



N° 3586

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2007.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 3227) de M. DANIEL PAUL ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *relative à la revalorisation des pensions de retraite pour les personnes invalides*,

PAR M. Daniel PAUL,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- LA SITUATION DES RETRAITÉS INVALIDES N'ÉCHAPPE PAS À LA DÉGRADATION GÉNÉRALE DES PENSIONS DE RETRAITE DE BASE</b> .....	9
A. PRÈS DE 700 000 FRANÇAIS SONT CONCERNÉS .....	9
1. Le service des pensions d'invalidité .....	9
2. La situation des pensions de retraite de base du régime général.....	12
3. Plus de 600 000 retraités du régime général ont obtenu une pension de retraite par substitution de leur pension d'invalidité .....	12
B. LES SITUATIONS DE DÉTRESSE SE MULTIPLIENT .....	16
1. La logique de la double peine .....	16
2. Des exemples concrets de situations de retraités invalides.....	17
<b>II.- UNE CATÉGORIE DE PENSIONNÉS DUREMENT FRAPPÉE PAR LES RÉFORMES DE LA LÉGISLATION SUR LES RETRAITES</b> .....	19
A. LES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN RÉDUISENT CONSIDÉRABLEMENT LE NIVEAU DES PENSIONS.....	19
1. Les règles de durée d'assurance éloignent du travailleur moyen l'espérance d'une liquidation de pension à taux plein.....	19
2. Les modalités de calcul du salaire annuel moyen rapprochent du minimum de vieillesse une part croissante des retraités et tout particulièrement les titulaires d'une pension d'invalidité .....	21
3. Les retraites complémentaires qui ne peuvent masquer la chute de la pension de base.....	23
B. LES MESURES PONCTUELLES PRISES EN FAVEUR DES PERSONNES INVALIDES SONT INSUFFISANTES POUR COMPENSER LA DÉGRADATION DE LEUR RETRAITE .....	24
1. La validation gratuite des périodes d'invalidité .....	24
2. L'absence d'application de la décote .....	25
3. Le départ en retraite anticipé à 55 ans pour les personnes lourdement handicapées .....	26
4. L'accès au minimum vieillesse à 60 ans .....	26
5. Il faut revenir au droit antérieur au 1 <sup>er</sup> juin 1983.....	27

<b>III.- LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE DE L'ASSURANCE VIEILLESSE.....</b>	<b>29</b>
<b>IV.- ANALYSE DES ARTICLES .....</b>	<b>33</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Montant minimal des pensions de retraite se substituant à une pension d'invalidité.....	33
<i>Article 2</i> : Financement par le Fonds de solidarité vieillesse de la majoration des pensions de retraite intervenant en application de l'article 1 <sup>er</sup> .....	34
<i>Article 3</i> : Application à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2004 de la proposition de loi.....	35
<i>Article 4</i> : Gage financier.....	36
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>37</b>

## INTRODUCTION

Le niveau des pensions de retraite en France est un problème majeur. L'effet cumulé des lois et décrets adoptés en 1993 sous le gouvernement de M. Edouard Balladur et de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites portée par M. François Fillon, ministre des affaires sociales, a considérablement contribué à diminuer le montant des pensions de base servies par le régime général. Alors que nous étions promis la sauvegarde de notre système de retraite par répartition et le maintien du niveau des pensions, voire dans certains cas son amélioration, nous sommes constamment alertés sur les conditions de vie de plus en plus dramatiques des retraités et sur les désillusions des futurs bénéficiaires d'une pension de retraite au moment du calcul de leurs droits.

De surcroît, les difficultés de l'emploi, avec un taux de chômage élevé, la quasi-impossibilité de nos jours de garantir une carrière professionnelle complète et sans interruption, conjuguée à une entrée tardive dans la vie active, mais aussi le niveau des salaires de notre pays avec la « smicardisation » rampante et les faibles revalorisations générales des salaires ces dernières années, font qu'au final les pensions liquidées sont d'un très faible montant.

