

N° 814

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2023

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI
de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

PAR MME STÉPHANIE RIST
Rapporteuse générale, Députée

TOME I

COMMENTAIRE DES ARTICLES ET ANNEXES

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| COMMENTAIRE DES ARTICLES | 49 |
| <i>Article liminaire</i> | 49 |
| PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES ET À L'ÉQUILIBRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023 | 56 |
| <i>Article 1^{er}</i> : Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite..... | 56 |
| <i>Article 2</i> : Mise en place d'un indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés | 73 |
| <i>Article 3</i> : Modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales | 88 |
| <i>Articles 4 et 5</i> : Approbation des tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires, du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse ainsi que l'objectif d'amortissement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale pour 2023 | 97 |
| <i>Article 6</i> : Approbation de l'annexe A..... | 101 |
| DEUXIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR L'EXERCICE 2023 | 105 |
| TITRE I^{ER} – RECULER L'ÂGE DE DÉPART EN TENANT COMPTE DES SITUATIONS D'USURE PROFESSIONNELLE | 105 |
| <i>Article 7</i> : Relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance..... | 105 |
| <i>Article 8</i> : Renforcement des départs anticipés..... | 143 |
| <i>Article 9</i> : Prévention et réparation de l'usure professionnelle..... | 163 |
| TITRE II – RENFORCER LA SOLIDARITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE | 190 |
| <i>Article 10</i> : Revaloriser les petites pensions et améliorer le recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées | 190 |
| <i>Article 11</i> : Prise en compte de certains stages d'insertion dans la vie professionnelle comme périodes assimilées à des durées d'assurance..... | 214 |
| <i>Article 12</i> : Création d'une assurance vieillesse des aidants | 224 |

| | |
|---|------------|
| TITRE III – FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE EMPLOI ET RETRAITE | 234 |
| <i>Article 13</i> : Amélioration de la transition entre l’emploi et la retraite | 234 |
| TITRE IV – DOTATIONS ET OBJECTIFS DE DÉPENSES DES BRANCHES ET DES ORGANISMES CONCOURANT AU FINANCEMENT DES RÉGIMES OBLIGATOIRES | 261 |
| <i>Article 14</i> : Objectif de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès..... | 261 |
| <i>Article 15</i> : Objectif national de dépenses d’assurance maladie pour 2023 | 264 |
| <i>Article 16</i> : Objectif de dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles..... | 267 |
| <i>Article 17</i> : Objectif de dépenses de la branche famille..... | 270 |
| <i>Article 18</i> : Objectif de dépenses de la branche autonomie..... | 272 |
| <i>Article 19</i> : Prévision des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires (Fonds de solidarité vieillesse) | 275 |
| <i>Article 20</i> : Objectif de dépenses de la branche vieillesse pour 2023 | 276 |
| CONTRIBUTION AU RAPPORT (ARTICLE 86, ALINÉA 7, DU RÈGLEMENT) | 279 |
| CONTRIBUTION DU GROUPE RASSEMBLEMENT NATIONAL..... | 279 |
| ANNEXE N° 1 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE GÉNÉRALE | 283 |
| ANNEXE N° 2 : TEXTES SUSCEPTIBLES D’ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L’OCCASION DE L’EXAMEN DU PROJET DE LOI..... | 285 |

AVANT-PROPOS

I. LE SYSTÈME DE RETRAITE PAR RÉPARTITION, NOTRE BIEN COMMUN, FAIT AUJOURD'HUI L'OBJET D'UN CERTAIN NOMBRE D'INQUIÉTUDES

A. UN SYSTÈME AU CŒUR DE NOTRE PATRIMOINE SOCIAL

« La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité. »

Ainsi les précédentes réformes de notre système de retraite ont-elles progressivement étoffé le principe désormais au frontispice du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾. Notre attachement commun au système de retraite par répartition, lequel suppose une solidarité intergénérationnelle en vertu de laquelle les actifs d'aujourd'hui financent les pensions des retraités d'aujourd'hui, est partagé par l'ensemble des groupes politiques.

Ce patrimoine social n'est pourtant pas inné, il est le fruit d'une longue histoire. Des formes de capitalisation ont été tentées en 1910 et en 1930, sous des conditions particulières et n'ont pas duré ⁽²⁾. Le compromis trouvé en 1945 instaure un régime de retraite par répartition sur des bases qui paraissent presque provisoires. L'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945 annonce ainsi le régime général de l'assurance vieillesse :

« Ce régime, tel qu'il est défini par la présente ordonnance, repose sur le principe de la répartition. La situation présente ne permet pas de faire une place à la capitalisation dans le système à établir. D'autre part, les circonstances économiques ne permettront pas, pendant longtemps, de faire appel à ce dernier régime qui suppose, en effet, le prélèvement sur les cotisations d'une même année à la fois de la charge du service des pensions déjà concédées et des sommes destinées à être capitalisées pour couvrir le service des pensions futures. » ⁽³⁾

C'est pourtant ce système qui va permettre d'augmenter progressivement les revenus de remplacement des travailleurs à la retraite à un niveau qui n'avait jamais été atteint par les dispositifs antérieurs comme l'assurance pour les vieux travailleurs salariés (AVTS). Ce système solidaire, largement majoritaire dans les

(1) Article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. La « réaffirmation » de cet attachement a d'abord été inscrite à l'article 1^{er} de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(2) Pierre Saly, « Capitalisation et répartition dans l'Histoire du système français des retraites avant 1945 », Comité d'histoire de la sécurité sociale, *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2020.

(3) Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour ce qui concerne les régimes de base, ne peut fonctionner qu'à la condition que l'équilibre entre la charge qui repose sur les actifs et l'objectif d'assurer aux retraités un revenu digne et proportionné au travail qu'ils ont accompli pendant leur vie professionnelle soit maintenu.

C'est donc précisément l'attachement au régime par répartition et la nécessité de préserver cet équilibre face, entre autres, aux évolutions démographiques et économiques, qui a justifié les réformes des retraites depuis le début des années 1990.

Ainsi Michel Rocard, Premier ministre, expliquait-il dans sa préface au Livre blanc sur les retraites de 1991 que « *le système français s'est historiquement formé sur le principe de la répartition.* » Mais la vigueur du système s'est appuyée, au moment des Trente Glorieuses, sur une croissance et une population rajeunie qui ont permis l'élévation du niveau de vie des retraités.

Il constatait dès lors que « *même avec des hypothèses économiques favorables au plein emploi, les régimes de retraite connaîtr[ai]ent des problèmes de financement avec, à partir de 2005, l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre* » ⁽¹⁾.

Les réformes qui ont suivi en 1993 ⁽²⁾, en 2003 ⁽³⁾, en 2010 ⁽⁴⁾ et en 2014 ⁽⁵⁾, portées par des majorités de droite comme de gauche, étaient toutes destinées à préserver le système par répartition, qui ne fournit pas seulement les bases financières les plus solides pour garantir le versement des pensions, mais constitue le principal instrument de solidarité intergénérationnelle public.

B. NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE SOUFFRE AUJOURD'HUI D'UN DOUTE QUANT À SA PÉRENNITÉ

Les opinions des Français sur leur système de protection sociale, et notamment sur leur système de retraite, sont régulièrement recueillies par les pouvoirs publics, notamment par le biais du baromètre de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sociaux.

Sur cette base, le Conseil d'orientation des retraites (COR) ⁽⁶⁾ a mené récemment une journée destinée à faire un panorama des attentes des Français quant à leur système de retraite. Il en ressort clairement une forme d'inquiétude. Ainsi, en 2019, plus de huit Français sur dix se disent préoccupés par l'avenir du système de retraite.

(1) Livre blanc sur les retraites. « *Garantir dans l'équité les retraites de demain* », avril 1991.

(2) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

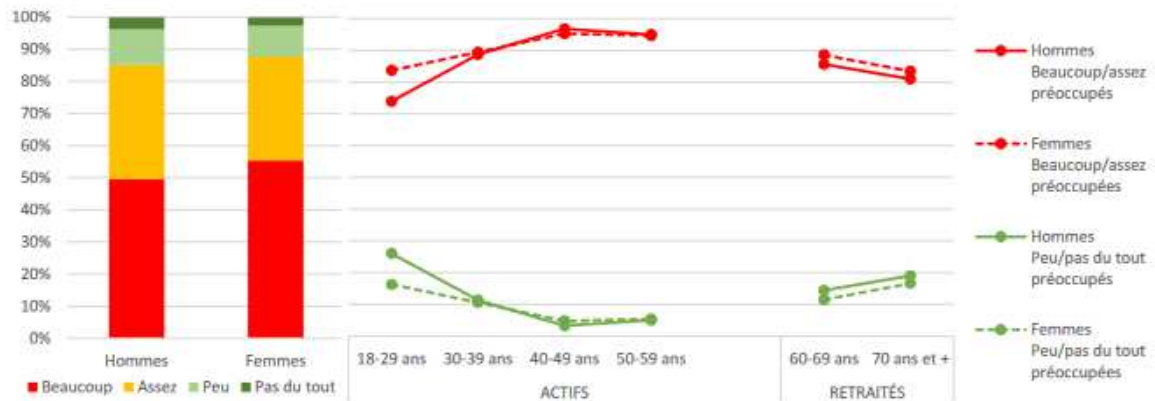
(3) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(4) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(5) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

(6) Séance plénière du 24 mars 2022.

Figure 1. Des Français préoccupés par l'avenir du système de retraite à chaque âge
Réponses à la question : Êtes-vous personnellement préoccupé(e) par... l'avenir du système de retraite ?



Note : les personnes qui ne se prononcent pas, qui représentent 0,2 % des actifs et 0,1 % des retraités, sont exclues du périmètre de l'analyse.

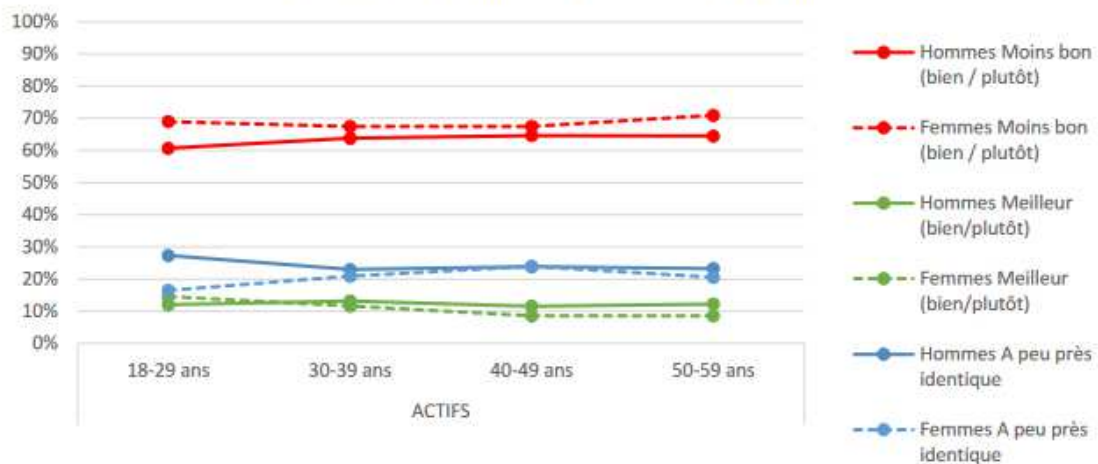
Champ : personnes de 18 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Source : Baromètre d'opinion DREES, 2019.

Source : secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, « Comment les opinions sur la retraite se forment-elles ? », 24 mars 2022.

Ces inquiétudes se cristallisent notamment sur l'anticipation du niveau de vie futur à la retraite, les actifs étant majoritairement convaincus que leur niveau de vie sera moins bon à la retraite que pendant leur durée d'activité (60 % des hommes actifs et 70 % des femmes actives, en 2019).

Figure 7. Des actifs pessimistes quant à leur niveau de vie anticipé à la retraite
Réponses à la question : Lorsque vous serez à la retraite, comment pensez-vous que votre niveau de vie sera par rapport à celui de l'ensemble de la population ?



Note : les personnes qui ne se prononcent pas, qui représentent moins de 5% des réponses dans chaque tranche d'âge (9 % pour les 18-29 ans), sont exclues du périmètre de l'analyse.

Champ : personnes de 18 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

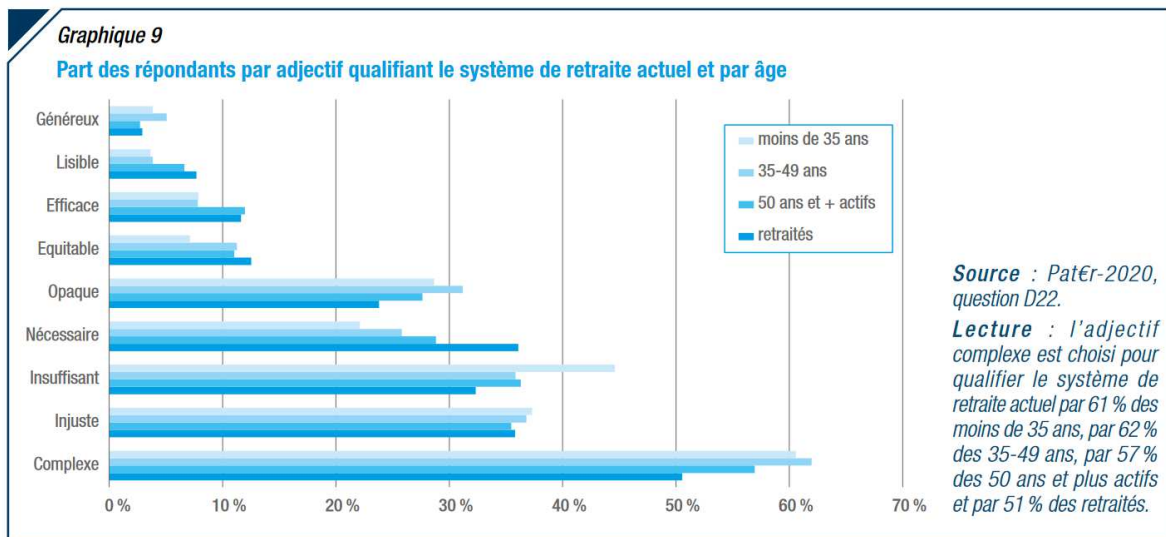
Source : Baromètre d'opinion DREES, 2019.

Source : secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, « Comment les opinions sur la retraite se forment-elles ? », 24 mars 2022.

Ces inquiétudes se cristallisent notamment sur l'anticipation du niveau de vie futur à la retraite, les actifs étant majoritairement convaincus que leur niveau de vie sera moins bon à la retraite que pendant leur durée d'activité (60 % des hommes actifs et 70 % des femmes actives, en 2019).

Le système par répartition lui-même fait l'objet d'une certaine désaffection. L'enquête dite « Pat€r »⁽¹⁾, menée sous l'égide de la Caisse des dépôts et consignations, montre que si une majorité des répondants sont défavorables à un « système où chacun préparerait sa retraite », un tel système recueille l'assentiment de 39 % des personnes interrogées⁽²⁾. Une enquête menée par la Fondation pour l'innovation politique montre même que plus de la moitié des jeunes de 18 à 24 ans privilégieraient un système de financement par capitalisation pour leurs futures retraites⁽³⁾.

Cette même enquête montre que les adjectifs destinés à qualifier le système aujourd'hui, quelles que soient les générations, sont les suivants : « complexe », « injuste » et « insuffisant ».



Source : Luc Arrondel (PSE-CNRS), Loïc Gautier (CDC-DPS), Aurélie Lemonnier et Laurent Soulat (CDC-DPS), Caisse des dépôts, QPS-Les études n° 33, avril 2021 : « Les attentes et la perception de la retraite en France : exploitation de la vague 2020 de l'enquête Pat€r »

Cette insatisfaction à l'égard du système actuel des retraites s'exprime également dans l'enquête de la Fondation pour l'innovation politique précitée, qu'il s'agisse des situations personnelles ou de la situation de l'ensemble des Français⁽⁴⁾.

(1) L'enquête s'appuie sur un panel dont 800 individus sont communs aux vagues de 2012 et de 2020.

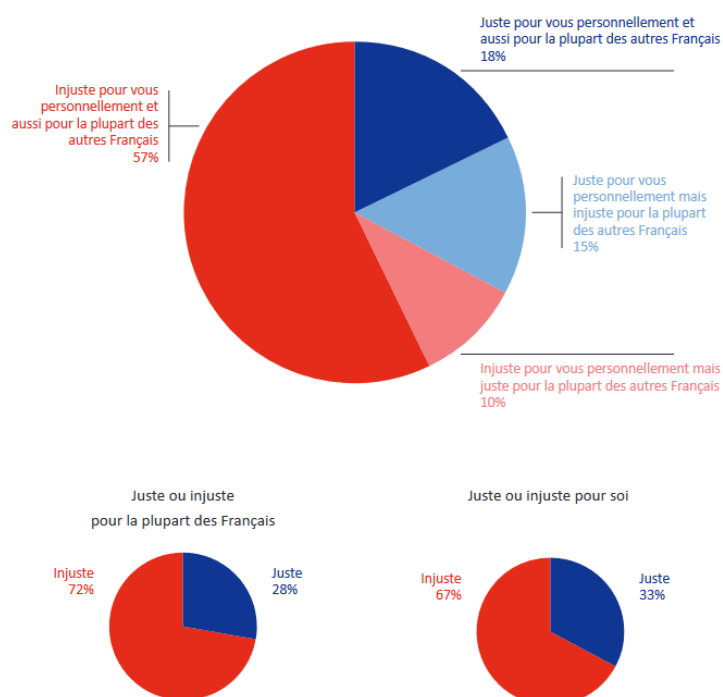
(2) Luc Arrondel (PSE-CNRS), Loïc Gautier (CDC-DPS), Aurélie Lemonnier et Laurent Soulat (CDC-DPS), Caisse des dépôts, QPS-Les études n° 33, avril 2021 : « Les attentes et la perception de la retraite en France : exploitation de la vague 2020 de l'enquête Pat€r ».

(3) Fondation pour l'innovation politique, « Les Français jugent leur système de retraite », novembre 2018.

(4) Ibid.

QUESTION : Considérez-vous le système actuel de retraite comme un système ?

Base : À tous



Source : Fondation pour l'innovation politique, « Les Français jugent leur système de retraite », novembre 2018.

Ce sentiment d'injustice est d'ailleurs croissance à mesure que les niveaux de revenu des personnes interrogées sont plus bas, selon cette même étude. Ainsi, si 49 % des personnes qui disposent d'un niveau de vie égal ou supérieur à 3 100 euros ⁽¹⁾ ne sont pas satisfaites du système actuel, ce taux monte à 81 % pour les personnes qui ont un niveau de vie entre 894 et 1 317 euros et même à 84 % pour les personnes qui ont des niveaux de revenu encore inférieurs.

S'agissant du sentiment selon lequel « le système de retraite actuel est injuste pour moi personnellement et aussi pour la plupart des Français », ces taux sont respectivement de 39 %, de 69 % et de 62 %.

II. RESTAURER LA CONFIANCE DANS NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE PAR RÉPARTITION SUPPOSE D’AFFIRMER CLAIREMENT LES DÉFIS AUXQUELS IL EST CONFRONTÉ

S'il apparaît dans la majorité des enquêtes précitées que la confiance dans le système des retraites, et notamment la capacité de ce système à garantir les droits acquis au cours de la vie professionnelle, progresse à mesure que progresse l'information à son sujet, la rapporteure générale estime que ce système connaît effectivement des évolutions inquiétantes, d'abord sur le plan financier, dans un contexte macroéconomique dégradé.

(1) Revenu par unité de consommation.

A. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DES RETRAITES EST INDISPENSABLE À SON FONCTIONNEMENT COMME À LA JUSTICE ENTRE GÉNÉRATIONS

Un système de retraite par répartition suppose, par nature, que les actifs versent des cotisations qui financent les pensions, elles-mêmes versées par les organismes sociaux aux retraités. Il n'est nullement prévu dans ce système qu'un tiers financeur, que ce soit le contribuable présent ou futur, ne comble les besoins de financement du système, sauf crise passagère.

Or, la situation dans laquelle se trouve le système de retraite français n'est pas celle d'une crise passagère, mais d'une évolution économique et démographique durable. Celle-ci doit être traitée par les instruments à la disposition du législateur pour orienter à court, moyen et long terme le système vers l'équilibre. C'est ce qu'implique la volonté du législateur dans les principes affirmés pour l'assurance vieillesse :

« La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi. »⁽¹⁾

La pérennité financière, l'équité entre les générations et entre chacune d'entre elles, entre les différents niveaux de revenus et la recherche du plein emploi sont au cœur de la réforme que propose le présent projet de loi. La pérennité financière est pourtant menacée par les évolutions financières à court, moyen et long termes du système.

B. LE SYSTÈME DES RETRAITES FAIT FACE ACTUELLEMENT À UN DÉSÉQUILIBRE DURABLE

La documentation à la disposition des parlementaires comme des citoyens fait apparaître un déséquilibre financier structurel du système de retraite.

1. Le déficit du système des retraites dans son ensemble

La nécessité d'assurer l'équilibre à long terme du système des retraites au bénéfice de toutes les générations a conduit le législateur à confier le suivi, entre autres, de sa situation financière à deux instances : le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Comité de suivi des retraites (CSR).

Au titre de l'article L. 114-2 du code de la sécurité sociale, le premier a pour mission :

– de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques,

(1) Article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;

– d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

– de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement.

Le second doit, en s'appuyant notamment sur les documents du Conseil d'orientation des retraites, rendre un avis annuel et public ⁽¹⁾, analysant notamment si le système des retraites s'éloigne de façon significative des objectifs qui lui sont assignés par le législateur.

Ces deux instances ont remis, pour l'un un rapport, pour l'autre un avis, au mois de septembre 2022, dont les conclusions, abondamment commentées, ne laissent pourtant que peu de place au doute sur la trajectoire financière du système des retraites.

a. Les prévisions issues du dernier rapport du COR

i. Une évolution à la hausse des dépenses

Le constat que porte le COR sur le système de retraite porte d'abord sur l'évolution des dépenses en pourcentage de PIB, qui exprime « *de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre* » ⁽²⁾.

Dans cette perspective, le Conseil estime que « *les résultats de ce rapport ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite* » ⁽³⁾. Pour autant, le Conseil estime que le niveau de ces mêmes projections de dépenses à horizon de vingt-cinq ans a augmenté par rapport à ses précédentes estimations ⁽⁴⁾. Ces écarts sont de 0,3 point de PIB entre 2023 et 2027 et de 0,8 point en 2032, dans l'ensemble des scénarios ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 114-4 du code de la sécurité sociale.

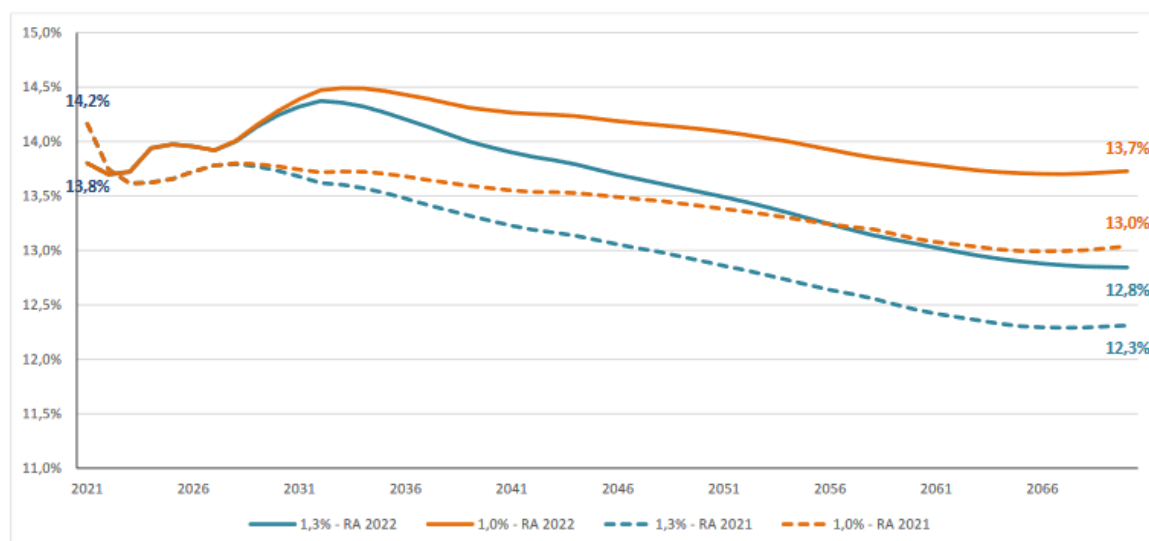
(2) Rapport annuel du COR, septembre 2022.

(3) Id.

(4) Rapport annuel du COR, juin 2021.

(5) Voir infra pour la présentation des scénarios retenus par le COR.

Figure 2.10 - Part des dépenses dans le PIB dans les projections de septembre 2022 de juin 2021 (scénarios 1,0 % et 1,3 %)



Source : projections COR – septembre 2022 et juin 2021.

Les hypothèses de la part des dépenses dans le PIB évoluent en effet, pour le COR, en fonction de deux paramètres :

- l'évolution des salaires, qui détermine à la fois les ressources du système des retraites mais aussi le montant qui sert de référence à celui des pensions. Le partage de la valeur ajoutée entre le travail (60 %) et le capital (40 %) étant réputé constant en France, les salaires varient en fonction de la productivité horaire du travail ;

- l'évolution démographique et notamment le ratio entre la population active et la population retraitée.

Or, ces deux variables ont fait l'objet d'ajustements dans les prévisions du COR. S'agissant des hypothèses de productivité horaire du travail, les hypothèses sur le moyen et long terme ont été révisées à la baisse, pour prendre en compte le ralentissement observé au cours de la dernière décennie dans l'ensemble des économies industrialisées. Alors que quatre scénarios étaient prévus, dans une fourchette d'évolution entre 1 % et 1,8 %, les évolutions s'échelonnent désormais de 0,7 % à 1,6 % ⁽¹⁾.

S'agissant de l'évolution démographique, les hypothèses de l'Insee sont nettement moins favorables que lors du précédent rapport de 2019. Les évolutions de natalité ont notamment été revues à la baisse dans le contexte post-covid. La diminution du taux de fécondité a un impact léger mais réel sur l'évolution des rapports démographiques entre les populations âgées de 20 à 59 ans et les

(1) Cette décision a été prise après consultation d'un panel d'économistes en novembre 2021.

populations âgées de plus de 60 ans. Alors que ce ratio est de 2,5 pour 1, il tomberait à 1,3 en 2070 ⁽¹⁾.

ii. Un solde durablement dégradé

L'estimation du solde du système des retraites constitue un exercice de projection du COR sur la base des hypothèses susmentionnées, mais aussi sur celle de conventions qui visent à simuler la part de l'État dans le financement des régimes.

Alors que ces conventions étaient au nombre de trois, le COR n'en retient désormais plus que deux ⁽²⁾, à savoir :

– la convention EPR (équilibre permanent des régimes), qui correspond à l'obligation actuelle pour l'État de compenser les déséquilibres des régimes spéciaux et de la fonction publique ;

– la convention EEC (effort de l'État constant), qui suppose un maintien des dépenses en faveur de ces mêmes régimes sur l'ensemble de la période, indépendamment de leurs évolutions propres.

Quelle convention retenir pour analyser le solde du système des retraites ?

Le COR explique clairement dans son rapport que les deux conventions susmentionnées ont leurs mérites et leurs inconvénients, et qu'elles visent à présenter une réalité nécessairement partielle, puisqu'elles ne visent qu'un agrégat au sein de l'ensemble des administrations publiques. Les effets pervers de ce type de sélection peuvent aboutir à ce que des efforts de maîtrise de la dépense publique puissent paradoxalement grever le déficit du système public de retraites.

Toutefois, le CSR dans son avis ⁽³⁾, tout comme le Haut-Commissariat au Plan ⁽⁴⁾ estiment que la convention EPR présente l'avantage de correspondre au droit existant. En effet, d'une part, le maintien d'une part constante en part de PIB de dotation de l'État aux régimes est « aveugle » à l'évolution de ces régimes eux-mêmes. D'autre part, ainsi que l'indique le CSR, « *s'agissant d'un poste du budget de l'État, il ne s'agit pas d'une ressource dédiée par nature aux retraites, l'État peut souhaiter l'affecter à d'autres usages, auquel cas c'est la convention EPR qui est la plus pertinente* ».

Ces deux conventions s'appliquent aux quatre hypothèses de productivité du travail susmentionnées, de telle sorte qu'il ressort huit scénarios distincts à l'horizon 2070.

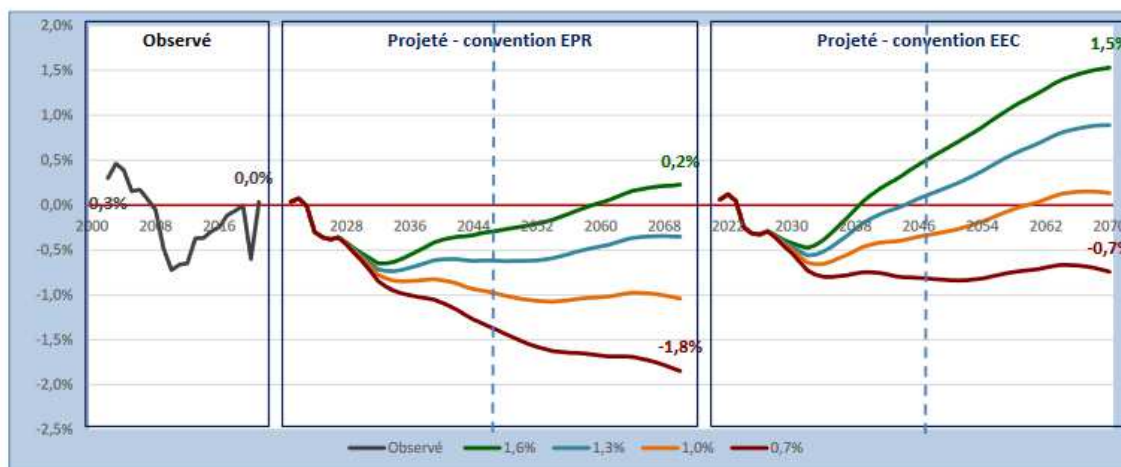
(1) L'adaptation des projections du COR s'est faite sur la base des nouvelles projections démographiques en novembre 2021 et de nouvelles projections de population active en juin 2022.

(2) La convention TCC, pour taux de cotisation constant, consistait à figer le taux de cotisation implicite permettant d'équilibrer les régimes. Elle a été abandonnée en avril 2022, parce qu'elle présentait des effets mécaniques trompeurs, notamment au regard de l'évolution de la fonction publique. Ainsi, lorsque les effectifs ou le traitement indiciaire des fonctionnaires diminuaient, le taux de prélèvement global du système de retraite diminuait aussi, toutes choses égales par ailleurs.

(3) Avis du Comité de suivi des retraites de septembre 2022.

(4) Note du Haut-Commissariat au Plan : « Retraites : une base objective pour le débat civique ».

Figure 2.19 - Solde observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2017 à 2021. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes. La barre bleue en pointillé indique l'horizon de pilotage de 25 ans défini par le CSR. Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP. Sources : rapports à la CCSS 2010-2021 ; projections COR – septembre 2022.

Ces scénarios appellent plusieurs remarques de la rapporteure générale :

– en premier lieu, il apparaît que sur ces huit scénarios, quatre d'entre eux sont déficitaires continûment jusqu'en 2070 ;

– en deuxième lieu, si la convention EPR, qui correspond à une législation inchangée, devait être suivie, c'est le scénario le plus optimiste qui permettrait, seul, de retrouver l'équilibre, en l'état, en 2060, sous réserve d'hypothèses de baisse relative des pensions de retraite ;

– à l'inverse, s'il était retenu, comme il est fait habituellement, une hypothèse centrale de productivité du travail, le déficit se situerait, à horizon 2045, entre 0,5 %⁽¹⁾ et 1 % du PIB⁽²⁾.

Les projections de long terme reposent naturellement sur des hypothèses conventionnelles dont il est difficile de percevoir la validité facilement. Le COR propose cependant d'autres instruments de mesure de la situation financière du système des retraites, comme le solde moyen à l'horizon de vingt-cinq ans, là aussi en fonction des huit scénarios mentionnés *supra*.

(1) Hypothèse de productivité du travail de 1,3 %.

(2) Hypothèse de productivité du travail de 1 %.

Tableau 2.8 - Solde moyen à l'horizon de 25 ans en % du PIB

| en % du PIB | Taux de croissance à long terme --> | | 0,7% | 1,0% | 1,3% | 1,6% |
|-----------------------|---|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | des revenus d'activité sur la période --> | | | | | |
| | Taux de chômage | | | | | |
| | de long terme | sur la période | | | | |
| Convention EPR | 7,0% | 6,7% | -0,8% | -0,7% | -0,5% | -0,4% |
| Convention EEC | 7,0% | 6,7% | -0,6% | -0,4% | -0,3% | -0,1% |

Lecture : avec une croissance des revenus d'activité de 0,7 % en moyenne par an et un taux de chômage de 6,7 % en moyenne, le solde moyen sur les 25 prochaines années représenterait -0,8 % du PIB moyen sur cette période, selon la convention EPR.

Note : solde actualisé en moyenne sur les 25 prochaines années (l'année 2022 étant incluse). Le taux d'actualisation est supposé égal chaque année à la croissance annuelle du PIB. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau moyen de 2017 à 2021. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

Source : projections COR – septembre 2022.

Sur cette période, quelle que soit la convention ou l'hypothèse retenue, le système des retraites est déficitaire en moyenne, de 0,1 % dans le scénario le plus optimiste à 0,8 % dans le scénario le plus pessimiste. Outre les réflexes de prudence budgétaire élémentaires quant aux hypothèses optimistes, il convient de rappeler, à l'instar du COR, que :

– l'hypothèse de productivité de 1,6 %, la plus optimiste, correspond à la croissance de la productivité horaire sur longue période (1982-2019) ;

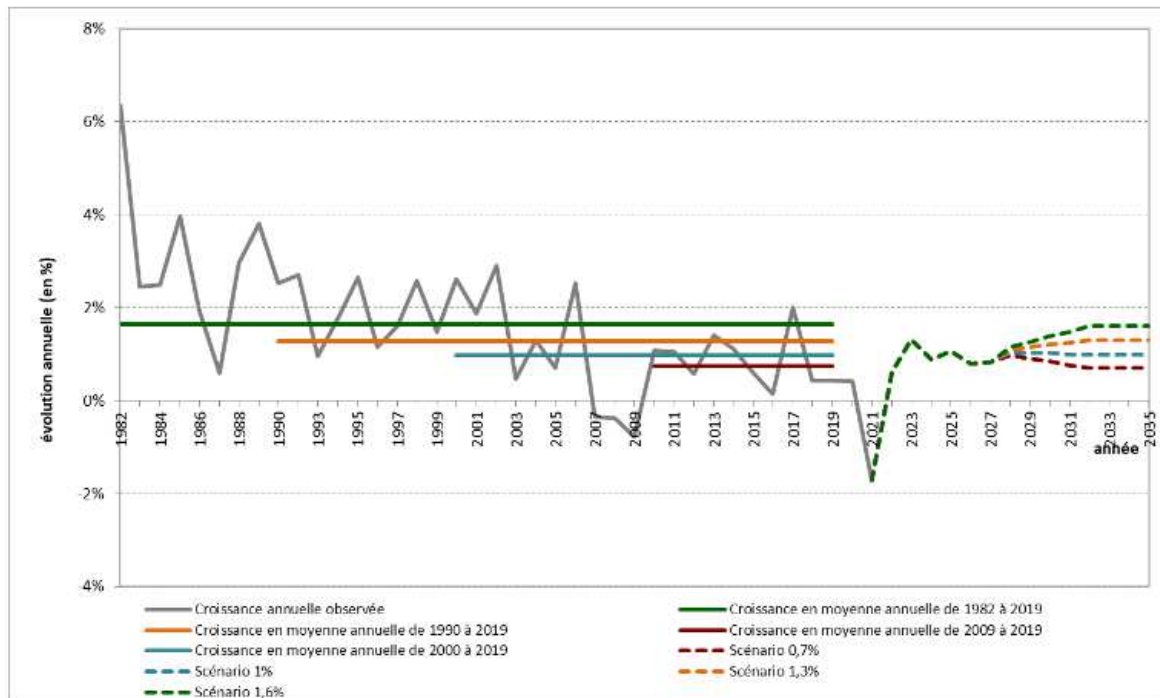
– l'hypothèse de productivité de 0,7 %, la plus pessimiste, correspond à la productivité horaire moyenne enregistrée au cours de la dernière décennie (2009-2019).

Dit autrement, l'hypothèse de productivité de 0,7 % correspond à la période la plus proche de l'établissement de ces hypothèses et traduit ce qui pourrait être une tendance de fond de ralentissement structurel de la productivité ⁽¹⁾.

Pour donner une hypothèse aussi précise que possible de ce que représente le déficit du système des retraites, il est également possible de proposer une projection sur la base d'hypothèses favorables de chômage à 4,5 % et de productivité de 1 %, en convention EPR.

(1) G. Cette, S. Corde et R. Lecat, « Stagnation de la productivité en France : héritage de la crise ou ralentissement structurel ? », *Économie et Statistique*, n° 494-495-496.

Figure 1.14 - Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés



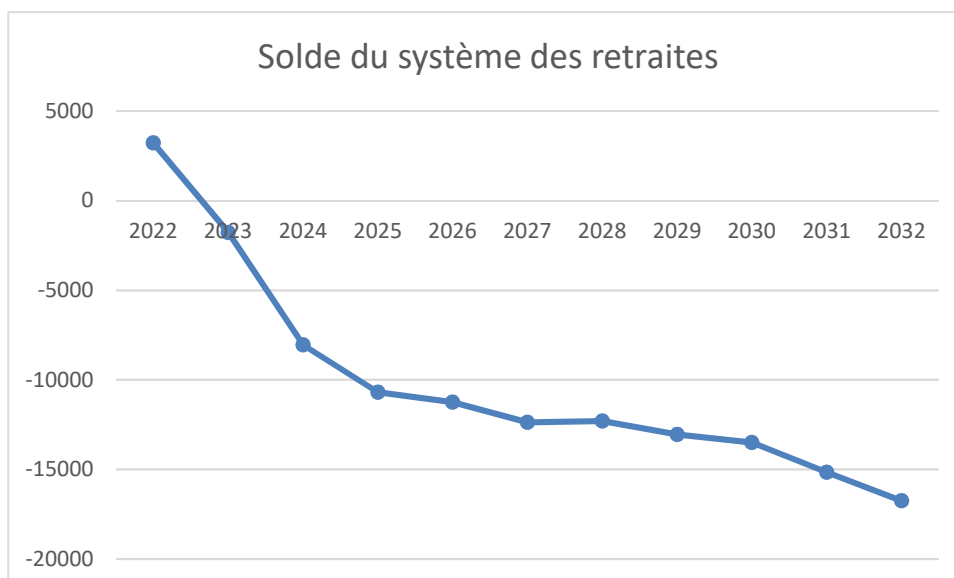
Note : la productivité horaire est égale au rapport entre la valeur ajoutée et le volume d'heures travaillées. À partir de 2032, la croissance de la productivité du travail est supposée constante jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes.

Champ : France entière.

Sources : INSEE, comptes nationaux 2021 ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2022.

Il apparaît des données fournies par le COR que, si le système des retraites est en excédent de 3,2 milliards d'euros en 2022, le déficit est de 11 milliards d'euros en 2026, 13,5 milliards d'euros en 2030 et près de 17 milliards d'euros en 2032.

(en millions d'euros)



Source : commission des affaires sociales, sur la base des données du COR. Évolution du PIB en valeur.

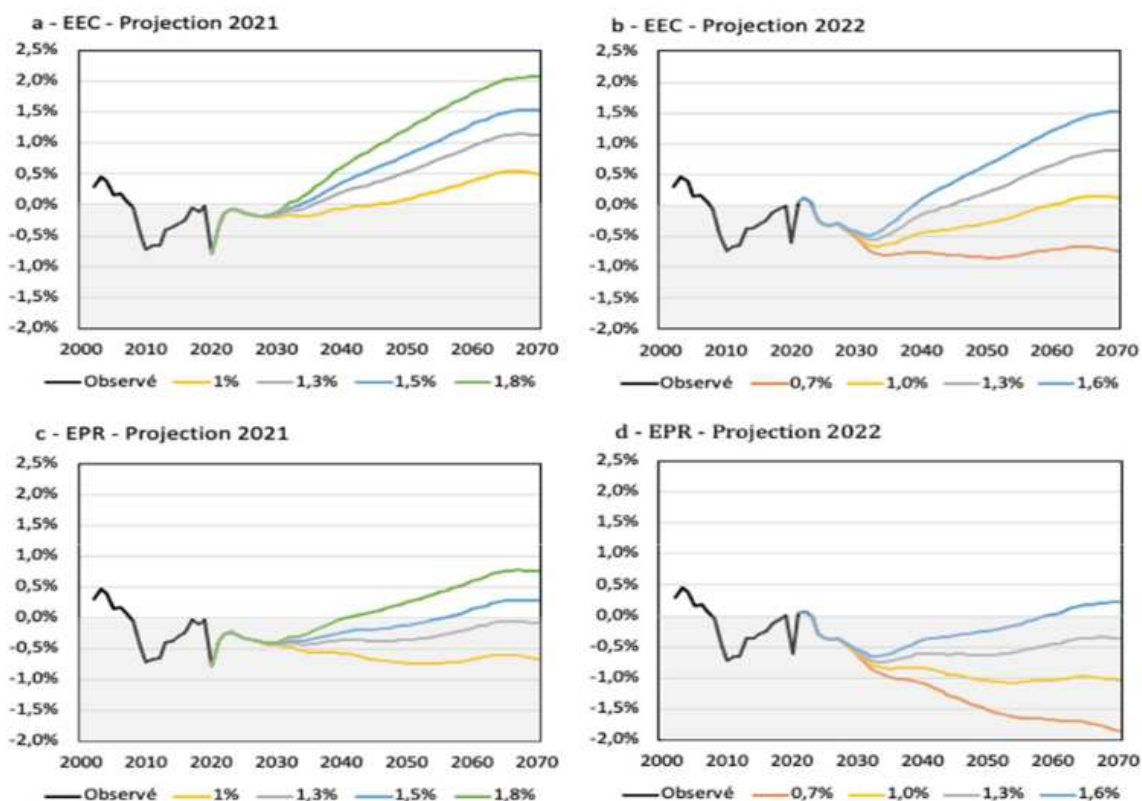
b. L'avis du CSR

Le Comité de suivi des retraites, dont le président a été auditionné par la rapporteure générale, a produit des constats analogues à ceux qui sont faits ici, dans son avis de septembre 2022.

S'agissant de l'augmentation des dépenses, d'abord, le Comité estime qu'il demeure une perspective de stabilisation, voire d'un repli, des dépenses de retraite par rapport au PIB. Toutefois, « *selon ces nouvelles projections, cette stabilisation ou ce repli interviendraient à partir de points hauts, atteints vers 2030, qui seraient sensiblement plus élevés que dans les projections précédentes. Dans la nouvelle hypothèse basse de croissance introduite cette année par le COR, la stabilisation de la part des retraites dans le PIB se ferait même au niveau qui avait été atteint au plus fort de la crise sanitaire.* » ⁽¹⁾

Le Comité démontre ensuite la dégradation des projections de solde entre le rapport de juin 2021 et de septembre 2022, sous l'effet des nouvelles projections économiques et démographiques mentionnées plus haut.

Figure 6 - Comparaison des projections de solde de 2021 et 2022, selon les deux conventions utilisées en 2022



Sources : Rapports du COR de juin 2021 (figure 2.17) et de septembre 2022 (figure 2.20)

Source : avis du Comité de suivi des retraites de septembre 2022.

(1) Avis du Comité de suivi des retraites de septembre 2022.

Le CSR estime qu’il doit être remédié à ce déficit, de manière relativement habituelle par rapport à ses dernières recommandations. Il ajoute néanmoins que le déficit projeté du système des retraites s’inscrit dans un « *contexte général bien moins permissif pour l’endettement public* » qu’en 2020. Par ailleurs, « *alors que le choc de 2020 était un choc totalement exogène qu’on pouvait espérer très ponctuel, le choc en cours est d’ordre plus structurel. Ceci donne une vraisemblance non négligeable au nouveau scénario tendanciel bas introduit par le COR. Ce scénario est celui de progrès de productivité au rythme de seulement 0,7 % par an, dans lequel le solde du système de retraite est négatif sur l’ensemble de la projection, quelle que soit la façon de le calculer.* » ⁽¹⁾

2. Le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Si l’ensemble du système des retraites connaît des déficits marqués, l’évolution des différents régimes demeure toutefois diversifiée, comme le démontre là encore le rapport du COR précité.

Figure 2.20 - Solde du système de retraite observé et projeté et par groupe de régime Convention EPR

Figure 2.20a - Scénario 1,0 %

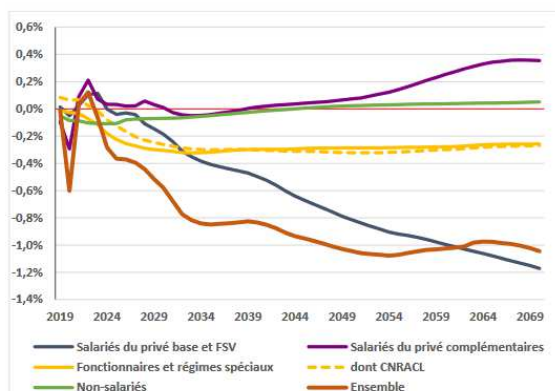
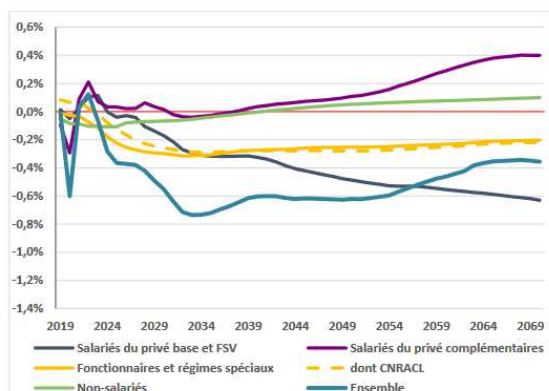


Figure 2.20b- Scénario 1,3 %



Note : ressources hors charges financières et hors transferts internes. Convention EPR : cotisations et subventions d’équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.

Champ : régimes obligatoires du système de retraite + FSV.

Sources : rapports à la CCSS 2019-2021 ; projections COR – septembre 2022.

Source : rapport du COR de septembre 2022.

Le déficit des régimes obligatoires de base, que ce soit ceux des fonctionnaires, dont notamment celui applicable aux fonctionnaires territoriaux et hospitalier – le régime de la CNRACL – ou encore celui des régimes spéciaux, tire largement le déficit de l’ensemble du système. La rapporteure générale, ainsi qu’elle le rappelle dans son analyse de l’article 6 du présent projet de loi de financement rectificative, estime qu’il convient de prêter une attention accrue à ces régimes obligatoires, base d’analyse et des débats au sein des lois de financement.

(1) Id.

C. UNE SITUATION DÉFICITAIRE PARTICULIÈREMENT PROBLÉMATIQUE DANS UN CONTEXTE FINANCIER DÉLICAT

Ainsi que l'exprimait le CSR plus haut, les décisions à prendre quant au déficit du régime des retraites sont d'autant plus urgentes que la situation macroéconomique se dégrade.

Si l'objet du présent rapport ne permet pas de saisir pleinement les enjeux liés à l'augmentation massive de dépenses publiques résultant de la crise sanitaire et de la protection des entreprises et des ménages, la rapporteure générale souhaite rappeler que :

– la part des dépenses publiques dans le PIB n'avait jamais été aussi élevée qu'en 2020. En 2022, la dépense publique atteint 1 522 milliards d'euros, en augmentation de 61 milliards d'euros par rapport à 2021 ;

– surtout, les dépenses publiques engagées en 2020 ont conduit à un choc haussier de la dette, aboutissant à une augmentation de 17,2 points entre 2019 et 2020. Le ratio qui mesure la dette par rapport au PIB est ainsi passé de 97,5 % en 2019 à 114,6 % en 2020. En euros courants, la hausse a représenté 272,4 milliards d'euros et la dette s'établissait à 2 648 milliards d'euros au 31 décembre 2020 (+ 11,5 %).

Or, dans un contexte d'inflation, certes majoritairement importée, la Banque centrale européenne a dû « resserrer » une politique monétaire jusqu'ici particulièrement accommodante. Ce resserrement des politiques monétaires et la progression des anticipations d'inflation ont conduit à une remontée des taux d'intérêt demandés par les marchés sur les obligations souveraines aux États-Unis et en zone euro. Ainsi, alors que le taux moyen annuel des obligations françaises à dix ans s'est établi à – 0,05 % en 2021, il atteindrait 1,53 % en 2022 et 2,55 % en 2023 ⁽¹⁾.

Cette situation conduit à augmenter mécaniquement la charge de la dette, qui s'établissait à 51,2 milliards d'euros en 2022 en hausse de 30 % par rapport à 2021. Les prévisions actuelles font état d'une légère hausse de la charge de la dette en 2023 à 51,7 milliards d'euros, un niveau exceptionnellement élevé. À titre de comparaison pour les finances sociales, la charge de la dette représente un niveau proche de l'ensemble des dépenses de la politique familiale et la moitié de l'ensemble de l'Ondam hospitalier.

(1) Données issues du rapport du rapporteur général Jean-René Cazeneuve sur le projet de loi de finances pour 2023.

III. L'AUGMENTATION DE LA DURÉE TRAVAILLÉE CONSTITUE UNE MESURE DE NATURE À RESTAURER L'ÉQUILIBRE FINANCIER MAIS AUSSI À AUGMENTER LA RICHESSE NATIONALE

Ainsi que le présentent tant les rapports précités que le débat national au sujet des retraites, trois paramètres peuvent être utilisés pour rétablir l'équilibre, au sein du système des retraites ⁽¹⁾ :

– l'augmentation des recettes, *via* l'augmentation du montant des cotisations versées par les actifs ;

– la baisse des dépenses, *via* une diminution du montant des pensions ⁽²⁾ ;

– l'allongement de la durée de cotisations *via* le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite.

A. L'AUGMENTATION DES COTISATIONS COMME LA BAISSSE DES PENSIONS SERAIENT UNE IMPASSE

1. La baisse du montant des pensions reviendrait sur des droits acquis

Le système des retraites français permet actuellement aux retraités de bénéficier d'un niveau de vie exceptionnellement élevé, en termes relatifs, par rapport aux actifs. Ainsi que le présente le COR ⁽³⁾, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population et le patrimoine des retraités est plus élevé que celui des actifs ⁽⁴⁾.

Ceci étant, les pensions dont bénéficient les retraités constituent un droit acquis par les cotisations versées tout au long de leur carrière. Revenir sur ce droit serait trahir l'une des promesses de notre pacte social.

Par ailleurs, les pensions constituent pour les retraités, notamment pour les plus modestes, un revenu de remplacement qui ne peut évoluer en fonction d'eux, mais uniquement en fonction de ses modalités d'indexation et, éventuellement, de son montant. Ils ne peuvent donc pas réagir à l'évolution à la baisse de leurs pensions, si ce n'est risquer d'être durablement appauvri.

(1) Il pourrait également être imaginé d'affecter au système des retraites des ressources fiscales supplémentaires, alors qu'il est déjà financé à 25 % par des ressources autres que les cotisations. Ce choix suppose toutefois de « rogner » encore un peu plus sur la nature contributive et assurantielle du système des retraites, tel n'est pas le choix qui est fait ici.

(2) Cette diminution peut s'interpréter comme portant sur la pension brute, soit que le montant effectif de la pension soit diminué, soit que les contributions prélevées sur ces mêmes pensions soient augmentées.

(3) Rapport du COR de septembre 2022.

(4) Début 2018, selon l'enquête Histoire de Vie et Patrimoine (HVP) réalisée par l'Insee, le patrimoine net des ménages résidant en France s'établit en moyenne à 218 300 euros. Avec 267 300 euros, les retraités ont un patrimoine net 35 % plus élevé que celui des actifs.

L’objet de la présente réforme, vise, au contraire, à préserver le montant des pensions et le taux de remplacement applicables aujourd’hui. En matière de montant des pensions, le COR prévoit en effet une diminution relative durable par rapport au niveau des salaires des actifs. Ainsi, à législation constante, entre 2021 et 2070, les pensions augmenteraient de telle sorte que le niveau de vie relatif des retraités s’établirait entre 89,9 % et 94,8 % en 2040 et entre 75,5 % et 87,2 % en 2070, après être passé par un maximum à 106 % vers 2014 ⁽¹⁾. Cet indicateur retrouverait dès lors des valeurs comparables à celles qu’il avait dans les années 1980. L’augmentation, à terme, du montant moyen des pensions, issue de la présente réforme, permettrait de contrecarrer l’effet présenté ici.

2. La hausse du montant des cotisations versées par les actifs reviendrait sur les dispositifs engagés dans la lutte contre le chômage depuis 2017

Le taux des cotisations applicables au financement de l’assurance vieillesse s’établit à un niveau proche de 28 %, au niveau du salaire moyen, en 2022, ce qui représente le plafond au-delà duquel le Comité de suivi des retraites ne peut recommander une augmentation pour équilibrer le régime des retraites ⁽²⁾. Ce niveau représente en effet symboliquement celui à compter duquel il a été considéré que la part de financement demandée aux actifs devenait incompatible avec l’équité du système des retraites.

Au-delà de ce seul seuil, le Gouvernement estime, dans le scénario de plein emploi à compter de 2027 et de hausse de la productivité de 1 % mentionné plus haut, que la hausse moyenne de cotisations salariales et patronales nécessaire pour combler le besoin de financement du système des retraites serait de plus de 400 euros par an à compter de 2027 en moyenne.

Tableau 6 – Hausse moyenne de cotisations permettant d’équilibrer le système (montant annuel)

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Déficit prévisionnel (en Md€) | -1,8 | -8,1 | -10,7 | -11,2 | -12,4 | -12,3 | -13,1 | -13,5 |
| Nombre de cotisants (en millions) | 29,4 | 29,6 | 29,8 | 30,1 | 30,4 | 30,4 | 30,5 | 30,5 |
| Hausse annuelle moyenne de cotisation pour équilibrer le système | 60 € | 272 € | 359 € | 374 € | 408 € | 404 € | 429 € | 442 € |

Source : Calculs sur données issues du rapport du COR de septembre 2022

Lecture : En 2027, le système de retraites compterait 30,4 millions de cotisants, et serait en déficit de 12,4 Md€ sans réforme. Pour le ramener à l’équilibre via une hausse des cotisations, il faudrait augmenter le montant annuel versé par chaque cotisant de 408€ en moyenne. Scénario avec une hypothèse de croissance de la productivité de 1 % et de taux de chômage de 4,5 % à long terme.

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

Cette hausse des cotisations viendrait en contradiction avec la politique de diminution du montant des cotisations sur les rémunérations les plus modestes, qui permettent de poursuivre la diminution du taux de chômage. Ainsi, selon une note de la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

(1) Rapport du COR de septembre 2022.

(2) IV de l’article L. 114-4 du code de la sécurité sociale.

du ministère du travail, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A ⁽¹⁾ a baissé de 3,8 % au quatrième trimestre de l'année 2022 et de 9,4 % en un an ⁽²⁾.

B. L'AUGMENTATION DE L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS ET L'ACCÉLÉRATION DE LA MAJORATION DE LA DURÉE D'ASSURANCE ONT DES EFFETS VERTUEUX POUR L'ÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE RETRAITE COMME POUR LA RICHESSE NATIONALE

1. La mesure proposée par le présent projet de loi permet de revenir à l'équilibre du système des retraites d'ici 2030

Le présent projet de loi de financement rectificative propose, à son article 7, de relever progressivement l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans, à raison d'un trimestre par an. Il vise également à accélérer le calendrier de majoration de la durée d'assurance requise pour liquider une pension à taux plein, établi par la réforme des retraites de 2014 ⁽³⁾. Ce calendrier augmenterait d'un trimestre d'assurance tous les ans, de telle sorte que la génération née en 1965 devrait valider 172 trimestres, cette condition ne s'appliquant aujourd'hui qu'à compter de la génération née en 1973.

Cette double mesure de relèvement des bornes d'âge et de durée d'assurance qui encadrent le système des retraites permet des économies à hauteur de 7,5 milliards d'euros à l'horizon 2026 et de 17,7 milliards d'euros à horizon 2030, si aucune mesure n'était prise pour accompagner l'augmentation de la durée travaillée, notamment auprès des plus fragiles.

En prenant en compte les mesures exposées *infra* pour assurer le caractère redistributif de la réforme, l'ensemble de la réforme proposée ici permet d'améliorer le solde de 6,2 milliards d'euros en 2027 et de 11,8 milliards d'euros en 2030 ⁽⁴⁾. Ces mesures prises dans leur ensemble permettent donc de rétablir l'équilibre à horizon 2030, contre un déficit de 13,5 milliards d'euros ⁽⁵⁾ si aucune mesure n'était prise.

L'essentiel du rétablissement de l'équilibre serait porté par les régimes de base, à hauteur de 8,1 milliards d'euros en 2030, contre 3,7 milliards d'euros pour les régimes complémentaires, à commencer par celui des salariés – l'Agirc-Arrco.

(1) La catégorie A représente les inscrits tenus de rechercher un emploi, actuellement sans emploi.

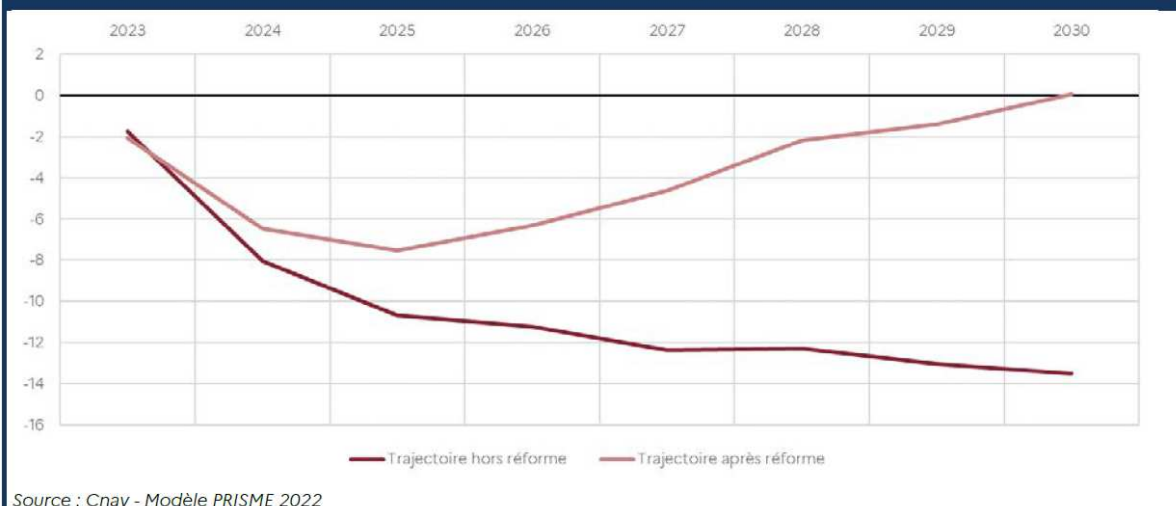
(2) Dares Indicateurs, « Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 4^e trimestre 2022 », janvier 2023.

(3) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

(4) Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

(5) Hypothèses de 4,5 % de taux de chômage et d'augmentation de la productivité du travail de 1 %, en convention EPR.

Graphique 61 – Solde du système de retraite avant et après mesures

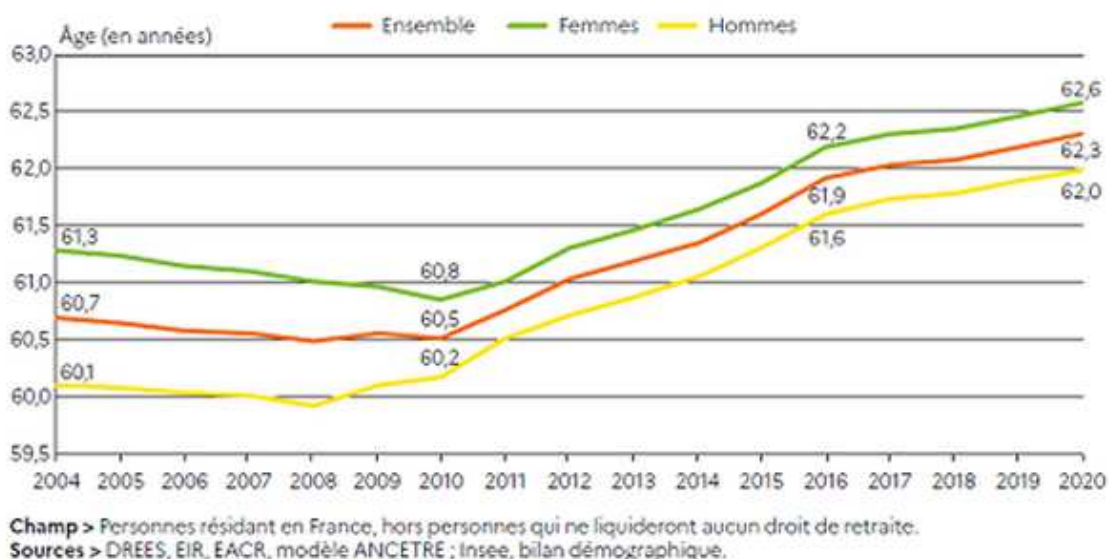


Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

2. La mesure d'âge est adaptée à l'évolution de l'âge de liquidation des pensions

Sous l'effet de l'augmentation de la durée d'assurance requise issue de la réforme de 2014 précitée comme de la réforme de 2010 ⁽¹⁾ ayant augmenté l'âge d'ouverture des droits, l'âge conjoncturel de départ à la retraite ⁽²⁾ a augmenté de 1 an et 10 mois depuis 2010, pour s'établir à 62 ans et 4 mois pour les retraités de droit direct résidant en France.

Graphique 1 : Âge conjoncturel moyen de départ à la retraite, selon le sexe



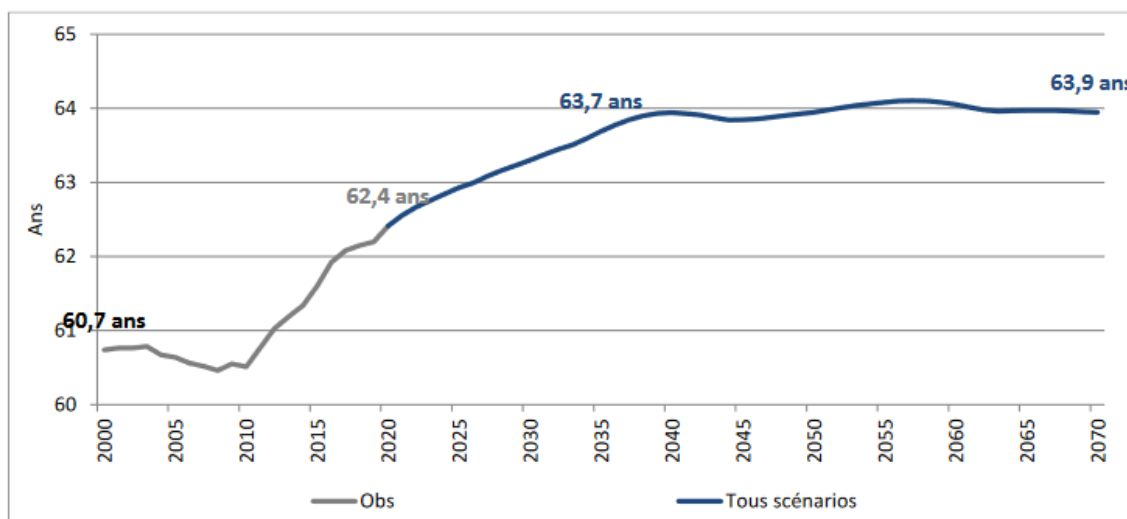
Source : « Les retraités et les retraites. », Drees, édition 2022.

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(2) Cet âge est une construction statistique qui permet de corriger les effets de composition des générations. Il est, à ce titre, plus pertinent que l'âge moyen à la liquidation.

Or, selon le COR ⁽¹⁾, cette évolution devrait se poursuivre pour dépasser l'âge de 63 ans d'ici 2030.

Âge moyen conjoncturel de départ à la retraite

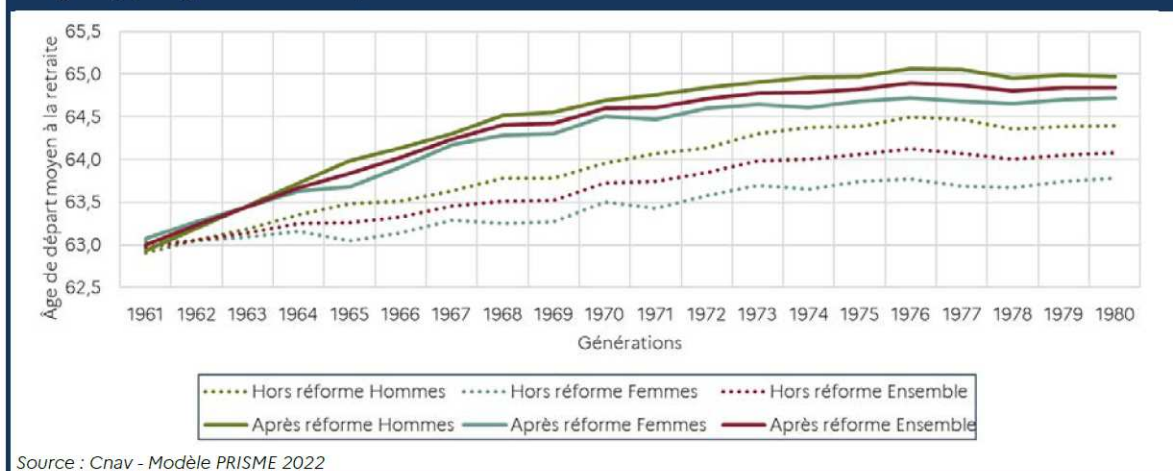


Sources : DREES, modèle ANCETRE, projections COR – septembre 2022.

Source : rapport du COR de septembre 2022.

Selon les données du Gouvernement, si l'on faisait abstraction de l'ensemble des mesures destinées à permettre des départs anticipés pour les personnes inaptes, invalides ou ayant commencé leur carrière tôt, la mesure prévue à l'article 7 conduirait à augmenter cet âge moyen conjoncturel de neuf mois par rapport à une situation sans réforme.

Graphique 28 – Effet sur l'âge moyen de départ à la retraite de la mesure combinant le relèvement de deux années de l'âge légal et la hausse plus rapide de la DAR (si la mesure était appliquée à l'ensemble des assurés, sans les ajustements au titre de l'inaptitude et des carrières longues), par génération et par sexe



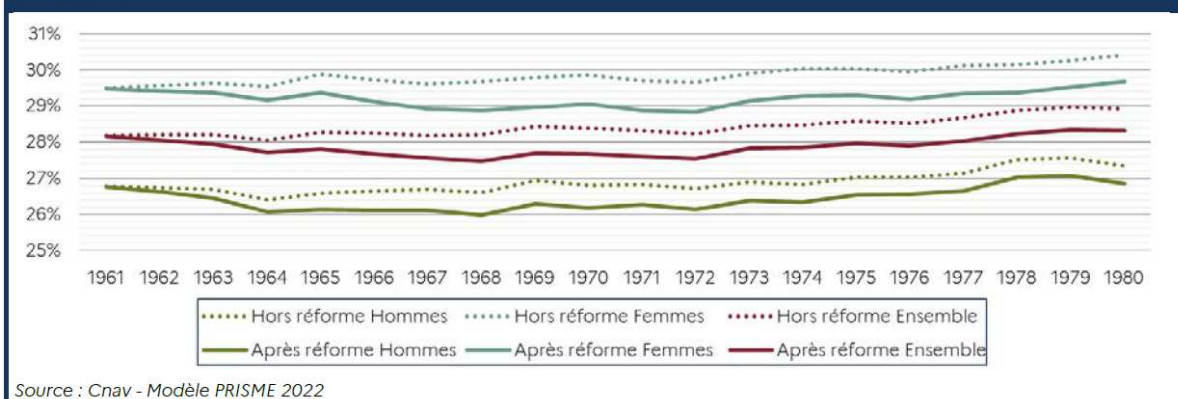
Source : Cnav - Modèle PRISME 2022

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

(1) Rapport de septembre 2022.

Compte tenu des hypothèses actuelles d'espérance de vie, le Gouvernement estime, sur cette même base, que la durée en retraite, qui représente aujourd'hui 28 % de la durée de vie totale en moyenne, resterait proche à terme de ce taux et croîtrait à nouveau à compter de la génération née en 1972.

Graphique 30 – Rapport entre la durée de la retraite et la durée de vie totale, avant et après la mesure combinant le relèvement de l'AOD et la hausse plus rapide de la DAR (si la mesure était appliquée à l'ensemble des assurés, sans les ajustements au titre de l'inaptitude et des carrières longues)



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

3. La mesure d'âge permet d'améliorer la richesse nationale

Outre les effets vertueux pour l'équilibre du système des retraites, la mesure proposée ici conduit en outre à un « choc d'offre » positif sur le marché du travail, soit une augmentation du nombre de personnes qui travaillent. L'effet de cette mesure avait fait l'objet d'une simulation de la direction générale du Trésor, dans la perspective d'une journée d'étude du COR consacrée à ce sujet. Appuyée sur une méthode comptable estimant *ex post* les effets du relèvement de l'âge légal issu de la réforme de 2010, cette simulation aboutit à une amélioration du solde de l'ensemble des administrations publiques de 0,9 % du PIB, dont 0,4 % qui n'est pas lié au solde du système des retraites, à horizon dix ans.

| | Long-terme* |
|---|-------------|
| Surcroît emploi (milliers) | 390 |
| Surcroît de PIB induit (en %) | 1,4 |
| Solde des retraites (% du PIB) | 0,5 |
| Surcroît de dépenses autres risques (% du PIB) | 0,2 |
| Surcroît de recettes, hors cotisations retraites (% du PIB) | 0,6 |
| Soldes toutes APU (% du PIB) | 0,9 |

Données correspondant à une réforme de décalage de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans, au rythme de 3 mois par génération ; * après totale montée en charge (ici 10 ans).

Source : direction générale du Trésor, « Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques », 27 janvier 2022.

Ce résultat, qui prend pour hypothèse la création de 390 000 emplois à terme, est issu d'une méthode qui ne s'appuie pas sur un modèle néokeynésien, contrairement aux estimations proposées cette même journée par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Il est toutefois intéressant d'observer que l'usage de ce modèle néokeynésien « Mésange » aboutit à la conclusion suivante : la hausse de l'âge de départ est la seule réforme créant de l'emploi et augmentant le PIB à moyen terme.

Tableau 2 : Comparaison des effets macroéconomiques de trois types de réformes : report de l'âge d'ouverture des droits, modération des pensions ou hausse des cotisations sociales employeur (années après le début de montée en charge de la réforme)

| Effets sur... | Scénario | 5 ans | 10 ans | 15 ans | 20 ans | Long terme |
|---|--|-------|--------|--------|--------|------------|
| le solde financier du système de retraite ex ante* (en points de PIB) | Tous (par construction des scénarios contrefactuels de modération des pensions ou de hausse des cotisations) | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,1 |
| le PIB (en %) | Report de l'âge d'ouverture des droits | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 1,4 | 1,4 |
| | Modération des pensions | -0,2 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| | Hausse des cotisations sociales employeur | -0,2 | -0,4 | -0,5 | -0,4 | -0,1 |
| l'emploi (en milliers) | Report de l'âge d'ouverture des droits | 60 | 260 | 420 | 450 | 390 |
| | Modération des pensions | -30 | -40 | -10 | 0 | 0 |
| | Hausse des cotisations sociales employeur | -60 | -140 | -130 | -100 | -40 |
| le taux de chômage (en points de pourcentage) | Report de l'âge d'ouverture des droits | 0,5 | 0,7 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| | Modération des pensions | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Hausse des cotisations sociales employeur | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,1 |
| le solde primaire des administrations publiques (en points de PIB) | Report de l'âge d'ouverture des droits | 0,1 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 0,8 |
| | Modération des pensions | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| | Hausse des cotisations sociales employeur | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |

Source : modèle Mésange (DG Trésor et Insee) et modèle Aphrodite (DG Trésor).

Lecture : un report de 2 ans de l'AOD au rythme de 3 mois par génération augmente le PIB de 1,4 point à horizon 20 ans après le début de montée en charge de la réforme et améliore le solde financier du système de retraite ex ante de 0,3 point de PIB à cet horizon. Une modération des pensions permettant la même amélioration du solde financier du système de retraite ex ante n'a pas d'effet sur le PIB à horizon 20 ans. Une hausse des cotisations sociales employeur permettant la même amélioration du solde financier du système de retraite ex ante diminue le PIB de 0,4 point à horizon 20 ans.

* Les effets sur le solde financier du système de retraite « ex ante » ne prennent pas en compte les effets de retour dus à la modification de l'environnement macroéconomique (salaires, PIB etc.) et sont utilisés pour calibrer les deux scénarios contrefactuels (hausse des cotisations et baisse des pensions). Ils diffèrent ainsi des résultats présentés dans le reste de la note. Cette méthodologie qui consiste à comparer les impacts ex ante de mesures est celle traditionnellement retenue dans les évaluations des politiques publiques.

Source : direction générale du Trésor, « Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques », 27 janvier 2022.

4. La mesure d'âge s'inscrit dans un contexte de progression de l'espérance de vie en bonne santé

Le présent projet de loi intervient dans une période au cours de laquelle l'espérance de vie prévisionnelle est bien plus élevée que celle d'aujourd'hui, et où l'espérance de vie en bonne santé est également en progression.

S'agissant du premier point, l'espérance de vie augmenterait toujours significativement, y compris pour les générations nées plus récemment, selon l'Insee. Ainsi, alors que seulement 81 % des femmes et 69 % des hommes nés en 1940 ont atteint l'âge de 65 ans, cela devrait être le cas de 91 % des femmes et de 84 % des hommes nés en 1970 et de la quasi-totalité des filles et des garçons nés en 2022 (96 % et 95 %, avec une variation de plus ou moins 2 points selon le scénario) ⁽¹⁾.

(1) Nathalie Blanpain, « Les filles nées en 2022 pourraient vivre en moyenne 93 ans, les garçons 90 ans », Insee, novembre 2022.

S'agissant de l'espérance de vie en bonne santé en France, celle-ci a fait l'objet d'une étude récente de la Drees ⁽¹⁾, qui établit les constats suivants :

– l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite s'allonge régulièrement en France, mais l'indicateur le plus pertinent demeure l'espérance de vie en bonne santé, ou EVSI (espérance de vie sans incapacité) ;

– cette espérance de vie s'élève à 12,1 ans pour les femmes à 65 ans en 2020 et à 10,6 ans pour les hommes au même âge, à cette même date. L'espérance de vie sans incapacité sévère atteint, quant à elle, 18,1 ans pour les femmes et 15,7 ans pour les hommes ;

– entre 2008 et 2020, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a augmenté de 2 ans et 1 mois pour les femmes et de 1 an et 11 mois pour les hommes. L'espérance de vie sans incapacité sévère augmente également au cours de la même période, de 1 an et 6 mois pour les femmes et de 1 an et 8 mois pour les hommes ;

– en 2019, la France se situe à la première position dans l'Union européenne (*ex aequo* avec l'Espagne) en termes d'espérance de vie à 65 ans, pour les hommes comme pour les femmes ;

– enfin, toujours en 2019, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans des hommes en France est légèrement supérieure (+ 2 mois) à la moyenne européenne, qui s'établit à 10,2 ans pour l'Union européenne. Pour les femmes, l'écart avec la moyenne européenne (10,4 ans) est plus important (+ 1 an et 2 mois).

5. La mesure d'âge intervient dans un contexte où les travailleurs français connaissent des âges de sortie du marché du travail parmi les plus précoces d'Europe

Les analyses comparatives de l'OCDE ⁽²⁾ et de la Commission européenne ⁽³⁾ montrent que la France, avec la Belgique et l'Espagne, connaît des âges de sortie du marché du travail plus précoces que les autres pays européens de deux à trois ans, voire quatre ans avec la Suède.

Cet écart avec nos partenaires européens est également constaté par le COR, alors que l'âge d'ouverture des droits actuel en France fait partie des plus bas des pays de l'OCDE suivis par le Conseil.

(1) Thomas Deroyon, Drees, « En 2020, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 12,1 ans pour les femmes et de 10,6 ans pour les hommes », octobre 2021.

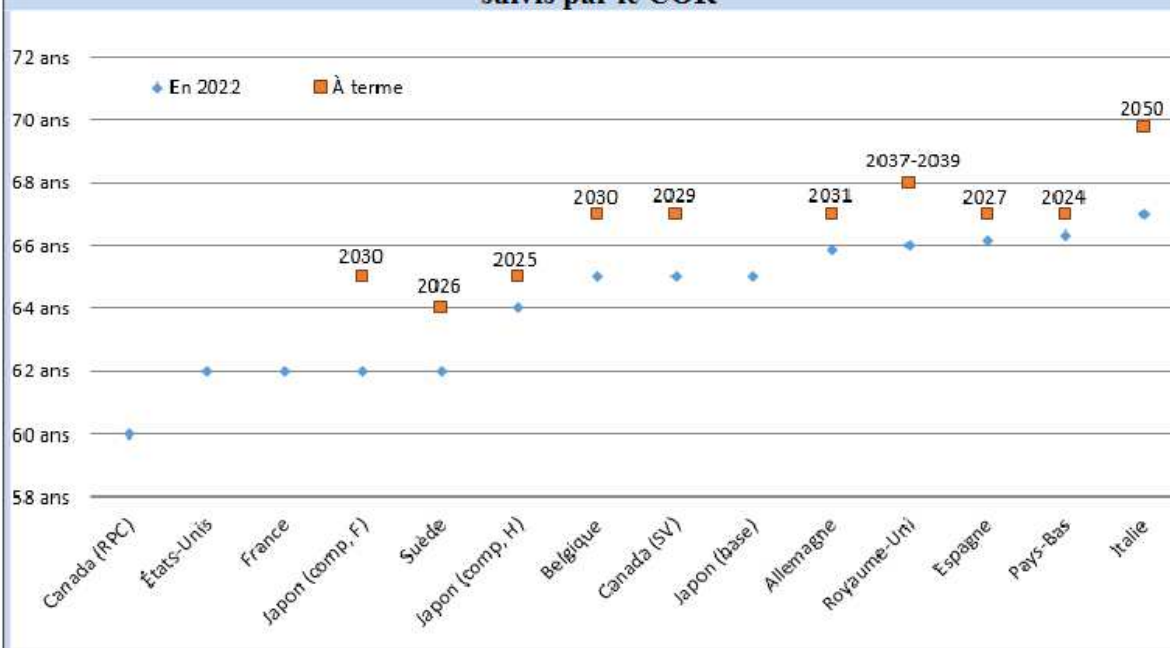
(2) OCDE, *Statistics on average effective age of retirement*, 2020.

(3) Commission européenne, *The Ageing Report 2021*.

Âge de départ à la retraiteⁱ et durées de retraite à l'international

Sauf exceptions (liées à la durée de carrière, la pénibilité, ou l'invalidité), l'âge d'ouverture des droits au 1^{er} janvier 2022 est de : 60 ans pour le Régime des Pensions du Canada (et Retraite Québec) ; 62 ans aux États-Unis, en France, en Suède et dans le régime collectif obligatoire japonais pour les femmes mais 64 ans pour les hommes ; 65 ans en Belgique, dans le régime universel de base japonais et dans le régime universel de Sécurité de la vieillesse canadien ; 65 ans et 10 mois en Allemagne ; 66 ans au Royaume-Uni ; 66 ans et 2 mois en Espagne ; 66 ans et 4 mois aux Pays-Bas, et 67 ans en Italie.

Figure 5.II – Âges d'ouverture des droits au 1^{er} janvier 2022 et à terme dans les pays suivis par le COR



Source : textes législatifs et réglementaires des pays étudiés – situation au 1^{er} janvier 2022

Dans les pays de l'Union Européenne suivis par le COR, c'est en France que la durée de retraite est la plus élevée en 2019, autant pour les hommes (22,2 ans) que pour les femmes (26,7 ans). A l'opposé, la durée de retraite est la plus faible aux Pays-Bas pour les hommes (18,3 ans), et en Allemagne pour les femmes (21,4 ans). L'écart entre les femmes et les hommes varie de 2,4 ans (Italie) à 4,5 ans (France).

Source : rapport du COR de septembre 2022.

Au regard des législations de la plupart des pays européens, la France demeurera, à l'issue de la réforme, l'un des pays de l'OCDE où l'âge d'ouverture des droits est le plus bas.

6. La mesure d'âge permet d'augmenter le montant moyen des pensions

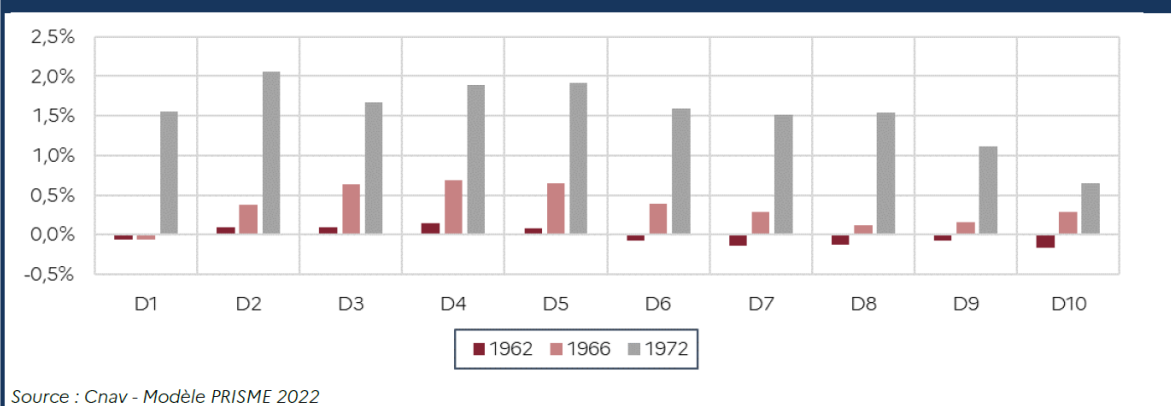
Ainsi que le directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse l'a confirmé à la rapporteure, le relèvement de l'âge légal aboutit mécaniquement à relever le montant des pensions, en raison des effets à la fois sur le salaire de référence, qui sera plus élevé dans le régime général et, surtout, dans la fonction publique, sur le taux de proratisation dans les régimes de base et, si elles le décident, une augmentation des points servis par les organismes complémentaires.

Des effets contraires s'appliqueront du fait de l'augmentation de la durée d'assurance, notamment sur les mécanismes de surcote, de décote et de proratisation.

Toutefois, selon le rapport annexé au projet de loi, le premier effet l'emporte sur le second, à moyen terme, aboutissant à une pension moyenne de 19 000 euros ⁽¹⁾ pour la génération née en 1970 et de près de 20 000 euros par an pour la génération née en 1980.

Par ailleurs, et là encore sans retenir les mesures d'accompagnement exposées *infra*, cette amélioration du montant des pensions, qui va croissant avec les générations, suit une tendance redistributive, les cinq premiers déciles étant ceux pour lesquels l'augmentation de la pension moyenne est la plus forte.

Graphique 33 – Variation de la pension moyenne sous l'effet de la mesure panachant le relèvement de l'AOD et la hausse plus rapide de la DAR (si la mesure était appliquée à l'ensemble des assurés, sans les ajustements au titre de l'inaptitude et des carrières longues ni prise en compte des mesures sur les minima de pension), par décile de pension, pour les générations 1962, 1966 et 1972



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

Le risque, toutefois, qu'apparaissent des « perdants » concernant les générations nées en 1962 et 1966 comptabilisées dans les premiers déciles, dont la pension pourrait diminuer, justifie néanmoins la mise en place de mesures fortes d'accompagnement.

IV. RENFORCER LA JUSTICE DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE SUPPOSE DE REDISTRIBUER D'AVANTAGE ENVERS LES ASSURÉS LES PLUS MODESTES ET DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES PLUS FRAGILES

Les effets négatifs liés à l'augmentation de la durée travaillée ou à l'augmentation de la durée d'assurance requise sur le montant des pensions liquidées sont sensiblement amoindris en vertu des dispositions destinées à protéger les plus fragiles. Ces mesures représentent un tiers du montant total des économies qui sont issues du relèvement de l'âge légal et de la majoration de durée d'assurance.

(1) Euros constants 2020.

Graphique 60 – Effet financier des mesures à l’horizon 2040 sur le champ du système de retraite, en Md€ courants (hors mesures supplémentaires en recettes)



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

Ainsi, 40 % de nos concitoyens bénéficieront ainsi de la possibilité de partir à la retraite à un âge anticipé par rapport à l’âge légal.

A. LA RÉFORME PRÉSERVE LES PERSONNES LES PLUS FRAGILES D’UN DÉPART À LA RETRAITE PLUS TARDIF

À la différence du précédent relèvement de l’âge d’ouverture des droits en 2010, le présent projet de loi distingue l’âge légal d’ouverture des droits de l’âge applicable aux plus fragiles pour liquider leurs pensions à taux plein. Cet âge est aujourd’hui de 62 ans pour les personnes invalides, reconnues inaptes, affectées d’un taux d’incapacité permanente de plus de 10 % ou encore les titulaires de l’allocation aux adultes handicapés.

Cet âge sera maintenu et sera inférieur, à l’issue de la réforme, de deux ans par rapport à l’âge légal.

C’est une mesure de justice sociale et de reconnaissance d’une nécessaire différence de traitement entre les travailleurs selon leur situation de santé ou leur degré de handicap.

C’est une mesure adaptée à l’évolution de l’espérance de vie, puisque l’écart dans la durée passée à la retraite s’établit aujourd’hui à trois ans entre les personnes

liquidant leurs pensions au titre de l'invalidité et de l'inaptitude et les autres assurés pour la génération 1962, et de 2,2 ans pour la génération née en 1972.

C'est une mesure d'honnêteté budgétaire, puisque la Drees ⁽¹⁾ a estimé que le relèvement de l'âge de départ pour les personnes en situation d'inaptitude et d'invalidité en 2010 s'était traduit par une dépense supplémentaire de 1,8 milliard d'euros.

B. LA RÉFORME PROPOSE DES MESURES AMBITIEUSES ET UN FINANCEMENT CONSIDÉRABLE POUR PRÉVENIR ET RÉPARER L'USURE PROFESSIONNELLE

Selon l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), l'usure professionnelle se définit comme étant un processus d'altération de la santé qui s'inscrit dans la durée et qui résulte d'une exposition prolongée à des contraintes de travail.

La prévention de l'usure professionnelle revêt plusieurs enjeux :

- d'abord un enjeu de santé pour les personnes qui y sont confrontées ;
- ensuite un enjeu d'employabilité : mieux prévenir l'usure professionnelle permet de favoriser le maintien durable dans l'emploi, en particulier des seniors ;
- enfin, un enjeu de compétitivité pour les entreprises puisque l'usure professionnelle favorise l'absentéisme, l'inaptitude ou le départ précoce de salariés compétents.

En matière d'usure professionnelle, le projet de loi de financement de la sécurité sociale traduit la priorité du Gouvernement d'agir pour prévenir l'exposition aux facteurs de risque et de pénibilité afin d'atténuer leurs conséquences néfastes sur la santé des travailleurs. Il s'inscrit à ce titre dans le prolongement de la réforme de 2014.

1. Renforcer les droits des bénéficiaires du C2P

● La création du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) comme corollaire de l'allongement de la durée des carrières, a été une avancée majeure. Pourtant, sa mise en place s'est avérée plus complexe qu'initialement anticipée. En effet, le rapport de MM. Gaby Bonnard, Pierre-Louis Bras et Jean-François Pilliard, remis au Gouvernement en 2016, soulevait la difficile appropriation du C3P par les entreprises, alertant sur le risque que la multiplication des critères de pénibilité donne lieu à une action de prévention plus théorique qu'avérée ⁽²⁾.

(1) Note DREES-BRET n°21-43, « Évaluation de l'augmentation des dépenses de certaines prestations sociales induite par un relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite ».

(2) Gaby Bonnard, Pierre-Louis Bras et Jean-François Pilliard, « Améliorer la santé au travail, l'apport du dispositif pénibilité », novembre 2016.

En raison des difficultés rencontrées par les employeurs des TPE et PME pour apprécier et déclarer l'exposition de leurs salariés à certains facteurs de risques professionnels, le C3P a fait l'objet d'une importante réforme en 2017, à l'occasion de la prise des ordonnances réformant le code du travail.

Le passage du C3P au C2P – compte professionnel de prévention – en 2017 poursuivait un triple objectif « *de simplification, de sécurisation juridique et de prévention* » ⁽¹⁾, en préservant les apports de la C3P tout en garantissant une mise en œuvre simple et opérationnelle du dispositif. Cette simplification impliquait de mieux cibler les facteurs de risque, de manière à permettre la mise en œuvre d'une action efficace en faveur de la prévention et de la réduction des situations de pénibilité au travail. Ont ainsi été exclus du C2P les facteurs de risques ergonomiques – postures pénibles, port de charges lourdes et vibrations mécaniques –, particulièrement difficile à quantifier et mesurer.

Cette réforme a permis sans aucun doute d'accélérer la montée en charge du dispositif. De fait près de 1 900 000 salariés bénéficient aujourd'hui d'un compte professionnel de prévention. En pratique, le C2P reste pourtant très peu utilisé par ses bénéficiaires. Selon les données contenues dans le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale AT-MP de 2022, depuis la création du dispositif, sur les 1 900 000 bénéficiaires d'un C2P, seuls 13 600 salariés s'en sont servis (soit à peine 0,7 %). L'utilisation du C2P se répartit de la façon suivante :

SALARIÉS AYANT DEMANDÉ LA CONVERSION DE POINTS C2P (ENTRE 2015 ET 2021)

| | Nombre de salariés ayant fait usage du C2P | Pourcentage du total des salariés ayant fait usage du C2P | Pourcentage du total des bénéficiaires d'un C2P |
|---------------------------------|--|---|---|
| Financement de formation | 1 500 | 11,0 % | 0,1 % |
| Réduction du temps de travail | 2 600 | 19,1 % | 0,1 % |
| Majoration de durée d'assurance | 9 600 | 70,6 % | 0,5 % |
| Total | 13 600 | 100 % | 0,7 % |

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale 2022 – Branche AT-MP.

- Le projet de réforme des retraites prévoit trois mesures pour renforcer les droits acquis par les salariés exposés à des facteurs de pénibilité :

- les seuils des principaux facteurs d'exposition (travail de nuit et travail en équipes successives alternantes) seront abaissés : le seuil permettant l'acquisition de points au titre du travail de nuit serait abaissé de 120 à 100 nuits par an tandis que celui du travail en équipes successives alternantes passerait de 50 à 30 nuits par an ;

- le plafonnement à 100 du nombre de points qu'un salarié peut acquérir au cours de sa carrière sera supprimé ;

(1) Rapport de M. Laurent Pietrazewski fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, 2017.

– le nombre de points acquis en cas de polyexposition ne serait plus plafonné à 2 par trimestre, quel que soit le nombre de facteurs de risque, mais serait proportionnel au nombre de risques. Cette mesure est susceptible de majorer les droits de plus de 8 000 personnes chaque année.

En outre le C2P ouvrira désormais droit au financement de congés de reconversion professionnelle permettant aux salariés concernés de financer des actions de formation tout en bénéficiant d'un maintien de leur rémunération lorsque celles-ci se tiennent sur tout ou partie de leur temps de travail.

2. Agir en amont pour prévenir l'exposition aux facteurs de risques ergonomiques

- Les facteurs de risques ergonomiques sont à l'origine de près de 90 % des maladies professionnelles reconnues. Pourtant, dans la mesure où ils donnent lieu à des incapacités permanentes d'un taux souvent inférieur à 10 %, ils sont mal pris en compte par les dispositifs actuels de retraite pour incapacité permanente. En outre, les données disponibles montrent que les obligations légales introduites par les précédentes réformes des retraites n'ont pas permis de limiter efficacement l'exposition des salariés à ces contraintes.

Réalisée auprès de plus de 1 200 professionnels de santé au travail et de 26 500 travailleurs du secteur privé et des trois fonctions publiques, l'enquête SUMER menée par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail révèle l'ampleur de l'exposition aux facteurs de risques « ergonomiques ».

PROPORTION DE SALARIÉS EXPOSÉS AUX GRANDS TYPES DE CONTRAINTES PHYSIQUES

(en %)

| Grands types de contraintes physiques | Ensemble des employeurs | Secteur privé | Fonction publique d'État | Fonction publique territoriale | Fonction publique hospitalière |
|---|-------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Contraintes posturales et articulaires | 71,5 | 71,6 | 55,8 | 80,6 | 82,7 |
| Manutention manuelle de charges | 34,3 | 35,0 | 41,5 | 43,1 | 53,5 |
| Conduite (machine mobile, automobile, camion) | 31,2 | 32,8 | 29,5 | 38,2 | 31,1 |
| Nuisances sonores | 32,9 | 31,4 | 22,0 | 35,3 | 27,0 |
| Situations avec contraintes visuelles | 30,0 | 30,3 | 18,8 | 30,2 | 14,2 |
| Nuisances thermiques | 21,0 | 20,8 | 13,8 | 27,0 | 14,0 |
| Travail avec machines et outils vibrants | 13,8 | 14,9 | 3,4 | 19,0 | 7,5 |
| Radiations, rayonnements | 2,7 | 2,6 | 1,9 | 1,0 | 5,1 |
| Travail en air et espace contrôlés | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 0,1 | 4,6 |

Source : Dares, « Les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé en 2017, Enquête Sumer 2017, Synthèse.Stat' n° 31, décembre 2019.

● Afin d'améliorer la prévention de l'exposition à ces facteurs de risque lié à des contraintes physiques marquées, la réforme propose une approche globale ambitieuse et adaptée à la spécificité de ces risques.

L'article 9 prévoit d'abord que les branches professionnelles engagent des négociations permettant un recensement des métiers les plus exposés à ces facteurs de risques. Ces négociations serviront de base à la mise en place d'un suivi médical renforcé à destination des salariés exerçant ces métiers :

– à l'occasion de la visite médicale de mi-carrière, instaurée par la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, le médecin du travail pourra proposer des mesures d'aménagement, d'adaptation ou de transformation du poste de travail ainsi que des mesures d'aménagement du temps de travail ;

– une visite médicale de fin de carrière sera organisée lorsque le salarié atteint 60 ans, laquelle sera l'occasion pour le professionnel de santé au travail de l'informer, le cas échéant de son éligibilité au départ en retraite pour inaptitude, lui permettant de partir à la retraite deux ans avant l'âge légal ⁽¹⁾.

Un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU) sera mis en place pour participer au financement, par les

⁽¹⁾ Article L. 351-7 du code de la sécurité sociale.

employeurs, d'actions de sensibilisation et de prévention, d'actions de formation et d'action de reconversion à destination des salariés particulièrement exposés à ces facteurs de risque ergonomique. Le fonds sera doté de 200 millions d'euros par an, soit 1 milliard d'euros sur l'ensemble du quinquennat.

Un fonds pour la prévention de l'usure professionnelle spécifique aux établissements de santé et aux établissements sociaux et médico-sociaux publics sera également créé, les conditions de fonctionnement et son champ de compétences faisant l'objet d'une mission confiée à des personnalités qualifiées.

3. Agir en aval pour réparer les conséquences de l'usure professionnelle via l'assouplissement du dispositif de retraite pour incapacité permanente

Créé à l'occasion de la réforme de 2010, le dispositif de départ en retraite pour incapacité permanente permet aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle dont le taux d'incapacité est supérieur à 10 % de partir en retraite deux ans avant l'âge légal.

Les données contenues dans le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale de la branche vieillesse montrent toutefois un faible taux de recours à ce dispositif, lequel peut s'expliquer par des conditions d'accès complexes et un manque d'information : en 2021, seules 19 % des personnes potentiellement éligibles ont recouru à ce dispositif, soit moins de 4 000 départs sur les 21 000 personnes de 60 ans qui bénéficient d'une rente AT-MP avec un taux d'au moins 10 %.

Dans le prolongement des ordonnances de 2017, la réforme propose un assouplissement des conditions d'éligibilité à ce dispositif de réparation qui pourrait augmenter le taux de recours de près de 40 %.

C. LES MINIMA DE PENSIONS SERONT REVALORISÉS À UN NIVEAU INÉDIT

1. Garantir la promesse faite en 2003 d'assurer une retraite à 85 % du Smic net pour les futurs retraités justifiant d'une carrière intégralement cotisée au Smic

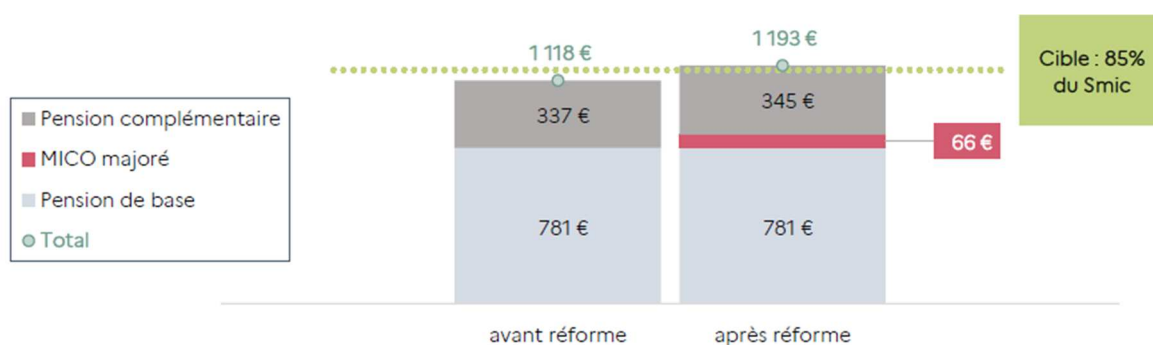
- Afin que soit à nouveau garanti l'objectif fixé par le législateur en 2003 d'une pension de retraite minimale équivalente à 85 % du Smic net lors de la liquidation pour les salariés du régime général et les salariés agricoles qui ont cotisé toute leur vie au niveau du Smic, la réforme :

- revalorise jusqu'à 100 euros par mois le montant des minima de pensions des salariés du privé et des salariés et non-salariés agricoles à compter du 1^{er} septembre 2023 ;

– instaure un mécanisme d’indexation du minimum contributif majoré (MiCo) sur l’évolution du Smic pour garantir ce progrès à travers les générations.

Ainsi, un salarié né en 1961 qui a cotisé exactement la durée minimale d’assurance requise pour partir à la retraite en septembre 2023 verra sa pension augmenter de 66 euros par mois, suffisamment pour atteindre le seuil de 85 % du Smic net.

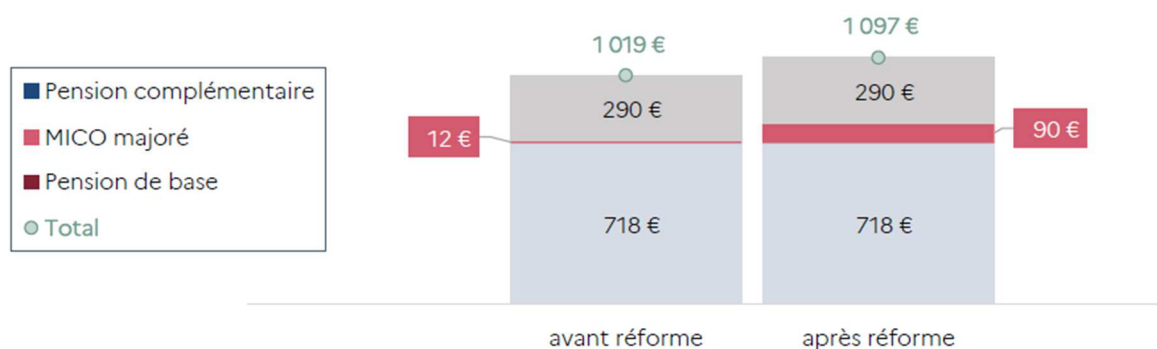
EFFET DE LA RÉFORME POUR UN ASSURÉ NÉ EN 1961 AVEC UNE CARRIÈRE COMPLÈTE AU SMIC EN TANT QUE SALARIÉ



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, p. 76. La hausse de 8 euros du montant de la pension de retraite complémentaire correspond à l’effet du décalage du départ à la retraite liée aux mesures d’âge.

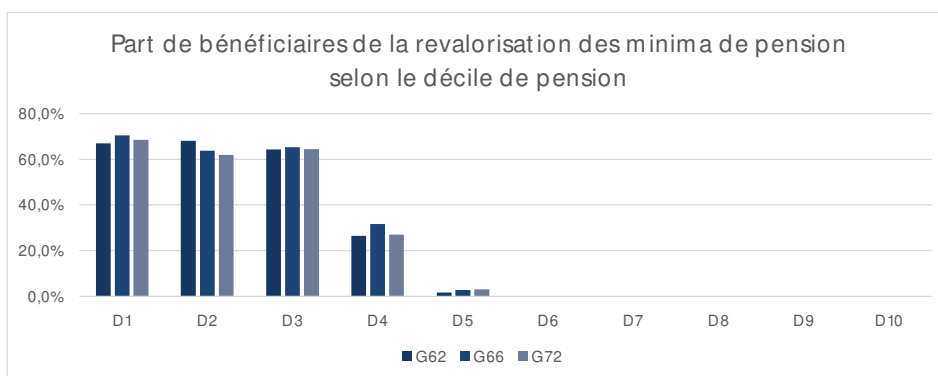
La revalorisation des minima de pensions se traduira également par des gains significatifs pour les salariés ayant une carrière heurtée.

EFFET DE LA RÉFORME POUR UN ASSURÉ NÉ EN 1961 AVEC UNE CARRIÈRE HEURTÉE EN TANT QUE SALARIÉ (120 TRIMESTRES COTISÉS AU SMIC + LE RESTE VALIDÉ AU TITRE DU CHÔMAGE)



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, p. 76.

● À terme, le nombre de bénéficiaires de ces revalorisations s’établirait entre 180 000 et 200 000 personnes par an. La mesure bénéficie principalement aux premiers déciles de pensions. Entre 60 et 70 % des assurés les plus modestes en bénéficieraient.



Source : Cnav, modèle Prisme.

La mesure permettrait une hausse moyenne de la pension annuelle de plus 400 euros pour les personnes qui bénéficient de la revalorisation, pour la génération 1962, les gains étant croissants pour les générations suivantes.

VARIATION DE LA PENSION ANNUELLE SOUS L'EFFET DE LA MESURE DE REVALORISATION DES MINIMA DE PENSION, PAR DÉCILE DE PENSION EN EUROS CONSTANTS 2020 (GÉNÉRATION 1962)



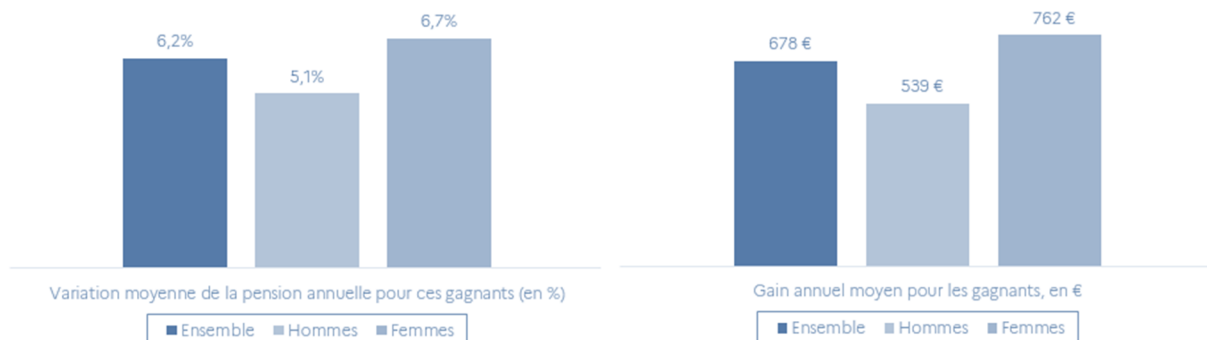
Source : Cnav, modèle Prisme.

2. Les retraités actuels bénéficiant de minima de pensions verront leur retraite considérablement augmenter

- Conformément à l'engagement de la Première ministre, les retraités actuels qui perçoivent une pension du régime général et du régime des salariés agricoles bénéficieront d'une revalorisation de leur pension pouvant aller jusqu'à 100 euros par mois pour ceux qui justifient d'une carrière complète. Cette mesure constitue un effort financier massif de près de 1,3 milliard d'euros par an en faveur de 1 800 000 de nos concitoyens les plus fragiles.

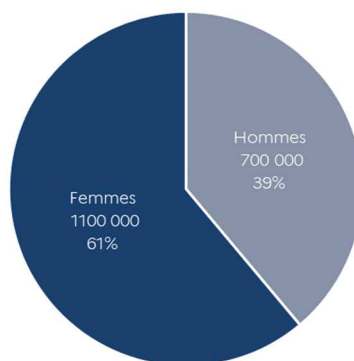
Les retraités concernés se situent en effet parmi les cinq premiers déciles de pensions. Ils bénéficieront d'une hausse moyenne de 6 %, soit une amélioration moyenne de 680 euros de leur pension annuelle. C'est également une mesure particulièrement favorable aux femmes, lesquelles sont plus nombreuses à remplir les conditions d'éligibilité aux minima de pensions.

VARIATION MOYENNE DU MONTANT DE LA PENSION POUR LES RETRAITÉS QUI BÉNÉFICIENT DE LA MESURE DE REVALORISATION DU MINIMUM DE PENSION (EN % ET EN EUROS 2020)



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022.

RÉPARTITION DES RETRAITÉS BÉNÉFICIAIRES DE LA REVALORISATION DU MINIMUM DE PENSION VIA LE RECALCUL DE LEUR PENSION DE RETRAITE



Source : Cnav - Modèle PRISME 2022.

3. La situation des retraités agricoles les plus fragiles sera prise en compte

Bien que les mesures de revalorisation des petites retraites agricoles adoptées sous la précédente législature à l'initiative de M. André Chassaigne aient constitué des avancées sociales majeures, un certain nombre d'agriculteurs en restent toutefois exclus compte tenu des règles d'éligibilité aux dispositifs sur lesquels ces revalorisations sont adossées.

Il en va ainsi des retraités agricoles qui, bien que bénéficiant du taux plein, ne justifient pas de la durée d'assurance requise pour le bénéfice de l'attribution du complément différentiel de points de retraite complémentaire. Il s'agit plus spécifiquement de ceux qui sont partis à la retraite à l'âge de la décote ou au titre de l'inaptitude ou de l'incapacité permanente pourtant déjà particulièrement fragilisés. Pour remédier à cette situation, l'article 10 supprime les obstacles à l'accès à ces mesures pour ces agriculteurs.

L'assouplissement de ces règles va dans le sens de l'égalité entre les femmes et les hommes au regard de leurs droits à retraite. En effet, les femmes agricultrices étaient plus nombreuses à être écartées de ces mesures compte tenu du fait qu'elles sont souvent dans l'obligation de prolonger leur activité professionnelle jusqu'à l'âge du taux plein.

D. UNE RÉFORME PLUS PARTICULIÈREMENT PORTEUSE DE PROGRÈS POUR LES AIDANTS ET LES BÉNÉFICIAIRES DE TUC ET DE DISPOSITIFS SIMILAIRES

1. Les aidants bénéficieront d'une assurance vieillesse adaptée à leurs besoins

Cheville ouvrière indispensable de notre système de solidarité, les aidants sont souvent contraints d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle pour s'occuper de personnes en perte d'autonomie ou en situation de handicap. Cette situation peut avoir de fâcheuses conséquences sur leurs droits à la retraite en réduisant leur revenu et en les empêchant de valider des trimestres d'assurance.

Afin d'accompagner les aidants dans la constitution de leurs droits à la retraite, le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale instaure une assurance qui leur est spécifiquement dédiée : l'assurance vieillesse des aidants.

Ce dispositif permettra de maintenir l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général de près de 60 000 aidants aujourd'hui affiliés à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et d'élargir ce droit à 40 000 autres personnes qui ne remplissent aujourd'hui pas les conditions d'éligibilité à l'AVPF.

2. Les bénéficiaires de travaux d'utilité collective et d'autres dispositifs similaires seront rétablis dans leurs droits à la retraite

Conçus à partir des années 1970 en réponse à l'émergence du chômage de masse, de nombreux dispositifs d'aide à l'insertion dans l'emploi par l'exercice d'une activité professionnelle ont été proposés aux jeunes sous la forme de stages de la formation professionnelle.

Les règles de cotisations spécifiques applicables à l'époque ne leur ont pas permis de valider les trimestres de retraite correspondant à ces périodes de travail alors même qu'une grande majorité d'entre eux exerçait des tâches et des activités normalement dévolues à des salariés disposant d'un contrat de travail.

Alertée par les associations de représentants des personnes ayant bénéficié de ce type de dispositif, la commission des affaires sociales a confié une mission « flash » à MM. Paul Christophe et Arthur Delaporte, laquelle a abouti à des recommandations visant à valider rétroactivement ces périodes de stage pour la retraite.

Dans le prolongement de ces travaux, le projet de réforme prévoit ainsi de réparer cette situation injuste pour les bénéficiaires de travaux d'utilité collective, des stages pratiques en entreprise, des stages « jeunes volontaires » et des programmes d'insertion locale.

Outre l'avancée indéniable pour les personnes concernées, le choix fait par le Gouvernement de reprendre une mesure faisant l'objet d'un large consensus transpartisan traduit l'esprit de concertation dans lequel il a élaboré cette réforme.

V. AMÉLIORER LE TAUX D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS CONSTITUE UN AXE MAJEUR ET INDISPENSABLE DE LA RÉFORME

A. LA SITUATION FRANÇAISE EN MATIÈRE D'EMPLOI DES SENIORS EST ALARMANTE

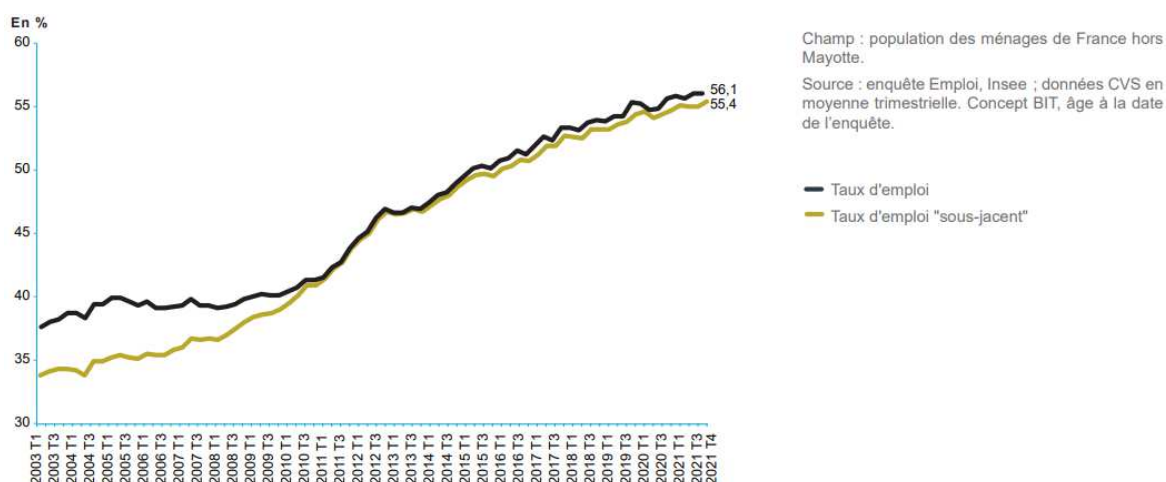
Aucune réforme des retraites ne saurait être complète et efficace sans prendre en compte pleinement la problématique persistante de l'emploi des personnes les plus âgées sur le marché du travail. Même s'il fait débat, le terme de « travailleur expérimenté » ou « senior » est régulièrement utilisé par les différents rapports ⁽¹⁾ pour désigner le plus communément les personnes de plus de 55 ans. Toutefois, la rapporteure générale tient à rappeler que la tranche d'âge allant de 45 à 54 ans peut, elle aussi, être touchée par une discrimination liée à l'âge. Une analyse fondée sur une borne d'âge trop stricte peut également inciter les pouvoirs publics à ne pas penser les politiques de retour à l'emploi suffisamment en amont.

Il est cependant établi que notre pays accuse un retard important par rapport à nos partenaires européens en ce qui concerne le taux d'emploi des salariés âgés, et tout particulièrement pour les personnes de plus de 60 ans. Cette situation est due à l'héritage de plusieurs décennies d'incitations à la préretraite, dont les effets ont mis du temps à être effacés. Depuis le début des années 2000, la France a fait d'importants progrès, comme le rappelle le COR ⁽²⁾ : entre 2000 et 2017, le taux d'activité a progressé de près de 25 points de pourcentage pour les 55-59 ans, de 20 points pour les 60-64 ans et de 4 points pour les 65-69 ans.

(1) *Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020 ; Assemblée nationale, rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés et présenté par M. Didier Martin et M. Stéphane Viry, 16 septembre 2021.*

(2) *Conseil d'orientation des retraites, « La situation des seniors sur le marché du travail : éléments de cadrage statistique », document de travail n° 2, séance plénière du 21 novembre 2018.*

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DES TAUX D'EMPLOI DES 55-64 ANS



Source : Dares.

Toutefois, des difficultés majeures persistent : le taux d'emploi des seniors en France reste faible lorsqu'on le compare avec les performances des autres États de l'OCDE ou de l'Union européenne : 53,8 % en France en 2020, contre 59,6 % pour l'ensemble de l'Union européenne et même 60,2 % pour les pays membres de la zone euro. Les États du cœur et du nord de l'Europe se distinguent par des succès particulièrement notables en la matière. Cette situation est encore plus alarmante en France pour les personnes entre 60 et 64 ans, dont le taux d'emploi est près de deux fois inférieur à celui des États du cœur de l'Europe et de la Scandinavie.

TAUX D'EMPLOI DES 60-64 ANS EN 2020 (%)



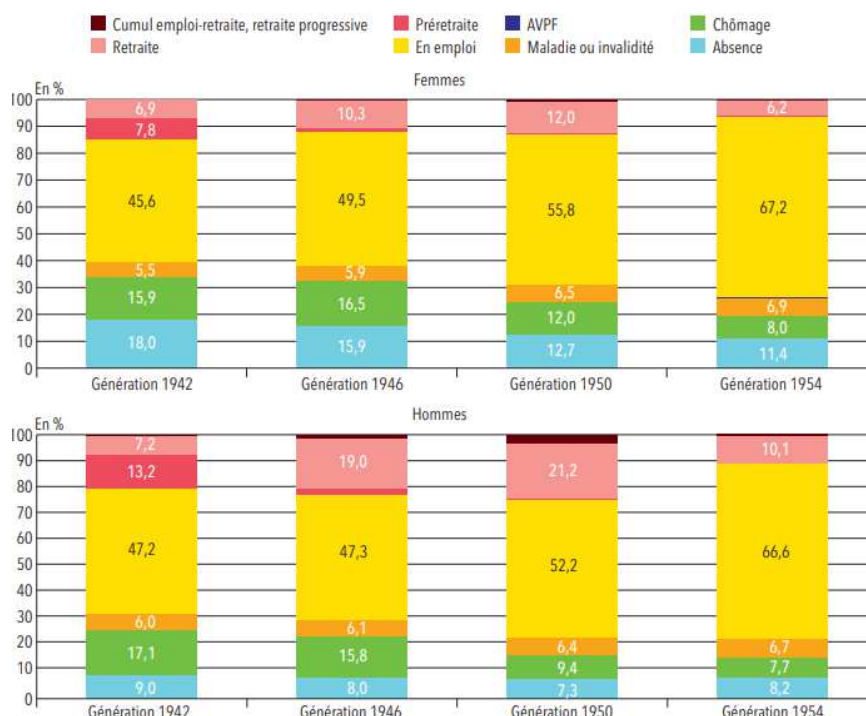
Source : Dares.

Les économistes ont identifié « l'effet horizon »⁽¹⁾ pour expliquer cette situation. Il s'agit d'un comportement économique qui conduit les acteurs à optimiser leurs décisions en fonction du nombre d'années restantes avant l'âge de départ à la retraite. Des stéréotypes liés à l'âge continuent également à exister et à être très préjudiciables aux salariés âgés.

(1) Patrick Aubert, « L'effet horizon : de quoi parle-t-on ? », document n° 6 de la séance du COR du 4 mai 2011.

Au total, d'après France Stratégie ⁽¹⁾, sur les années 2015 à 2017, en moyenne en France, 29 % des personnes âgées de 60 ans n'étaient ni en emploi, ni en retraite, dont environ 7 % au chômage ou dans son « halo », et 22 % inactives. Le reste des personnes, est soit en emploi (42,2 %), soit à la retraite (26,6 %), soit encore en cumul emploi-retraite (2,3 %). Or, selon la Drees ⁽²⁾, un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté.

SITUATION PRINCIPALE À 59 ANS POUR LES FEMMES ET LES HOMMES DES GÉNÉRATIONS 1942, 1946, 1950 ET 1954



Source : Drees.

B. UN NOUVEL INDICATEUR POUR OBJECTIVER LA SITUATION ET OBLIGER LES ENTREPRISES À ENGAGER DES NÉGOCIATIONS

Il y a donc urgence à agir pour améliorer cette situation qui ne saurait être acceptée. Le présent PLFRSS propose donc plusieurs mesures centrales en ce sens, dont la création d'un nouvel indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés, qui doit conduire les entreprises à se saisir beaucoup plus fortement de l'enjeu de l'emploi des seniors.

Non seulement cet indicateur sera obligatoirement publié dans les entreprises de plus de 300 salariés, sous peine de pénalités financières, mais il devra aussi servir de base à la négociation obligatoire dans ces entreprises. Il s'agit d'une innovation qui doit servir d'outil de politique publique et de prise de conscience

(1) France Stratégie (Emmanuelle Prouet et Julien Rousselon), « Les seniors, l'emploi et la retraite », octobre 2018.

(2) Drees, « Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté », Études et résultats n° 1079, septembre 2018.

rapide du retard de notre pays. L'indicateur aura aussi l'avantage d'être facilement adaptable en fonction des entreprises et des branches, tant les secteurs connaissent des spécificités en matière d'emploi des seniors. Cet indicateur pourra donc être un outil central du pilotage des politiques publiques visant à améliorer l'emploi des salariés âgés.

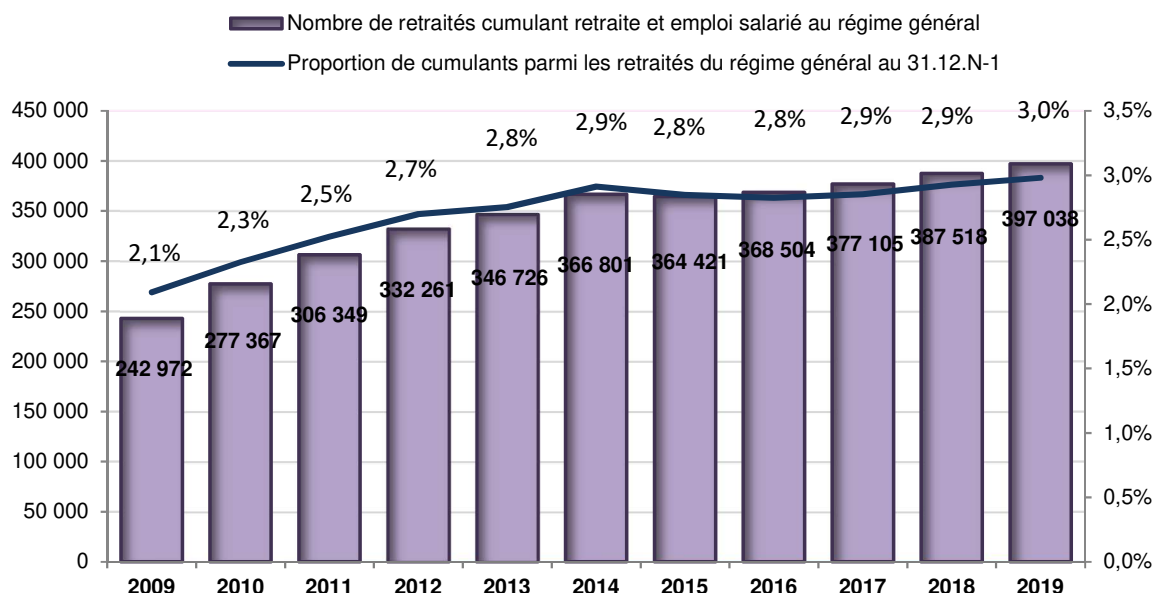
C. RENFORCER LES DISPOSITIFS DE TRANSITION ENTRE L'EMPLOI ET LA RETRAITE

Le présent PLFRSS propose également des évolutions majeures en matière de transition entre l'emploi et la retraite. Il est en effet bien documenté que ce passage entre l'emploi et la retraite peut être souvent heurté, notamment par des périodes de chômage ou d'inactivité. Il importe donc de renforcer les outils qui permettent d'assurer une bonne transition emploi-retraite, ce que nos partenaires européens et de l'OCDE ont souvent déjà entrepris ⁽¹⁾.

1. Le cumul emploi-retraite

Le cumul emploi-retraite, utilisé par près de 500 000 personnes en France ⁽²⁾, reste central pour permettre de maintenir dans l'emploi des personnes qui ont pu liquider leurs pensions et qui continuent à percevoir un revenu. Très apprécié par ses bénéficiaires, ce dispositif concerne par exemple 3 % des retraités du régime général en 2020, contre 2,1 % en 2009.

COURBE D'ÉVOLUTION DES RETRAITÉS CUMULANT UN EMPLOI SALARIÉ DEPUIS 2009



Source : Cnav.

(1) OECD (2017), « Pensions at Glance 2017 » (page 28).

(2) Drees, « Les retraités et les retraites », édition 2022 (page 187).

Cependant, il reste des obstacles à ce que ce dispositif soit plus fortement utilisé. En particulier, la réforme des retraites de 2014 a interdit aux assurés en cumul emploi-retraite, pour l'ensemble des régimes, de se créer des droits, tout en continuant à cotiser pour l'assurance vieillesse ⁽¹⁾. Cette situation, vécue comme une forte injustice par ces assurés qui cotisent « à perte », doit être réparée. C'est pourquoi il est proposé de rendre ce cumul, lorsqu'il est « intégral » ⁽²⁾, créateur de droits, en permettant de liquider une seconde pension, utilisant ainsi le bénéfice des cotisations durant la période de cumul. Cette disposition devrait permettre une augmentation rapide du pouvoir d'achat des retraités qui ont bénéficié du cumul emploi-retraite, de l'ordre de 800 euros par an dès les premières années de mise en œuvre.

Le pouvoir réglementaire pourrait également avoir la faculté, en situation de crise, de flexibiliser les conditions strictes qui encadrent le cumul emploi-retraite « plafonné », pour les assurés qui ne réunissent pas les conditions d'âge et de durée d'assurance donnant accès au cumul emploi-retraite « intégral ». Ces conditions relèvent notamment du plafond de rémunération que les assurés ne peuvent dépasser. La crise sanitaire a bien montré qu'il fallait pouvoir inciter, par exemple à l'hôpital, au retour rapide à l'emploi des personnes qui ont liquidé leurs retraites. Enfin, les militaires pourront également, sous certaines conditions, bénéficier d'un cumul entre leur pension de retraite et leur pension d'invalidité.

2. La retraite progressive

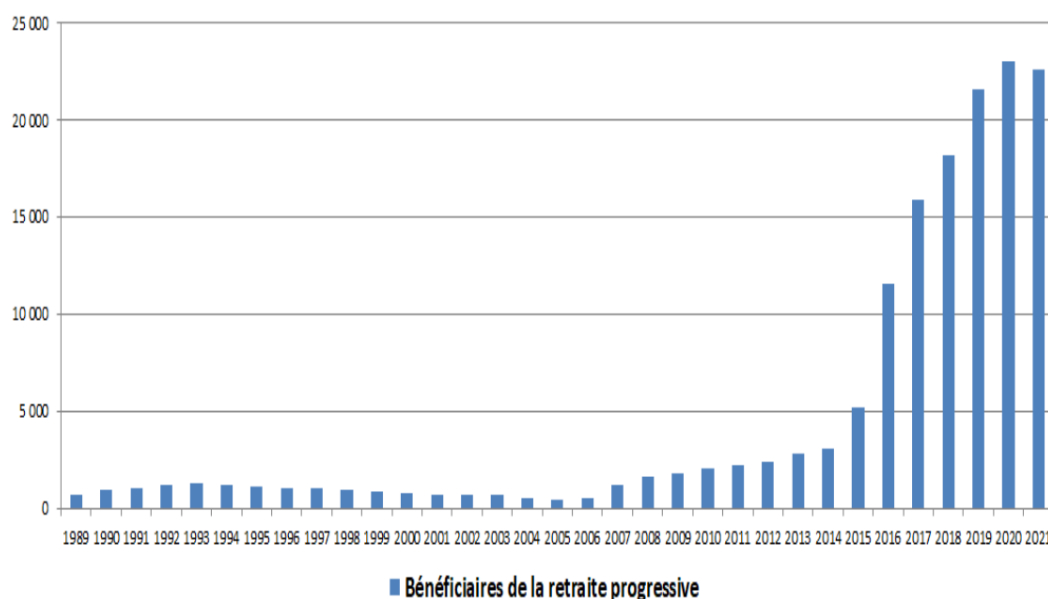
En parallèle, la retraite progressive constitue, depuis 1988, un autre dispositif central pour assurer une bonne transition emploi-retraite, en permettant de bénéficier par anticipation d'une fraction de sa pension, dans le cas où l'assuré serait à temps partiel, deux ans avant l'âge légal de départ. Ce dispositif reste très peu utilisé, puisque seulement 24 000 personnes en bénéficient ⁽³⁾, en raison de sa faible notoriété auprès des assurés et de son ouverture à nombre restreint de régimes. Toutefois, les analyses montrent que les précédentes réformes ayant permis une flexibilisation des conditions d'entrée dans ce dispositif ont permis une augmentation rapide du nombre de bénéficiaires.

(1) Article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale.

(2) C'est-à-dire lorsque les retraités ont atteint soit l'âge d'ouverture des droits et obtenu la durée d'assurance tous régimes requis pour le taux plein soit l'âge d'annulation de la décote.

(3) Drees, « Les retraités et les retraites », édition 2022 (page 182).

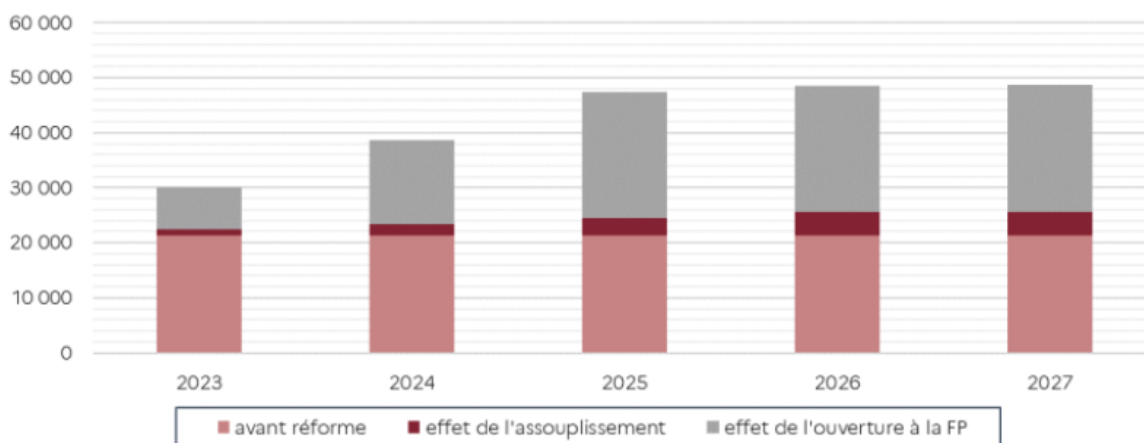
NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE PROGRESSIVE AU SEIN DU RÉGIME GÉNÉRAL



Source : Cnav.

C'est pourquoi le présent PLFRSS propose de continuer à augmenter le nombre de bénéficiaires de ce dispositif, notamment en ouvrant la retraite progressive aux fonctionnaires, avocats et professions libérales. Cette disposition devrait être à l'origine d'une nouvelle montée en charge de la retraite progressive.

EFFECTIFS PROJÉTÉS DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE PROGRESSIVE AVANT ET APRÈS LA RÉFORME DES RETRAITES



Source : Rapport du Gouvernement sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites.

Il faut également que nous puissions mieux encadrer les refus des employeurs de faire bénéficier de la retraite progressive à leurs salariés. Même si les données sont difficiles à obtenir à ce sujet, il apparaît clairement que ces refus peuvent constituer des obstacles importants. C'est pourquoi il est proposé que ce refus ne puisse intervenir qu'en cas « d'incompatibilité de la durée souhaitée par le salarié avec l'activité économique de l'entreprise ». En outre, en cas d'absence de

réponse de la part de l'employeur dans les deux mois, la demande sera automatiquement considérée comme acceptée.

Enfin, la réforme présente des avancées importantes en matière d'information des assurés, enjeu central pour s'assurer de la bonne appropriation des dispositifs par les assurés, comme l'ont rappelé plusieurs rapports récents ⁽¹⁾. Ainsi, le groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite aura pour mission d'informer les assurés, dès 55 ans, de leurs droits à la retraite progressive.

Au total, cette réforme doit contribuer à nous saisir collectivement du défi de l'emploi des seniors. Nous ne pouvons plus laisser de côté des talents, des compétences et des volontés simplement à cause de stéréotypes liés à l'âge. Nous devons au contraire encourager à la transmission intergénérationnelle des connaissances et savoir-faire dans les entreprises comme dans la fonction publique et nous assurer de la bonne transition entre emploi et retraite. Notre pays a tout à y gagner, puisque les études ⁽²⁾ ont bien montré que rien n'oppose l'emploi des travailleurs les plus jeunes et les plus âgés. Au contraire, les États qui ont le plus fort taux d'emploi des seniors sont majoritairement ceux qui ont aussi le taux d'emploi le plus élevé chez les plus jeunes.

(1) Conseil d'analyse économique (Pierre Cahuc, Jean-Olivier Hairault et Corinne Prost), « L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser », note n°32, mai 2016 (page 10), et *Cour des comptes, Sécurité sociale 2019*, « Chapitre V. Partir plus tôt à la retraite : des dispositifs nombreux et inégalement justifiés, une redéfinition nécessaire », octobre 2019 (page 239).

(2) OECD database on « Labour market statistics by sex and age – indicators », 3 novembre 2020.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article liminaire

Adopté par la commission avec modification

L'article liminaire vise à présenter les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les prévisions de solde par sous-secteur, la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique et exprimée en milliards d'euros courants et en pourcentage d'évolution en volume, des dépenses des administrations publiques, les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques exprimées en pourcentage du produit intérieur brut, ainsi que les prévisions, et à les comparer à ces mêmes agrégats inscrits dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Ces prévisions sont quasiment identiques, en l'espèce, à celles qui sont inscrites dans l'article liminaire de la loi de finances pour 2023.

I. DES PRÉVISIONS QUASIMENT IDENTIQUES À CELLES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2023

A. UN ARTICLE LIMINAIRE PROPRE AUX LOIS DE FINANCEMENT RECTIFICATIVES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Contrairement à l'article liminaire applicable aux lois de financement de la sécurité sociale initiales, l'article liminaire du présent projet de loi s'appliquait déjà antérieurement à la réforme organique des lois de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Cet article liminaire est identique à celui qui s'applique pour les lois de finance initiales, rectificatives ainsi que les lois de finances de fin de gestion.

(1) Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Article L.O. 111-3-10 du code de la sécurité sociale

« Outre l'article liminaire mentionné à l'article 1^{er} H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la loi de financement rectificative comprend deux parties :

« 1° Une première partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général ;

« 2° Une seconde partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses. »

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° 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. »

Compte tenu du dépôt de ce projet de loi de financement rectificative un mois après l'adoption de la loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾, la présentation de cet article liminaire est quasiment identique à celui qui a été inscrit dans ce texte. La dégradation des prévisions de croissance pour 2023 a toutefois conduit le Haut

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Conseil des finances publiques à rendre un avis légèrement différent de celui qu'il avait rendu sur le projet de loi de finances.

B. LE DÉFICIT PUBLIC DEMEURE STABLE PAR RAPPORT À 2022

1. Les effets sous-jacents à cette apparente stabilité

Le déficit public serait identique en 2022 et en 2023, à hauteur de 5,0 % du PIB, ce qui est identique à la prévision en loi de finances pour 2023. Ce déficit se décompose entre :

- le déficit structurel, à hauteur de 4,0 % du PIB ;
- le déficit conjoncturel, à hauteur de 0,8 % du PIB ;
- l'impact des mesures nouvelles, qui aggrave le déficit de 0,2 % du PIB.

Le Gouvernement explique le maintien d'une prévision quasiment identique à celle de la loi de finances du fait du faible impact budgétaire de la réforme des retraites portée par le présent projet de loi en 2023.

Cette stabilité ne saurait toutefois masquer l'existence de deux mouvements contradictoires :

– l'augmentation des dépenses publiques, due notamment aux mesures prises en application de la loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾, visant à améliorer la protection des entreprises ⁽²⁾ face à la hausse de l'énergie ;

– l'augmentation des recettes publiques, due notamment à la mise en place d'une contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité.

2. Une augmentation concurrente des dépenses publiques et du taux de prélèvements obligatoires

Les effets susmentionnés aboutissent à augmenter le taux de prélèvements obligatoires nets des crédits d'impôt de 0,2 % du PIB par rapport aux prévisions du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 précitée.

(2) Mise en place d'un « amortisseur électricité » pour les TPE qui ne bénéficient pas du bouclier tarifaire, augmentation des aides pour les entreprises les plus consommatrices d'énergie.

La comparaison avec un projet de loi de programmation des finances publiques

L'article 1^{er} H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que soient rappelées les prévisions de la loi de programmation en vigueur. La précédente loi de programmation portait sur la période 2018-2022 et le projet de loi de programmation pour la période 2023-2027 n'a pas encore été adopté par le Parlement. Aussi le Gouvernement propose-t-il de comparer les données présentées ici au projet de loi de programmation, qui correspond aux données les plus approchantes de celle de la programmation des finances publiques pour les quatre années à venir.

Ces données sont par construction identiques à celles qui ont été inscrites dans l'article liminaire de la loi de finances pour 2023.

C'est toutefois naturellement une situation regrettable, que le Haut Conseil des finances publiques déplore dans l'avis qu'il a rendu sur la présente loi ⁽¹⁾.

S'agissant de la trajectoire de dépenses publiques, celle-ci serait également en hausse de 0,3 % par rapport aux prévisions du projet de loi de programmation des finances publiques, passant de 56,6 % du PIB pour 2023 à 56,9 % du PIB, toujours pour 2023, hors crédit d'impôt.

Cette dépense publique se distingue entre sous-secteurs, présentés en euros dans le présent article liminaire, à savoir :

- 647 milliards d'euros pour les administrations publiques centrales ;
- 305 milliards d'euros pour les administrations publiques locales ;
- 722 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale.

3. Un déficit public principalement porté par l'État

Il ressort du présent article que les administrations centrales portent non seulement la part majeure du déficit public, à hauteur de 5,8 % du PIB, mais ce déficit a été majoré de 0,2 % en raison des effets susmentionnés par rapport à la prévision de la loi de programmation des finances publiques.

À l'inverse, les administrations publiques locales sont à l'équilibre, tandis que les administrations de sécurité sociale sont en excédent, de 0,8 % du PIB, en décalage avec le déficit affiché à l'article 4 pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Ce décalage tient à l'intégration dans le champ des administrations de sécurité sociale des recettes de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui a une cible d'amortissement de 17,7 milliards d'euros pour l'année 2023.

(1) Avis n° HCFP - 2023 - 1 relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour l'année 2023.

La distinction entre le champ des ROBSS et des ASSO

Périmètre traditionnel des lois de financement de la sécurité sociale, les ROBSS constituent une notion plus institutionnelle que comptable, puisqu'ils comprennent l'ensemble des régimes auxquels les assurés doivent obligatoirement être affiliés pour la couverture des risques sociaux auxquels ils peuvent être confrontés.

La nature de ces régimes exclut donc de leur champ :

- les régimes complémentaires légalement obligatoires, qui régissent principalement la couverture du risque vieillesse en plus des régimes de base ;
- les régimes qui ne sont pas considérés comme intégrés dans le champ de la sécurité sociale, comme le régime d'assurance chômage ;
- les régimes facultatifs de couverture des risques sociaux.

Les régimes obligatoires de base encadrent le champ d'action des lois de financement.

Le champ des « administrations de sécurité sociale » ou « ASSO » constitue, lui, un sous-ensemble du secteur des administrations publiques en comptabilité nationale. Le système européen des comptes (SEC) de 2010 définit le secteur des ASSO comme *« toutes les unités de sécurité sociale, indépendamment du niveau administratif qui gère ou administre les régimes. Si un régime de sécurité sociale ne répond pas aux critères requis pour être qualifié d'unité institutionnelle, il est classé avec son unité mère dans l'un des autres sous-secteurs du secteur des administrations publiques. Si les hôpitaux publics fournissent un service non marchand à la communauté dans son ensemble et s'ils sont contrôlés par des régimes de sécurité sociale, ils sont classés dans le sous-secteur des fonds de sécurité sociale. »*

Ce secteur comprend donc l'ensemble des personnes institutionnelles qui ont pour fonction de verser des prestations sociales dans le cadre de régimes au sein desquels :

- l'ensemble ou une partie de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires ;
- les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces personnes pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Ce champ comptable est retenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) au moment de l'établissement des comptes de la nation mais aussi par la loi de finances dans le cadre de son propre article liminaire.

Le champ des ASSO est naturellement plus large que celui des ROBSS, même s'il faut ôter de ce champ les systèmes en vertu desquels l'employeur verse lui-même les prestations aux personnes qu'il emploie. Les régimes de retraite obligatoires de l'État entrent bien dans le champ des ROBSS, mais pas dans celui des ASSO. Ce secteur comprend, par ailleurs :

- les régimes complémentaires d'assurance vieillesse et d'assistance maladie ;
- le régime d'assurance chômage ;
- les comptes des établissements de santé ;
- le solde de l'ensemble des « satellites » comme la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ou le Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

L'absence de révision des hypothèses macroéconomiques, due à la rapidité de présentation de ce projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, un mois après l'adoption des lois financières pour l'État comme pour la sécurité sociale, conduit le Haut Conseil des finances publiques à exprimer un avis assez proche de celui qu'il avait exprimé à l'automne, avec une attention toutefois accrue à la situation macroéconomique.

Le Haut Conseil constate que, depuis l'émission de ses avis précédents, la conjoncture mondiale s'est dégradée, en raison notamment de la persistance de l'inflation dans de nombreux pays. L'indice de « climat des affaires »⁽¹⁾ s'est dégradé au niveau mondial pour le cinquième mois consécutif. L'ensemble aboutit à une révision à la baisse de la croissance mondiale par les principales organisations économiques internationales, entre 1,5 % et 2,7 %.

Ces évolutions ont un impact sur les prévisions de croissance pour la France, selon le Haut Conseil, en dépit d'une diminution continue du taux de chômage et d'une atténuation des tensions en ce qui concerne les prix de l'énergie. Dans ces conditions, le Haut Conseil estime que la prévision de croissance « reste élevée ».

PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB DE LA FRANCE EN 2023

(en %)

| | Date de publication | 2023 |
|----------------------------|---------------------|-------|
| FMI | 11 octobre | 0,7 |
| OFCE | 12 octobre | 0,6 |
| Commission européenne | 11 novembre | 0,4 |
| OCDE | 22 novembre | 0,6 |
| Rexecode | 14 décembre | - 0,2 |
| Banque de France | 17 décembre | 0,3 |
| <i>Consensus Forecasts</i> | 9 janvier | 0,2 |
| Gouvernement | 10 janvier | 1,0 |

Source : Avis du Haut Conseil des finances publiques sur le présent projet de loi.

S'agissant des hypothèses relatives à l'inflation⁽²⁾, le Haut Conseil estime que l'indexation du Smic sur cette dernière, tout comme la poursuite de l'augmentation des prix des produits alimentaires et manufacturés devrait soutenir l'inflation sous-jacente à un niveau élevé. Il considère de ce point de vue la prévision du Gouvernement, qui estime que l'inflation sera de 4,2 % en moyenne

(1) Appuyé sur le Purchasing Managers' Index.

(2) Sur la base de l'indice des prix à la consommation harmonisé permettant des comparaisons internationales.

annuelle comme « un peu faible », tout en tenant compte de la dimension très incertaine des prévisions à cet égard.

De même, le maintien d'une prévision de croissance de la masse salariale du secteur marchand à 5,0 % en 2023 ne prendrait pas en compte, selon le Haut Conseil, l'ampleur des créations d'emploi à la fin du troisième trimestre 2022. Aussi estime-t-il la prévision du Gouvernement « un peu basse ».

B. LES HYPOTHÈSES DE FINANCES PUBLIQUES

- S'agissant de l'année 2023, le Haut Conseil estime que la réforme des retraites se traduit par un coût supplémentaire pour les finances publiques de l'ordre de 400 millions d'euros, qui tiennent à :

- une moindre dépense de 200 millions d'euros liée au décalage de l'âge légal de départ et de l'augmentation de la durée d'assurance applicables à compter du 1^{er} septembre 2023 ;

- une hausse des dépenses de 600 millions d'euros, répartie entre la hausse du minimum contributif à hauteur de 400 millions d'euros, les mesures en faveur de la lutte contre la pénibilité et l'usure professionnelle à hauteur de 100 millions d'euros et les mesures en faveur de la transition emploi-retraite, à hauteur de 100 millions d'euros.

- S'agissant plus globalement du taux de prélèvement obligatoire, le Haut Conseil relève que « *les prévisions de prélèvements obligatoires sont entourées d'importantes incertitudes sur la dynamique des prix de l'énergie et sur la croissance de l'activité* » et que le relèvement de la masse salariale pourrait entraîner une augmentation des recettes par rapport aux prévisions du Gouvernement.

S'agissant des dépenses publiques, enfin, le Haut Conseil est là aussi confronté à de fortes incertitudes, mais il retient que la forte baisse des prix du gaz et de l'électricité pourrait conduire à une moindre dépense publique que prévue, en raison d'un recours moins accru aux mesures de protection des entreprises et des ménages des effets de l'inflation énergétique.

*

* *

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

Adopté par la commission sans modification

L'article 1^{er} vise à supprimer, à compter du 1^{er} septembre 2023, la possibilité pour des personnes recrutées ou entrant en fonction dans certaines entreprises ou institutions d'être affiliées à l'assurance vieillesse du régime spécial lié à ces dernières.

La « fermeture » des régimes spéciaux pour les « nouveaux entrants », par le biais de ce qu'il est convenu d'appeler la « clause du grand-père », s'applique pour les personnes recrutées à la RATP, dans les industries électriques et gazières, à la Banque de France ou comme clerc et employé de notaire. Elle s'applique aussi aux nouveaux membres du Conseil économique, social et environnemental.

Le présent article maintient toutefois ces régimes pour les personnes qui en bénéficient déjà, tout comme pour les personnes nouvellement recrutées à raison des autres risques qu'ils couvrent, le cas échéant.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DES RÉGIMES ANTÉRIEURS AUX ORDONNANCES DE SÉCURITÉ SOCIALE MAINTENUS « PROVISOIREMENT »

1. Le recensement des régimes spéciaux

Les régimes dits « spéciaux » sont définis aujourd'hui à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale de la façon suivante : les branches d'activité ou les entreprises, énumérées par décret en Conseil d'État, qui jouissaient d'un régime spécial le 6 octobre 1945, pouvaient demeurer « *provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale* ».

C'est ainsi qu'au titre de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale, font partie de ces régimes spéciaux :

« 1° *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 ;*

« 2° *les régions, les départements et communes ;*

« 3° *les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;*

« 4° les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ;

« 5° les entreprises minières et les entreprises assimilées, définies par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, à l'exclusion des activités se rapportant à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux ;

« 6° la société nationale des chemins de fer français ;

« 7° les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;

« 8° les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;

« 9° la Banque de France ;

« 10° le Théâtre national de l'Opéra de Paris et la Comédie Française ⁽¹⁾. »

Dans cette liste, et mis à part les régimes de la fonction publique, ont été fermés :

– le régime des entreprises minières et assimilées, mis en extinction à compter du 1^{er} septembre 2010, date à partir de laquelle seules les personnes affiliées auparavant peuvent bénéficier du régime de sécurité sociale dans les mines ⁽²⁾ ;

– le régime de la société nationale des chemins de fer (SNCF), pour les nouveaux entrants, en application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ⁽³⁾. Le recrutement sous statut a été ainsi supprimé à compter du 1^{er} janvier 2020.

Demeurent donc notamment ouverts :

– les régimes des industries électriques et gazières, géré par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) ;

– le régime de la régie autonome des transports parisiens (RATP), géré par la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP) ;

– le régime des marins, géré par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ;

(1) Il est commun d'estimer qu'il existe quarante-deux régimes spéciaux. En réalité, ce nombre est atteint en cumulant les régimes spéciaux proprement dits, les régimes autonomes, le régime général, les régimes alignés ainsi que les régimes de la fonction publique, et en isolant chacune des situations dans lesquelles les assurés peuvent se trouver au regard de leurs régimes de base et de leurs régimes complémentaires. Il existe donc plutôt quarante-deux situations possibles faisant intervenir divers régimes.

(2) Décret n° 2010-975 du 27 août 2010 modifiant le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines.

(3) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

- le régime Banque de France ;
- le régime d'établissements culturels comme la Comédie-Française et l'Opéra de Paris, gérés par leurs caisses de retraite respectives.

2. Des régimes dont la raison de création tenait à la pénibilité des métiers effectués

Les régimes spéciaux tirent le plus souvent leur origine de la structuration de professions autour de caisses de secours et de prévoyance au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle. Ainsi, le premier régime relatif aux travailleurs du gaz et de l'électricité a été fondé en 1859 pour les salariés de la Compagnie parisienne du gaz. Il était alimenté par une retenue de 2 % sur les salaires, complétée par une part des bénéfices de l'entreprise. En 1941, est créée une Caisse de prévoyance des industries de l'énergie électrique et du gaz à laquelle l'adhésion est rendue obligatoire en 1944.

Le régime de la RATP est issu d'une harmonisation du régime de la Compagnie du Métropolitain de Paris avec celui de la fonction publique, en 1939. Créée en 1948, la RATP n'a pas modifié le régime qui lui préexistait.

Inscrits dans une logique de fidélisation des travailleurs et donc de compensation de la pénibilité et de la dangerosité des tâches accomplies, les régimes spéciaux devaient demeurer provisoirement en 1945, dans la perspective d'une harmonisation avec le régime général.

B. LES RÉGIMES DES INDUSTRIES ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES ET DE LA RATP REPRÉSENTENT AUJOURD'HUI LES DEUX RÉGIMES SPÉCIAUX LES PLUS IMPORTANTS

Mise à part la SNCF, dont le régime est désormais fermé aux nouveaux salariés, les régimes des IEG et de la RATP constituent les deux plus importants régimes spéciaux.

En 2021, on comptait ainsi 135 427 cotisants et 179 890 pensionnés dans le régime des IEG. S'agissant du régime de la RATP, toujours en 2021, on comptait 42 444 cotisants pour 50 905 retraités ⁽¹⁾.

1. Le régime des industries électriques et gazières

a. Les modalités de financement du régime des IEG suivent un schéma particulier d'adossment au régime général

Les modalités propres au régime des IEG, s'agissant notamment de son financement, sont issues de la réforme de 2004, dans un contexte d'ouverture du secteur de l'énergie à la concurrence. Celui-ci ne permettait en effet plus aux

(1) Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2022.

entreprises EDF et Gaz de France de gérer un régime *ad hoc*. L'application de nouvelles normes comptables, qui supposaient que les entreprises soient contraintes de provisionner les avantages sociaux de leurs salariés au moment où ces derniers les acquièrent, devenait insoutenable financièrement.

La loi de 2004 ⁽¹⁾ a institué une caisse *ad hoc*, chargée de gérer le régime spécial ainsi que les prestations d'accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

Cette même loi a institué un régime spécifique de financement du régime. Jusqu'en 2004, le financement du régime spécial était assuré par une cotisation salariale fixée par décret à 7,85 % de la rémunération hors primes et par une cotisation d'équilibre acquittée par les employeurs de la branche et dont le taux évoluait chaque année pour financer les charges annuelles du régime (63,79 % des rémunérations hors primes en 2004).

Le principe de financement alors retenu alors visait à assurer, ainsi que l'a présenté le directeur de la CNIÉG en audition, une triple neutralité :

- neutralité pour l'assuré, dont les droits à la retraite devaient être maintenus à l'identique ;
- neutralité pour les dépenses publiques et, en particulier, interdiction pour l'État d'intervenir dans le financement du régime ;
- neutralité pour le client final, qui ne devait pas subir une augmentation du prix de l'énergie.

Il a donc été choisi de procéder à un adossement de la Caisse au régime général, sous la forme d'un double dispositif financier :

– l'ensemble des droits dont disposent les assurés dans le régime spécial sont transférés aux régimes de droit commun ⁽²⁾ des salariés et suivent l'évolution de leur réglementation. Financièrement, la CNIÉG verse, d'une part, un montant équivalent à la somme des cotisations que verseraient les salariés des IEG s'ils étaient affiliés à la Cnav pour leur régime de base et à l'AGIRC-ARRCO pour leur régime complémentaire. En échange du financement de l'équivalent de « pensions de droit commun », la CNIÉG verse à ces mêmes caisses des cotisations, ainsi qu'une soulte annuelle à la Cnav ;

– s'agissant des « droits spécifiques », qu'ils aient été constitués antérieurement de la création de la CNIÉG ou postérieurement, ceux-ci sont financés par les salariés, les entreprises du secteur électrique et gazier et une ressource spécifique payée par les consommateurs, la contribution tarifaire d'acheminement.

(1) Loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

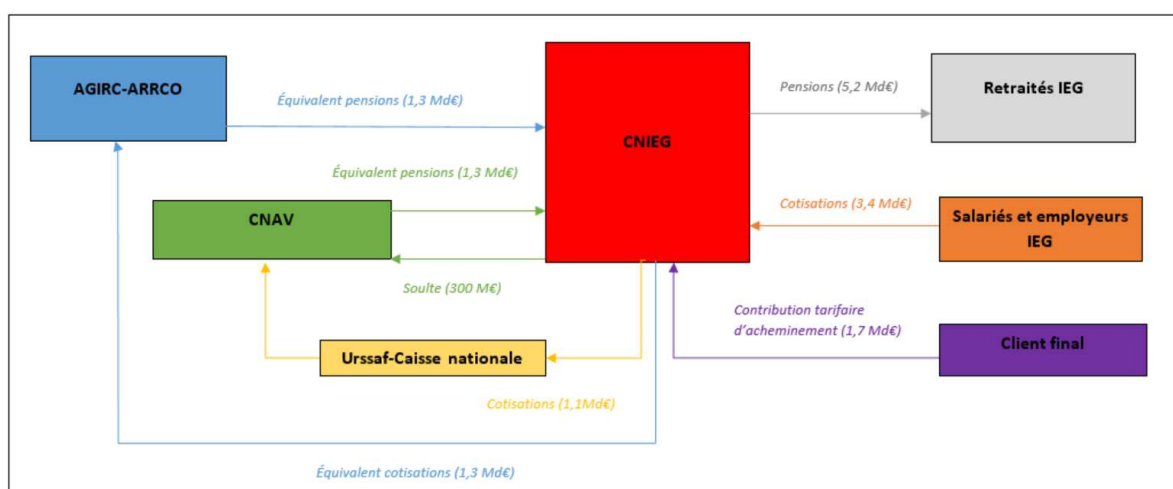
(2) Ici, le régime général et l'Agirc-Arrco.

Les « droits spécifiques » au sein de la CNIEG

La part des pensions des assurés aux IEG propres aux régimes spécial constitue des « droits spécifiques », qui se distinguent entre :

- les « droits spécifiques passés », applicables aux situations constituées au 31 décembre 2004, parmi lesquelles on compte les droits afférents à des activités de distribution de l'énergie comme des activités de production et de commercialisation ;
- les « droits spécifiques futurs », qui comprennent les droits ouverts par les assurés à compter du 1^{er} janvier 2005

Les flux financiers qui découlent de cette construction étaient, en 2021, les suivants :



Source : commission des affaires sociales, à partir du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2022.

b. La situation financière de la CNIEG

Ainsi que l'a présenté le directeur de la CNIEG en audition, le régime est structurellement équilibré, voire en léger excédent, du fait du mécanisme d'adossement et de l'affectation d'une taxe, la contribution tarifaire d'acheminement, pour couvrir les droits acquis jusqu'au 31 décembre 2004.

La contribution tarifaire d'acheminement

La contribution tarifaire d'acheminement (CTA) a été mise en place en 2005 au moment de l'adossment du régime des IEG. Son assiette ⁽¹⁾ et ses modalités de recouvrement sont fixées par la loi, mais son taux est fixé par arrêté ministériel, par dérogation à l'article 34 de la Constitution. Ce dernier évolue de manière à couvrir les dépenses correspondant aux droits à retraite relatifs aux activités régulées acquis par les salariés préalablement à l'opération d'adossment, ainsi qu'une quote-part annuelle de la soulte versée au régime général. La mise en place de la CTA a été compensée, en 2005, par une baisse des tarifs de l'énergie.

Cependant, ainsi que l'indique la Cour des comptes dans son rapport relatif aux régimes spéciaux, l'évolution rapide du montant de cette contribution, notamment au regard de l'inflation, ne permet pas de conclure au maintien de la « neutralité » pour les clients des industries électriques et gazières ⁽²⁾, voulue au moment de l'adossment ⁽³⁾.

En dépit d'une anticipation de décroissance de son montant, du fait de l'épuisement des droits passés, le montant de cette contribution continue d'augmenter de manière linéaire au cours des précédentes années, pour atteindre un montant prévisionnel de 1,7 milliard d'euros en 2023 ⁽⁴⁾.

Le régime des IEG, compte tenu de ces ressources spécifiques, serait en 2023 en excédent de 216 millions d'euros ⁽⁵⁾.

2. Le régime de la RATP

Le régime spécial de la RATP a été géré, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, par un service de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) RATP. Il était financé par les cotisations salariales et patronales auxquelles s'ajoutait une dotation du syndicat des transports en Île-de-France (STIF) remboursée à celui-ci par l'État.

En 2004, le STIF a été transformé en établissement public régional tout en transférant à l'État le financement des retraites des agents de la RATP. À cette évolution juridique s'est ajouté le fait que, comme dans le cas des IEG, les engagements de retraite auraient dû être provisionnés au bilan de l'EPIC, ce que ne permettait pas le niveau des fonds propres de la RATP. Une caisse de sécurité sociale autonome chargée de la gestion du régime spécial, a donc été instituée à compter du 1^{er} janvier 2006.

(1) Cette contribution est assise sur la part fixe (hors taxe) du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE, articles L. 341-2 et suivants du code de l'énergie) et de gaz (tarif d'acheminement du gaz naturel, articles L. 452-1 et suivants du code de l'énergie) qui financent l'activité des gestionnaires de réseaux. Elle est identique quel que soit le fournisseur et en tout point du territoire.

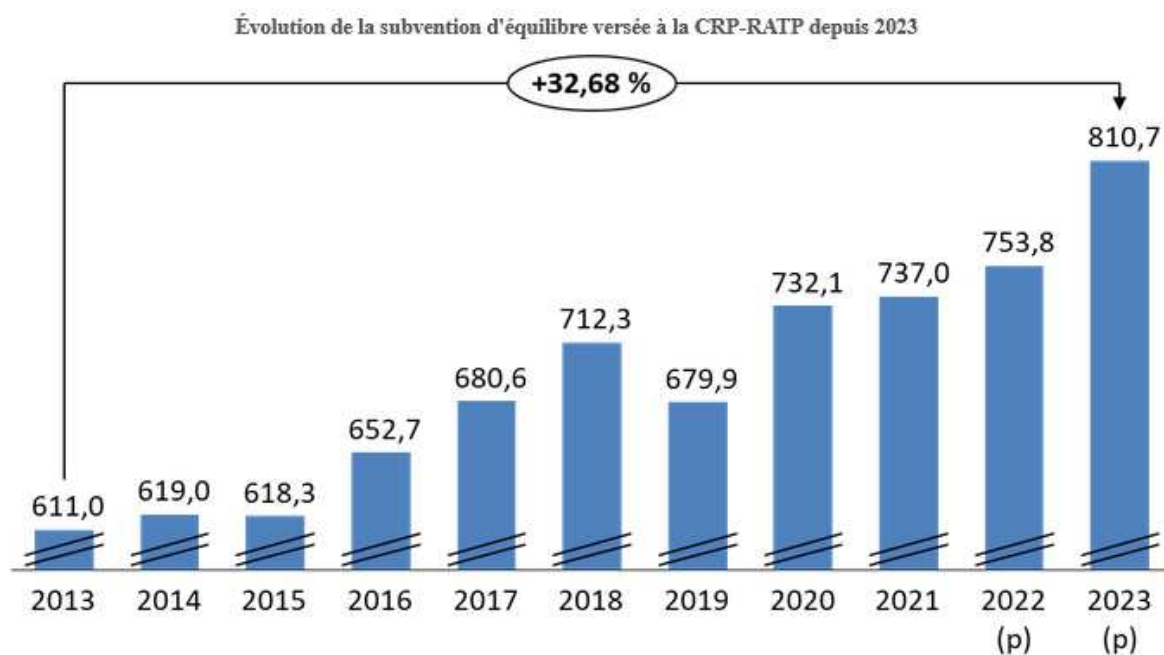
(2) Seuls les assurés et les pensionnés des IEG sont exonérés de cette taxe.

(3) Cour des comptes, « Les régimes spéciaux de retraite et de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières », Rapport à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, juin 2019.

(4) Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2022.

(5) Ibid.

Celle-ci dépend en grande partie aujourd'hui des subventions de l'État, faute d'accord conclu au moment de la création de la caisse pour mettre en place un régime d'adossment comparable à celui des IEG. Selon les données issues du projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾, la dotation de l'État pour couvrir les droits ouverts par le régime de la RATP devait être en 2023 de 810,1 millions d'euros en 2023, soit 61,5 % des ressources du régime. Nos collègues du Sénat ont ainsi constaté que le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État a progressé d'environ 33 % depuis 2013 ⁽²⁾.



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les perspectives démographiques de la RATP ne laissent pas présager d'une diminution de cette dotation de couverture, qui aboutit à ce que les cotisations versées par l'employeur et les salariés ne financent qu'à hauteur de 40 % les dépenses du régime.

3. Des différences avec le régime général qui demeurent conséquentes

a. Les effets du décalage de l'entrée en vigueur des réformes liées aux paramètres d'âge

À compter de la réforme des retraites de 2003, les régimes des IEG comme de la RATP, comme les autres régimes spéciaux, se sont inscrits dans une logique de convergence avec le régime général. À la différence des régimes de la fonction publique, cette convergence s'est toutefois faite de manière décalée.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Rapport général n° 1115 de Mme Sylvie Vermeillet, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 novembre 2022.

Pour le régime des IEG, ce n'est qu'en 2008 ⁽¹⁾ que la durée d'assurance pour obtenir le pourcentage maximum de la pension fut fixé à cent soixante trimestres, à compter de 2012. Une surcote majorant la pension au-delà de ces durées est instaurée au 1^{er} janvier 2009, tandis que le mécanisme de décote a été mis en place de manière plus progressive.

Une progression comparable s'est appliquée au régime de la RATP ⁽²⁾.

De la même manière, l'augmentation de la durée de l'âge légal issue de la réforme de 2010 s'est appliquée avec retard à ces deux régimes, en suivant le calendrier ci-dessous :

DÉCALAGE DE L'ÂGE LÉGAL DE DÉPART À LA RETRAITE POUR LA RATP ET LES IEG

| Génération | Âge d'ouverture du droit à pension |
|---|------------------------------------|
| Née avant le 1 ^{er} janvier 1957 | 60 ans |
| Née en 1957 | 60 ans et 4 mois |
| Née en 1958 | 60 ans et 8 mois |
| Née en 1959 | 61 ans |
| Née en 1960 | 61 ans et 4 mois |
| Née en 1961 | 61 ans et 8 mois |
| Née en 1962 | 62 ans |

Source : Commission des affaires sociales.

L'augmentation de l'âge légal doit permettre d'atteindre, pour la RATP, selon le directeur de la CRP RATP auditionné par la rapporteure générale, un âge d'ouverture des droits de :

- 62 ans pour le tableau S regroupant les agents sédentaires ;
- 57 ans pour les tableaux A (A1 et A2), soit les agents de maintenance, sous réserve d'avoir effectué 27 ans d'activité incluse ce tableau ;
- 52 ans pour le tableau B, soit les agents d'exploitation, sous réserve d'avoir effectué 27 ans d'activité incluse dans ce tableau.

Par ailleurs, un certain nombre de mécanismes propres à ces régimes spéciaux continuent d'encourager au départ anticipé dans des conditions avantageuses par rapport au régime général. Ainsi, pour le régime des IEG comme pour le régime de la RATP, la décote a connu une montée en charge plus lente que pour les fonctionnaires ou les salariés du secteur privé, et les âges d'annulation de la décote demeurent sensiblement inférieurs à ceux qui s'appliquent dans les autres régimes, y compris au sein de la fonction publique.

(1) Décret n° 2008-627 du 27 juin 2008 relatif au régime de retraite et d'invalidité du personnel des industries électriques et gazières.

(2) Décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

Tableau n° 3 : conditions de décote par rapport à l'âge pour les assurés dont les droits sont ouverts début 2019

| Catégorie d'agent | Âge d'annulation de la décote | Taux de décote par trimestre | Nombre max. de trimestres |
|--|-------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Agents de conduite de la SNCF et personnels du tableau B de la RATP ⁽¹⁾ | 54 ans et 2 mois | 1,125 % | 14 |
| Autres agents de la SNCF, agents du tableau A de la RATP ⁽²⁾ , personnels en services actifs ou insalubre des IEG | 59 ans et 2 mois | | |
| Personnels de la RATP et des IEG ne bénéficiant pas d'un abaissement d'âge d'ouverture des droits | 64 ans et 2 mois | | |
| Fonctionnaires « super-actifs » ⁽³⁾ | 56 ans et 9 mois | 1,25 % | 19 |
| Fonctionnaires « actifs » ⁽³⁾ | 61 ans et 9 mois | | |
| Fonctionnaires « sédentaires » ⁽³⁾ | 66 ans et 9 mois | | |
| Salariés et non-salariés du secteur privé | 67 ans | | 20 |

(1) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ». (2) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (3) Les emplois de la fonction publique sont classés en deux catégories : les catégories actives correspondant à des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite (personnels de la surveillance des douanes, aides-soignants, agents de police municipale, etc.), voire super-active (policiers, agents des réseaux souterrains des égouts, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, etc.), et les catégories sédentaires pour les emplois qui ne sont pas classés en catégorie active. Source : Cour des comptes.

Source : Cour des comptes, « Les régimes spéciaux de retraite et de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières », Rapport à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, juin 2019.

S'ajoute à ces conditions dérogatoires du droit commun une prise en compte de la pénibilité des métiers qui, quant à elle, est relativement similaire à celle qui s'applique dans la fonction publique avec la bonification dite « du cinquième » ⁽¹⁾.

Tableau n° 8 : départs précoces liés aux métiers

| | Abaissement d'âge jusqu'à 5 ans | Abaissement d'âge jusqu'à 10 ans |
|------|--|---|
| IEG | Abaissement d'âge modulé selon la durée des services actifs ou insalubres, de 1 an (si durée de 5 ans) jusqu'à 5 ans (si durée de 17 ans) | Non |
| RATP | Abaissement d'âge de 1/5 de la durée des services effectués dans un emploi de la 2 ^e catégorie figurant au tableau A (1) et maximum de 5 ans si 27 ans de métiers dans ce type d'emploi | Abaissement d'âge de 2/5 de la durée des services effectués dans un emploi de la 2 ^e catégorie figurant au tableau B (2) et maximum de 10 ans si 27 ans de métiers dans ce type d'emploi |
| SNCF | 5 ans pour tous les agents (sauf agents de conduite) | 10 ans si agent de conduite pendant 17 ans |

(1) Agents de la sous-filière « Travaux » et de la filière « Magasins des dépôts du réseau routier », certains agents de la filière « Entretien et ateliers », etc. (2) Agents de la filière « Exploitation du réseau ferré » et de la sous-filière « Machinistes », et certains agents de la filière « Entretien et ateliers ».

Source : Cour des comptes.

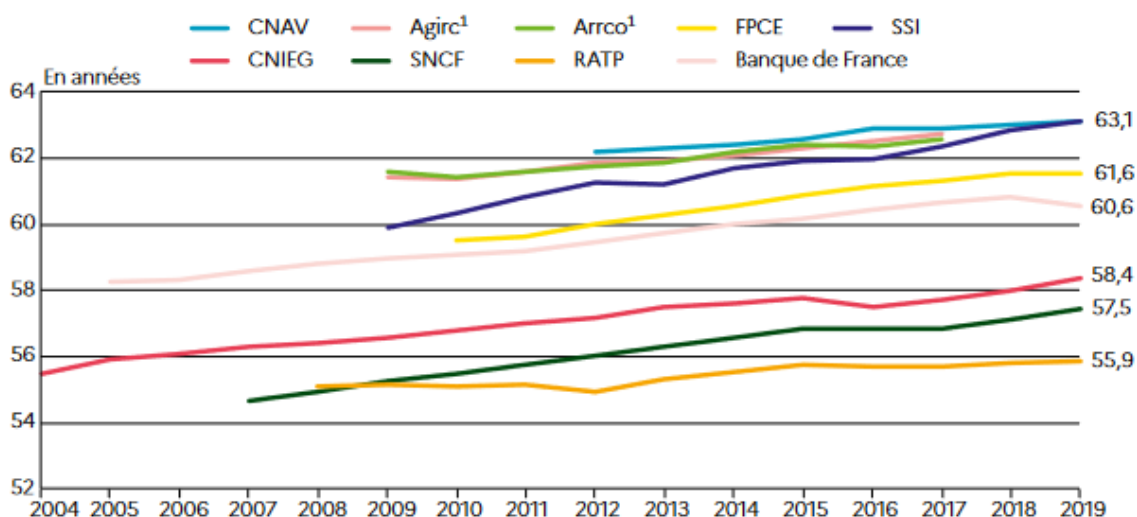
Source : Cour des comptes, « Les régimes spéciaux de retraite et de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières », Rapport à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, juin 2019.