Tous les retraités sont concernés. Cela se manifeste tout particulièrement pour certains pensionnés. Citons par exemple les veuves et veufs, les pensionnés pour inaptitude au travail, mais aussi les retraités anciennement titulaires d'une pension d'invalidité.

Les auteurs de la proposition de loi ne pouvaient proposer d'engager, dans le temps imparti de la séance mensuelle réservée au groupe des député-e-s communistes et républicains le mardi 23 janvier 2007, une réforme complète du système des retraites. Ils ont souhaité prendre un exemple de pensionnés pour qui la situation peut être dramatique, ce que les mesures récemment adoptées pour en limiter le constat peinent à masquer et, à la lumière de cet exemple, mettre en évidence le sens de la réforme des retraites qui reste à réaliser.

Certains futurs retraités titulaires d'une pension d'invalidité n'échappent pas à la dégradation générale des pensions de retraite de base servies par le régime général. Ils sont tout particulièrement frappés par le caractère inique du mode de reconstitution de carrière et de calcul de la pension de retraite.

Ces personnes sont réellement victimes d'une double peine. D'abord, touchées par l'invalidité, elles se voient pénalisées une première fois indépendamment de leur fait. En raison de cette invalidité, leur carrière

professionnelle est freinée, sinon stoppée. Il peut s'en suivre une chute de revenu substantielle en raison du remplacement de leur salaire par une pension d'invalidité inférieure.

Selon l'âge auquel elles ont été déclarées invalides, elles connaissent une deuxième peine, au moment de la reconstitution de leur carrière en vue de liquider leur droit à pension de retraite servie par le régime général de base. En effet, le montant de la pension de retraite est calculé sur la base des vingt-cinq meilleures années de salaire. Or, pour ces personnes, la pension d'invalidité s'est substituée au salaire et est venue en conséquence diminuer la moyenne des revenus salariaux obtenus tout au long de leur vie active avant leur départ en retraite. C'est ce qui explique le décrochage observé pour certaines personnes entre le niveau de la pension d'invalidité et de la pension de retraite servie par le régime général.

C'est à cette injustice que le groupe des député-e-s communistes et républicains veut répondre avec cette proposition de loi. Certes, toutes les personnes invalides ne connaissent pas le même sort, et heureusement. Néanmoins, pour celles et ceux pour qui le décrochage peut être important, et dont les conditions de vie peuvent devenir dramatiques, il convient d'apporter une réponse immédiate.

Cette réponse s'inspire d'une réglementation en vigueur jusqu'au 31 mai 1983. Une règle simple et de justice prévalait à cette époque où cette situation, qui est dénoncée aujourd'hui, était reconnue. Conscient des risques de liquidation d'une pension de retraite avec un montant qui serait inférieur à celui de la pension d'invalidité à laquelle elle se substitue, le législateur avait voté une disposition prévoyant que la pension de retraite ne pouvait être inférieure à la pension d'invalidité.

C'est le sens de la présente proposition de loi qui prévoit donc que la pension de retraite sera majorée à due concurrence pour éviter une chute brutale des ressources.

Encore une fois, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, il ne s'agit pas ici de solder la question de l'avenir des retraites mais de mettre en évidence, dans le cadre imposé d'une niche parlementaire, un cas bien précis qui témoigne des limites du système des retraites.

Naturellement, c'est vers une réforme d'ensemble qu'il faut tendre, tant l'échec des réformes successives est évident. Cela montre bien que les leviers utilisés depuis quinze ans pour répondre au défi démographique et à la consolidation du régime ont manifesté leur inefficacité. Depuis quinze ans, les variables d'ajustement qu'ont constitué la durée des années de cotisation, les modes de calcul des pensions et le recul de l'âge de départ à la retraite ont conduit au résultat que l'on connaît, qui est d'ailleurs confirmé par le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites.

Les deux leviers essentiels pour garantir notre système par répartition, préserver l'âge de départ à la retraite et assurer un haut niveau de pension sont l'emploi et le mode de financement du régime.