(1) Le lecteur pourra se reporter à ce sujet au commentaire de l'article 7.

Cet ensemble de paramètres aboutit au maintien d'un départ moyen effectif à la retraite plus précoce qu'au régime général, en dépit d'une augmentation sensible au cours des dernières années. Alors que, selon le Conseil d'orientation des retraites ⁽¹⁾, la convergence entre la fonction publique et le régime général, une fois neutralisées les différences liées aux possibilités de départ anticipé, s'observe aujourd'hui autour de 63 ans, les âges de départ moyen de départ à la retraite s'établissent à 58 ans pour les assurés de la CNIEG et à 56 ans pour les assurés de la RATP.

Ce constat est partagé par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), dans son panorama des retraites en France, en 2021.

Graphique 2 Âge conjoncturel moyen de départ à la retraite, selon le régime (y compris retraités résidant à l'étranger)



1. L'âge conjoncturel à l'Agirc-Arrco n'a pu être calculé en 2018 et 2019 car le nombre d'affiliés non retraités n'est pas encore disponible.

Champ > Retraités ayant perçu un droit direct, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année.

Source > DREES, EACR.

Source : Drees, « Les retraités et les retraites », édition 2021.

b. Des taux de remplacement sensiblement plus élevés que dans le régime général

L'allongement progressif de la durée travaillée s'est accompagné de mesures d'accompagnement que la Cour des comptes, dans le rapport précité, a estimé « coûteuses ».

Ainsi, s'agissant des IEG, un accord de branche du 29 janvier 2008 a compensé l'augmentation de la durée d'assurance par une augmentation des coefficients de rémunération entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2016, le

(1) Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, « L'âge et les conditions de départ à la retraite, la durée de carrière et la durée de retraite », 27 janvier 2022.

relèvement des plafonds de rémunération par la création de niveaux supplémentaires ou encore l'ajout de deux échelons supplémentaire.

La Cour énumère d'autres mesures de compensation. Ainsi, « *les indemnités de départ à la retraite ont été augmentées et s'échelonnent entre 1,5 mois du dernier salaire mensuel pour 15 ans d'ancienneté à 5 mois de salaire pour les agents disposant de plus de 40 ans d'ancienneté. Le montant moyen s'élevait à 17 773 € en 2017 (il était de 14 000 € en 2015). À ces indemnités s'ajoutent une prime exceptionnelle de 660 € pour tous les agents et le bénéfice de régimes de retraite supplémentaires dont un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)* ⁽¹⁾. »

De la même manière, au sein de la RATP :

– deux échelons supplémentaires ont été ajoutés à la grille salariale, ouverts aux salariés ayant respectivement 26 ans et 28 ans d'ancienneté ;

– des points retraite ont été attribués, de manière combinée avec la création des échelons supplémentaires ;

– pour un coût évalué à 1 million d'euros en 2011, la RATP a compensé la baisse de la valeur de l'annuité liée à l'augmentation de la durée d'assurance par une augmentation de coefficient de la rémunération pour les salariés non éligibles aux mesures mentionnées ci-dessus et qui partaient à la retraite entre le 1^{er} juillet 2008 et le 30 juin 2012.

Il s'en déduit que le taux de remplacement, calculé en comparant les salaires annuels versés pendant les cinq avant-dernières années et la pension versée, atteint 88 % pour le régime de la RATP, contre 70,4 % à la CNIEG et 60 % en moyenne dans la fonction publique.

C. BIEN QUE D'UNE AMPLEUR BIEN MOINDRE, D'AUTRES RÉGIMES SPÉCIAUX ONT ÉTÉ MAINTENUS

En dépit du maintien provisoire susmentionné, certains régimes spéciaux structurés autour d'une profession ou d'une institution publique se sont maintenus.

1. Les employés et clercs de notaires

Les salariés du secteur notarial que sont les employés et les clercs de notaires sont assurés aujourd'hui, notamment pour le risque vieillesse par une caisse spécifique, la Caisse de retraite et prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN). Cette caisse, instituée en 1937 ⁽²⁾, avant les ordonnances de

(1) *Cour des comptes*, « Les régimes spéciaux de retraite et de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières », *Rapport à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale*, juin 2019.

(2) *Loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires*.

1945⁽¹⁾ instaurant le régime général de sécurité sociale, couvre également les risques « maladie » et « invalidité ».

Cette caisse a pour objet la constitution, au profit de l'affilié, d'une pension en cas de vieillesse ou d'invalidité prématurée, et, en cas de décès, d'une pension au profit du conjoint et des enfants mineurs, la gestion des risques maladie, longue maladie, maternité et décès, le versement d'indemnités en cas de chômage. L'affiliation à cette caisse est obligatoire pour tous les clercs et employés dès leur entrée en fonction.

S'agissant des ressources de la caisse, celle-ci collecte⁽²⁾ :

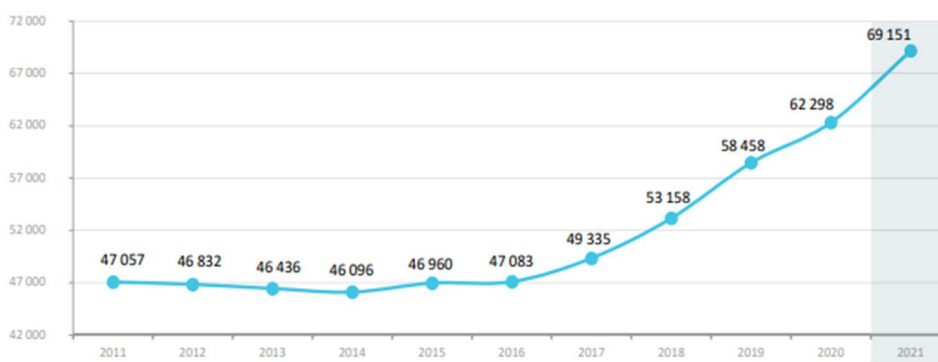
– une cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice ayant des clercs et employés ainsi que pour les chambres, caisses et organismes relevant de la CRPCEN assise sur les revenus d'activité ;

– une autre cotisation obligatoire pour tous les notaires en exercice égale à un pourcentage de l'ensemble des émoluments et honoraires ;

– une cotisation pour les clercs et employés visés par la présente caisse assise sur les revenus d'activité ;

– une cotisation obligatoire assise sur les avantages de retraite servis par la caisse, à l'exclusion des avantages servis aux personnes ne relevant pas du régime d'assurance maladie et maternité des clercs et employés de notaires.

En 2021, la CRPCEN comptait 69 151 cotisants salariés et 80 590 pensionnés, mais, comme l'a présenté en audition le directeur de la caisse, le nombre de cotisants est en progression exponentielle.



Source : CRPCEN, Recueil Statistique 2021.

Sur le plan financier, la caisse est excédentaire depuis plusieurs années, et son solde positif s'établissait à 308 millions d'euros en 2021. Plus précisément, le

(1) Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

(2) Paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1937 précitée.

montant des encaissements était de 1,35 milliard d'euros en 2021, en raison notamment d'une croissance du chiffre d'affaires du secteur de 24,5 % ⁽¹⁾.

Les paramètres liés à l'âge moyen de départ, tout comme les mécanismes relatifs au montant de la pension liquidée, sont similaires à ceux du régime général. Pour autant, ce régime se caractérise par la forte prégnance de personnes polypensionnées. Ainsi, seuls 40 % des pensionnés ont pu faire valoir une carrière complète dans le régime.

2. Le régime de la Banque de France

Institué par décret impérial du 16 janvier 1808, le régime d'assurance vieillesse de la Banque de France, qui couvre également les risques au regard des accidents du travail et des maladies professionnelles, est désormais régi par un décret entré en vigueur au 1^{er} janvier 2007 ⁽²⁾. Ce dernier confie notamment la gestion du régime de la Banque de France est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Le financement des pensions servies aux agents de la Banque de France s'appuie sur des revenus issus d'un portefeuille, sur une « réserve spéciale » ⁽³⁾ ainsi que des cotisations des agents sur une part de leur rémunération, dont le taux a été progressivement porté à 11,10 % en 2022.

Avec 17 091 bénéficiaires d'une pension d'assurance vieillesse contre 7 852 cotisants en 2021, le régime de la Banque de France est dans un déséquilibre démographique majeur ⁽⁴⁾. Celui-ci se traduit par une charge nette pour le régime de la Banque de 546 millions d'euros, dont 477 millions de contribution de l'employeur à l'équilibre du régime ⁽⁵⁾.

3. Le régime du personnel du Conseil économique, social et environnemental

Ce qui était alors le Conseil économique a été autorisé par le législateur à instituer une caisse de retraite en 1957 ⁽⁶⁾, dont les paramètres sont désormais régis par le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

(1) Cette croissance est étroitement liée à l'évolution du marché immobilier.

(2) Décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France.

(3) Cette réserve a été instituée conformément à l'article R. 144-4 du code monétaire et financier.

(4) Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2022.

(5) Ibid.

(6) Loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 portant modification de certaines dispositions de la loi du 6 janvier 1950 en ce qui concerne le statut du Conseil économique.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dispose d'une caisse de retraite, dont l'arrêté n° 15/DECQ/13 du 8 juin 2015 ⁽¹⁾ prévoit qu'elle est « destinée à assurer des pensions aux anciens membres de l'ancien Conseil économique et du Conseil économique, social et environnemental, à leurs conjoints et à leurs orphelins mineurs ».

Les ressources de la caisse sont assurées principalement par :

- une retenue sur la rémunération des membres du Conseil ;
- une contribution sur les pensions, dite « contribution de sauvegarde », au taux de 3 % ;
- une subvention déterminée chaque année en loi de finances. La contribution d'équilibre au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* était de près de 3 millions d'euros ⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DE CERTAINS RÉGIMES SPÉCIAUX POUR LES PERSONNES RECRUTÉES À COMPTER DU 1^{ER} SEPTEMBRE 2023

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FERMETURE DES RÉGIMES SPÉCIAUX

Le présent article s'attache à supprimer le bénéfice des régimes spéciaux pour les personnes qui y auraient été affiliées dès lors qu'elles avaient été recrutées, à compter du 1^{er} septembre 2023. Cette date permet aux entreprises, aux institutions et aux personnes concernées de disposer d'un temps incompressible d'information et d'adaptation.

Ces dispositions n'affectent en rien les personnes déjà affiliées à ces régimes spéciaux.

Les caisses concernées continueront en outre à assurer l'ensemble des personnes recrutées dans ces mêmes entreprises ou ces mêmes institutions contre d'autres risques que l'assurance vieillesse. Continuent ainsi de couvrir les risques :

- maladie, maternité, invalidité, accident du travail et maladie professionnelle, décès, le régime de la RATP ⁽³⁾ et le régime des IEG ⁽⁴⁾ ;

(1) Consultable ici :

<https://www.lecese.fr/documents/arretes/0%2020150602%20REGLEMENT%20APRES%20BUREAU%20du%2026%20mai%202015%20signe%20par%20arrete%20du%208%206%202015%20%283%29.pdf>

(2) Programme 126 du projet de loi de finances pour 2023.

(3) Décret n° 2004-174 du 23 février 2004 relatif au régime de sécurité sociale du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

(4) Décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières.

- maladie, maternité, invalidité et décès, le régime des clercs de notaires ⁽¹⁾ ;
- invalidité, le régime de la Banque de France ⁽²⁾.

Seul le régime du CESE, qui ne couvrait pas d'autres risques que l'assurance vieillesse, ne pourra être ouvert pour les nouveaux membres.

Par ailleurs, ces régimes continueront « mécaniquement » à assurer les personnes affiliées jusqu'au 1^{er} septembre 2023, en étant attributaires des cotisations versées au cours de leur période d'activité et en leur versant les pensions issues de leurs droits acquis à l'expiration de cette période.

En vue de la fermeture des régimes, le présent article prévoit d'abord de préciser, ce qui n'est aujourd'hui pas affirmé de manière explicite par le législateur pour certains régimes, que les régimes concernés continuent de couvrir les salariés recrutés jusqu'au 31 août 2023.

Sont ainsi affiliés à un régime spécial, au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, sous réserve d'avoir été recrutés avant le 31 août 2023 :

- les salariés régis par le statut de la RATP, en application du **I** ;
- les agents régis par le statut de l'agent de la Banque de France, en application du **II** ;
- les clercs et les employés de notaires, en application du 2^o du **III** ;
- les salariés des IEG, en application du 2^o du **IV** ;
- les membres du CESE. Il est en effet précisé au **VII** que l'affiliation de ces derniers au régime général ne s'applique qu'aux membres entrant en fonction à compter du 1^{er} septembre 2023. L'affiliation de ces mêmes membres au régime général est assurée au 6^o du **V**.

S'agissant des personnes recrutées à compter du 1^{er} septembre 2023, elles sont affiliées au régime général, ce qui suppose que le maintien d'un recrutement au statut concernant les trois premières catégories susmentionnées ne fasse pas obstacle à cette affiliation. C'est l'objet du 3^o du **V**.

Ces mêmes personnes sont affiliées au régime complémentaire obligatoire géré par l'Agirc-Arrco pour les salariés du régime général ⁽³⁾, à l'exception des membres du CESE qui, en vertu de leur statut particulier, seront affiliés à l'Ircantec,

(1) Article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires.

(2) Décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France.

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

l'institution de retraite complémentaire des agents contractuels de droit public ⁽¹⁾, en application du 12° du V.

La gestion des risques d'assurance vieillesse est supprimée, en cohérence, pour les régimes susmentionnés, pour les personnes qui sont recrutées après le 1^{er} septembre 2023. C'est ce à quoi procèdent le 1° du III pour la CPRCEN et le 1° du IV s'agissant de la CNIEG.

B. DES DISPOSITIONS D'ORDRE RÉDACTIONNEL

Le présent article procède également au « nettoyage » de dispositions erronées ou obsolètes.

Il répare d'abord des renvois erronés s'agissant des personnes couvertes au régime général par le risque accidents du travail et maladies professionnelles, au 2° du V. Le 5° du même V adapte par ailleurs l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale afin que le risque relatif à l'accident du travail couvre l'ensemble des personnes obligatoirement affiliées au régime général en application de l'article L. 311-2 du même code.

Le 1° du V « rapatrie » les dispositions applicables aux fonctionnaires et anciens fonctionnaires civils, ainsi qu'aux magistrats et anciens magistrats, s'agissant de la prise en charge de leurs frais de santé par des mutuelles ou des fédérations de mutuelle, à l'article L. 160-17 du code de la sécurité sociale, tandis que le 6° du V procède en cohérence à la suppression des articles L. 712-1 et L. 712-2 du code de la sécurité sociale.

S'agissant des régimes spéciaux proprement dits, le présent article supprime, au 6° du V :

– l'article L. 711-3 du code de la sécurité sociale relatif à l'application d'un plafond aux revenus qui constituent l'assiette d'une partie des cotisations dues par l'employeur au titre des assurances maladie, maternité, invalidité ou décès. Les ressources dont disposent les régimes pour couvrir ces risques sont en effet aujourd'hui définis à l'article L. 711-2 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'aux dispositions réglementaires afférentes ⁽²⁾ ;

– le 8° du V tire les conséquences, à l'article L. 712-3, de la suppression des articles L. 712-1 et L. 712-2 du CSS ;

C. UN IMPACT BUDGÉTAIRE NÉGATIF À COURT TERME POUR LES ROBSS

L'estimation de l'impact budgétaire sur les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale par l'annexe 2 du présent projet de loi est naturellement négative

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

(2) Articles D. 711-1 à 711-5 du code de la sécurité sociale.

pour les régimes concernés, mais aussi plus largement pour les régimes de base, ce qui tient à deux facteurs :

– d’abord, la fermeture des régimes spéciaux à d’éventuels nouveaux cotisants diminue mécaniquement le montant des recettes potentielles, tout en maintenant le niveau de dépenses propres aux droits ouverts par les affiliés actuels. Cet effet est calculé comme suit pour les principaux régimes spéciaux :

- une diminution de 20,27 millions d’euros par an pour la RATP ;
- une diminution de 100,63 millions d’euros pour les IEG ;
- s’agissant du régime spécial de la CRPCEN, principalement financé par des cotisations salariales et patronales, l’effort contributif est actuellement plus important que dans le régime de droit commun. La fermeture du régime aura donc un impact global négatif sur le montant des cotisations acquittées, le flux annuel de cotisations au titre d’une « cohorte » d’embauches annuelle passerait de 55,63 millions d’euros à 47,94 millions d’euros ;
- un gain de 0,09 million d’euros s’agissant du régime de la Banque de France, puisque celui-ci est légèrement moins contributif que le régime de droit commun ;
- à l’inverse, la fermeture du régime du CESE aura un impact négatif sur les régimes de base, l’effort contributif étant moins important au régime général.

– De plus, une partie de ces cotisations seront versées, en droit commun, aux régimes complémentaires que sont l’Agirc-Arrco et l’Ircantec, alors que les régimes dans lesquels elles étaient versées jusqu’ici étaient des régimes sans complémentaire.

Il ressort de ce double effet un impact financier négatif, à horizon 2026, de 37 millions d’euros pour le risque vieillesse et 88 millions d’euros pour l’État au titre de la subvention d’équilibre pour la RATP, compensé, dans le champ du système de retraites, par un gain de 92 millions d’euros pour l’Agirc-Arrco.

*

* *

Article 2

Mise en place d'un indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés

Adopté par la commission avec modifications

Face à un taux d'emploi insuffisant en France pour les personnes âgées de plus de 55 ans, le présent article introduit un indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés qui devra être obligatoirement publié par les entreprises de plus de 300 salariés et dont les critères seront définis par décret ou par accord de branche étendue. En cas d'absence de publication, les entreprises concernées s'exposent à une pénalité modulée et fondée sur la masse salariale.

En outre, cet indicateur devra servir de fondement à la négociation obligatoire, tous les trois ans, relative à la gestion des emplois et des parcours professionnels, en ce qui concerne l'emploi des salariés âgés.

I. L'ÉTAT DU DROIT : UN TAUX D'EMPLOI DES SENIORS EN AMÉLIORATION CONSTANTE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000 MAIS ENCORE INSUFFISANT EN COMPARAISON AVEC NOS PARTENAIRES EUROPÉENS

A. DÉFINITION DE L'EMPLOI DES SENIORS ET DES PRINCIPAUX INDICATEURS

● Dans le cadre des politiques de l'emploi, le terme de « seniors » s'applique traditionnellement aux personnes de plus de 55 ans, même si la borne d'âge n'est jamais totalement pertinente pour appréhender cette réalité. En effet, comme l'a indiqué le rapport de l'Assemblée nationale qui se refuse à employer le terme « senior »⁽¹⁾, la tranche d'âge allant de 45 à 54 ans peut, elle aussi, être touchée par une discrimination liée à l'âge. Une analyse fondée sur une borne d'âge trop stricte peut également inciter les pouvoirs publics à ne pas penser les politiques de retour à l'emploi suffisamment en amont.

La mission sur le maintien en emploi des seniors, qui a remis son rapport en janvier 2020⁽²⁾, formule ainsi ce constat à propos de la notion de « senior » : « *il s'agit en fait d'une notion relative, voire subjective, puisqu'elle renvoie à la notion de fin de carrière. Or les âges de fin de carrière, légaux ou effectifs, varient eux-mêmes selon les individus, leur situation professionnelle et les évolutions de la législation.* »

● En outre, l'analyse de l'emploi des seniors, fondée les concepts définis par le Bureau international du travail (BIT) et les résultats de l'enquête « Emploi en continu » de l'Insee, s'appuie notamment sur le concept de « taux d'emploi », défini

(1) Le rapport de l'Assemblée nationale de septembre 2021 préfère le terme de « travailleurs expérimentés », considérant le terme de « senior » comme trop dépréciatif. Cf. Assemblée nationale, rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés et présenté par M. Didier Martin et M. Stéphane Viry, 16 septembre 2021.

(2) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020.

comme le rapport entre le nombre de personnes en emploi dans une classe d'âge et la population totale de cette classe d'âge. Le concept de « halo autour du chômage » est aussi régulièrement utilisé, afin de prendre en compte les personnes inactives au sens du BIT ⁽¹⁾ qui :

- soit recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler ;
- soit souhaitent travailler mais n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent.

B. APRÈS UN CHANGEMENT DE POLITIQUES PUBLIQUES, LE TAUX D'EMPLOI DES SENIORS EST EN PROGRESSION MAIS RESTE INSUFFISANT

1. D'importants revirements de politiques publiques concernant l'emploi des seniors

● Entre l'après-guerre et les années 1980, le départ à la retraite des seniors était largement favorisé, dans le but d'assurer, en théorie, de meilleures conditions d'entrée sur le marché du travail des plus jeunes ⁽²⁾. La réforme des retraites de 1982 ⁽³⁾, qui a permis aux salariés de partir à la retraite à 60 ans, participait à cet objectif. En outre, des dispositifs de préretraite financés par l'État ⁽⁴⁾ et des règles spécifiques d'assurance chômage ⁽⁵⁾ ont été imaginés avec ce même objectif.

Ces mesures liées au départ anticipé ont été progressivement éteintes, notamment à l'occasion de la réforme des retraites de 2003, en raison d'un changement de stratégie économique, dans le but de favoriser désormais le maintien dans l'emploi de ces personnes. En créant la « surcote » et en instaurant une taxe sur les pré-retraites privées ⁽⁶⁾, la réforme des retraites de 2003 a permis d'accélérer l'augmentation du taux d'emploi des salariés expérimentés.

(1) *Personne (âgée de 15 ans ou plus) en emploi ou au chômage.*

(2) *Assemblée nationale, rapport précité de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés (page 16).*

(3) *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.*

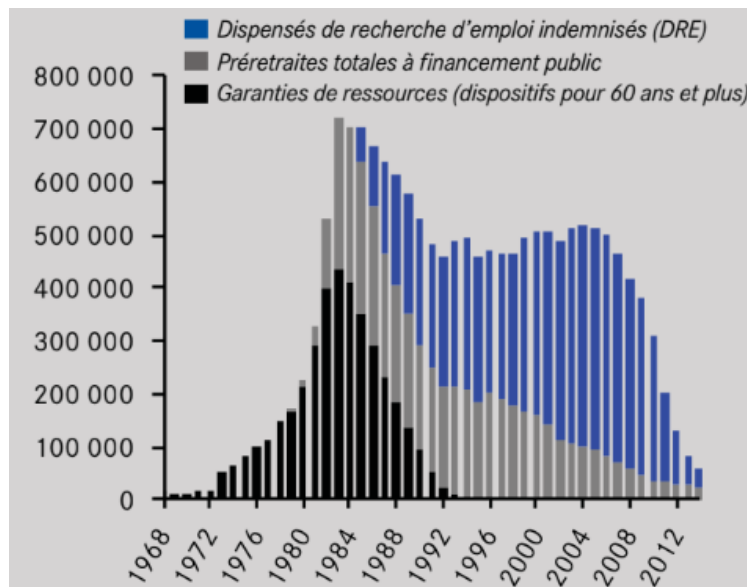
(4) *Il s'agissait notamment de l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (éteinte en 2012), de la garantie-ressource (éteinte en 1982), des contrats de solidarité, de la cessation progressive d'activité dans la fonction publique (éteinte en 2009), de la pré-retraite progressive (éteinte en 2005), de l'allocation de remplacement pour l'emploi (éteinte à partir de 2003), du congé de fin d'activité dans la fonction publique (éteint par la réforme des retraites de 2003 pour les personnes nées après 1946), de la cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (les branches ne peuvent plus négocier des accords prévoyant cette cessation depuis 2005) et du congé de solidarité outre-mer (abrogé en 2007). Cf. Sénat, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur l'emploi des seniors, par Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary, 26 septembre 2019.*

(5) *Il s'agissait notamment du mécanisme de dispense de recherche d'emploi, en vigueur entre 1984 et 2012, qui permettait d'exonérer les demandeurs d'emploi de plus de 57 ans (et même, à partir de 1999, 55 ans en cas de cotisation d'au moins 160 trimestres) de rechercher un emploi, tout en continuant de percevoir leurs allocations chômage.*

(6) *Article L. 137-10 du code de la sécurité sociale.*

Le nombre de bénéficiaires de dispositifs de pré-retraite a donc fortement diminué à partir des années 1980, pour se stabiliser autour de 400 000 personnes dans les années 1990 et 2000. Il s'est éteint progressivement au début des années 2010 ⁽¹⁾, les préretraites étant désormais recentrées sur des problématiques de santé et de pénibilité (CAATA ⁽²⁾ et CATS ⁽³⁾).

DISPOSITIFS DE PRÉ-RETRAITES ET DISPENSES DE RECHERCHE D'EMPLOI DEPUIS 1968, EN NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES



Source : Conseil d'analyse économique.

• Enfin, en raison du constat de leur échec, les politiques ciblées sur le public des 55-64 ans ont progressivement été supprimées ⁽⁴⁾, pour rester dans le cadre du droit commun ⁽⁵⁾. À l'inverse, des mesures visant à retarder l'âge de départ à la retraite et à favoriser le cumul emploi-retraite ont été prises, dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale et des différentes réformes des retraites ⁽⁶⁾.

La notion de « vieillissement actif » a également été forgée, à la fin des années 1990, par l'OCDE, pour appuyer ce changement de regard sur les travailleurs expérimentés et mettre ainsi en avant « la capacité des personnes

(1) Conseil d'analyse économique (Pierre Cahuc, Jean-Olivier Hairault et Corinne Prost), « L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser », note n° 32, mai 2016.

(2) Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

(3) Cessation anticipée de certains travailleurs salariés.

(4) En particulier la contribution dite « Delalande » (créée par la loi en 1987 et supprimée en 2008), qui prévoyait la taxation des licenciements des plus de 50 ans en contrat à durée indéterminée.

(5) Assemblée nationale, rapport précité de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés (page 20).

(6) Il s'agit notamment des différentes mesures d'allègement de la durée de cotisation, de la règle explicite de dépendance aux gains d'espérance de vie de la durée de cotisation nécessaire pour le taux plein, de la réduction du taux de décote, de son instauration dans la fonction publique, de la création de la surcote, de l'assouplissement des règles en matière de cumul-emploi-retraite et de retraite progressive, du relèvement de l'âge de la mise à la retraite d'office

avançant en âge à mener une vie productive dans la société et l'économie au bénéfice tant de l'individu que de la collectivité »⁽¹⁾.

● Il faut mentionner également le « contrat de génération », introduit en 2013⁽²⁾ et supprimé en 2017⁽³⁾, et qui octroyait une aide financière aux entreprises de moins de 50 salariés en cas d'embauche de jeunes de moins de 26 ans et de maintien en emploi des salariés de 57 ans ou plus. Pour les entreprises dont l'effectif était compris entre 50 et 300 salariés, le bénéfice de l'aide était conditionné à la mise en place d'un accord ou d'un plan d'action portant sur le contrat de génération. En parallèle, ce « contrat de génération » comprenait un volet dissuasif, conduisant à ce que les entreprises de plus de 300 salariés qui ne mettaient pas en place cet accord ou ce plan d'action se voyaient financièrement pénalisées. Ce dispositif a été supprimé faute d'avoir trouvé son public, comme l'avait souligné la Cour des comptes⁽⁴⁾.

2. Une amélioration récente mais encore insuffisante du taux d'emploi des seniors en France

a. L'évolution positive de l'emploi des seniors à partir des années 2000

● Les politiques publiques de soutien au départ anticipé à la retraite jusqu'aux années 1980 ont eu des effets massifs et rapides. Ainsi, le taux d'emploi des personnes âgées de 60 à 64 ans, après avoir été de 70 % en 1970, a chuté à partir des années 1980, pour s'établir à 35 % en 1983 et même 17 % au milieu des années 1990⁽⁵⁾.

Ainsi, le redressement du taux d'emploi des seniors est « *significatif depuis le début des années 2000 et très prononcé depuis 2007-2008, bien qu'il ait ralenti depuis 2012-2013 et ces toutes dernières années* »⁽⁶⁾. Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR)⁽⁷⁾, entre 2000 et 2017, ce taux d'activité a progressé de près de 25 points de pourcentage pour les 55-59 ans, de 20 points pour les 60-64 ans et de 4 points pour les 65-69 ans. L'âge conjoncturel moyen de départ en retraite⁽⁸⁾ pour

(1) OCDE, « *Préserver la prospérité dans une société vieillissante* », 1998 (page 84).

(2) Loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération.

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

(4) Cour des comptes, Rapport public annuel 2016, « *Le contrat de génération : les raisons d'un échec* », février 2016.

(5) Insee, *Économie et statistique*, n° 355-356, 2002

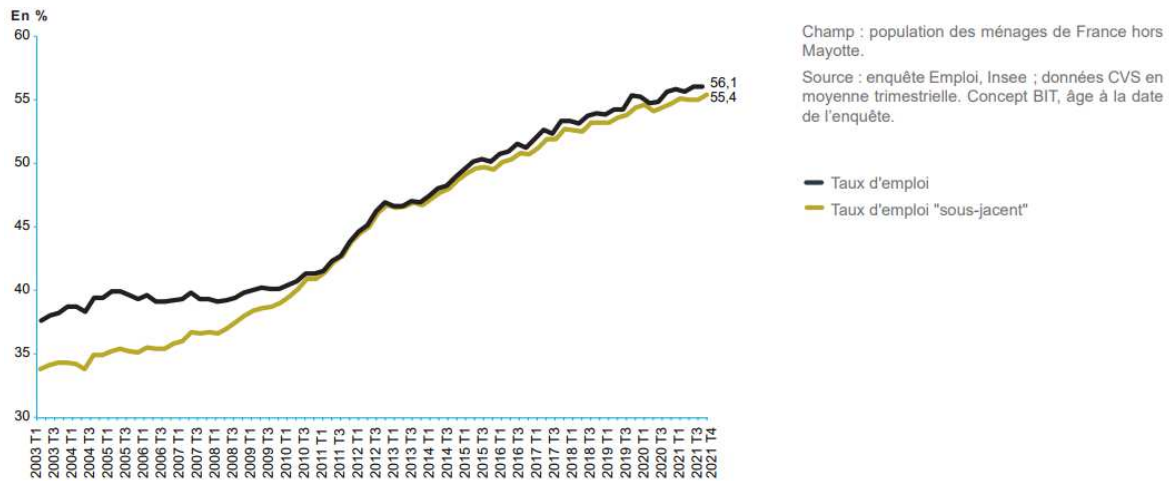
(6) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « *Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés* », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020 (page 9).

(7) Conseil d'orientation des retraites, « *La situation des seniors sur le marché du travail : éléments de cadrage statistique* », document de travail n° 2, séance plénière du 21 novembre 2018.

(8) Âge moyen de départ d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même probabilité d'être à la retraite que la génération de cet âge au cours de l'année d'observation.

les personnes résidant en France s'est élevé de 60 ans et 7 mois en 2004 à 62 ans et 1 mois en 2017 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DES TAUX D'EMPLOI DES 55-64 ANS



Source : Dares.

● En parallèle, le taux de chômage des personnes de 55 ans et plus reste structurellement inférieur à celui de l'ensemble des actifs (6 % contre 7,4 % au quatrième trimestre 2021 ⁽²⁾). Le COR remarque également que « l'emploi des seniors semble moins sensible à la conjoncture économique que l'emploi des actifs plus jeunes », dans la mesure où « le taux d'emploi des 55-69 ans a ainsi continué d'augmenter depuis la crise de 2008, alors que le taux d'emploi des 25-49 ans a diminué entre 2009 et 2015 avant de remonter légèrement depuis » ⁽³⁾.

En termes de structure de l'emploi, l'Insee ⁽⁴⁾ a formulé plusieurs constats :

- la part du non-salariat reste plus importante chez les 50-64 ans ;
- la part des employés et ouvriers s'est stabilisée chez les seniors alors qu'elle décroissait parmi les 25-49 ans ;
- la part des cadres et professions intermédiaires a également augmenté au sein des 50-64 ans, mais moins fortement que chez les 24-49 ans.

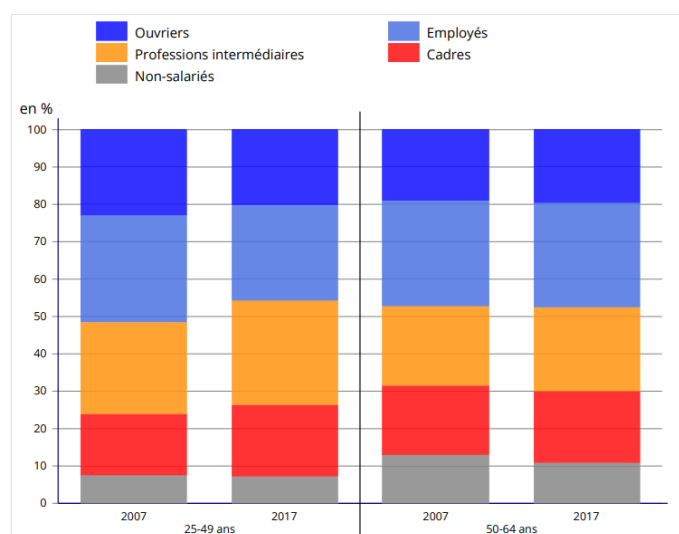
(1) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020 (page 28).

(2) Dares, « Activité des seniors et politiques de l'emploi », avril 2022 (données à fin décembre 2021).

(3) Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, « Évolutions et perspectives des retraites en France », septembre 2022 (page 242).

(4) Simon Beck et Joëlle Vidalenc (Insee), « L'emploi des seniors en hausse entre 2007 et 2017 : plus de temps partiel et d'emplois à durée limitée », Insee Focus N° 119, 12 juillet 2018.

RÉPARTITION DES PERSONNES AYANT UN EMPLOI PAR CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE EN 2007 ET 2017



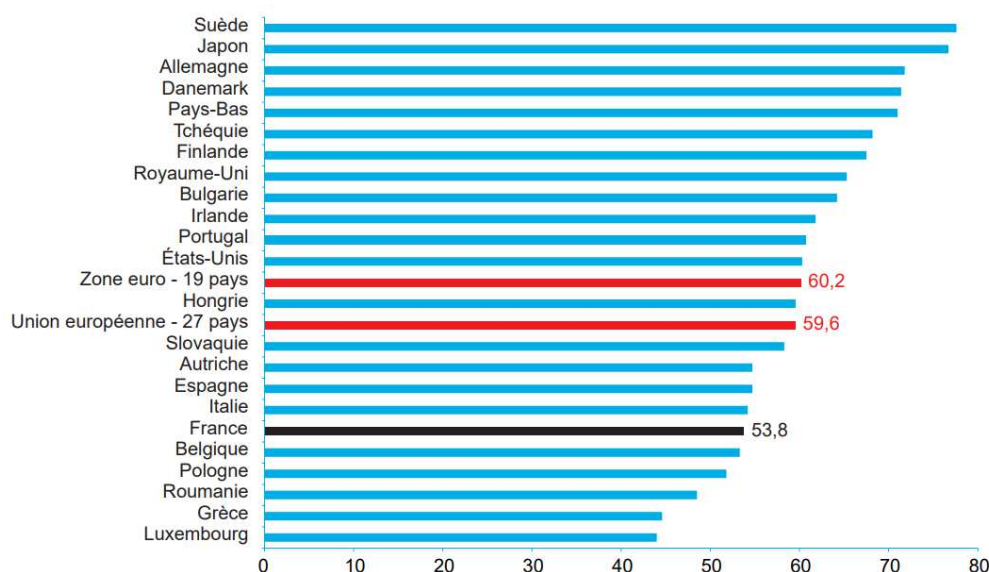
Source : Insee.

b. Des obstacles structurels qui persistent et un chômage encore important des seniors

Des difficultés persistantes

● Malgré ces importantes améliorations sur les années récentes, le taux d'emploi des seniors en France reste faible lorsqu'on le compare avec les performances des autres États de l'OCDE ou de l'Union européenne : 53,8 % en 2020, contre 59,6 % pour l'ensemble de l'Union européenne et même 60,2 % pour les pays membres de la zone euro. Les États du cœur et du nord de l'Europe se distinguent par des performances particulièrement notables en la matière.

TAUX D'EMPLOI DES PERSONNES DE 55 À 64 ANS, EN %, EN 2020 (%)



Source : Dares.

Alors qu’il baissait en France, en Espagne ou en Italie entre 1985 et 2000, le taux d’emploi des seniors a pu rester stable dans d’autres pays, notamment en Belgique, en Suède et a même augmenté en Allemagne sur la même période ⁽¹⁾. La France partait donc, comme certains autres États, avec un retard difficile à rattraper rapidement.

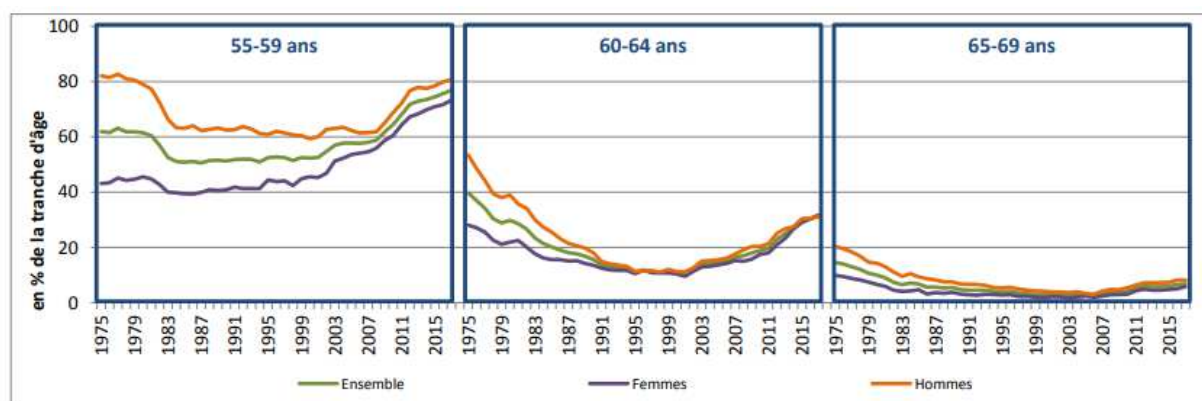
• Plus précisément, il apparaît que la France accuse un retard particulièrement important en ce qui concerne le taux d’emploi des 60-64 ans, près de deux fois inférieur à ceux des pays du cœur de l’Europe et de la Scandinavie ⁽²⁾.

TAUX D’EMPLOI DES 60-64 ANS EN 2020 (%)



Source : Dares.

TAUX D’ACTIVITÉ DES 55-69 ANS PAR TRANCHE D’ÂGE QUINQUENNAL



Source : Conseil d’orientation des retraites.

(1) Conseil d’orientation des retraites, Rapport annuel, « Évolutions et perspectives des retraites en France », septembre 2022 (page 243).

(2) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l’emploi des travailleurs expérimentés », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020 (page 13).

● En outre, le taux d'emploi reste très corrélé au niveau de diplôme : en 2018, le taux d'emploi des personnes de 50 ans et plus se limite à 37,7 % pour les personnes sans diplôme ou seulement titulaires d'un certificat d'études primaires et à 48,9 % pour celles qui ne disposent que du brevet du collège, et il s'élève à 60,3 % pour les personnes ayant un diplôme de niveau bac+2 et à 72,7 % pour celles disposant d'un niveau de diplôme supérieur ⁽¹⁾.

Les seniors sont également plus embauchés en contrat à durée déterminée que leurs cadets, puisque cette situation concerne 88 % des embauches des 55-59 ans et 90 % des 60-64 ans, contre 83 % pour les 40-44 ans par exemple ⁽²⁾. Ainsi, selon le COR, « *la hausse des taux d'emploi des seniors provient plus d'un maintien dans l'emploi des seniors déjà en place que d'un retour en emploi de ceux qui n'en avaient pas* » ⁽³⁾.

● Enfin, il faut souligner que la France connaît, sur les dernières années, un ralentissement de la progression du taux d'emploi des seniors. Le taux de chômage des personnes au-delà de 55 ans était de 4,3 % en 2007 et de 6,5 % en 2018. La proportion de personnes de plus de 55 ans situées dans le « halo du chômage » a également augmenté depuis 2007.

Pour les seniors en emploi, l'Insee ⁽⁴⁾ a montré qu'en 2017, en France métropolitaine, 20,6 % des 50-64 ans sont à temps partiel, contre 16,2 % des 25-49 ans. Les 60-64 ans sont situés, de ce point de vue, 10 points au-dessus des autres tranches d'âge des seniors. Toutefois, le temps partiel des seniors semble moins souvent contraint : parmi les personnes à temps partiel, 35,1 % des 25-49 ans déclarent souhaiter travailler davantage, contre 26,6 % pour les 50-64 ans (et seulement 8,1 % pour les retraités ou préretraités de 55-64 ans). Les seniors sont plus souvent à temps partiel pour des raisons de santé ⁽⁵⁾.

Des causes de mieux en mieux établies

● Les causes de ce phénomène sont multiples et ont été régulièrement étudiées, notamment par les économistes ⁽⁶⁾. Le sujet est par ailleurs directement lié aux différentes réformes des retraites, en devenant à ces occasions un enjeu central de réflexion, afin que le recul de l'âge de départ à la retraite ne se traduise pas par le basculement d'une partie des seniors dans le chômage.

(1) *Estimations de la Dares à partir des données de l'enquête Emploi de l'Insee.*

(2) *Conseil d'orientation des retraites, « La situation des seniors sur le marché du travail : éléments de cadrage statistique », document de travail n° 2, séance plénière du 21 novembre 2018.*

(3) *Ibid.*

(4) *Simon Beck et Joëlle Vidalenc (Insee), « L'emploi des seniors en hausse entre 2007 et 2017 : plus de temps partiel et d'emplois à durée limitée », Insee Focus N° 119, 12 juillet 2018.*

(5) *13,6 % pour les 50-64 ans, contre 5,4 % pour les 25-49 ans.*

(6) *France Stratégie (Emmanuelle Prouet et Julien Rousselon), « Les seniors, l'emploi et la retraite », octobre 2018.*

Il faut d'abord insister sur le fait que, comme l'a rappelé le Conseil d'analyse économique en 2016 ⁽¹⁾, « *la santé des seniors n'est, en moyenne, pas un frein à l'accroissement de leur emploi* ». Les études montrent en effet qu'il n'y a pas d'aggravation nette de l'état de santé entre les classes d'âge 55-59 ans et 60-64 ans ⁽²⁾.

• Les économistes identifient ainsi plutôt « l'effet horizon » ⁽³⁾, défini comme « *le fait que tous les acteurs (employeurs, travailleurs expérimentés, acteurs publics) optimisent leurs décisions en fonction du nombre d'années restantes avant l'âge de départ à la retraite* » ⁽⁴⁾. Cela conduit à ce qu'un employeur se sépare moins facilement d'un salarié expérimenté lorsque son départ à la retraite est reporté à une échéance plus lointaine que prévue. Par ailleurs, les seniors souffrent encore de stéréotypes en raison de leur âge, en lien avec leur place dans l'entreprise, notamment l'idée que ces personnes seraient moins en capacité de s'adapter à un nouvel environnement et de faire évoluer leurs compétences.

• En outre, les règles relatives à l'âge légal de départ en retraite ne sont pas sans effet sur le taux d'emploi des personnes les plus âgées sur le marché du travail. La France connaît en effet un âge légal de départ particulièrement bas par rapport à ses voisins, « *ce qui explique l'écart important entre le taux d'emploi moyen des 60-64 ans en France et dans le reste de l'Union européenne* » ⁽⁵⁾. En parallèle, la transition entre emploi et retraite se fait souvent de façon heurtée, en passant par une période de chômage ou d'inactivité. Selon France Stratégie ⁽⁶⁾, sur les années 2015 à 2017, en moyenne, 29 % des personnes âgées de 60 ans n'étaient ni en emploi, ni en retraite, dont environ 7 % au chômage ou dans son « halo », et 22 % inactives ⁽⁷⁾. Le reste des personnes, est soit en emploi (42,2 %), soit à la retraite (26,6 %), soit encore en cumul emploi-retraite (2,3 %). Au total, selon le COR ⁽⁸⁾, deux tiers des actifs à 50 ans sont en emploi au moment du départ à la retraite.

Or, selon la Drees ⁽⁹⁾, « *un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté* ».

(1) Conseil d'analyse économique (Pierre Cahuc, Jean-Olivier Hairault et Corinne Prost), « *L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser* », note n° 32, mai 2016.

(2) Conseil d'orientation des retraites, « *Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2015 (pages 15 et 16)* ».

(3) Patrick Aubert, « *L'effet horizon : de quoi parle-t-on ?* », document n° 6 de la séance du COR du 4 mai 2011.

(4) Assemblée nationale, rapport précité de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés (page 15).

(5) Ibid. (page 22).

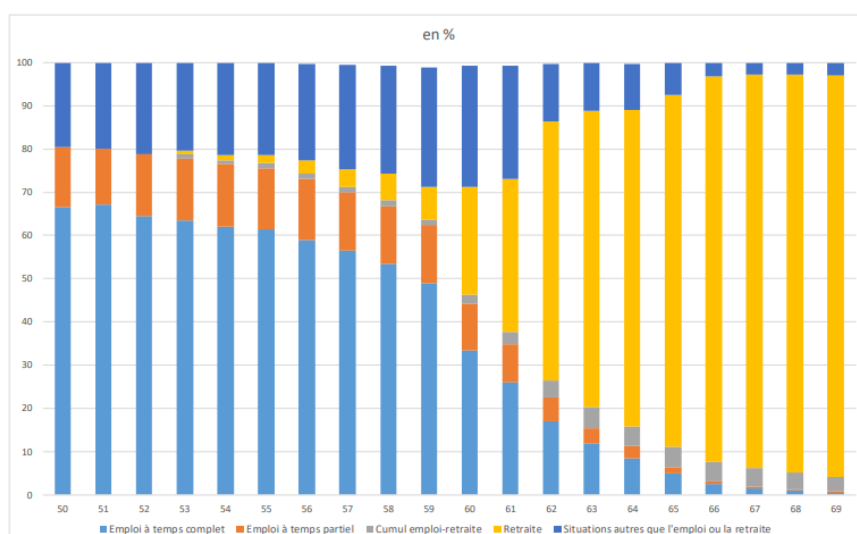
(6) France Stratégie (Emmanuelle Prouet et Julien Rousselon), « *Les seniors, l'emploi et la retraite* », octobre 2018.

(7) Près de 12 % sont inactives et passées en inactivité après leurs 50 ans et 10,1 % sont inactives mais sorties du marché du travail avant 50 ans ou n'ayant jamais travaillé.

(8) Présentation du COR en commission des affaires sociales, 19 janvier 2023.

(9) Drees, « *Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté* », Études et résultats n° 1079, septembre 2018.

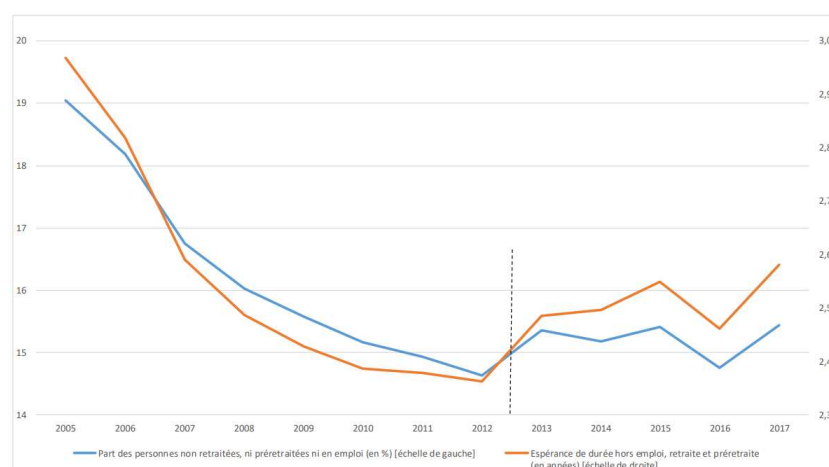
VENTILATION DES SITUATIONS VIS-À-VIS DU MARCHÉ DU TRAVAIL PAR ÂGE DÉTAILLÉ DE 50 À 69 ANS, MOYENNE 2016-2018



Source : rapport de la mission sur le maintien en emploi des seniors (2020).

Il faut toutefois noter que la part des personnes parmi les travailleurs âgés qui ne sont ni en emploi ni en retraite s’est fortement réduite sur la période récente. Les personnes qui restent dans ces situations sont majoritairement des femmes (66 %), moins diplômées et souvent en mauvaise santé ⁽¹⁾.

PART DES PERSONNES NI EN EMPLOI NI EN RETRAITE OU PRÉRETRAITE ET ESPÉRANCE DE DURÉE DANS CETTE SITUATION POUR LES PERSONNES DE 53 ET 69 ANS, 2005-2017



Source : rapport de la mission sur le maintien en emploi des seniors (2020).

(1) A. D’Isanto, J. Hananel, Y. Musiedlak, « Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté », *Études & Résultats* N° 1079, septembre 2018.

SITUATION PRINCIPALE À 59 ANS POUR LES FEMMES ET LES HOMMES DES GÉNÉRATIONS 1942, 1946, 1950 ET 1954



Source : Drees.

La situation des seniors n'ayant ni emploi ni retraite ⁽¹⁾

Les seniors dits « NER », c'est-à-dire n'ayant ni emploi ni retraite, représentaient en 2015 11 % des personnes âgées de 53 à 69 ans, en majorité des femmes. Les NER sont plus jeunes que l'ensemble des 53-69 ans, mais en moins bonne santé, avec également une forte proportion de seniors handicapés. Les NER ont des revenus globalement plus modestes et sont moins diplômés que l'ensemble des 53-69 ans. Ces seniors se caractérisent également par un plus fort éloignement du marché du travail que les 25-52 ans, en ayant des démarches moins fréquentes de recherche d'emploi.

De manière logique, pour les seniors NER, les prestations sociales non contributives (allocation logement, AAH, RSA, minimum vieillesse) représentent, globalement, une part nettement plus élevée du revenu des NER que des seniors ou de l'ensemble des ménages : trois quarts des ménages NER en perçoivent. Les pensions d'invalidité et l'allocation aux adultes handicapés représentent 35 % du revenu disponible moyen des ménages composés uniquement de seniors NER. Les revenus du patrimoine représentent globalement 19 % du revenu disponibles des ménages composés uniquement de seniors NER.

Enfin, les seniors NER ont un niveau de vie mensuel médian plus faible que les seniors en emploi ou à la retraite (1 265 euros contre 1 949 euros) et leur taux de pauvreté est nettement plus élevé (32,1 % contre 6,7 %). Le niveau de vie des seniors NER est toutefois plus élevé que celui des personnes sans emploi âgées de 25 à 52 ans (1 052 €), dont 47 % sont en situation de pauvreté monétaire. Pour les seniors NER en situation de handicap, les prestations sociales augmentent fortement le niveau de vie, et réduisent sensiblement la pauvreté. En revanche, pour les seniors NER vivant seuls sans handicap, le système socio-fiscal modifie globalement peu leur taux de pauvreté (72 %).

(1) A. D'Isanto, J. Hananel, Y. Musiedlak, « Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté », *Études & Résultats* N° 1079, septembre 2018.

La Drees a ainsi bien montré, dès 2015 ⁽¹⁾, que « *les réformes des retraites depuis 1993 augmentent à terme l'âge moyen de départ de deux ans et demi* ». Ces réformes ont donc globalement un effet positif sur le taux d'emploi des seniors, ce qu'a confirmé le Conseil d'orientation des retraites dans son rapport de septembre 2022 : « *Les réformes passées des retraites continuent de contribuer à augmenter les taux d'activité des seniors de 60 à 69 ans.* » ⁽²⁾

● Or, la question de l'emploi des seniors est centrale et doit nous préoccuper. En effet, alors qu'ils représentent en 2018, 19,6 % de la population, cette proportion pourrait atteindre 25 % en 2040, d'après les projections de l'Insee ⁽³⁾. Cette problématique s'inscrit également dans la rupture de la chaîne classique « formation - emploi - retraite », pour entrer dans une période dans laquelle les ruptures peuvent marquer les parcours professionnels.

Le COR a également bien rappelé dans son dernier rapport annuel qu'à « *l'exception de l'Allemagne et du Royaume-Uni, la pauvreté des seniors a augmenté plus rapidement que la pauvreté des enfants, ce qui tendrait à réduire l'écart entre le taux de pauvreté des plus jeunes et des plus âgés notamment en Espagne, en France, en Italie et aux Pays-Bas dans lesquels les enfants connaissent un taux de pauvreté bien plus important que les seniors* » ⁽⁴⁾. Les femmes connaissent, en outre, un taux de pauvreté particulièrement supérieur à celui des hommes.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE ENTRE 2013 ET 2019 COMPARÉS DES JEUNES ET DES PLUS DE 65 ANS

| | De 0 à 17 ans | Plus de 65 ans | Ensemble de la population |
|------------------|---------------|----------------|---------------------------|
| Allemagne (2018) | 1,3% | 0,7% | 0,7% |
| Canada | -5,7% | 3,8% | -1,7% |
| Espagne | -2,5% | 6,3% | -1,2% |
| États-Unis | 0,5% | 2,4% | 0,8% |
| France | 0,3% | 0,9% | 0,5% |
| Italie (2018) | 0,3% | 2,1% | 0,9% |
| Pays-Bas | 0,3% | 1,9% | 0,4% |
| Royaume-Uni | 4,2% | 2,0% | 2,0% |
| Suède | 0,4% | 2,5% | 0,7% |

Source : Conseil d'orientation des retraites.

(1) Drees, « *Les situations des seniors en fin de carrière* », communication au COR, 21 novembre 2018, documents n° 5 et n° 6 <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-4363.pdf>

(2) Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, « *Évolutions et perspectives des retraites en France* », septembre 2022 (page 34).

(3) France Stratégie (Emmanuelle Prouet et Julien Rousselon), « *Les seniors, l'emploi et la retraite* », octobre 2018.

(4) Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, « *Évolutions et perspectives des retraites en France* », septembre 2022 (page 200).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : CRÉER UN INDICATEUR SUR L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGÉS ET ÉLARGIR LA NÉGOCIATION SOCIALE EN ENTREPRISE À CETTE THÉMATIQUE

A. UN INDICATEUR DONT LA PUBLICATION OBLIGATOIRE DOIT PERMETTRE D'OBJECTIVER LA PLACE DES SALARIÉS ÂGÉS DANS L'ENTREPRISE

● Le présent article introduit un indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés avec un triple objectif, d'après l'étude d'impact :

- objectiver la place des seniors dans l'entreprise ;
- assurer la transparence en matière de gestion des âges : la publication de l'indicateur sera obligatoire ;
- valoriser les bonnes pratiques en la matière.

Cette idée constitue la mise en œuvre d'une proposition régulièrement formulée par les différents rapports traitant de la thématique de l'emploi des seniors, en particulier le rapport de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de septembre 2021 ⁽¹⁾. Les rapporteurs avaient ainsi proposé, dans la lignée des recommandations de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines, la mise en place d'un tel indicateur, sur le modèle de l'index de l'égalité professionnelle, dans une logique de « name and shame », pouvant jouer un « rôle incitatif incontestable ».

Ainsi, l'indicateur permettra d'objectiver les situations dans chaque secteur d'activité. Il est en effet documenté que « *le poids actuel des seniors dans l'emploi varie beaucoup selon les métiers et les grands domaines professionnels* » ⁽²⁾, ce que la Dares a bien documenté ⁽³⁾. Le secteur tertiaire comprend ainsi une part des personnes de plus de 50 ans plus élevée que dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche ou même l'industrie et la construction.

● Dans cet objectif, le I rétablit d'abord une section 4 au chapitre I^{er} du titre II de livre I^{er} de la cinquième partie du code du travail. Ce chapitre traite des aides à l'adaptation des salariés aux évolutions de l'emploi et des compétences et à la gestion des âges. Ce chapitre comprend, en l'état actuel du droit, quatre sections, numérotées 1, 2, 3 et 5. La précédente version de la section 4, qui traitait du contrat

(1) Assemblée nationale, rapport précité de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés (proposition n° 17, page 63).

(2) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020 (page 25).

(3) C. Babet, « Portraits statistiques des métiers - 1982-2014 », Synthèse. Stat N° 19, mars 2016 ; et C. Babet, « Comment ont évolué les métiers en France depuis 30 ans ? - Forte progression des métiers du tertiaire et des métiers les plus qualifiés », Dares Analyses N° 003, janvier 2017.

de génération, a été abrogée par l'article 9 de l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017.

Cette nouvelle section 4, qui se nommerait « *indicateurs relatifs à l'emploi des salariés âgés* », comprendrait trois articles. Le nouvel article L. 5131-6 vise, sur le modèle de l'index de l'égalité professionnelle, à demander aux employeurs de prendre en compte « *un objectif d'amélioration de l'embauche et du maintien en activité des salariés âgés* ».

● Le nouvel article L. 5131-7 définit l'indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés par plusieurs critères :

- il s'applique aux entreprises de plus de 300 salariés ;
- il est publié chaque année par l'employeur, qui doit y assortir une publication des « *actions mises en œuvre pour favoriser cet emploi [des salariés âgés] au sein de l'entreprise* » ;
- après consultation des organisations syndicales, comme le mentionne le **III**, la liste des critères sur lesquels se fonde cet indicateur est définie par décret, de même que la méthodologie applicable et les modalités de publication et de transmission à l'administration. Cette liste de critère peut être adaptée par accord de branche étendue.

● Le nouvel article L. 5121-8 du code du travail prévoit que l'obligation de publication de cet indicateur s'accompagne d'une sanction si celle-ci n'est pas respectée. Cette pénalité, dont les conditions sont définies par décret en Conseil d'État, prend la forme d'une contribution, d'un montant fondé sur un pourcentage de la masse salariale de l'entreprise ⁽¹⁾, dans la limite de 1 %, dont le produit sera affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Toutefois, cet article prévoit également que le montant de cette pénalité peut être modulé en fonction des « *efforts constatés dans l'entreprise en matière d'emploi des seniors ainsi que des motifs de méconnaissance de l'obligation de publication* ».

B. UN INDICATEUR QUI DOIT ÊTRE UTILISÉ DANS LE CADRE DE LA NÉGOCIATION OBLIGATOIRE RELATIVE À LA GESTION DES EMPLOIS ET DES PARCOURS PROFESSIONNELS

● Le **II** modifie la sous-section 4 de la section 3 du chapitre II du titre IV du livre II de la deuxième partie du code du travail. Dans le cadre de la négociation obligatoire en entreprise, cette sous-section traite de la thématique relative à la gestion des emplois et des parcours professionnels.

Dans ce cadre, le 1° du **II** modifie l'article L. 2242-20 du code du travail qui liste les thématiques sur lesquelles doivent porter, tous les trois ans, les négociations

(1) Il s'agit des rémunérations et gains au sens du premier alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et du premier alinéa de l'article L. 741-10 du code rural et de la pêche maritime.

obligatoires sur la gestion des emplois et des parcours professionnels et sur la mixité des métiers. Il s'agit d'ajouter une thématique supplémentaire, relative à « l'emploi des salariés âgés », en s'appuyant sur l'indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés tel que défini dans le nouvel article L. 5121-7 du code du travail.

● En conséquence, le présent article modifie également l'article L. 2242-21 du code du travail, qui traite des thématiques facultatives de négociations sur la gestion des emplois et des parcours professionnels et sur la mixité des métiers. En l'état actuel du droit, ces négociations peuvent porter sur *« la formation et l'insertion durable des jeunes dans l'emploi, l'emploi des salariés âgés et la transmission des savoirs et des compétences, les perspectives de développement de l'alternance, ainsi que les modalités d'accueil des alternants et des stagiaires et l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés »*.

Dès lors que l'emploi des salariés âgés ferait désormais l'objet d'une négociation obligatoire, il est nécessaire de supprimer les mentions de cette thématique dans les négociations facultatives, ce que le 2^o du II propose.

Le IV précise que l'indicateur relatif à l'emploi des salariés âgés et l'obligation de négociation entrent en vigueur au 1^{er} novembre 2023 pour les entreprises de plus de 1 000 salariés et au 1^{er} juillet 2024 pour les entreprises de plus de 300 salariés.

*

* *

Article 3

Modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales

Le présent article procède à l'annulation de la réforme, prévue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, visant à l'unification du recouvrement, au sein des Urssaf, des cotisations de retraite complémentaire recouvrées par l'Agirc-Arrco et celles recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations.

En conséquence, il rétablit des dispositions qui avaient été supprimées en vue de cette réforme et qui doivent conduire à une bonne coordination entre acteurs du recouvrement.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE MOUVEMENT D'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL, DÉBUTÉ EN 2011 ET ACCÉLÉRÉ EN 2019, A SUSCITÉ DES OPPOSITIONS

A. LE PROJET D'UNIFICATION PROGRESSIVE DU RECOUVREMENT SOCIAL DOIT PERMETTRE UNE SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES

1. Partiellement engagée depuis 2011, l'unification du recouvrement était proposée pour des raisons de lisibilité, d'efficacité et d'économies

● Le rapport du « Comité action publique 2022 », remis en 2018, avait pointé l'existence d'environ six cents prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux, dont le recouvrement est opéré par plus de deux cent cinquante acteurs différents ⁽¹⁾. Cette multiplicité perdurait alors même que l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale avait posé le principe d'un recouvrement unique des cotisations des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail par les caisses primaires de sécurité sociale ⁽²⁾.

Malgré une progressive centralisation du recouvrement au sein du régime général sous l'autorité des Urssaf, les régimes spéciaux ont préservé leur propre système, conduisant à cette pluralité des acteurs chargés du recouvrement :

– l'Urssaf caisse nationale, à l'origine notamment du recouvrement du régime général ;

– l'Agirc-Arrco ⁽³⁾, composé de treize groupes de protection sociale, chargé du recouvrement des cotisations et contributions de retraite complémentaire pour les salariés du privé (80 milliards d'euros en 2021) ;

(1) Action publique 2022, « Service public. Se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle », juin 2018 (proposition 15).

(2) Article 36 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

(3) Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

– la Caisse des dépôts et consignations, qui gère trois régimes de la fonction publique (ERAFP ⁽¹⁾, Ircantec ⁽²⁾, et CNRACL ⁽³⁾), pour 28,6 milliards d’euros en 2021 ;

– la mutualité sociale agricole, composée de 35 caisses et chargée de la collecte des cotisations et contributions du secteur agricole (16,3 milliards d’euros en 2018).

Il faut également mentionner les différentes caisses chargées de la gestion des régimes autonomes ou spéciaux de retraite (SNCF, RATP, industries électriques et gazières, etc.) et la Caisse nationale d’assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) pour les professions libérales.

● Le « comité action publique 2022 » estimait possible un milliard d’euros d’économies avec une simplification de ce système. En effet, cette dispersion des organismes chargés du recouvrement crée un risque de fortes différences de performance, en particulier du point de vue des restes à recouvrer. C’était le cas par exemple de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d’assurance vieillesse (Cipav), dont le taux de recouvrement annuel moyen atteignait 74 % entre 2012 et 2018, contre 93,2 % pour les Urssaf ⁽⁴⁾. Le « comité action publique 2022 » préconisait donc de « *transférer le recouvrement aux Urssaf, pour aller vers un recouvreur unique* ».

● Le mouvement d’élargissement des compétences de l’Urssaf caisse nationale avait toutefois commencé plusieurs années auparavant, avant que ne soit entamée une nouvelle vague d’unification à partir de 2019-2020 :

– en 2011, le recouvrement des contributions finançant l’assurance chômage a été confié aux Urssaf ⁽⁵⁾. Cette réforme a accru le montant des cotisations appelées de plus de 100 millions d’euros par an ⁽⁶⁾ ;

– en 2017, la suppression de la caisse de compensation des voyageurs représentants placiers a conduit l’Urssaf à recouvrer leurs cotisations ⁽⁷⁾ ;

(1) *Établissement de Retraite additionnelle de la Fonction publique.*

(2) *Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités publiques.*

(3) *Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.*

(4) *Inspection générale des affaires sociales, « Rapport d’évaluation du contrat pluriannuel liant l’État et la CNAVPL », 2019.*

(5) *Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l’organisation du service public de l’emploi et décret n° 2009-1708 du 30 décembre 2009 fixant la date du transfert du recouvrement des cotisations et contributions aux organismes mentionnés à l’article L. 5427-1 du code du travail.*

(6) *Sénat, 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, 21 juin 2022, p. 40.*

(7) *Décret n° 2017-1682 du 12 décembre 2017 relatif au transfert de l’activité de recouvrement des cotisations et contributions sociales de la caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociale des voyageurs représentants placiers à cartes multiples aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales.*

– en 2019, l'intégration du régime social des indépendants (RSI) au sein du régime général a transféré à l'Urssaf la collecte des cotisations des travailleurs indépendants. Le RSI et son système de recouvrement souffraient, jusqu'en 2019, d'une complexité particulièrement préjudiciable aux assurés ⁽¹⁾ ;

– en 2019, le recouvrement des cotisations du régime des artistes-auteurs ⁽²⁾ a été confié par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 à l'Urssaf Limousin ⁽³⁾ ;

– en 2021, la collecte de la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et les prélèvements concernant la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage ont été confiés aux Urssaf ⁽⁴⁾. Cette même année, le transfert du recouvrement du régime de sécurité sociale des marins a été engagé ;

– en 2020, le même mouvement a été engagé pour l'assurance maladie des salariés des industries électriques et gazières (IEG) et en 2022 pour les cotisations de retraite des salariés IEG.

Au total, en 2021, l'Urssaf avait encaissé 366,5 milliards d'euros. La collecte réalisée par les Urssaf représentait, en 2018, « *une part limitée à 70 % environ du produit total* » ⁽⁵⁾.

• Ce mouvement d'unification s'est appuyé sur la déclaration sociale nominative (DSN), qui a rassemblé les 45 démarches déclaratives des employeurs ainsi que les formalités liées à l'ouverture de droits sociaux – liquidation des indemnités journalières, formalités chômage, alimentation des comptes retraite et du compte personnel de formation. D'abord volontaire à partir de 2013 ⁽⁶⁾, la DSN a été généralisée à tous les employeurs du secteur privé le 1^{er} janvier 2017 ⁽⁷⁾. La DSN concernait donc, en 2021, 2,2 millions d'entreprises, 60 000 établissements publics et 28 millions de salariés ⁽⁸⁾.

(1) *Cour des comptes, Sécurité sociale 2012, chapitre VII, « Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique », septembre 2012.*

(2) *Décret n° 2018-1185 du 19 décembre 2018 relatif à l'affiliation, au recouvrement des cotisations sociales et à l'ouverture des droits aux prestations sociales des artistes-auteurs.*

(3) *Article 23 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.*

(4) *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; ordonnance n° 2021-797 du 23 juin 2021 relative au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.*

(5) *Sénat, 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, op. cit., p. 7.*

(6) *Article 354 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des charges administratives.*

(7) *Article 9 de l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs et article 1^{er} du décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les délais limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative.*

(8) *Sénat, 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, op. cit., p. 30.*

2. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 avait accéléré l'unification du recouvrement autour de l'Urssaf caisse nationale

● En 2019, sur la base du rapport d'Alexandre Gardette ⁽¹⁾, l'État a créé une mission interministérielle nommée « France recouvrement », chargée de piloter la réforme du recouvrement fiscal et social ⁽²⁾. L'objectif était d'unifier le recouvrement des prélèvements obligatoires, qu'ils soient fiscaux ou sociaux, dans une agence unique composée de l'Urssaf caisse nationale et de la direction générale des finances publiques.

● Ensuite, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 ⁽³⁾ a systématisé le mouvement de centralisation du recouvrement autour de l'Urssaf caisse nationale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 l'ayant définie comme l'acteur central de ce processus ⁽⁴⁾. Les Urssaf sont compétentes pour le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions des régimes de base ou complémentaire à la charge des salariés ou assimilés, à l'exception des salariés agricoles.

● La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait également de nouveaux transferts d'ici 2023, notamment celui en 2022 des cotisations de retraite complémentaire obligatoire des salariés (Agirc-Arrco). Toutefois, afin de tenir compte du contexte de sortie de crise sanitaire et en application de la faculté qui lui était offerte par la loi ⁽⁵⁾, le Gouvernement avait reporté ce transfert au début de l'année 2023 ⁽⁶⁾. Compte tenu des multiples craintes, exprimées notamment par les partenaires sociaux, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a reporté à nouveau cette réforme au 1^{er} janvier 2024 ⁽⁷⁾.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a également prévu le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), au 1^{er} janvier 2023, transfert ensuite reporté parallèlement au à celui des cotisations d'assurance vieillesse complémentaire jusqu'en 2025 ⁽⁸⁾. Comme indiqué ci-avant, la CDC assure en effet le recouvrement des cotisations de trois régimes :

(1) Alexandre Gardette, « Réforme du recouvrement fiscal et social », rapport aux ministres, 31 juillet 2019.

(2) Décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019 portant création d'une mission interministérielle, dénommée « France Recouvrement », chargée du pilotage de la réforme du recouvrement fiscal.

(3) Article 18 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

(4) Article 18 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, codifié à l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

(5) La loi a habilité le Gouvernement à reporter la date d'effectivité du transfert dans la limite de deux ans.

(6) 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 mentionné à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale.

(7) Article 7 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(8) Le rapport du Sénat de juin 2022 fait également état d'un « retard observé sur le déploiement de la DSN dans la sphère publique », ayant justifié que l'Urssaf caisse nationale et la CDC sollicitent un report de la mise en œuvre du transfert. Il s'agit en particulier de difficultés dans la fonction publique hospitalière.

– le régime de retraite des agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières géré par la CNRACL (22,6 milliards d’euros en 2021) ;

– le régime de retraite complémentaire des agents non-titulaires de la fonction publique géré par l’Ircantec (près de 4 milliards d’euros en 2021) ;

– le régime de retraite additionnelle des fonctionnaires relevant du RAFP (près de 2 milliards d’euros en 2021).

Ce transfert devait être réalisé au 1^{er} janvier 2024, potentiellement élargi aux cotisations dues au Fonds d’allocation temporaire d’invalidité des agents des collectivités locales, non visées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

• Une fois achevée, la réforme ne prévoyait pas que l’Urssaf caisse nationale dispose d’une compétence sur les cotisations et contributions relevant de la mutualité sociale agricole (pour les salariés et non-salariés) ou des régimes d’assurance vieillesse des professions libérales. À son terme toutefois, seuls 5 % des prélèvements sociaux n’auraient pas relevé de la compétence de l’Urssaf caisse nationale ⁽¹⁾.

B. L’UNIFICATION DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS, NOTAMMENT CELLES D’ASSURANCE VIEILLESSE COMPLÉMENTAIRE, A SUSCITÉ DES OPPOSITIONS MULTIPLES

1. Une opposition au principe même de la nouvelle vague d’unifications depuis 2020

• Dans un rapport publié en juin 2022, le Sénat a témoigné de son opposition au mouvement de centralisation, considérant que « *les conditions de mise en œuvre des transferts réalisés depuis 2020 n’étaient pas satisfaisantes* » ⁽²⁾. Même lorsque les transferts du recouvrement sont réalisés « *dans des conditions exemplaires* », comme pour les industries électriques et gazières, le rapport du Sénat conteste leur « *intérêt* » même.

Il faut toutefois rappeler qu’aucune difficulté spécifique ne s’est faite jour en raison des transferts opérés jusqu’à présent.

• Comme l’indiquait Alexandre Gardette dans son rapport ⁽³⁾, la réforme d’unification du recouvrement social se justifiait, au moins en partie, dans le

(1) Cour des comptes, sécurité sociale 2020, « Chapitre XI. Le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis », octobre 2020.

(2) Sénat, 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, *op. cit.*

(3) « La nécessité d’unifier le recouvrement des cotisations dans la sphère sociale n’est pas en débat. En effet, cela simplifiera les démarches administratives des entreprises qui contribuent sur leur masse salariale, *a fortiori* compte tenu de la perspective de la réforme des retraites et de la fusion des régimes de base et complémentaires qui en résultera. »

contexte du projet d'instauration d'un système universel de retraite ⁽¹⁾, qui n'est plus à l'ordre du jour, sans pour autant que ces deux réformes ne soient forcément liées.

2. Les difficultés spécifiques de l'unification du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire

- Outre ces oppositions au principe même du transfert du recouvrement des cotisations à l'Urssaf depuis 2020, il est clair que les cotisations de retraite complémentaires, aujourd'hui collectées par l'Agirc-Arrco, constituent un sujet spécifique, qui a suscité des désaccords politiques et syndicaux particulièrement marqués et persistants.

- Ce projet revêt d'abord des difficultés techniques importantes. Le régime de l'Agirc-Arrco a pour spécificité d'être un régime contributif fonctionnant par points, dans lequel chaque euro cotisé ouvre des droits jusqu'à huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Le régime général, quant à lui, fonctionne par annuités, ce qui implique que les erreurs déclaratives entraînent peu de risques sur les droits des assurés. À l'inverse, pour le régime de retraite complémentaire, le montant des droits dépend des cotisations versées. Il avait donc été identifié que le recouvrement par les Urssaf des cotisations de retraite complémentaire obligatoire faisait peser un risque sur les opérations de recalcul des droits à la retraite complémentaire, auparavant effectué par l'Agirc-Arrco sur la base de la déclaration sociale nominative. La Cour des comptes estimait que le principe d'un recalcul effectué par des salariés de l'Agirc-Arrco mis à disposition de l'Urssaf, à l'aide des outils informatiques de l'Agirc-Arrco, faisait « *peser des risques significatifs sur le bon enchaînement des différentes étapes de la collecte des cotisations* » ⁽²⁾.

- Ensuite, ce projet revêt une dimension financière inédite dans la mesure où le transfert des cotisations collectées par l'Agirc-Arrco vers l'Urssaf était le plus important de tous ceux prévus ou accomplis. Il concerne vingt millions de salariés, deux millions d'entreprises et un montant de cotisations dépassant les 80 milliards d'euros en 2021. En outre, le montant des cotisations collectées par l'Agirc-Arrco n'a presque pas cessé d'augmenter depuis une dizaine d'années, puisqu'elles étaient de près de 64,5 milliards d'euros en 2012 ⁽³⁾.

- Enfin, les organisations syndicales, qui siègent dans les différentes instances de l'Agirc-Arrco et en déterminent les orientations, avaient manifesté leur opposition au projet, exprimant des craintes relatives au respect du paritarisme, en soulignant un risque que le Gouvernement ne souhaite, malgré les garanties apportées, « *étatiser le système* » ⁽⁴⁾.

(1) *Projet de loi n° 2623 instituant un système universel de retraite, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020.*

(2) *Cour des comptes, sécurité sociale 2020, « Chapitre XI. Le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis », octobre 2020.*

(3) *Sénat, 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, op. cit.*

(4) <https://www.cfdt-ag2r.com/report-du-transfert-du-recouvrement-agirc-arrco-une-victoire-a-la-pyrrhus/>

● Finalement, les difficultés techniques et d'appropriation de la réforme étaient les plus fortes pour ce transfert. Le rapport du Sénat avait conclu que les « conditions d'un transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire en 2023 ne sont pas réunies ». La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, avait adopté des amendements identiques annulant le transfert du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco vers les Urssaf⁽¹⁾. Le Sénat avait également adopté, lors de son examen en première lecture de ce même projet de loi de financement, deux amendements identiques poursuivant le même objectif⁽²⁾. Ils n'avaient pas été retenus dans les différentes versions du texte sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution – en première lecture, nouvelle lecture et lecture définitive – privilégiant un report au 1^{er} janvier 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ANNULATION DU TRANSFERT AUX URSSAF DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS VIEILLESSE COMPLÉMENTAIRES DE L'AGIRC-ARRCO ET DES COTISATIONS RECOUVRÉES PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

A. L'ANNULATION DES DERNIERS VOILETS DE LA RÉFORME DE L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT

● Compte tenu de ces oppositions, le choix est fait d'interrompre l'unification du recouvrement social. Pour cela, le **I** modifie les articles L. 213-1 et L. 213-1-1 du code de la sécurité sociale qui définissent le rôle et le périmètre d'action des Urssaf. Dans ce cadre, le 1^o du **I** supprime la mention des cotisations qui ne doivent plus être recouvrées par l'Urssaf, au 6^o de l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale. Il s'agit :

– de la contribution, recouvrée par la caisse des dépôts et consignations, qui alimente le fonds pour l'emploi hospitalier⁽³⁾ ;

– des cotisations et contributions sociales des salariés expatriés qui relèvent du champ d'application des accords nationaux interprofessionnels étendus et élargis qui instituent les régimes de retraite complémentaire des salariés⁽⁴⁾.

● Le 1^o du **I** supprime également la subrogation des organismes de recouvrement dans les droits et obligations des institutions de retraite complémentaire et des fédérations d'institutions de retraite complémentaire.

(1) Amendements AS242 de M. Bazin, AS585 de Mme Corneloup, AS704 de Mme Dubré-Chirat, AS931 de Mme Valentin, AS1200 de M. Falorni et AS1390 de M. Juvin.

(2) Amendements n° 172 rect. sexies présenté par M. Milon et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains et n° 205 rect. de M. Henno et ses collègues du groupe Union centriste.

(3) Article 14 de la 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.

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

● Par conséquent, le 2° du I complète l'article L. 213-1-1 du code de la sécurité sociale qui énumère les cotisations et contributions dont les Urssaf n'assurent par le recouvrement ⁽¹⁾. Le présent article y ajoute :

– les cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, à l'exception de celles recouvrées dans le cadre du dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales ainsi que de la retenue à la source ⁽²⁾ ;

– les cotisations dues à la CNRACL ⁽³⁾ ;

– les cotisations dues à l'Ircantec ⁽⁴⁾ ;

– les cotisations du régime public de retraite additionnel obligatoire ⁽⁵⁾ ;

– la contribution, recouvrée par la Caisse des dépôts et consignations, qui alimente le fonds pour l'emploi hospitalier ⁽⁶⁾.

● En conséquence, le II modifie l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, dont l'objet était l'unification du recouvrement sur laquelle le présent article entend revenir. Le XII de cet article 18 prévoyait les différentes entrées en vigueur des transferts prévus. Le II supprime donc, à cet article 18, la mention du transfert, au 1^{er} janvier 2023, des cotisations prévues. Le III supprime également, pour tirer les conséquences de l'annulation de la réforme du transfert du recouvrement, la modification de cet article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (article 7), qui en adaptait le calendrier et le périmètre.

Le IV prévoit que ces dispositions s'appliquent au 1^{er} janvier 2023.

B. LE RÉTABLISSEMENT DE DISPOSITIONS RELATIVES AU CADRE DE TRAVAIL COORDONNÉ ENTRE LES RÉSEAUX CHARGÉS DU RECOUVREMENT

● Afin de revenir pleinement à la situation qui préexistait aux tentatives d'unification du recouvrement, les 3° et 4° du I rétablissent, dans leur version précédant l'entrée en vigueur de l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, les articles suivants :

– L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, qui traite du rôle des Urssaf et des caisses générales de sécurité sociale, lorsqu'elles se prononcent sur toute

(1) En vertu du 1° du I de l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale.

(3) Article 3 de l'ordonnance n° 45-993.

(4) Article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale.

(5) Article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(6) Article 14 de la 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.

demande d'une personne posant une question nouvelle et non dépourvue de caractère sérieux ayant pour objet de connaître l'application à une situation précise de la législation relative aux conditions d'affiliation au régime général. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 avait supprimé, dans le III de cet article, la mention de l'opposabilité de la décision des Urssaf et caisses générales de sécurité sociale aux institutions de retraite complémentaire ;

– L. 243-6-6 du code de la sécurité sociale, abrogé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Cet article traite du cas où une demande d'échéancier de paiement est adressée par un cotisant à une Urssaf ou une caisse générale de sécurité sociale, dont la réponse doit être communiquée aux organismes de retraite complémentaire ;

– L. 243-6-7 du code de la sécurité sociale, abrogé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Cet article traite de la conclusion d'une convention entre les fédérations d'institutions de retraite complémentaire et l'Urssaf caisse nationale, dans un objectif de partage d'informations, constats d'anomalies et demandes de rectifications ;

– L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale, qui définit l'Ircantec. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 avait supprimé, dans cet article, la mention du fait que les sûretés prévues aux articles L. 243-4 et L. 243-5 du code de la sécurité sociale s'appliquent aux cotisations versées à l'Ircantec. Le **IV** prévoit que ce rétablissement s'applique aux cotisations dues au titre des périodes d'activité courant à compter du 1^{er} janvier 2024.

*

* *

Articles 4 et 5

**Approbation des tableaux d'équilibre
de l'ensemble des régimes obligatoires, du régime général et
du Fonds de solidarité vieillesse ainsi que l'objectif d'amortissement de la
Caisse d'amortissement de la dette sociale pour 2023**

Les articles 4 et 5 portent approbation du tableau d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale pour 2023.

Ils fixent en outre les prévisions de recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites (FRR), les mises en réserve au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ainsi que l'objectif d'amortissement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), pour 2023.

I. DES ARTICLES DÉCOULANT D'UNE OBLIGATION ORGANIQUE

La présentation de dispositions dans un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ayant un impact réel sur les comptes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale suppose que puissent être rectifiées les prévisions financières pour ces mêmes régimes, pour l'année concernée. Le présent article y procède pour l'année 2023.

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

« *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 ;* »

Compte tenu du caractère récent de la publication de la loi de financement pour 2023 ⁽¹⁾, le présent commentaire se concentre sur les modifications qui interviennent dans le cadre du projet de loi de financement rectificative.

II. LA PRINCIPALE MODIFICATION TIENT À LA DÉGRADATION DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE POUR 2023

Le tableau suivant compare les données issues du tableau d'équilibre de la précédente loi de financement avec celles du projet de loi de financement rectificative.

(1) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023. L'analyse de la rapporteure générale quant au redressement des comptes sociaux que traduisent les tableaux d'équilibre pour 2023 est consultable ici : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-soc/116b0339-tii_rapport-fond#_Toc256000019

COMPARAISON DE LA PRÉVISION POUR 2023 AVEC LA RECTIFICATION POUR 2023

(en milliards d'euros)

| | Prévisions en LFSS 2023 | | | Prévisions en PLFRSS 2023 | | |
|--|-------------------------|----------|-------|---------------------------|----------|-------|
| | Recettes | Dépenses | Solde | Recettes | Dépenses | Solde |
| Maladie | 231,2 | 238,3 | - 7,1 | 231,2 | 238,4 | - 7,2 |
| Accidents du travail et maladies professionnelles | 17,0 | 14,8 | 2,2 | 17,0 | 14,8 | 2,2 |
| Vieillesse | 269,7 | 273,3 | - 3,6 | 269,7 | 273,7 | - 3,9 |
| Famille | 56,7 | 55,3 | 1,3 | 56,7 | 55,3 | 1,3 |
| Autonomie | 36,2 | 37,4 | - 1,2 | 36,3 | 37,5 | - 1,3 |
| Toutes branches* | 593,2 | 601,6 | - 8,4 | 593,2 | 602,1 | - 8,8 |
| Toutes branches* incluant le FSV | 594,8 | 601,9 | - 7,1 | 594,8 | 601,9 | - 7,5 |

(*) Indépendamment des transferts entre branches.

Source : LFSS 2023 et PLFRSS 2023.

Les effets qui apparaissent tiennent principalement à la dégradation de la branche vieillesse pour l'année 2023, à hauteur de 400 millions d'euros.

Cette dégradation est due à l'augmentation des dépenses à hauteur de 600 millions d'euros en raison notamment de la majoration des minima de pension – pour les personnes qui liquident leurs retraites comme pour les personnes déjà en retraite.

Une économie de 200 millions d'euros est réalisée par ailleurs grâce à la première application du relèvement des bornes d'âge.

La rapporteure générale note également des effets sur les branches maladie et autonomie dont les dépenses augmentent légèrement, à hauteur de 100 millions d'euros chacune, afin de faire face aux nouvelles obligations issues de la présente loi, et notamment, pour la seconde, le financement de l'assurance vieillesse des aidants (AVA).

III. L'APPROBATION DE L'AFFECTATION DES RECETTES AU FSV, AU FRR ET DE L'OBJECTIF D'AMORTISSEMENT DE LA CADES

L'article 5 découle également d'une obligation organique.

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

« 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. »

A. L'OBJECTIF D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE EN 2022

Le I fixe l'objectif d'amortissement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) pour 2023 à 17,7 milliards d'euros, soit un niveau identique à celui de la loi de financement pour 2023 ⁽¹⁾, en baisse sensible par rapport à l'amortissement rectifié pour 2022 à hauteur de 18,6 milliards d'euros. Dans les conditions actuelles, et au regard des données fournies par le président à la rapporteure générale, cette cible semble atteignable.

La satisfaction de cet objectif amènerait la Cades à un amortissement cumulé de 241 604 milliards d'euros, mais une situation nette négative de 154 milliards d'euros en 2023 ⁽²⁾.

Au regard de l'ensemble de la dette qui devait être reprise aux termes de la loi du 7 août 2020 d'ici à 2024 (136 milliards d'euros prévus ⁽³⁾ minorés des 20 milliards d'euros dont le transfert a déjà été organisé par le décret n° 2020-1074 du 19 août 2020 ⁽⁴⁾, des 40 milliards repris en application du décret n° 2021-40 du

(1) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(2) Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2022.

(3) Pour mémoire, 31 milliards au titre des déficits cumulés par la branche maladie du régime général, le FSV, le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles et la CNRACL, 92 milliards de déficits prévisionnels du régime général et du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles et 13 milliards d'euros au titre des emprunts contractés au 31 décembre 2019 par les établissements de santé relevant du service public hospitalier.

(4) 6,2 milliards d'euros de Fonds de solidarité vieillesse, 10,2 milliards d'euros de la CNAM et 3,6 milliards de la CCMSA au titre du régime d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés agricoles.

19 janvier 2021 ⁽¹⁾ et des 40 milliards repris en application du décret n° 2022-23 du 11 janvier 2022 ⁽²⁾), le reliquat serait de 36 milliards d'euros ⁽³⁾.

La Cades devrait donc parvenir au terme de la reprise commencée en 2020, sans que pour autant la soutenabilité de sa trajectoire d'amortissement jusqu'en 2033, fixée par le législateur organique ⁽⁴⁾, ne soit assurée. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, l'accumulation de déficits pour les années 2024 à 2027, prévisible au regard de la trajectoire financière des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) inscrite à l'annexe A du présent texte, appellera de nouvelles reprises de dette par la Cades et donc une vraisemblable prolongation de son existence au-delà de 2033.

B. LES RECETTES AFFECTÉES AU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

Comme pour les exercices précédents depuis 2011, le **II** affecte un montant nul de recettes au FRR, dont la vocation n'est plus d'être alimenté mais de procéder à des décaissements, notamment en faveur de la Cades.

C. LES MISES EN RÉSERVE AU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

Comme pour les exercices précédents depuis 2011, le **III** prévoit une mise en réserve nulle de recettes au sein du Fonds de solidarité vieillesse, qui n'a plus vocation à constituer des réserves, même s'il a pu exercer cette mission dans le passé.

*

* *

(1) Pour mémoire, il s'agit de 9,9 milliards d'euros correspondant aux déficits cumulés fin 2019 de la branche maladie et du FSV, de 1,3 milliard d'euros de la CNRACL, de 23,8 milliards de déficits 2020 des branches maladie, vieillesse, famille et du FSV et de 5 milliards au titre de la dette des établissements relevant du service public hospitalier au 31 décembre 2019.

(2) 32,3 milliards d'euros au titre de la couverture des déficits cumulés de la branche maladie, 1,46 milliard d'euros au titre de ceux de la branche vieillesse et 1,2 milliard d'euros au titre de ceux du FSV, ainsi que 5 milliards d'euros au titre de la dette des établissements relevant du service public hospitalier au 31 décembre 2019. À noter que ce même décret n° 2022-23 du 11 janvier 2022 a annulé la reprise des déficits de la branche vieillesse et famille pour 2020, au motif que les situations nettes de ces branches restaient excédentaires à fin 2020 après l'imputation des déficits 2020. Il pourrait en aller de même pour les déficits cumulés du FSV que la Cades devait continuer de reprendre, compte tenu de la situation excédentaire de ce dernier, a minima au titre de l'année 2023.

(3) 33 milliards d'euros au titre de la couverture des déficits et 3 milliards d'euros au titre de la reprise d'une partie de la dette hospitalière.

(4) Article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Article 6
Approbation de l'annexe A

L'article 6 porte approbation du rapport figurant en annexe A, présentant les trajectoires pour quatre années (2023 à 2026) des prévisions de recettes et des objectifs de dépense des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que, mécaniquement, leurs soldes.

Ce même rapport présente enfin également la trajectoire pluriannuelle prévisionnelle, également pour quatre ans, de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

I. UNE ANNEXE ISSUE D'UNE OBLIGATION ORGANIQUE

● La présente annexe est issue du nouveau cadre organique encadrant les lois de financement de la sécurité sociale, qui a étoffé l'information adjointe aux projets de loi de financement rectificative.

Article I. 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 L.O. 111-4 ainsi que les raisons et hypothèses justifiant ces écarts.

L'application de ces dispositions organiques au présent rapport appelle plusieurs remarques de la rapporteure générale :

– en premier lieu, l'absence de loi de programmation des finances publiques applicable à l'année 2023, exposée dans le cadre du commentaire de l'article liminaire, ne permet pas d'appliquer le troisième alinéa de l'article L.O. 111-4-2 du code de la sécurité sociale. La précédente loi de financement de l'année ne comportait, de même, aucune présentation des écarts avec la loi de programmation, faute de loi de programmation ⁽¹⁾ ;

(1) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

– en second lieu, les perspectives contrastées entre les branches des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour la période 2023-2026 ont déjà fait l’objet d’une analyse récente de la rapporteure générale, dans le cadre de l’examen du projet de loi de financement précité ⁽¹⁾.

Aussi se propose-t-elle ici de revenir sur les principales différences à relever par rapport à la loi de financement pour 2023.

II. UNE TRAJECTOIRE LÉGÈREMENT DÉGRADÉE PAR LES COÛTS ISSUS DE LA RÉFORME PROPOSÉE DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le maintien d’hypothèses macroéconomiques identiques à celle qui s’appliquaient à la loi de financement pour 2023 permet de mener à bien une comparaison qui ne prend en compte que les évolutions budgétaires.

COMPARAISON DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES PLURIANNUELLES DES ROBSS ET DU FSV

(en milliards d’euros)

| Exercice | LFSS 2023 | | | | PLFRSS 2023 | | | |
|---|-----------|--------|--------|--------|-------------|--------|--------|--------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Maladie | - 7,1 | - 5,3 | - 5,3 | - 3,0 | - 7,2 | - 5,4 | - 5,0 | - 3,2 |
| Accidents du travail et maladies professionnelles | 2,2 | 2,6 | 2,9 | 3,3 | 2,2 | 1,6 | 1,8 | 2,1 |
| Vieillesse | - 3,6 | - 9,2 | - 13,7 | - 15,7 | - 3,9 | - 8,3 | - 12,6 | - 14,9 |
| Famille | 1,3 | 0,8 | 0,5 | 0,8 | 1,3 | 0,8 | 0,5 | 0,8 |
| Autonomie | - 1,2 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | - 1,3 | 0,7 | 0,2 | 0,2 |
| Toutes branches* | - 8,4 | - 10,3 | - 14,7 | - 14,4 | - 8,8 | - 10,7 | - 15,0 | - 15,1 |
| Toutes branches incluant le FSV* | - 7,1 | - 8,5 | - 12,5 | - 11,6 | - 7,5 | - 8,9 | - 12,7 | - 12,3 |

(*) Indépendamment des transferts entre branche

Source : LFSS pour 2023 et PLFRSS pour 2023.

Il apparaît à la lecture de cette comparaison plusieurs enseignements.

En premier lieu, de manière cohérente avec l’article liminaire, la branche vieillesse des régimes obligatoires de base voit son solde se dégrader de l’ordre de 300 millions d’euros en 2023, sous le double effet d’une augmentation des dépenses

(1) Commentaire en première lecture de l’article 15 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, consultable ici :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-soc/l16b0339-tii_rapport-fond#_Toc256000021

(minimum contributif, lutte contre l'usure professionnelle) et d'une économie liée au report de l'âge légal et à la majoration de la durée d'assurance. Les effets de la réforme des retraites sur l'assurance vieillesse des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale se font sentir de manière croissante, pour améliorer le solde de la branche de 800 millions d'euros à l'horizon 2026.

Le second effet le plus marquant tient à la nouvelle trajectoire financière de la branche AT-MP. Celle-ci demeure excédentaire sur toute la période mais cet excédent se réduit d'un milliard d'euros dès 2024 et de 1,2 milliard d'euros en 2026. Cette diminution de la trajectoire excédentaire est issue principalement de la baisse du taux de cotisation de 0,1 point, compensée par une augmentation à due concurrence des cotisations des employeurs pour l'assurance vieillesse.

S'agissant des branches maladie et autonomie, la légère dégradation de leur solde (de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros pour la branche maladie et de 100 millions d'euros pour la branche autonomie) tient notamment à de nouvelles dépenses issues du présent projet de loi.

Pour la première, le financement du fonds de prévention de l'usure professionnelle en soutien aux employeurs des établissements publics de santé et médico-sociaux explique majoritairement ces effets en dépenses.

Pour la seconde, la légère baisse de l'excédent tient au financement des trimestres cotisés au titre de l'assurance vieillesse des aidants (AVA), créée par le présent projet de loi, et à son accès facilité pour les aidants.

La trajectoire de la branche famille est identique à celle qui avait été votée en loi de financement pour 2023.

La trajectoire financière de l'ensemble des branches aboutit toutefois à un déficit, à horizon 2026, de 15,1 milliards d'euros, en dégradation de 700 millions d'euros par rapport à la précédente loi de financement. Cette nouvelle dégradation, qui pourrait s'expliquer par les dépenses intégrées dans le présent projet de loi qui n'avaient pas été prises en compte dans les hypothèses conventionnelles de réforme des retraites dans la précédente loi de financement, ne peut naturellement qu'inquiéter la rapporteure générale. Elle montre que, si le rétablissement de l'équilibre du système des retraites d'ici 2030 est une priorité, cela ne se traduit pas nécessairement par un retour accéléré des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale à l'équilibre. La branche vieillesse des régimes obligatoires de base, en particulier, porte quasiment l'ensemble du déficit des branches hors FSV.

En cohérence avec son analyse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, la rapporteure générale estime qu'il conviendra donc de veiller tout particulièrement sur l'évolution de cette branche, et notamment sur celle des

régimes particulièrement déficitaires, comme celui de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

*

* *

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

L'article 7 vise à augmenter progressivement l'âge d'ouverture des droits à pension, actuellement fixé à 62 ans, à 64 ans, à raison de trois mois par génération. Ce relèvement de l'âge d'ouverture des droits s'appliquerait à compter de la génération née à compter du 1^{er} septembre 1961, pour aboutir à la fixation du nouvel âge légal à 64 ans pour la génération née en 1968.

Parallèlement, cet article accélère le calendrier de relèvement de la durée d'assurance pour liquider une pension à taux plein. En application du calendrier dit « Touraine », issu de la réforme des retraites de 2014 ⁽¹⁾, celui-ci augmente actuellement de trois mois par an, pour atteindre 43 annuités à compter de la génération née en 1973. Le présent article propose d'accélérer ce relèvement, pour atteindre 43 annuités à compter de la génération née à compter du 1^{er} janvier 1965.

Ce relèvement et cette accélération sont applicables aux régimes alignés, au régime de la fonction publique ainsi qu'aux régimes autonomes.

Ceux-ci prennent en compte les spécificités existantes et notamment celles de la fonction publique, en préservant l'écart entre les emplois dits « sédentaires », de « catégorie active » et « super-actifs ». Il maintient également les conditions de service applicables aujourd'hui, qui ne suivent pas le mouvement général d'augmentation de deux ans de la durée travaillée. De mêmes, les âges d'annulation de la décote, ou âges « du taux plein », sont maintenus à leurs niveaux actuels pour les régimes susmentionnés. Ces âges sont désormais de trois ans supérieurs à l'âge légal.

Le présent article facilite enfin l'éligibilité à des bonifications dans la fonction publique et précise les modalités transitoires applicables aux assurés en fonction de leur situation professionnelle et de leur génération.

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE SYSTÈME DES RETRAITES EST ENCADRÉ PAR DES BORNES D'ÂGE OUVRANT LE DROIT À PENSION ET MODIFIANT LE MONTANT VERSÉ À LA LIQUIDATION

A. DES PARAMÈTRES AYANT ÉVOLUÉ À LA HAUSSE DEPUIS 1993

L'âge légal ⁽¹⁾ a été abaissé dès le 1^{er} avril 1983 ⁽²⁾ à 60 ans pour l'ensemble de la population – cet âge était déjà applicable à un certain nombre de catégories de personnes, comme les anciens déportés et internés ⁽³⁾, les anciens combattants et prisonniers de guerre ⁽⁴⁾, les personnes considérées comme inaptées ⁽⁵⁾, les mères de famille ayant cotisé pendant une durée minimale comme ouvrières ⁽⁶⁾ ou encore les femmes justifiant de 37,5 années d'assurance dans le régime général et celui des salariés agricoles.

Toutefois, les évolutions économiques et démographiques anticipées à partir de la fin des années 1980 ont conduit à une réflexion sur l'adaptation du système de retraite afin d'en garantir la pérennité financière.

Dans son Livre blanc sur l'avenir des retraites ⁽⁷⁾, le Gouvernement de Michel Rocard constatait que l'évolution démographique liée à l'arrivée à la retraite des personnes nées entre 1945 et 1955 aboutirait à un ratio de 1,7 cotisant pour un retraité. Or, pour le Premier ministre, « *Ne rien faire aujourd'hui conduirait à terme à la condamnation de la répartition et à la rupture des solidarités essentielles. Ne rien faire conduirait à subir une augmentation inéluctable des prélèvements sociaux à la charge des ménages et des entreprises, réduisant en même temps le pouvoir d'achat espéré par les actifs, pesant sur la capacité d'épargne des ménages et des entreprises, mettant finalement en péril la compétitivité de l'économie et aggravant le chômage.* » ⁽⁸⁾

(1) Par commodité de langage, le présent commentaire présentera l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale comme l'âge légal de départ à la retraite de droit commun, ou « âge d'ouverture des droits ». Les différents âges d'ouverture des droits dérogatoires par rapport à cet âge constituent naturellement des âges légaux de départ à la retraite pour les assurés qui y sont éligibles.

(2) 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.

(3) Loi n° 68-690 du 31 juillet 1968 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

(4) Loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973 permettant aux anciens combattants et aux anciens prisonniers de guerre de bénéficier d'une pension de retrait calculée sur le taux applicables à l'âge de 65 ans.

(5) Loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles.

(6) Loi n° 75-1279 du 30 décembre 1975 relative aux conditions d'accès à la retraite de certains travailleurs manuels.

(7) Livre blanc sur les retraites, Garantir dans l'équité les retraites de demain, avril 1991.

(8) Ibid.

Dans cette perspective, les lois suivantes ont plutôt agi sur le levier de la durée de cotisation, ainsi que de la base sur laquelle sont calculées les pensions. C'est ainsi que la réforme de 1993 ⁽¹⁾ a :

– étendu la durée de cotisations nécessaire pour liquider sa pension à taux plein à quarante annuités, soit 160 trimestres ;

– modifié le calcul du salaire porté au compte, en indexant ce dernier non plus sur l'évolution du salaire mais sur l'évolution des prix ;

– modifié la durée sur laquelle était pris en compte, s'agissant des assurés du régime général, le salaire de référence destiné à calculer le montant de la pension. Celui-ci était désormais calculé sur la base des vingt-cinq meilleures années, et non plus des dix meilleures années.

La réforme de 2003 ⁽²⁾, quant à elle, a également plutôt « joué » sur les paramètres relatifs à la durée de cotisations en :

– introduisant un système de surcote et de décote, fonction de la durée de cotisations (voir *infra*) ;

– alignant la durée d'assurance requise pour liquider une pension à taux plein dans la fonction publique sur celle qui était applicable pour les salariés du privé. Concrètement, le rattrapage jusqu'en 2008 a conduit à ce que les fonctionnaires soient soumis à une condition d'assurance évoluant progressivement de 37,5 ans à 40 ans ;

– allongeant la durée de cotisations, pour l'ensemble des régimes, à 41 annuités, soit 164 trimestres.

Ce sont enfin les réformes menées en 2010 et 2014 qui ont structuré les modalités actuelles de départ à la retraite, tant pour ce qui concerne l'âge légal que la durée d'assurance.

(1) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

(2) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

S'agissant de l'âge légal, la réforme de 2010 ⁽¹⁾ l'a augmenté progressivement, à raison de quatre mois par an, en commençant au 1^{er} juillet 2011 par la génération née en 1951, selon le tableau suivant ⁽²⁾ :

**ÂGE LÉGAL D'OUVERTURE DES DROITS EN FONCTION DE LA GÉNÉRATION
(LOI DU 9 NOVEMBRE 2010)**

| Génération concernée | Âge d'ouverture du droit à pension | Année d'ouverture des droits |
|---|------------------------------------|------------------------------|
| Assurés nés avant le 1^{er} juillet 1951 | 60 ans | 2011 |
| Assurés nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951 inclus | 60 ans et quatre mois | 2011/2012 |
| Assurés nés en 1952 | 60 ans et huit mois | 2012/2013 |
| Assurés nés en 1953 | 61 ans | 2014 |
| Assurés nés en 1954 | 61 ans et quatre mois | 2015/2016 |
| Assurés nés en 1955 | 61 ans et huit mois | 2016/2017 |
| Assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956 | 62 ans | 2018 |

Source : article 1^{er} du décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite et portant application des articles 17, 20 (III) et 21 (III) de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(2) Article 1^{er} du décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite et portant application des articles 17, 20 (III) et 21 (III) de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 ⁽¹⁾ a accéléré le rythme de relèvement de cet âge légal, selon le rythme suivant :

ÂGE LÉGAL D'OUVERTURE DES DROITS EN FONCTION DE LA GÉNÉRATION (LFSS 2012)

| Génération concernée | Âge d'ouverture du droit à pension | Année d'ouverture des droits | Durée supplémentaire avant ouverture des droits |
|---|------------------------------------|------------------------------|---|
| Assurés nés avant le 1^{er} juillet 1951 | 60 ans | 2011 | 0 |
| Assurés nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951 inclus | 60 ans et quatre mois | 2011/2012 | 0 |
| Assurés nés en 1952 | 60 ans et neuf mois | 2012/2013 | Un mois |
| Assurés nés en 1953 | 61 ans et deux mois | 2014/2015 | Deux mois |
| Assurés nés en 1954 | 61 ans et sept mois | 2015/2016 | Trois mois |
| Assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955 | 62 ans | 2017 | Quatre mois |

Source : article 1^{er} du décret n° 2011-2034 du 29 décembre 2011 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite.

(1) Article 88 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

S'agissant de la durée d'assurance requise pour liquider sa pension au taux plein, celle-ci a principalement évolué sous l'effet de la réforme de 2014 ⁽¹⁾, qui a créé un nouvel article L. 161-7-3 du code de la sécurité sociale, définissant la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite au taux plein, pour les salariés comme pour les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique et les ouvriers des établissements industriels de l'État :

DURÉE D'ASSURANCE REQUISE, EN APPLICATION DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014, POUR BÉNÉFICIER D'UNE RETRAITE À TAUX PLEIN, POUR LES SALARIÉS ET LES FONCTIONNAIRES « SÉDENTAIRES » ⁽²⁾

| Génération concernée | Durée d'assurance requise avant la réforme (trimestres) | Durée d'assurance requise après la réforme (trimestres) | Nombre de trimestres supplémentaires requis | Année d'ouverture des droits |
|--|---|---|---|------------------------------|
| Assurés nés entre le 1 ^{er} janvier 1955 et le 31 décembre 1957 | 166 | 166 | 0 | Avant 2019 |
| Assurés nés entre le 1 ^{er} janvier 1958 et le 31 décembre 1960 | 166 | 167 | 1 | 2020 à 2022 |
| Assurés nés entre le 1 ^{er} janvier 1961 et le 31 décembre 1963 | 166 | 168 | 2 | 2023 à 2025 |
| Assurés nés entre le 1 ^{er} janvier 1964 et le 31 décembre 1966 | 166 | 169 | 3 | 2026 à 2028 |
| Assurés nés entre le 1 ^{er} janvier 1967 et le 31 décembre 1969 | 166 | 170 | 4 | 2029 à 2031 |
| Assurés nés entre le 1 ^{er} janvier 1970 et le 31 décembre 1972 | 166 | 171 | 5 | 2032 à 2034 |
| Assurés nés à partir du 1 ^{er} janvier 1973 | 166 | 172 | 6 | 2035 et années postérieures |

Source : article L. 161-7-3 du code de la sécurité sociale.

L'évolution de la majoration de la durée d'assurance a donc été fixée de manière progressive, à compter d'un trimestre toutes les trois générations, de telle sorte que la durée maximale d'assurance requise, correspondant à 43 annuités, s'applique uniquement à compter de la génération née en 1973.

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

(2) La distinction entre les fonctionnaires dits « sédentaires » et les fonctionnaires de catégorie active et de catégorie « super-active » fait l'objet d'une analyse infra.

B. DES PARAMÈTRES INFLUANT SUR LA DATE DE LIQUIDATION COMME SUR LE MONTANT DE LA PENSION

1. Des paramètres influant directement sur le montant des pensions

L'âge d'ouverture des droits est aujourd'hui fixé à 62 ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955, que ceux-ci soient assurés auprès du régime général, des régimes alignés ⁽¹⁾ ou d'un régime de la fonction publique. Un certain nombre de régimes dits spéciaux ⁽²⁾ se sont progressivement alignés sur cet âge d'ouverture des droits ⁽³⁾. Aucun assuré à ces régimes, sauf disposition expresse, ne peut donc bénéficier de ses droits à l'assurance vieillesse avant d'atteindre cet âge.

La durée d'assurance commande, quant à elle, le montant de la pension dont peut bénéficier l'assuré au moment de sa liquidation, en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, selon la formule de calcul exposée ci-dessous.

La prise en compte de la durée d'assurance sur le montant de la pension liquidée

Le montant de la pension, soit la traduction pécuniaire des droits à l'assurance vieillesse, dépend de trois paramètres :

- les cotisations versées par l'assuré. Est pris en compte à ce titre, pour le régime général, le salaire annuel moyen « *correspondant aux cotisations permettant la validation d'au moins un trimestre d'assurance [...] et versées au cours des vingt-cinq années civiles d'assurance accomplies postérieurement au 31 décembre 1947 dont la prise en considération est la plus avantageuse pour l'assuré* ⁽⁴⁾ » ;
- l'âge atteint par l'assuré, qui peut notamment lui permettre de ne pas se voir appliquer de décote (voir *infra*) ;
- le nombre de trimestres d'assurance valables pour le calcul de la pension.

La formule applicable est la suivante :

$$\text{Salaire annuel moyen} * \text{taux} * \frac{\text{durée d'assurance retenue}}{\text{durée d'assurance maximum applicable}}$$

Cette formule de calcul conduit à « proratiser » le montant de la pension servie en fonction du rapport entre la durée d'assurance qui peut être retenue pour la liquidation et la durée d'assurance requise pour une génération donnée.

(1) Les régimes alignés sont des régimes dont les paramètres sont proches et comprennent aujourd'hui le régime général, le régime des salariés agricoles et l'ex-Régime social des indépendants (RSI).

(2) Ces régimes sont définis à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

(3) Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

(4) Article R. 351-29 du code de la sécurité sociale.

2. La durée d'assurance requise peut intégrer des périodes qui n'ont pas été cotisées au titre de l'activité

a. L'unité de base de la durée d'assurance : le trimestre cotisé

L'unité de base de la durée d'assurance prise en compte est le trimestre d'assurance, qui est constitué des périodes de cotisation auprès de l'assurance vieillesse obligatoire ou volontaire ⁽¹⁾ dans la limite de quatre trimestres pour une même année civile ⁽²⁾.

Cette unité de base est validée par les assurés d'une manière spécifique à chaque période au cours de laquelle ils ont cotisé, selon le tableau suivant :

BASE DE VALIDATION D'UN TRIMESTRE COTISÉ

| Période au cours de laquelle les trimestres d'assurance ont été validés | Modalités de validation des trimestres d'assurance |
|---|--|
| Entre le 1 ^{er} juillet 1930 et le 31 décembre 1935 | Soixante cotisations journalières pour un trimestre, dans la limite de 22 trimestres |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1936 et le 31 décembre 1941 | Une retenue de 0,15 franc sur le salaire pour un trimestre, sans limite de trimestres |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1942 et le 31 décembre 1945 | Une retenue sur salaire annuel de 0,15 franc pour un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1946 et le 31 décembre 1948 | Une retenue sur salaire annuel de 18 francs pour un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1949 et le 31 décembre 1971 | Une retenue sur salaire annuel équivalente au montant trimestriel de l'allocation aux vieux travailleurs salariés au 1 ^{er} janvier de l'année considérée pour un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1972 et le 31 décembre 2013 | Une part du salaire annuel soumis à retenue correspondant au montant du Smic en vigueur au 1 ^{er} janvier de l'année considérée calculé sur la base de 150 heures pour un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile |
| À compter du 1 ^{er} janvier 2014 | Une part du salaire annuel soumis à retenue correspondant au montant du Smic en vigueur au 1 ^{er} janvier de l'année considérée calculé sur la base de 150 heures pour un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile |

Source : article R. 351-9 du code de la sécurité sociale.

Cette modalité de validation des trimestres qui forment la durée d'assurance ne fait toutefois pas obstacle à la prise en compte de trimestres dits « rachetés », de périodes assimilées et des majorations de durée d'assurance.

(1) Article R. 351-3 du code de la sécurité sociale.

(2) Article R. 351-5 du code de la sécurité sociale.

b. Les trimestres susceptibles de faire l'objet d'un rachat

Plusieurs dispositifs distincts permettent à des assurés, au sein du régime général, de compléter leur durée d'assurance par des dispositifs de « rachat ».

Le rachat d'années d'études supérieures

En application de l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale, un assuré peut verser des cotisations, calculées de telle sorte que leur montant respecte la neutralité actuarielle ⁽¹⁾, afin que soient prises en compte, pour la liquidation de sa pension et dans la limite de douze trimestres d'assurance :

– des périodes d'étude dans des établissements d'enseignement supérieur, des écoles techniques supérieures ou encore dans des classes préparatoires, sous réserve de l'obtention d'un diplôme ;

– des années civiles au cours desquelles l'assuré, bien qu'affilié au régime général, a validé un nombre de trimestres inférieur à quatre.

Le rachat d'années dues à une affiliation tardive

L'article L. 351-14 du code de la sécurité sociale ouvre la possibilité aux travailleurs dont l'affiliation, soit au régime général, soit à un régime de sécurité sociale en Algérie, a été rendue obligatoire de façon tardive, ainsi que pour les travailleurs dans les départements d'outre-mer pour les périodes antérieures au 1^{er} avril 1948, de verser des cotisations sous réserve de préserver, là encore, la neutralité actuarielle, afin de faire valoir des trimestres.

Le rachat d'années pour les personnes « rapatriées »

En application du titre premier de la loi du 4 décembre 1985 ⁽²⁾, peuvent racheter des cotisations par un dispositif d'assurance vieillesse volontaire :

– les Français ayant exercé une activité professionnelle qui ont dû ou ont estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France ;

– les Français ayant exercé une activité professionnelle en Algérie avant le 1^{er} juillet 1962 n'étant pas couverts par les dispositions assurant la prise en compte de leurs droits sociaux ⁽³⁾ ;

– les étrangers dans des conditions comparables ;

(1) La neutralité actuarielle, en l'espèce, vise à faire en sorte que le versement des cotisations pour racheter les trimestres entraîne un versement de prestations qui demeure actuariellement neutre pour les régimes de retraite, en prenant en compte l'ensemble des périodes de cotisation et de versement des prestations.

(2) Loi n° 85-1274 du 4 décembre 1985 portant amélioration des retraites des rapatriés.

(3) Loi n° 64-1330 du 26 décembre 1964 portant prise en charge et revalorisation de droits et avantages sociaux consentis à des Français ayant résidé en Algérie.

- les conjoints survivants des personnes susmentionnées.

Les autres dispositifs de rachat

Plusieurs dispositifs particuliers de rachat de périodes, sous des conditions particulières, visent à permettre de prendre en compte des situations reflétant une activité ou, à l'inverse, une raison justifiée d'absence d'activité, susceptibles toutes deux d'ouvrir des droits à la retraite sous réserve du versement de cotisations. À ce titre peuvent être mentionnés :

- le rachat de cotisations pour les périodes au cours desquelles les assurés concernés ont bénéficié du versement de l'indemnité de soins aux tuberculeux, prévue à l'article L. 41 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ⁽¹⁾ ;

- le rachat de périodes au cours desquelles les assurés concernés ont effectué un travail pénal, pour des périodes de détention ou de détention provisoire comprises entre le 1^{er} juillet 1930 et le 31 décembre 1976 inclus ⁽²⁾ ;

- le rachat de périodes au cours desquelles les assurés concernés, adhérant à l'assurance volontaire, ont exercé, à compter du 1^{er} juillet 1930, une activité salariée hors du territoire français.

c. Les trimestres assimilés

Si la constitution de droits à la retraite repose avant tout sur l'activité, certaines périodes d'interruption involontaire de l'activité peuvent être prises en compte dans la durée d'assurance de l'assuré, sous la forme de trimestres dits « assimilés ».

(1) Article L. 742-4 du code de la sécurité sociale.

(2) Article R. 381-110 du code de la sécurité sociale.

Ces trimestres assimilés, qui correspondent à des risques liés à la maladie, à la maternité, aux accidents du travail ou encore au chômage, sont résumés dans le tableau suivant :

MODALITÉS DE VALIDATION DES TRIMESTRES ASSIMILÉS

| Événement justifiant l'interruption de l'activité | Modalité de validation des trimestres d'assurance | Référence juridique |
|--|--|---|
| Congé maladie | Un trimestre par période de 60 jours d'indemnisation dans le cadre de l'année civile | 1° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Congé maternité ou adoption | Un trimestre par période de 90 jours | 1° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Incapacité temporaire du fait d'un accident du travail | Un trimestre par période de 60 jours d'indemnisation dans le cadre de l'année civile | 1° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Incapacité permanente du fait d'un accident du travail | Un trimestre par versement de trois mensualités d'une rente permanente au cours d'un même trimestre civil | 1° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Congé de conversion | L'ensemble des périodes pendant lesquelles l'assuré a perçu une allocation versée par son entreprise, sous réserve de l'application d'une convention de conversion | |
| Invalidité | Un trimestre par échéance du paiement des arrérages de la pension d'invalidité | 1° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Périodes de chômage indemnisé (salariés) | Un trimestre par période de perception d'une allocation chômage pendant au moins 50 jours au cours d'un trimestre civil | 2° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Périodes de chômage indemnisé (indépendants) | Un trimestre par période de perception de l'allocation des travailleurs indépendants pendant au moins 50 jours au cours d'un trimestre civil | 2° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Chômage partiel | A compter du 1 ^{er} mars 2020, un trimestre par période de 220 heures indemnisées | 2° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Période de chômage non indemnisé | Un trimestre par période de perception d'une allocation chômage pendant au moins 50 jours au cours d'un trimestre civil | 3° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Service national | Un trimestre par période de 90 jours de service national | 4° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |
| Formation professionnelle | Un trimestre par période de 50 jours de stage dans l'année civile | |
| Détention provisoire | Un trimestre par période de 50 jours de détention provisoire, pour autant que cette durée ne s'impute pas sur la durée de la peine | 6° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale |

Source : commission des affaires sociales.

L'ensemble de ces périodes validées ne peut toutefois avoir pour effet de porter le nombre total de trimestres pris en compte à plus de quatre pour une année civile.

d. Les majorations de durée d'assurance

Outre la reconnaissance des périodes cotisées et validées sont également prises en compte, pour calculer la durée d'assurance de l'assuré, des majorations de durée d'assurance (MDA), qui s'appliquent principalement cinq cas.

i. La majoration pour enfant

La naissance, l'accueil ou l'éducation d'un enfant, en raison de l'impact de cet événement sur la carrière des parents, et en particulier de la mère, peuvent donner lieu à une majoration de durée d'assurance.

Ainsi :

– en application de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, une MDA de quatre trimestres est accordée aux assurées pour chacun de leurs enfants, au titre de la maternité ;

– en application du même article, une MDA de quatre trimestres est accordé à l'un ou l'autre parent pour chaque enfant mineur au titre de son éducation au cours des quatre années qui suivent sa naissance ou son adoption. Ces trimestres peuvent être partagés entre les deux parents, s'ils en décident ainsi et sous réserve d'en faire part à leur caisse d'assurance vieillesse. Le défaut d'exercice de cette option vaut attribution implicite à la mère ;

– en application du même article, une MDA de quatre trimestres est accordée aux parents d'un enfant adopté au cours de sa minorité. La répartition de ces trimestres, tout comme le défaut d'option, s'appliquent de manière similaire à la MDA pour éducation de l'enfant.

ii. La majoration pour congé parental

Une MDA est attribuée aux parents qui prennent un congé parental d'éducation ⁽¹⁾ complet ⁽²⁾. Un trimestre est accordé par période de 90 jours de congés, mais cette MDA ne peut être cumulée avec les MDA décrite au présent *i*.

iii. La majoration en fonction de l'âge

En application de l'article L. 351-6 du code de la sécurité sociale, un assuré qui a dépassé l'âge d'annulation de la décote, 67 ans pour la génération née à compter de 1955, peut bénéficier d'une majoration du nombre de trimestres pris en compte au moment de la liquidation de sa pension.

(1) Le congé parental d'éducation est accordé aux salariés qui justifient une condition d'ancienneté minimale d'une année à la date de naissance ou d'accueil d'un enfant, pendant la période qui suit le congé de maternité ou d'adoption, dans les conditions fixées à l'article L. 1225-47 du code du travail. Ce congé est également accessible aux agents non titulaires de l'État et des collectivités locales et leurs établissements publics.

(2) La MDA n'est pas accessible aux parents qui optent pour un travail à temps partiel pour cette même période.

Cette majoration est de 2,5 % par trimestre écoulé entre le premier jour du mois qui suit l'âge auquel l'assuré a droit au taux plein et le point de départ à sa retraite ⁽¹⁾. Cette majoration ne peut toutefois conduire à dépasser la durée maximale d'assurance.

iv. La majoration pour les personnes chargées d'une personne en situation de handicap

Pour compenser les difficultés de travailler liées à la prise en charge, dans son foyer, d'une personne en situation de handicap, deux dispositifs permettent de majorer les durées d'assurance des personnes concernées :

– l'éducation d'un enfant handicapé, pour les bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et à son complément ou, à défaut, la prestation de compensation du handicap (PCH), ouvre droit à une MDA d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de huit trimestres ⁽²⁾ ;

– la prise en charge d'un adulte handicapé par un aidant ouvre également droit à une MDA ⁽³⁾ d'un trimestre par période de trente mois, dans la limite de huit trimestres. Cette MDA est toutefois réservée aux personnes susceptibles de prouver un lien familial avec la personne prise en charge, à savoir :

. – le conjoint, le concubin ou la personne ayant conclu un pacte civil de solidarité avec la personne handicapée ;

. – un ascendant, un descendant ou un collatéral (cousin, etc.), jusqu'au quatrième degré, de la personne handicapée ou de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle elle a conclu un pacte de solidarité.

En outre, l'aidant, s'agissant de cette seconde situation, ne doit exercer aucune activité professionnelle pendant la période de prise en charge.

3. Le montant de la pension liquidée varie en application de la décote et de la surcote

Dans le régime de base des salariés du privé, le montant de la pension n'est pas uniquement fonction de la durée d'assurance « proratisée », mais aussi d'un mécanisme de majoration ou de diminution du montant de la pension en fonction de la durée d'assurance cotisée.

(1) Article R. 351-7 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale. La MDA est donc ouverte pour un enfant qui présente un taux d'incapacité d'au moins 80 %.

(3) Article L. 351-4-2 du code de la sécurité sociale. La MDA est ouverte pour une personne qui présente un taux d'incapacité d'au moins 80 %.

a. L'obtention du « taux plein »

Plusieurs modalités d'atteinte du taux plein, soit 50 %, sont à la disposition des salariés.

La première consiste à atteindre l'âge d'obtention du « taux plein », ou encore âge d'annulation de la décote, qui est fixé à 67 ans pour les assurés nés à compter de 1955 ⁽¹⁾.

Certains assurés bénéficient toutefois d'autres dispositions leur permettant de liquider leurs pensions à taux plein, y compris dans le cas où ils n'ont pas validé la durée d'assurance exigée, à l'âge légal. Il en va ainsi :

– des titulaires d'une pension d'invalidité et des assurés considérés comme inaptes au travail ⁽²⁾ ;

– des assurés handicapés qui justifient d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ⁽³⁾. C'est ainsi l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui sont susceptibles de prétendre à ces dispositifs, tout comme les assurés qui se sont vus refuser le bénéfice de cette allocation pour des raisons autres que la détermination du taux d'incapacité permanente ;

– des anciens déportés ou des anciens prisonniers de guerre ⁽⁴⁾ ;

– des « mères de famille ouvrières », à savoir les assurées ayant élevé au moins trois enfants, validé 120 trimestres d'assurance et exercé un travail manuel ouvrier ⁽⁵⁾.

Certains assurés bénéficient même de la possibilité de liquider leur retraite à taux plein avant l'âge légal. Outre le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue ⁽⁶⁾, les assurés en situation de handicap peuvent partir plus tôt à la retraite, sous réserve de satisfaire à des conditions de durée d'assurance totale, de durée d'assurance cotisée et d'une situation de handicap justifiée tout au long de ces durées. Le bénéfice du taux plein est ainsi ouvert aux personnes atteintes d'un taux d'incapacité d'au moins 50 %, selon le tableau suivant :

(1) Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

(2) La situation des personnes qui bénéficient d'une pension d'invalidité ou considérées comme inaptes au travail fait l'objet d'une analyse plus précise dans le commentaire de l'article 8.

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

(4) S'agissant des anciens combattants et des prisonniers de guerre, l'âge auquel ils peuvent demander la liquidation au taux plein de leur pension dépend de la durée de captivité ou de service militaire accompli en temps de guerre, selon les modalités définies à l'article D. 351-2 du code de la sécurité sociale.

(5) L'article R. 351-23 du code de la sécurité sociale précise la définition d'un travail manuel ouvrier comme « toute activité salariée classée dans la catégorie ouvrière par référence aux classifications professionnelles annexées à la convention collective de travail applicable à l'employeur de l'intéressée ».

(6) Ce dispositif fait l'objet d'une analyse dans le cadre du commentaire de l'article 8.

MODALITÉS DE DÉPART À TAUX PLEIN AVANT L'ÂGE LÉGAL POUR LES ASSURÉS EN SITUATION DE HANDICAP

| Age de départ anticipé à la retraite | Durée totale d'assurance. La durée requise pour le taux plein est diminuée de | Durée cotisée La durée nécessaire pour le taux plein et diminuée de |
|--------------------------------------|---|--|
| 55 ans | 40 trimestres | 60 trimestres |
| 56 ans | 50 trimestres | 70 trimestres |
| 57 ans | 60 trimestres | 80 trimestres |
| 58 ans | 70 trimestres | 90 trimestres |
| 59 ans | 80 trimestres | 100 trimestres |
| 60 ans | 80 trimestres | 100 trimestres |
| 61 ans | 80 trimestres | 100 trimestres |

Source : circulaire Cnav 2018/24 du 23 octobre 2018.

b. L'application d'une décote en cas de durée insuffisante

En dehors des cas présentés ci-dessus, le manquement à l'obtention de la durée d'assurance requise pour partir à taux plein, fixée à 172 trimestres pour la génération née en 1973 ⁽¹⁾, entraîne l'application d'un coefficient de minoration.

Le principe de cette décote, issu de la réforme de 1993 ⁽²⁾, consiste à appliquer un coefficient minorant au taux de liquidation, croissant avec le nombre de trimestres manquants. Ce nombre est calculé eu égard soit au nombre de trimestres correspondant à la différence entre l'âge auquel prend effet leur pension et l'âge d'annulation de la décote (67 ans dans la plupart des cas), soit au nombre de trimestres manquant pour atteindre la durée d'assurance requise ⁽³⁾.

S'agissant des assurés nés après 1952 ⁽⁴⁾, ce coefficient de minoration est fixé à 2,5 % par année manquante, soit un coefficient de 0,625 % par trimestre manquant, dans la limite de 20 trimestres ⁽⁵⁾. Le taux applicable ne peut donc être inférieur à 37,5 %.

Ce système de décote a été introduit, à compter du 1^{er} janvier 2006, pour la fonction publique ⁽⁶⁾, et a atteint le même taux que pour les salariés du secteur privé

(1) Ainsi qu'indiqué supra, la génération née en 1973 est la première pour laquelle la réforme dite « Touraine », issue de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, devait entrer en vigueur, avant application du présent projet de loi.

(2) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

(3) Le nombre le plus favorable à l'assuré est retenu.

(4) L'article R. 351-27 du code de la sécurité sociale prévoit des dispositions transitoires pour les assurés nés entre 1944 et 1952, mais ces personnes ont normalement fait valoir leur droit à la retraite à la date d'écriture de ce rapport.

(5) Article R. 351-27 du code de la sécurité sociale.

(6) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

en 2015, tandis que l'âge d'atteinte du taux plein est lui-même également de 67 ans aujourd'hui pour les fonctionnaires « sédentaires » ⁽¹⁾.

L'âge d'annulation de la décote s'applique, en fonction des générations, selon le tableau présenté ci-dessous.

Tableau 3 Âge d'annulation de la décote

| Date de naissance | Salariés du secteur privé et indépendants | Catégories sédentaires de la fonction publique | Catégories actives de la fonction publique |
|-----------------------------|---|--|--|
| 1945 | 65 ans | sans objet | sans objet |
| 1946 | 65 ans | 61 ans | sans objet |
| 1947 | 65 ans | 61 ans et 6 mois | sans objet |
| 1948 | 65 ans | 62 ans | sans objet |
| 1949 | 65 ans | 62 ans et 3 mois | sans objet |
| 1950 | 65 ans | 62 ans et 6 mois | sans objet |
| Du 01/01/1951 au 30/06/1951 | 65 ans | 62 ans et 9 mois | 56 ans |
| Du 01/07/1951 au 31/08/1951 | 65 ans et 4 mois | 63 ans et 1 mois | 56 ans |
| Du 01/09/1951 au 31/12/1951 | 65 ans et 4 mois | 63 ans et 4 mois | 56 ans |
| Du 01/01/1952 au 31/03/1952 | 65 ans et 9 mois | 63 ans et 9 mois | 56 ans et 6 mois |
| Du 01/04/1952 au 31/12/1952 | 65 ans et 9 mois | 64 ans | 56 ans et 6 mois |
| Du 01/01/1953 au 31/10/1953 | 66 ans et 2 mois | 64 ans et 8 mois | 57 ans |
| Du 01/11/1953 au 31/12/1953 | 66 ans et 2 mois | 64 ans et 11 mois | 57 ans |
| Du 01/01/1954 au 31/05/1954 | 66 ans et 7 mois | 65 ans et 4 mois | 57 ans et 3 mois |
| Du 01/06/1954 au 31/12/1954 | 66 ans et 7 mois | 65 ans et 7 mois | 57 ans et 3 mois |
| 1955 | 67 ans | 66 ans et 3 mois | 57 ans et 6 mois |
| Du 01/01/1956 au 30/06/1956 | 67 ans | 66 ans et 6 mois | 57 ans et 9 mois |
| Du 01/07/1956 au 31/08/1956 | 67 ans | 66 ans et 6 mois | 58 ans et 1 mois |
| Du 01/09/1956 au 31/12/1956 | 67 ans | 66 ans et 6 mois | 58 ans et 4 mois |
| Du 01/01/1957 au 31/03/1957 | 67 ans | 66 ans et 9 mois | 58 ans et 9 mois |
| Du 01/04/1957 au 31/12/1957 | 67 ans | 66 ans et 9 mois | 59 ans |
| Du 01/01/1958 au 31/10/1958 | 67 ans | 67 ans | 59 ans et 8 mois |
| Du 01/11/1958 au 31/12/1958 | 67 ans | 67 ans | 59 ans et 11 mois |
| Du 01/01/1959 au 31/05/1959 | 67 ans | 67 ans | 60 ans et 4 mois |
| Du 01/06/1959 au 31/12/1959 | 67 ans | 67 ans | 60 ans et 7 mois |
| 1960 | 67 ans | 67 ans | 61 ans et 3 mois |
| 1961 | 67 ans | 67 ans | 61 ans et 6 mois |
| 1962 | 67 ans | 67 ans | 61 ans et 9 mois |
| 1963 | 67 ans | 67 ans | 62 ans |

Source > Législation.

Source : Drees, « Les retraités et les retraites », édition 2022.

c. L'application d'une surcote pour une durée d'assurance supérieure à la durée d'assurance requise

En application de l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale, un assuré peut bénéficier d'une augmentation du montant de sa pension au régime général de base de l'assurance vieillesse, sous les conditions et selon les modalités suivantes.

(1) Cet âge s'applique aux fonctionnaires nés en 1958, contre la génération 1955 pour les salariés du secteur privé.

L'assuré doit avoir :

- cotisé après l'âge légal ⁽¹⁾ ;
- cotisé au-delà de la durée d'assurance requise, pour sa génération, afin de partir au « taux plein », soit 172 trimestres à terme.

Le nombre de trimestres susceptibles d'être pris en compte est de quatre trimestres maximum par année civile. Toutefois, contrairement au régime de la décote, il n'existe pas de plafond quant au nombre de trimestres susceptibles d'être pris en considération au titre de ce dispositif. Le taux, enfin, est deux fois supérieur à celui de la décote, à savoir 1,25 % par trimestre supplémentaire cotisé, et donc 5 % par année supplémentaire.

C. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES APPLICABLES À LA FONCTION PUBLIQUE

1. Les paramètres encadrant l'ouverture et le montant des pensions

a. Les mesures relatives à l'âge d'ouverture des droits et à la durée d'assurance

Les mesures d'âge applicables aux pensions civiles et militaires font l'objet de dispositions qui leur sont propres et varient notamment en fonction de la pénibilité d'un certain nombre de métiers de la fonction publique.

Les régimes ⁽²⁾ des trois versants de la fonction publique ⁽³⁾ sont soumis à des dispositions relatives à l'âge légal comme à la durée d'assurance qui ont été modifiées par la réforme de 2010 ⁽⁴⁾. Depuis celle-ci, les fonctionnaires « sédentaires » ont vu leur âge d'ouverture des droits augmenter progressivement, pour atteindre 62 ans pour la génération née en 1955, tandis que les fonctionnaires des catégories « actives » ont également vu leur âge progresser, pour atteindre 57 ans pour la génération née en 1961.

Cette évolution a été accélérée, comme vu *supra*, par la loi de financement pour 2012 ⁽⁵⁾.

(1) Seuls les trimestres « cotisés » sont susceptibles d'être pris en considération. Les trimestres validés par assimilation ne peuvent donc conduire à bénéficier de la surcote.

(2) Les pensions des fonctionnaires sont respectivement versées, s'agissant de la fonction publique de l'État, par le service des retraites de l'État, s'agissant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). L'ensemble des fonctionnaires bénéficie en outre d'un complément de pension versé par le régime additionnel de la fonction publique (RAFP).

(3) Fonction publique d'État, fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale.

(4) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(5) Article 88 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

**ÉVOLUTION DE L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS POUR LES FONCTIONNAIRES
« SÉDENTAIRES » ET OUVRIERS DE L'ÉTAT NÉS ENTRE 1951 ET 1955**

| Année de naissance des fonctionnaires et des ouvriers de l'État auxquels la réforme de 2010 est applicable | Âge d'ouverture des droits à une pension de retraite |
|---|---|
| Avant le 1 ^{er} juillet 1951 | 60 ans |
| Du 1 ^{er} juillet 1951 au 31 décembre 1951 | 60 ans et 4 mois |
| 1952 | 60 ans et 9 mois |
| 1953 | 61 ans et 2 mois |
| 1954 | 61 ans et 7 mois |
| À compter de 1955 | 62 ans |

Source : commission des affaires sociales, sur le fondement du décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'État.

ÉVOLUTION DE L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS POUR LES FONCTIONNAIRES ET DES OUVRIERS DE L'ÉTAT DE CATÉGORIE « ACTIVE » NÉS ENTRE 1956 ET 1960

| Année de naissance des fonctionnaires auxquels la réforme de 2010 est applicable | Âge d'ouverture des droits à une pension de retraite |
|---|---|
| Avant le 1 ^{er} juillet 1956 | 55 ans |
| Du 1 ^{er} juillet 1956 au 31 décembre 1956 | 55 ans et 4 mois |
| 1957 | 55 ans et 9 mois |
| 1958 | 56 ans et 2 mois |
| 1959 | 56 ans et 7 mois |
| À compter de 1960 | 57 ans |

Source : commission des affaires sociales, sur le fondement du décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'État.

ÉVOLUTION DE L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS POUR LES FONCTIONNAIRES DE CATÉGORIE « SUPER-ACTIVE » NÉS ENTRE 1961 ET 1965

| Année de naissance des fonctionnaires auxquels la réforme de 2010 est applicable | Âge d'ouverture des droits à une pension de retraite |
|---|---|
| Avant le 1 ^{er} juillet 1961 | 50 ans |
| Du 1 ^{er} juillet 1961 au 31 décembre 1961 | 50 ans et 4 mois |
| 1962 | 50 ans et 9 mois |
| 1963 | 51 ans et 2 mois |
| 1964 | 51 ans et 7 mois |
| À compter de 1965 | 52 ans |

Source : commission des affaires sociales, sur le fondement du décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'État.

Les différentes catégories de fonctionnaires au regard des bornes d'âge de départ à la retraite

Les paramètres des régimes de retraite de la fonction publique prennent en compte la pénibilité d'un certain nombre de métiers, en les classant parmi les catégories « actives »⁽¹⁾, distingués des emplois dits « sédentaires ».

Dans ces catégories actives, certains emplois, considérés comme particulièrement pénibles, font l'objet d'un âge d'ouverture des droits, ainsi que d'une limite d'âge, encore plus précoce. On compte parmi ces derniers, outre les personnels actifs de la police nationale, le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire ou les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, des métiers appartenant à la catégorie « insalubre », selon la terminologie retenue par le CNRACL, comme les agents des réseaux souterrains des égouts.

Le bénéfice de ces dispositions est subordonné à l'accomplissement d'une durée de service d'au moins dix-sept ans dans un emploi classé en catégorie active⁽²⁾.

Un tableau des emplois classés en catégorie active est annexé au code de pensions civiles et militaires de retraite, dont un résumé est présenté ci-après.

(1) *L'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite classe ainsi dans cette catégorie « les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelle ».*

(2) *Article L. 24 du code des pensions civiles et militaires.*

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

| | | Âge d'ouverture des droits (1) | Limite d'âge (1) |
|---------------------------------------|--|--------------------------------|------------------|
| Fonction publique de l'Etat | Personnels actifs de la Police nationale | 52 ans | 57 ans(2) |
| | 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 (3) | 57 ans | 62 ans |
| | Agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat | 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 |
| 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 2010-751 du 5 juillet 2010 (4) | 57 ans | 62 ans |
| | Autres personnels hospitaliers (aides-soignants, agents de services hospitaliers) | 57 ans | 62 ans |
| | Assistantes sociales 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 (renoncement aux droits liés au classement dans la catégorie active) (5) | 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 : DGAFP

(1) La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a relevé, en les majorant de deux ans, l'ensemble des bornes d'âge, qu'il s'agisse de l'âge d'ouverture des droits ou des limites d'âge. Elle a également majoré dans les mêmes limites les durées de services effectifs exigées (cf. personnels actifs de la Police nationale et personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire). Cette réforme s'appliquera toutefois de manière progressive, les bornes d'âge augmentant, selon l'année de naissance des assurés, au rythme de quatre mois par an. Les premières générations concernées seront celles :

- des personnels nés après le 1er juillet 1961, lorsque l'âge d'ouverture des droits à pension était, avant la réforme, fixé à 50 ans et la limite d'âge à 55 ans

- les générations nées après le 1er juillet 1956, lorsque ces bornes d'âge étaient respectivement de 55 et 60 ans.

Dans le but de réduire plus rapidement le déficit des régimes d'assurance vieillesse, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a accéléré le rythme de transition, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est relevé de 5 mois par génération au lieu de 4.

Le présent tableau présente donc la situation telle qu'elle sera l'année où la réforme s'appliquera pleinement à l'ensemble des personnels.

(2) 60 ans pour les commissaires ; 61 ans pour les commissaires divisionnaires ; 62 ans pour les personnels actifs occupant les emplois de directeur en fonctions à l'administration centrale ou à la préfecture de police, chef de service à l'inspection générale de la police nationale, chef de service, inspecteur général, directeur adjoint, sous-directeur et contrôleur général.

(3) Corps de catégorie B mis en extinction par le décret du 23 décembre 2003 et remplacé progressivement par le corps de professeur des écoles (catégorie A). Contrairement aux professeurs des écoles, les instituteurs, classés en « catégorie active » peuvent partir à l'âge de 55 ans.

(4) La loi 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique prévoit, en son article 37, que les personnels infirmiers et paramédicaux classés en catégorie active, ainsi que les personnels relevant du corps des cadres de santé et autres corps ou cadres d'emplois de personnels paramédicaux ayant occupé des emplois ainsi classés, peuvent opter :

- soit en faveur du maintien dans leurs corps ou cadres d'emplois associé à la conservation des droits liés au classement dans la catégorie active (départ anticipé à 57 ans) ;

- soit en faveur de leur intégration dans les corps ou cadres d'emplois appartenant à la catégorie A, l'âge d'ouverture des droits à pension de ces personnels, ainsi que leur limite d'âge demeurant, toutefois, fixés respectivement à 60 et 65 ans.

Ce droit d'option était ouvert jusqu'au 30 mars 2011.

(5) Droit d'option ouvert pendant une durée de six mois à compter du 1er janvier 2012.

Source : DGAFP, pour la séance du COR du 25 mai 2016 : « La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux ».

La réforme de 2014 ⁽¹⁾ a en outre institué une majoration progressive de la durée des services et bonifications requis pour bénéficier du taux plein, en se calant sur le calendrier prévu pour les salariés du régime général ⁽²⁾. L'application de la majoration doit aboutir, pour la génération née en 1978 pour laquelle elle entre pleinement en vigueur, à une égalité de la durée requise avec les salariés du privé, ainsi que les indépendants.

Tableau 3 - Durée d'assurance requise pour le taux plein

| Génération | Salariés du secteur privé et indépendants | Catégories sédentaires de la fonction publique | Catégories actives de la fonction publique |
|-------------------|---|--|--|
| 1943 | | 150 | |
| 1944 | | 152 | |
| 1945 | 160 | 154 | 150 |
| 1946 | | 156 | |
| 1947 | | 158 | |
| 1948 | | 160 | |
| 1949 | | 161 | |
| 1950 | 162 | 162 | 154 |
| 1951 | 163 | 163 | 156 |
| 1952 | 164 | 164 | 158 |
| 1953 | 165 | | 160 |
| 1954 | | | 161 |
| 1955 | 166 | | 162 |
| 1956 | | | 163 |
| 1957 | | | 165 |
| 1958 | 167 | | |
| 1959-1960 | | | 166 |
| 1961 | 168 | | |
| 1962-1963 | | | 167 |
| 1964-1965 | 169 | | |
| 1966 | | | 168 |
| 1967-1968 | 170 | | |
| 1969 | | | 169 |
| 1970-1971 | 171 | | |
| 1972 | | | 170 |
| 1973-1974 | 172 | | |
| 1975-1977 | | | 171 |
| 1978 et suivantes | | | 172 |

Note : pour les catégories actives de la fonction publique, la durée dépend également du mois de naissance pour certaines générations. Par souci de simplification, la durée présentée est celle correspondant au plus grand nombre de mois concernés dans l'année.

Source : législation.

Source : secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, document de travail pour la séance plénière du 24 novembre 2022 à 10h00 : « Quelles spécificités des retraites dans la fonction publique ? Règles de calcul des retraites, dispositifs de solidarité, efforts contributifs ».

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

(2) Article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

b. Les bonifications

Selon un schéma comparable à celui des salariés relevant du régime général, les fonctionnaires peuvent bénéficier de bonifications et de majorations de durée d'assurance, dont les principales sont présentées ci-après :

– une bonification de quatre trimestres par enfant légitime, naturel ou adoptif né avant 2004, ainsi que pour les autres enfants ⁽¹⁾ élevés pendant au moins neuf ans par le fonctionnaire avant le vingt et unième anniversaire de l'enfant ⁽²⁾ ;

– une bonification « de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe », qui correspond généralement au tiers de ces services et qui est versée aux fonctionnaires ayant assumé quinze ans de services effectifs ou ayant été radiés pour motif d'invalidité ;

– la bonification dite « du cinquième », qui correspond au cinquième du temps accompli de service effectif, dans la limite de cinq annuités. Elle est applicable aux militaires ⁽³⁾, aux policiers ⁽⁴⁾, aux sapeurs-pompiers professionnels ⁽⁵⁾, aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne ⁽⁶⁾ ou encore aux surveillants pénitentiaires ⁽⁷⁾.

Le cumul de l'ensemble des bonifications ne peut toutefois augmenter le pourcentage équivalent au taux plein de plus de 5 %.

S'agissant des enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004, une majoration de durée d'assurance de deux trimestres pour les femmes fonctionnaires ou militaires ayant accouché après leur recrutement⁽⁸⁾. Il est également prévu une majoration de durée d'assurance pour les fonctionnaires parents d'un enfant souffrant d'une invalidité d'un taux supérieur à 80 %, d'un trimestre par période d'éducation de trente mois jusqu'au vingtième anniversaire de l'enfant, dans la limite de quatre trimestres ⁽⁹⁾.

(1) *Enfants accueillis, enfants du conjoint...*

(2) *Article L. 12 du code des pensions civiles et militaires. Le bénéfice de cette bonification se fait sous condition d'interruption ou de réduction d'activité.*

(3) *Article L. 12 du code des pensions civiles et militaires. Cette bonification est accordée sous réserve de l'accomplissement d'au moins dix-sept ans de service militaire effectif ou d'une radiation des cadres pour invalidité.*

(4) *Article 1^{er} de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police, sous réserve de l'accomplissement de vingt-sept ans de services effectifs.*

(5) *Article 125 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984, sous réserve de l'accomplissement de dix-sept ans de services effectifs.*

(6) *Article 5 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.*

(7) *Article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire.*

(8) *Article L. 12 bis du code des pensions civiles et militaires.*

(9) *Article L. 12 ter du code des pensions civiles et militaires.*

Par ailleurs, les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière peuvent bénéficier d'une majoration de quatre trimestres par période de dix années de services effectifs ⁽¹⁾.

2. Une obligation de durée minimale de services

Le bénéfice d'une pension de retraite en qualité de fonctionnaire n'est acquis qu'après une durée minimale de services effectifs effectués sous ce statut (durée dite « clause de stage » ou « condition de fidélité »). À défaut, l'assuré est rétabli rétroactivement au régime général de la sécurité sociale. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la durée de services effectifs exigée pour les fonctionnaires est passée de quinze ans à deux ans ⁽²⁾.

En outre, le bénéfice du dispositif applicable aux catégories actives est soumis à la satisfaction d'une durée minimale, qui a été repoussée également de deux ans par la réforme de 2010 ⁽³⁾. Ainsi, la durée minimale de service effectif ⁽⁴⁾ en catégorie active a été portée de quinze à dix-sept ans, à raison de quatre mois au second semestre de l'année 2011 et de cinq mois par an entre 2012 et 2015. Concernant les agents de la catégorie « insalubre », qui sont soumis à deux conditions de durée cumulatives, la montée en charge se fait au même rythme faisant passer la durée de services insalubres de dix à douze ans, dont six années consécutives, et la durée globale de services de trente à trente-deux ans.

(1) 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.

(2) Article 53 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(3) Décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'État, portant application de la loi du 9 novembre 2010 précitée.

(4) Par service effectif, on entend les périodes de travail sous statut, auxquelles sont assimilées certaines périodes d'interruption ou de réduction d'activité dans le cadre de congés ou temps partiels statutaires, notamment pour s'occuper d'un enfant né ou adopté à partir du 1^{er} janvier 2004.

| Fonctionnaires de catégorie insalubre donc la durée de services « insalubres » était antérieurement fixée à dix ans | | |
|---|--|--------------------------|
| Année au cours de laquelle est atteinte la durée de services insalubres de dix ans applicable avant la réforme | Nouvelle durée de services insalubres en application de la réforme | Dont durée consécutive |
| Avant le 1er juillet 2011 | 10 ans | 5 ans |
| Du 1er juillet 2011 au 31 décembre 2011 | 10 ans et 4 mois | 5 ans et 2 mois |
| 2012 | 10 ans et 9 mois | 5 ans 4 mois et 15 jours |
| 2013 | 11 ans et 2 mois | 5 ans et 7 mois |
| 2014 | 11 ans et 7 mois | 5 ans 9 mois et 15 jours |
| A compter de 2015 | 12 ans | 6 ans |

| Fonctionnaires de catégorie insalubre donc la durée globale de services était antérieurement fixée à trente ans | |
|---|--|
| Année au cours de laquelle est atteinte la durée de services insalubres de trente ans applicable avant la réforme | Nouvelle durée de services insalubres en application de la réforme |
| Avant le 1er juillet 2011 | 30 ans |
| Du 1er juillet 2011 au 31 décembre 2011 | 30 ans et 4 mois |
| 2012 | 30 ans et 9 mois |
| 2013 | 31 ans et 2 mois |
| 2014 | 31 ans et 7 mois |
| A compter de 2015 | 32 ans |

Source : secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, pour la séance du COR du 25 mai 2016 : « La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux ».

Il est à noter que certains fonctionnaires inscrits dans des catégories actives, comme les personnels actifs de la police nationale ou les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, doivent justifier d'une durée de services de vingt-sept ans.

3. La radiation des cadres en fonction de l'âge

a. Le principe : différentes limites d'âge adaptées à la difficulté des métiers concernés

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessus relatif aux métiers classés en catégorie active, les fonctionnaires qui occupent ces postes, tout comme les fonctionnaires « sédentaires » sont soumis, en vertu de leur statut, à des limites d'âge, en application desquelles ils sont radiés des cadres et doivent alors liquider leurs retraites.

Cette limite d'âge est fixée à :

– 67 ans pour les fonctionnaires occupant des emplois « sédentaires » ⁽¹⁾. Cette limite d'âge est également celle qui s'applique aux agents contractuels ⁽²⁾ ;

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

(2) Article L. 556-11 du code général de la fonction publique.

– 62 ans pour les fonctionnaires occupant des emplois de « catégorie active », à l'exception de certains emplois de catégorie « super-active » mentionnés ci-dessous ⁽¹⁾ ;

– 57 ans pour le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire ⁽²⁾ ;

– 59 ans pour les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne ⁽³⁾.

b. Les dérogations : les différentes possibilités de reporter la limite d'âge

Le code général de la fonction publique prévoit plusieurs possibilités de déroger à la limite d'âge applicable aux emplois tant « sédentaires » qu'en « catégorie active ». Ainsi, le fonctionnaire qui le souhaite peut :

– reculer sa limite d'âge d'un an par enfant qu'il a eu à sa charge, sans que cette prolongation d'activité soit supérieure à trois ans ⁽⁴⁾ ;

– reculer sa limite d'âge d'un an dès lors qu'il était parent, lorsqu'il atteint l'âge de 50 ans, de trois enfants vivants ⁽⁵⁾ ;

– reculer sa limite d'âge d'un an lorsque l'un de ses enfants est « mort pour la France » ⁽⁶⁾ ;

– demander, lorsque sa durée de services susceptibles de faire l'objet d'une liquidation est inférieure à la durée requise pour le taux plein au titre de l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite, à prolonger son activité. Cette prolongation peut être accordée sous réserve de l'intérêt du service tout comme de l'aptitude physique du fonctionnaire. Elle doit lui permettre de valider des trimestres de cotisations, dans la limite de la durée de services nécessaire pour atteindre le taux plein et dans la limite de dix trimestres ⁽⁷⁾ ;

– dès lors qu'il appartient à une catégorie autre que celle des emplois « sédentaires », demander à poursuivre son activité jusqu'à l'âge limite applicable à ces derniers – à savoir 67 ans – sous réserve de son aptitude physique. Cette

(1) Annexe au code des pensions civiles et militaires de retraite relative aux emplois classés dans la catégorie B ou active.

(2) Article L. 556-9 du code général de la fonction publique.

(3) Article L. 556-10 du code général de la fonction publique. À noter que cette limite d'âge ne peut faire l'objet d'aucun report.

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

(5) Article L. 556-3 du code général de la fonction publique. Cette disposition n'est toutefois applicable qu'à la condition qu'il soit apte à l'exercice de ses fonctions. Elle n'est par ailleurs cumulable avec la disposition précédente 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.

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

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

période supplémentaire peut être prise en compte pour la liquidation de ses droits à pension tout comme, le cas échéant, son accès à une surcote ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RELEVEMENT PROGRESSIF DE L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS ET UNE ACCÉLÉRATION DU CALENDRIER « TOURAINE » RESPECTUEUX DES SPÉCIFICITÉS ACTUELLES

A. LE RELEVEMENT DE L'ÂGE LÉGAL ET LA MAJORATION DE DURÉE D'ASSURANCE

1. Dans le régime général

Le présent article vise à augmenter l'âge légal de départ à la retraite de manière progressive, pour passer de 62 à 64 ans pour le régime général, les régimes alignés, les régimes autonomes ainsi que le régime de la fonction publique. Il vise également à accélérer le calendrier de majoration de la durée d'assurance, inscrit dans la réforme des retraites de 2014 précitée ⁽²⁾, dit calendrier « Touraine ».

Cette chronique d'élévation de l'âge légal, tout comme celle de la majoration de la durée d'assurance, sont respectueuses des spécificités liées à l'exercice de certains métiers de la fonction publique particulièrement pénibles ou dangereux. C'est pourquoi, dans un esprit comparable à celui de l'article 8 du présent projet de loi, l'article maintient l'écart actuel d'âge de départ à la retraite entre les fonctionnaires appartenant aux catégories dites « sédentaires », « actives » et « super-actives ».

Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits inscrit au 1^o du I présent article vise à augmenter cet âge progressivement de trois mois par an à compter du 1^{er} septembre 2023, pour la génération née à partir du 1^{er} septembre 1961, pour atteindre 64 ans pour la génération née au 1^{er} janvier 1968.

La majoration de la durée d'assurance inscrite à l'article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale, opérée par le 2^o du I, aboutit à une augmentation d'un trimestre par an à compter du 1^{er} septembre 2023, contre trois trimestres par an, selon ce qu'il est prévu aujourd'hui. L'aboutissement de cette majoration, soit 172 trimestres ou 43 annuités, initialement prévue pour s'appliquer pour la génération née à compter du 1^{er} janvier 1973, s'appliquera à la génération née le 1^{er} janvier 1965.

(1) Article L. 556-7 du code général de la fonction publique.

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

Ces deux mouvements parallèles d'augmentation peuvent se résumer selon le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES BORNES D'ÂGE EN APPLICATION DU PRÉSENT PROJET DE LOI

| Date de naissance de la génération concernée | AOD (âge d'ouverture des droits) | Durée d'assurance requise sans réforme | Durée d'assurance requise | Hausse de l'AOD en application du présent projet de loi | Hausse de la durée d'assurance requise en application du présent projet de loi |
|--|----------------------------------|--|---------------------------|---|--|
| Entre le 1 ^{er} janvier 1961 et le 30 août 1961 | 62 ans | 168 trimestres | 168 trimestres | Zéro mois | Zéro trimestre |
| Entre le 1 ^{er} septembre 1961 et le 31 décembre 1961 | 62 ans et trois mois | 168 trimestres | 169 trimestres | Trois mois | Un trimestre |
| 1962 | 62 ans et six mois | 168 trimestres | 169 trimestres | Six mois | Un trimestre |
| 1963 | 62 ans et neuf mois | 168 trimestres | 170 trimestres | Neuf mois | Deux trimestres |
| 1964 | 63 ans | 169 trimestres | 171 trimestres | Un an | Deux trimestres |
| 1965 | 63 ans et trois mois | 169 trimestres | 172 trimestres | Un an et trois mois | Trois trimestres |
| 1966 | 63 ans et six mois | 169 trimestres | 172 trimestres | Un an et six mois | Trois trimestres |
| 1967 | 63 ans et neuf mois | 170 trimestres | 172 trimestres | Un an et neuf mois | Deux trimestres |
| 1968 | 64 ans | 170 trimestres | 172 trimestres | Deux ans | Deux trimestres |
| 1969 | 64 ans | 170 trimestres | 172 trimestres | Deux ans | Deux trimestres |
| 1970 | 64 ans | 171 trimestres | 172 trimestres | Deux ans | Un trimestre |
| 1971 | 64 ans | 171 trimestres | 172 trimestres | Deux ans | Un trimestre |
| 1972 | 64 ans | 171 trimestres | 172 trimestres | Deux ans | Un trimestre |
| 1973 | 64 ans | 172 trimestres | 172 trimestres | Deux ans | Zéro trimestre |

Source : commission des affaires sociales.

2. Dans la fonction publique

a. Le relèvement de l'âge légal pour des catégories de fonctionnaires

Le relèvement de l'âge légal dans la fonction publique s'applique de la même manière aux fonctionnaires qui occupent des emplois « sédentaires » qu'aux

salariés du régime général, en application de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

L'âge légal applicable, conformément au 7° du **III**, aux catégories suivantes, augmente également de deux ans. Désormais, ne pourront liquider avant l'âge de 54 ans, au lieu de 52 ans aujourd'hui :

– les officiers de carrière autres que les officiers généraux placés en deuxième section, sous réserve d'avoir accompli quinze ans de service ;

– les officiers susmentionnés radiés des cadres par mesure disciplinaire avant d'avoir accompli vingt-sept ans de services effectifs ;

– les officiers sous contrat, ayant accompli quinze ans de services effectifs à la date de leur radiation des contrôles et n'ayant pas atteint les limites de durée de services ;

– les militaires non officiers qui n'ont pas atteint la limite d'âge ou qui n'ont pas effectué dix-sept ans de services à la date de liquidation de leurs pensions, sous réserve d'avoir accompli quinze ans de services effectifs à la date de leur radiation des cadres ou des contrôles ⁽¹⁾.

De même :

– le **XVIII** applique l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits aux enseignants et personnels de documentation des établissements d'enseignement privé sous contrat ;

– en application du **XIX**, l'âge d'ouverture des droits applicable aux infirmiers et personnels paramédicaux appartenant à la catégorie A de la fonction publique ⁽²⁾ sera désormais fixé à 62 ans, sans toutefois que leur âge d'annulation de la décote ne change, puisqu'il est maintenu à 65 ans.

Le 5° du **III** précise par ailleurs plus clairement qu'aujourd'hui les dispositions qui s'appliquent aux catégories « actives » et « super-actives », dont l'âge légal de départ devra également augmenter, à terme, de deux ans. Ainsi :

– en application du **c**, l'âge légal d'ouverture des droits sera diminué de cinq ans et atteindra « l'âge anticipé » de 59 ans pour les agents pouvant se prévaloir d'au moins dix-sept ans de services dans les services actifs ;

(1) Cet âge de 54 ans ne sera applicable qu'à la fin de la montée en charge de la réforme. La difficulté de lecture de ces dispositions, bien compréhensible, tient à la finesse des distinctions inscrites dans le code entre le moment auquel la liquidation peut intervenir, défini à l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires, et le moment avant lequel la liquidation ne peut intervenir, défini à l'article L. 25 du même code.

(2) Article 37 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

– en application du **d**, l'âge légal d'ouverture des droits sera diminué de dix ans et atteindra « l'âge minoré » de 54 ans pour les agents pouvant se prévaloir d'une durée de services dans les services super-actifs.

Pour être éligible à ce dernier âge, il convient de remplir des conditions de durée exposées ci-dessous :

CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ À L'ÂGE MINORÉ DE DÉPART À LA RETRAITE

| Métier | Condition de durée de service super-actifs (en années) | Condition de durée de services effectifs dans la fonction publique (en années) |
|--|--|--|
| Emploi dans le corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police | 12, dont la moitié de manière consécutive | 32 |
| Fonctionnaire des réseaux souterrains des égouts | 12, dont la moitié de manière consécutive | 32 |
| Personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire | 27 | Aucune condition |
| Service actif de la police nationale | 27 | Aucune condition |
| Ingénieur du contrôle de la navigation aérienne | 17 | Aucune condition |

Source : commission des affaires sociales.

La rapporteure générale note que, contrairement au droit existant, l'article L. 24 prévoit une « portabilité » des périodes accomplies dans les services actifs et super-actifs, à la seule exception, un brin curieuse, des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne. Le 6° du **III** étend cette « portabilité » aux personnes –les agents contractuels de droit public – qui ont accompli des services en catégorie « active » et « super-active » dans les dix ans qui précèdent leur titularisation, leur facilitant dès lors le départ à un âge minoré ou un âge anticipé, selon leur statut. Le **XXIII** prévoit par ailleurs que les périodes accomplies en qualité d'agent contractuel antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi pourront être prises en compte au titre de ce dispositif.

Cet ensemble de dispositions maintient naturellement la possibilité pour les personnes concernées de partir à la retraite à un âge anticipé, condition *sine qua non* d'une augmentation de l'âge légal de départ.

S'agissant du nombre de trimestres requis pour liquider sa pension à taux plein, celui-ci est désormais identique à celui qui s'applique pour le régime général après expiration du calendrier « Touraine », soit 172 trimestres, en application du **a** du 2° du **III**, mais cette augmentation doit être nuancée par l'augmentation du bénéfice d'un certain nombre de majorations de durée d'assurance par le biais des bonifications.

b. La maximisation du bénéfice des bonifications

Un certain nombre de dispositions permettent de compenser la majoration de la durée d'assurance requise par un accès facilité aux bonifications propres à un certain nombre d'emplois. Ainsi :

– le **II** ouvre le bénéfice de la bonification propre aux agents des réseaux souterrains des égouts ⁽¹⁾ qui remplissent les conditions pour être éligibles à l'âge minoré de départ à la retraite qui n'occupent plus ce poste au moment où ils liquident leur retraite ;

– le **1°** du **III** ouvre le bénéfice de la bonification « du cinquième » applicable aux militaires à ceux qui ne le sont plus au moment où ils liquident leurs pensions, mais supprime également le principe de diminution du montant de cette bonification entre l'âge de 59 ans et l'âge légal d'ouverture des droits pour les fonctionnaires sédentaires. Il permet en outre de cumuler cette bonification du « cinquième » avec celles acquises à raison des emplois occupés dans les catégories « actives », dans la limite de vingt trimestres ;

– le **b** du **3°** du **III** permet de cumuler les bonifications susmentionnées avec la bonification « du dixième » applicable à la fonction publique hospitalière ;

– le **X**, le **XIV**, le **XV** et le **XVII** ouvrent l'accès à la bonification du « cinquième » aux assurés, sous condition de durée de services, qui ont été respectivement policiers, ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, membres du personnel de surveillance pénitentiaire et fonctionnaires appartenant au corps des douanes mais ne le sont plus au moment de la liquidation de leurs pensions. Ils suppriment également les dispositifs diminuant, le cas échéant, cette bonification pour les fonctionnaires qui quittent le service après un âge donné ;

– le **XI**, outre la réparation d'une malfaçon législative, permet à la bonification du « cinquième » applicable aux sapeurs-pompiers professionnels de porter la durée des services effectifs pris en compte dans la pension à plus de trente-sept annuités et demie ;

– le **XVI** ouvre la bonification du « dixième » aux fonctionnaires hospitaliers qui ne le sont plus au moment de la liquidation de leurs pensions.

B. LE MAINTIEN DE L'ÂGE D'ANNULATION DE LA DÉCOTE

1. Dans le régime général

Contrairement à la réforme de 2010 qui avait repoussé l'âge d'annulation de la décote, le présent projet de loi maintient, au **3°** du **I**, l'âge d'annulation de la décote à 67 ans, ce qui le place à trois ans, à terme de l'âge légal. Outre le maintien

(1) Bonification de 50 % du temps de service effectif comme égoutier, dans la limite de dix années.

des conditions actuelles d'annulation de la décote pour les assurés – et principalement les assurées – qui doivent atteindre cet âge pour liquider leurs pensions à taux plein, le maintien de cet âge limitera mécaniquement le taux de décote à douze trimestres *a maxima*.

Les nouvelles modalités d'annulation de l'âge de la décote s'appliquent naturellement également aux non-salariés agricoles, en application du **IV** du présent article, tout comme aux bénéficiaires d'allocation chômage, en application du **V**.

2. Dans la fonction publique

a. Un nouvel item séparé de la limite d'âge : l'âge d'annulation de la décote

L'application de l'âge d'annulation de la décote uniquement trois ans après l'âge légal est reprise pour la fonction publique, au **4°** du **III**, créant un nouvel article L. 14 *bis* et instituant par là même un âge d'annulation de la décote qui peut différer de l'âge de radiation des cadres.

Cet âge est fixé :

– pour les fonctionnaires civils occupant des emplois « sédentaires », à l'âge d'ouverture des droits augmenté de trois ans, soit 67 ans ;

– pour les fonctionnaires en « catégorie active », à 62 ans, soit l'âge anticipé de départ augmenté de trois ans ;

– pour les fonctionnaires en catégorie « super-active », à 57 ans, soit l'âge minoré de départ augmenté de trois ans.

– pour les militaires, les commissaires et commissaires divisionnaires de police, ainsi que les contrôleurs généraux, les inspecteurs généraux ou encore les directeurs généraux des services actifs de l'administration de la préfecture de police, à leurs limites d'âge respectives, selon les dispositions qui leur sont applicables exposées *infra* ;

– pour les fonctionnaires dont la limite d'âge est de 64 ans ⁽¹⁾, à cet âge.

(1) Il s'agit d'emplois dont les limites d'âge sont issues de la version initiale du décret n° 54-832 du 13 août 1954. Il s'agit, entre autres, d'un certain nombre d'agents travaillant à La Poste ou à ce qui était France Télécom, des gardiens de phare ou encore des syndics des gens de mer.

b. Les limites d'âge demeurent inchangées, mais peuvent désormais être plus facilement dépassées

Plusieurs dispositions du présent article visent à clarifier les limites d'âge applicables. Ainsi, le 3^o du **VII** rehausse au niveau législatif les âges limites de :

– 57 ans pour 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.

Toutefois, le présent article introduit, au **b** du 1^o du **VII** une disposition permettant de dépasser la limite d'âge applicable aux fonctionnaires sédentaires, qui est de 67 ans, pour que ces derniers puissent être maintenus en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans, maximum ⁽¹⁾. Le refus de cette autorisation par voie hiérarchique doit être motivé. Le 4^o du **VII** ouvre également cette possibilité aux contractuels.

Le **IX** adapte cette possibilité aux magistrats administratifs, dont les limites d'âge étaient fixées aujourd'hui à un maximum de 68 ans ⁽²⁾. Le présent article permet désormais aux membres du Conseil d'État ayant atteint la limite d'âge de 67 ou de 68 ans ⁽³⁾, le cas échéant après avoir reculé cette limite en application des articles L. 556-2 à L. 556-5 du code général de la fonction publique, d'être maintenus en activité jusqu'à l'âge de 70 ans, que ce soit dans leurs fonctions de conseiller d'État ou dans les fonctions dans lesquelles ils sont mis à disposition ou détachés.

Un dispositif similaire est mis en place pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que pour les magistrats de la Cour des comptes et les membres du corps de l'Inspection générale des finances, en application du **XIII**.

De la même manière, dès lors que les besoins du service le justifient et qu'ils le demandent, les enseignants du premier et du second degré, les personnels

(1) Les possibilités de recul de la limite d'âge ouvertes aujourd'hui d'une année par enfant à charge ou lorsque l'agent public concerné n'a pas la durée d'assurance nécessaire pour liquider sa pension à taux plein ne peuvent conduire à dépasser l'âge de 70 ans.

(2) Article 1^{er} de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'État.

(3) Limite d'âge applicable au vice-président du Conseil d'État.

d'inspection ou encore les enseignants du secteur privé sous contrat pourront rester en fonction jusqu'à la fin de l'année scolaire, en application du VI.

C. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET RÉDACTIONNELLES

1. Les dispositions transitoires relatives aux bornes d'âge

Dès lors que les durées d'assurance n'avaient pas évolué au même rythme entre les fonctionnaires sédentaires et les fonctionnaires de « catégorie active », le XX prévoit une montée en charge différenciée par catégorie de fonctionnaires pour l'accélération de la majoration prévue par le présent article, selon la chronique suivante :

CALENDRIER DE LA MAJORATION DE DURÉE D'ASSURANCE PAR CATÉGORIE DE FONCTIONNAIRES

| Année de naissance de la génération | Durée d'assurance requise (en trimestres) | | |
|---|---|--------------------|--------------------------|
| | Sédentaires | Catégories actives | Catégories super-actives |
| Du 1 ^{er} janvier 1961 au 30 août 1961 | 168 | 166 | 166 |
| Du 1 ^{er} septembre 1961 au 31 décembre 1961 | 168 | 166 | 166 |
| 1962 | 169 | 166 | 166 |
| 1963 | 170 | 167 | 167 |
| 1964 | 171 | 167 | 167 |
| 1965 | 172 | 168 | 168 |
| Du 1 ^{er} janvier 1966 au 30 août 1966 | 172 | 168 | 168 |
| Du 1 ^{er} septembre 1966 au 31 décembre 1967 | 172 | 169 | 168 |
| 1968 | 172 | 170 | 168 |
| 1969 | 172 | 171 | 169 |
| 1970 | 172 | 172 | 169 |
| Du 1 ^{er} janvier 1971 au 30 août 1971 | 172 | 172 | 169 |
| Du 1 ^{er} septembre 1971 au 31 décembre 1972 | 172 | 172 | 169 |
| 1973 | 172 | 172 | 170 |
| 1974 | 172 | 172 | 171 |
| 1975 | 172 | 172 | 172 |

Source : commission des affaires sociales.

Les dispositions transitoires pour les fonctionnaires s'appliquent aux différents paramètres qui encadrent les modalités de liquidation de la pension.