Tels sont les axes essentiels d'une réforme qui reste à faire. Naturellement, ils devront être complétés par une série de dispositions qui tiennent compte des différentes situations sociales : handicap, incapacité, polypensionnés, mais aussi la prise en compte des périodes d'études et de formation, les interruptions d'exercice d'une activité professionnelle (chômage, maternité,...), la pénibilité au travail, *etc.* En un mot : opérer une remise à plat de la réforme de 2003 pour engager une réforme progressiste de notre système qui permette de préparer au mieux la « troisième partie de son existence ».

Dans l'immédiat, c'est une mesure de justice sociale et de solidarité qu'il est proposé d'adopter.



## I.- LA SITUATION DES RETRAITÉS INVALIDES N'ÉCHAPPE PAS À LA DÉGRADATION GÉNÉRALE DES PENSIONS DE RETRAITE DE BASE

Les pensions d'invalidité sont des allocations servies par le régime général de sécurité sociale au titre de l'assurance invalidité. Elles sont gérées par les caisses primaires d'assurance maladie. Les régimes de base des professions agricoles et des indépendants sont alignés sur le régime général pour ce type d'assurance. Les régimes de la fonction publique servent également des prestations comparables. La présente proposition de loi et les développements qui suivent ne traitent que des assurés relevant du régime général.

### A. PRÈS DE 700 000 FRANÇAIS SONT CONCERNÉS

#### 1. Le service des pensions d'invalidité

##### • *Les règles applicables*

En application de l'article L. 341-1 du code de la sécurité sociale, tout assuré du régime général a droit à **une pension d'invalidité lorsque sa capacité de travail ou de gain a été réduite d'au moins des deux tiers**, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas en mesure de se procurer, dans une profession quelconque, un salaire supérieur au tiers de la rémunération normale perçue dans la même région par les salariés de même catégorie dans la profession exercée avant l'interruption de travail pour invalidité.

Pour déterminer le taux de pension d'invalidité, les personnes invalides sont réparties en trois catégories :

- 1<sup>ère</sup> catégorie : les invalides capables d'exercer une activité rémunérée ;
- 2<sup>e</sup> catégorie : les invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque (ces invalides peuvent ne pas être inaptes au travail et donc percevoir des allocations chômage) ;
- 3<sup>e</sup> catégorie : les invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque et nécessitant l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

Les taux de pension d'invalidité sont les suivants :

- invalides de 1<sup>ère</sup> catégorie : 30 % du salaire annuel moyen du travailleur<sup>(1)</sup>, plafonnés à 30 % du plafond annuel de la sécurité sociale (804,60 euros par mois en 2007) ;

---

(1) Moyenne des salaires ayant donné lieu à cotisations de sécurité sociale sur les dix années les plus avantageuses pour l'assuré, ces salaires étant retenus après revalorisation dans la limite du plafond de la sécurité sociale.

– invalides de 2<sup>e</sup> catégorie : 50 % du salaire annuel moyen du travailleur, plafonnés à 50 % du plafond annuel de la sécurité sociale (1 341 euros par mois en 2007) ;

– invalides de 3<sup>e</sup> catégorie : 50 % du salaire annuel moyen du travailleur sous plafond annuel, majorés de 40 % sans que cette majoration puisse être inférieure à la majoration pour tierce personne (982,15 euros par mois en 2006) ; la pension est plafonnée à 2 330 euros par mois environ (somme de la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale et de la majoration pour tierce personne).

Le montant net d'une pension d'invalidité ne peut pas être inférieur au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés – à laquelle s'est substituée l'allocation de solidarité aux personnes âgées en application de l'ordonnance de simplification n° 2004-605 du 24 juin 2004 –, soit 250,78 euros par mois en 2006.

En outre, lorsqu'une personne invalide dispose de ressources inférieures à 7 500,53 euros par an en 2006 pour une personne seule ou 13 137,69 euros pour un couple, une allocation supplémentaire peut être versée par le Fonds spécial d'invalidité ; son montant maximal est de 4 314,03 euros par an pour une personne seule en 2006 et 7 118,77 euros par an pour un couple. Le total de la pension d'invalidité et de l'allocation supplémentaire ne devait pas dépasser 7 323,48 euros sur l'année 2006 pour une personne seule et 13 137,69 euros pour un couple.