Ainsi, en application du 6° du **XX**, l'âge anticipé et l'âge minoré évoluent de la façon suivante :

ÉVOLUTION DE L'ÂGE ANTICIPÉ ET DE L'ÂGE MINORÉ

| Année de naissance de la génération | Age anticipé | Age minoré |
|---|----------------------|----------------------|
| 1962 | 57 ans | 52 ans |
| 1963 | 57 ans | 52 ans |
| 1964 | 57 ans | 52 ans |
| 1965 | 57 ans | 52 ans |
| Du 1 ^{er} janvier 1966 au 30 août 1966 | 57 ans | 52 ans |
| Du 1 ^{er} septembre 1966 au 31 décembre 1966 | 57 ans et trois mois | 52 ans |
| 1967 | 57 ans et six mois | 52 ans |
| 1968 | 57 ans et neuf mois | 52 ans |
| 1969 | 58 ans | 52 ans |
| 1970 | 58 ans et trois mois | 52 ans |
| Du 1 ^{er} janvier 1971 au 30 août 1971 | 58 ans et six mois | 52 ans |
| Du 1 ^{er} septembre 1971 au 31 décembre 1971 | 58 ans et six mois | 52 ans et trois mois |
| 1972 | 58 ans et neuf mois | 52 ans et six mois |
| 1973 | 59 ans | 52 et neuf mois |
| 1974 | 59 ans | 53 ans |
| 1975 | 59 ans | 53 ans et trois mois |
| 1976 | 59 ans | 53 ans et six mois |
| 1977 | 59 ans | 53 ans et neuf mois |
| 1978 | 59 ans | 54 ans |
| 1979 | 59 ans | 54 ans |
| 1980 | 59 ans | 54 ans |
| 1981 | 59 ans | 54 ans |

Source : commission des affaires sociales.

En application du 4° du **XX**, le coefficient de majoration équivalent à la surcote prévu au III de l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires, évolue de la même manière que les âges anticipé et minoré. Ainsi, ce coefficient s'applique :

- pour les fonctionnaires nés avant les générations pour lesquelles la loi s'applique, à l'âge applicable aujourd'hui ;
- pour les fonctionnaires éligibles à l'âge anticipé, à cet âge majoré de cinq ans ;
- pour les fonctionnaires éligibles à l'âge minoré, à cet âge majoré de dix ans.

L'âge d'annulation de la décote mentionné au nouvel article L. 14 *bis* évolue également, en vertu du 5° du **XX**, en fonction des dispositions transitoires, de sorte que :

– cet âge est fixé à 67 ans pour les fonctionnaires « sédentaires » nés avant le 1^{er} janvier 1968, sauf pour ceux qui sont nés avant le 1^{er} janvier 1958, pour lesquels cet âge est celui qui est applicable avant l'entrée en vigueur de la loi ;

– cet âge est fixé à 62 ans pour les fonctionnaires des « catégories actives » nés à compter du 1^{er} janvier 1963 ;

– cet âge est fixé à 57 ans pour les fonctionnaires des « catégories actives » nés à compter du 1^{er} janvier 1968.

Les dispositions transitoires s'appliquent, enfin, pour l'âge minimal de liquidation de la pension fixé à l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires, puisque le 7° du **XX** prévoit que cet âge est fixé :

- à 52 ans pour les militaires nés avant le 1^{er} septembre 1971 ;
- de 52 à 54 ans pour les militaires nés à compter du 1^{er} septembre 1971, à raison de trois mois par génération à compter du 1^{er} septembre 2023.

2. Les dispositions transitoires relatives au rachat de trimestres

Comme cela avait été prévu au cours de la précédente réforme de relèvement de l'âge d'ouverture des droits en 2010 ⁽¹⁾, les assurés qui ont procédé au rachat d'un certain nombre d'années pour lesquelles ils n'avaient pas cotisé peuvent se faire rembourser leurs cotisations, sous certaines conditions.

Le **XXI** présente ainsi la possibilité pour les assurés qui ont procédé au rachat d'années de cotisations dans les conditions exposées *infra* de se voir rembourser le montant des cotisations versées. Pour respecter une forme de neutralité pour l'assuré, ce montant est revalorisé en lui appliquant la somme des coefficients annuels de revalorisation des pensions, prévu à l'article L. 161-23-1 du

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

code de la sécurité sociale, appliqués depuis le moment du versement des cotisations. Ce droit n'est ouvert que dans les deux ans qui suivront la date de publication de la présente loi.

Peuvent bénéficier de ce droit les assurés qui ont versé des cotisations :

– pour affiliation tardive après avoir été obligatoirement affilié au régime général ou à un régime de sécurité sociale applicable aux salariés dans les départements d'Algérie et du Sahara ;

– pour les salariés du régime général, pour les professions libérales, pour les avocats, pour les fonctionnaires et pour les non-salariés agricoles, afin de racheter des périodes d'études supérieures ;

– pour les salariés du régime général et les travailleurs indépendants, afin de racheter des trimestres cotisés pendant des années civiles pour lesquelles il a été retenu un nombre de trimestres inférieur à quatre ;

– pour les salariés du régime général et assimilés, pour les travailleurs indépendants ainsi que pour les non-salariés agricoles, afin d'adhérer à une assurance vieillesse volontaire, à raison d'une activité salariée hors du territoire français ;

– pour les salariés qui ont bénéficié de l'indemnité de soins aux tuberculeux ou leurs conjoints survivants, pour les périodes correspondant au service de cette indemnité et qui ne sont pas susceptibles d'être validées gratuitement.

3. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur

À l'exception des dispositions relatives notamment aux dérogations à l'âge limite pour les fonctionnaires, les membres du corps de l'Inspection générale des finances, les conseillers d'État, les magistrats administratifs et les magistrats de la Cour des comptes, qui entrent en vigueur deux mois après la publication de la loi, le **XXV** prévoit que les dispositions du présent article s'appliquent aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023 ⁽¹⁾.

Compte tenu du délai que suppose l'examen parlementaire du présent texte, il est possible que des personnes éligibles aujourd'hui à un départ à la retraite au dernier quadrimestre 2023 dans le droit en vigueur déposent des demandes faisant valoir leurs droits dans l'ensemble des régimes concernés par l'augmentation des bornes d'âge.

Dans cette perspective, le **XXII** prévoit que les assurés ayant demandé leur pension avant la publication de la loi puissent bénéficier, dès lors que l'entrée en

(1) L'application des dispositions du **VI** et du **VIII** du présent article ne fait pas l'objet d'une date d'entrée en vigueur spécifique et s'appliquent donc à compter du lendemain de la publication de la loi.

jouissance de leur pension intervient après le 31 août 2023, d'une annulation de leur pension ou de leur demande de pension.

La rapporteure générale estime qu'il conviendra d'être particulièrement attentif aux actions mises en œuvre par les caisses, dès la publication de la loi, pour informer les assurés de l'évolution de leurs droits et accompagner notamment ceux pour qui la réforme s'applique immédiatement dans leurs démarches.

4. Des dispositions de l'ordre de la coordination ou rédactionnelles

Un certain nombre d'alinéas tirent simplement les conséquences des dispositions présentées ci-dessus. Il en va ainsi :

– du **XII**, qui tire les conséquences rédactionnelles des nouvelles modalités de dérogation à l'âge limite pour les membres du corps de l'Inspection générale des finances, les conseillers d'État, les magistrats administratifs et les magistrats de la Cour des comptes ;

– du **a** du **XIX**, qui tire les conséquences rédactionnelles de la limite d'âge à 67 ans mentionnée au 1° de l'article L. 556-1 du code général de la fonction publique.

*

* *

Article 8

Renforcement des départs anticipés

L'article 8 régit les dispositifs de retraite anticipée par rapport à l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits inscrite à l'article 7. Dans cette perspective, il crée un nouvel âge dérogatoire, qui est inférieur *a minima* de deux ans à l'âge d'ouverture des droits, et qui s'applique aux personnes invalides, reconnues comme inaptes, aux travailleurs handicapés, aux personnes ayant effectué des « carrières longues » ainsi qu'aux personnes souhaitant avoir recours au dispositif de la retraite progressive.

Cet âge s'applique aux assurés du régime général et des régimes alignés, aux professions libérales, y compris les avocats, aux fonctionnaires et aux non-salariés agricoles.

En outre, cet article ouvre la voie à la modification du dispositif de carrières longues par le pouvoir réglementaire, en vue de la fixation par ce dernier de trois « âges » avant lesquels les personnes éligibles devront avoir validé des trimestres. La condition de durée d'assurance pour bénéficier de ce dispositif est en outre étendue aux trimestres qui ne font pas l'objet de cotisations, mais validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et l'assurance vieillesse pour les aidants (AVA).

La variation des conditions requises pour partir à la retraite en fonction de son état de santé est naturellement inscrite au cœur des dispositifs de solidarité du système de retraite. C'est en ce sens que « *la Nation assigne [...] au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités* »⁽¹⁾.

I. DES DISPOSITIFS DIVERS POUR ADAPTER LE DÉPART À LA RETRAITE EN FONCTION DE LA SITUATION DES ASSURÉS AU REGARD DE LEUR CAPACITÉ À TRAVAILLER

A. L'ÉTAT DU DROIT : LES RETRAITES ANTICIPÉES POUR DES RAISONS DE HANDICAP, D'INCAPACITÉ

Notre système de retraite a mis en place, au fil des précédentes réformes de retraite, des dispositifs destinés à pallier l'incapacité d'un certain nombre d'assurés à travailler avant de liquider leurs pensions. Ces dispositifs, qui se traduisent par des dérogations à l'âge légal d'ouverture des droits ou à la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à « taux plein », varient en fonction des régimes, mais aussi de la nature professionnelle ou non de l'incapacité.

Ce commentaire s'attache à présenter les dispositifs en fonction de leurs liens avec la situation professionnelle des assurés concernés.

(1) Article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

1. La retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH)

Introduite par la réforme des retraites de 2003 ⁽¹⁾, le dispositif de la RATH a été d'abord applicable aux assurés du régime général et des régimes alignés. Il a ensuite été étendu aux régimes spéciaux, au régime des professions libérales ainsi qu'aux régimes de la fonction publique.

En application de l'article L. 351-1-3 du code de la sécurité sociale, l'âge d'ouverture des droits est abaissé jusqu'à l'âge de 55 ans pour les assurés handicapés.

Dès sa création, le dispositif a été soumis à trois conditions cumulatives que l'assuré devait remplir, à savoir une durée totale d'assurance, une durée cotisée et une situation de handicap, qui devait être justifiée pour l'ensemble des deux premières durées.

a. La durée d'assurance totale et la durée cotisée

Les deux durées d'assurance exigées pour bénéficier du dispositif évoluent concomitamment, selon le tableau suivant :

DURÉES D'ASSURANCE TOTALE ET COTISÉE POUR BÉNÉFICIER DE LA RATH

| Âge d'ouverture des droits | Durée totale d'assurance ⁽²⁾ La durée nécessaire par rapport à la durée d'assurance requise pour le taux plein est diminuée de : | Durée cotisée ⁽³⁾ La durée nécessaire par rapport à la durée d'assurance requise pour le taux plein est diminuée de : |
|----------------------------|--|---|
| 55 ans | 40 trimestres | 60 trimestres |
| 56 ans | 50 trimestres | 70 trimestres |
| 57 ans | 60 trimestres | 80 trimestres |
| 58 ans | 70 trimestres | 90 trimestres |
| 59 ans | 80 trimestres | 100 trimestres |

Source : article D. 351-1-5 du code de la sécurité sociale.

b. La condition relative au handicap

Initialement fixé à un taux d'incapacité permanente de 80 %, le seuil applicable à la RATH a été abaissé à 50 % par la réforme des retraites de 2014 ⁽⁴⁾. Si ce taux s'applique pour les périodes à compter du 1^{er} janvier 2015, les périodes antérieures pour lesquelles l'assuré est susceptible de faire valoir un taux d'incapacité permanente supérieur à 50 % sont également prises en compte.

(1) Article 24 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(2) Il s'agit de l'ensemble des trimestres susceptibles d'être reconnus pour déterminer la durée d'assurance dans les conditions de droit commun.

(3) Il s'agit de la durée d'assurance, tous régimes de base confondus, ayant donné lieu à cotisations, à titre obligatoire ou volontaire, à la charge des assurés.

(4) Article 36 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Les personnes auxquelles il a été reconnu la qualité de travailleur handicapé, à savoir « *toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique* »⁽¹⁾, ont également accès à la RATH, mais uniquement pour la période courant entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2015⁽²⁾.

c. La majoration de retraite

Les assurés éligibles à la RATH bénéficient en outre⁽³⁾ d'une majoration du montant de leurs pensions. En dépit d'un départ à taux plein, les bénéficiaires de la RATH souffrent en effet par définition d'une durée d'assurance souvent sensiblement inférieure à la durée d'assurance requise. En application du calcul proratisé du montant de leurs retraites, celui-ci pourrait être particulièrement bas.

Le coefficient de majoration, qui correspond au tiers du quotient entre la durée cotisée comme personne handicapée et la durée d'assurance totale, permet ainsi aux personnes partant à la retraite par anticipation de bénéficier d'une retraite digne.

2. La retraite pour inaptitude

a. Le dispositif de droit commun pour les salariés du privé

Ainsi que le présente un récent rapport de l'Igas⁽⁴⁾ consacré à ce dispositif, la retraite pour inaptitude constitue un dispositif antérieur aux ordonnances de 1945 et vise à « *améliorer les conditions de départ en retraite de personnes en situation de handicap ou présentant des états de santé dégradés rendant difficiles les conditions de poursuite de leur activité professionnelle* »⁽⁵⁾.

Applicables dans l'ensemble des régimes (régime général, régimes alignés et régimes des professions libérales, ainsi que, avec des spécificités, régimes spéciaux et régimes de la fonction publique), la retraite pour inaptitude bénéficie, au sein du régime général, à quatre publics distincts, selon ce même rapport :

– les bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Ceux-ci disposent d'une procédure de substitution automatique à l'âge légal, sauf poursuite d'un emploi, de leur pension d'invalidité vers une pension de retraite pour inaptitude⁽⁶⁾ ;

(1) Article L. 5213-1 du code du travail.

(2) La reconnaissance de l'accès à la RATH comme travailleur handicapé a en effet été supprimée par la réforme des retraites de 2014.

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

(4) Rapport de MM. Philippe Laffon et Denis Le Bayon, « Les départs en retraite au titre de l'inaptitude », octobre 2022.

(5) Ibid.

(6) Article L. 341-15 du code de la sécurité sociale.

– les allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui bénéficient d'un système équivalent à celui des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ⁽¹⁾ ;

– les personnes pour lesquelles les équipes pluridisciplinaires des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont reconnu un taux d'incapacité d'au moins 50 % ⁽²⁾ ;

– les personnes qui ne disposent pas de moyen objectif de prouver leur inaptitude, contrairement aux trois catégories précédentes, mais qui formulent une demande de reconnaissance de leur inaptitude. Leur éligibilité dépend de la reconnaissance par le médecin-conseil de l'assurance maladie d'une incapacité de travail égale ou supérieure à 50 % ⁽³⁾.

Pour ce dernier point, l'évaluation de l'inaptitude dépend de la situation de l'assuré au regard de l'emploi ⁽⁴⁾ :

– si l'assuré est en activité ou a exercé un emploi au cours des cinq années qui précèdent son évaluation, il doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

– un taux d'incapacité de travail de 50 % ;

– un état non susceptible de s'améliorer ;

– l'impossibilité de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé (en référence à au dernier emploi occupé) ;

– si l'assuré n'a occupé aucun emploi au cours des cinq années précédant son évaluation, seules les deux premières conditions sont requises.

Ce dispositif permet à l'assuré qui en bénéficie de partir à taux plein dès l'âge d'ouverture des droits, y compris s'il n'a pas la durée d'assurance requise. Il constitue une forme anticipée d'âge d'annulation de la décote. En outre, pour les personnes qui en remplissent les conditions ⁽⁵⁾, les bénéficiaires peuvent prétendre à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou au minimum contributif (MiCo) de manière anticipée ⁽⁶⁾.

Dans le même esprit que la RATH, une majoration pour aide constante d'une tierce personne, versée aux titulaires d'une pension d'invalidité, mais aussi aux retraités dont la pension de vieillesse s'est substituée à une pension d'invalidité, peut permettre de pallier les effets d'une retraite anticipée sur le montant de la

(1) Article L. 821-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale. Ce taux s'apprécie au regard du barème handicap.

(3) Article L. 351-7 du code de la sécurité sociale.

(4) Article R. 351-21 du code de la sécurité sociale.

(5) Voir le commentaire de l'article 10.

(6) L'accès à l'ASPA se fait normalement à 65 ans et au MiCo à 67 ans pour les personnes qui n'ont pas validé une durée d'assurance requise auparavant.

pension ⁽¹⁾. Cette majoration, d'un montant, en 2023, de 1 192,56 euros par mois n'est toutefois ouverte qu'aux titulaires d'une pension de troisième catégorie, qui ne peuvent travailler et sont dans l'obligation de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie courante. La situation de l'assuré est évaluée par un médecin-conseil de l'organisme de sécurité sociale compétent (CPAM ou MSA).

b. Le dispositif applicable dans la fonction publique

Un dispositif comparable à celui qui est exposé ci-dessus est applicable aux fonctionnaires déclarés définitivement dans l'incapacité de poursuivre leurs fonctions, qu'il s'agisse de blessures ou de maladies contractées dans le cadre d'une mission de service public ⁽²⁾ ou qu'elles ne soient pas d'origine professionnelle ⁽³⁾. Ces derniers peuvent bénéficier d'un départ anticipé, à leur demande ou, d'office, à l'expiration d'une période de douze mois à compter de la mise en congé du fonctionnaire.

Si la cause de l'invalidité est liée au service, le fonctionnaire radié des cadres est éligible à une rente viagère d'invalidité qu'il peut cumuler avec sa pension. Si la cause est extérieure au service, le fonctionnaire bénéficie de sa pension, qui peut être portée, le cas échéant, au niveau du minimum garanti, et pour laquelle la décote n'est pas applicable.

3. La retraite pour incapacité permanente

Ce dispositif s'adresse à un public proche de celui qui est atteint d'une inaptitude au travail, mais qui en diffère par ses conditions d'éligibilité et ses effets. Issu de la réforme de 2010 ⁽⁴⁾, il permet aux assurés des régimes alignés de bénéficier d'une retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans, y compris s'ils ne disposent pas de la durée d'assurance requise.

Le bénéfice de ce mécanisme, également dénommé « pénibilité 2010 », n'est ouvert qu'aux assurés atteints d'une incapacité permanente d'origine professionnelle d'au moins 10 % ⁽⁵⁾, lorsque cette incapacité est reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou au titre d'un accident du travail qui a entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle.

(1) Article L. 355-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(3) Article L. 29 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(4) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

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

Deux cas de figure distincts s'appliquent, dans cette hypothèse :

– si le taux d'incapacité permanente est supérieur à 20 %, l'assuré peut bénéficier d'une retraite anticipée sans autre condition que l'identité des lésions entre accident du travail et maladie professionnelle ⁽¹⁾ ;

– si le taux d'incapacité est au moins égal à 10 % mais inférieur à 19 %, une distinction doit encore être faite : l'assuré doit avoir été exposé pendant dix-sept ans à l'un des dix facteurs de pénibilité mentionnés dans le code du travail ⁽²⁾ ;

– s'agissant d'une incapacité résultant d'une maladie professionnelle, l'assuré peut bénéficier de la retraite anticipée, si la maladie à l'origine de cette incapacité est consécutive à l'exposition d'un ou plusieurs des facteurs de risque qui ne sont pas intégrés dans le compte professionnel de prévention (C2P) ⁽³⁾. Si la maladie professionnelle est liée à l'un des six autres facteurs de risque professionnel mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail, l'assuré doit prouver qu'il y a été exposé pendant au moins dix-sept ans ;

– s'agissant d'une incapacité résultant d'un accident du travail, le médecin-conseil doit vérifier que les lésions sont identiques à celles qui sont indemnisées au titre d'une maladie professionnelle. Dans un second temps, une commission pluridisciplinaire ⁽⁴⁾ vérifie l'existence d'une exposition pendant dix-sept ans à des facteurs de risques professionnels ainsi que l'existence du lien entre cette exposition et l'incapacité permanente pendant toute cette période.

4. La retraite anticipée du fait de la pénibilité

Créé en remplacement du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), le compte professionnel de prévention (C2P), entré en application à compter du 1^{er} janvier 2019 ⁽⁵⁾, permet aux salariés exposés à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels ⁽⁶⁾, au-delà de seuils fixés par décret, d'ouvrir des droits comptabilisés sous forme de points ⁽⁷⁾.

L'abondement de ce compte, qui se fait par le truchement de la déclaration d'exposition aux risques à laquelle l'employeur procède chaque année, est le suivant

(1) Si le taux d'incapacité de 20 % est lié à un accident du travail, le bénéfice de la retraite anticipée est soumis à l'avis du médecin-conseil.

(2) Article L. 4161-1 du code du travail.

(3) Ces quatre risques sont les risques ergonomiques (manutentions manuelles de charges, postures pénibles, vibrations économiques) et l'exposition à des agents chimiques dangereux.

(4) La commission compétente est celle de la caisse chargée de l'instruction de la demande de retraite.

(5) Article L. 4163-1 et suivants du code du travail.

(6) Ces facteurs de risque sont les suivants : les activités exercées en milieu hyperbare, les températures extrêmes, le bruit, le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes ainsi que le 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.

(7) L'analyse du lien entre le C2P et les droits à la retraite est également accessible au commentaire de l'article 9.

pour les salariés titulaires d'un contrat de travail dont la durée est supérieure ou égale à l'année civile :

- quatre points par année d'exposition à un seul facteur ;
- huit points par année d'exposition à plusieurs facteurs.

Le nombre total de points inscrits sur le compte professionnel de prévention ne peut excéder cent points au cours de la carrière professionnelle du salarié ⁽¹⁾.

Ces points permettent au salarié qui en dispose de :

- bénéficier d'une formation permettant d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé aux six facteurs de risques professionnels permettant l'ouverture du compte ;
- réduire sa durée de travail ;
- ou financer une majoration de durée d'assurance et un départ en retraite anticipé ⁽²⁾.

S'agissant de cette dernière option, qui peut être exercée uniquement à compter du cinquante-cinquième anniversaire de l'assuré, dix points ouvrent droit à un trimestre de majoration de durée d'assurance vieillesse ⁽³⁾, mais les vingt premiers points acquis sur ce compte ne peuvent être utilisés qu'en vue du financement d'une formation ⁽⁴⁾.

En application de l'article L. 161-17-4, l'âge d'ouverture des droits est abaissé d'un nombre de trimestres équivalent à la durée majorée d'assurance à laquelle l'assuré est éligible. Même si le nombre de trimestres susceptibles d'être utilisés dans ce sens est plafonné à huit, l'assuré peut ainsi bénéficier d'un abaissement de son âge d'ouverture des droits de deux ans par rapport à l'âge légal, soit 60 ans dans les conditions actuelles.

Les trimestres ainsi acquis sont en outre pris en compte pour le bénéfice du départ anticipé pour « carrière longue » (voir *infra*) ⁽⁵⁾.

(1) Article R. 4163-9 du code du travail. Les salariés titulaires d'un contrat de travail dont la durée, supérieure ou égale à un mois, débute ou s'achève en cours d'année civile peuvent bénéficier d'un point par trimestre d'exposition à un facteur et de deux points par trimestre d'exposition à plusieurs facteurs.

(2) Article L. 4163-7 du code du travail.

(3) Article L. 4163-11 du code du travail.

(4) Article R. 4163-13 du code du travail.

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

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN MAINTIEN DES DISPOSITIFS DE RETRAITE ANTICIPÉE AU BÉNÉFICE DES PLUS FRAGILES

Le présent article vise à maintenir des âges anticipés de départ à la retraite pour les différentes situations mentionnées ci-dessus, et notamment pour les personnes qui partent plus tôt pour des raisons de santé, des raisons liées au handicap ou à l'incapacité permanente des assurés. Contrairement à la précédente réforme d'augmentation de l'âge légal de 2010 ⁽¹⁾, les personnes qui partent à la retraite de manière anticipée pour inaptitude ou invalidité ne sont ainsi pas concernées par l'augmentation de l'âge légal, soit 15 % des assurés qui liquident leurs retraites pour une génération, soit 148 000 personnes pour la génération née en 1972.

Ainsi que le montre l'annexe 2 au présent projet de loi, la création de cet âge spécifique pour ces personnes diminue le « rendement » des économies issues de l'article 7 à hauteur de 1,3 milliard d'euros à l'horizon 2026 et 3,1 milliards d'euros en 2030 ⁽²⁾.

Outre le fait que procéder autrement aurait surtout conduit à prolonger la durée au cours de laquelle les personnes concernées bénéficient d'une pension d'invalidité, d'inaptitude ou de l'allocation aux adultes handicapés, la rapporteure générale estime qu'il s'agit d'une mesure évidente de justice sociale, justifiée notamment par l'écart dans l'espérance de vie entre les personnes jugées invalides ou inaptes et les autres assurés.

1. La création d'un âge dérogatoire pour les personnes partant tôt à la retraite en raison d'un handicap ou d'une incapacité

Le 5° du I crée un nouvel âge dérogatoire, abaissé d'au moins deux ans par rapport à l'âge d'ouverture des droits, soit 62 ans pour un âge légal fixé à 64 ans.

Cet âge anticipé s'applique aux personnes qui bénéficient du dispositif de retraite anticipée :

- pour carrière longue (voir *infra*) ou en raison de leur handicap ;
- du fait d'un taux d'incapacité permanente supérieur à 10 % en lien avec un accident du travail ou une maladie professionnelle (voir *supra* le dispositif dit « pénibilité 2010 ») ;
- aux personnes reconnues inaptes au moment de la liquidation de leurs retraites ;
- aux personnes éligibles au dispositif de retraite progressive ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(2) Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites annexé au présent projet de loi.

(3) Voir le commentaire de l'article 13.

Ce même article prévoit que les assurés éligibles à un départ anticipé au titre de la majoration de durée d'assurance acquise dans le cadre du C2P pourront en bénéficier dans la limite de deux ans.

Le maintien d'un âge dérogatoire pour bénéficier d'une pension à taux plein dans un contexte d'augmentation de l'âge légal d'ouverture des droits suppose une coordination assurée par le 3° du I pour les personnes titulaires d'une pension d'invalidité ou bénéficiaires de l'AAH et au 4° du I pour les personnes jugées inaptes.

Le 8° du I crée en outre un article spécifique relatif à l'abaissement de la condition d'âge pour les assurés jugés inaptes par un médecin-conseil au moment de la liquidation de leurs pensions, dont le 9° du même I tire les conséquences. Le 4° du IV procède à la même création pour les non-salariés agricoles.

Le bénéfice de cet âge de départ anticipé à taux plein est conservé :

– au 10° du I, pour les ministres des cultes et les membres des congrégations et collectivités religieuses titulaires d'une pension d'invalidité ;

– au 11° et au 12° du I, aux professions libérales, selon les mêmes conditions que celles qui sont applicables au régime général ⁽¹⁾ ;

– au 13° et au 14° du I, pour les avocats, selon les mêmes conditions que celles qui sont applicables au régime général ;

– au 1° du IV, pour les non-salariés agricoles, selon les mêmes conditions que celles qui sont applicables au régime général ;

– au 1° du III pour les fonctionnaires atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 % ;

– au 15° du I, pour les titulaires d'une AAH ;

– au 1° du II, pour les titulaires de l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine ;

– au 2° du II, pour les titulaires du revenu de solidarité active ;

2. L'ouverture des droits au titre de la retraite pour travailleurs handicapés

Outre le maintien de l'âge de départ applicable au titre de la RATH, le présent article en facilite l'éligibilité, à deux égards.

(1) L'article L. 643-34 reconnaît également, parmi les bénéficiaires de cet âge dérogatoire, les grands invalides de guerre ou encore les prisonniers de guerre, tout comme le régime général. Ces dispositions ne sont pas modifiées.

La validation rétroactive de trimestres en cas de défaut de pièce justificative

En premier lieu, le 2° du I vise à faciliter le recours à une validation rétroactive de trimestres par des travailleurs en situation de handicap. Créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ⁽¹⁾, cette procédure de validation rétroactive de trimestres permet à un assuré qui justifie de la durée d'assurance totale tous régimes requise, mais qui n'est pas en mesure d'apporter la preuve, par des justificatifs administratifs, de son incapacité permanente sur une partie de cette durée d'assurance, de faire reconnaître cette incapacité par une commission *ad hoc* placée auprès de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ou de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Cette commission est notamment composée d'un médecin-conseil, d'un membre des équipes pluridisciplinaires intervenant dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et d'une personnalité qualifiée, membre du corps médical ⁽²⁾.

La commission peut valider à ce titre jusqu'à 30 % de la durée d'assurance requise tous régimes ⁽³⁾.

Ce droit n'était toutefois ouvert qu'aux personnes présentant des handicaps lourds, soit un taux d'incapacité permanente supérieur à 80 %, au moment de la liquidation. Le 2° du I abaisse cette condition à 50 % ⁽⁴⁾.

La facilitation du recours à la RATH

Le 7° du I du présent article supprime, s'agissant de la retraite anticipée des travailleurs handicapés « de droit commun » la condition de durée validée, en sus de la durée cotisée, pour le régime général.

(1) Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

(2) Article D. 161-2-4-1 du code de la sécurité sociale.

(3) Article D. 161-2-4-2 du code de la sécurité sociale.

(4) Ce taux correspond, dans le barème applicable par les MDPH, à une entrave notable dans la vie quotidienne de la personne, c'est-à-dire un retentissement important sur la vie sociale, scolaire et/ou professionnelle, ainsi que domestique.

Désormais ne s'appliquera plus que la durée cotisée, en application du tableau ci-dessous :

DURÉES D'ASSURANCE TOTALE ET COTISÉE POUR BÉNÉFICIER DE LA RATH

| Âge d'ouverture des droits | Durée cotisée ⁽¹⁾ La durée nécessaire par rapport à la durée d'assurance requise pour le taux plein est diminuée de : |
|----------------------------|---|
| 55 ans | 60 trimestres |
| 56 ans | 70 trimestres |
| 57 ans | 80 trimestres |
| 58 ans | 90 trimestres |
| 59 ans | 100 trimestres |

Source : commission des affaires sociales.

Ce dispositif, applicable également aux professions libérales en application du *d* du 11° du I, aux avocats en application du *d* du 13° du I, aux fonctionnaires en application du 1° du III et aux agriculteurs en application du 3° du IV, coûtera, après montée en charge, 30 millions d'euros aux régimes de base et 10 millions d'euros aux régimes complémentaires.

II. L'ANTICIPATION DE LA RETRAITE POUR CARRIÈRES LONGUES

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. Un dispositif destiné à limiter les effets de l'allongement de la durée de travail pour les assurés qui ont commencé à travailler avant l'âge de 20 ans

Le dispositif de « retraite anticipée pour carrière longue » (dit RACL) a été mis en place dans un esprit de justice sociale accompagnant les réformes d'allongement de la durée d'assurance requise. Né avec la réforme de 2003 ⁽²⁾, le dispositif prévoyait que l'âge légal d'ouverture des droits pouvait être abaissé d'un à quatre ans sous réserve de la satisfaction de conditions de durée totale d'assurance, de durée de cotisations et d'âge de début d'activité.

(1) Il s'agit là aussi de la durée d'assurance, tous régimes de base confondus, ayant donné lieu à cotisations, à titre obligatoire ou volontaire, à la charge des assurés.

(2) Article 23 de la loi n° 2003-775 portant réforme des retraites et décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et eu une longue carrière.

Il était ainsi initialement prévu que les assurés doivent justifier :

- d’une durée minimale d’assurance dans l’ensemble des régimes de 168 trimestres⁽¹⁾ ;
- d’une durée cotisée de 160 trimestres pour partir à 59 ans, 164 trimestres pour partir à 58 ans et de 168 trimestres pour partir à 56 et 57 ans ;
- d’une durée d’assurance de 5 trimestres avant la fin de l’année civile du seizième anniversaire pour les départs en retraite à partir de 56, 57, 58 ans et avant la fin de l’année civile du dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans.

La réforme de 2010 a progressivement modifié les conditions d’ouverture de ce droit ⁽²⁾, en cohérence avec le relèvement de l’âge d’ouverture des droits de 60 à 62 ans. Elle a conduit à supprimer les bornes intermédiaires pour ne plus retenir que deux âges de début d’activité, à savoir 16 et 18 ans.

Un décret pris en juillet 2012 ⁽³⁾ a enfin fixé les modalités actuelles de départ en supprimant la condition de durée d’assurance totale, en modifiant la condition de début d’activité ⁽⁴⁾ ainsi que la condition durée d’assurance cotisée et en étendant les catégories de trimestres réputés cotisés au regard de ce dispositif ⁽⁵⁾.

2. Les conditions applicables aujourd’hui

Le bénéfice de la RACL est aujourd’hui soumis à deux conditions cumulatives :

- un âge de début d’activité ;
- une durée d’assurance cotisée minimale.

La première condition est satisfaite dès lors que l’assuré réunit au moins cinq trimestres ⁽⁶⁾ à la fin de l’année civile de :

- son vingtième anniversaire, pour un départ à partir de 60 ans ;
- son seizième anniversaire, pour un départ à partir de 58 ans ⁽⁷⁾.

(1) Il s’agissait donc d’une durée totale d’assurance ou de périodes reconnues équivalentes tous régimes de base confondus, égale à la durée d’assurance requise pour le taux plein majorée de huit trimestres.

(2) Article 18 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(3) Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l’âge d’ouverture du droit à pension de vieillesse.

(4) La condition de début d’activité pour partir à partir de 60 ans a ainsi été portée de 18 à 20 ans.

(5) Le nombre de trimestres pouvant être pris en compte au titre de la maternité a ainsi été augmenté de deux trimestres et les périodes de chômage indemnisé ont également été intégrées, dans la limite de deux trimestres.

(6) Le nombre de trimestres est réduit à quatre pour l’assuré né au quatrième trimestre de l’année civile ou pour l’assuré qui a débuté son activité dans le régime des non-salariés agricoles.

(7) Cette condition s’applique aux assurés nés après 1959. Ceux qui sont nés avant bénéficient d’âges anticipés de départ à la retraite abaissés, à raison de quatre mois par an (57 ans et 8 mois pour les assurés nés en 1959, 57 ans et 4 mois pour les assurés nés en 1958...).

S'agissant de la durée cotisée, celle-ci diverge également en fonction de l'âge auquel l'assuré souhaite partir.

DURÉE REQUISE DE COTISATION POUR BÉNÉFICIER DE LA RACL

I.

| Âge de début d'activité | Âge d'ouverture des droits | Durée cotisée requise |
|--------------------------------|-----------------------------------|---|
| 16 ans | 58 ans | Durée d'assurance requise pour le taux plein + 8 trimestres |
| 20 ans | 60 ans | Durée d'assurance requise pour le taux plein |

Source : article D. 351-1-1 du code de la sécurité sociale.

Compte tenu de l'évolution de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein, les conditions actuelles de bénéfice de la RACL sont donc, s'agissant des durées cotisées, les suivantes :

INCIDENCE DE LA CONDITION DE DURÉE MINIMALE DE COTISATION SUR LE DISPOSITIF DE RETRAITE ANTICIPÉE POUR CARRIÈRE LONGUE

| Année de naissance | Âge de début d'activité* | Durée d'assurance requise pour bénéficiaire d'une pension au taux plein (en trimestres) | Durée cotisée requise pour bénéficiaire de la RACL (en trimestres) | Âge de départ** |
|----------------------|--------------------------|---|--|----------------------|
| 1960 | 16 ans | 167 | 175 | 59 ans et 9 mois |
| 1960 | 20 ans | 167 | 167 | 61 ans et 9 mois |
| 1961 1962 1963 | 16 ans | 168 | 176 | 60 ans |
| 1961 1962 1963 | 20 ans | 168 | 168 | 62 ans |
| 1964 1965 1966 | 16 ans | 169 | 177 | 60 ans et trois mois |
| 1964 1965 1966 | 20 ans | 169 | 169 | 62 ans et trois mois |
| 1967 1968 1969 | 16 ans | 170 | 178 | 60 ans et six mois |
| 1967 1968 1969 | 20 ans | 170 | 170 | 62 ans et six mois |
| 1970 1971 1972 | 16 ans | 171 | 179 | 60 ans et neuf mois |
| 1970 1971 1972 | 20 ans | 171 | 171 | 62 ans et neuf mois |
| À compter de 1973 | 16 ans | 172 | 180 | 61 ans |
| À compter de 1973 | 20 ans | 172 | 172 | 63 ans |

(*) Sous réserve de satisfaire aux conditions liées au début d'activité exposées *supra*.

(**) Age de départ si l'ensemble des trimestres ont été cotisés au titre de l'activité.

Source : *commission des affaires sociales*.

Les effets d'allongement de la durée travaillée pour bénéficier du dispositif de RACL sont nuancés par les trimestres pris en compte pour le dispositif autres que ceux qui ont été validés au titre de l'activité, à savoir les trimestres « réputés cotisés ».

Les trimestres cotisés et les trimestres réputés cotisés pris en compte pour le dispositif de la RACL

Les périodes cotisées

Le principe de la prise en compte d'une durée d'assurance cotisée réside normalement dans le fait que ne sont prises en compte que les périodes ayant donné lieu à versement de cotisations. Ces cotisations sont normalement à la charge de l'assuré, mais certaines périodes au cours desquelles les cotisations sont payées par l'État peuvent également être prises en considération ⁽¹⁾.

Peuvent également être pris en compte comme périodes cotisées les trimestres ayant fait l'objet d'un rachat avant 2011 ainsi que les trimestres ayant fait l'objet d'un versement pour la retraite.

Les périodes réputées cotisées ⁽²⁾

Certaines périodes n'ayant pas fait l'objet d'une cotisation peuvent néanmoins être retenues, sous différents plafonds :

- les périodes de chômage indemnisé et assimilé ⁽³⁾, dans la limite de quatre trimestres ;
- les périodes indemnisées au titre de l'activité partielle, à compter du 1^{er} mars 2020, dans la limite de quatre trimestres ⁽⁴⁾ ;
- les périodes ayant donné lieu à perception d'une pension d'invalidité dans la limite de deux trimestres ;
- les périodes indemnisées au titre de la maternité, sans condition de plafond ;
- les périodes indemnisées au titre de l'assurance maladie et accidents du travail en cas d'incapacité temporaire, dans la limite de quatre trimestres ;
- les périodes de service national, dans la limite de quatre trimestres ;
- l'ensemble de la majoration de durée d'assurance au titre du compte professionnel de prévention.

Tout comme les trimestres cotisés, les trimestres réputés cotisés ne peuvent être pris en compte que dans la limite de quatre trimestres par année civile, tous régimes confondus.

(1) Ces périodes comprennent notamment les stages de la formation professionnelle ou encore les contrats d'apprentissage.

(2) Le champ de ces périodes a été étendu par le décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « carrières longues ».

(3) Sont considérées comme des périodes assimilées au chômage les périodes de chômage involontaire constatées avant 1980 et les périodes antérieures à 1980 pendant lesquelles l'assuré a bénéficié du régime de garantie des ressources ou de l'allocation spéciale.

(4) Article 11 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, puis article 8 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021. Les périodes de chômage indemnisé et d'activité partielle peuvent être prises en compte de manière cumulée dans la limite de quatre trimestres.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MEILLEURE PROGRESSIVITÉ DES CARRIÈRES LONGUES

Le présent article modifie les conditions applicables aux carrières longues, de façon à amortir l'impact du relèvement de l'âge légal sur les assurés qui ont travaillé le plus tôt.

Cette mesure, qui avait également accompagné les réformes susmentionnées de 2003, 2010 et 2014, est naturellement indispensable. La rapporteure générale estime que l'encouragement à l'allongement de la durée travaillée et, plus largement, à l'emploi des seniors, doit s'équilibrer de mesures spécifiques en faveur de ceux qui valident souvent la durée d'assurance « de droit commun » plus rapidement que les autres.

1. Une modification des conditions génériques d'éligibilité pour une plus grande progressivité

Les deux critères de durée cotisée comme de condition d'âge de début d'activité seront modifiés par la voie réglementaire. Le 6° du I ouvre toutefois la possibilité au pouvoir réglementaire d'ouvrir trois âges différents de condition d'activité⁽¹⁾. Cette disposition se traduit par la création d'une nouvelle borne intermédiaire pour les assurés qui commencent à travailler avant l'âge de 18 ans.

En outre, et sans que cela ne fasse l'objet d'une modification d'ordre législatif, la durée d'assurance requise doit également être diminuée de quatre trimestres pour les personnes travaillant avant l'âge de 16 ans.

Les tableaux suivants, issus du rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, explicitent les paramètres envisagés par le pouvoir réglementaire :

Tableau 9 – Conditions d'éligibilité à la retraite anticipée au titre des carrières longues avant et après réforme

| | | Actuellement | | Après réforme | | |
|--------------------------------|----------------------|--------------|-------------|---------------|---------------------|-------------|
| | | Borne basse | Borne haute | Borne basse | Borne intermédiaire | Borne haute |
| Age anticipé maximum | | 58 ans | 60 ans | 58 ans | 60 ans | 62 ans |
| DAR requise | | DAR + 8 T | DAR | DAR + 4 T | DAR+4 T | DAR |
| Conditions de début d'activité | Nombre de trimestres | 4/5 T | 4/5 T | 4/5 T | 4/5 T | 4/ 5 T |
| | Année civile max | 16 ans | 20 ans | 16 ans | 18 ans | 20 ans |

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites.

(1) Cette modification revêt pour partie une dimension symbolique, puisque la mention d'un seul âge dans la loi jusqu'à présent n'avait pas empêché le pouvoir réglementaire de prévoir deux bornes différentes, voire trois pour les générations nées avant 1959.

Tableau 10 – Âge minimal de départ dans le cadre du dispositif RACL avant et après réforme selon l'âge de début d'activité

| | 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 |
| | Conditions de durée d'assurance | 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 |
| | 01/01/61 au 30/08/61 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 60,00 |
| | 01/09/61 au 31/12/61 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 60,00 |
| | 1962 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 60,00 |
| | 1963 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 60,25 |
| | 1964 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 60,50 |
| | 1965 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 60,75 |
| | 1966 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 61,00 |
| | 1967 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 61,25 |
| | 1968 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 61,50 |
| | 1969 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 61,75 |
| | 1970 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1971 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1972 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1973 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1974 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1975 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1976 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1977 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| | 1978 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 |
| 1979 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 | |
| 1980 | 58,00 | 58,00 | | 60,00 | 62,00 | |

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites.

Tableau 11 - Âges de départs possibles dans le cadre du dispositif RACL avant et après réforme, selon l'âge de début de carrière et la durée d'assurance

| | | Age de départ pour une retraite à taux plein | | | | | |
|------------|----------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | Pour une personne justifiant d'exactly 5 trimestres avant la fin : | | | | | |
| | | de ses 16 ans | | de ses 18 ans | | de ses 20 ans | |
| | | Hors réforme | Après réforme | Hors réforme | Après réforme | Hors réforme | Après réforme |
| Génération | 1960 | 59,75 | 59,75 | 60,00 | 60,00 | 61,75 | 61,75 |
| | 01/01/61 au 30/08/61 | 59,75 | 59,75 | 60,00 | 60,00 | 61,75 | 61,75 |
| | 01/09/61 au 31/12/61 | 59,75 | 59,00 | 60,00 | 60,00 | 61,75 | 62 |
| | 1962 | 59,75 | 59,00 | 60,00 | 60,00 | 61,75 | 62 |
| | 1963 | 59,75 | 59,25 | 60,00 | 60,25 | 61,75 | 62,25 |
| | 1964 | 60,00 | 59,50 | 60,00 | 60,50 | 62 | 62,5 |
| | 1965 | 60,00 | 59,75 | 60,00 | 60,75 | 62 | 62,75 |
| | 1966 | 60,00 | 59,75 | 60,00 | 61,00 | 62 | 62,75 |
| | 1967 | 60,25 | 59,75 | 60,25 | 61,25 | 62,25 | 62,75 |
| | 1968 | 60,25 | 59,75 | 60,25 | 61,50 | 62,25 | 62,75 |
| | 1969 | 60,25 | 59,75 | 60,25 | 61,75 | 62,25 | 62,75 |
| | 1970 | 60,50 | 59,75 | 60,50 | 61,75 | 62,5 | 62,75 |
| | 1971 | 60,50 | 59,75 | 60,50 | 61,75 | 62,5 | 62,75 |
| | 1972 | 60,50 | 59,75 | 60,50 | 61,75 | 62,5 | 62,75 |
| | 1973 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 |
| | 1974 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 |
| | 1975 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 |
| | 1976 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 |
| | 1977 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 |
| | 1978 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 |
| 1979 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 | |
| 1980 | 60,75 | 59,75 | 60,75 | 61,75 | 62,75 | 62,75 | |

Note : âges pour un assuré né au 1^{er} janvier. Les assurés nés plus tard dans l'année, s'ils remplissent également la condition de début d'activité (qui s'entend comme un nombre de trimestres avant la fin de l'année civile du nième anniversaire), auront nécessairement commencé plus tôt, et pourront partir plus tôt dans certains cas.

Lecture :

Un assuré de la génération 1962 ayant débuté sa carrière à 15 ans et 9 mois (et justifiant ainsi de 5 trimestres avant la fin de ses 16 ans) pourra liquider sa pension à 59 ans, soit 9 mois plus tôt qu'avant réforme, sous l'effet de l'assouplissement de la condition de durée d'assurance applicable à la borne basse (cf. tableau 10).

Un assuré de la génération 1963 ayant débuté sa carrière à 17 ans et 9 mois (et justifiant ainsi de 5 trimestres avant la fin de ses 18 ans) pourra liquider sa pension à 60 ans et 3 mois, soit 3 mois plus tard qu'avant réforme : avant comme après réforme il sera éligible à la borne haute du dispositif RACL.

Un assuré de la génération 1970 ayant débuté sa carrière à 17 ans et 9 mois (et justifiant ainsi de 5 trimestres avant la fin de ses 18 ans) pourra liquider sa pension à 61 ans et 9 mois, soit 1 an et 3 mois plus tard qu'avant réforme. Sans la nouvelle borne intermédiaire, il aurait dû reporter son départ à 62 ans.

Un assuré de la génération 1970 ayant débuté sa carrière à 19 ans et 9 mois (et justifiant ainsi de 5 trimestres avant la fin de ses 20 ans) pourra liquider sa pension à 62 ans et 9 mois, dès l'atteinte de sa durée d'assurance, soit 3 mois plus tard qu'avant réforme.

Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites.

La présentation de ces tableaux appelle plusieurs commentaires de la part de la rapporteure générale :

– en premier lieu, le relèvement de la nouvelle borne « maximale » et de la nouvelle borne « intermédiaire » se fera de manière progressive, à raison de trois mois par génération pour les personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1963. Cette progressivité est bienvenue, puisque les personnes qui ont travaillé avant 20 ans sont celles pour lesquelles la borne d'ouverture de la retraite anticipée est celle qui évolue le plus ;

– en deuxième lieu, la rapporteure générale se réjouit de l’abaissement de la durée d’assurance requise pour les assurés qui ont validé les trimestres nécessaires avant l’âge de 16 ans. Cette mesure se traduit concrètement par une diminution d’un an de l’âge auquel les personnes concernées peuvent partir à la retraite de manière anticipée, à 59 ans et 9 mois pour la génération née en 1973 dans les conditions présentées dans le tableau ci-dessus, contre 60 ans et 9 mois dans les conditions applicables actuellement ;

– en troisième lieu, la création d’une borne intermédiaire pour les personnes ayant validé leurs trimestres avant l’âge de 18 ans, toujours pour la génération née en 1973, permet de contenir le décalage de l’âge de départ à un an par rapport aux conditions actuelles, contre deux ans en l’absence de création de cette borne ;

– enfin, s’agissant des personnes éligibles au dispositif pour la « borne maximale », l’âge de départ au taux plein est identique avant et après la réforme, à compter de la génération 1973.

Ce dispositif n’élimine naturellement pas le décalage de la durée pendant laquelle les personnes concernées devront travailler en raison du décalage de l’âge d’ouverture des droits, également résumée dans le tableau ci-dessus. Pour autant, elle en limite singulièrement les effets sur les générations de travailleurs parties le plus tôt.

Ce dispositif est également applicable :

- aux fonctionnaires, en application du 2° du II ;
- aux professions libérales, en application du c du 11° du I ;
- aux avocats, en application du c du 13° du I ;
- aux non-salariés agricoles, en application du 2° du IV.

2. La prise en compte de l’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l’assurance vieillesse des aidants (AVA)

Le présent article prévoit enfin l’intégration de nouveaux trimestres pour bénéficier du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue de deux nouveaux dispositifs :

– l’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), applicable aux personnes titulaires d’un certain nombre de prestations familiales sous condition de ressources, dans la limite de quatre trimestres ⁽¹⁾ ;

– l’assurance vieillesse des aidants (AVA), créée par le présent projet de loi, dans la limite de quatre trimestres ⁽²⁾.

(1) Voir le commentaire de l’article 12.

(2) Idem.

Ce dispositif est applicable au régime général et régimes alignés (c du 6° du I), aux professions libérales (c du 11° du I), aux avocats (c du 13° du I), aux fonctionnaires (c du 2° du III) et aux non-salariés agricoles (c du 2° du IV).

3. Les conséquences rédactionnelles

Le 1° du I, le 5°, le 6° et le 7° du IV tirent les conséquences rédactionnelles issues de la création d'articles *ad hoc* relatifs à l'inaptitude.

Par ailleurs, le 7° du IV tire les conséquences de la création de nouveaux articles portant âge dérogatoire dans le code du travail, s'agissant des bénéficiaires des revenus de remplacement chômage.

*

* *

Article 9

Prévention et réparation de l'usure professionnelle

Afin d'accompagner les mesures d'allongement de la durée des carrières rendues nécessaires pour garantir la pérennité financière du système de retraite, le présent article améliore la prise en compte de l'usure professionnelle dans le double objectif de prévenir plus efficacement l'exposition aux facteurs de risques professionnels et ses conséquences d'une part, et de faciliter l'accès des personnes usées par le travail aux dispositifs de départs anticipés à la retraite d'autre part.

En premier lieu, le compte professionnel de prévention est renforcé *via* la suppression du plafond de points pouvant être acquis par une personne au cours de sa carrière et l'accélération du rythme d'acquisition des points pour les salariés polyexposés. Les salariés pourront dorénavant convertir leurs points au C2P pour des projets de reconversion professionnelle et bénéficier d'une prise en charge de leur rémunération à cet effet. Des mesures réglementaires consolideront ces avancées en abaissant le seuil d'acquisition des points et en augmentant les droits associés à leur utilisation.

En outre, le présent article instaure une série de mesures permettant de renforcer la prévention de l'exposition aux facteurs de risques ergonomiques, non intégrés au C2P. Les salariés exerçant des métiers ou des activités particulièrement exposés à ces facteurs de risques, dont l'identification est renvoyée à la négociation collective, bénéficieront d'un suivi médical renforcé dans le prolongement des avancées votées dans la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail. Un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, doté de 1 milliard d'euros sur le quinquennat, sera mis en place afin de participer au financement d'actions de sensibilisation, de prévention et de reconversion au bénéfice de ces salariés. Sa gestion sera confiée à la branche accidents du travail et maladie professionnelle.

Enfin, les conditions d'accès au dispositif de départ à la retraite pour incapacité permanente seront assouplies permettant ainsi à davantage de salariés et d'assurés du régime agricole de bénéficier d'un départ deux ans avant l'âge légal d'ouverture des droits.

Le report de l'âge d'ouverture des droits et l'allongement de la durée de cotisation prévus par les réformes des retraites de 2010 et 2014 se sont accompagnés de la mise en place de dispositifs destinés à prévenir l'exposition aux facteurs de risques professionnels et à prendre en compte la situation des personnes ayant exercé un métier pénible dans les droits à la retraite.

Les mesures adoptées à l'époque s'ajoutent à des dispositifs plus anciens qui, s'ils ne ciblent pas spécifiquement les salariés confrontés à l'usure professionnelle, leur ouvrent droit à un départ anticipé à la retraite tels que la retraite pour inaptitude.

Dans un contexte d’allongement de la durée des carrières rendu nécessaire pour assurer la pérennité financière du système, et afin de renforcer la justice du système de retraites, le présent article :

– conforte les dispositifs existants permettant un départ anticipé à la retraite pour les personnes ayant exercé des métiers exposés à des facteurs de risques professionnels, en particulier le dispositif de départ à la retraite pour incapacité permanente ;

– complète les mesures de prévention de l’usure professionnelle, notamment afin de mieux prendre en compte l’exposition aux facteurs de risques ergonomiques, responsables de près de 88 % des maladies professionnelles et de favoriser la reconversion des travailleurs vers des métiers moins exposés.

I. ASSOULPIR LES CONDITIONS PERMETTANT UN DÉPART ANTICIPÉ À LA RETRAITE POUR LES PERSONNES USÉES PAR LE TRAVAIL

A. LE DROIT EXISTANT : LES PERSONNES CONFRONTÉES À DES SITUATIONS D’USURE PROFESSIONNELLE PEUVENT PARTIR À LA RETRAITE DANS DES CONDITIONS DÉROGATOIRES

1. Créée en 2010, la retraite pour incapacité permanente permet aux assurés victimes d’un accident du travail ou d’une maladie professionnelle de partir à la retraite deux ans avant l’âge légal

● Jusqu’en 2010, il n’existait aucune mesure de prise en compte de la pénibilité au travail dans les droits à la retraite des salariés. Toutefois, les travailleurs exerçant des métiers pénibles pouvaient bénéficier de dispositifs permettant un départ à la retraite dans des conditions dérogatoires de droit commun lorsque leur exposition à l’usure professionnelle avait pour conséquence de les rendre inaptes au travail ⁽¹⁾.

Bien que la question de la compensation des effets de la pénibilité au travail dans le cadre de l’allongement de la durée des carrières se fut déjà posée à l’occasion des débats sur la réforme des retraites de 2003, la complexité de la définition et de la mesure de la pénibilité au travail conduisit le Gouvernement et le législateur à renvoyer le sujet à la négociation des partenaires sociaux ⁽²⁾.

Menée entre février 2005 et juillet 2008, la négociation interprofessionnelle n’a toutefois pas permis d’aboutir à un accord permettant de définir une véritable politique de prise en compte de la pénibilité. Comme le rappelle le COR dans son cinquième rapport de novembre 2007, la négociation avait certes permis de « *progresser globalement sur les critères de pénibilité* », voire sur la « *prévention*

(1) Le dispositif de retraite pour inaptitude est présenté dans le commentaire de l’article 8.

(2) Article 12 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

et sur l'amélioration des conditions de travail » mais n'avait pas pu aboutir sur la question de la réparation ⁽¹⁾.

Tirant les conclusions de l'échec de ces négociations, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites posa une première pierre à l'édifice de la prise en compte de la pénibilité au travail en introduisant un dispositif de retraite anticipée au bénéfice des assurés justifiant d'une incapacité permanente d'origine professionnelle ⁽²⁾.

Le choix fut fait d'adosser ce dispositif de retraite anticipée au système de reconnaissance des accidents du travail et des maladies professionnelles. En effet, la définition, le champ et les modalités de reconnaissance des accidents du travail et des maladies professionnelles étant clairement définis dans le code de la sécurité sociale, une telle approche permettait que ce dispositif soit mis en place de façon immédiate et opérationnelle.

- En application de l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale, le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente permet aux assurés atteints d'une incapacité permanente d'au moins 10 % reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles d'une maladie professionnelle de partir à la retraite deux ans avant l'âge légal avec le bénéfice du taux plein.

Comme le précise le I de l'article, le taux d'incapacité permanente s'apprécie au sens de l'article L. 434-2 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire qu'il est déterminé « *d'après la nature de l'infirmité, l'état général, l'âge, les facultés physiques et mentales de la victime ainsi que d'après ses aptitudes et sa qualification professionnelle, compte tenu d'un barème indicatif d'invalidité* ».

Outre les salariés du régime général, peuvent également en bénéficier les salariés du régime agricole ⁽³⁾ et les non-salariés des professions agricoles ⁽⁴⁾.

- L'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale distingue deux cas de figure selon le taux d'incapacité reconnu.

(1) Voir sur cette question le cinquième rapport du COR (novembre 2007) sur la question de la pénibilité au travail.

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

(3) Par renvoi de l'article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime aux dispositions du titre V du livre III du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.

a. Les assurés dont le taux d'incapacité est supérieur ou égal à 20 %

En application du I de l'article L. 351-1-4 précité, peuvent bénéficier d'un départ anticipé à la retraite les assurés dont le taux d'incapacité est d'au moins 20 % :

– lorsque leur incapacité résulte d'une maladie professionnelle au sens de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale ;

– lorsque leur incapacité résulte d'un accident du travail au sens de l'article L. 411-1 du même code et que l'accident a entraîné des « *lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle* ».

Comme l'exposait M. Denis Jacquat dans son rapport relatif au projet de loi portant réforme des retraites de 2010, « *le fait de retenir cette expression permet de faire bénéficier du dispositif de pénibilité les salariés victimes d'un accident du travail résultant d'un épisode aigu et entraînant les mêmes conséquences médicales qu'une maladie professionnelle, afin de respecter le principe d'égalité. À titre d'exemple, la répétition du port de charges lourdes peut conduire à une maladie professionnelle reconnue au titre du tableau 98 "Affections chroniques du rachis lombaire" qui provoque des douleurs liées à une hernie discale. Cependant, un effort soudain et brutal, dû à ce même port de charges lourdes, peut entraîner une hernie discale avec les mêmes conséquences médicales. Ainsi, si cet accident aigu le conduit à avoir des lésions durables, la disposition du projet de loi lui permettra de bénéficier du dispositif pénibilité, ce qui est logique puisque les deux personnes ont été confrontées aux mêmes contraintes, et en subissent les mêmes conséquences.* »

Cette condition est aujourd'hui examinée par le médecin conseil de l'assurance maladie sur la base d'une liste de référence fixée par un arrêté du 30 mars 2011 ⁽¹⁾. En outre, bien qu'ils puissent être considérés comme des accidents de travail, les accidents de trajet n'ouvrent pas droit à la retraite pour incapacité permanente.

b. Les assurés dont le taux d'incapacité est compris entre 10 % et 19 %

Afin de pouvoir bénéficier d'un départ anticipé, les assurés dont le taux d'incapacité est compris entre 10 % et 19 % doivent non seulement remplir les conditions susmentionnées mais également justifier avoir été exposés pendant au moins dix-sept ans ⁽²⁾ à l'un des dix facteurs de risques professionnels relevant de l'article L. 4161-1 du code du travail.

(1) Arrêté du 30 mars 2011 fixant la liste de référence des lésions consécutives à un accident du travail et identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle, mentionnée à l'article R. 351-24-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Durée fixée en application de l'article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale et précisée par l'article D. 351-1-10 du même code.

FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS RECONNUS PAR LE CODE DU TRAVAIL

| Catégorie de facteur de risque | Facteur de risque professionnel |
|--|---|
| Contraintes physiques marquées | manutentions manuelles de charges |
| | postures pénibles définies comme positions forcées des articulations |
| | vibrations mécaniques |
| Environnement physique agressif | agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées |
| | activités exercées en milieu hyperbare |
| | températures extrêmes |
| | bruit |
| Rythmes de travail spécifiques | travail de nuit |
| | travail en équipes successives alternantes |
| | travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération à la pièce, avec un temps de cycle défini |

Source : article L. 4161-1 du code du travail.

Lorsque l'incapacité résulte d'un accident du travail et non d'une maladie professionnelle, l'assuré doit en outre prouver l'existence d'un lien entre l'incapacité de travail et l'exposition à ces facteurs. L'examen des conditions d'exposition aux facteurs de risques et le lien avec l'incapacité permanente sont appréciés par une commission pluridisciplinaire composée du directeur de la caisse d'assurance vieillesse, du médecin conseil régional, de l'ingénieur conseil chef du service de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, du professeur des universités-praticien hospitalier ou du praticien hospitalier, membres du comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles, du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ou son représentant.

2. Malgré les évolutions récentes, le dispositif de départ anticipé pour incapacité permanente reste trop peu utilisé par ses potentiels bénéficiaires

- Afin de faciliter l'accès à la retraite anticipée pour incapacité permanente, l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 ⁽¹⁾ a assoupli les conditions d'accès pour les travailleurs exposés à certains facteurs de risques auparavant intégrés au compte professionnel de prévention (C2P) (*cf. infra*) :

- contraintes physiques marquées : manutentions manuelles de charge, postures pénibles ou vibrations mécaniques ⁽²⁾ ;

- exposition à des agents chimiques dangereux.

(1) 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.

(2) 1° de l'article L. 4161-1 du code du travail.

En application du dernier alinéa du III de l'article L. 351-1-4 précité, les assurés dont le taux d'incapacité est compris entre 10 % et 19 % et résulte d'une maladie professionnelle consécutive à l'exposition à au moins l'un desdits facteurs peuvent bénéficier de la retraite anticipée pour incapacité permanente sans que l'avis de la commission pluridisciplinaire ou la condition de durée d'exposition soient requis.

- Malgré cet assouplissement, les données montrent un faible taux de recours à ce dispositif, lequel peut s'expliquer par des conditions d'accès qui restent complexes et un manque d'information sur le dispositif par les personnes qui peuvent y prétendre.

Ainsi, en 2020, sur les 21 000 personnes de 60 ans qui bénéficient 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 % – donc potentiellement éligibles –, seules 19 % ont recouru au départ anticipé. Ce taux correspond à moins de 4 000 départs par an – 3 100 au régime général des salariés, 500 au régime des salariés agricoles et 300 au régime des non-salariés des professions agricoles ⁽¹⁾.

B. LE DROIT PROPOSÉ : L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE DÉPART ANTICIPÉ À LA RETRAITE POUR INCAPACITÉ PERMANENTE

1. Les règles d'éligibilité au départ en retraite pour incapacité permanente sont assouplies et la procédure allégée

- Comme le précise l'annexe 2, l'efficacité du dispositif est aujourd'hui obérée par des éléments de complexité qui n'apportent pas de plus-value réelle :

- la condition d'identité des lésions consécutives à un accident du travail d'une part ;

- la consultation de la commission pluridisciplinaire exigée pour les incapacités consécutives à une maladie professionnelle dont le taux est inférieur à 20 % d'autre part.

En effet, la reconnaissance de l'existence d'une maladie professionnelle suppose d'avoir établi la preuve de la réalité du lien entre l'incapacité permanente qui en découle et l'exposition à des facteurs de risques professionnels. Les maladies inscrites aux tableaux sont présumées d'origine professionnelle lorsqu'il a été établi que le salarié qui en est atteint a été exposé à ces risques de façon habituelle au cours de son activité professionnelle.

- Pour ces raisons, le **2° du I** du présent article modifie le dispositif de retraite pour incapacité permanente afin de :

(1) Données issues du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale « Retraites » 2022, p. 76.

– supprimer la condition d’identité des lésions résultant d’un accident du travail à celles résultant d’une maladie professionnelle (**a du 2°**) ;

– supprimer l’avis de la commission pluridisciplinaire pour les assurés dont l’incapacité permanente résulte d’une maladie professionnelle (**b du 2°**). Par cohérence, le **c du 2°** supprime la phrase précisant que l’avis de la commission pluridisciplinaire n’est pas requis pour les seules maladies professionnelles résultant de l’exposition aux facteurs de risques ergonomiques et aux agents chimiques dangereux.

Le **II** opère les mêmes modifications à l’article L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime afin qu’elles s’appliquent également aux non-salariés agricoles.

● Enfin, l’une des principales causes de rejet des demandes de retraite pour incapacité permanente étant liée à la durée d’exposition exigée pour les assurés dont le taux d’incapacité permanente est compris entre 10 % et 19 %, la réforme prévoit de réduire cette durée de dix-sept ans à cinq ans. Relevant du domaine réglementaire, une telle mesure permettrait d’accroître sensiblement le nombre de personnes éligibles à un départ anticipé et s’inscrit dans le projet de justice porté par le Gouvernement et la majorité.

Selon l’annexe 2 au présent projet de loi, l’abaissement de la durée d’exposition pourrait augmenter de 6 points la part de bénéficiaires de la retraite pour incapacité permanente de plus de 60 ans sur le total des rentiers d’accident du travail ou de maladie professionnelle et représenterait un coût annuel de 70 millions d’euros pour le régime général – de base et complémentaire – et le régime agricole.

2. L’information des personnes potentiellement éligibles au dispositif sera renforcée

● En outre, le **4° du I** modifie l’article L. 434-2 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que les victimes titulaires d’une rente d’incapacité permanente soient informées de leur éligibilité potentielle au départ anticipé pour incapacité permanente. Selon l’annexe 2, cette information interviendrait « *à partir d’un âge proche de 60 ans* ». Un décret devra préciser les modalités de mise en œuvre de cette information, ainsi que l’âge avant lequel celle-ci doit intervenir.

Interrogé par la rapporteure générale, le directeur de la sécurité sociale a indiqué que les mesures prévues pourraient permettre à 1 700 personnes supplémentaires d’être éligibles à un départ anticipé pour incapacité permanente.

II. AMÉLIORER LE COMPTE PROFESSIONNEL DE PRÉVENTION POUR ACCROÎTRE LES DROITS DES BÉNÉFICIAIRES ET ÉLARGIR SON UTILISATION

A. L'ÉTAT DU DROIT: DANS UN OBJECTIF DE PRÉVENTION ET DE COMPENSATION, LE COMPTE PROFESSIONNEL DE PRÉVENTION OUVRE DES DROITS AUX SALARIÉS EXPOSÉS À DES FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS

Outre le renforcement des obligations des employeurs en matière de prévention de la pénibilité, la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a renforcé les droits des salariés exposés à des facteurs de risques professionnels *via* l'instauration d'un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P).

Le C3P a ensuite été renommé compte professionnel de prévention (C2P) par l'ordonnance n° 2017-1389, laquelle a modifié ses règles de fonctionnement afin de tenir compte des difficultés relatives à sa mise en œuvre ⁽¹⁾.

1. Le compte professionnel de prévention est un compte dont bénéficie chaque salarié exposé à certains facteurs de risques professionnels

● En application du premier alinéa de l'article L. 4163-4 du code du travail, peuvent acquérir des droits au titre du compte professionnel de prévention « *les salariés des employeurs de droit privé ainsi que le personnel des personnes publiques employés dans les conditions du droit privé* ».

Ce dispositif n'est donc pas ouvert :

- aux agents de la fonction publique ⁽²⁾ ;
- aux indépendants et professions libérales qui, par définition, ne sont pas salariés ;
- aux assurés des régimes spéciaux, lesquels bénéficient pour la plupart d'entre eux d'un régime spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité.

● L'article L. 4163-5 du code du travail prévoit que le C2P est ouvert automatiquement lorsqu'un travailleur est exposé à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels mentionnés au I de l'article L. 4163-1 du même code et que cette exposition dépasse un certain seuil fixé par décret.

(1) Article L. 4163-1 du code du travail.

(2) La prise en compte de la pénibilité des agents de la fonction publique s'effectue *via* des dispositifs propres tels que l'existence des catégories actives, qui fait l'objet de développements plus précis dans le commentaire de l'article 7.

Afin d'appliquer cette disposition, les employeurs sont tenus de déclarer aux caisses d'assurance retraite les niveaux d'exposition de leurs salariés aux facteurs de risques pris en compte dans le cadre du C2P dans les conditions prévues à l'article L. 4163-1 du même code.

Le cas échéant, cette exposition peut être déterminée par un accord collectif de branche étendu, ou être définie à partir d'un référentiel professionnel de branche homologué par un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et des affaires sociales ⁽¹⁾.

Tous les facteurs de risques professionnels définis à l'article L. 4161-1 n'ouvrent toutefois pas droit à l'acquisition de points au C2P :

FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS INCLUS DANS LE C2P

| Catégorie de facteur de risque | Facteur de risque professionnel |
|---------------------------------|---|
| Environnement physique agressif | activités exercées en milieu hyperbare |
| | températures extrêmes |
| | bruit |
| Rythmes de travail spécifiques | travail de nuit |
| | travail en équipes successives alternantes |
| | travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération à la pièce, avec un temps de cycle défini |

Source : article L. 4163-1 du code du travail.

Ainsi, l'exposition aux facteurs de risques ergonomiques ⁽²⁾ et à des agents chimiques dangereux ⁽³⁾ n'ouvre pas de droits au C2P (*cf. infra*).

2. Les points acquis au C2P peuvent être utilisés à des fins de prévention ou de réparation des conséquences de l'usure professionnelle

● En application de l'article L. 4163-5 du code du travail, le C2P fonctionne par l'acquisition de points. Lorsque l'exposition aux facteurs de risque dépasse un certain seuil, le salarié bénéficiaire du C2P se voit attribuer un certain nombre de points en fonction de l'existence ou non d'une polyexposition. Le C2P est alimenté :

– d'un point par trimestre d'exposition lorsque le salarié n'est exposé qu'à un seul facteur de risque ;

– de deux points par trimestre d'exposition lorsque le salarié est simultanément exposé à au moins deux facteurs de risques ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 4163-2 du code du travail.

(2) 1° du I de l'article L. 4161-1 du code du travail.

(3) a du 2° du I de l'article L. 4161-1 précité.

(4) Article R. 4163-9 du code du travail.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L. 4163-5 prévoit que le nombre de points acquis par un salarié ne peut excéder un plafond, fixé à 100 points par la partie réglementaire du code du travail ⁽¹⁾.

Ainsi, à l'heure actuelle, un salarié atteint le plafond de points au bout de 25 ans lorsqu'il est exposé à un facteur de risque ou 12,5 ans lorsqu'il est exposé à plusieurs facteurs de risque, indépendamment de leur nombre.

● L'originalité du C2P réside dans la diversité des utilisations qui peuvent être faites des points acquis par ses bénéficiaires. Dès l'origine, le dispositif avait été conçu autour de deux objectifs complémentaires :

- la prévention de l'exposition aux facteurs de risque ;
- la compensation des effets de ladite exposition.

Dans cette logique, les points acquis au titre du C2P peuvent être utilisés pour ⁽²⁾ :

– la prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue permettant d'accéder à un emploi non ou moins exposé aux facteurs de risques professionnels ;

– le passage à temps partiel avec maintien de la rémunération ;

– une majoration de durée d'assurance et la possibilité d'un départ anticipé à la retraite.

Dans ce dernier cas, qui n'est ouvert qu'aux assurés âgés d'au moins 55 ans, chaque tranche de 10 points ouvre droit à un trimestre de majoration.

En application du premier alinéa du II de l'article L. 351-6-1, les trimestres acquis *via* l'utilisation du C2P ne sont aujourd'hui pris en compte que pour la détermination du taux de pension – durée d'assurance tous régimes – à l'exclusion du calcul du montant de la pension servie par le régime général. Ainsi, s'ils permettent de se rapprocher des conditions d'attribution d'une retraite à taux plein, ils n'ont aucun effet sur le niveau de proratisation de la pension à la différence des trimestres cotisés ou des majorations de durée d'assurance accordées au titre de la naissance ou de l'éducation d'un enfant ⁽³⁾.

Outre l'augmentation de la durée d'assurance validée, les trimestres acquis au titre de l'utilisation du C2P permettent également de réduire d'autant l'âge d'ouverture des droits des personnes concernées dans la limite de huit trimestres,

(1) Article R. 4163-9 précité.

(2) Article L. 4163-7 du code du travail.

(3) Sur les modalités de calcul du montant des pensions, le lecteur pourra utilement se référer au commentaire de l'article 7.

soit deux ans ⁽¹⁾. Cette anticipation est néanmoins facultative. Un assuré qui demande la conversion de ses points en trimestres d'assurance peut ne pas souhaiter bénéficier de l'anticipation de l'âge légal ou n'en bénéficier que de façon partielle ⁽²⁾.

BARÈME D'ACQUISITION ET D'UTILISATION DES POINTS AU C2P

| Modalités d'acquisition des points | | Modalités d'utilisation des points | | |
|---|---|--|---|------------------------------|
| Six facteurs d'exposition : travail de nuit, répétitif, en équipes successives alternantes, en milieu hyperbare, températures extrêmes et bruit | | 20 premiers points : formation professionnelle | | |
| 1 point par trimestre | 2 points par trimestre | 10 points | 10 points | 1 point |
| Exposition unique | Polyexposition (au moins deux facteurs) | Réduction de 50 % du temps de travail pendant un trimestre sans perte de salaire | Anticipation du départ à la retraite d'un trimestre | 375 euros pour une formation |

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

3. Malgré l'ampleur du public concerné, le C2P ne parvient pas à atteindre ses objectifs

- En raison des difficultés rencontrées par les employeurs des très petites et moyennes entreprises pour apprécier et déclarer l'exposition de leurs salariés à certains facteurs de risques professionnels, le C3P – devenu C2P – a fait l'objet d'une importante réforme en 2017.

a. Le périmètre de l'ancien C3P a été recentré autour des facteurs de risques professionnels facilement quantifiables.

N'ouvre plus droit à l'abondement de points au C2P l'exposition aux quatre risques suivants : manutentions manuelles de charge, postures pénibles, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux ⁽³⁾.

En parallèle, afin d'assurer que les salariés exposés puissent bénéficier d'une reconnaissance de la pénibilité afférente à ces quatre facteurs de risques, l'ordonnance n° 2017-1389 précitée a facilité leur prise en compte dans le dispositif de retraite pour incapacité permanente. Depuis, lorsque cette exposition a entraîné une maladie professionnelle résultant en une incapacité permanente d'un taux compris entre 10 et 19 %, l'avis de la commission pluridisciplinaire n'est plus requis (*cf. supra*).

(1) Article D. 161-2-1-10 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 161-17-4 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 4163-1 du code du travail.

b. La gestion et le financement du C2P ont été confiés à la Cnam et au réseau des organismes de la branche accidents du travail et maladies professionnelles

Lors de sa création en 2014, la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité avait été confiée à la Cnav.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la gestion du C2P a été confiée à la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) du régime général et au réseau AT-MP tandis que les modalités de son financement ont été alignées sur ce qui est applicable en matière de départ à la retraite pour incapacité permanente. Ainsi, son financement est assuré par la majoration forfaitaire pour départs anticipés en retraite pour pénibilité du travail, entrant dans le calcul du taux de cotisations AT-MP des entreprises.

Les modalités de calcul du taux de cotisation AT-MP

Le taux de cotisation AT-MP est calculé chaque année en fonction :

- soit de la sinistralité de l'entreprise, pour les entreprises de plus de 150 salariés (tarification individuelle) ;
- soit de la sinistralité du secteur d'activité de l'entreprise, pour les entreprises de moins de 20 salariés (tarification collective) ;
- soit selon une tarification mixte, pour les entreprises de 20 à 149 salariés, en fonction de la sinistralité propre à l'entreprise mais en tenant compte de la sinistralité du secteur.

Le taux brut de cotisation correspond au rapport entre la valeur du risque et la masse salariale de l'établissement sur les trois dernières années connues.

Le taux net de cotisation est quant à lui obtenu après l'application au taux brut de quatre majorations relatives :

- au coût des accidents de trajet (M1) (taux de 0,16 % en 2023) ;
- aux frais de fonctionnement et à la moitié du reversement à l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP (M2) (taux de 0,58 % en 2023) ;
- aux transferts vers les autres régimes, à l'autre moitié du reversement à l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP et au fonds dédié à la prise en charge spécifique des salariés exposés à l'amiante (M3) (taux de 0,28 % en 2023) ;
- au financement des dépenses supplémentaires liées à la pénibilité, au titre du compte professionnel de prévention et de la retraite anticipée pour incapacité (M4) (taux de 0,2 % en 2023).

La formule de calcul est la suivante :

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

Parmi les composantes de ce calcul, « Taux brut x (1 + M2) » constitue la part variable qui évolue directement avec la sinistralité. « M1 x (1 + M2) + M3 + M4 » évolue en fonction d'autres considérations réglementaires.

Source : Caisse nationale de l'assurance maladie.

Comme le rappelait M. Jacques Maire dans son rapport sur le titre II du projet de loi instituant un système universel de retraite : « *Le choix de confier ce dispositif à la branche AT-MP et non à la branche vieillesse visait ainsi à tenir compte du fait que la pénibilité est liée aux conditions de travail, et doit en conséquence être financée au moyen de cotisations exclusivement patronales.* »

Elle traduit également le fait que le dispositif du C2P relève prioritairement de la politique de prévention de la pénibilité et de l'usure professionnelle en permettant à ses bénéficiaires de limiter l'exposition aux risques par le biais de la formation ou du passage à temps partiel. La possibilité d'utiliser les points acquis en vue d'une majoration de durée d'assurance n'est censée intervenir qu'en second temps à défaut pour un salarié d'avoir pu faire évoluer sa carrière professionnelle vers l'exercice d'un métier moins exposé aux facteurs de risques.

Cet objectif se traduit d'ailleurs dans la réglementation puisque les 20 premiers points acquis par un salarié au titre du C2P sont réservés au financement d'actions de formation ⁽¹⁾.

Il n'en demeure pas moins que la Cnav continue d'exercer une partie de la gestion du fonds sur délégation de la Cnam, en application de l'article L. 4163-14 du code du travail.

• Depuis sa création, le nombre de bénéficiaires d'un C2P a fortement augmenté, passant de 600 000 personnes en 2015 à près de 1,9 million de personnes en 2021 :

NOMBRE DE PERSONNES DÉCLARANT AU MOINS UNE EXPOSITION VALIDÉE



Depuis 2015, deux facteurs sont les plus souvent déclarés au titre de l'exposition aux facteurs de risques professionnels : 44 % des salariés exposés à des risques professionnels en 2021 l'ont été à raison du travail de nuit et 37 % l'ont été à raison du travail en équipes successives alternantes.

(1) Article R. 4163-13 du code du travail. Pour les salariés nés entre le 1^{er} janvier 1960 et le 31 décembre 1962, seuls les 10 premiers points sont réservés.

Les hommes représentent les trois quarts des salariés déclarés exposés à la pénibilité. Certains secteurs professionnels tels que l'industrie manufacturière, le secteur de la santé humaine et de l'action sociale – en particulier pour les femmes – et le secteur des transports et entreposage sont particulièrement concernés par l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

● En pratique, le C2P est pourtant très peu utilisé par ses bénéficiaires. Selon les données du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale de la branche AT-MP de 2022, depuis la création du dispositif, sur les 1 900 000 bénéficiaires d'un C2P, **seuls 13 600 salariés s'en sont servi (soit à peine 0,7 %)**. L'utilisation du C2P se répartit de la façon suivante :

SALARIÉS AYANT DEMANDÉ LA CONVERSION DE POINTS C2P (ENTRE 2015 ET 2021)

| | Nombre de salariés ayant fait usage du C2P | Pourcentage du total des salariés ayant fait usage du C2P | Pourcentage du total des bénéficiaires d'un C2P |
|---------------------------------|--|---|---|
| Financement de formation | 1 500 | 11,0 % | 0,1 % |
| Réduction du temps de travail | 2 600 | 19,1 % | 0,1 % |
| Majoration de durée d'assurance | 9 600 | 70,6 % | 0,5 % |
| Total | 13 600 | 100 % | 0,7 % |

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale 2022 - Branche AT-MP

Deux enseignements peuvent être tirés de ces données :

– d'une part, le nombre de personnes qui utilisent effectivement les points acquis est très faible, ce qui témoigne d'un échec global du dispositif ;

– d'autre part, plus de 70 % des salariés ayant demandé des conversions de points l'ont fait pour obtenir des trimestres de retraite – dispositif de compensation – au détriment des dispositifs de prévention – réduction du temps de travail ou financement d'une formation – malgré le fait que les 20 premiers points acquis sont réservés pour la formation.

B. LE DROIT PROPOSÉ : LES DROITS DES PERSONNES BÉNÉFICIAIRE D'UN COMPTE PROFESSIONNEL DE PRÉVENTION SERONT VALORISÉS ET SON UTILISATION ÉLARGIE

1. Le compte professionnel de prévention est renforcé dans sa dimension préventive *via* la création d'un congé de reconversion professionnelle

Afin d'inciter les salariés exposés à des facteurs de risques professionnels à orienter leur trajectoire professionnelle vers des métiers moins pénibles et de renforcer le caractère préventif du dispositif, le présent article crée une nouvelle possibilité d'utilisation du compte pour permettre aux bénéficiaires d'un C2P de financer un parcours de reconversion professionnelle.

● Le **b du 4° du III** modifie l'article L. 4163-7 du code du travail relatif à l'utilisation du C2P.

Le nouveau 4° dudit article prévoit ainsi que les bénéficiaires d'un C2P pourront utiliser les points acquis dans le cadre d'un projet de reconversion professionnelle. Seront éligibles au financement :

– les frais afférents à des actions de formation, des bilans de compétences et des actions de validation des acquis de l'expérience ⁽¹⁾ ;

– mais également la rémunération du salarié lorsque ces actions de formation sont organisées sur tout ou partie de son temps de travail.

● Le **5° du III** complète la sous-section relative à l'utilisation du compte pour la formation professionnelle par trois articles qui précisent les modalités d'utilisation du compte aux fins de reconversion professionnelle.

À l'instar de ce qui existe déjà pour le financement d'actions de formation, **le nouvel article L. 4163-8-1** prévoit que les points sont convertis en euros pour abonder le compte personnel de formation (CPF).

En application de **l'article L. 4163-8-2**, le salarié bénéficie d'un accompagnement par un conseiller en évolution professionnelle (CEP) mandaté et financé par France compétences afin de lui permettre de formaliser son projet. Ce choix apparaît pertinent dans la mesure où les CEP accompagnent déjà les projets de transition professionnelle mis en œuvre dans le cadre du CPF ⁽²⁾.

L'instruction et la prise en charge administrative et financière des projets de reconversion professionnelle sont confiées, par **l'article L. 4163-8-3**, aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales selon des modalités qui seront définies par décret.

(1) Par renvoi aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 6313-1 du code du travail.

(2) Article L. 6111-6 du code du travail.

Commissions paritaires interprofessionnelles régionales

Créées par la loi du 5 septembre 2018 relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel, les commissions paritaires interprofessionnelles (CPIR) existent dans chaque région. Elles sont agréées par l'État et sont composées de représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Ces commissions, qui sont des instances régionales dotées de la personnalité morale, sont gérées par une association paritaire administrée par un conseil d'administration dont les règles d'organisation et de fonctionnement sont définies par un accord national interprofessionnel (ANI) conclu entre les organisations d'employeurs et de salariés. Cet ANI a proposé un changement d'appellation des commissions paritaires qui ont ainsi été renommées associations « Transitions Pro » (ATpro) suivi du nom de la région considérée.

Prévues par l'article L. 6323-17-6 du code du travail, elles ont notamment pour mission de prendre en charge financièrement le projet de transition professionnelle des salariés dans le cadre de la mobilisation de leur compte personnel de formation.

Source : ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Selon les estimations contenues dans l'annexe 2, le dispositif de congé de reconversion professionnelle dédié aux titulaires d'un C2P monterait en charge progressivement avec une dépense de 2,6 millions d'euros en 2023 puis de 19 millions d'euros par an à l'horizon 2030.

2. Les droits des bénéficiaires d'un C2P seront accrus via un assouplissement des modalités d'acquisition des points

● Le 3° du III opère deux modifications à l'article L. 4163-5 du code du travail :

– d'une part, il supprime le principe d'un plafonnement du nombre de points pouvant être acquis par un salarié au cours de sa carrière.

Cette mesure bénéficie particulièrement aux salariés exposés à plusieurs facteurs de risques et à ceux qui exercent longuement un métier ou une activité pénibles en leur permettant d'acquérir davantage de points au cours de leur carrière.

En outre, elle a un effet incitatif sur l'utilisation des points par les salariés qui en disposent. En effet, le principe d'un plafonnement du nombre de points qu'il est possible d'acquérir tout au long de sa carrière peut dissuader de demander leur conversion, en particulier pour les utilisations « préventives ».

Face à l'incertitude de pouvoir effectuer avec succès une reconversion professionnelle vers un métier moins exposé aux facteurs de risques professionnels, un salarié peut ainsi faire le choix de réserver ses points pour anticiper son départ à la retraite, ce qui obère l'efficacité du caractère préventif du C2P au détriment de la santé du salarié qui reste exposé à des facteurs de risques ;

– d’autre part, il prévoit que le décret fixant le nombre de points auquel ouvrent droit les expositions simultanées à plusieurs facteurs de risques est établi « *en fonction du nombre de facteurs auxquels le salarié est exposé* ».