En cas de reprise d'une activité salariée, le service de la pension d'invalidité est suspendu totalement ou partiellement si la somme des salaires et de la pension d'invalidité dépasse, pendant deux trimestres consécutifs, le quart des rémunérations effectivement perçues par l'assuré au cours de la dernière année civile précédant l'arrêt de travail. En cas de reprise d'une activité non salariée, le cumul ne doit pas dépasser un plafond de ressources (5 943,57 euros pour une personne seule ou 8 229,58 euros pour un ménage, sur l'année 2006).

Le service de la pension d'invalidité prend fin à l'âge de soixante ans et elle est alors remplacée par une pension de retraite servie par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV). Si le titulaire de la pension d'invalidité continue d'exercer une activité professionnelle à l'âge de soixante ans, il peut s'opposer à cette substitution.

En cas de décès du titulaire de la pension d'invalidité, son conjoint survivant, s'il est lui-même invalide, a droit à une réversion égale à 54 % de la pension d'invalidité à laquelle la personne décédée aurait bénéficié si elle avait été classée en deuxième catégorie. Le cas échéant, cette pension de réversion est majorée de 10 % pour enfants à charge et portée au minimum de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (250,78 euros par mois en 2006).

En dernier lieu, le titulaire d'une pension d'invalidité a droit aux prestations en nature de l'assurance maladie sans limitation de durée ainsi qu'aux prestations en nature de l'assurance maternité.

• *La population bénéficiaire de pensions d'invalidité*

Au 31 décembre 2005, en France métropolitaine, on comptait 571 427 titulaires de pensions d'invalidité et plus de 100 000 bénéficiaires d'allocations supplémentaires.

*Répartition des pensions pour invalidité servies  
par le régime général de l'assurance maladie-invalidité au 31 décembre 2005*

Pensions de 1 <sup>ère</sup> catégorie	Pensions de 2 <sup>e</sup> catégorie	Pensions de 3 <sup>e</sup> catégorie	Sous-total pensions d'invalidité	Pensions de réversion	Pensions du décret-loi	Pensions de migrants	Autres pensions	Total
<b>Pensions de base</b>								
147 853	396 367	16 070	<b>560 290</b>	5 701	14	4 568	854	571 427
<b>Allocations supplémentaires</b>								
18 897	77 206	3 947	<b>100 050</b>	607	1	192	17	100 867

Source : Direction de la stratégie, des études et des statistiques de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

Le total de 571 427 pensions de base se décomposait en 540 742 pensions complètes, 11 635 pensions suspendues en partie et 19 050 pensions suspendues en totalité.

En termes de flux, les caisses primaires d'assurance maladie allouent plus de 75 000 pensions d'invalidité par an. En 2005, les attributions de pensions se sont décomposées de la manière suivante.

*Attributions des pensions pour invalidité  
par les caisses primaires d'assurance maladie en 2005*

Pensions de 1 <sup>ère</sup> catégorie	Pensions de 2 <sup>e</sup> catégorie	Pensions de 3 <sup>e</sup> catégorie	Sous-total pensions d'invalidité	Pensions de réversion	Pensions de migrants	Autres pensions	Total
20 998	54 396	957	<b>76 351</b>	1 058	1 168	143	78 720

Source : Direction de la stratégie, des études et des statistiques de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

De même, au cours de l'année 2005, 48 691 pensions ont été supprimées : 196 pour cause de cessation de l'état d'invalidité, 36 671 par substitution d'une pension de retraite et 9 824 pour cause de décès du titulaire.

L'âge auquel une pension d'invalidité est allouée est relativement élevé. Pour un peu plus de la moitié des invalides, elle est accordée après cinquante ans, ce qui laisse envisager une carrière professionnelle plutôt complète. Cette donnée capitale explique, comme on le verra au point 3, que le titulaire « moyen » d'une pension d'invalidité réunit des droits contributifs à pension de retraite relativement satisfaisants au cours de sa carrière professionnelle. Mais pour l'autre moitié, pour qui elle est accordée avant cinquante ans, le préjudice est beaucoup plus fort car la reconstitution de carrière peut reposer davantage sur la période d'invalidité que sur la période d'exercice professionnel et les répercussions sur le montant de la pension de retraite de base en seront d'autant plus pénalisantes. L'âge des

bénéficiaires d'une attribution de pension d'invalidité complète en 2005 se répartissait comme suit.