Cette rédaction permet ainsi, contrairement à ce qui existe aujourd’hui, que le nombre de points acquis par un salarié soit proportionnel au nombre de facteurs auxquels il est exposé ainsi que le précise l’annexe 2.

Ainsi, un salarié exposé à trois facteurs de risques professionnels qui souhaite utiliser 60 points pour bénéficier d’un congé de reconversion professionnelle et financer une formation équivalente à 30 000 euros pourra désormais le faire après une exposition de 5 ans contre 7,5 ans à l’heure actuelle.

Selon l’annexe 2, cette mesure pourrait bénéficier à près de 8 000 assurés pour des dépenses supplémentaires estimées à 3 millions d’euros par an d’ici 2030.

• Comme le précisent les documents annexés au présent projet de loi, ces modifications de nature législative devraient s’accompagner d’une révision, par voie réglementaire, des seuils d’exposition entraînant l’acquisition de points :

- le seuil de travail de nuit sera abaissé de 120 à 100 jours par an ;
- le seuil de travail en équipes successives alternantes passerait de 50 à 30 jours.

Il est estimé que cet abaissement des seuils d’exposition pourrait permettre à près de 55 000 personnes supplémentaires d’acquérir des points au titre du C2P.

3. Les trimestres validés *via* le C2P seront mieux pris en compte dans le calcul de la pension de retraite

Le 3° du I modifie le II de l’article L. 351-6-1 du code de la sécurité sociale afin que les trimestres validés au titre du C2P soient intégrés à la durée d’assurance prise en compte pour le calcul de la pension des assurés du régime général et du régime des salariés agricoles.

Les trimestres acquis *via* le C2P présenteront donc dorénavant un triple avantage pour les assurés qui en bénéficient :

- premièrement, ils permettront de bénéficier du taux plein ou, *a minima*, de s’en rapprocher en augmentant la durée d’assurance tous régimes ;
- deuxièmement, ils seront pris en compte dans la détermination de l’éligibilité aux différents dispositifs de départ en retraite anticipée pour carrières longues ;
- troisièmement – ce qui constitue la nouveauté de cet article – ils accroîtront le montant de la pension en augmentant le coefficient de proratisation.

4. L'utilisation du C2P sera incitée par des actions de communication et la révision du barème de conversion des points

- Le **c du 4° du II** confie à la Caisse nationale de l'assurance maladie la responsabilité d'exercer une action de communication sur le dispositif du C2P à la destination des employeurs et des bénéficiaires du compte.

- Enfin, le barème de conversion des points sera révisé par voie réglementaire pour rendre plus attractive leur utilisation à des fins de formation ou de réduction du temps de travail.

- chaque point ouvrira droit à 500 euros pour le financement d'une formation contre 375 euros aujourd'hui ;

- chaque tranche de dix points permettra à un salarié de réduire son temps de travail au niveau d'un mi-temps tout en maintenant sa rémunération pour une durée de quatre mois contre trois mois aujourd'hui.

III. RENFORCER LA PRÉVENTION DE L'USURE PROFESSIONNELLE CAUSÉE PAR L'EXPOSITION AUX FACTEURS DE RISQUES ERGONOMIQUES NON INTÉGRÉS AU C2P

A. L'ÉTAT DU DROIT : LES EMPLOYEURS ONT UNE OBLIGATION DE PRÉVENTION DE L'EXPOSITION AUX FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS

1. Les employeurs sont soumis à des obligations de négociation et de prévention de l'exposition de leurs salariés aux facteurs de risques professionnels

- Dans le prolongement des débats sur la prise en compte de la pénibilité, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a introduit une obligation de prévention de la pénibilité au travail dans le cadre de l'obligation générale de sécurité qui incombe à l'employeur ⁽¹⁾.

Le 1° de l'article L. 4121-1 du code du travail dispose ainsi que l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. La mention de la « *pénibilité au travail* », ajoutée en 2010, a été remplacée par celle des risques professionnels « *mentionnés à l'article L. 4161-1* » par l'ordonnance n° 2017-1389 précitée, laquelle a par ailleurs modifié ledit article L. 4161-1 pour inscrire dans la loi la liste des dix facteurs de risques professionnels qui relevait auparavant de la partie réglementaire du code du travail (*cf. supra*).

- La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a complété cette disposition générale par une obligation faite

(1) 1° de l'article L. 4121-1 du code du travail.

aux entreprises et établissements publics dont les employés sont particulièrement exposés aux facteurs de risques professionnels de négocier un accord ou d'élaborer un plan d'action en faveur de la prévention de la pénibilité.

L'article L. 4162-1 du code du travail impose aux employeurs d'au moins cinquante salariés d'engager une négociation en faveur de la prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels :

– lorsqu'ils emploient une proportion de salariés déclarés exposés aux six facteurs de risque intégrés au C2P au moins égale à 25 % de l'effectif total ⁽¹⁾ ;

FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS INTÉGRÉS AU C2P

| Catégorie de facteur de risque | Facteur de risque professionnel |
|--|---|
| Environnement physique agressif | activités exercées en milieu hyperbare |
| | températures extrêmes |
| | bruit |
| Rythmes de travail spécifiques | travail de nuit |
| | travail en équipes successives alternantes |
| | travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération à la pièce, avec un temps de cycle défini |

Source : article L. 4161-1 du code du travail.

– ou lorsque leur indice de sinistralité au titre des accidents du travail et maladies professionnelles dépasse 0,25 ⁽²⁾.

Selon l'article L. 4162-3 du même code, l'accord d'entreprise ou de groupe doit nécessairement couvrir une liste de thèmes obligatoires, laquelle est fixée par l'article D. 4162-3 dudit code :

LISTE DES THÈMES OBLIGATOIRES DE NÉGOCIATION

| Au moins deux des thèmes suivants... | ... et au moins deux des thèmes suivants |
|---|---|
| La réduction des polyexpositions aux facteurs de risques professionnels | L'amélioration des conditions de travail, notamment au plan organisationnel |
| L'adaptation et l'aménagement du poste de travail | Le développement des compétences et des qualifications |
| La réduction des expositions aux facteurs de risques professionnels | L'aménagement des fins de carrière |
| | Le maintien en activité des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels |

Source : article D. 4162-3 du code du travail

(1) Article D. 4162-1 du code du travail.

(2) Même article.

Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux entreprises de moins de 300 salariés si elles sont couvertes par un accord de branche étendu de prévention de la pénibilité.

En cas de non-respect de cette obligation, une pénalité à la charge de l'employeur peut être prononcée par décret en Conseil d'État, d'un montant maximal correspondant à 1 % des rémunérations versées aux salariés au cours des périodes au titre desquelles l'entreprise n'est pas couverte par un accord de prévention de prévention des risques professionnels.

2. La prévention de l'exposition aux risques ergonomiques reste toutefois insuffisante

- Réalisée auprès de plus de 1 200 professionnels de santé au travail et de 26 500 travailleurs du secteur privé et des trois fonctions publiques, l'enquête SUMER menée par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail révèle l'ampleur de l'exposition aux facteurs de risques « ergonomiques ».

PROPORTION DE SALARIÉS EXPOSÉS AUX GRANDS TYPES DE CONTRAINTES PHYSIQUES

(en %)

| Grands types de contraintes physiques | Ensemble des employeurs | Secteur privé | Fonction publique d'État | Fonction publique territoriale | Fonction publique hospitalière |
|---|-------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Contraintes posturales et articulaires | 71,5 | 71,6 | 55,8 | 80,6 | 82,7 |
| Manutention manuelle de charges | 34,3 | 35,0 | 41,5 | 43,1 | 53,5 |
| Conduite (machine mobile, automobile, camion) | 31,2 | 32,8 | 29,5 | 38,2 | 31,1 |
| Nuisances sonores | 32,9 | 31,4 | 22,0 | 35,3 | 27,0 |
| Situations avec contraintes visuelles | 30,0 | 30,3 | 18,8 | 30,2 | 14,2 |
| Nuisances thermiques | 21,0 | 20,8 | 13,8 | 27,0 | 14,0 |
| Travail avec machines et outils vibrants | 13,8 | 14,9 | 3,4 | 19,0 | 7,5 |
| Radiations, rayonnements | 2,7 | 2,6 | 1,9 | 1,0 | 5,1 |
| Travail en air et espace contrôlés | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 0,1 | 4,6 |

Source : Dares, « Les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé en 2017, Enquête Sumer 2017, Synthèse.Stat' n° 31, décembre 2019.

Les facteurs de risques ergonomiques listés par le code du travail – postures pénibles, vibrations mécaniques et manutentions manuelles de charge – représente près de 90 % des maladies professionnelles reconnues. Pourtant, ils donnent souvent

lieu à des incapacités permanentes d'un taux inférieur à 10 % excluant *de facto* les salariés qui en souffrent de la possibilité de partir en retraite de manière anticipée au titre de l'incapacité permanente.

Face à ce constat, le présent article renforce la prise en compte de l'usure professionnelle liée aux facteurs de risques « ergonomiques » qui ne sont pas intégrés au compte professionnel de prévention par la mise en place d'un suivi médical renforcé et la création d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle.

B. LE DROIT PROPOSÉ : LE SUIVI MÉDICAL ET LA PRÉVENTION DE L'EXPOSITION AUX RISQUES ERGONOMIQUES SERONT RENFORCÉS À TRAVERS LA CRÉATION D'UN FONDS D'INVESTISSEMENT DANS LA PRÉVENTION POUR L'USURE PROFESSIONNELLE

1. La définition des métiers et activités exposés aux risques ergonomiques est confiée à la négociation collective

• Le premier objectif poursuivi pour une par l'article 9 renvoie à la négociation collective la responsabilité d'établir, pour chaque branche professionnelle, la liste « *des métiers et activités particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques* » est confiée à la négociation collective. Le nouvel **article L. 4163-2-1 du code du travail** crée ainsi la possibilité de définir de telles listes dans le cadre des accords prévus à l'article L. 2241-4 du code du travail ou des accords de branche étendus relatifs à la prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels mentionnés au II de l'article L. 4162-1.

Les risques visés par ces négociations sont ceux mentionnés au 1° de l'article L. 4261-1 du code du travail :

- les manutentions manuelles de charges ;
- les postures pénibles définies comme positions forcées des articulations ;
- les vibrations mécaniques.

En application du **V du présent article**, les branches professionnelles devront engager les négociations permettant la définition de ces listes de métiers et activités dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi.

2. Le suivi médical des personnes exposées aux risques ergonomiques sera renforcé

• Le **nouvel article L. 4624-2-1-1** du code du travail (**7° du III**) crée un suivi individuel spécifique pour les salariés exposés aux facteurs de risque ergonomiques.

Ce suivi serait réservé aux salariés exerçant ou ayant exercé des métiers ou activités particulièrement exposés aux facteurs de risque ergonomique et se déroulerait en deux étapes.

a. Une visite médicale de prévention au mitan de la carrière

La visite de mi-carrière

Transposant au niveau législatif les stipulations de l'accord national interprofessionnel du 9 décembre 2020, la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail a créé l'article L. 4624-2-2 du code du travail, aux termes duquel les travailleurs bénéficient d'une visite de mi-carrière, réalisée par le médecin du travail ou par un infirmier de santé au travail exerçant en pratique avancée.

Cette visite a lieu à une échéance déterminée par l'accord de branche ou, à défaut, durant l'année civile du quarante-cinquième anniversaire du travailleur.

Elle peut être organisée conjointement avec une autre visite médicale lorsque le travailleur doit être examiné par le médecin du travail dans les deux ans précédant l'échéance.

La visite de mi-carrière poursuit trois objectifs :

1° 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 ;

2° 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 ;

3° Sensibiliser le travailleur aux enjeux du vieillissement au travail et sur la prévention des risques professionnels.

● À l'occasion de la visite de mi-carrière, **le 1° du nouvel article L. 4624-2-1-1 du code du travail** confie au professionnel de santé au travail la mission d'apprécier l'état de santé du salarié et identifie ses altérations. Le cas échéant, le professionnel de santé au travail peut être amené :

– à proposer des mesures individuelles d'aménagement, d'adaptation ou de transformation du poste de travail ou des mesures d'aménagement du temps de travail dans les conditions prévues à l'article L. 4624-3 ;

– à orienter le salarié vers la cellule pluridisciplinaire de prévention de la désinsertion professionnelle rendue obligatoire par l'article 18 de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail ;

– à orienter le salarié vers les dispositifs de travail à temps partiel pour motif thérapeutique prévus à l'article L. 323-3-1 du code de la sécurité sociale ;

– à informer le salarié des modalités d'accès au conseil en évolution professionnelle.

Le diagnostic effectué dans le cadre de cette visite est retracé dans le dossier médical en santé au travail (**2° du nouvel article L. 4624-2-1-1**).

Le dossier médical en santé au travail

Créé par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le dossier médical en santé au travail (DMST) est constitué pour chaque travailleur bénéficiant d'un suivi individuel dans un service de prévention et de santé au travail (SPST). Il est tenu par le médecin du travail et peut être alimenté et consulté par les professionnels exerçant sous son autorité (collaborateur médecin, interne en médecine du travail, infirmier de santé au travail).

Le DMST retrace, sous un format numérique sécurisé :

1° Les informations relatives à l'état de santé du travailleur, recueillies lors des visites et examens nécessaires au suivi individuel de son état de santé ;

2° Les expositions auxquelles il a été soumis, qu'il s'agisse d'expositions aux facteurs de risques professionnels listés à l'article L. 4161-1 du code du travail ou à d'autres risques de nature à affecter l'état de santé du travailleur.

Le médecin du travail peut y adjoindre ses avis ou ses propositions, notamment :

1° Les mesures individuelles d'aménagement ou d'adaptation du poste de travail ou du temps de travail, en raison de l'âge ou de l'état de santé physique ou mental du travailleur (article L. 4624-3 du code du travail) ;

2° L'avis d'inaptitude si aucune mesure d'aménagement, d'adaptation ou de transformation de poste de travail occupé n'est possible et que l'état de santé du travailleur justifie un changement de poste (article L. 4624-4 du code du travail).

Le DMST est transmis par le médecin du travail en cas de risque pour la santé publique ou à sa demande au médecin inspecteur du travail. Le travailleur ou, en cas de décès de celui-ci, ses ayants droit peuvent demander la communication du dossier.

La loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé puis la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail ont fait évoluer le DMST afin de le rapprocher du dossier médical partagé (DMP), dans une logique de coordination des soins.

● Pour les personnes qui ont dépassé l'âge limite de la visite de mi-carrière, le **8° du III** du présent article prévoit que l'examen de l'état de santé des personnes particulièrement exposées à des facteurs de risques ergonomiques ait lieu à l'occasion de leur premier examen intervenant après le 1^{er} septembre 2023.

b. Une visite médicale de réparation organisée entre 60 et 61 ans

● Le **3° de l'article L. 4624-2-2-1** prévoit l'organisation d'une visite médicale organisée entre le soixantième et le soixante-et-unième anniversaire du salarié.

Cette visite est notamment l'occasion pour le professionnel de santé d'informer le salarié de son éligibilité au dispositif de départ à la retraite pour inaptitude, ouvert dès 62 ans. S'il l'estime pertinent, le professionnel de santé au

travail peut adresser un avis favorable au médecin conseil de l'assurance maladie chargé d'apprécier l'inaptitude au travail d'une personne formulant une demande de départ anticipé à ce titre.

La rapporteure générale salue cette mesure qui vise à fluidifier la procédure de reconnaissance médicale de l'inaptitude et qui s'inscrit pleinement dans les propositions formulées par l'Igas dans son rapport d'octobre 2022 sur les départs à la retraite au titre de l'inaptitude ⁽¹⁾.

3. La création d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle

Le **1° du I du présent article** crée un article L. 221-1-5 du code de la sécurité sociale qui prévoit la mise en place d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU).

a. La gouvernance du fonds

● En application du **III du nouvel article L. 221-1-5** du code de la sécurité sociale, les orientations du fonds seront définies par la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT-MP) de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), après avis de la formation compétente du Conseil d'orientation et des conditions de travail. Ces orientations devront se fonder sur une cartographie des métiers et activités particulièrement exposés aux risques ergonomiques au vu des listes établies par les branches professionnelles en application du nouvel **article L. 4163-2-1 du code du travail**.

Dans l'hypothèse où les branches ne parviennent pas à conclure de conventions couvrant leur secteur professionnel, l'article L. 221-1-5 prévoit que la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles puisse compléter cette cartographie, assistée le cas échéant par un comité d'experts dont le fonctionnement et la composition sont renvoyés à un décret.

b. Les missions du fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle

● Le **II du nouvel article L. 221-1-5** du code de la sécurité sociale détaille les missions du FIPU, lequel sera chargé de participer au financement :

- d'actions de sensibilisation et de prévention ;
- d'actions de formation éligibles au compte personnel de formation (*cf. supra*) ;
- d'actions de reconversion et de prévention de la désinsertion professionnelle.

(1) Le lecteur pourra utilement se référer au commentaire de l'article 8 qui présente le dispositif de retraite pour inaptitude.

Afin d'être éligibles au cofinancement par le FIPU, les actions susmentionnées devront être mises en œuvre à destination des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques mentionnés au 1° du I de l'article L. 4161-1 du code du travail.

● En application du **IV du même article L. 221-1-5**, les crédits du FIPU bénéficieraient :

1° aux entreprises qui s'engagent dans des démarches de prévention des risques ergonomiques et qui mettent en place des actions de formation en faveur des salariés exposés à ces facteurs ;

2° aux organismes professionnels de santé, de sécurité et des conditions de travail existants dans certaines branches d'activités présentant des risques particuliers et ayant conventionné avec la Cnam ;

3° à France compétences, *via* une dotation qu'elle sera chargée de répartir entre les commissions paritaires interprofessionnelles régionales en vue de financer des projets de transition professionnelle. Le **9° du III** tire les conséquences de cette disposition à l'article L. 6123-5 du code du travail relatif aux missions de France compétences.

● À ce titre, le **10° du III** du présent article modifie l'article L. 6323-17-1 du code du travail dans le but de prévoir que le projet de transition professionnelle des salariés exposés à des facteurs de risques ergonomiques puisse être financé par la dotation versée par France compétences auxdites commissions paritaires interprofessionnelles régionales au titre du FIPU. Cette possibilité serait conditionnée à l'existence d'un cofinancement assuré par l'employeur du salarié engagé dans le projet de transition professionnelle.

● En outre, afin de flécher les fonds vers les salariés ayant été exposés à des facteurs de risques ergonomiques, une condition de durée minimale d'activité dans un métier exposé serait exigée pour bénéficier des crédits alloués au FIPU (**11° du III**).

Sur le modèle de ce qui existe déjà pour les projets de transition professionnelle, cette condition de durée, inscrite à l'article L. 6323-17-2 du code du travail ne s'appliquerait pas au salarié qui bénéficie de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. En seraient ainsi exonérés :

– les personnes reconnues travailleur handicapé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ;

– les victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle entraînant une incapacité permanente d'au moins 10 % et bénéficiaires d'une rente à ce titre ;

– les titulaires d’une pension d’invalidité à condition que ladite invalidité réduise au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain ;

– les anciens militaires et assimilés qui touchent une pension militaire d’invalidité ;

– les sapeurs-pompiers volontaires titulaires d’une allocation ou d’une rente d’invalidité attribuée en raison d’un accident survenu ou d’une maladie contractée en service ;

– les titulaires d’une carte mobilité inclusion comportant la mention « invalidité » ;

– les bénéficiaires de l’allocation aux adultes handicapés.

c. Le financement du fonds

Selon les documents annexés au projet de loi, le fonds serait financé par une dotation de la branche AT-MP d’un montant de 1 milliard d’euros sur la période 2023-2027, soit 200 millions d’euros par an.

Comme l’a reprecisé le directeur de la sécurité sociale lors de son audition par la rapporteure générale, ces dépenses seront couvertes par l’excédent de la branche AT-MP et ne seront pas compensées par des recettes supplémentaires.

4. La mise en place d’un fonds de prévention de l’usure professionnelle dans les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux publics

● Afin de tenir compte de la spécificité des soignants, le **VI** du présent article prévoit la création d’un fonds pour la prévention de l’usure professionnelle à destination des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux publics. Ce fonds aura pour mission de les accompagner dans la mise en place d’actions de prévention et le financement de dispositifs d’organisation du travail permettant l’aménagement de fins de carrière pour les agents particulièrement exposés à des facteurs de pénibilité.

En effet, comme le rappelle l’annexe 2, les agents des établissements publics de santé et médico-sociaux présentent des niveaux de sinistralité particulièrement élevés : 12 % des infirmiers, 18 % des aides-soignants et 25 % des agents des services hospitaliers qualifiés étaient en situation de maladie au moment de la liquidation de leur retraite.

● Ce nouvel article renvoie à un décret la gouvernance du fonds, lequel sera alimenté par une dotation des régimes obligatoires de base d’assurance maladie dont le montant sera fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et des comptes publics.

IV. LE COÛT DE L'ENSEMBLE DE CES MESURES INDUIT UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION VERSÉE PAR LA BRANCHE AT-MP DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU RÉGIME DES SALARIÉS AGRICOLES

La branche AT-MP du régime général et du régime des salariés agricoles contribue aux dépenses engagées par la branche vieillesse au titre du dispositif de départ anticipé à la retraite pour incapacité permanente et du compte professionnel de prévention. Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale fixe le montant de cette contribution pour l'année à venir.

Afin de tirer les conséquences afférentes aux mesures relatives à ces deux dispositifs, le V du présent article modifie cette contribution pour l'année 2023.

Il fixe la contribution de la branche AT-MP du régime général à hauteur de 150,2 millions d'euros (contre 128,4 millions d'euros prévus par l'article 109 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023) et celle de la branche AT-MP du régime des salariés agricoles à hauteur de 9,7 millions d'euros (contre 9 millions d'euros prévus par le même article).

*

* *

TITRE II RENFORCER LA SOLIDARITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE

Article 10

Revaloriser les petites pensions et améliorer le recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées

Le présent article prévoit une série de mesures permettant la revalorisation des pensions les plus faibles. Premièrement, il rehausse le montant maximal du minimum contributif de 100 euros au 1^{er} septembre 2023, garantissant à un salarié justifiant d'une carrière complète intégralement cotisée sur la base d'un temps plein rémunéré au Smic de bénéficier d'une pension minimale équivalente à 85 % du Smic net lors de la liquidation de sa retraite. L'indexation de la partie majorée du minimum contributif sur l'évolution du Smic assure la pérennité de cette garantie pour l'avenir.

Deuxièmement, il comporte des mesures améliorant la retraite des agriculteurs. Outre l'augmentation de 100 euros du montant maximal de la pension majorée de référence pour les futurs retraités agricoles, applicable au 1^{er} septembre 2023, il élargit le champ des agriculteurs bénéficiant des mesures de revalorisation des petites pensions que comportent les lois dites « Chassaigne ». Il assouplit en particulier les conditions d'éligibilité au complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire qui garantit aux exploitants agricoles justifiant d'une carrière complète en cette qualité un montant de pension au moins égal à 85 % du Smic net agricole.

Troisièmement, le présent article revalorise le montant des pensions de près d'1,8 million de retraités qui ont pris ou prendront leur retraite avant le 1^{er} septembre 2023 et qui justifient des conditions de durée de cotisation ouvrant majoration du minimum contributif.

Enfin, il prévoit une mesure concrète de lutte contre le non-recours au minimum vieillesse en augmentant le seuil de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Ces mesures représentent un effort budgétaire de près de 2 milliards d'euros par an à l'horizon 2030.

Le onzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 proclame que la Nation garantit « *aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* » et que « *tout être humain qui, en raison de son âge (...) se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Il en découle une exigence constitutionnelle de solidarité nationale envers les travailleurs retraités ⁽¹⁾.

Le code de la sécurité sociale précise les objectifs assignés par le constituant. L'article L. 111-2-1 donne mission au système d'assurance vieillesse de garantir « *un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités* ». L'article L. 114-4 confie au comité de suivi des retraites la mission d'analyser l'évolution du

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, Loi portant réforme des retraites, cons. n° 7.

pouvoir d'achat des retraités en prêtant une « *attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté* ».

En France, les revenus des personnes âgées sont garantis à la fois par :

– des minima de pensions accordés sur une base contributive et individuelle par les régimes de retraite ;

– un minimum social, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), attribué sous conditions de ressources aux personnes de 65 ans ou plus.

Les minima de pension ont été instaurés afin de valoriser le montant des retraites dont bénéficient les assurés qui ont cotisé de nombreuses années sur la base de revenus peu élevés. Versés par la plupart des régimes de retraite, à titre individuel et sous conditions, ils sont un pan essentiel du dispositif de solidarité par leur ampleur puisqu'ils concernent près d'un retraité sur cinq. En 2020, la part des nouveaux retraités ayant liquidé une pension relevée au niveau minimum était de 14 % dans le régime général, 23 % dans le régime des salariés agricoles et 11 % dans le régime des non-salariés des professions agricoles ⁽¹⁾.

En 2003, le législateur a confié à la Nation l'objectif d'assurer, lors de la liquidation de sa retraite, un montant total de pension au moins égal à 85 % du Smic net à tout salarié ayant travaillé à temps complet au niveau du Smic et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein ⁽²⁾. Comme le rappelait explicitement l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des retraites, les minima de pension devaient contribuer à cet objectif. Or, force est de constater aujourd'hui que cette ambition n'a pas été satisfaite.

De même, l'objectif poursuivi par la loi dite « Peiro » du 4 mars 2002 ⁽³⁾ d'assurer aux exploitants agricoles un montant de pension de retraite de base et complémentaire au moins égal à 75 % du Smic net pour les exploitants agricoles justifiant d'une carrière complète – objectif porté à 85 % par la loi dite « Chassaigne 1 » ⁽⁴⁾ – reste inaccessible à de nombreux agriculteurs qui bénéficient d'une retraite à taux plein soit du fait de leur invalidité, leur handicap ou leur inaptitude soit au bénéfice de leur âge.

Dans le prolongement des revalorisations exceptionnelles du montant du minimum vieillesse intervenues sous la précédente législature, le Gouvernement propose par le présent article :

– d'augmenter les minima de pensions jusqu'à 100 euros par mois afin de garantir, au moment de leur liquidation, un niveau minimal équivalent à 85 % du

(1) Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – branche vieillesse, 2022.

(2) Article 4 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(3) Loi du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles.

(4) Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer.

Smic net aux retraités qui ont effectué une carrière complète intégralement cotisée sur la base du Smic ;

– d’indexer le minimum contributif (MiCo) sur l’évolution du Smic pour assurer le respect de cet objectif pour les retraités qui liquideront leur retraite dans les années à venir ;

– de soutenir le pouvoir d’achat des retraités actuels en revalorisant jusqu’à 100 euros par mois la pension de ceux qui justifient d’une carrière complète ;

– de combattre le non-recours à l’ASPAs en s’assurant que le seuil de patrimoine à partir duquel sa récupération sur succession est autorisée soit revalorisée et indexée sur l’inflation.

I. L’ÉTAT DU DROIT : MALGRÉ L’EXISTENCE DES MINIMA DE PENSIONS, LE SYSTÈME D’ASSURANCE VIEILLESSE NE PERMET PLUS LA GARANTIE D’UNE PENSION À 85 % DU SMIC POUR UNE CARRIÈRE COMPLÈTE

A. LES MINIMA DE PENSIONS GARANTISSENT LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS JUSTIFIANT D’UNE CARRIÈRE COMPLÈTE

1. Le minimum contributif (MiCo) pour les salariés du régime général et du régime agricole

• Dès 1975, le législateur a institué un mécanisme de garantie du revenu des retraités. Le code de la sécurité sociale prévoyait que les pensions de retraite versées par le régime général ne pouvaient être inférieures au premier étage du minimum vieillesse dès lors que le bénéficiaire justifiait de plus de 15 ans d’assurance⁽¹⁾. Ce mécanisme étant néanmoins fixé par référence au minimum vieillesse – garanti sous conditions de ressources aux personnes âgées –, il ne prenait pas en compte la durée de cotisation effective de ses bénéficiaires.

Dans la perspective de mieux rémunérer de l’effort contributif des assurés, la loi n° 83-430 du 31 mai 1983 portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse a instauré le minimum contributif (MiCo) dans le régime général et les régimes alignés afin de « *valoriser la carrière des assurés qui, bien qu’ayant travaillé un grand nombre d’années, n’ont acquis, en contrepartie de salaires faibles, qu’une pension inférieure au montant du minimum vieillesse* »⁽²⁾.

À la différence du minimum vieillesse – qui prend aujourd’hui la forme de l’ASPAs –, le MiCo est une prestation dont l’éligibilité est fondée sur le principe de la contribution. De ce fait, son bénéfice est ouvert au seul assuré qui :

(1) Article L. 345 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure à l’entrée en vigueur de la loi n° 83-430 du 31 mai 1983 portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse.

(2) Exposé des motifs de la loi n° 83-430 précitée.

– bénéficie d’une retraite à taux plein ⁽¹⁾ ;

– a liquidé l’ensemble des droits aux pensions personnelles de retraite auxquels il peut prétendre au titre des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales ⁽²⁾.

La condition relative au bénéfice du taux plein est satisfaite, non seulement lorsque l’assuré justifie de la durée d’assurance minimale requise pour sa génération ou qu’il a atteint l’âge d’annulation de la décote, mais également lorsqu’il a droit à une retraite à taux plein du fait de son appartenance à une catégorie particulière d’assurés. Il en va ainsi des personnes bénéficiant du taux plein au titre de la retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH) ⁽³⁾, de la retraite pour inaptitude ⁽⁴⁾ ou de la retraite pour incapacité permanente ⁽⁵⁾.

● Depuis sa création, le MiCo a fait l’objet de plusieurs réformes tendant à renforcer son caractère contributif.

Face au constat du trop faible avantage qu’offrait le MiCo par rapport au minimum vieillesse et dans la perspective de garantir une pension minimale équivalente à 85 % du Smic net pour les retraités à carrière complète, la réforme des retraites du 21 août 2003 a créé une majoration du MiCo – communément appelée « MiCo majoré » – pour les périodes ayant effectivement donné lieu à cotisations de la part de l’assuré.

L’article 80 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a complété le dispositif adopté en 2003 en ajoutant une condition de durée minimale de cotisations pour bénéficier du MiCo majoré. Depuis lors, ne peuvent bénéficier du MiCo majoré que les personnes justifiant d’au moins 120 trimestres cotisés dans l’ensemble de leurs régimes d’affiliation ⁽⁶⁾.

Ne sont donc pas prises en compte, pour déterminer l’éligibilité au MiCo majoré, les périodes assimilées à des durées d’assurance telles que les périodes de chômage, de congés maladies ou d’invalidité ainsi que les périodes reconnues équivalentes ou les périodes d’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

● Au 1^{er} janvier 2023, le montant entier du minimum contributif est fixé à 684,13 euros bruts par mois (8 209,61 euros par an) et peut être majoré jusqu’à 747,57 euros bruts par mois pour les personnes éligibles au MiCo majoré.

(1) Article L. 351-10 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 351-10-1 du code de la sécurité sociale.

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

(4) 1° bis de l’article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

(5) 1° ter de l’article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

(6) Article D. 351-2-2 du code de la sécurité sociale.

Le montant du MiCo applicable à chaque personne éligible dépend donc :

- de la durée d’assurance effectuée dans le régime général (MiCo de base) ;
- et de la durée effectivement cotisée dans le même régime (MiCo majoré).

Le MiCo de base est entier si la durée d’assurance dans le régime correspond à la durée requise pour le taux plein ; il est proratisé dans le cas inverse. La proratisation s’applique donc non seulement aux assurés polypensionnés mais également aux assurés monopensionnés qui bénéficient d’une pension de retraite à taux plein sans justifier de la durée minimale d’assurance requise – telles que les personnes reconnues inaptes au travail.

La majoration pour périodes cotisées (MiCo majoré) fait également l’objet d’une proratisation en fonction de la durée d’assurance effectivement cotisée.

Concrètement, si le montant de la pension servie par le régime général à un salarié est inférieur au MiCo correspondant à sa durée d’assurance validée et à sa durée d’assurance cotisée, il bénéficie d’une majoration de sa pension jusqu’à ce niveau.

Conditions d’attribution et mode de calcul du MiCo

En application de l’article L. 351-10 du code de la sécurité sociale, sont éligibles au MiCo de base les personnes qui bénéficient d’une retraite à taux plein :

- soit au titre de la durée d’assurance (article L. 351-1 du même code) ;
- soit au titre de leur appartenance à une catégorie particulière (article L. 351-8 dudit code).

Pour bénéficier du MiCo majoré, une personne doit, en outre, justifier d’au moins 120 trimestres cotisés (30 ans) dans un ou plusieurs régimes d’assurance vieillesse.

Pour calculer le MiCo, la caisse d’assurance vieillesse retient les périodes validées et les périodes cotisées dans les conditions suivantes :

$$\text{minimum entier non majoré} \times \frac{\text{durée d'assurance effectuée au régime général}}{\text{durée d'assurance requise tous régimes}}$$

Auquel on ajoute la majoration pour périodes cotisées lorsque l’assuré a cotisé au moins 120 trimestres (MiCo majoré) :

$$\text{majoration entière} \times \frac{\text{durée d'assurance cotisée à tous les régimes}}{\text{durée d'assurance requise tous régimes}}$$

Lors de la liquidation, le montant calculé de la retraite est comparé au MiCo propre à l’assuré. Si le montant calculé de la retraite est inférieur au MiCo, alors l’assuré bénéficie d’une majoration portant le montant de sa retraite au niveau du MiCo.

Si le total du montant des pensions servies par l’ensemble des régimes de base et complémentaires excède le plafond autorisé (soit, au 1^{er} janvier 2023, 1 322,87 euros par mois), la majoration au titre du MiCo est réduite à due concurrence du dépassement.

● Afin de tenir compte du nombre croissant de polypensionnés, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a également instauré un principe de subsidiarité permettant d’apprécier l’éligibilité au minimum contributif par rapport à l’ensemble des pensions personnelles de retraite dont bénéficie l’assuré ⁽¹⁾. Cette réforme, qui partait du constat qu’un nombre croissant d’assurés polypensionnés dont le montant total des pensions était supérieur à la moyenne bénéficiaient du MiCo dans le régime général, a permis de recentrer le dispositif sur son public initial, à savoir les assurés ayant accompli une longue carrière faiblement valorisée par l’assurance vieillesse.

Ce principe de subsidiarité s’est accompagné d’un plafonnement du montant servi au titre du MiCo. Ainsi, son bénéfice n’est ouvert qu’aux personnes dont le montant total des pensions personnelles – de base et complémentaire – n’excède pas un montant fixé par décret, qui s’établit à 1 322,87 euros par mois depuis le 1^{er} janvier 2023. Lorsque le bénéfice du MiCo a pour effet de porter le montant total des pensions au-delà de ce seuil, il fait l’objet d’un écrêtement à due concurrence du dépassement ⁽²⁾.

2. La pension majorée de référence et le complément différentiel de retraite complémentaire des non-salariés des professions agricoles

Les non-salariés agricoles bénéficient d’un dispositif de pension minimale à deux étages :

– la pension majorée de référence (PMR) pour la partie correspondant à leur retraite de base ;

– le complément différentiel de retraite complémentaire (CDRCO) pour la part complémentaire ⁽³⁾.

(1) Article 80 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

(2) Article L. 173-2 du code de la sécurité sociale.

(3) À la différence de la PMR, le bénéfice du CDRCO n’est ouvert qu’aux chefs d’exploitations et d’entreprises agricoles.

Architecture du système de retraite des non-salariés agricoles

La retraite des non-salariés agricoles cumule une triple dimension forfaitaire, proportionnelle et complémentaire :

- la retraite forfaitaire est ouverte aux assurés dont l'activité non-salariée agricole est exercée à titre exclusif ou principal. Elle est calculée à partir d'un montant forfaitaire multiplié par le nombre de trimestres d'activité, rapporté à la durée d'assurance fixée pour chaque génération ;
- la retraite proportionnelle concourt également à la retraite de base, reposant sur l'acquisition de points cotisés dont le nombre diffère selon le statut du non-salarié. Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole valident un nombre de points corrélé à leur revenu. Les collaborateurs et aides familiaux, quant à eux, voient leur cotisation assise sur une assiette forfaitaire ;
- la retraite complémentaire obligatoire (RCO), ouverte depuis 2003 aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole et depuis 2011 aux collaborateurs et aides familiaux, est constituée de droits gratuits et de droits acquis par cotisation.

a. La pension majorée de référence des non-salariés agricoles

● La pension majorée de référence garantit un niveau minimal de pension de base aux non-salariés agricoles ⁽¹⁾. À l'instar du MiCo, le bénéfice de la PMR est ouvert aux seuls assurés ayant rempli les conditions d'un départ à la retraite à taux plein.

Par ailleurs, le montant servi au titre de la PMR présente un caractère subsidiaire par rapport aux droits en matière d'avantage de vieillesse ⁽²⁾ et fait l'objet d'une proratisation pour les assurés polypensionnés et pour ceux qui bénéficient du taux plein sans avoir validé la durée d'assurance minimale requise ⁽³⁾.

La PMR se distingue néanmoins du MiCo sur plusieurs points :

– d'une part, le calcul de la PMR ne fait pas de distinction en fonction des périodes validées et des périodes cotisées, ce qui est avantageux pour les non-salariés agricoles dont la part de trimestres validés mais non cotisés est plus importante ;

– d'autre part, la condition de subsidiarité applicable à la PMR est plus stricte que celle applicable au MiCo. La majoration de pension de réversion et la majoration versée au titre de la retraite anticipée des travailleurs handicapés sont prises en compte dans le calcul des avantages de vieillesse permettant de déterminer l'éligibilité à la PMR tandis qu'elles sont exclues du calcul du montant des pensions personnelles de

(1) Article L. 732-54-2 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Le terme d'avantage vieillesse englobe non seulement les pensions de retraite personnelles mais également les pensions de réversion dont peut bénéficier un assuré.

(3) Article L. 732-54-3 du code rural et de la pêche maritime.

retraite pour l'éligibilité au MiCo ⁽¹⁾. En contrepartie, la PMR servie à un assuré est réversible à son conjoint en cas de décès, ce qui n'est pas le cas du MiCo.

● L'article 1^{er} de la loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles, dite « loi Chassaing 2 », a apporté d'importantes modifications au dispositif :

– le montant maximal de la PMR applicable aux conjoints collaborateurs a été aligné sur celui applicable aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles ;

– le seuil d'écrêtement de la PMR a été relevé pour le porter à hauteur du montant de l'ASPA pour une personne seule, soit 961,08 euros par mois depuis le 1^{er} janvier 2023 ⁽²⁾.

Dans le prolongement de la loi « Chassaing 2 », le Gouvernement a revalorisé par décret le montant de la PMR. Il correspond aujourd'hui à celui du MiCo majoré – soit 747,57 euros par mois depuis le 1^{er} janvier 2023.

b. Le complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole

● L'article 1^{er} de la loi du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, dite « loi Peiro » ⁽³⁾, a fixé pour objectif de « *garantir, après une carrière complète en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, un montant total de pension de retraite de base et de retraite complémentaire obligatoire au moins égal à 75 % du salaire minimum de croissance net* ».

En l'absence de mécanisme permettant d'atteindre l'objectif assigné par la « loi Peiro », la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a créé un article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime prévoyant un mécanisme de complément différentiel des points de retraite complémentaire (CDRCO) pour les chefs d'exploitation et d'entreprise agricole qui remplissent les critères d'éligibilité suivants :

– l'assuré doit justifier, à la date d'effet de sa retraite, de la durée d'assurance requise pour sa génération pour le bénéfice du taux plein ;

– il doit justifier d'une durée d'assurance en tant que chef d'exploitation ou d'entreprise agricole fixée à 17,5 ans ⁽⁴⁾ ;

(1) Article D. 732-112 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Article L. 732-54-3 du code rural et de la pêche maritime.

(3) Loi du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles.

(4) Article D. 732-166-1 du code rural et de la pêche maritime.

– il doit avoir fait valoir l'intégralité de ses droits auprès des régimes obligatoires de base et complémentaire d'assurance vieillesse.

Ce complément est calculé de façon à assurer un montant annuel de retraite égal à un pourcentage de 1 820 fois le montant du Smic horaire net agricole en vigueur le 1^{er} janvier de l'année de la liquidation ⁽¹⁾. Initialement fixé à 75 %, ce pourcentage a été porté à 85 % par la loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer dite « Chassaigne 1 ».

Concrètement, les exploitants agricoles éligibles au CDRCO et dont le montant de la pension est inférieur à 85 % du Smic net agricole se voient attribuer un nombre de points de retraite complémentaire équivalent à ce qui leur manque pour atteindre ce seuil. Il fait l'objet d'une proratisation en fonction de la durée d'assurance validée au régime des non-salariés agricoles en tant que chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.

La mise en place du régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles et l'attribution de points gratuits pour les périodes antérieures à 2003

La loi du 4 mars 2002 a créé le régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles avec une entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2003. Comme la plupart des autres régimes complémentaires, le RCO fonctionne par points.

Afin de ne pas pénaliser les agriculteurs déjà retraités au moment de la mise en place du RCO, la loi Peiro a prévu un mécanisme d'attribution gratuite de points de retraite complémentaire correspondant aux périodes antérieures au 1^{er} janvier 2003. Peuvent ainsi bénéficier de 100 points gratuits par année éligible :

- les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui ont pris leur retraite avant le 1^{er} janvier 1997 et qui justifient de 17,5 années d'activité en tant que chef et 32,5 années en tant que non-salariés agricoles (1° du II de l'article L. 732-56 du code rural et de la pêche maritime) ;
- les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole dont la retraite a pris effet entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2003 qui justifient de la durée d'assurance requise tous régimes dont au moins 17,5 en tant que chef (2° du II du même article L. 732-56).

Des points gratuits sont également attribués aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui liquident leur retraite après l'entrée en vigueur du RCO dès lors qu'ils remplissent les mêmes conditions que les retraités ayant liquidé leur retraite entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2003 (III dudit article L. 732-56).

Enfin, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite a étendu le bénéfice de cette attribution gratuite de points (V du même article L. 732-56) :

- aux personnes qui ne remplissent pas la condition des 17,5 ans d'activité en tant que chef pour les périodes effectuées antérieurement au 1^{er} janvier 2003 en tant que chef d'exploitation ou d'entreprise agricoles ;

(1) Le Smic net agricole correspond au Smic brut fixé chaque année par décret duquel on déduit les cotisations sociales applicables aux revenus des travailleurs de la production agricole. Il est donc légèrement inférieur au Smic net de droit commun.

– aux personnes aides familiaux et conjoints collaborateurs pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2011, qui correspond à la date à partir de laquelle ces personnes ont été affiliées au RCO.

Dans ces deux derniers cas, l’attribution de points gratuits est fixée à 66 points par année couverte par le dispositif et ne concerne que les personnes qui justifient d’au moins 17,5 ans d’activité effectuée à titre exclusif ou principal en tant que non-salarié agricole.

Outre l’intégration de la condition de subsidiarité, la loi « Chassaigne 1 » a également plafonné les minima de pensions agricoles. Lorsque le montant total des pensions de droit propre – incluant le montant du CDRCO – dépasse un seuil fixé par décret, le complément différentiel est réduit à due concurrence du dépassement.

À la différence de la PMR, le CDRCO n’est pas applicable aux conjoints collaborateurs et aides familiaux qui sont obligatoirement affiliés au RCO depuis le 1^{er} janvier 2011.

B. LES MINIMA DE PENSIONS NE PERMETTENT PAS D’ATTEINDRE L’OBJECTIF D’UNE PENSION MINIMALE À 85 % SMIC

1. Les retraités français bénéficient d’une relative protection face à la pauvreté

Les retraités français sont mieux protégés de la pauvreté que les autres actifs, qu’il s’agisse de pauvreté monétaire ou de pauvreté en conditions de vie.

Comme le rappelle le Conseil d’orientation des retraites dans son rapport annuel de septembre 2022, le taux de pauvreté des retraités est inférieur à celui de l’ensemble de la population (9,5 % contre 14,6 % en 2019). Après une baisse constante depuis les années 1970, le taux de pauvreté des retraités a légèrement augmenté ces dernières années, porté par la progression du niveau de vie médian de l’ensemble de la population entre 2018 et 2019.

Cette progression du niveau de vie médian depuis 2017, liée à la baisse du chômage et à la mise en place de mesures de revalorisation des revenus du travail – exonération des heures supplémentaires et primes exceptionnelles de pouvoir d’achat – a produit un effet à la hausse sur le niveau du seuil de pauvreté – fixé à 60 % du revenu médian – et donc, mécaniquement, une légère augmentation du taux de pauvreté des retraités.

En outre, les retraités vivant en dessous du seuil de pauvreté présentent un niveau de vie moins éloigné du seuil que la moyenne. L’intensité de la pauvreté des retraités est de 13,9 % contre 19,7 % pour le reste de la population, conséquence d’une réduction de 3,3 points depuis 2016.

Si le taux de pauvreté monétaire permet la comparaison de la situation relative des retraités par rapport à l’ensemble de la population, une approche

complémentaire consiste à appréhender la pauvreté en conditions de vie. Sont alors considérés comme pauvres les ménages qui cumulent plusieurs types de difficultés matérielles. Comme pour la pauvreté monétaire, les retraités sont moins touchés par la pauvreté en conditions de vie, avec un taux de retraités pauvres en conditions de vie (9,7 %) inférieur de 2 points à celui de l'ensemble de la population (11,7 %).

Pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie

Dans la plupart des pays européens, la pauvreté monétaire est définie par un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, généralement fixé à 60 % du revenu médian. Cet indicateur permet de mesurer de manière relative la répartition des revenus au sein de la population. Lorsque le revenu de l'ensemble de la population augmente plus rapidement que celui des retraités, le taux de pauvreté de ces derniers connaît une hausse mécanique indépendante de leur situation réelle et de leur pouvoir d'achat en valeur absolue. Par ailleurs, c'est une mesure unidimensionnelle puisqu'elle repose uniquement sur le critère monétaire.

La mesure de la pauvreté est souvent complétée par une approche dite « en conditions de vie ». En analysant les difficultés d'accès à certains besoins jugés essentiels, le concept de pauvreté en conditions de vie permet d'appréhender les conséquences qu'entraînent de faibles revenus. Lorsque le nombre de difficultés auxquelles est confrontée une personne dépasse un certain seuil (8 difficultés sur 27), elle est considérée comme pauvre en condition de vie. Cette approche complète la pauvreté monétaire car elle mesure une pauvreté en termes absolus – indépendamment de la situation des autres personnes dans la population – et selon des catégories pluridimensionnelles qui ne sont pas circonscrites au revenu : insuffisance de ressources, retards de paiement, restrictions de consommations et difficultés de logement.

2. L'objectif d'une pension minimale n'est toutefois pas atteint pour les assurés du régime général et des régimes alignés

- Le système français assure une protection contre la pauvreté. Toutefois, force est de constater qu'il ne parvient pas à garantir à une personne ayant effectué une carrière complète au Smic le bénéfice d'une pension minimale à 85 % du Smic net, alors même qu'il s'agissait d'un des objectifs justifiant la création du MiCo – comme en attestent les travaux parlementaires menés à l'époque ⁽¹⁾.

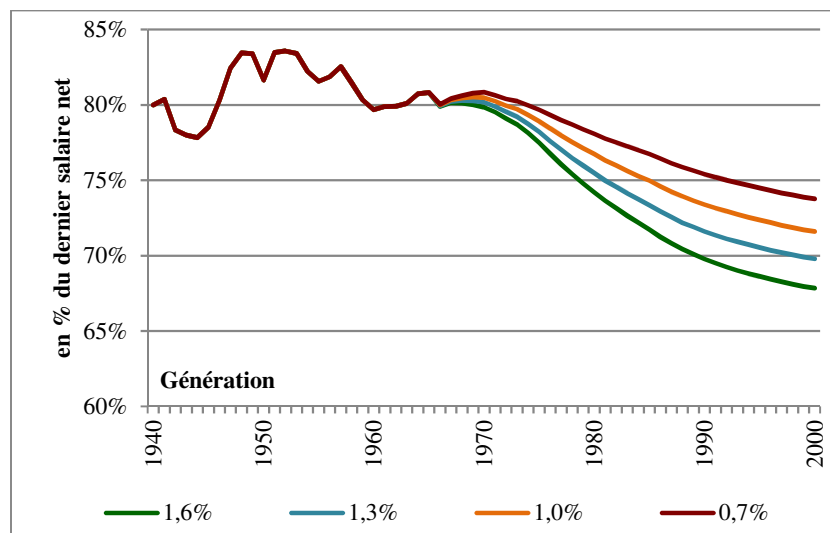
Pour un retraité né en 1955 qui a effectué une carrière complète de salarié rémunérée au niveau du Smic, le taux de remplacement à la liquidation est de 81,6 % ⁽²⁾. À long terme, le Conseil d'orientation des retraites estime que le taux de remplacement diminuera au fil des générations : pour la génération née en 1965,

(1) « Grâce [au minimum contributif], le smicard ayant atteint trente-sept ans et demi d'assurance, recevra une pension égale à 85 % du Smic, au lieu de 65 % dans le système actuel », *rapport de M. Louis Boyer, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, avril 1983, p. 14.*

(2) Cette simulation prend en compte le taux réduit de CSG de 3,8 % applicable aux petites pensions mais n'intègre ni la prime d'activité dont bénéficie un salarié au Smic ni le coefficient de solidarité à l'ARRCO qui minore la pension complémentaire de 5 % durant les trois années qui suivent la liquidation.

une carrière complète rémunérée au Smic ne permettrait d'atteindre que 80,8 % du Smic net. Ce taux chuterait à 74,2 % pour la génération née en 1980.

**TAUX DE REMPLACEMENT NET À L'ISSUE D'UNE CARRIÈRE
ENTIÈREMENT COTISÉE AU SMIC, HORS COEFFICIENT DE SOLIDARITÉ À L'ARRCO**



Note : le graphique présente les projections fondées sur les hypothèses conventionnelles du COR d'un taux de chômage à 7 % et pour des valeurs de croissance annuelle de la productivité du travail variant de 0,7 % à 1,6 %.

Source : Conseil d'orientation des retraites.

Sans intervention de la part des pouvoirs publics, l'évolution naturelle du taux de remplacement d'une personne ayant travaillé toute sa carrière au salaire minimal ne permettra pas de garantir une pension minimale à 85 % du Smic aux futurs retraités concernés. Cette érosion serait plus ou moins lente en fonction de la dynamique d'évolution de la productivité du travail, laquelle exerce une influence sur la fixation du niveau des salaires et, *in fine*, sur le niveau du Smic.

- Cette situation s'explique notamment par le fait que le montant des salaires portés au compte des assurés et le MiCo sont indexés sur l'inflation tandis que le Smic est partiellement indexé sur l'évolution des salaires.

En application de l'article D. 351-2-1 du code de la sécurité sociale, le MiCo est revalorisé aux mêmes dates et dans les mêmes conditions que les prestations d'assurance vieillesse visées à l'article L. 161-23-1 du même code. Son montant évolue chaque année, le 1^{er} janvier, sur la base de l'inflation constatée entre l'année passée et l'année précédente ⁽¹⁾.

La revalorisation du MiCo qui intervient au 1^{er} janvier de l'année N est déterminée selon l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) publié par l'Insee sur la période de novembre de l'année N-2 à octobre de l'année N-1 par rapport à la valeur moyenne de l'indice

(1) En application de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article L. 161-23-1, le montant des pensions est revalorisé d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, constatée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Insee.

sur la période de novembre de l'année N-3 à octobre de l'année N-2. Il s'agit donc d'une évolution appréciée en termes de moyenne annuelle glissante.

Les mêmes règles d'indexation s'appliquent à la PMR dont bénéficient les non-salariés des professions agricoles ⁽¹⁾ et au minimum garanti de la fonction publique ⁽²⁾. Il en va de même pour les salaires portés au compte ⁽³⁾ qui servent de base à la détermination du salaire annuel moyen.

Bien qu'elle soit partiellement liée à l'inflation, l'indexation du Smic répond à des règles différentes, liées notamment à l'évolution des salaires. Les modalités de fixation du Smic reposent sur trois éléments :

– dans un objectif de garantie du pouvoir d'achat des salariés, le Smic est indexé sur l'évolution de l'indice national des prix à la consommation (IPC) et plus spécifiquement d'un glissement annuel ⁽⁴⁾. Un mécanisme d'ajustement automatique du Smic est prévu par l'article L. 3231-5 du code du travail lorsque l'IPC augmente d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du Smic immédiatement antérieur ;

– dans un objectif de participation des salariés au développement économique de la nation, le Smic est revalorisé chaque année ⁽⁵⁾ par décret en Conseil d'État pris en conseil des ministres ⁽⁶⁾, après saisine de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'article L. 3231-8 du code du travail fixe un niveau plancher à l'évolution annuelle du Smic, laquelle ne peut être inférieure à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires horaires moyens ;

– de façon discrétionnaire, le Smic peut également être revalorisé par décret en cours d'année ⁽⁷⁾.

Ces précisions appellent plusieurs commentaires :

– premièrement, le Smic est partiellement revalorisé sur la base de l'évolution des salaires, lesquels connaissent historiquement une variation plus dynamique que l'inflation ;

(1) Article L. 732-54-2 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Articles L. 16 et L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(3) Les cotisations versées chaque année sont reconstituées en salaire par la caisse d'assurance vieillesse, puis enregistrées sur le compte individuel du salarié pour leur valeur du moment. Le total forme le salaire annuel porté au compte.

(4) Article L. 3231-4 du code du travail. En application de l'article R. 3231-2 du même code, l'indice retenu est l'indice mensuel des prix à la consommation hors tabac des ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie, c'est-à-dire des 20 % des ménages les moins aisés.

(5) Article L. 3231-6 du code du travail.

(6) Article L. 3231-7 et R. 3231-1 du code du travail.

(7) Article L. 3231-10 du code du travail.

– deuxièmement, si le Smic et les prestations d'assurance vieillesse sont bien revalorisés en référence à l'inflation, l'indice précis retenu pour le calcul ainsi que la récurrence des revalorisations diffèrent. Or, l'application d'un coefficient basé sur l'évolution d'une moyenne annuelle glissante a pour effet de lisser les revalorisations par rapport à une indexation basée sur un glissement annuel, plus réactive et plus volatile.

Il en résulte un décrochage progressif des petites pensions par rapport au niveau du Smic. Ce décrochage se reflète dans le montant des minima de pensions, lesquels ont notamment pour mission de permettre d'assurer un taux de remplacement décent à la liquidation des personnes ayant cotisé sur de faibles salaires. Ainsi, alors que le Smic mensuel net a évolué de près de 37,4 % depuis le 1^{er} janvier 2007, le montant mensuel du MiCo majoré n'a progressé que de 22,9 % sur la même période – soit près de 15 points d'écart.

3. Un certain nombre d'exploitants agricoles qui bénéficient d'une retraite à taux plein ne sont pas éligibles au minimum de retraite complémentaire

• S'agissant des non-salariés agricoles, si la loi « Chassaigne 1 » a garanti un montant minimal de retraites à 85 % du Smic net agricole, un certain nombre de chefs d'exploitation et d'entreprise agricoles n'en bénéficient pas à raison des règles d'éligibilité exigées à l'article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime.

En effet, sont aujourd'hui exclus du dispositif du CDRCO les exploitants agricoles qui justifient d'une retraite à taux plein mais pas de la durée d'assurance requise. Il en va ainsi des agriculteurs partis en retraite :

– au titre de l'inaptitude, d'une incapacité permanente, de la pénibilité ou d'un handicap ;

– à l'âge d'annulation de la décote.

Ces retraités ont été exclus des mesures de revalorisation des petites pensions agricoles prises sous la précédente législature.

Après avoir fortement revalorisé le montant de l'ASPA depuis 2017, et déterminés à renforcer le pouvoir d'achat des retraités modestes tout en récompensant une vie de travail, le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale entendent désormais relever le montant des petites pensions pour concrétiser l'objectif d'une retraite minimale à 85 % du Smic net pour les retraités liquidant leur pension après une carrière complète.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : REVALORISER LES PENSIONS MINIMALES POUR GARANTIR AUX TRAVAILLEURS AYANT EFFECTUÉ UNE CARRIÈRE COMPLÈTE DE BÉNÉFICIER D'UNE PENSION ÉQUIVALENTE À 85 % DU SMIC NET ET AMÉLIORER LE RECOURS À L'ASPA

A. LES PENSIONS MINIMALES SERONT REVALORISÉES POUR LES RETRAITÉS JUSTIFIANT D'UNE CARRIÈRE COMPLÈTE

1. L'indexation du MiCo majoré sur le Smic permettra de garantir dans la durée l'objectif d'une retraite minimale à 85 % du Smic net lors de la liquidation

Afin que soit effectivement satisfait l'objectif d'une pension de retraite minimale équivalente à 85 % du Smic net lors de la liquidation pour les salariés du régime général et les salariés agricoles qui ont cotisé toute leur vie au niveau du Smic, le présent article :

– revalorise jusqu'à 100 euros par mois le montant des minima de pensions des salariés du privé et des salariés et non-salariés agricoles à compter du 1^{er} septembre 2023 pour combler l'écart actuellement constaté ;

– instaure un mécanisme d'indexation du MiCo majoré sur l'évolution du Smic pour éviter tout décrochage futur.

a. La revalorisation du MiCo et de la PMR au 1^{er} septembre 2023

● Le **III du présent article** prévoit que les montants du MiCo de base, du MiCo majoré et de la PMR seront augmentés par décret pour les pensions de retraite prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023.

S'agissant des salariés bénéficiant du MiCo de base et du MiCo majoré, l'annexe 2 précise que le montant maximal de la revalorisation serait :

– de 25 euros pour le MiCo de base ;

– de 75 euros pour le MiCo majoré.

Ce commentaire appelle deux précisions :

– le montant de la revalorisation fera l'objet d'une proratisation pour ceux qui ne justifient pas d'une carrière complète dans le régime général ou le régime des salariés agricoles ;

– le choix de cette répartition répond à l'objectif de récompenser les personnes qui ont effectué l'effort contributif le plus conséquent et qui justifient d'une durée cotisée minimale en augmentant davantage leur pension.

Il aurait pu être envisagé de revaloriser seulement le MiCo majoré et non le MiCo de base, à l'instar du choix retenu lors des précédentes revalorisations du

MiCo, les décrets du 30 décembre 2005 et du 26 décembre 2007 n'ayant procédé qu'à la revalorisation du MiCo majoré ⁽¹⁾.

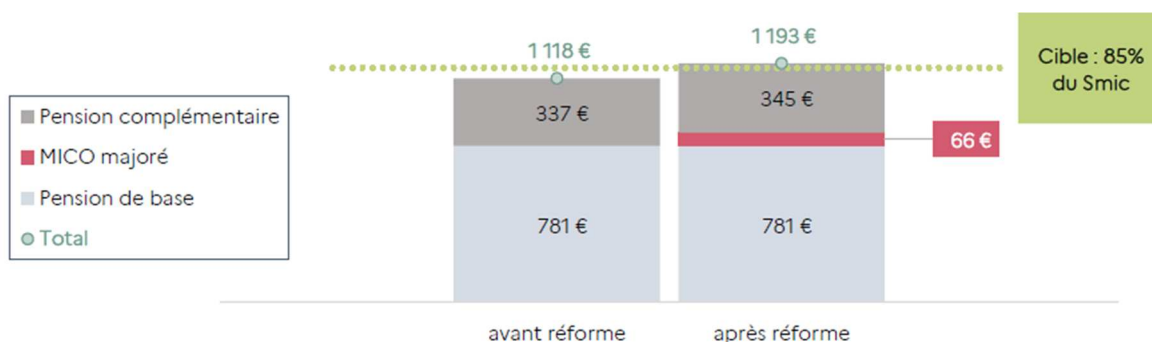
La solution privilégiée par le Gouvernement est mieux-disante car elle permet aux assurés qui ne justifient pas des 120 trimestres cotisés nécessaires au MiCo majoré de bénéficier néanmoins d'une hausse de leur pension. Elle concernera donc également les retraités inaptes ou invalides et complète ainsi les mesures prévues par le texte pour améliorer la prévention et la réparation de l'usure professionnelle ⁽²⁾.

Bien que le montant du MiCo soit fixé par voie réglementaire, l'intervention du législateur est nécessaire pour déroger aux règles habituelles d'indexation du MiCo, qui figurent à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale par renvoi à l'article L. 161-25 du même code.

À titre d'exemple, un salarié né en 1961 qui a cotisé exactement la durée minimale d'assurance requise pour partir à la retraite en septembre 2023 – compte tenu des mesures de report de l'âge légal et de modification du rythme d'augmentation de la durée de cotisation – ne bénéficierait pas du MiCo en l'état actuel puisque le montant de sa pension mensuelle de base s'élèverait à 781 euros. Grâce à la revalorisation du MiCo majoré (847 euros au 1^{er} septembre 2023), il deviendrait éligible, ce qui lui permettrait d'augmenter sa pension mensuelle de 66 euros et d'atteindre le seuil de 85 % du Smic net.

Cette mesure permettra d'augmenter la pension de près de 54 000 personnes dès 2023. À terme, le nombre de bénéficiaires de ces revalorisations s'établirait entre 180 000 et 200 000 personnes par an.

EFFET DE LA RÉFORME POUR UN ASSURÉ NÉ EN 1961 AVEC UNE CARRIÈRE COMPLÈTE AU SMIC EN TANT QUE SALARIÉ



Source : rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, p. 76. La hausse de 8 euros du montant de la pension de retraite complémentaire correspond à l'effet du décalage du départ à la retraite liée aux mesures d'âge.

(1) Décrets n° 2005-1770 du 30 décembre 2005 relatif à la revalorisation du minimum de pension de vieillesse et n° 2007-1899 du 26 décembre 2007 revalorisant le minimum de pension de vieillesse.

(2) S'agissant des mesures concernant la prévention et la réparation de l'usure professionnelle, le lecteur pourra utilement se référer au commentaire de l'article 9.

- S'agissant de la PMR, l'étude d'impact précise que sa hausse sera également de 100 euros pour une personne justifiant de l'intégralité de ses trimestres. Elle sera proratisée dans le cas inverse.

Afin d'éviter tout effet de bord lié à l'augmentation du montant de la PMR, l'annexe 2 précise que son seuil d'écrêtement sera relevé par décret. Dans la mesure où le plafond du montant total des avantages de vieillesse permettant de déterminer l'éligibilité à la PMR est légalement égal au montant de l'ASPA, le **2° du II** du présent article modifie l'article L. 732-54-3 du code rural et de la pêche maritime pour autoriser la définition de ce seuil par décret.

Afin de préserver les acquis de la loi « Chassaigne 2 », la référence au montant de l'ASPA est toutefois maintenue, mais ne constitue plus qu'une garantie permettant d'assurer un montant plancher pour le seuil d'écrêtement de la PMR, lequel pourra être fixé à un niveau supérieur par décret.

b. L'indexation du MiCo majoré sur le Smic

- Pour éviter tout décrochage du montant des pensions minimales à l'avenir, le **2° du I** complète l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale d'un alinéa qui précise que le montant du MiCo majoré est revalorisé dans les mêmes proportions que le Smic. Cette revalorisation intervient le 1^{er} janvier de chaque année, soit aux mêmes dates que les pensions de retraites ⁽¹⁾.

L'article précise que la revalorisation se fait à un « *taux au moins égal à l'évolution du Smic* » constatée depuis le 1^{er} janvier précédent. Votre rapporteure générale salue la formulation retenue qui impose une « évolution plancher » tout en ouvrant la possibilité d'une revalorisation plus forte si les circonstances l'exigent.

- Le **1° du I** modifie l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale afin de confier au comité de suivi des retraites la mission d'analyser si le montant du MiCo permet effectivement aux salariés assurés au régime général et aux assurés du régime des salariés agricoles de bénéficier d'une pension brute, de base et complémentaire, équivalente à 85 % du Smic net lors de la liquidation lorsqu'ils justifient d'une durée d'assurance cotisée identique à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein.

Cette analyse fait l'objet d'une publication par ledit comité dans son avis annuel publié chaque année en juillet ⁽²⁾. Le cas échéant, le comité formule des recommandations pour corriger l'écart constaté.

(1) Article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 114-4 du code de la sécurité sociale.

c. L'entrée en vigueur de ces mesures

S'appliquent aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023 (troisième alinéa du V) :

- l'indexation du MiCo majoré sur l'inflation et la prise en compte des trimestres validés au titre de l'AVPF et de l'AVA dans son calcul ;
- la modification du seuil d'écèlement de la pension majorée de référence.

2. Les retraités actuels bénéficieront également d'une majoration de pension en fonction de leur durée de cotisation

● À l'exception notable des revalorisations intervenues en 2005 et 2007, le MiCo majoré a suivi l'évolution de l'inflation. Par conséquent, les personnes ayant liquidé leurs droits à la retraite une année où le MiCo majoré ne permettait pas d'atteindre l'objectif d'une retraite minimale à 85 % du Smic net sont pénalisées par rapport aux futurs retraités.

Afin de compenser cette situation, le **IV** prévoit une majoration exceptionnelle du montant des pensions des salariés du régime général et salariés agricoles ayant liquidé leur retraite avant le 1^{er} septembre 2023.

● La rédaction retenue permet d'appliquer également cette majoration aux personnes qui relevaient, à la date de prise d'effet de leur pension, d'un régime ultérieurement intégré au régime général. Les indépendants, dont le régime a été intégré au régime général depuis le 1^{er} janvier 2018 sont donc éligibles à cette majoration s'ils en respectent les conditions.

● La majoration s'appliquerait aux assurés qui respectent deux conditions cumulatives :

- le bénéfice d'une pension de retraite à taux plein d'une part ;
- une durée d'assurance cotisée, tous régimes confondus, au moins égale à 120 trimestres ⁽¹⁾.

● À l'instar du MiCo, le montant de la majoration, fixée par décret, fait l'objet d'une proratisation en fonction de la durée effectivement cotisée. La majoration peut atteindre 100 euros par mois si la durée d'assurance cotisée est égale à la durée d'assurance minimale requise pour le bénéfice du taux plein. Les conditions sont donc calquées sur celles déterminant l'éligibilité au MiCo majoré.

(1) Cette durée serait fixée par décret.

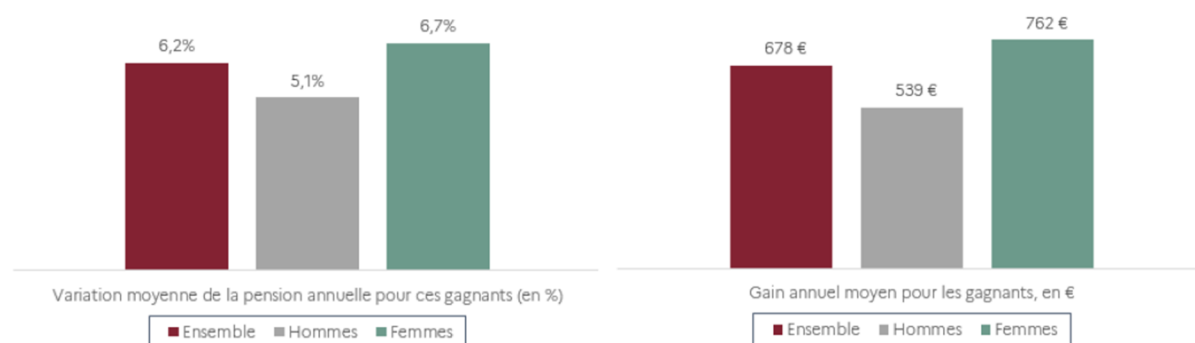
Cette majoration fait l'objet d'un double plafonnement fixé en référence à la pension de base d'une part, et au montant total des pensions personnelles de retraites de base et complémentaires d'autre part :

– lorsque la somme de la pension du régime de base de l'assuré concerné et de la majoration excède un montant fixé par décret, le montant de la majoration est écrêté à due concurrence du dépassement⁽¹⁾. Ce plafond fait l'objet d'une proratisation en fonction du nombre de trimestres d'assurance validés dans le régime rapporté à la durée d'assurance minimale requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;

– lorsque le montant total des pensions personnelles de retraite excède 1 322,87 euros – seuil d'écrêtement du MiCo défini à l'article L. 173-2 du code de la sécurité sociale –, la majoration est écrêtée à due concurrence du dépassement.

● Cette mesure présente d'importants effets redistributifs, en particulier pour les retraités modestes et plus spécifiquement pour les femmes : elle bénéficiera à près d'1,8 million de retraités dont 1,1 million de femmes (61 %). En outre, le gain moyen sera plus élevé pour les femmes que pour les hommes.

VARIATION MOYENNE DU MONTANT DE LA PENSION POUR LES RETRAITÉS BÉNÉFICIAIRES DE LA REVALORISATION DES MINIMA



Source : Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, p. 82.

(1) L'article prévoit que ce seuil est fixé par décret. Selon l'exposé des motifs, il sera fixé de telle sorte que la majoration ne pourra avoir pour effet de porter la pension de base au-delà du montant du MiCo majoré, soit 847 euros au 1^{er} septembre 2023.

3. Les trimestres d'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) et de la nouvelle assurance vieillesse des aidants (AVA) seront pris en compte pour le bénéfice du MiCo majoré

● Le **2° du I** modifie le périmètre des trimestres pris en compte pour déterminer l'éligibilité au MiCo majoré et calculer son montant. Dans la nouvelle rédaction de l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale, les trimestres validés au titre de l'AVPF ⁽¹⁾ et de l'AVA ⁽²⁾ permettront, dans une limite fixée par décret, d'augmenter la durée d'assurance ouvrant droit au MiCo majoré ⁽³⁾.

● Dans la mesure où les personnes affiliées à l'AVPF et les celles qui seront affiliées à l'AVA à sa création sont majoritairement des femmes, cette mesure exerce un effet redistributif important en leur faveur et pour des montants potentiellement significatifs.

La rapporteure générale regrette toutefois qu'en l'absence de précision sur le nombre maximal de trimestres pouvant être retenus à ce titre, les simulations contenues dans les documents annexés au présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ne permettent pas de déterminer avec précision l'impact réel sur les pensions des personnes concernées.

B. L'ASSOUPPLISSEMENT DES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ AUX DISPOSITIFS DE MAJORATION DE POINTS DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE BÉNÉFICIERA AUX AGRICULTEURS LES PLUS MODESTES

1. L'élargissement du champ des non-salariés agricoles bénéficiant des mesures de revalorisation des pensions agricoles

● Le **II** du présent article apporte plusieurs modifications au code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L. 732-56 et L. 732-63, pour assouplir les règles d'éligibilité aux deux mécanismes suivants :

– l'attribution de points gratuits pour les périodes antérieures à l'obligation d'affiliation au RCO (**3° du II**) ;

– le complément différentiel de points de retraite complémentaire permettant de porter le montant de la pension à un seuil minimal (**6° du II**).

La condition selon laquelle ne sont éligibles à ces dispositifs que les non-salariés agricoles qui bénéficient du taux plein au titre de la durée d'assurance est supprimée au profit d'une rédaction plus générale. Celle-ci permet d'en ouvrir

(1) Article L. 381-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 381-2 du code de la sécurité sociale résultant de l'article 12 du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

(3) Le commentaire de l'article 12, relatif à la création d'une assurance vieillesse des aidants (AVA), présente de manière plus précise le fonctionnement du dispositif de l'AVPF.

l'accès à tous les agriculteurs qui bénéficient du taux plein quelle qu'en soit la raison ⁽¹⁾. Sont notamment concernés :

- les retraités agricoles ayant atteint l'âge d'annulation de la décote ;
- les retraités agricoles partis à la retraite au bénéfice de leur invalidité, d'une incapacité permanente, de droits acquis au titre de la pénibilité ou en raison de leur situation de travailleurs handicapés.

● L'assouplissement des conditions d'accès au complément différentiel de points de retraite complémentaire ayant pour effet d'y rendre éligible des agriculteurs ayant déjà liquidé leur retraite, il est prévu que les éléments de calcul du nombre de points qu'il convient de leur attribuer pour satisfaire l'objectif d'une retraite à 85 % du Smic net agricole pour une carrière complète d'exploitant agricole s'apprécient à la date du 1^{er} septembre 2023 (**dernier alinéa du V**).

Il en va ainsi, non seulement du montant de référence du Smic net agricole, mais également des éléments de calcul du CDRCO – notamment la valeur du point.

Les règles concernant la proratisation du montant minimal en fonction de la durée d'assurance au régime agricole et de la durée effectuée en tant que chef d'exploitation s'appliqueront dans les conditions de droit commun

● Le 5^o du même II procède à une simplification rédactionnelle du deuxième alinéa de l'article L. 732-60 du code rural et de la pêche maritime.

Le 7^o dudit II tire les conséquences de la suppression de la condition de durée minimale d'assurance tous régimes pour les retraités agricoles de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

● Compte tenu de la nature de la mesure, les gains seront ciblés vers les retraités agricoles les plus fragiles, notamment ceux qui sont partis à la retraite tardivement et ceux qui ont eu accès à un départ anticipé pour cause d'usure professionnelle. Elle s'appliquera le 1^{er} septembre 2023, non seulement aux futurs retraités, mais également aux retraités dont les pensions ont pris effet avant cette date (**deuxième alinéa du V**).

2. Le surcroît de dépenses pour le régime complémentaire est financé par un transfert de recettes affectées au régime de base

● L'assouplissement des règles d'éligibilité au mécanisme de garantie d'une pension minimale à 85 % du Smic net agricole représente une dépense estimée à 50 millions d'euros par an pour le seul stock des retraités concernés.

(1) Sous réserve de satisfaire aux conditions d'éligibilité requises par ailleurs, notamment les conditions de durée d'activité effectuée en tant que chef d'exploitation ou en tant que non-salarié agricole.

- Afin de financer cette mesure, le présent article opère un transfert de recettes du régime de base vers le régime complémentaire des non-salariés agricoles.

À l'heure actuelle, 53,4 % du produit de l'accise sur les alcools prévue à l'article L. 313-1 du code des impositions sur les biens et services est affecté au financement des régimes de base et complémentaires des non-salariés agricoles. La répartition de cette part entre le régime de base et le régime complémentaire est actuellement de 26,67 % pour le premier ⁽¹⁾ et 26,73 % pour le second ⁽²⁾.

Le présent article augmente la part affectée au régime complémentaire de 0,65 point pour la porter à 27,38 % (**4° du II**) et diminue à due concurrence la part affectée au régime de base, laquelle sera fixée à 26,02 % (**1° du II**). Ce transfert de recettes s'applique au 1^{er} janvier 2023 (**quatrième alinéa du V**).

C. LE RELÈVEMENT DU SEUIL DE RÉCUPÉRATION SUR SUCCESSION DE L'ASPA PERMETTRA D'AMÉLIORER LE RECOURS AU MINIMUM VIEILLESSE

1. L'ASPA fait aujourd'hui l'objet d'un mécanisme de recouvrement sur succession dont les modalités alimentent le non-recours

- Une étude publiée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sociaux (Drees) estimait le non-recours au minimum vieillesse à près de 50 % parmi les personnes seules, ce qui représente plus de 300 000 personnes qui pourraient percevoir en moyenne près de 205 euros par mois au titre de l'ASPA ⁽³⁾.

Comme en attestent les études qualitatives menées par la Cnav, l'un des facteurs explicatifs de ce fort taux de non-recours réside dans le dispositif de recouvrement sur succession qui existe pour l'ASPA.

- En application de l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale, les sommes servies au titre de l'ASPA peuvent être récupérées après le décès du bénéficiaire dans la limite d'un montant fixé par décret. Ce montant, établi par référence au montant de l'ASPA, varie selon que le bénéficiaire vit seul ou en couple ⁽⁴⁾. Au 1^{er} janvier 2023, la limite de récupération des sommes versées au titre de l'ASPA est de :

– 7 794,27 euros pour une personne seule ;

– 10 427,56 euros pour un couple.

(1) Article L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Article L. 732-58 du code rural et de la pêche maritime.

(3) Drees, « Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules », Les dossiers de la DREES, n° 97, mai 2022, p. 11.

(4) Article D. 815-3 du code de la sécurité sociale.

Ce recouvrement intervient au moment de la succession et sur la fraction de l'actif net de la personne décédée qui excède 39 000 euros. À la différence de l'ASPA, ce seuil, fixé par décret, n'est pas indexé sur l'inflation ; il n'a pas été revalorisé depuis 1982.

- Cette situation présente un double inconvénient pour les bénéficiaires de l'ASPA :

- le montant de l'ASPA étant revalorisé en fonction de l'inflation, le montant des sommes récupérables sur succession est de plus en plus élevé chaque année ;

- l'absence de prise en compte de l'inflation dans le montant plancher d'actif net conduit à ce qu'un nombre de plus en plus important de bénéficiaires de l'ASPA soient concernés par le recouvrement pour succession.

2. Afin de favoriser le recours à l'ASPA, le seuil de recouvrement sera rehaussé et indexé sur l'inflation

- Le 3^o du I du présent article complète la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 815-13 précité pour prévoir une indexation sur l'inflation du seuil d'actif net au-delà duquel le recouvrement sur succession de l'ASPA peut intervenir.

Selon l'étude d'impact, ce seuil sera revalorisé par décret pour être porté à 100 000 euros dès le 1^{er} septembre 2023. Ce montant correspondant à ce qui est applicable aux collectivités d'outre-mer jusqu'au 31 décembre 2026, la seconde phrase du même alinéa est supprimée pour permettre que l'indexation s'applique également aux personnes résidant dans ces collectivités.

- Cette mesure s'ajoute aux dispositifs d'amélioration de l'information des personnes éligibles à l'ASPA pris dans le cadre de la loi « Chassaing 2 »⁽¹⁾.

Dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles, l'article L. 815-6 du code de la sécurité sociale prévoit que les caisses de retraite adressent à leurs adhérents qui ne bénéficient pas de l'ASPA les informations relatives aux conditions de son attribution et aux procédures de récupération auxquelles elle donne lieu. Cette information intervient lors de la liquidation de la retraite ou au cours de la soixante-cinquième année de la personne concernée.

(1) Dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles, l'article L. 815-6 du code de la sécurité sociale prévoit ainsi que les caisses de retraite adressent à leurs adhérents qui ne bénéficient pas de l'ASPA toutes les informations relatives aux conditions de son attribution et aux procédures de récupération auxquelles elle donne lieu.

Cette mesure apparaît d'autant plus pertinente que le montant de l'ASPA a été très fortement revalorisé sous la précédente législature – + 160 euros pour une personne seule par rapport à 2017.

Dans l'hypothèse d'une hausse progressive de 3 points du taux de recours de l'ASPA d'ici 2030, cette mesure entraînerait une perte de recettes de l'ordre de 150 millions d'euros par an pour les régimes d'assurance vieillesse du fait de moindres ressources au titre de la récupération sur succession. La revalorisation des minima de pension compenserait partiellement cet effet en entraînant une baisse mécanique des dépenses de l'ASPA, prestation différentielle et subsidiaire par rapport aux minima de pensions.

Le coût total est estimé à 25 millions d'euros en 2023 puis 80 millions d'euros les années suivantes.

*

* *

Article 11

**Prise en compte de certains stages d'insertion dans la vie professionnelle
comme périodes assimilées à des durées d'assurance**

Le présent article crée une nouvelle catégorie de périodes assimilées à des périodes d'assurance pour les stages de la formation professionnelle dont les cotisations ont été prises en charge par l'État et qui avaient pour finalité l'insertion dans l'emploi par la pratique d'une activité professionnelle.

L'objectif est de permettre la prise en compte, dans la durée totale d'assurance tous régimes des personnes concernées, des périodes de stage effectués dans le cadre des travaux d'utilité collective (Tuc), des stages pratiques en entreprise, des stages « jeunes volontaires », des stages d'initiation dans la vie professionnelle et des programmes d'insertion locale. Bénéficieront de cette prise en compte les personnes qui liquideront leurs pensions à compter du 1^{er} septembre 2023.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LES PÉRIODES DE STAGE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE INDEMNISÉ PAR L'ÉTAT ANTÉRIEURES AU 1^{ER} JANVIER 2015 NE SONT PAS TOUJOURS PRISES EN COMPTE DANS LA DURÉE D'ASSURANCE

A. L'ABSENCE DE VALIDATION DE DROITS À LA RETRAITE POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE CERTAINS STAGES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Les règles spécifiques de cotisation des stages de la formation professionnelle conçus à partir des années 1970 pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ne permettaient pas toujours de valider des droits à la retraite

● Afin de rechercher une solution sociale au chômage et d'offrir une voie d'insertion professionnelle aux jeunes gens dans une période de dégradation du contexte économique, l'État a mis en place, à partir des années 1970, des emplois aidés prenant la forme de stage de la formation professionnelle.

Parmi ces dispositifs se trouvent notamment les travaux d'utilité collective (Tuc). Destinés aux jeunes gens de 16 à 21 ans sans emploi ou âgés de 22 à 25 ans et inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) depuis plus d'un an, ces stages étaient proposés par des organismes à but non lucratif ou par des personnes morales chargées d'une mission d'utilité publique afin de répondre à des besoins collectifs non satisfaits ⁽¹⁾.

La rémunération des bénéficiaires de travaux d'utilité collective était assurée par l'État qui prenait en charge le versement d'une indemnité de base d'un

(1) Articles 3 et 4 du décret n° 84-919 du 16 octobre 1984 portant application du livre IX du code du travail aux travaux d'utilité collective « TUC ».

montant de 1 250 F par mois, pouvant être complétée par l'organisme à hauteur de 500 F et d'avantages en nature ⁽¹⁾.

L'article 1^{er} du décret n° 84-919 du 16 octobre 1984 portant application du livre IX du code du travail aux travaux d'utilité collective « Tuc » rattachait ces emplois aidés aux actions de préparation à la vie professionnelle mentionnées au 1° de l'article L. 900-2 du code du travail dans sa rédaction en vigueur à l'époque. Les bénéficiaires de ce dispositif n'étaient pas salariés ; ils relevaient du statut de stagiaire de la formation professionnelle et les règles du code du travail en matière de cotisations de sécurité sociale en vigueur à l'époque s'appliquaient à eux.

Or, aux termes de l'article L. 962-3 du code du travail – devenu depuis l'article L. 6342-3 –, les cotisations de sécurité sociale des stagiaires rémunérés par l'État étaient intégralement prises en charge par ce dernier sur la base d'une assiette forfaitaire qui correspondait à 1/6^e du Smic.

**BARÈME DES ASSIETTES ET COTISATIONS
APPLICABLES AUX STAGES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

| Date | Seuil 200 Smic horaire | Assiette horaire pour un Smic | Assiette forfaitaire horaire des stagiaires | Cotisation vieillesse des stagiaires | Référence |
|------------|------------------------------|-------------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| 01/01/1990 | 5 982 F | 29,91 F | 5,44 F | 0,86 F | Lettre Acooss 90/4 du 12/01/1990 |
| 01/01/1989 | 5 752 F | 28,76 F | 5,21 F | 0,82 F | Lettre Acooss 89/13 du 02/02/1989 |
| 01/01/1988 | 5 568 F | 27,84 F | 5,01 F | 0,74 F | Lettre Acooss 88/4 du 11/01/1988 |
| 01/01/1987 | 5 384 F | 26,92 F | 4,85 F | 0,71 F | Lettre Acooss 87/10 du 14/01/1987 |
| 01/01/1986 | 5 208 F | 26,04 F | 4,64 F | 0,64 F | Lettre Acooss 86/3 du 07/01/1986 |
| 01/01/1985 | 4 872 F | 24,36 F | 4,39 F | 0,61 F | Lettre Acooss 85/8 du 16/01/1985 |
| 01/01/1984 | 4 556 F | 22,78 F | 4,08 F | 0,56 F | Lettre Acooss 84/2 du 09/01/1984 |

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

● L'article R. 351-9 du code de la sécurité sociale dispose, pour les périodes comprises entre le 1^{er} janvier 1972 et le 31 décembre 2013 – ce qui correspond aux périodes durant lesquelles les travaux d'utilité collective et autres dispositifs similaires existaient –, que la validation d'un trimestre nécessite de justifier d'une assiette de cotisations équivalente à 200 fois le Smic horaire ⁽²⁾.