*Âge des bénéficiaires d'une pension d'invalidité complète ouverte en 2005*

	Invalides de 1 <sup>ère</sup> catégorie	Invalides de 2 <sup>e</sup> catégorie	Invalides de 3 <sup>e</sup> catégorie	<b>Invalides toutes catégories</b>
Agés de moins de 30 ans	518	0	66	<b>584</b>
<i>Proportion</i>	2,5 %	0,0 %	7,7 %	0,8 %
Agés de 30 à 39 ans	2 678	3 854	125	<b>6 657</b>
<i>Proportion</i>	13,0 %	7,4 %	14,6 %	9,1 %
Agés de 40 à 49 ans	6 967	11 900	258	<b>19 125</b>
<i>Proportion</i>	33,9 %	22,9 %	30,2 %	26,1 %
Agés de 50 à 59 ans	10 399	36 216	406	<b>47 021</b>
<i>Proportion</i>	50,6 %	69,7 %	47,5 %	64,1 %
<b>Tous âges confondus</b>	<b>20 562</b>	<b>51 970</b>	<b>855</b>	<b>73 387</b>
<i>Proportion</i>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Direction de la stratégie, des études et des statistiques de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

En termes financiers, les pensions de base ont représenté, en 2005, une dépense de 3,72 milliards d'euros et les allocations supplémentaires une dépense de 238,7 millions d'euros. En rapportant ces volumes de dépenses au nombre de pensions totales payées en 2005 (571 427 et 100 867), le montant moyen des pensions de base servies par les caisses primaires d'assurance maladie était de 6 513 euros et les allocations supplémentaires de 2 367 euros sur l'année 2005, soit respectivement 542,75 euros par mois et 197,25 euros par mois. Mais il ne s'agit là que de moyennes, ce qui suppose donc qu'il y a des pensions de retraite qui sont supérieures à la pension d'invalidité perçue, mais aussi, *a contrario*, des pensions de retraite qui subissent un réel décrochage par rapport à la pension d'invalidité précédemment perçue. **C'est à ces pensionnés, victimes d'une véritable diminution de leur niveau de pension, que la proposition de loi s'adresse.**

## **2. La situation des pensions de retraite de base du régime général**

Au 31 décembre 2005, le régime général d'assurance vieillesse comptait 10,07 millions retraités bénéficiaires de droits directs qui en moyenne ont touché une pension de 566 euros bruts par mois (avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires). Les 4,9 millions retraités de sexe masculin ont perçu une pension mensuelle moyenne de 628 euros bruts et les 5,1 millions retraités de sexe féminin de 508 euros bruts.

## **3. Plus de 600 000 retraités du régime général ont obtenu une pension de retraite par substitution de leur pension d'invalidité**

Le service d'une pension d'invalidité cesse une fois que son titulaire atteint l'âge de soixante ans ; elle est alors remplacée par la pension de vieillesse

au titre de l'incapacité au travail. La date d'effet de la pension de retraite est fixée au premier jour du mois qui suit le soixantième anniversaire de l'assuré. La substitution est automatique, sauf si l'assuré exerce une activité professionnelle et s'y oppose (article L. 341-15 du code de la sécurité sociale). Cette substitution s'applique aux pensions d'invalidité en cours de paiement ou suspendues.

La caisse qui sert la pension d'invalidité envoie un avis de signalement à la caisse du lieu de résidence de l'assuré compétente pour attribuer la pension de vieillesse et adresse à l'assuré une demande de pension de vieillesse. Les assurés reconnus invalides avant soixante ans sont dispensés de la procédure médicale de reconnaissance de l'incapacité au travail.