En application de ces règles, la validation d'un trimestre de retraite de l'année 1985 suppose de justifier d'une assiette de cotisations d'au moins 4 872 F. Cette assiette représente l'équivalent de 1 110 heures de stage de la formation professionnelle.

Or, le dernier alinéa de l'article 4 du décret n° 84-919 précité prévoyait une durée moyenne de travail de 80 heures par mois de la part des bénéficiaires de Tuc – l'équivalent d'un mi-temps –, soit 960 heures par an.

(1) Article 5 du décret n° 84-919 précité.

(2) Article R. 351-9 du code de la sécurité sociale.

Compte tenu de la base forfaitaire retenue pour le calcul des cotisations vieillesse des stages de la formation professionnelle, un bénéficiaire de Tuc travaillant une année complète ne disposait donc pas d'un revenu suffisant à la validation d'un trimestre de retraite. En d'autres termes, un stagiaire effectuant un Tuc pour une durée totale de douze mois aurait dû travailler plus de 92 heures par semaine sur un an pour valider les quatre trimestres de l'année 1985.

2. Cette situation constitue une injustice pour les personnes ayant effectué ces stages

- Comme l'a souligné la mission « flash » de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur les droits à la retraite des bénéficiaires de Tuc et dispositifs comparables, cette situation constitue une injustice à plusieurs titres ⁽¹⁾.

Tout d'abord, le statut de stagiaire de la formation professionnelle dont relèvent ces personnes apparaît peu adapté à la réalité de leur situation. Outre un encadrement très variable selon les organismes d'accueil, la plupart des stages étaient dépourvus de formation : selon les données recueillies par la mission « flash » auprès de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), seuls 13 % des stagiaires Tuc ont bénéficié d'une formation pendant leur stage.

Les enquêtes qualitatives menées à l'époque par le service des études et des statistiques du ministère du travail ont par ailleurs mis en évidence le fait que de nombreux employeurs ont recouru aux Tuc comme main-d'œuvre de substitution ⁽²⁾. Certains stagiaires Tuc ont ainsi effectué des tâches normalement dévolues à des personnels sous statut ou sous contrat pour une rémunération mensuelle qui correspond à l'équivalent de 350 € de l'année 2021.

- En outre, les personnes concernées auraient validé des trimestres d'assurance si elles avaient décidé de rester au chômage plutôt que de s'engager dans ces parcours d'insertion.

En effet, en application de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale, les périodes de chômage sont assimilées à des périodes d'assurance ⁽³⁾. Concrètement, 50 jours de chômage entraînent la validation d'un trimestre d'assurance dans des conditions qui varient selon que cette période a fait l'objet d'une indemnisation par l'assurance chômage ou non ⁽⁴⁾.

(1) Paul Christophe et Arthur Delaporte, mission « flash » sur les droits à la retraite des bénéficiaires de TUC et dispositifs comparables, 14 décembre 2022.

(2) Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, « En 1989, six mois après la fin d'un TUC : des emplois plus nombreux mais la précarité persiste », Premières informations, n° 163, avril 1990.

(3) 2° et 3° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale.

(4) Article R. 351-12 du code de la sécurité sociale. D'autres allocations de solidarité et indemnités spécifiques, servies par Pôle emploi selon la situation de l'intéressé et ses droits à l'assurance chômage, permettent également de valider des trimestres assimilés. Il s'agit notamment de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, l'allocation équivalent retraite, l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation chômeurs âgés, l'allocation temporaire d'attente.

De même, les périodes de chômage qui donnent lieu à indemnisation sont « réputées cotisées » au sens de l'article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale. À ce titre, elles sont prises en compte dans la durée d'assurance nécessaire à l'ouverture du droit à retraite anticipée pour carrière longue ⁽¹⁾. Auparavant limitée à deux trimestres par personne, la prise en compte des périodes de chômage indemnisé a été étendue à quatre trimestres par le décret du 19 mars 2014 ⁽²⁾.

• Les travaux de la mission « flash » précitée de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ont mis en évidence le problème, qui n'était pas circonscrit aux seuls travaux d'utilité collective. Parmi les dispositifs concernés se trouvent également les stages pratiques en entreprise du pacte national pour l'emploi des jeunes, les stages « jeunes volontaires » ou encore les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP).

Tous ces dispositifs présentent des caractéristiques communes : il s'agissait d'emplois aidés soumis au régime des stages de la formation professionnelle, qui visaient à favoriser l'insertion professionnelle de jeunes peu qualifiés par la pratique d'une activité rémunérée et dont la dimension de formation ne présentait qu'un caractère accessoire.

Arrivant en âge de prendre leur retraite, les personnes ayant effectué ces stages découvrent qu'elles n'ont pas validé les trimestres correspondant aux périodes concernées.

B. LES SOLUTIONS EXISTANTES POUR PERMETTRE LA VALIDATION DE TRIMESTRES AU TITRE DE CES PÉRIODES SONT SOIT INAPPLICABLES SOIT TROP COÛTEUSES POUR LES INTÉRESSÉS

1. La prise en compte des stages de la formation professionnelle comme périodes assimilées ne s'applique qu'à ceux effectués à compter du 1er janvier 2015

Le cadre juridique régissant la validation de trimestres de retraite au titre des stages de la formation professionnelle a été modifié par l'article 31 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, lequel a prévu la prise en compte des périodes de stages de la formation professionnelle comme périodes « assimilées » à des périodes d'assurance retenues dans le calcul des droits à la retraite ⁽³⁾.

Dorénavant, si les cotisations des stagiaires de la formation professionnelle restent assises sur une base forfaitaire, les trimestres de stages sont assimilés à des périodes d'assurance, à raison d'un trimestre par période de 50 jours de stage au

(1) 3° de l'article D. 351-1-2 du code de la sécurité sociale, dans la limite de quatre trimestres.

(2) Décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « carrières longues ».

(3) 8° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale. Cette règle est applicable aux stages mentionnés à l'article L. 6342-3 du code du travail, c'est-à-dire les stages non rémunérés ou rémunérés par les régions, les opérateurs de compétences ou l'État.

cours d'une année civile, dans la limite de quatre trimestres par an ⁽¹⁾. Cette règle ne s'applique cependant qu'aux périodes de stage effectuées depuis le 1^{er} janvier 2015 et les bénéficiaires de Tuc ou de dispositifs comparables ne peuvent y prétendre dans l'état actuel du droit.

2. Le « rachat de trimestres » à travers les dispositifs de versement pour la retraite présente un coût prohibitif

- Les personnes ayant effectué des stages de la formation professionnelle antérieurement au 1^{er} janvier 2015 et qui n'ont pas encore liquidé leur retraite peuvent « racheter » les trimestres qui leur manquent *via* le dispositif de versement pour la retraite prévu à l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale.

Créé par l'article 29 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le dispositif de versement pour la retraite – dit « rachat Fillon » – permet aux assurés affiliés à un régime d'assurance vieillesse de procéder à un versement différé de cotisations pour augmenter leur durée d'assurance validée au titre de leurs années d'études ou des années dites « incomplètes », c'est-à-dire celles au cours desquelles un assuré du régime d'assurance vieillesse n'a pas été en mesure de cotiser suffisamment pour valider quatre trimestres ⁽²⁾.

Le montant de cotisations nécessaire au rachat d'un trimestre est déterminé par un barème fixé par le pouvoir réglementaire et varie en fonction des ressources et de l'âge de l'assuré bénéficiaire afin de garantir la neutralité actuarielle du dispositif. Il revient donc à l'assuré de payer le surcoût lié à la prise en compte de ces trimestres par le régime d'assurance vieillesse.

Les trimestres ayant fait l'objet du rachat peuvent être pris en compte, au choix de l'assuré, soit pour le seul calcul du taux de la retraite – durée validée tous régimes –, soit pour le calcul du taux et de la proratisation – durée d'assurance dans le régime ⁽³⁾. Dans la mesure où ils ouvrent davantage de droits, les trimestres rachetés au titre du taux et de la proratisation coûtent davantage que les trimestres rachetés au seul titre du taux.

- Toutefois, ce dispositif apparaît particulièrement coûteux pour les personnes concernées. Pour l'année 2023, le coût de rachat d'un trimestre par une personne de 62 ans est au minimum de 3 383 € ⁽⁴⁾.

(1) *i* du 4° de l'article R. 351-12 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale.

(3) Article D. 351-7 du code de la sécurité sociale.

(4) Pour les personnes dont le revenu annuel d'activité est inférieur à 32 994 €, et qui rachète un trimestre au titre du seul taux.

**BARÈME DE « RACHAT » D'UN TRIMESTRE
AU TITRE DU SEUL TAUX (2023)**

| Âge à la date de la demande | Revenu annuel d'activité inférieur à 32 994 € | Revenu annuel d'activité de 32 994 € à 43 992 € | Revenu annuel d'activité supérieur à 43 992 € |
|-----------------------------|---|---|---|
| 60 ans | 3 275 € | 11,79 % du revenu annuel | 4 367 € |
| 61 ans | 3 329 € | 11,99 % du revenu annuel | 4 439 € |
| 62 ans | 3 383 € | 12,18 % du revenu annuel | 4 510 € |
| 63 ans | 3 298 € | 11,87 % du revenu annuel | 4 397 € |
| 64 ans | 3 214 € | 11,57 % du revenu annuel | 4 285 € |
| 65 ans | 3 129 € | 11,27 % du revenu annuel | 4 172 € |
| 66 ans | 3 044 € | 10,96 % du revenu annuel | 4 059 € |

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

**BARÈME DE « RACHAT » D'UN TRIMESTRE
AU TITRE DU TAUX ET DE LA PRORATISATION (2023)**

| Âge à la date de la demande | Revenu annuel d'activité inférieur à 32 994 € | Revenu annuel d'activité de 32 994 € à 43 992 € | Revenu annuel d'activité supérieur à 43 992 € |
|-----------------------------|---|---|---|
| 60 ans | 4 854 € | 17,48 % du revenu annuel | 6 472 € |
| 61 ans | 4 933 € | 17,76 % du revenu annuel | 6 578 € |
| 62 ans | 5 013 € | 18,05 % du revenu annuel | 6 684 € |
| 63 ans | 4 888 € | 17,60 % du revenu annuel | 6 517 € |
| 64 ans | 4 762 € | 17,15 % du revenu annuel | 6 350 € |
| 65 ans | 4 637 € | 16,70 % du revenu annuel | 6 183 € |
| 66 ans | 4 512 € | 16,24 % du revenu annuel | 6 015 € |

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Malgré des possibilités d'échelonnement du paiement sur 12 à 60 mois ⁽¹⁾, le montant des sommes en jeu exclut de toute évidence les personnes les plus modestes.

- En outre, même en créant un tarif préférentiel de rachat de trimestres pour ces anciens stagiaires de la formation professionnelle – sur le modèle de ce qui existe pour les apprentis et les assistantes maternelles –, cette solution n'apparaît pas satisfaisante.

Elle conduirait à faire reposer la charge de la réparation de cette situation sur des personnes ayant délibérément fait le choix de l'insertion professionnelle plutôt que du chômage.

(1) Article D. 351-11 du code de la sécurité sociale.

Tarifs préférentiels pour le versement pour la retraite

Afin d'améliorer l'accessibilité du versement pour la retraite pour certains assurés, la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice de notre système de retraites, certains assurés bénéficient de tarifs préférentiels pour le rachat de trimestres.

Au titre de périodes d'études supérieures

En application du II de l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale, les personnes disposent d'un tarif préférentiel pour le rachat de leurs années d'études dans une limite maximale de quatre trimestres dès lors qu'ils procèdent au rachat dans un délai de 10 ans après l'obtention d'un diplôme. Le coût de rachat est de 670 € par trimestre lorsque le versement est pris en compte pour le taux seul, et de 1 000 € lorsqu'il concerne le taux et la durée d'assurance.

Au titre d'années incomplètes

Deux catégories d'assurés bénéficient de tarifs préférentiels au titre d'années d'activité incomplètes : les assistantes maternelles et les apprentis.

Le III de l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale permet aux assistantes maternelles de racheter des trimestres correspondant à des périodes d'activité incomplètes comprises entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1990. La dérogation peut porter sur une période maximale de 12 trimestres ⁽¹⁾.

En application du IV du même article L. 351-14-1, les apprentis bénéficient également d'un tarif préférentiel au titre des périodes d'apprentissage effectuées entre le 1^{er} juillet 1972 et le 31 décembre 2013. La dérogation peut porter sur une période maximale de 4 trimestres ⁽²⁾.

Pour les apprentis et les assistantes maternelles, la valeur d'un trimestre est égale au produit de la somme des taux de cotisations à la charge de l'employeur et du salarié en vigueur au 1^{er} janvier de l'année de la demande, et de 75 % du plafond trimestriel de sécurité sociale. Il est donc fixé à 1 464 € pour 2023. Les assurés qui rachètent un trimestre à un tarif dérogatoire bénéficient de sa prise en compte à la fois pour le taux et la durée d'assurance sans coût supplémentaire ⁽³⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA VALIDATION DES TRIMESTRES DE STAGES TUC ET DISPOSITIFS SIMILAIRES COMME PÉRIODES ASSIMILÉES À DES PÉRIODES D'ASSURANCE

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE PÉRIODES ASSIMILÉES POUR LES STAGES AYANT POUR FINALITÉ L'INSERTION DANS L'EMPLOI PAR LA PRATIQUE D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Suite aux travaux de la mission flash sur les droits à la retraite des bénéficiaires de Tuc et dispositifs comparables, nos collègues Paul Christophe et

(1) Article D. 351-14-2 du code de la sécurité sociale.

(2) Article D. 351-14-3 du code de la sécurité sociale.

(3) Par dérogation au 1^o de l'article D. 351-4 du code de la sécurité sociale et au dernier alinéa de l'article D. 351-7 du même code.

Arthur Delaporte ont déposé une proposition de loi visant à permettre la validation des trimestres effectués dans le cadre des stages Tuc ou similaires en tant que périodes assimilées ⁽¹⁾. Le dispositif proposé par le Gouvernement consiste en une solution comparable.

1. Les périodes de stages éligibles au nouveau dispositif

● Le **I** du présent article crée un **9° à l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale** afin que les périodes effectuées au titre de certains stages de la formation professionnelle soient considérées comme des périodes assimilées à des périodes d'assurance. Dans la mesure où il n'existe pas de disposition en vigueur permettant le renvoi à une typologie unifiée des stages présentant la nature d'emplois aidés, le dispositif proposé distingue trois catégories :

– les stages mentionnés « *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 entreprise conçus au moment des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes dits « Plans Barre » ;

– les stages mentionnés « *à l'article 35 de la loi n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail* » – il s'agit des stages effectués dans le cadre des formations en alternance prévues au titre VIII du livre IX du code du travail dans sa rédaction en vigueur à l'époque et, plus précisément, des stages ayant pour objet l'acquisition d'une qualification, l'adaptation à l'emploi, l'insertion sociale et professionnelle, ou l'aide à l'orientation approfondie et l'initiation à la vie professionnelle des jeunes prévus par l'article L. 980-9 du même code ;

– les stages « *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* ». La liste des stages remplissant ces critères serait fixée par décret en Conseil d'État. Cette catégorie permet notamment d'appliquer le proposé dispositif aux stages Tuc, aux stages « jeunes volontaires » et aux programmes d'insertion locale.

● Le **III** du présent article précise les conditions d'entrée en vigueur du nouveau dispositif. La prise en compte des trimestres validés à ce titre serait ainsi applicable aux assurés liquidant leur retraite à partir du 1^{er} septembre 2023.

2. Les modalités concrètes de validation des trimestres sont renvoyées à un décret en Conseil d'État

● En application du premier alinéa de l'article L. 351-3 précité, les conditions de prise en compte de ces périodes de stage seront fixées par décret en

(1) Proposition de loi de MM. Paul Christophe et Arthur Delaporte visant à la prise en compte pour la retraite des périodes d'emplois aidés effectués en tant que stagiaire de la formation professionnelle, n° 654, déposée le jeudi 15 décembre 2022.

Conseil d'État. L'annexe 2 précise néanmoins l'intention du Gouvernement : chaque période de cinquante jours de stage entraînerait la validation d'un trimestre. Ce choix semble justifié à la rapporteure générale à un double titre :

– d'une part, le seuil de cinquante jours correspond à ce qui est actuellement prévu pour la validation des périodes de stages de la formation professionnelle effectuées postérieurement au 31 décembre 2014 ;

– d'autre part, le même seuil est retenu pour la validation des périodes de chômage. Or, il s'agit bien par cette mesure de compenser des périodes qui auraient pu être validées si les personnes concernées avaient fait le choix de rester au chômage. Il apparaît juste que les modalités de validation des trimestres soient définies par référence à celles applicables auxdites périodes.

• Dans le prolongement des travaux de MM. Paul Christophe et Arthur Delaporte, la rapporteure générale souhaite appeler l'attention sur deux éléments.

D'une part, la validation des trimestres travaillés pour les droits à la retraite des stagiaires concernés ne sera admise que sur demande. Si les cotisations versées par l'État au titre des périodes de stage de la formation professionnelle font bien l'objet d'un report au compte par les caisses d'assurance vieillesse, celles-ci ne sont pas en mesure d'identifier lesquelles de ces périodes ont été effectuées dans le cadre des travaux d'utilité collective ou de dispositifs comparables. Ce problème, identifié par les travaux de la mission flash précitée, implique que l'assuré formule la demande de prise en compte de ces périodes explicitement lors de ses démarches préparatoires à un départ en retraite. Comme le précise l'annexe 2, la procédure et la liste des documents permettant de justifier avoir effectué des périodes de stages éligibles au dispositif seront déterminées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole « *avec un souci de simplicité* ». La rapporteure générale insiste sur le besoin de définir un processus déclaratif garantissant un large accueil des preuves fournies par les personnes concernées, lesquelles ne disposent pas toujours de documents exhaustifs datant de périodes aussi anciennes.

D'autre part, il est nécessaire que ces périodes soient bien « réputées cotisées » pour ouvrir droit au dispositif de départ anticipé pour carrières longues. Les périodes de chômage peuvent être prises en compte pour déterminer l'éligibilité au départ anticipé pour carrières longues dans la limite de quatre trimestres par personne. Il apparaît justifié à la rapporteure générale que les nouvelles périodes assimilées créées par le présent article le soient également – si ce n'est en totalité, au moins partiellement. Outre le fait qu'il n'apparaît pas pertinent, sur le plan des principes, d'appliquer un régime plus favorable aux périodes de chômage qu'à celles passées en stages d'insertion dans la vie professionnelle, la prise en compte de ces dernières dans la durée d'assurance ouvrant droit au départ en retraite anticipée pour carrières longues se justifie d'autant plus que les personnes concernées ont pu effectuer ces stages très tôt dans leur vie professionnelle – dès

16 ans – et qu’elles ont parfois enchaîné différents stages avant de trouver un emploi permettant de cotiser dans les conditions de droit commun.

B. LE COÛT POUR LES CAISSES D’ASSURANCE VIEILLESSE EST COMPENSÉ PAR L’ÉTAT

● En permettant la validation de trimestres supplémentaires pour les personnes ayant effectué ces stages de la formation professionnelle, le **I du présent article** entraîne des dépenses pour le régime général et le régime des salariés agricoles à travers deux effets potentiellement cumulatifs pour les bénéficiaires :

- la possibilité de liquider sa retraite à taux plein plus tôt ;
- la possibilité d’augmenter le montant de sa pension avec un taux plus élevé et une moindre proratisation de celle-ci.

● Compte tenu du nombre de personnes ayant effectué des stages que vise le présent article – estimé à 1,7 million pour les Tuc et 1,15 million pour les quatre autres dispositifs – ainsi que des hypothèses retenues pour les simulations, le coût total du dispositif est évalué à 3 millions d’euros dès l’année 2023. Le coût cumulé atteindrait 400 millions d’euros à horizon 2080 ⁽¹⁾.

S’agissant spécifiquement des Tuc, le coût annuel atteindrait un pic de 25 millions d’euros d’ici 2030 avant de diminuer jusqu’à devenir inférieur à 5 millions d’euros à partir de 2040. Le dispositif s’éteindrait à horizon de l’année 2060 pour un coût global de 340 millions d’euros.

S’agissant des quatre autres dispositifs, le coût total est estimé à 60 millions d’euros avec un montant maximal de 5 millions d’euros par an en 2025.

● Dans la mesure où il s’agit de réparer une situation résultant d’un impair commis par la puissance publique, le **II** du présent article prévoit que le coût de la mesure sera pris en charge par l’État sur une base forfaitaire définie chaque année par décret.

*

* *

(1) *En euros constants 2019.*

Article 12

Création d'une assurance vieillesse des aidants

Le présent article crée un dispositif d'affiliation gratuite et obligatoire des aidants à l'assurance vieillesse du régime général *via* l'instauration d'une assurance vieillesse des aidants (AVA). Sur le modèle de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), la prise en charge des cotisations d'assurance vieillesse dues par les personnes affiliées à l'AVA sera effectuée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et par la Caisse nationale d'allocations familiales selon les personnes concernées.

À compter du 1^{er} septembre 2023, les 60 000 aidants bénéficiant aujourd'hui d'une affiliation à l'AVPF intégreront l'AVA. La création d'un dispositif spécifiquement consacré aux aidants améliorera la lisibilité du système et clarifiera les règles de compensation financière entre branches rééquilibrées au profit de la branche famille.

Par ailleurs, l'AVA sera élargie à d'autres publics qui ne bénéficient pas aujourd'hui de la prise en compte de leur situation d'aidant dans la constitution de leurs droits à la retraite. Bénéficieront de droits renforcés à la retraite près de 32 000 parents d'enfants en situation de handicap dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 % et bénéficiaires d'un complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et 5 900 aidants d'adultes en situation de handicap qui ne cohabitent pas avec la personne dont ils assument la charge et avec lesquels ils ne présentent pas de liens familiaux étroits.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION DES AIDANTS POUR LEURS DROITS À LA RETRAITE EST AUJOURD'HUI ADOSSÉE SUR L'ASSURANCE VIEILLESSE DES PARENTS AU FOYER

A. CERTAINS AIDANTS BÉNÉFICIENT D'UN RATTACHEMENT À L'ASSURANCE VIEILLESSE DES PARENTS AU FOYER

1. L'assurance vieillesse des parents au foyer a initialement été conçue pour améliorer les droits à la retraite des mères de famille

● Créée par la loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 sur la filiation, l'assurance vieillesse des mères au foyer – devenue en 1979, avec son extension aux pères, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) – avait pour objectif initial d'assurer une couverture vieillesse aux femmes qui, ayant interrompu leur carrière pour élever leurs enfants, ne disposaient pas d'un revenu d'activité leur permettant de cotiser pour leur retraite et de valider des trimestres d'assurance.

Les bénéficiaires de l'AVPF acquièrent des droits à la retraite moyennant le versement d'une cotisation d'assurance vieillesse au régime général par la branche famille. Acquittées par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricoles, les cotisations sont calculées sur la base d'un salaire équivalent à 169 heures rémunérées au Smic, reporté au compte du bénéficiaire selon les règles de droit commun ⁽¹⁾.

(1) Article R. 381-3 du code de la sécurité sociale.

- Les droits validés au titre de l'AVPF sont pris en compte dans la durée d'assurance tous régimes déterminant l'éligibilité à une pension de retraite servie au taux plein, et dans le calcul du salaire annuel moyen sur la base duquel est déterminé le montant de la pension ⁽¹⁾.

Les trimestres validés ne sont toutefois pas retenus aujourd'hui pour la détermination de l'éligibilité à la retraite anticipée pour carrière longue et au minimum contributif majoré (MiCo majoré) ⁽²⁾.

En outre, le dernier alinéa de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale prévoit qu'aucune affiliation à l'AVPF n'est possible lorsque, au titre du même enfant, la personne a bénéficié :

- de la majoration de durée d'assurance pour congé parental ⁽³⁾ ;
- de la bonification de services dans le régime des fonctionnaires ⁽⁴⁾ ;
- de dispositions réglementaires ayant le même objet.

2. L'AVPF a progressivement été étendue à d'autres personnes, notamment aux proches aidants

- Initialement réservée aux mères de famille qui percevaient la majoration du salaire unique ou de mère au foyer, l'AVPF a progressivement été étendue aux parents qui bénéficient des prestations familiales suivantes ⁽⁵⁾ :

- le complément familial (CF) ;
- l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PrePaRe).

Bénéficiaire desdites prestations ne suffit cependant pas à l'éligibilité à l'AVPF. En application de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale, l'affiliation à l'AVPF est soumise à des conditions de ressources qui varient selon la prestation qu'ils perçoivent et selon leur situation conjugale.

(1) Sous réserve de l'application de la règle consistant à ne retenir que les vingt-cinq années les plus avantageuses en termes de revenus.

(2) L'article 12 du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale prévoit néanmoins de prendre en compte les trimestres cotisés au titre de l'AVPF dans la détermination de l'éligibilité au dispositif de carrières longues, dans la limite de quatre trimestres.

(3) Article L. 351-5 du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(5) Premier alinéa de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale.

CONDITIONS D’AFFILIATION À L’AVPF

| Condition 1 | Condition 2 | | Condition 3 | |
|--|---|---|---|---|
| <i>Prestations ou situations ouvrant droit à l’affiliation</i> | <i>Condition d’activité professionnelle réduite de la personne à affilier / plafond de revenu professionnel</i> | | <i>Plafond de ressources</i> | |
| | <i>Personne isolée</i> | <i>Personne en couple</i> | <i>Personne isolée</i> | <i>Personne en couple</i> |
| 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 au 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 < ou égal à 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 | | Pas de condition de ressources | |
| Congé de proche aidant (CPA) | Ne pas exercer d’activité professionnelle | | | |
| 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 revenu suivants : – Revenus N < à 13,6 % du PASS : affiliation à taux plein ; – Revenus N compris entre 13,6 % du PASS et 63 % du PASS : affiliation à taux partiel ; – Revenus N > à 63 % du PASS : pas d’affiliation Pour un enfant ou un adulte handicapé, le taux d’incapacité permanente est de 80 % | | | |

Source : direction de la sécurité sociale.

N.B. AAH : allocation aux adultes handicapés ; AEEH : allocation d’éducation de l’enfant handicapé ; AJPP : allocation journalière de présence parentale ; PAJE : prestation d’accueil du jeune enfant ; PASS : plafond annuel de la sécurité sociale. S’agissant de l’affiliation à l’AVPF au titre du CPA, elle est ouverte aux personnes employées par la personne aidée lorsque celle-ci perçoit l’allocation personnalisée d’autonomie ou la prestation de compensation du handicap.

● Les proches aidants jouent un rôle de plus en plus important pour la société : ils permettent le maintien à domicile des personnes dépendantes dont le nombre ne cesse croître avec le vieillissement de la population. Selon une étude de la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees),

ils seraient entre 8 et 11 millions, dont 3,9 millions de personnes aidant des seniors vivant à leur domicile en raison de leur âge ou d'un problème de santé ⁽¹⁾.

De nombreuses situations exigent des aidants qu'ils interrompent tout ou partie de leur activité professionnelle pour s'occuper d'un proche en perte d'autonomie ou en situation de handicap. La baisse de revenu afférente limite la possibilité de cotiser pour sa retraite, ce qui peut aboutir à l'absence de validation de trimestres et à la diminution du montant de la pension.

Afin d'atténuer ces conséquences, le législateur a étendu le bénéfice de l'AVPF aux personnes suivantes :

- les bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ;
- les bénéficiaires de l'allocation journalière du proche aidant (AJPA) et les bénéficiaires du congé de proche aidant (CPA) pour les périodes où ils ne touchent pas l'AJPA. L'affiliation est alors limitée à un an sur l'ensemble de la carrière ;
- les travailleurs non-salariés et chômeurs qui aident un proche dans les mêmes conditions que les bénéficiaires du CPA ⁽²⁾. L'affiliation ne peut excéder une durée totale d'un an sur la carrière ;
- les parents qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle pour assumer la charge d'un enfant de moins de 20 ans en situation de handicap présentant un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % ;
- les parents qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle pour assumer, au foyer familial, la charge d'un adulte en situation de handicap qui présente un taux d'incapacité d'au moins 80 % et dont la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) reconnaît que son état nécessite une assistance ou une présence spécifiques.

● Près d'1,9 million de personnes ont bénéficié d'un report de cotisation au titre de l'AVPF en 2016 ⁽³⁾. La répartition des bénéficiaires de l'AVPF présente deux enseignements principaux :

- près de 90 % des personnes affiliées à l'AVPF sont des femmes, bien que le nombre de bénéficiaires de sexe masculin augmente chaque année ;
- la grande majorité des bénéficiaires de l'AVPF relève du volet « famille ».

(1) Mathieu Brunel, Julie Latourelle et Malika Zakri, 2019, « Un senior à domicile sur cinq aidé régulièrement pour les tâches du quotidien », Études et Résultats, n° 1103, Drees.

(2) Cette catégorie englobe non seulement les travailleurs indépendants et les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole mais également leurs conjoints collaborateurs et aides familiaux.

(3) Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale 2022 – Retraites, p. 67. Les statistiques se basent sur l'échantillon inter-régimes de retraités dont la vague la plus récente date de 2016.

RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES AYANT EU UN VERSEMENT DE COTISATIONS AU TITRE DE L'AVPF EN 2018



Notes : PAJE : Prestation d'accueil du jeune enfant - CLCA : Complément libre choix d'activité - APP/AJPP : Allocation (journalière) de présence parentale - AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé - AAH : Allocation adulte handicapé - CPA : congé de proche aidant ; les données présentées ici montrent les versements de cotisations au titre de l'AVPF, elles concernent donc des personnes encore actives (ou du moins n'ayant pas liquidé leur retraite) en 2016.

Source : Cnaf, chiffres-clés des prestations légales 2020.

Selon les travaux de la Drees, le coût total de l'AVPF représentait 3,1 milliards d'euros en 2016. Compte tenu des récentes extensions de son champ d'application, le dispositif monte en charge progressivement. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2022, 57,5 % des nouvelles retraitées du régime général en 2019 en bénéficient contre 37 % en 2005 tandis que la part des hommes en bénéficiant augmente plus légèrement, passant de 8,8 % en 2010 à 11,5 % en 2019 ⁽¹⁾.

B. CETTE SOLUTION N'APPARAÎT PAS ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA SITUATION DES AIDANTS

1. Le système manque de lisibilité

- Si l'affiliation à l'AVPF est automatique – à l'exclusion de l'affiliation au titre du congé de proche aidant et de l'aide à un adulte en situation de handicap –, les règles qui en définissent l'éligibilité sont complexes et varient grandement en fonction de la catégorie d'affilié. Ces différences s'expliquent notamment par le fait que l'AVPF couvre deux publics distincts qui se trouvent interrompre ou réduire leur activité pour des raisons différentes.

Ainsi, à la différence de ce qui est exigé pour les personnes relevant du volet « famille » de l'AVPF, le bénéfice de l'affiliation n'est-il pas subordonné à des conditions de ressources du ménage pour les personnes relevant du volet « aidant ». La complexité des règles peut amener certaines personnes à éviter la situation de proche aidant par peur de ne pouvoir bénéficier du maintien de leurs droits à la retraite.

(1) Cour des comptes, rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2022, p. 247.

- La répartition du financement des cotisations versées par les branches famille et autonomie de la sécurité sociale apparaît, en outre, peu cohérente au regard des règles de compensation en vigueur.

Si la Cnaf et la CCMSA versent l'intégralité des cotisations à l'assurance vieillesse pour l'ensemble des personnes affiliées à l'AVPF, la branche autonomie ne rembourse à la branche famille que les cotisations versées au nom des personnes affiliées au titre de l'AJPA ou du CPA ⁽¹⁾, à l'exclusion de celles versées pour les autres aidants.

2. Certains aidants restent exclus de l'affiliation à l'AVPF

- Les règles d'affiliation à l'AVPF pour le volet « aidant » n'apparaissent plus adaptées à la situation des personnes concernées, notamment du fait de l'évolution des règles d'éligibilité aux prestations qui permettent d'y prétendre. En effet, à l'heure actuelle, les personnes assumant la charge d'un adulte présentant un taux d'incapacité de 80 % ne peuvent être affiliées à l'AVPF qu'à la double condition suivante :

- que la prise en charge s'effectue au domicile de la personne aidante ;
- que la personne aidée présente un lien familial avec la personne aidante ⁽²⁾.

Ces règles, qui semblent cohérentes avec l'objectif initial de l'AVPF, excluent automatiquement les aidants qui ne cohabitent pas avec la personne dont ils assument la charge.

- De plus, ne peuvent aujourd'hui prétendre à l'AVPF les parents d'enfants en situation de handicap dont le taux d'incapacité est inférieur à 80 %. Or, ces parents peuvent également être amenés à réduire ou interrompre leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants et se retrouver dans l'incapacité de cotiser pour leur retraite.

Cette problématique est au demeurant reconnue par les pouvoirs publics puisque certaines prestations telles que les compléments de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ⁽³⁾, qui visent à compenser la réduction ou l'interruption d'activité, sont ouvertes aux parents dont les enfants présentent un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %.

Les conditions d'affiliation à l'AVPF sont donc aujourd'hui source d'inégalité entre des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations pourtant similaires.

(1) Dixième alinéa de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale.

(2) L'article L. 381-1 exige ainsi que la personne aidée soit le conjoint, le concubin, la personne avec laquelle l'aidant a conclu un pacte civil de solidarité, qu'elle soit son ascendant, descendant ou collatéral ou qu'elle soit l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

(3) Article L. 541-1 du code de la sécurité sociale.

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et ses compléments

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) est une prestation familiale destinée, sous conditions, aux parents qui ont un **enfant de moins de 20 ans** en situation de handicap.

Attribuée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), elle est versée par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole.

L'AEEH est composée d'une allocation de base (une aide forfaitaire pour les familles qui s'occupent d'un enfant handicapé) à laquelle peuvent s'ajouter six catégories de complément, en fonction du niveau de handicap. Y sont éligibles les parents dont l'enfant présente un taux d'incapacité reconnue par la CDAPH d'au moins 50 % lorsque l'enfant bénéficie d'un accompagnement par un établissement ou un service médico-social, d'un dispositif de scolarisation adapté lié au handicap ou de soins ou de rééducations, en lien avec le handicap, préconisés par la CDAPH.

En application de l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale, les compléments d'AEEH sont accordés pour l'enfant 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, ce qui peut concerner les parents contraints de réduire ou d'interrompre leur activité professionnelle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE ASSURANCE VIEILLESSE SPÉCIFIQUE DES AIDANTS PERMETTRA DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LEUR SITUATION

A. L'ASSURANCE VIEILLESSE DES AIDANTS (AVA) INTÈGRE LES PERSONNES DÉJÀ COUVERTES PAR L'AVPF ET EST ÉTENDUE À D'AUTRES AIDANTS

1. L'AVA intègre les personnes déjà couvertes par l'AVPF

● Afin de mettre en place un cadre juridique cohérent et plus lisible, le présent article institue une assurance vieillesse spécifiquement consacrée aux aidants : l'assurance vieillesse des aidants (AVA).

Le **nouvel article L. 381-2 du code de la sécurité sociale** créé un dispositif permettant l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général de l'ensemble des personnes aujourd'hui couvertes par l'AVPF. Il reprend avec quelques modifications rédactionnelles les troisième à cinquième alinéas de l'actuel article L. 381-1 du même code permettant d'y affilier les bénéficiaires de l'AJPP, de l'AJPA ou d'un congé de proche aidant et assimilés.

● La rapporteure générale note avec satisfaction que la prise en compte des périodes d'AVPF au titre des carrières longues (article 8) et pour la détermination à l'éligibilité au MiCo majoré et le calcul de sa proratisation (article 9) est bien étendue aux trimestres validés au titre de la nouvelle AVA.

2. L'assouplissement des conditions d'éligibilité permet de couvrir des aidants non pris en charge au titre de l'AVPF

• Les règles d'affiliation sont assouplies pour les aidants d'une personne adulte en situation de handicap de deux manières :

- la condition de cohabitation est supprimée ;
- la liste des personnes aidées dont la charge ouvre droit à l'affiliation au régime général d'assurance vieillesse est considérablement élargie et ne concerne plus uniquement les parents proches.

Condition d'éligibilité au congé de proche aidant relative à la qualité de la personne aidée (article L. 3142-16 du code du travail)

Un salarié a droit à un congé de proche aidant lorsque l'une des personnes suivantes présente un handicap ou une perte d'autonomie :

- 1° Son conjoint ;
- 2° Son concubin ;
- 3° Son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ;
- 4° Un ascendant ;
- 5° Un descendant ;
- 6° Un enfant dont il assume la charge au sens de l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale ;
- 7° Un collatéral jusqu'au quatrième degré ;
- 8° Un ascendant, un descendant ou un collatéral jusqu'au quatrième degré de son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ;
- 9° Une personne âgée ou handicapée avec laquelle il réside ou avec laquelle il entretient des liens étroits et stables, à qui il vient 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.

À cette fin, le **sixième alinéa du nouvel article L. 381-2 du code de la sécurité sociale** reprend le neuvième alinéa de l'actuel article L. 381-1 en supprimant la référence au foyer familial et en alignant la liste des personnes aidées ouvrant droit à l'AVA sur celle ouvrant droit à un congé de proche aidant.

• L'affiliation à l'AVA est également élargie aux parents d'enfants présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et éligibles à un complément d'AEEH, sous réserve que l'un des parents n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement une activité à temps partiel.

La rapporteure générale salue cet élargissement qui concernerait, selon l'étude d'impact, près de 32 000 personnes. Le périmètre retenu lui semble équilibré au regard des finalités que poursuit la création de l'AVA. Le fait de circonscrire l'extension du dispositif aux parents d'enfants percevant un complément d'AEEH – qui vise notamment à compenser la perte de revenus induite par la cessation ou la réduction d'activité professionnelle des parents – apparaît pertinent puisqu'il s'agit de permettre à des personnes contraintes de réduire leur activité de continuer à se créer des droits à la retraite.

B. LES RÉGLES DE FINANCEMENT SONT RÉÉQUILIBRÉES AU PROFIT DE LA BRANCHE FAMILLE

1. Les cotisations versées au titre de l'AVA seront prises en charge par la branche autonomie, par cohérence avec le public concerné

- Comme le prévoit le droit en vigueur pour l'AVPF, le nouvel article L. 381-2 du code de la sécurité sociale dispose que les organismes débiteurs des prestations familiales versent des cotisations à l'assurance vieillesse, lesquelles seront calculées sur des bases forfaitaires.

L'étude d'impact précise que les règles de calcul seront identiques à celles actuellement applicables aux cotisations versées au titre de l'AVPF. Elles seront donc versées sur la base d'un salaire équivalent à 169 heures rémunérées au Smic.

Les règles de compensation entre branches sont toutefois rééquilibrées au profit de la branche famille. En application du **dernier alinéa de l'article L. 381-2**, la CNSA aura la charge de rembourser à la Cnaf les cotisations acquittées au titre de l'ensemble des personnes affiliées à l'AVA, à l'exclusion de celles percevant l'allocation journalière de présence parentale.

Ce transfert financier est estimé à 170 millions d'euros en 2024 et 55 millions d'euros dès 2023.

- En outre l'élargissement de l'AVA à de nouveaux publics représenterait un coût évalué à 140 millions d'euros en année pleine dont :

- 25 millions d'euros pour l'élargissement aux aidants d'adultes handicapés non cohabitants et non membres de la famille ;

- 115 millions d'euros pour l'élargissement aux parents d'enfants en situation de handicap présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et bénéficiaires d'un complément d'AEEH.

Comme le précise l'annexe 2, il s'agit d'un coût en cotisation correspondant à un versement de la Cnaf vers la Cnav. Compte tenu des règles de compensation envisagées, la mesure est neutre pour la Cnaf – puisqu'elle est remboursée par la CNSA – ; elle représente une recette pour la Cnav et un coût pour la CNSA.

Ce transfert s'accompagne d'une modification de 0,32 points des parts du produit de la taxe sur les salaires respectivement allouées à la branche famille – qui passe de 17,19 % du produit de ladite taxe à 16,87 % – et à la branche autonomie – de 4,25 % à 4,57 % (**2° du I**).

2. L'application des dispositions outre-mer

● L'AVA sera applicable aux assurés de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de La Réunion, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Il est créé un **article L. 753-6-1** dans le titre du code de la sécurité sociale relatif aux dispositions particulières applicables à ces collectivités d'outre-mer afin d'étendre le bénéfice de l'AVA à tous leurs résidents qui remplissent les mêmes conditions que celles exigées en droit commun.

Par coordination, l'article L. 753-6, relatif à l'application de l'AVPF dans lesdites collectivités, est expurgé des mentions applicables aux aidants.

3. Les modifications de coordination rédactionnelle

● Afin de tirer les conséquences de la création de l'AVA, le **I du présent article** opère des coordinations rédactionnelles concernant :

– l'assujettissement des avantages de retraite aux cotisations d'assurance maladie, de maternité, d'invalidité et de décès (**1° du I**) ⁽¹⁾ ;

– la compensation entre les régimes obligatoires de sécurité sociale comportant un effectif minimum – « compensation démographique généralisée » (**3° du I**) ⁽²⁾ ;

– le champ d'application de la couverture du régime général (**4° du I**) ⁽³⁾ ;

– l'assurance volontaire aux risques invalidité et vieillesse des personnes assumant 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 (**6° du I**) ⁽⁴⁾.

● Le **II** opère une coordination dans le code rural et de la pêche maritime afin de permettre la prise en compte des trimestres acquis au titre de l'AVA, comme de l'AVPF, dans la détermination de la durée minimale d'assurance ouvrant droit au bénéfice de la pension majorée de référence (PMR) des assurés du régime des non-salariés agricoles ayant pris leur retraite avant le 1^{er} janvier 2002 (**II**) ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 131-2 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 200-1 du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 742-1 du code de la sécurité sociale.

(5) Article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime.

TITRE III FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE EMPLOI ET RETRAITE

Article 13 **Amélioration de la transition entre l'emploi et la retraite**

Le présent article propose d'améliorer les deux principaux dispositifs qui visent à assurer une bonne transition entre l'emploi et la retraite. Il s'agit d'abord de permettre aux personnes en situation de cumul emploi-retraite « intégral » de continuer, dans cette période, à se créer des droits à la retraite, ce qui était proscrit pour l'intégralité des régimes depuis 2014. En cas de crise, le présent article autoriserait également le pouvoir réglementaire à assouplir les conditions qui encadrent le cumul emploi-retraite « plafonné », pour une durée maximale de dix-huit mois. Des dispositions spécifiques sont également prévues pour les militaires, afin de leur permettre de cumuler la pension de retraite et la pension d'invalidité, dans une certaine limite.

Ensuite, les conditions d'accès à la retraite progressive, encore trop peu utilisée malgré son fort intérêt pour assurer une bonne transition entre emploi et retraite, seront rendues plus flexibles. En effet, ce dispositif sera ouvert aux fonctionnaires, aux avocats et aux professions libérales. En outre, le refus de l'employeur sera plus strictement encadré, afin que celui-ci ne puisse intervenir que lorsque la quotité de travail souhaitée est incompatible avec l'activité économique de l'entreprise. Une information spécifique sera également assurée par le groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite pour que l'estimation indicative globale (EIG), transmise aux assurés dès 55 ans, comprenne une simulation des droits à la retraite en cas d'utilisation de la retraite progressive.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE CUMUL EMPLOI-RETRAITE ET LA RETRAITE PROGRESSIVE ONT ÉTÉ RÉGULIÈREMENT RÉFORMÉS POUR EN ASSOULPIR LES CONDITIONS D'ACCÈS, MÊME SI LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

● La transition entre l'emploi et la retraite constitue un enjeu particulièrement central pour s'assurer d'être en capacité de prendre sa retraite dans de bonnes conditions, en ayant anticipé les principaux défis que pose cette nouvelle période. Pour cela, deux dispositifs principaux ont été mis en place en France : le cumul emploi-retraite et la retraite progressive.

En vigueur depuis plusieurs décennies, ces mécanismes ont pu faire la preuve de leur efficacité pour assurer une bonne transition entre activité et retraite, en évitant notamment une rupture trop brutale. Régulièrement réformés, le cumul emploi-retraite et la retraite progressive ont vu leurs conditions d'accès assouplies et le nombre de leurs bénéficiaires augmenter, malgré des obstacles qui persistent.

● Par ces allègements réguliers des conditions d'entrée dans les dispositifs de transition entre emploi et retraite, la France s'est inscrite dans le mouvement de

réformes des pays de l'OCDE. En effet, depuis 2017 ⁽¹⁾, cette dernière recommande de lever tout obstacle au cumul de l'emploi et de la retraite et de le rendre plus attractif. Les États membres de l'Union européenne et de l'OCDE ont donc, dans les années récentes, multiplié les réformes visant à dissuader de recourir à une retraite anticipée et à favoriser les départs à la retraite plus tardifs :

Exemples de réformes d'États de l'OCDE visant à améliorer le cumul entre emploi et retraite

Plusieurs exemples montrent qu'un certain nombre d'États de l'OCDE ont entrepris de faciliter les situations de cumul entre emploi et retraite :

- le Canada a assoupli le critère de revenu pour les bénéficiaires du « complément de revenu ciblé vieillesse » en juillet 2020 ;
- la Grèce a augmenté la part de la pension pouvant être perçue en travaillant de 40 % à 70 % ;
- le Japon a introduit une réévaluation des montants de pensions pour les retraités continuant à travailler. À partir d'avril 2022, les montants des pensions sont recalculés une fois par an lorsque le bénéficiaire continue de travailler. Le plafond de pension pour les retraités continuant à travailler a également été augmenté ;
- en Slovénie, une fois l'âge légal de la retraite à taux plein atteint, les travailleurs restant à temps plein peuvent recevoir 40 % de leur pension pendant les trois premières années et 20 % ensuite ;
- en 2022, la Hongrie exempte les personnes qui cumulent emploi et pension de retraite des contributions patronales et salariales ;
- en Suède, le droit de rester en emploi sera étendu de 67 ans à 69 ans d'ici 2023 ;
- en 2018, la Roumanie autorise les femmes à rester employées après l'âge légal de la retraite en étendant leur contrat, avec comme objectif de faire converger les âges légaux de retraite des femmes et des hommes ;
- le Danemark a introduit des règles de versements de pensions plus flexibles pour les départs à la retraite différés.

● Dans ce contexte, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a bien rappelé, dans son dernier rapport annuel, que « *si des progrès ont été réalisés ces dernières années en matière d'emploi des seniors, la question des transitions vers la retraite reste prégnante car une proportion sensible des assurés passe par des périodes de chômage ou d'inactivité entre leur sortie définitive du marché du travail et leur départ à la retraite* » ⁽²⁾. Il est donc primordial de prêter une attention particulière aux dispositifs assurant cette transition.

(1) OECD (2017), « *Pensions at Glance 2017* » (page 28).

(2) Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel, « Évolutions et perspectives des retraites en France », septembre 2022* (page 245).

A. LES CONDITIONS D'ACCÈS AU CUMUL EMPLOI-RETRAITE ONT ÉTÉ ASSOUPLIES À PARTIR 2003, CONDUISANT À UNE AUGMENTATION RÉGULIÈRE DU NOMBRE DE RETRAITÉS EN SITUATION DE CUMUL

1. Des réformes régulières pour simplifier le recours au cumul emploi-retraite

a. Le principe du cumul emploi-retraite

● Aujourd'hui prévu à l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, le cumul emploi-retraite est consubstantiel au principe même du régime de retraite en France, depuis sa création en 1945. Ce cumul se définit comme la possibilité pour un retraité de reprendre une activité rémunérée tout en ayant liquidé sa pension. Ainsi, à la différence d'autres dispositifs (notamment la surcote), le cumul n'entraîne pas le report du départ à la retraite.

Le cumul emploi-retraite présuppose une liquidation de la retraite, ce qui nécessite au préalable la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur (ou, pour les non-salariés, la cessation d'activité). Certaines activités font toutefois dérogation à ce principe ⁽¹⁾.

● Les principales réformes de ce dispositif ont eu lieu en 2003, 2009 et 2014 et en ont permis d'importants assouplissements, afin de faire en sorte qu'un plus grand nombre de retraités puissent s'en saisir. Ce mouvement s'inscrit pleinement dans le cadre européen. En effet, comme l'a indiqué le Conseil d'orientation des retraites dès 2018 ⁽²⁾, il n'existe aucune restriction à ce type de cumul au Royaume-Uni, en Suède et en Italie. En parallèle, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne autorisent ce cumul sous conditions.

b. Les réformes de 2003 et 2009

● La réforme des retraites de 2003 ⁽³⁾ a permis de cumuler intégralement une pension avec une activité, si celle-ci relève d'un autre régime. Toutefois, le cumul d'un emploi et d'une retraite au sein d'un même régime est soumis à des règles qui diffèrent d'un régime à l'autre.

● La LFSS 2009 ⁽⁴⁾ a permis d'assouplir une nouvelle fois les modalités de cumul, en permettant que tout retraité, quel que soit son régime, puisse cumuler intégralement ses pensions de retraite avec des revenus d'activité, s'il liquide

(1) Il s'agit des activités de mannequinat, des activités à caractère artistique, littéraire ou scientifique exercées à titre accessoire, de la participation à des activités juridictionnelles ou assimilées, des activités d'hébergement en milieu rural réalisées avec des biens patrimoniaux ou encore, pour les médecins et infirmiers en retraite, des activités de vacation accomplies dans des établissements de santé ou au sein d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux.

(2) Conseil d'orientation des retraites (2018), « L'activité des seniors et les transitions emploi-retraite à l'étranger ». Document N° 12. Séance du groupe de travail « Transition emploi-retraite et niveau de vie » du 14 novembre 2018.

(3) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(4) Article 88 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

intégralement sa retraite au taux plein et qu'il fait valoir la totalité de ses droits à la retraite ⁽¹⁾.

c. La réforme de 2014

● La loi du 20 janvier 2014 ⁽²⁾ (dite « réforme Touraine ») a parachevé le mouvement d'assouplissement du cumul emploi-retraite. Pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2015, le cumul emploi-retraite est désormais possible sous deux formes, en fonction de la possibilité ou non de liquider sa retraite à taux plein.

● D'une part, il s'agit du cumul « libéralisé » ou « intégral », prévu depuis la loi de 2009, pour les retraités ayant atteint soit l'âge d'ouverture des droits et obtenu la durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein soit l'âge d'annulation de la décote ⁽³⁾.

● D'autre part, le cumul « plafonné » permet d'intégrer dans le dispositif les cas où le cumul intégral ne serait pas possible. Les règles du cumul plafonné dépendent du régime d'affiliation. En particulier, la somme du revenu d'activité et du revenu de remplacement ne peut dépasser un certain seuil :

– pour le régime général, le régime des salariés agricoles et les assurés relevant des régimes spéciaux ⁽⁴⁾, ce plafond est calculé sur la base de la moyenne mensuelle des trois derniers salaires perçus avant la retraite ou une limite fixée par référence au Smic si cette limite est plus avantageuse ⁽⁵⁾. À ce titre, les assurés dont le cumul entre pension et revenus d'activité professionnelle dépasse le plafond de ressources peuvent désormais obtenir une réduction de leur pension, plutôt que sa suspension ⁽⁶⁾. Ce cumul partiel est ouvert dès 55 ans. En outre, l'activité ne peut être reprise qu'à l'issue d'un délai de six mois après la date d'entrée en jouissance de la pension ;

– dans les régimes de la fonction publique et des marins, le total des pensions et revenus d'activité est plafonné dans la limite du tiers du montant annuel

(1) On parle alors de cumul emploi-retraite « libéralisé » ou « intégral ».

(2) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, complétée par le décret n° 2014-1713 du 30 décembre 2014 relatif au cumul d'une activité rémunérée et d'une pension de vieillesse et par deux circulaires (circ. DSS n° 2011-347, 29 décembre 2014 ; circ. Cnav n° 2015-08, 6 février 2015)

(3) À titre dérogatoire, les départs anticipés au titre du compte professionnel de prévention permettent aux assurés concernés de bénéficier du cumul intégral dès l'âge d'ouverture des droits, sans condition sur leur durée de validité.

(4) Article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

(5) Articles D. 161-2-9 et D. 161-2-7 du code de la sécurité sociale.

(6) Le décret n° 2017-416 du 27 mars 2017 relatif au plafonnement du cumul d'une activité rémunérée et d'une pension de retraite met en place l'écêtement de la pension de retraite des assurés en cumul emploi-retraite plafonné en cas de dépassement du plafond de revenus. Une circulaire de la Cnav a également compilé les mesures des circulaires antérieures (circ. Cnav n° 2017-41 du 12 décembre 2017).

brut de la pension, majoré de la moitié du minimum garanti annuel, soit 7 046,01 euros pour une carrière complète de quarante années de cotisations ⁽¹⁾ ;

– au sein du régime de la sécurité sociale des indépendants, le plafond applicable est un plafond de revenus annuels d’activité, fixé à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), éventuellement majoré à un PASS en quartier prioritaire de la politique de la ville ou en zone de revitalisation rurale ⁽²⁾ ;

– le régime des professions libérales (CNAVPL) autorise également le cumul emploi-retraite partiel, mais limite les revenus d’activité annuels nets à un PASS ⁽³⁾.

● La réforme de 2014 a également permis d’harmoniser, entre les régimes, les conditions de cumul entre emploi et retraite. Il s’agissait en particulier de permettre de faciliter le cumul en cas de versement de pensions provenant de différents régimes. À ce titre, avant cette réforme, si un assuré reprenait une activité dans un autre régime que celui ou ceux dans lesquels il avait liquidé ses droits au moment de son départ à la retraite (cumul inter-régimes), il pouvait continuer à valider de nouveaux droits. En revanche, s’il reprenait une activité dans le même régime (cumul intra-régime), cela n’était pas possible. Désormais, la reprise d’activité ne génère plus aucun droit à retraite aux régimes où la liquidation a déjà eu lieu ⁽⁴⁾.

Ce principe connaît toutefois de rares exceptions ⁽⁵⁾, notamment :

– les assurés des régimes spéciaux bénéficiaires d’une pension de retraite liquidée pour invalidité ;

– les titulaires d’une pension militaire ;

– les danseurs du ballet de l’Opéra national de Paris, mais seulement à compter de 62 ans ;

– les anciens agents relevant du régime de retraite des mines d’une des entreprises minières ou ardoisières relevant de l’Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs ayant cessé leur activité ou ayant été mise en liquidation judiciaire avant le 31 décembre 2015, à compter de 62 ans.

(1) Article L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(2) Article L. 634-6 du code de la sécurité sociale.

(3) Id.

(4) Article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale.

(5) Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d’examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite, sur le projet instituant un système universel de retraite, tome I, par M. Guillaume Gouffier-Cha (rapporteur général), M. Nicolas Turquois, M. Jacques Maire, Mme Corinne Vignon, Mme Carole Grandjean et M. Paul Christophe (rapporteurs), 11 février 2020 (page 397).

Il faut également noter que l'article 26 du projet de loi (non adopté) créant un système universel de retraite proposait que les cumulants puissent s'ouvrir de nouveaux droits à la retraite dès 2022, indépendamment du système proposé.

- Au total, à la suite de ces trois réformes, les deux dispositifs de cumul (intégral ou plafonné) sont applicables aux assurés du régime général, du régime des salariés agricoles et relevant de l'un des régimes spéciaux de retraite mentionnés à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾, sous certaines conditions. Ils s'appliquent également aux travailleurs indépendants ⁽²⁾, au régime des professions libérales ⁽³⁾ ainsi qu'aux agents publics relevant de l'une des trois fonctions publiques, aux ouvriers de l'État et aux marins ⁽⁴⁾, avec cependant des plafonds distincts du régime général pour le cumul-emploi retraite « plafonné ». Enfin, le régime des avocats ⁽⁵⁾ et celui des non-salariés agricoles ⁽⁶⁾ n'autorisent que le cumul emploi-retraite « libéralisé ».

d. Les cas spécifiques des médecins, infirmiers et militaires

Les médecins, les infirmiers et les militaires bénéficient de conditions particulières d'exercice du cumul emploi-retraite, en raison des spécificités de ces professions.

i. Le cumul emploi-retraite des médecins et infirmiers

- Selon la Drees ⁽⁷⁾, au 1^{er} janvier 2018, près de 10 % des médecins libéraux ou ayant une activité mixte exercent dans le cadre du dispositif cumul emploi-retraite (soit un peu plus de 12 000 médecins). La cessation d'exercice définitive de ces bénéficiaires intervient en moyenne à 69,5 ans, après avoir cumulé un revenu d'activité et une pension de retraite pendant près de quatre ans.

- Compte tenu des enjeux liés à l'accès aux soins, les médecins et infirmiers en cumul emploi-retraite bénéficient de plusieurs spécificités afin d'inciter à leur maintien :

- l'obligation de cessation d'activité, condition au cumul emploi retraite intégral ⁽⁸⁾, n'est pas exigée pour les médecins ou infirmiers en retraite qui poursuivent une activité correspondant à des vacances accomplies dans des

(1) Il s'agit des régimes suivants : le régime des industries électriques et gazières (CNIEG) ; le régime de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) ; le régime de la régie autonome des transports parisiens (RATP) ; le régime des clercs et employés de notaires (CRPCEN) ; le régime de la Banque de France ; le régime de l'Opéra national de Paris ; le régime de la Comédie-Française ; le régime du personnel des entreprises minières et assimilé (CANSSM) ; le régime du Port autonome de Strasbourg.

(2) Article L. 634-6 du code de la sécurité sociale.

(3) Id.

(4) Dans les conditions prévues aux articles L. 84 à L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(5) Article L. 653-7 du code de la sécurité sociale.

(6) Article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime.

(7) Drees, *Études & Résultats*, N° 1097, décembre 2018.

(8) Article L. 161-22 du code de la sécurité sociale.

établissements de santé ou des établissements ou services sociaux et médico-sociaux ⁽¹⁾. Les activités correspondant à des vacations peuvent être poursuivies sous une certaine durée ⁽²⁾ ;

– les médecins retraités reprenant une activité en qualité de médecin dans une zone de désertification médicale ⁽³⁾ et dont les revenus d'activité non salariée de l'avant-dernière année sont inférieurs à 80 000 euros sont dispensés de l'affiliation à leur régime de prestation complémentaire de vieillesse (PCV) et donc du paiement des cotisations afférentes ⁽⁴⁾ ;

– les médecins retraités qui continuent à exercer leur activité dans une zone de montagne caractérisée par une offre de soins insuffisante ou des difficultés dans l'accès aux soins sont exonérés pour moitié du paiement des cotisations d'assurance vieillesse ⁽⁵⁾ ;

– l'article 13 de la LFSS 2023 ⁽⁶⁾ introduit une nouvelle exonération de cotisations, pour une durée d'un an à compter du 1er janvier 2023, pour les médecins libéraux retraités afin de favoriser le maintien en activité de ces derniers sur l'ensemble du territoire et d'ainsi lutter contre la désertification médicale. L'exonération concerne ainsi, sous réserve que leur revenu professionnel non salarié annuel soit inférieur à un montant fixé par décret, les cotisations d'assurance vieillesse dues en 2023 au titre de leurs régimes de base, complémentaire et de prestations complémentaires de vieillesse des médecins en cumul emploi-retraite intégral.

ii. Le cumul emploi-retraite des militaires

● Les militaires bénéficient également de règles plus souples en ce qui concerne le cumul entre la pension militaire et une autre activité professionnelle par rapport à celles qui s'appliquent aux fonctionnaires civils. En effet, afin de tenir compte des spécificités du métier de militaire et de la nécessité d'« offrir à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle » ⁽⁷⁾, deux principaux aménagements sont prévus :

– la possibilité d'acquérir de nouveaux droits à la retraite. À l'instar des fonctionnaires civils, les militaires peuvent, sans condition, cumuler leur pension de retraite avec une rémunération privée. Toutefois, ces derniers sont autorisés à acquérir de nouveaux droits à la retraite au titre de l'activité professionnelle qu'ils

(1) 7° de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale.

(2) Article R. 161-19 du code de la sécurité sociale.

(3) Au sens de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique.

(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.

(5) Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et aujourd'hui codifié à l'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.

(7) Article L. 4111-1 du code de la défense.

exercent au sein d'un autre régime de retraite ⁽¹⁾, par exception au principe selon lequel les activités exercées au cours de la retraite ne génèrent pas de droit nouveau au titre de l'assurance vieillesse ⁽²⁾ ;

– la possibilité de cumuler intégralement une pension militaire de retraite et une rémunération du secteur public. Compte tenu des spécificités de leurs fonctions, les militaires bénéficient d'un dispositif spécifique de cumul intégral d'une pension militaire de retraite et d'une rémunération du secteur public. De ce fait, si, au même titre que les fonctionnaires civils, la pension retraite des militaires peut être cumulée avec la rémunération versée par un employeur public ⁽³⁾, la condition de plafonnement des revenus ne s'applique pas aux militaires ayant atteint la limite d'âge ou la limite de la durée de service correspondant à leur grade.

• Ces règles favorables expliquent la part importante des effectifs de la fonction publique militaire ayant recours au cumul emploi-retraite : la Drees estime que 51 % des effectifs de la fonction publique militaire ont cumulé leur pension de retraite avec un emploi contre 7 % pour la fonction publique de l'État et 12 % pour la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ⁽⁴⁾.

2. Les retraités en situation de cumul emploi-retraite sont de plus en plus nombreux, notamment parmi les cadres et indépendants

a. Une situation de plus en plus courante

• Selon la Drees ⁽⁵⁾, en 2020, 495 000 personnes, soit 3,4 % des retraités de 55 ans ou plus résidant en France ⁽⁶⁾, déclarent exercer une activité professionnelle tout en percevant une pension de retraite. Ces personnes n'étaient que 464 000 en 2014. La croissance du nombre de ces personnes a connu un pic en 2019 et est aujourd'hui revenue au niveau de 2018.

Entre 2012 et 2016, la proportion de retraités de 66 ans ayant cumulé une pension dans leur régime principal avec un emploi au moins une fois depuis leur départ à la retraite est passée de 13,8 % à 16,4 %.

Près de 60 % des retraités en cumul emploi-retraite ont 65 ans ou plus. La réforme des retraites de 2010, en reculant l'âge légal de départ, a conduit à diminuer la proportion des retraités entre 62 et 64 ans en cumul emploi retraite, celle-ci étant passée de 28,5 % en 2014 à 22 % en 2020.

(1) Article 19 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

(2) Article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(4) Drees, « Les retraités et les retraites », édition 2022 (page 192).

(5) Ibid. (page 187).

(6) Hors Mayotte.

EFFECTIFS DES PERSONNES CUMULANT EMPLOI ET RETRAITE, PAR TRANCHE D'ÂGE ET PROPORTION DANS L'ENSEMBLE DE LA POPULATION DES 55 ANS OU PLUS PERCEVANT UNE RETRAITE

| | 2014 | | | | |
|------------------------|------------------------|---------------------------------|---|--|-----------------------------|
| | Effectifs de cumulants | Part parmi les retraités (en %) | Part parmi les personnes en emploi (en %) | Répartition par âge des cumulants (en %) | Proportion de femmes (en %) |
| De 55 à 59 ans | 58 000 | 17,7 | 2,1 | 12,6 | 46,1 |
| De 60 à 64 ans, dont : | 198 000 | 7,6 | 19,4 | 42,6 | 47,2 |
| de 60 à 61 ans | 66 000 | 9,0 | 11,3 | 14,2 | 53,2 |
| de 62 à 64 ans | 132 000 | 7,1 | 30,0 | 28,5 | 44,2 |
| De 65 à 69 ans | 143 000 | 4,3 | 67,5 | 30,9 | 40,0 |
| 70 ans ou plus | 65 000 | 0,9 | 81,9 | 13,9 | 40,2 |
| 55 ans ou plus | 464 000 | 3,4 | 11,3 | 100,0 | 43,9 |

| | 2020 | | | | |
|------------------------|------------------------|---------------------------------|---|--|-----------------------------|
| | Effectifs de cumulants | Part parmi les retraités (en %) | Part parmi les personnes en emploi (en %) | Répartition par âge des cumulants (en %) | Proportion de femmes (en %) |
| De 55 à 59 ans | 49 000 | 25,3 | 1,5 | 9,8 | 30,0 |
| De 60 à 64 ans, dont : | 154 000 | 7,2 | 11,1 | 31,0 | 44,1 |
| de 60 à 61 ans | 45 000 | 10,3 | 5,4 | 9,1 | 42,4 |
| de 62 à 64 ans | 109 000 | 6,4 | 19,6 | 22,0 | 44,8 |
| De 65 à 69 ans | 166 000 | 4,7 | 54,9 | 33,6 | 39,8 |
| 70 ans ou plus | 126 000 | 1,4 | 86,5 | 25,5 | 35,3 |
| 55 ans ou plus | 495 000 | 3,4 | 9,8 | 100,0 | 39,0 |

Source : Drees, 2022.

● En se concentrant sur les retraités de la génération 1950, la Drees constate que 16,4 % d'entre eux ont cumulé un emploi et une retraite, au sein d'un seul ou de plusieurs régimes, pendant au moins un an, entre l'année qui a suivi la liquidation de leurs droits et l'année de leur soixante-sixième anniversaire. Par comparaison, cette proportion était de 13,8 % pour la génération 1946. La Drees explique cette augmentation par « la libéralisation des conditions d'accès au cumul en 2009, dont la génération 1950 a pleinement bénéficié ».

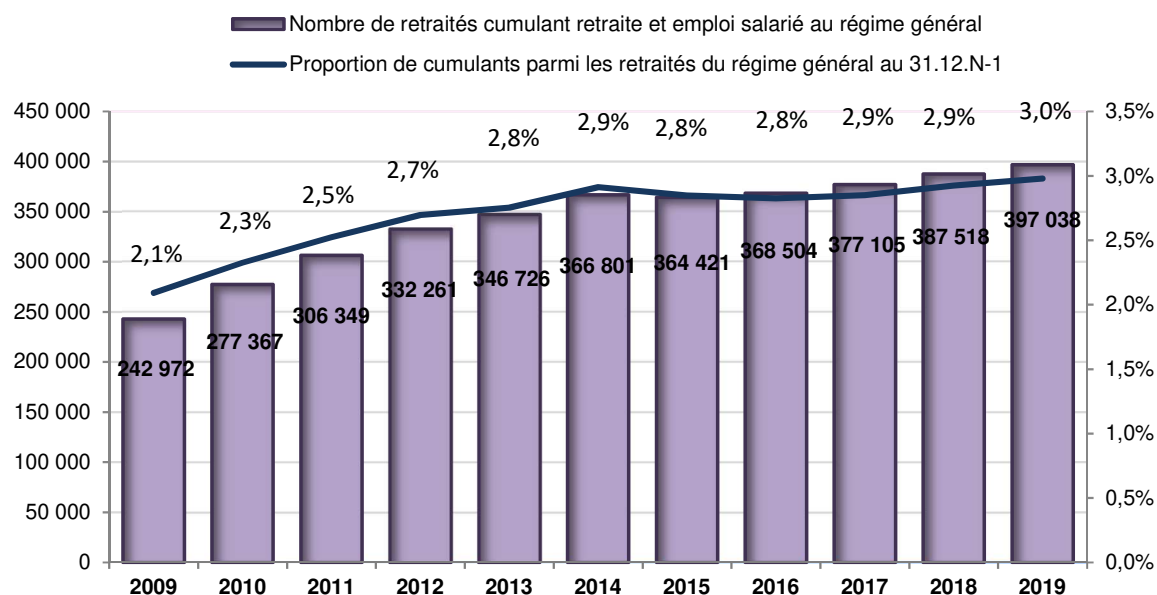
RETRAITÉS NÉS EN 1950 AYANT CUMULÉ UN EMPLOI ET UNE RETRAITE, SELON LE RÉGIME PRINCIPAL DE RETRAITE ET D'EMPLOI

| Régime d'emploi principal | Régime de retraite principal | | | | | En % |
|--|------------------------------|--------------------------------|--|------------------------------|-------------|------|
| | CNAV | Fonction publique ¹ | Indépendants, hors agriculteurs ² | MSA salariés et non-salariés | Ensemble | |
| CNAV | 15,0 | 13,4 | 15,3 | 7,6 | 14,4 | |
| Fonction publique ¹ | 1,4 | 0,9 | 0,3 | 0,5 | 1,2 | |
| Indépendants, hors agriculteurs ² | 0,8 | 0,7 | 2,7 | 0,4 | 0,8 | |
| Tous régimes d'emploi confondus | 17,3 | 15,0 | 18,3 | 8,5 | 16,4 | |

Source : Drees.

● Au total, la succession de réformes, notamment celle de 2014, a permis d'accroître fortement le nombre de retraités en situation de cumul avec un emploi. En effet, d'après la Cnav ⁽¹⁾, la proportion de retraités reprenant un emploi salarié parmi l'ensemble des retraités du régime général est passée de 2,1 % en 2009 à 3 % en 2019.

COURBE D'ÉVOLUTION DES RETRAITÉS CUMULANT UN EMPLOI SALARIÉ DEPUIS 2009



Source : Cnav.

b. Les « cumulants » sont majoritairement des cadres et indépendants, à temps partiel et polypensionnés

i. Un profil de cadre ou indépendant, plutôt masculin, avec une longue carrière professionnelle

● Selon la Drees, parmi l'ensemble des retraités en emploi, la moitié sont cadres (27,5 %) ou indépendants (22,2 %), ce qui constitue une surreprésentation de ces catégories par rapport à leur proportion dans la population active (respectivement 21,6 % et 9,1 %).

● Par ailleurs, l'Insee précise que « *les personnes exerçant un cumul emploi-retraite ont acquis un nombre important de trimestres en lien avec une longue carrière professionnelle* », en indiquant que la moitié des hommes en cumul emploi-retraite ont au moins 170 trimestres validés tous régimes, quelle que soit l'année du départ à la retraite, et les trois quarts des femmes dans cette même situation ont validé au moins 162 trimestres ⁽²⁾.

(1) <https://www.statistiques-recherches.cnnav.fr/cumul-emploi-retraite.html>

(2) Dardier, Agathe, « *Le cumul emploi-retraite – Déterminants individuels et profils types des cumulants* », *Économie et statistique*, n° 524-525, 2021 (page 126).

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE DES PERSONNES AYANT CUMULÉ UN EMPLOI ET UNE RETRAITE EN 2020

En %

| Catégorie socioprofessionnelle | Ensemble | | Femmes | | Hommes | |
|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|
| | Part parmi l'ensemble des cumulants | Part parmi l'ensemble des personnes en emploi et non retraitées | Part parmi l'ensemble des cumulants | Part parmi l'ensemble des personnes en emploi et non retraitées | Part parmi l'ensemble des cumulants | Part parmi l'ensemble des personnes en emploi et non retraitées |
| Agriculteurs exploitants | 3,0 | 3,0 | 2,6 | 1,7 | 3,2 | 4,2 |
| Artisans, commerçants et chefs d'entreprise | 19,2 | 9,1 | 16,5 | 4,9 | 20,9 | 13,4 |
| Cadres et professions intellectuelles supérieures | 27,5 | 21,6 | 18,9 | 17,2 | 33,1 | 26,1 |
| Professions intermédiaires | 12,9 | 22,6 | 12,0 | 23,7 | 13,5 | 21,5 |
| Employés | 20,9 | 26,7 | 42,1 | 43,9 | 7,3 | 9,1 |
| Ouvriers | 16,4 | 17,0 | 7,8 | 8,6 | 22,0 | 25,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : Drees.

ii. Une surreprésentation des temps partiels

- En outre, toujours selon la Drees, plus de deux tiers des emplois exercés dans le cadre d'un cumul avec la retraite le sont à temps partiel. Lorsqu'il est exercé sous cette modalité, le cumul est réalisé pour trois quarts des cas par des femmes et deux tiers des hommes.

- Pour la moitié des femmes et près d'un tiers des hommes en cumul emploi-retraite, la quotité de travail est inférieure à un mi-temps. Il s'agit là d'une surreprésentation du temps partiel par rapport à la situation des personnes en activité, puisque plus de 80 % des personnes de 55 ans ou plus en emploi et non retraitées travaillent à temps plein.

RÉPARTITION SELON LA DURÉE DU TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNES AYANT CUMULÉ UN EMPLOI ET UNE RETRAITE EN 2020

En %

| Temps de travail | Ensemble | | Femmes | | Hommes | |
|-----------------------------|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|
| | Part parmi l'ensemble des cumulants | Part parmi l'ensemble des personnes en emploi et non retraitées | Part parmi l'ensemble des cumulants | Part parmi l'ensemble des personnes en emploi et non retraitées | Part parmi l'ensemble des cumulants | Part parmi l'ensemble des personnes en emploi et non retraitées |
| Temps complet | 30,7 | 81,3 | 24,3 | 70,4 | 34,8 | 92,4 |
| Temps partiel, dont : | 69,3 | 18,7 | 75,7 | 29,6 | 65,2 | 7,6 |
| plus de 80 % | 2,4 | 2,0 | 1,7 | 3,1 | 2,9 | 0,9 |
| 80 % | 2,6 | 3,5 | 3,7 | 6,2 | 1,9 | 0,8 |
| entre 50 % et moins de 80 % | 11,5 | 5,5 | 8,5 | 8,5 | 13,4 | 2,5 |
| 50 % | 11,1 | 3,1 | 8,3 | 4,4 | 12,8 | 1,7 |
| moins d'un mi-temps | 38,4 | 4,5 | 50,9 | 7,3 | 30,3 | 1,7 |
| non renseigné | 3,3 | 0,1 | 2,6 | 0,0 | 3,8 | 0,1 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : Drees.

iii. Un cumul intrarégime qui tend à reculer

● En 2020, le nombre de retraités cumulant une pension avec un revenu d'activité au sein du même régime a reculé de 2,4 % à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), représentant 2,9 % des retraités de la Cnav. Selon la Drees, le dispositif cumul emploi-retraite concerne davantage les hommes que les femmes lorsqu'il est intrarégime, quel que soit le régime considéré. D'après les données de la Cnav, un cumulant sur deux est polypensionné ⁽¹⁾.

● Dans le régime général, la Cnav indique que « *les pensions servies aux retraités 'cumulants' en 2019 sont en moyenne 19 % plus élevées que celles de l'ensemble des retraités de droit direct en paiement au 31 décembre 2018* ». En moyenne, l'ensemble des retraités recevaient une pension de 709 euros en 2018, contre 844 euros pour les retraités en activité.

B. DEVANT PERMETTRE UNE TRANSITION FACILITÉE VERS LA RETRAITE, LE DISPOSITIF DE RETRAITE PROGRESSIVE RESTE ENCORE PEU UTILISÉ, MALGRÉ UNE FORTE AUGMENTATION DE SES BÉNÉFICIAIRES DEPUIS 2016

1. La retraite progressive, régulièrement réformée, vise à faciliter la transition entre emploi et retraite

a. Définition et périmètre

● La retraite progressive vise à faciliter la transition vers la retraite. La spécificité de ce dispositif réside dans la possibilité qu'il laisse aux personnes concernées de cumuler une activité professionnelle à temps partiel avec une fraction de leur pension de retraite, tout en continuant à cotiser pour sa retraite dans le but d'en augmenter le montant futur.

● Ce dispositif n'est accessible qu'à trois catégories de professionnels : les salariés du régime général et des régimes alignés, les exploitants agricoles et les agents non titulaires de la fonction publique. Ainsi, les fonctionnaires, les salariés des régimes spéciaux, les avocats, les voyageurs représentants placiers ⁽²⁾, les personnes qui n'ont pas le statut de salarié et ne peuvent pas produire un contrat de travail (dirigeants de sociétés commerciales) et les artisans taxis affiliés à l'assurance volontaire n'y sont pas éligibles ⁽³⁾.

(1) <https://www.statistiques-recherches.cnav.fr/cumul-emploi-retraite.html>

(2) Sauf s'ils peuvent justifier de la durée à temps partiel de leur travail.

(3) <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/hors-menu/annexe/salaries/age-depart-retraite/retraite-progressive-activites.html>

Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole exerçant leur activité à titre exclusif ⁽¹⁾ peuvent bénéficier de la retraite progressive, sous réserve de réduire leur activité et d'avoir souscrit un plan de cession progressive de l'exploitation ou de l'entreprise agricole et de remplir les conditions d'âge minimal et de durée d'assurance.

b. Évolutions du dispositif

● Introduite par la loi du 5 janvier 1988 ⁽²⁾ à la suite du rapport de la Commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse ⁽³⁾, la retraite progressive a connu plusieurs évolutions. Applicable dès l'âge de 60 ans à partir de sa création ⁽⁴⁾, ce dispositif concernait alors uniquement les salariés du secteur privé ayant validé 150 trimestres. En 1993 ⁽⁵⁾, la loi rehausse la durée d'assurance à 160 trimestres, durée ensuite ramenée à 150 trimestres à partir de 2006 ⁽⁶⁾.

● Aujourd'hui régie par l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale, la retraite progressive a été réformée par la loi de 2014 ⁽⁷⁾ et, plus marginalement, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 ⁽⁸⁾. Le code de la sécurité sociale fixe désormais trois conditions pour accéder à la retraite progressive :

– avoir atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, minoré de deux ans, c'est-à-dire en principe avoir au moins 60 ans. La réforme de 2014 a donc permis d'abaisser de deux années l'âge d'ouverture du dispositif, l'âge légal de départ étant alors de 62 ans ;

– justifier d'une durée d'assurance retraite d'au moins 150 trimestres, tous régimes de retraite obligatoires confondus. Avant la réforme de 2014, les trimestres cotisés au titre d'un régime spécial ou d'un régime de la fonction publique ne pouvaient être comptabilisés ;

– être soit un salarié exerçant une activité à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail, soit un travailleur indépendant justifiant d'une diminution de ses revenus professionnels. Le salarié doit continuer à exercer une

(1) Leur réduction d'activité est calculée soit en termes de pourcentage de cession de terres ou parts sociale (elle doit être supérieure à 35 % ou 45 %), soit en termes de durée annuelle de travail (la diminution de la durée de travail doit être au moins égale à 400 heures ou à 800 heures).

(2) Loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale.

(3) Briet, Raoul ; Joubert, Alain ; Schopflin, Pierre, « Évaluation et sauvegarde de l'assurance-vieillesse », rapport, 1987.

(4) Il s'agissait de l'âge légal de départ au moment du vote de la loi de 1988.

(5) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

(6) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Pour rappel, le taux plein était accessible à ce moment-là entre 160 et 166 trimestres selon les générations.

(7) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

(8) Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

activité professionnelle à temps partiel d'une durée comprise entre 40 % et 80 % de la durée légale ou conventionnelle du travail ⁽¹⁾.

- La pension alors versée correspond à la proportion de la pension totale équivalente à la réduction de l'activité ou du temps partiel. L'activation de ce dispositif entraîne nécessairement la liquidation des droits à la retraite dans tous les régimes, y compris certains régimes complémentaires, sachant que la fraction de pension servie est la même pour tous ces régimes. Lorsque la personne concernée par le dispositif de retraite progressive cesse totalement son activité, la pension est calculée sur la base de la réglementation en vigueur, sous réserve qu'elle ait atteint l'âge légal d'ouverture des droits. La période de retraite progressive est comprise dans le calcul de cette pension. Par exemple, un temps partiel de 65 % donne droit à 35 % de la pension.

- La LFSS 2017 ⁽²⁾ a permis d'ouvrir la retraite progressive aux salariés à employeurs multiples. La LFSS 2022 est venue compléter et clarifier le dispositif de retraite progressive, après deux arrêts du 3 novembre 2016 de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation ⁽³⁾, dans lesquels elle a jugé que les salariés dont la durée de travail est fixée par un forfait annuel en jours ne peuvent bénéficier de la retraite progressive, faute d'avoir la qualité de salariés à temps partiel.

- En outre, le Conseil constitutionnel, dans une question prioritaire de constitutionnalité de février 2021 ⁽⁴⁾, a déclaré contraires à la Constitution les mots « *qui exerce une activité à temps partiel au sens de l'article L. 3123-1 du code du travail ou* » figurant au premier alinéa de l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la LFSS 2018 ⁽⁵⁾. Il a jugé, en effet, que la loi établissait une différence de traitement entre les salariés à temps partiel et les salariés en convention de forfait exerçant une activité réduite, c'est-à-dire travaillant un nombre de jours inférieur au plafond légal ou conventionnel.

La LFSS 2022 a donc permis, afin de ne pas priver les salariés à temps partiel du bénéfice de la retraite progressive ⁽⁶⁾, de mettre la loi en conformité avec la Constitution. La LFSS ⁽⁷⁾ étend ainsi aux salariés en forfait jours le bénéfice de la retraite progressive, ainsi qu'aux salariés exerçant leur activité en temps réduit et exprimée en jours et à certains mandataires sociaux exerçant à titre exclusif une activité non salariée et justifiant d'une diminution de leurs revenus professionnels.

(1) Article R. 351-41 du code de la sécurité sociale. Avant la réforme de 2014, l'assuré devait exercer une activité avec une durée inférieure d'au moins 20 % à la durée légale. La fraction de pension était de 30 % pour une durée de travail comprise entre 60 et 80 %, de 50 % pour une durée entre 40 et 59,99 % et de 70 % pour une durée de travail inférieure à 40 %.

(2) Article 15 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

(3) Civ. 2^e, 3 novembre 2016, n° 15-26.275 et n° 15-26.276.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2020-885 QPC du 21 février 2021, Nadine F.

(5) Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

(6) Le Conseil constitutionnel avait reporté l'abrogation des dispositions jugées inconstitutionnelles au 1^{er} janvier 2022, dans le but de laisser au législateur le temps d'adapter le cadre législatif, sans pénaliser les salariés concernés.

(7) Article 110 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

2. Un dispositif de plus en plus massivement utilisé depuis 2015 mais qui reste encore marginal

a. Un nombre de bénéficiaires encore modeste

- Le dispositif de retraite progressive concernait, à la fin de l'année 2020, 24 000 personnes, d'après la Drees ⁽¹⁾.

RETRAITÉS 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 |

Source : Drees.

- Par rapport aux nombres de personnes en situation de cumul emploi-retraite (495 000 personnes à la fin de l'année 2020), le dispositif de retraite progressive reste, selon les mots de la Drees, « très marginal ». Les bénéficiaires de la Cnav sont âgés en moyenne de 61,7 ans ⁽²⁾. Au sein de la MSA salariés, 800 personnes ont recours à ce dispositif, dont 57 % de femmes. Dans ce régime, l'âge moyen des bénéficiaires est de 63,3 ans. Enfin, le montant mensuel moyen d'une retraite progressive versée par le régime général s'élève à 410 euros (450 euros pour les hommes et 394 euros pour les femmes).

RÉPARTITION DES ASSURÉS EN RETRAITE PROGRESSIVE AU SEIN DU RÉGIME GÉNÉRAL SELON LA FRACTION DE LA PENSION SERVIE AU 31 DÉCEMBRE 2021

| % de fraction | Hommes | | | Femmes | | | Ensemble | | |
|---------------|----------------------------------|---|--------------|----------------------------------|---|---------------|----------------------------------|---|---------------|
| | Montant calculé retraite normale | Montant mensuel de retraite progressive servi | Effectif | Montant calculé retraite normale | Montant mensuel de retraite progressive servi | Effectif | Montant calculé retraite normale | Montant mensuel de retraite progressive servi | Effectif |
| 20 à 30 | 1 220 € | 263 € | 2 206 | 1 102 € | 242 € | 5 663 | 1 135 € | 248 € | 7 869 |
| > 30 à 50 | 1 167 € | 525 € | 3 136 | 1 042 € | 455 € | 8 317 | 1 077 € | 475 € | 11 453 |
| > 50 | 1 116 € | 657 € | 850 | 927 € | 539 € | 2 432 | 976 € | 570 € | 3 282 |
| Total | 1 179 € | 450 € | 6 192 | 1 046 € | 394 € | 16 412 | 1 082 € | 410 € | 22 604 |

Source : Cnav.

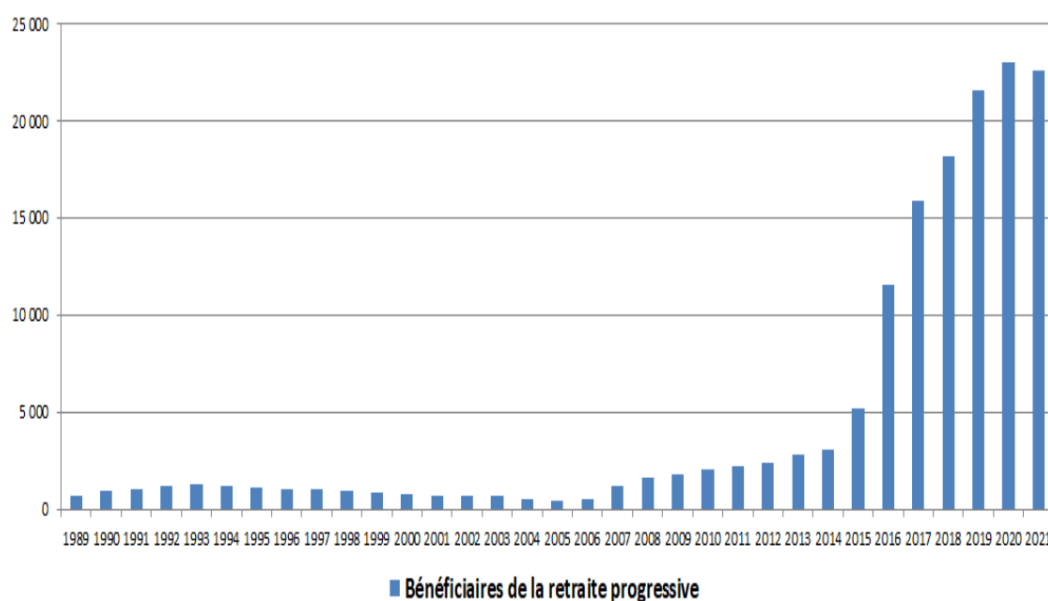
(1) Drees, « Les retraités et les retraites », édition 2022 (page 182).

(2) 61,6 ans pour les femmes et 62,1 ans pour les hommes.

b. Une forte dynamique depuis la réforme de 2014, notamment dans le régime général

● Malgré le nombre encore modeste de bénéficiaires du dispositif de retraite progressive, il faut noter que ce nombre a connu, depuis 2015, une importante augmentation, ayant notamment été multiplié par 4,4 pour le régime général depuis cette date. La Cnav note même que le nombre de bénéficiaires a augmenté de 7 % depuis 2019.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE PROGRESSIVE AU SEIN DU RÉGIME GÉNÉRAL



Source : Cnav.

Ainsi, d'après la Cnav ⁽¹⁾, la barre des 1 000 assurés avait été franchie de 1990 à 1997 avant de diminuer progressivement pour atteindre 500 assurés en retraite progressive fin 2005. À partir de 2006, le nombre d'assurés en retraite progressive évolue faiblement jusqu'en 2014. L'assouplissement des conditions d'accès à la retraite progressive en 2015 permet d'expliquer la forte augmentation du nombre de retraités, notamment à partir de l'année 2016, même s'ils ne représentent qu'un peu plus de 1 % des départs en retraite en 2016 ⁽²⁾. Le nombre de retraites progressives a ensuite légèrement baissé (- 1,8 %) entre 2020 et 2021 pour atteindre 22 604 au 31 décembre 2021.

● Les données de la Cnav permettent en effet de constater une forte augmentation du nombre de personnes en retraite progressive dans l'année qui succède une réforme visant à en assouplir les conditions : + 120 % en 2006 et

(1) <https://www.statistiques-recherches.cnnav.fr/la-retraite-progressive.html#:~:text=Au%20cours%20de%20l'ann%C3%A9e,3%20%25%20par%20rapport%20%C3%A0%202020>

(2) Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), « Qui part en retraite progressive aujourd'hui ? », Cadrage n° 37, 2018.

+ 122 % en 2016, par exemple. Avant 2014, le dispositif semblait, en outre, très mal connu des potentiels bénéficiaires : seuls 29 % des jeunes retraités déclaraient le connaître en 2012 ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AMÉLIORER LES DISPOSITIFS DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE ET DE RETRAITE PROGRESSIVE POUR EN ÉLARGIR L'ACCÈS

- Afin d'améliorer la transition entre l'emploi et la retraite, le présent article propose de continuer, dans la ligne des précédentes réformes, à flexibiliser les conditions d'accès et élargir le bénéfice du cumul emploi-retraite et de la retraite progressive, comme cela est régulièrement proposé par différents rapports et études sur le sujet.

- Dans un objectif de lisibilité, le 2° du I réorganise en trois sous-paragraphes le paragraphe « service des pensions de vieillesse » du code de la sécurité sociale, pour distinguer clairement le « cumul d'une activité professionnelle et d'une retraite », la retraite progressive et le « remboursement des cotisations d'assurance vieillesse ».

A. L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE

1. Rendre le cumul emploi-retraite créateur de droits

a. Le principe d'un cumul emploi-retraite désormais créateur de droits

- Comme indiqué plus haut, la réforme des retraites de 2014 a harmonisé « par le bas » ⁽²⁾ les règles en matière de cumul emploi-retraite, en interdisant toute création de droits nouveaux au cours du cumul. Ce dispositif reste également encore trop peu connu, par seulement 60 % des retraités ⁽³⁾, malgré une récente montée en charge. Le caractère non créateur de droits des cotisations crée un obstacle important au choix du cumul emploi-retraite, comme l'a montré une étude approfondie sur les motivations de départ à la retraite ⁽⁴⁾.

C'est pourquoi, outre des modifications rédactionnelles prévues au 3° du I, le présent article propose, comme l'avaient fait la commission des affaires sociales

(1) CNAV/COR/DREES/DSS, *Motivations de départ à la retraite*, novembre 2012.

(2) *Assemblée nationale, rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés et présenté par M. Didier Martin et M. Stéphane Viry*, 16 septembre 2021 (page 109).

(3) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, *mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés »*, rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020.

(4) Drees, CNAV, SRE, CDC, COR, DSS, Agirc-Arrco, *Enquêtes Motivations de départ à la retraite 2014 et 2017*.

de l'Assemblée nationale ou le Conseil d'analyse économique ⁽¹⁾, de remédier à ce qui est vécu comme une injustice par les personnes en situation de cumul emploi-retraite et ainsi de faire en sorte que ces cotisations ouvrent des droits. Comme l'avait déjà relevé le rapport de l'Assemblée nationale de septembre 2021, « *de même que travailler plus longtemps sans liquider sa retraite apporte une surcote, reprendre une activité alors qu'on a liquidé sa pension apporte des droits supplémentaires qui peuvent être liquidés à nouveau* » ⁽²⁾. La situation actuelle constitue, en outre, une « *exception au sein des systèmes de retraite des pays de l'OCDE* » ⁽³⁾.

● À cette fin, le 4° du **I** propose d'abroger l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale, introduit par la réforme des retraites de 2014, et qui empêche les bénéficiaires du cumul emploi-retraite de se créer des droits nouveaux. En conséquence, le **VII** propose d'adapter la loi relative à la protection du pouvoir d'achat ⁽⁴⁾, qui fait mention de cet article L. 161-22-1 A puisqu'elle a permis d'inscrire dans la loi les dispositions d'une lettre interministérielle du 8 juillet 1996 permettant aux retraités exerçant un mandat électoral local d'ouvrir à ce titre de nouveaux droits à pension auprès du régime de retraite complémentaire de l'Ircantec. Le **VII** propose ainsi de continuer, en cohérence avec les nouvelles règles du cumul emploi-retraite, à permettre aux élus des collectivités territoriales ⁽⁵⁾ percevant une indemnité et qui bénéficieraient par ailleurs d'une pension de retraite de se créer des droits.

b. Les conditions d'éligibilité à ce dispositif

● Afin de préciser le contour de cette faculté nouvelle, le 5° du **I** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 161-22-1 du code de la sécurité sociale, qui pose le principe d'une impossibilité d'ouvrir des droits à un avantage de vieillesse dans le cadre de la reprise ou de la poursuite d'une activité par un retraité, avec deux exceptions : les bénéficiaires de la retraite progressive (ce qui ne constitue pas une innovation par rapport au droit existant) et les personnes en situation de cumul emploi-retraite intégral, 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. Le 7° du **XII** précise que ce délai n'est pas applicable aux assurés qui auraient liquidé leur pension de retraite dans les six mois après le lendemain de la publication de la présente loi.

(1) Conseil d'analyse économique (Pierre Cahuc, Jean-Olivier Hairault et Corinne Prost), « *L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser* », note n° 32, mai 2016 (page 10) : « Pour restaurer la neutralité au niveau individuel, il serait souhaitable de rétablir la possibilité de continuer à accumuler des droits en cas de cumul emploi-retraite. »

(2) Assemblée nationale, rapport précité de la mission d'information sur l'emploi des travailleurs expérimentés (page 111).

(3) Ibid.

(4) Article 11 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

(5) Définis par l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale.

● Le 6° du I propose d'introduire quatre nouveaux articles dont trois (L. 161-22-1-1 à L. 161-22-1-3) visent à préciser les conditions dans lesquelles les bénéficiaires d'un cumul emploi-retraite intégral peuvent se créer des droits à la retraite dans le cadre d'une seconde liquidation :

– le nouvel article L. 161-22-1-1 vise à préciser que cette création de droits se fait sans préjudice des dispositions régissant les régimes complémentaires et sans incidence sur le montant de la première liquidation. La seconde liquidation se fera, en outre, au taux plein et aucune majoration ne sera possible. Le montant de cette nouvelle pension ne peut, enfin, être supérieur à un montant défini par décret ;

– le nouvel article L. 161-22-1-2 interdit l'acquisition de droits postérieurement à la seconde liquidation. Il reste toutefois possible de liquider simultanément des droits acquis au titre de plusieurs pensions et postérieurement à la première liquidation. Des dispositions spécifiques seront prévues par décret pour les marins, les artistes du ballet de l'Opéra national de Paris et les anciens agents du régime des mines ;

– le nouvel article L. 161-22-1-3 précise que certaines conditions ne s'appliquent pas à la nouvelle pension en cours de constitution, dans le cadre du cumul emploi-retraite intégral. Il s'agit par exemple des conditions permettant de faire valoir un droit au revenu de solidarité active ou de l'application de la réduction du montant du minimum garanti.

● Afin d'assurer une bonne information sur ce nouveau dispositif, le 6° du V ajoute aux missions de Pôle emploi⁽¹⁾ la nécessité de « *participer à l'information [des personnes] sur les dispositifs de transition entre emploi et retraite* », notamment le cumul emploi-retraite et la possibilité de constituer des droits à la retraite en situation de cumul.

Le présent article procède, en outre, à des ajustements rédactionnels en vue de prendre en compte la possibilité de liquider deux pensions à deux moments distincts, en particulier pour ce qui concerne le droit à pension de veuve ou de veuf, le droit à une pension de vieillesse allouée au titre de l'inaptitude au travail ou le droit à une pension de réversion. L'article procède également à des adaptations pour les travailleurs indépendants et les professions libérales. Des dispositions similaires sont prévues par le III au sein du code rural et de la pêche maritime⁽²⁾. En parallèle, les IV et V procèdent des ajustements rédactionnels en ce sens au sein du code des transports⁽³⁾ et du code du travail⁽⁴⁾. Les VIII et IX adaptent en conséquence les ordonnances relatives à la sécurité sociale à Mayotte⁽⁵⁾.

(1) Article L. 5312-1 du code du travail.

(2) Articles L. 732-29 et L. 732-39.

(3) Article L. 5552-21.

(4) Articles L. 1237-7 et L. 1237-9.

(5) Ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès et autonomie, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la

- De plus, pour tenir compte des dispositions spécifiques votées en LFSS 2023 ⁽¹⁾ en ce qui concerne les médecins en cumul emploi-retraite (qui sont exonérés, en dessous d'un certain niveau de revenu et pour l'année 2023, de cotisations d'assurance vieillesse), le **XI** prévoit que ces derniers ne pourront pas, sur cette période, se constituer de droits à la retraite de base en vue d'une seconde pension.

- Enfin, le **3°** du **XII** organise une période spécifique entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2023, date d'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif. En effet, les pensions liquidées après le 1^{er} septembre 2023 devront prendre en compte les droits en vue d'une nouvelle pension de vieillesse constitués, le cas échéant, à partir du 1^{er} janvier 2023, selon les règles du cumul emploi-retraite telles qu'elles entreraient en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2023.

- Au total, pour que le cumul emploi-retraite soit créateur de droits, les bénéficiaires devront remplir plusieurs conditions, notamment :

- le taux plein par la durée d'assurance ou d'âge ;
- la liquidation de toutes les pensions de retraite de base et complémentaire ;
- pour les salariés, l'impossibilité de reprendre le même emploi dans les six mois qui suivent la liquidation de la retraite ;
- l'impossibilité de liquider une pension une troisième fois, après la liquidation initiale et la liquidation à la fin de la période de cumul emploi-retraite.

Cette seconde liquidation se fera toujours au taux plein et sans remettre en cause le montant de la première pension. Le rapport de l'Assemblée nationale anticipait en 2021 une augmentation de 5 % de la pension moyenne des bénéficiaires du cumul, à comportements constants. D'après la direction de la sécurité sociale, auditionnée par la rapporteure générale, le supplément de pension devrait être, dans les premières années de mise en œuvre de ce dispositif, de l'ordre de 800 euros par an dans le régime général et dans les régimes alignés, sans compter les initiatives que pourraient prendre les régimes complémentaires en matière de création de droits en cumul emploi-retraite.

2. Flexibiliser les règles relatives au cumul emploi-retraite dit « plafonné »

- La crise sanitaire a montré l'exigence de flexibilité en ce qui concerne les conditions qui encadrent cumul emploi-retraite « plafonné » ⁽²⁾. Comme l'a rappelé

caisse de sécurité sociale de Mayotte ; ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte.

(1) Article 13 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(2) Les montants maxima de revenus applicables aux personnes en situation de cumul emploi-retraite « plafonné » sont prévus aux articles L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite, L. 161-22 du code de la sécurité sociale (deuxième alinéa), L. 634-6 du code de la sécurité sociale (premier alinéa) et L. 643-6 du code de la sécurité sociale. Les conditions liées au délai de reprise d'activité sont prévues aux articles L. 161-22 (deuxième alinéa) et L. 161-22-1 (troisième alinéa) du code de la sécurité sociale.

la Cnav ⁽¹⁾, dans le contexte de l'épidémie, des consignes temporaires dérogatoires avaient été mises en place dans le but de favoriser le retour à l'emploi du personnel soignant retraité, afin d'augmenter rapidement les effectifs. Dans cet objectif, après une initiative de la Cnav en mars 2020 ⁽²⁾, les lois du 17 juin 2020 ⁽³⁾ et du 22 janvier 2022 ⁽⁴⁾ avaient prévu que les personnels soignants retraités ayant poursuivi ou repris une activité salariée relevant du régime général dans un établissement de santé ont pu bénéficier du cumul emploi-retraite total, sans aucune condition et sans délai ⁽⁵⁾, dans des périodes bien définies entre mars 2020 et septembre 2022 ⁽⁶⁾.

L'étude d'impact du PLFSS 2022 indiquait que, pour un coût estimé à 28,8 millions d'euros, cette dérogation concernait une population éligible de 2 366 assurés, dont 200 ayant spécifiquement repris une activité en qualité de renfort. Le gain individuel par assuré était évalué à 1 200 euros par mois sur une période de quinze mois ⁽⁷⁾.

● Le 5^o du I propose donc de créer un nouvel article L. 161-22-1-4 du code de la sécurité sociale qui vise à pérenniser ce dispositif juridique en permettant, dans un objectif de flexibilité et de rapidité, de prévoir par décret ces dérogations aux conditions liées au plafond de revenus et aux délais de reprise d'activité, dans une limite d'un an renouvelable pour six mois, soit une durée totale potentielle de dix-huit mois au-delà de laquelle la voie législative serait nécessaire pour prolonger cette dérogation.

Le nouvel article L. 161-22-1-4 encadrerait les conditions dans lesquelles un décret pourrait prévoir de telles dérogations :

– ces dérogations pourraient intervenir « *lorsque des circonstances d'une exceptionnelle gravité liées à la situation sanitaire, sociale et économique, ou environnementale, ou aux besoins de maintien de l'ordre public, nécessitent en urgence la poursuite ou la reprise d'activité des assurés susceptibles d'exercer ces activités* » ;

(1)

https://www.legislation.cnnav.fr/Pages/expose.aspx?Nom=crise_covid19_crise_covid19_ex#:~:text=La%20Direction%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9,le%20mois%20de%20mai%202022

(2) La Cnav avait décidé en mars 2020, à titre dérogatoire et de manière temporaire, de permettre un cumul emploi-retraite total, sans condition, et de supprimer le délai de carence de six mois dans le cas d'une activité chez son ancien employeur. Le Gouvernement a ensuite donné instruction à l'ensemble des caisses concernées d'appliquer ces dérogations. Cf. Sénat, rapport pour avis n° 331 de Mme Chantal Deseyne, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

(3) Article 14 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

(4) Article 6 de la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

(5) Il est également possible de se référer aux lettres ministérielles du 23 mars 2020, du 15 septembre 2021 et du 29 juillet 2022.

(6) Du 23 mars 2020 au 31 juillet 2020 ; du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2022.

(7) Annexe 9 au PLFSS pour 2022 (page 10).

– ce décret devra préciser les catégories d’activités et d’assurés pouvant bénéficier de ces dérogations ;

– les dispositions prévues par le décret sont d’ordre public ;

– le décret peut prévoir des dérogations similaires pour les dispositions qui régissent les régimes complémentaires de retraite.

Les 1^o et 2^o du **XII** prévoient que le premier alinéa du nouvel article L. 161-22-1-4, qui concerne les régimes de base, entrerait en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023 et que le second alinéa, qui concerne les régimes complémentaires, n’entrerait en vigueur qu’au lendemain de la promulgation du présent projet de loi.

3. Autoriser le cumul entre la pension de retraite des militaires et la pension d’invalidité

• Dans l’objectif d’indemniser la perte de capacité de gains des anciens militaires pouvant reprendre, encore jeunes, une activité après la liquidation de leur retraite, le 10^o du **I** prévoit l’autorisation de cumuler la pension de retraite des militaires et la pension d’invalidité, dans une certaine limite. Le 10^o du **I** ajoute ainsi un article L. 351-14-2 au code de la sécurité sociale pour préciser ce point, la limite devant être déterminée par un décret en Conseil d’État.

B. L’ASSOUPLISSEMENT ET L’ÉLARGISSEMENT DES CONDITIONS D’ACCÈS À LA RETRAITE PROGRESSIVE

Le rapport de l’Assemblée nationale de septembre 2021 avait souligné les difficultés posées par la retraite progressive et pouvant en expliquer le succès très relatif ⁽¹⁾, notamment la restriction à certains régimes, la nécessité d’obtenir l’accord de l’employeur et le manque de connaissance de ce dispositif. Le présent article entend répondre à ces difficultés en opérant un nouveau « déverrouillage » des conditions qui semblent constituer des obstacles au plein déploiement de la retraite progressive.

1. Une nouvelle codification des dispositions relatives à la retraite progressive

• Pour ce faire, le 7^o du **I** introduit, dans le nouveau sous-paragraphe 2 intitulé « Retraite progressive » et créé par le **b** du 2^o du **I**, cinq nouveaux articles dans le code de la sécurité sociale (L. 161-22-1-5 à L. 161-22-1-9).

• D’abord, le nouvel article L. 161-22-1-5 vise à établir dans la loi une définition des bénéficiaires de la retraite progressive, accessible à partir de deux ans avant l’âge légal d’ouverture du droit à une pension de retraite (article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale), sous réserve de justifier d’une durée d’assurance (et

(1) Assemblée nationale, rapport précité de la mission d’information sur l’emploi des travailleurs expérimentés (page 112).

de périodes reconnues équivalentes) fixées par décret en Conseil d'État. Ces bénéficiaires sont les suivants :

– les salariés à temps partiel ou à temps réduit par rapport à la durée maximum légale exprimée en jours ou demies-journées, entre deux limites définies par décret (aujourd'hui entre 40 % et 80 %) ;

– les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles s'engageant dans une cessation progressive d'activité.

L'article rappellerait ensuite les conditions du bénéfice de cette retraite progressive, notamment la liquidation provisoire, le service d'une même fraction de retraite dans tous les régimes de base et la définition de cette fraction en fonction du temps de travail, ainsi que la possibilité de faire varier cette fraction en cas de changements dans la durée de temps de travail. Les majorations rendues possibles par le code de la sécurité sociale ou le code rural et de la pêche maritime s'appliquent également, soit dès la liquidation provisoire soit au moment de la liquidation définitive. Le 9° du I procède à des ajustements rédactionnels pour tenir compte de la création de cet article.

● Le nouvel article L. 161-22-7 précise les conditions dans lesquelles peut se faire le passage d'un service de la fraction de la pension en retraite progressive au service de la pension complète et précise qu'une retraite progressive ne peut être demandée une seconde fois.

Le nouvel article L. 161-22-8 encadre les cas dans lesquels le service de la fraction de pension pourrait être supprimé à titre définitif, sans possibilité de présenter une nouvelle demande de retraite progressive :

– lorsqu'un assuré bénéficiant de la retraite progressive serait amené à reprendre un emploi à temps complet ;

– lorsque le revenu tiré de l'activité professionnelle atteint ou excède le montant de revenu professionnel perçu avant le bénéfice de la retraite progressive ;

– lorsque les conditions de cessation d'activité agricole ne sont pas respectées.

En dehors de ces trois cas, si les conditions permettant de bénéficier de la retraite progressive ne sont plus réunies, le service de la fraction de pension est suspendu.

● Enfin, le nouvel article L. 161-22-9 prévoit la possibilité de substituer la fraction de pension vieillesse issue du dispositif de la retraite progressive à la pension d'invalidité, dès lors que l'assuré concerné a bien atteint l'âge permettant l'accès à la retraite progressive.

● Le 8° du I prévoit, en outre, de ne pas appliquer aux personnes en situation de retraite progressive le plafond du nombre d'indemnités journalières normalement

appliqué aux « *personnes ayant atteint un âge déterminé, titulaires d'une pension, rente ou allocation de vieillesse servie par un régime de sécurité sociale ou par le régime des pensions civiles et militaires* » ⁽¹⁾.

● Le 4° du XII prévoit, enfin, les conditions de transition pour les assurés qui sont actuellement en situation de retraite progressive et qui se verraient appliquer, dès le 1^{er} septembre 2023, de nouvelles conditions en matière d'âge légal de départ et de durée d'assurance. Il est ainsi prévu que les assurés actuellement en situation de retraite progressive continuent à en bénéficier dans les mêmes conditions, en attendant de remplir les conditions d'âge et de durée d'assurance telles que prévues par la présente loi.

2. L'ouverture de la retraite progressive à la fonction publique, aux avocats et aux professions libérales

● Comme le préconisaient le rapport de l'Assemblée nationale et le rapport Bellon-Mériaux-Soussan ⁽²⁾, le présent article ouvre le dispositif à un plus grand nombre de bénéficiaires potentiels : la fonction publique, les avocats et les professions libérales.

● Le nouvel article L. 161-22-1-5 prévoit ainsi que la retraite progressive est accessible non seulement aux personnes exerçant une activité salariée mais également à « *l'assuré exerçant une activité salariée ou non salariée qui, n'étant pas assujéti à une durée d'activité définie par un employeur, exerce à titre exclusif une activité lui procurant un revenu minimal et donnant lieu à diminution des revenus professionnels* ».

● En outre, le nouvel article L. 161-22-1-6 applique l'ensemble des dispositions prévues par ce nouveau sous-paragraphe aux :

– agents contractuels de la fonction publique, ce qui était déjà prévu par le droit en vigueur ;

– fonctionnaires occupant un emploi permanent à temps non complet.

● Au sein du code des pensions civiles et militaires, le 6° du II crée un nouveau chapitre V au sein du titre III du livre II, comprenant deux nouveaux articles (L. 89-1 et L. 89-2), définissant la retraite progressive pour les personnes régies par ce code ⁽³⁾, dans des conditions identiques à celles mentionnées par le code de la sécurité sociale.

(1) Article L. 323-2 du code de la sécurité sociale.

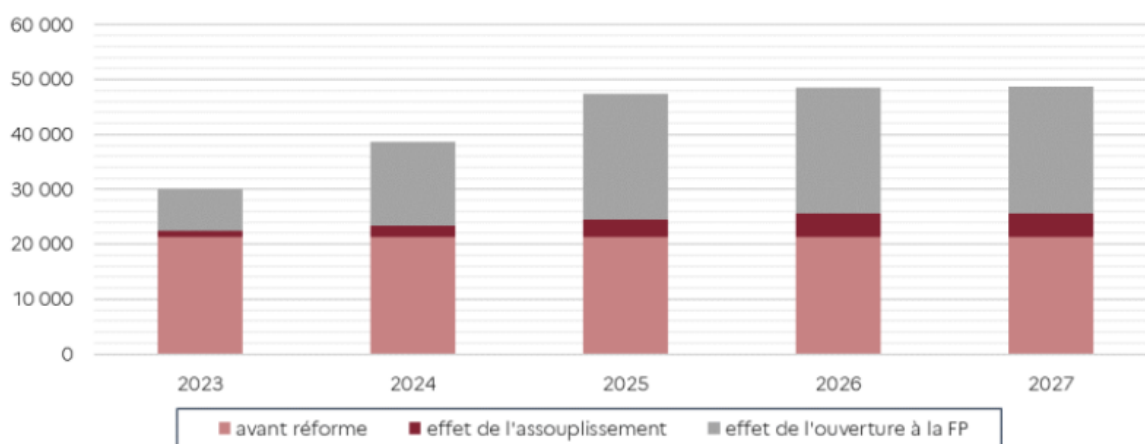
(2) Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, mission sur le maintien en emploi des seniors, « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020 (proposition 25, page 73).

(3) C'est-à-dire les fonctionnaires civils, les magistrats de l'ordre judiciaire, les militaires, leurs conjoints survivants et leurs orphelins.

● Par mesure de lisibilité, le **b** du 2° du **II** précise, à l'article L. 11 du code des pensions civiles et militaires, les types de temps partiels qui peuvent être comptabilisés, pour les fonctionnaires civils, comme des temps pleins. Il s'agit des temps partiels pour élever un enfant, du congé de présence parentale, du congé de proche aidant, du temps partiel thérapeutique et de celui mentionné au 2° de l'article L. 9.

Au total, le Gouvernement projette une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de la retraite progressive, pour atteindre près de 50 000 personnes dès 2027.

EFFECTIFS PROJÉTÉS DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE PROGRESSIVE AVANT ET APRÈS LA RÉFORME DES RETRAITES



Source : rapport du Gouvernement sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites.

● En parallèle, le 5° du **V** procède à l'adaptation de l'article du code du travail qui définit les règles en matière de temps partiel ⁽¹⁾, afin de permettre au salarié qui le demande et qui a atteint l'âge de la retraite progressive de bénéficier d'un temps partiel d'une durée hebdomadaire inférieure à celle qui pourrait être prévue par une convention ou un accord de branche étendu. Le 5° du **XII** prévoit que cette nouvelle possibilité sera ouverte aux personnes qui bénéficient d'ores et déjà de la retraite progressive.

3. L'encadrement du refus de temps partiel de la part de l'employeur

● Alors qu'en l'état actuel du droit, l'employeur est en mesure de refuser le bénéfice d'une retraite progressive à ses employés éligibles, le 3° du **V** propose une évolution majeure du dispositif, en ajoutant, pour les salariés en forfait jour, un article L. 3121-60-1 au code du travail qui précise qu'à « *défaut de réponse dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, l'accord de l'employeur est réputé acquis* ».

(1) Article L. 3123-7 du code du travail.

- Le 4° du V procède à la même évolution pour les salariés à temps partiel, en ajoutant un article L. 3123-4-1 au code de la sécurité sociale. Dans les deux cas, la loi préciserait que « *le refus de l'employeur est justifié par l'incompatibilité de la durée souhaitée par le salarié avec l'activité économique de l'entreprise* ».

- Le 8° du XII prévoit que ces nouvelles dispositions ne s'appliqueront qu'aux demandes de retraites progressives formulées à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

4. L'amélioration de l'information autour de la retraite progressive

- Les études autour de l'emploi des seniors ont régulièrement souligné un manque d'informations précises autour des dispositifs de transition entre emploi et retraite, notamment en ce qui concerne la retraite progressive. Le Conseil d'analyse économique avait ainsi indiqué que « *le dispositif de retraite progressive est sous doute peu connu. Il est en outre difficile à appréhender pour un salarié : le niveau de pension est recalculé au moment du départ définitif à la retraite, en fonction des nouveaux droits accumulés.* »⁽¹⁾ Pour continuer à accroître le nombre de bénéficiaires qu'elle jugeait encore peu satisfaisant, la Cour des comptes avait également proposé, dans son rapport de 2019, que « *les outils de simulation de la retraite [soient] adaptés afin de permettre aux salariés en activité de comparer les scénarios de sortie 'sèche' ou progressive de l'emploi* »⁽²⁾.

- Afin de mettre en œuvre ces recommandations convergentes, le 1° du I propose de modifier l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale, qui définit le droit des assurés à l'information sur le système de retraite par répartition. Dans ce cadre, il s'agit, outre des modifications rédactionnelles au **a** du 1° du I qui résultent du présent article, de préciser, au **b** du 1° du I, que l'estimation indicative globale (EIG) du montant des pensions à laquelle l'assuré concerné a droit est assortie d'une « *simulation de liquidation partielle dans le cadre d'une retraite progressive* ».

Pour rappel, l'EIG récapitule l'ensemble des droits acquis au sein de chacun des régimes de base et complémentaires. Elle est envoyée aux assurés tous les cinq ans, à partir de l'âge de 55 ans. Le groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite, qui regroupe tous les organismes de retraite assurant la gestion des régimes de retraite légalement obligatoires (base et complémentaire) ainsi que le service des pensions de l'État, est chargé de mettre en œuvre l'ensemble des outils d'information à destination des assurés, notamment l'EIG⁽³⁾.

*

* *

(1) Conseil d'analyse économique (Pierre Cahuc, Jean-Olivier Hairault et Corinne Prost), « *L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser* », note n° 32, mai 2016 (page 10).

(2) Cour des comptes, Sécurité sociale 2019, « *Chapitre V. Partir plus tôt à la retraite : des dispositifs nombreux et inégalement justifiés, une redéfinition nécessaire* », octobre 2019 (page 239).

(3) Il s'agit également du relevé individuel de situation (RIS) et l'entretien information retraite (EIR).

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

Le présent article fixe les objectifs de dépenses de la branche maladie de la sécurité sociale à 238,4 milliards d'euros pour 2023, en légère hausse par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (+ 0,03 milliard d'euros), en raison de l'intégration d'une dépense supplémentaire au titre du nouveau fonds de prévention de l'usure professionnelle pour les établissements publics de santé et médico-sociaux, institué par l'article 9 du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

I. UN SOLDE QUI RESTE LARGEMENT DÉFICITAIRE EN 2022, EN DÉPIT D'UN REBOND DES RECETTES

En 2022, **les dépenses de la branche maladie devraient se situer largement au-dessus de la prévision** effectuée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, laquelle fixait un objectif de dépenses de 230,1 milliards d'euros. Les dépenses réalisées devraient plutôt avoisiner 242,9 milliards d'euros, tirées notamment par les dépenses dédiées à la lutte contre l'épidémie de covid-19.

Cependant, la dégradation induite du solde de la branche maladie devrait se limiter à 2,8 milliards d'euros par rapport à la prévision (21,9 milliards d'euros de déficit, pour une prévision de 19,1 milliards) sous l'effet d'un **dynamisme important des recettes** lié à la reprise de l'activité à la suite des confinements. Les recettes sont également tirées par le choc d'inflation, qui se traduit par une hausse des salaires et des autres assiettes dont bénéficie la Caisse nationale d'assurance maladie, en particulier sur la taxe sur la valeur ajoutée.

En 2022, le déficit de la branche maladie devrait finalement se réduire de 4,2 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2021 (21,9 milliards d'euros contre 26,1 milliards alors).

II. VERS UNE NETTE AMÉLIORATION DU SOLDE EN 2023 SOUS L'EFFET D'UNE BAISSÉ PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 prévoyait une nette amélioration du solde de la branche maladie, lequel devait s'établir à 7,1 milliards d'euros de déficit, une amélioration de 14,7 milliards d'euros par rapport à 2022.

Cette amélioration du solde est principalement permise par **une réduction attendue des dépenses**, à commencer par celles dédiées à la lutte contre l'épidémie de covid-19 : alors qu'elles devraient se monter à 12,1 milliards d'euros en 2022, la prévision pour 2023 se limite à 1 milliard d'euros.

Cette baisse des dépenses serait aussi favorisée par la mesure de transfert des indemnités journalières au titre du congé maternité postnatal à la branche famille, pour 2 milliards d'euros.

Du côté des recettes, il est prévu que les cotisations nettes seront moins dynamiques qu'en 2022 (+ 3,5 % après + 5,7 %) en raison du ralentissement de l'activité économique, qui se traduirait par une moindre évolution à la fois de la masse salariale du secteur privé (+ 4,8 % après + 8,4 %) et du secteur public, en dépit de l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice.

Par ailleurs, le dynamisme attendu des allègements généraux, mais aussi la baisse des cotisations maladie des travailleurs non-salariés prévue dans la loi du 16 août 2022)⁽¹⁾, devraient également contribuer à freiner la progression des cotisations sociales.

Enfin, il convient de noter une baisse des recettes prévisionnelles entre le projet de loi et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 comme le montre le tableau ci-dessous. Cette révision à la baisse s'explique par une actualisation des prévisions, ainsi que par certaines mesures contenues dans la loi de financement pour 2023.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DE LA BRANCHE MALADIE

(en milliards d'euros)

| | Réalisé 2021 | Tendanciel 2022 | Prévisionnel 2023 (PLFSS) | Prévisionnel 2023 (LFSS) | Prévisionnel 2023 (PLFRSS) |
|-----------------------|-----------------|--------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Charges nettes | 235,4 | 242,9 | 238,3 | 238,3 | 238,4 |
| Produits nets | 209,4 | 221,0 | 231,8 | 231,2 | 231,2 |
| Résultat net | - 26,1 | - 21,9 | - 6,5 | - 7,1 | - 7,2 |

Sources : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

III. UN LÉGER ACCROISSEMENT DES DÉPENSES EN PLFRSS, LIÉ À LA MISE EN PLACE D'UN FONDS DE PRÉVENTION DE L'USURE PROFESSIONNELLE

Dans le cadre du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, les objectifs de dépenses de la branche maladie ont été révisés légèrement à la hausse, pour atteindre 238,4 milliards d'euros. Les prévisions de recettes demeurant stables, cela induit une dégradation du déficit prévisionnel de la branche maladie, désormais estimé à 7,2 milliards d'euros.

(1) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Cette évolution s'explique exclusivement par la création, auprès de l'assurance maladie, d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle, prévue à l'article 9 du présent projet de loi. 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. Son coût est estimé, pour 2023, à 0,03 milliard d'euros.

**ANALYSE DÉTAILLÉE DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA BRANCHE MALADIE
DANS LE PLFRSS 2023**

| en Md€ | Maladie |
|---|--------------|
| Soldes LFSS 2023 initiale | -7,1 |
| Relèvement de l'âge légal et accélération de la durée de cotisation | |
| Mesures d'accompagnement | 0,0 |
| Maintien de l'âge légal à 62 ans pour invalidité ou inaptitude | |
| Renforcement du dispositif carrières longues | |
| Augmentation du minimum de pensions pour les retraités ainsi que pour les nouveaux pensionnés | |
| Mesures en faveur de la meilleure prise en compte de l'usure professionnelle | -0,03 |
| Développement des dispositifs de transition emploi-retraite | |
| Extension de l'AVPF pour les aidants | |
| Création d'un "index seniors" | |
| Validations des trimestres pour les travailleurs d'utilité collective (TUC) | |
| Fermeture des régimes spéciaux | |
| Autres mesures | |
| Ensemble des mesures | -0,03 |
| Solde après-mesures PLFRSS | -7,2 |

Source : annexe financière au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023.

*

* *

Article 15

Objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2023

Le présent article fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs pour l'année 2023. Il est identique à l'Ondam prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 : il s'élève à 244,1 milliards d'euros, en légère diminution de 1,2 % par rapport à 2022. Cette baisse résulte de la réduction très importante des provisions liées à la gestion de la crise sanitaire par rapport à 2022 (1 milliard d'euros contre 12,1 milliards d'euros pour 2022). Il faut souligner que les dépenses relevant du périmètre de l'Ondam en dehors de celles liées à la gestion de la crise sanitaire progressent de 3,5 %.

Cet article obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) qui constitue le seul objectif *ad hoc*, qui ne correspond pas à une branche précise, mais couvre des dépenses réparties dans plusieurs branches.

Le périmètre de l'Ondam ne correspond au périmètre de la branche maladie. Certaines dépenses relevant de cette branche ne sont pas incluses dans l'Ondam : il en va ainsi des prestations en espèces du risque maternité (indemnités journalières) ou des prestations invalidité-décès. D'autre part, l'Ondam recouvre des dépenses relevant d'autres branches de la sécurité sociale, telles que les prestations de soins prises en charge par la branche AT-MP et les dépenses relatives aux établissements et services médico-sociaux pour personnes âgées et handicapées assumées par la branche autonomie.

La déclinaison de l'Ondam en plusieurs sous-objectifs permet d'affiner la répartition de cet effort tout en contribuant à une information plus lisible du législateur social financier, à qui il revient d'approuver l'objectif global et l'ensemble des sous-objectifs.

I. UN ONDAM IDENTIQUE À L'ONDAM PRÉVU PAR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023

L'Ondam et ses six sous-objectifs pour 2023 « 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 »⁽¹⁾. Aucune modification n'est apportée par le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Les montants sont rappelés dans le tableau ci-après ainsi que leur évolution par rapport aux montants rectifiés pour 2022 prévus par l'article 4 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(1) Pour plus d'explications sur la construction de l'Ondam pour 2023, le lecteur pourra se reporter utilement au commentaire de l'article 47 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 rédigé en première lecture par votre rapporteure générale (rapport n° 339, 13 octobre 2022).

ÉVOLUTION DE L'ONDAM ET DE SES SOUS-OBJECTIFS ENTRE 2022 ET 2023

(en milliards d'euros)

| | Ondam 2022 rectifié (LFSS pour 2023) | Ondam 2023 (LFSS pour 2023) | Écarts entre les deux exercices |
|---|---|--------------------------------|------------------------------------|
| Dépenses de soins de ville | 107,2 | 103,9 | - 3,2 % |
| Dépenses relatives aux établissements de santé | 98,2 | 100,7 | + 2,5 % |
| Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées | 14,6 | 15,3 | + 4,8 % |
| Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées | 13,8 | 14,6 | + 5,8 % |
| Dépenses relatives au fonds d'intervention régional et au soutien national à l'investissement | 6,3 | 6,1 | - 3,2 % |
| Autres prises en charge | 6,8 | 3,4 | - 50,0 % |
| Total | 247,0 | 244,1 | - 1,2 % |

Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

L'Ondam a été fixé à 244,1 milliards d'euros pour 2023, en baisse de 1,2 % par rapport à l'Ondam rectifié pour 2022 (247,0 milliards d'euros). Toutefois, hors mesures liées à la gestion de la crise sanitaire, il est en progression de 3,5 %.

Il convient de rappeler que, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Gouvernement avait relevé de 1,1 milliard d'euros l'Ondam pour 2022 au profit des dépenses des établissements de santé, notamment pour soutenir les services de pédiatrie et pour compenser les surcoûts liés à la crise sanitaire.

II. UNE BAISSÉ DE L'ONDAM POUR 2023 EN LIEN AVEC LA RÉDUCTION DES DÉPENSES AU TITRE DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

- La diminution de l'Ondam pour 2023 s'explique en particulier par des provisions moins importantes des dépenses au titre de la gestion de la crise sanitaire : 1 milliard d'euros pour 2023 contre 12,1 milliards d'euros pour 2022. Ce choix se fonde sur l'hypothèse selon laquelle l'épidémie de covid-19 serait désormais endémique et n'appellerait plus de dépenses exceptionnelles comparables à celles des exercices précédents. Cette anticipation se traduit en particulier par une baisse du sous-objectif « soins de ville » qui portait jusqu'ici une grande part des dépenses exceptionnelles.

Hors mesures liées à la gestion de la crise sanitaire, l'Ondam pour 2023 progresse de 3,5 %, en lien notamment avec la poursuite de la montée en charge du Ségur de la santé (0,7 milliard d'euros de dépenses supplémentaires en 2023 par rapport à 2022), la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique

intervenue en juillet 2022 et la compensation des effets de l'inflation – estimée à 4,3 % pour 2023 – sur les charges des établissements de santé et des établissements et services médico-sociaux (2,2 milliards d'euros d'effet cumulé).

Le dynamisme de l'objectif global de dépenses (OGD) médico-social, qui recouvre les sous-objectifs portant sur les dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées (+ 4,8 %) et personnes handicapées (+ 5,8 %), traduit un effort soutenu en faveur de ce secteur.

- En tendanciel, c'est-à-dire sans les mesures de régulation et d'économie prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (sur les produits de santé, sur les laboratoires de biologie, la lutte contre la fraude, etc.) dont le montant est évalué à 1,7 milliard d'euros, l'Ondam pour 2023 aurait progressé de 4,4 % en 2023.

- Dans une perspective pluriannuelle, l'Ondam augmenterait de nouveau à compter de 2024 à un rythme proche de celui enregistré avant la crise sanitaire. L'Ondam hors mesures covid-19 serait ramené progressivement à 2,6 % à l'horizon 2026, à un niveau plus élevé que l'inflation hors tabac qui, selon les prévisions figurant à l'annexe A du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, décélérerait progressivement pour atteindre 1,75 % en 2026.

PRÉVISIONS D'ÉVOLUTION DE L'ONDAM

(en milliards d'euros)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ONDAM | + 2,7 % | + 9,4 % | + 8,7 % | + 2,6 % | - 1,2 % | + 2,4 % | + 2,7 % | + 2,6 % |
| ONDAM hors mesures Covid | + 2,7 % | + 3,3 % | + 6,3 % | + 5,6 % | + 3,5 % | + 2,8 % | + 2,7 % | + 2,6 % |

Source : annexe A du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

*

* *

Article 16

**Objectif de dépenses de la branche
accidents du travail et maladies professionnelles**

Le présent article fixe les objectifs de dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) pour l'année 2023, tels qu'ils résultent des mesures contenues dans le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, à 14,8 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, soit à un niveau identique aux objectifs fixés dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

I. UNE BRANCHE EN EXCÉDENT EN 2022

En 2022, le solde de la branche AT-MP devait s'établir à 2,0 milliards d'euros selon l'annexe du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Ce montant est quasiment identique à celui anticipé en septembre dernier par la commission des comptes de la sécurité sociale. Il était alors évalué à 1,9 milliard d'euros grâce à une hausse des produits (+ 8,2 %) plus rapide que celle des dépenses (+ 3,5 %). Les recettes devaient atteindre 14,7 milliards d'euros, les cotisations progressant de 9,4 % – tirées à la fois par la croissance attendue de la masse salariale du secteur privé soumise à cotisation et la quasi-extinction des exonérations au soutien des entreprises confrontées à la crise sanitaire.

Selon la commission des comptes, les dépenses devaient atteindre 12,8 milliards d'euros. Les prestations relevant du champ de l'Ondam progressent (+ 4,6 %), portées par le dynamisme des indemnités journalières, et les prestations hors Ondam augmentent de 2,2 %, en lien avec le dynamisme des rentes pour incapacité permanente. Les transferts versés devaient croître avec la réévaluation à la hausse de la compensation à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail (passant de 1 milliard d'euros à 1,1 milliard d'euros) tandis que d'autres dépenses comme les prestations liées à l'amiante diminueraient.

**II. DES OBJECTIFS DE DÉPENSES POUR 2023 IDENTIQUES À CEUX PRÉVUS
PAR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2023**

La branche verrait son excédent s'établir à 2,2 milliards d'euros en 2023, en hausse de 0,2 milliard d'euros par rapport à 2022, en dépit de la hausse de 0,1 milliard d'euros du transfert au titre de la sous-déclaration des accidents du travail. Cet excédent correspond au tendancier (hors mesures nouvelles) anticipé par la commission des comptes en septembre dernier et à l'excédent prévu à l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (après mesures nouvelles contenues en loi de financement de la sécurité sociale).

Les objectifs de dépenses fixés par le présent article demeurent fixés à 14,8 milliards d'euros pour 2023, en augmentation de 0,6 milliard d'euros par rapport à l'année 2022. Ils intègrent les effets des mesures prévues dans le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment le financement du fonds de prévention de l'usure professionnelle dont le coût est estimé à 0,05 milliard d'euros en 2023. Compte tenu de l'impact progressif de ces dernières et des règles d'arrondi, les objectifs de dépenses de la branche sont identiques à ceux fixés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Ses recettes resteraient dynamiques (+ 5,3 %) alors que la progression de ses charges (+ 4,4 %), tirées par le dynamisme des indemnités journalières (+ 5,5 %), demeurerait contenue par la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires des dispositifs liés à l'amiante.

III. DES DÉPENSES EN AUGMENTATION CONSTANTE À MOYEN TERME

Les dépenses de la branche devraient continuer d'augmenter à moyen terme pour atteindre 16,1 milliards d'euros à l'horizon 2026 (contre 15,8 milliards d'euros prévus par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023).

Les recettes continueraient d'augmenter, quoique de façon moins rapide que ce qui était prévu en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. À partir de 2024, la branche verrait baisser le niveau de ses cotisations au bénéfice de la branche retraite. En outre, elle prendrait en charge de nouvelles dépenses liées à la prise en compte de la pénibilité et de l'usure professionnelle. En 2026, les recettes atteindraient 18,2 milliards d'euros, soit 0,9 milliard d'euros de moins que prévu en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Ainsi, l'excédent de la branche serait ramené de 3,3 à 2,1 milliards d'euros en 2026.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE LA BRANCHE AT-MP PRÉVUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en milliards d'euros)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 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 |

Source : annexe du PLFRSS pour 2023.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE LA BRANCHE AT-MP PRÉVUES PAR LA LFSS POUR 2023

(en milliards d'euros)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes | 14,7 | 13,5 | 15,1 | 16,2 | 17,0 | 17,7 | 18,4 | 19,1 |
| Dépenses | 13,6 | 13,6 | 13,9 | 14,2 | 14,8 | 15,1 | 15,5 | 15,8 |
| Solde | 1,1 | - 0,1 | 1,3 | 2,0 | 2,2 | 2,6 | 2,9 | 3,3 |

Source : annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

*

* *

Article 17

Objectif de dépenses de la branche famille

Le présent article fixe les objectifs de dépenses de la branche famille de la sécurité sociale à 55,3 milliards d'euros, montant similaire à celui retenu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

I. UN EXCÉDENT DIMINUÉ EN 2023 QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR LE TRANSFERT À LA BRANCHE MALADIE DE LA PART DU CONGÉ MATERNITÉ POST-NATAL

● En 2022, l'excédent de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) devrait s'établir à 2,6 milliards d'euros, en repli de 0,3 milliard par rapport à 2021. Pour ce qui est des dépenses, celles-ci atteindraient 50,9 milliards d'euros, soit une hausse de 4,1 % par rapport à 2021. Pour ce qui est des recettes, celles-ci se monteraient à 53,5 milliards d'euros, soit une hausse de 3,9 % par rapport à 2021.

● En 2023, selon le rapport présenté à la commission des comptes de la sécurité sociale, l'excédent de la Cnaf devrait poursuivre sa progression pour atteindre 4,2 milliards d'euros, soit une amélioration de 1,5 milliard d'euros avant mesures nouvelles.

S'agissant des dépenses, un effet plafond négatif devrait freiner la dynamique des prestations en 2023. En effet, la hausse des revenus de 2021, prise en compte dans la base ressources des allocataires en 2023, a été en moyenne supérieure à la revalorisation du plafond 2023, indexée sur l'inflation hors tabac de l'année 2021, conduisant de nombreux allocataires à dépasser le plafond de ressources ouvrant droit aux allocations familiales.

Les recettes de la branche devraient par ailleurs connaître une évolution dynamique (+ 5,8 %), résultant pour moitié de la taxe sur les salaires et pour moitié de la croissance des cotisations et de la contribution sociale généralisée.

● Le niveau de solde retenu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 s'établit néanmoins à 1,3 milliard d'euros, soit une réduction de moitié par rapport à son montant de 2022. Cette différence au regard des chiffres présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale (4,2 milliards d'euros) s'explique principalement par le transfert de la part du congé maternité post-natal, pour 2 milliards d'euros, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Il s'explique également par la revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial (ASF) à partir de novembre 2022, qui devrait produire pleinement ses effets et dynamiser les dépenses de la branche (+ 8,6 % après + 4,2 % en 2022). À l'inverse, le rétablissement de la quote-part affectée de taxe sur les salaires (passée ponctuellement de 18,5 % à 10,7 % en 2022, au profit de la branche maladie, afin de compenser le coût des indemnités journalières dérogatoires pour

garde d'enfants versées durant la crise sanitaire), devrait améliorer de 1 milliard d'euros le solde de la Cnaf.

II. UNE POURSUITE DE LA BAISSÉ DE L'EXCÉDENT DE LA BRANCHE FAMILLE À MOYEN TERME

L'excédent de la branche famille devrait continuer sa régression pour atteindre 0,8 milliard d'euros en 2024, puis 0,5 milliard d'euros en 2025, et à nouveau 0,8 milliard d'euros en 2026, selon l'annexe A du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Cette baisse progressive s'explique par l'indexation des prestations légales et les mesures importantes prises dans le champ de la famille, notamment les réformes du service public de la petite enfance et du complément mode de garde prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

*

* *

Article 18

Objectif de dépenses de la branche autonomie

Le présent article fixe les objectifs de dépenses de la branche autonomie de la sécurité sociale à 37,5 milliards d'euros, un chiffre en hausse de 5,9 % par rapport à 2022. Les mesures du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 contribueraient à dégrader très légèrement le solde de la branche autonomie par rapport au solde voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, portant celui-ci à – 1,3 milliard d'euros.

I. UNE DÉGRADATION DU SOLDE DE LA BRANCHE EN 2023 LIÉE AU DYNAMISME DES DÉPENSES DANS LE CHAMP DE L'AUTONOMIE

En 2023, le déficit de la branche autonomie devrait augmenter pour atteindre 1,3 %. Il s'explique d'une part, par un solde dégradé avant mesures nouvelles et d'autre part, par l'impact financier des dispositions adoptées en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et prévues dans le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

- En septembre 2022, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale a estimé le déficit de la branche autonomie à 0,9 milliard d'euros avant mesures nouvelles pour l'année 2023 ⁽¹⁾.

Les charges de la branche devraient ainsi augmenter de 4,7 % pour atteindre 37 milliards d'euros en raison de l'augmentation des prestations de 5 %. En effet, l'objectif global de dépenses (OGD) devrait progresser de 5 % avant mesures nouvelles, tandis que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) continuerait sa montée en charge (+ 9,5 %).

Les transferts de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) devraient en revanche être moins dynamiques, augmentant de 2,9 %, contre 20,1 % en 2022. Les dépenses d'investissement à destination des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) devraient s'établir en net recul (– 39,6 % par rapport à 2022). En revanche, les subventions aux fonds, organismes et départements, poursuivraient leur évolution à la hausse (+ 6,5 %), de même que les concours au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) aux départements (+ 6,2 %) en raison, d'une part de la variation de la contribution sociale généralisée sur laquelle ils sont indexés (+ 4,1 %) et d'autre part, de la montée en charge de la PCH parentalité. Le concours de la CNSA au titre de la dotation complémentaire pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) devrait également poursuivre sa progression.

(1) *Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2021, prévisions 2022 et 2023 : rapport, septembre 2022* : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2022/2022-09-CCSS.pdf>.

Le dynamisme des recettes devrait se poursuivre (+ 4,1 %), portant celles-ci à 36 milliards d’euros en 2023. La hausse de ces recettes s’explique principalement par l’augmentation attendue de la masse salariale dans le secteur privé (+ 4,8 %). La dotation de la Cnam pour le financement du soutien des investissements dans les établissements de santé baisserait quant à elle d’environ 27,7 %.

- La hausse du déficit de la branche autonomie s’explique aussi par les mesures nouvelles votées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Ce déficit a été estimé à 1,2 milliard d’euros dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, sous l’effet de dépenses au titre du financement des ESMS en progression de 6 %, avec un objectif global de dépenses porté respectivement à 5,1 % et 5,2 % dans les champs des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, atteignant 30 milliards d’euros.

**COÛT DES MESURES NOUVELLES PRÉVUES POUR L’ANNÉE 2023
SELON L’ANNEXE 7 DU PLFSS POUR 2023**

Tableau 3 • Mesures nouvelles 2023 (en M€)

| | Personnes âgées | Personnes en situation de handicap | Ensemble des mesures nouvelles de l’OGD 2023 |
|--|-----------------|------------------------------------|--|
| Revalorisations salariales (hors revalorisation du point d’indice) | 75 | 131 | 206 |
| Domicile | 124 | - | 124 |
| Créations de places | 5 | 110 | 115 |
| Actualisation des coupes Pathos | 106 | - | 106 |
| Renforcement des ressources humaines en EHPAD | 52 | - | 52 |
| Centres de ressources territoriaux | 40 | - | 40 |
| Mesures autisme | - | 67 | 67 |
| Autres mesures | 40 | 67 | 107 |
| Total | 442 | 375 | 817 |
| Total MN + Revalorisation du point d’indice | 623 | 533 | 1 156 |

Source : DSS/SD1/1A

Outre la poursuite des revalorisations salariales, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 comporte plusieurs mesures renforçant les moyens mis à disposition des Ehpads et améliorant la prise en charge des personnes, pour un coût total d’environ 200 millions d’euros (actualisation des coupes « PATHOS », augmentation des taux d’encadrement en Ehpads et déploiement des centres de ressources territoriaux).

Cette hausse des dépenses de la branche s’explique aussi par l’entrée en vigueur de mesures ambitieuses dans le champ du domicile, comme la création de places dans les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) et le financement de la réforme tarifaire des SSIAD, pour un coût de près de 124 millions d’euros. Enfin, s’agissant du champ des personnes en situation de handicap, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 consacre 110 millions d’euros à la création de nouvelles places d’accueil et 67 millions d’euros au développement de l’offre de prise en charge de personnes atteintes de troubles du spectre de l’autisme.

Cette hausse des dépenses de la branche est par ailleurs liée à la hausse des concours de la CNSA au titre de l’APA et de la PCH sous l’effet, d’une part, de la

compensation aux départements des dépenses au titre de la PCH parentalité et, d'autre part, de la compensation de l'instauration d'un tarif national minimal de référence de 22 euros pour les heures d'aide et d'accompagnement à domicile adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2022. Les dépenses de prestations de la branche autonomie (APA, PCH, AJPA et AEEH) devraient d'ailleurs évoluer de 7 % en 2023 pour s'établir à 5,1 milliards d'euros.

Le déploiement d'un plan de relance de l'investissement dans les ESMS devrait par ailleurs se poursuivre (pour un coût de 0,3 milliard d'euros pour la CNSA), de même que le financement d'un volet numérique médico-social pour un montant de 0,6 milliard d'euros.

- Le déficit de la branche autonomie, fixé à 1,2 milliard d'euros dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, est porté à 1,3 milliard d'euros dans le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Cette hausse s'explique par la création de l'assurance-vieillesse des aidants (AVA) dont le coût devrait s'élever à 0,04 milliard d'euros pour la branche autonomie en 2023.

II. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE À PARTIR DE 2024

Selon l'annexe A du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, la CNSA devrait afficher un excédent de 0,7 milliard d'euros en 2024. La branche autonomie devrait en effet bénéficier d'une fraction de contribution sociale généralisée augmentée de 0,15 point de la part de la Cades, conformément aux dispositions de la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie ⁽¹⁾.

Cet excédent devrait néanmoins diminuer pour atteindre 0,2 milliard d'euros en 2025 et 2026 du fait notamment de la création de 50 000 postes à terme en Ehpad, du financement de temps dédiés au lien social auprès des personnes âgées qui bénéficient de l'APA et du financement de l'AVA créée par le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

*

* *

(1) Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

Article 19

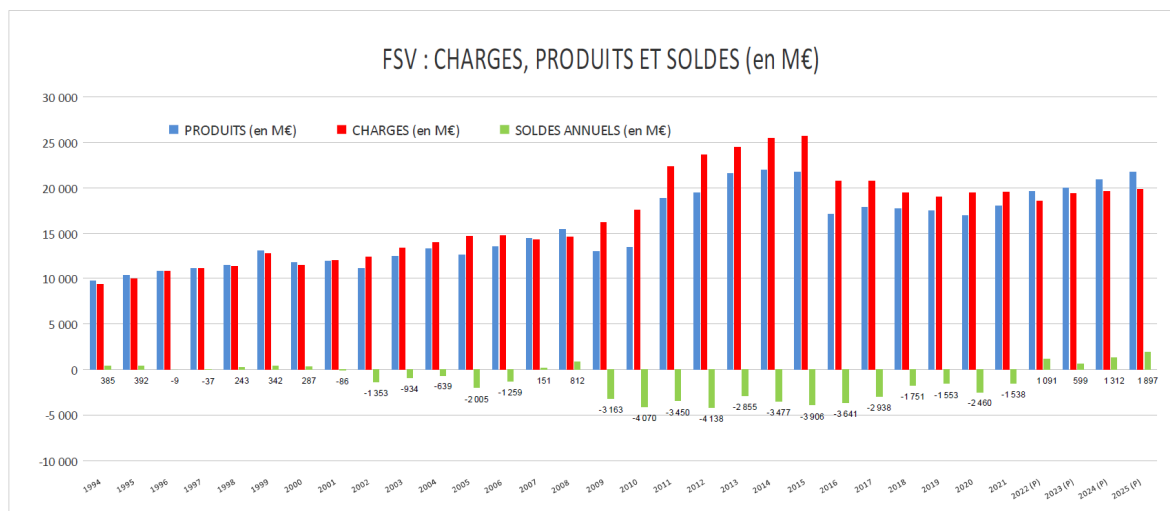
Prévision des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires (Fonds de solidarité vieillesse)

L'article 19 fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale – en l'espèce du seul Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Les dépenses du FSV devraient s'élever à 19,3 milliards d'euros en 2023, en augmentation d'1,3 milliard d'euros au regard du « constaté » en 2022.

● Le présent article confirme la forte augmentation des dépenses prévues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ⁽¹⁾. Les prévisions de charge demeurent fixées à 19,3 milliards d'euros.

En effet, le présent projet de loi n'affecte qu'à la marge les charges du FSV, si ce n'est par les effets marginaux de l'augmentation de l'âge légal et de la durée d'assurance sur le moment de la liquidation des assurés pour lesquels le Fonds verse des cotisations.

En dépit de l'augmentation des dépenses, les prévisions inscrites dans le graphique ci-dessous laissent apparaître une trajectoire excédentaire croissante retrouvée à compter de 2024, nouvelle d'autant plus appréciable qu'elle tranche avec l'évolution traditionnelle des comptes du FSV.



Source : Documentation fournie au rapporteur par le président du FSV.

*

* *

(1) Article 116 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Article 20

Objectif de dépenses de la branche vieillesse pour 2023

Cet article rectifie l'objectif de dépenses de la branche vieillesse pour l'année 2023.

Les dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base en matière de retraites devraient s'élever à 273,7 milliards d'euros en 2023, en augmentation de 400 millions d'euros par rapport à l'objectif inscrit en loi de financement.

L'objectif de dépenses qui fait l'objet du présent commentaire constitue une disposition obligatoire au sens de la loi organique – la détermination d'objectifs de dépenses, bien que non contraignants, constituant l'une des raisons d'être des lois de financement.

Article L.O. 111-3-5 du code de la sécurité sociale

« Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de l'année : [...] »

« 2° Fixe les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et le périmètre de chacun d'entre eux sont fixés par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ; »

L'objectif de dépense de la branche vieillesse présente naturellement un caractère particulier, compte tenu du fait qu'il s'agit du premier poste de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Compte tenu de la part que représentent les différents régimes au sein de cette branche, à la différence des branches famille et autonomie dans lesquelles le régime général constitue le seul régime de couverture de ces risques, l'évolution des dépenses est dictée par une pluralité de mouvements parfois contraires.

I. UN OBJECTIF DE DÉPENSES EN FORTE AUGMENTATION, UNE TRAJECTOIRE TOUJOURS PLUS ÉLOIGNÉE DE L'ÉQUILIBRE

L'absence de mesures nouvelles inscrites dans le présent projet de loi concernant la branche vieillesse des régimes obligatoires de base de sécurité sociale justifie un objectif de dépenses suivant le seul tendanciel.

● Les dépenses s'établiraient, en 2023, selon le présent article, à un montant de 273,7 milliards d'euros, en hausse de 11,8 milliards d'euros par rapport à 2022. Celui-ci est en ligne avec l'augmentation constatée en 2022, mais cette tendance est bien supérieure à celle qui précédait les poussées inflationnistes actuelles, comme en atteste le tableau ci-dessous :

**ÉVOLUTION DES MONTANTS ET DE L'OBJECTIF DE DÉPENSES
DE LA BRANCHE VIEILLESSE DES ROBSS**

(en milliards d'euros)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Montants et objectifs des dépenses | 241,3 | 246,1 | 250,5 | 261,9 | 273,7 |
| Augmentation d'un exercice à l'autre (euros) | | 4,8 | 4,4 | 11,4 | 11,8 |
| Augmentation d'un exercice à l'autre (pourcentage) | | 1,99 % | 1,79 % | 4,55 % | 4,5 % |

Source : annexe B du PLFSS pour 2023.

**II. DES EFFETS LIMITÉS DU PRÉSENT PROJET DE LOI SUR LES DÉPENSES
D'ASSURANCE VIEILLESSE**

Ainsi que l'indiquait le commentaire de l'article 6 relatif aux tableaux d'équilibre, l'impact du présent projet de loi sur l'assurance vieillesse des régimes obligatoires de base est assez faible, de l'ordre de 400 millions d'euros, qui se décomposent de la façon suivante :

- 180 millions d'euros d'économie au titre du relèvement de l'âge légal et de l'accélération de la majoration de la durée d'assurance requise ;

- 30 millions d'euros de « moindre économie » liée à la mise en place d'un âge anticipé dérogatoire de liquidation à taux plein pour les personnes reconnues inaptes et invalides ;

- des dépenses supplémentaires :

- 20 millions d'euros au titre des mesures en faveur de la retraite anticipée des travailleurs handicapés et pour les « carrières longues » ;

- 440 millions d'euros au titre du relèvement du montant des *minima* contributifs pour les personnes qui vont liquider leurs pensions de retraite comme pour celles qui les ont déjà liquidées ;

- 40 millions d'euros au titre de la transition entre l'emploi et la retraite.

*

* *

CONTRIBUTION AU RAPPORT (ARTICLE 86, ALINÉA 7, DU RÈGLEMENT)

CONTRIBUTION DU GROUPE RASSEMBLEMENT NATIONAL

Jeudi 2 février 2023

La réforme des retraites présentée par le gouvernement à travers ce projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale apparaît inutile, injuste et inhumaine.

Bâtie sur le mensonge originel que les travaux de la commission des Affaires sociales ont permis de mettre en exergue : le système de retraite n'est pas en faillite. Lors de son audition par la commission, le président du conseil d'orientation des retraites, Pierre-Louis BRAS, a affirmé qu'« il n'y a pas de dérive ». Pourtant, répondant à une projection de déficit d'environ dix milliards par an, le gouvernement choisit de reporter l'âge légal d'ouverture des droits à 64 ans et d'accélérer l'application de la réforme Touraine votée en 2014 augmentant le nombre d'annuités nécessaires pour prétendre à une pension de retraite à taux plein. Présenté à la représentation nationale en pleine crise sociale et inflationniste, ce projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif présente également un caractère particulièrement restrictif du fait de sa nature. Le véhicule législatif n'a pas permis de discuter du fond en commission et d'avancer des propositions concrètes, en lien avec le sujet discuté. L'appréciation de la recevabilité des amendements déposés a soulevé de nombreuses questions pour les collègues.

Le groupe Rassemblement National s'oppose à ce projet de réforme, d'abord parce qu'en se concentrant sur une mesure d'âge et d'annuités, il ne permet pas d'aborder les facteurs essentiels au bon fonctionnement du système de retraite, mais aussi et surtout parce que cette réforme des retraites est injuste et inhumaine pour les actifs.

D'abord, cette réforme fait fi des trois piliers sur lesquels repose le financement du système de retraite : démographie, productivité, emploi.

Le COR établit l'équilibre d'ici à 2070 au regard des évolutions démographiques. Une politique démographique ambitieuse peut avoir des effets sur l'emploi d'ici 25 ans, soit d'ici 2045 : Les bébés de 2023 sont les cotisants de 2043. Dans son rapport démographique 2022, l'INSEE recense le nombre de naissances le plus faible depuis 1946, confirmant une inquiétante tendance à la baisse sur la dernière décennie : si nous ne sommes pas encore dans une spirale de baisse de la population (celle-ci continue d'augmenter plus doucement et va stagner), la France se dirige vers des taux de fécondité bas comme jamais depuis les deux guerres mondiales. Le véhicule législatif choisi par le gouvernement ne permet pourtant pas d'amender le projet de loi en mesures favorisant la natalité et améliorant les politiques familiales, largement attaquées ces dernières années : plafonnement fortement abaissé du quotient familial, diminution du complément de mode de garde versé pour aider les parents employant une assistante maternelle, majoration des allocations familiales reportée, ou encore baisse des dotations aux collectivités contraintes à réduire le nombre de places en crèches ou les relais d'assistantes maternelles.

La productivité est la grande oubliée de la réforme des retraites. Les projections d'équilibre du COR sont tirées vers le bas par les gains de productivité du travail estimés. Les projections sont faites sur des scénarios de croissance de la productivité particulièrement faibles au regard de ce qui peut exister à l'étranger. Si le gouvernement se targue d'avoir réglé la question du chômage. La réalité est que les emplois créés à la suite de la crise du COVID sont pour beaucoup des emplois à faible valeur ajoutée : la création de richesse est relative et la productivité stagne. D'après l'INSEE, 61% des entreprises immatriculées en 2022 sont des micro-entreprises, pour beaucoup des livreurs à domicile d'entreprises américaines. À la différence de l'Allemagne ou de l'Italie, notre pays n'accueille que très peu de nouvelles installations industrielles. Le maintien dans l'emploi de salariés peu formés aux évolutions technologiques ne risque pas non plus d'avoir d'effet sur la productivité du travail. Les pistes de travail du Conseil National de la Productivité ne sont pas exploitées dans le cadre du projet de réforme : efforts sur la formation et montée en compétences de la main d'œuvre, notamment sur les évolutions technologiques ; augmentation de la dépense nationale dans la recherche et le développement ; réorientation du système productif vers l'industrie pour rattraper le retard sur nos partenaires ; poursuite de la réduction des impôts de production, notamment pour les TPE-PME.

Quant au taux d'emploi, ce dernier est la condition sine qua none au bon fonctionnement du système de retraite, de l'aveu même du président de la République lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019. À cette occasion, le président s'était d'ailleurs dit opposé au report de l'âge légal à 64 ans, parlant d'« hypocrisie ». Nul besoin de rappeler que puisque ce sont les actifs qui cotisent pour les retraités d'aujourd'hui, l'action pour l'emploi permet de tendre vers l'équilibre du système de retraite. Ainsi, la pauvreté, la paupérisation des actifs et le chômage pèsent sur son financement. Ce projet de réforme n'apporte aucune réponse en la matière. Au contraire, le report de l'âge légal va maintenir des milliers de seniors dans le chômage pendant deux années supplémentaires, provoquant la hausse des dépenses de l'assurance chômage et augmentant le risque d'embouteiller un peu plus le marché de l'emploi des jeunes.

Incomplète, cette réforme des retraites présente également des risques majeurs pour les générations futures et les retraités.

Un effet délétère de l'allongement de la durée de cotisation sera l'augmentation du nombre du nombre de retraités qui partiront avec une décote : plus le temps nécessaire pour arriver à une retraite pleine est long, plus il y aura de Français qui partiront à la retraite à 65 ou 66 ans avec une décote. Ainsi, les aînés auront des pensions réduites, malgré l'augmentation des minimums, et la paupérisation des aînés, annoncée par le COR dans son rapport, pourrait s'aggraver dans notre pays. Cet effet a déjà été constaté à la suite des réformes de 2010 et 2014. En 2004, 6% des actifs partaient en retraite avec une décote, ils sont plus de 13% aujourd'hui.

L'impact sur l'emploi des seniors est l'angle mort de la réforme : le gouvernement pousse les travailleurs les plus âgés à travailler plus sans indiquer comment améliorer l'emploi des seniors et sans impacter celui des jeunes. La seule réponse apportée est un index de bonnes pratiques, dont seule la non-publication serait sanctionner. Avec 56% de taux d'emploi, plus de 40% des seniors sont au chômage, RSA, invalidité, maladie, etc. Pour les 60-64 ans, la situation ne devrait pas non plus s'améliorer. Même si nous pouvons nous attendre à une augmentation mécanique de leur taux d'emploi, ce dernier ne devrait pas dépasser celui existant pour les plus de 55 ans.

Enfin, les pensions des femmes, celles des Français ayant des carrières longues, hachées et de ceux concernés par la pénibilité seront particulièrement impactées.

Concernant les carrières longues et hachées, la conséquence du report de l'âge légal est qu'une personne qui commence à cotiser à 18 ans verra son âge de départ minimum abaissé à 62 ans et cotisera donc 42 annuités au lieu des 43 prévues pour une pension pleine. Quant à celui qui entrera sur le marché du travail à 25 ans dans un métier moins difficile physiquement, il pourra légalement partir 39 ans plus tard et cotisera 42 ans avant d'atteindre l'âge d'annulation de la décote. Cette situation ubuesque et injuste concernera, d'après la Première ministre, « un Français sur cinq arrivant à la retraite dans les prochaines années ».

En 2017, le gouvernement a supprimé quatre critères sur dix du compte professionnel de prévention (C2P), à savoir : la manutention manuelle de charges, les postures pénibles, les vibrations mécaniques et l'exposition aux risques chimiques. Pire encore, à la suite d'une question écrite du sénateur Jean-Pierre SUEUR, datée du 14 juillet 2022, le ministre du Travail a informé le Parlement qu'au 2 janvier 2022, seuls 11.367 salariés ont consommé des points depuis le début du dispositif C2P, pour 1,461 millions de salariés titulaires d'un compte avec des points. Dire que l'utilisation de ce compte n'est pas à la hauteur des enjeux de pénibilité au travail est un euphémisme. Aucune amélioration notable autour de la pénibilité n'est apportée dans le texte. Pire encore, le choix du véhicule législatif empêche, là aussi, la représentation nationale d'amender convenablement le projet de réforme.

Aussi, et malgré les avancées positives du cumul emploi-retraite et la création d'une assurance vieillesse pour les aidants, le groupe Rassemblement National ne votera pas ce projet de réforme du système des retraites.

La conséquence des réformes paramétriques depuis treize ans.

| Année de naissance | Il y a 13 ans | | 2010 Woerth | | 2014 Touraine | | Réforme Macron | |
|--------------------|---------------|----------|-------------|--------------|---------------|--------------|----------------|---------------------|
| | Âge légal | Annuités | Âge légal | Annuités | Âge légal | Annuités | Âge légal | Annuités |
| 1955 | 60 | 41 | 61 et 8 | 41 ans | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 6 mois |
| 1956 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 6 mois |
| 1957 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 6 mois |
| 1958 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 9 mois | 62 | 41 et 9 mois |
| 1959 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 9 mois | 62 | 41 et 9 mois |
| 1960 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 41 et 9 mois | 62 | 41 et 9 mois |
| 1961 (2023) | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 | 62 et 3 | 42 |
| 1962 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 | 62 et 6 | 42 et 3 mois |
| 1963 (2025) | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 | 62 et 9 | 42 et 6 mois |
| 1964 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 3 mois | 63 | 42 et 9 mois |
| 1965 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 3 mois | 63 et 3 | 43 |
| 1966 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 3 mois | 63 et 6 | 43 |
| 1967 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 6 mois | 63 et 9 | 43 |
| 1968 (2030) | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 6 mois | 64 | 43 |
| 1969 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 6 mois | 64 | 43 |
| 1970 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 9 mois | 64 | 43 |
| 1971 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 9 mois | 64 | 43 |
| 1972 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 42 et 9 mois | 64 | 43 |
| 1973 (2035) | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 43 | 64 | 43 |
| 1974 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 43 | 64 | 43 |
| 1975 | 60 | 41 | 62 | 41 et 6 mois | 62 | 43 | 64 | 43 |

ANNEXE N° 1
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LA RAPPORTEURE GÉNÉRALE

- **Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) – M. Nicolas Mitjavile**, directeur, **M. Hervé Duchaigne**, directeur comptable et financier, **Mme Adélaïde Plessis**, actuaire, et **Mme Géraldine Laforge-Navarre**, chargée d'appui à la gouvernance
- **Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP) – M. Christophe Rolin**, directeur
- **Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) – M. Olivier Maniette**, directeur, et **Mme Alexandra Auclair**, directrice de cabinet
- **Conseil économique, social et environnemental (CESE) - M. Thierry Cadart**, questeur, **M. Pierre Goguet**, questeur, **M. Valéry Molet**, secrétaire général, et **M. Pierre Dumaz**, directeur administratif et financier
- **Banque de France – M. Denis Beau**, sous-gouverneur, **Mme Delphine Moreau**, directrice de l'administration du personnel, et **M. Paul Brac de la Perrière**, chargé de mission
- **Direction de la sécurité sociale (DSS) – M. Franck Von Lennep**, directeur, **Mme Stéphanie Gilardin**, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, **M. Morgan Delaye**, chef de service auprès du directeur, **Mme Delphine Chaumel**, sous-directrice, direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire, et **M. Antoine Imberti**, adjoint au sous-directeur de la direction des études et des prévisions financières
- **Comité de suivi des retraites – M. Didier Blanchet**, président
- **Caisse centrale de la MSA (CCMSA) (*) – M. Régis Jacobe**, vice-président, **Mme Christine Dechesne-Céard**, directrice de la réglementation, et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires
- *Table ronde avec les organisations patronales :*
 - **Mouvement des entreprises de France (Medef) (*) – Mme Diane Deperrois**, présidente de la commission protection sociale, **M. Christophe Beaux**, directeur général, **M. Sébastien Velez**, directeur de la protection sociale, et **Mme Elizabeth Vital-Durand**, directrice du pôle des affaires publiques

– **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)** (*) – **M. François Asselin**, président, **M. Jean-Eudes du Mesnil**, secrétaire général, **Mme Gwendoline Delamare-Deboutteville**, responsable des affaires sociales, et **M. Adrien Dufour**, chargé de mission affaires publiques

➤ *Table ronde avec les organisations syndicales :*

– **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **M. Yvan Ricordeau**, secrétaire national responsable de la politique sur les retraites, **M. Thibaut Sellier**, secrétaire confédéral chargé de la politique sur les retraites, et **Mme Bérengère Faveaux**, secrétaire confédérale, assistante politique chargée des relations avec le Parlement

– **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Thomas Vacheron**, membre de la direction confédérale, et **M. Alexis Jeamet**, conseiller confédéral

– **Force ouvrière (FO)** – **M. Éric Gautron**, secrétaire confédéral en charge de la protection sociale collective, et **Mme Lola Boucard**, conseillère technique sur les sujets de la retraite

– **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. Gérard Mardiné**, secrétaire général, et **Mme Mallaury Voces**, chargée d'études

– **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **Mme Pascale Coton**, vice-présidente confédérale, en charge du dossier portant sur les sujets de société, et **M. Nassim Chibani**, conseiller technique protection sociale

– **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – **M. Dominique Corona**, secrétaire général adjoint, et **Mme Frédérique Galliat**, conseillère nationale **Mme Laetitia Bresson**, administratrice au conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse

➤ **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)** – **M. Renaud Villard**, directeur général, et **Mme Pascale Breuil**, directrice statistiques prospective et recherche

(*) *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

**ANNEXE N° 2 :
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

| Projet de loi | Dispositions en vigueur modifiées | |
|----------------------|---|--|
| <i>Article</i> | <i>Codes et lois</i> | <i>Numéro d'article</i> |
| 1 ^{er} | Code des transports | L. 2142-4-2 [rétabli] |
| 1 ^{er} | Code monétaire et financier | L. 142-9 |
| 1 ^{er} | Loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires | 1 ^{er} |
| 1 ^{er} | Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 | 16 |
| 1 ^{er} | Code de la sécurité sociale | L. 160-17, L. 200-1, L. 311-2, L. 381-32 [rétabli], L. 411-1, L. 711-3, L. 711-6, L. 712-1, L. 712-2, L. 712-10 et L. 713-4 [abrogés], L. 711-7, L. 712-3, L. 712-9, L. 712-10-1 et L. 921-2-1 |
| 1 ^{er} | Code du travail | L. 4163-4 |
| 2 | Code du travail | L. 2242-20, L. 2242-21, L. 5121-6, L. 5121-7 et L. 5121-8 |
| 3 | Code de la sécurité sociale | L. 213-1, L. 213-1-1, L. 243-6-3, L. 243-6-6 et L. 243-6-7 |
| 3 | Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 | 18 |
| 3 | Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 | 7 |
| 7 | Code de la sécurité sociale | L. 161-17-2, L. 161-17-3, L. 351-8 |

| Projet de loi | Dispositions en vigueur modifiées | |
|---------------|---|---|
| 7 | Code des communes | L. 416-1 et L. 417-11 |
| 7 | Code des pensions civiles et militaires de retraite | L. 12, L. 13, L. 14, L. 14 <i>bis</i> , L. 24, L. 24 <i>bis</i> et L. 25 |
| 7 | Code rural et de la pêche maritime | L. 732-25 et L. 781-33 |
| 7 | Code du travail | L. 5421-4 |
| 7 | Code de l'éducation | L. 911-9 [<i>nouveau</i>] |
| 7 | Code général de la fonction publique | L. 556-1, L. 556-7, L. 556-8 et L. 556-11 |
| 7 | Code de la santé publique | L. 6151-3 |
| 7 | Code de justice administrative | L. 133-7-1, L. 233-7 et L. 233-8 |
| 7 | Loi n° 57-444 du 8 avril 1957 | 1 ^{er} et 2 [<i>abrogé</i>], |
| 7 | Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 | 125 |
| 7 | Loi n° 84-1304 du 23 décembre 1986 | 1 ^{er} et 4 |
| 7 | Loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 | 4 [<i>abrogé</i>] et 5 |
| 7 | Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 | 24 |
| 7 | Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 | 78 |
| 7 | Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 | 93 |
| 7 | Loi n° 2005-51 du 5 janvier 2005 | 3 |
| 7 | Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 | 37 |
| 8 | Code de la sécurité sociale | L. 161-18, L. 161-21-1, L. 341-15, L. 341-16, L. 341-17, L. 351-7-1 A, L. 351-1-0, L. 351-1-1, L. 351-1-3, L. 351-1-5 |

| Projet de loi | Dispositions en vigueur modifiées | |
|---------------|--|---|
| | | [nouveau], L. 351-8, L. 382-24, L. 643-3, L. 653-2, L. 653-4 et L. 821-1 |
| 8 | Code de l'action sociale et des familles | L. 117-3 et L. 262-10 |
| 8 | Code des pensions civiles et militaires | L. 24 et L. 25 bis |
| 8 | Code rural et de la pêche maritime | L. 732-18-0, L. 732-18-1, L. 732-18-2, L. 732-18-4 [nouveau], L. 732-23, L. 732-25, L. 732-30 et L. 781-33 |
| 8 | Code du travail | L. 5421-4 |
| 9 | Code de la sécurité sociale | L. 221-1-5 [nouveau], L. 351-1-4, L. 351-6-1 et L. 434-2 |
| 9 | Code rural et de la pêche maritime | L. 732-18-3 |
| 9 | Code du travail | L. 4162-1, L. 4163-2, L. 4163-5, L. 4163-7, L. 4163-8-1 à L. 4163-8-3 [nouveaux], L. 4163-15, L. 4624-2-1-1 [nouveau] et L. 6323-17-2 |
| 9 | Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 | 109 |
| 10 | Code de la sécurité sociale | L. 114-4, L. 351-10 et L. 815-13 |
| 10 | Code rural et de la pêche maritime | L. 731-3, L. 732-54-3, L. 732-56, L. 732-58, L. 732-60, L. 732-63 et L. 781-40 |
| 11 | Code de la sécurité sociale | L. 351-3 |

| Projet de loi | Dispositions en vigueur modifiées | |
|---------------|---|---|
| 12 | Code de la sécurité sociale | L. 131-2, L. 131-8, L. 134-1, L. 200-1, L. 381-1, L. 381-2 [rétabli], L. 742-1, L. 753-6 et L. 753-6-1 [nouveau] |
| 12 | Code rural et de la pêche maritime | L. 732-54-1 |
| 13 | Code de la sécurité sociale | L. 161-17, sous-section 4 de la section 1 du chapitre I ^{er} du titre VI du livre I ^{er} , L. 161-22, L. 161-22-1 A [abrogé], L. 161-22-1, L. 161-22-1-1 à L. 161-22-1-9 [nouveaux], L. 323-2, L. 341-14-1, L. 341-14-2 [nouveau], L. 341-16, L. 341-17, L. 342-1, section 10 du chapitre I ^{er} du titre V du livre III [abrogée], L. 353-1, L. 634-3-1, L. 634-6 et L. 643-6 |
| 13 | Code des pensions civiles et militaires de retraite | L. 5, L. 11, L. 14, L. 38, L. 84, L. 89-1 et L. 89-2 [nouveaux] |
| 13 | Code rural et de la pêche maritime | L. 732-29, L. 732-39, L. 732-40 et L. 734-41 |
| 13 | Code des transports | L. 5552-21 |
| 13 | Code du travail | L. 1237-7, L. 1237-9, L. 3121-60, L. 3123-4-1 [nouveau], L. 3123-7 et L. 5312-1 |
| 13 | Code des pensions civiles et militaires de retraite | L. 84 à L. 86-1, L. 89-1 et L. 89-2 |
| 13 | Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 | 11 |

| Projet de loi | Dispositions en vigueur modifiées | |
|----------------------|---|------------------|
| 13 | Ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 | 20-8-5 |
| 13 | Ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 | 11-2, 14-1, 23-4 |