Le titulaire d'une pension d'invalidité exerçant une activité professionnelle – c'est souvent le cas des invalides de première catégorie – peut s'opposer à la substitution de sa pension d'invalidité en pension de vieillesse pour incapacité. L'activité professionnelle doit être justifiée par :

- une attestation de l'employeur, pour une activité salariée ;
- une attestation d'affiliation délivrée par la caisse dont il relève au titre de l'assurance vieillesse, pour une activité non salariée.

Si l'assuré titulaire d'une pension d'invalidité, exerce une activité professionnelle mais ne se manifeste pas (ni dépôt de demande, ni opposition à la substitution), la pension de substitution est attribuée sans être servie. Le service intervient le premier jour du mois qui suit la manifestation de l'assuré (lettre, pièce justifiant la cessation d'activité).

L'assuré qui s'est opposé à la substitution doit déposer une demande de pension pour bénéficier de sa pension de vieillesse. L'attribution d'une pension au titre de l'incapacité est alors subordonnée à la procédure médicale de reconnaissance de l'incapacité (lettre circulaire de la CNAV du 15 septembre 1986).

Au 31 décembre 2005, le régime général versait, en métropole, 606 229 pensions de retraite à des personnes qui étaient titulaires d'une pension d'invalidité à l'âge de la retraite (286 869 hommes et 319 360 femmes). Ce volume de pensions venues se substituer à des pensions d'invalidité représentait **6 %** du total des pensions de droits contributifs directs allouées à la même date, en métropole, par la CNAV<sup>(1)</sup>.

Si l'on prend en compte les versements de droits contributifs dérivés (pensions de réversion et pension de veuvage) et les droits non contributifs

---

(1) 10,07 millions de droits contributifs directs étaient servis, dont 8 millions de pensions et rentes normales et 1,46 million de pensions allouées pour incapacité au travail. 818 807 pensions de réversion et 19 391 pensions de veuvage étaient servies. 2 402 droits non contributifs directs et 25 droits non contributifs dérivés étaient servis. Au total, la CNAV servaient 10,915 millions de prestations de retraite au 31 décembre 2005.

(essentiellement l'allocation aux vieux travailleurs salariés), les pensions attribuées aux anciens titulaires de pensions d'invalidité représentaient **5,55 %** du total des droits versés par la CNAV au 31 décembre 2005.

Dans les départements d'outre-mer, la CNAV versait, au 31 décembre 2005, 4 991 pensions de retraite à des personnes qui avaient été titulaires de pensions d'invalidité à leur départ en retraite (2 510 hommes et 2 481 femmes). Ce volume représentait 3,78 % des droits contributifs directs payés par la CNAV et 3,4 % du total des droits versés par la CNAV.

***Volume des versements de pensions de retraite substituées aux pensions d'invalidité***

<i>Au 31 décembre 2005</i>	<b>Métropole</b>	<b>Départements d'outre-mer</b>	<b>TOTAL</b>
Pensions substituées à une invalidité	606 229	4 991	611 220
Pensions pour inaptitude au travail et assimilées (*)	1 468 532	50 660	1 519 192
Pensions et rente de droit commun	8 000 267	76 172	8 076 439
Total des droits contributifs directs versés	10 075 028	131 823	10 206 851
Proportion des pensions substituées à l'invalidité	6,02 %	3,78 %	6,0 %
Total des droits contributifs directs et dérivés versés	10 913 226	144 881	11 058 107
Proportion des pensions substituées à l'invalidité	5,55 %	3,44 %	5,5 %
Total des droits contributifs et non contributifs versés	10 915 653	146 525	11 062 178
Proportion des pensions substituées à l'invalidité	5,55 %	3,41 %	5,5 %

*(\*) La pension pour inaptitude au travail est attribuée aux assurés qui ne sont pas en mesure de poursuivre l'exercice de leur emploi sans nuire gravement à leur santé et qui se trouvent définitivement atteints d'une incapacité de travail médicalement constatée, en application de l'article L. 351-7 du code de la sécurité sociale. Le 2° de l'article L. 351-8 accorde le taux plein de liquidation aux pensions de retraite de ces assurés.  
Source : CNAV, recueil statistique 2005.*

Le tableau suivant présente les données relatives aux attributions de pensions au cours de l'année 2005.

Il ressort que les pensions de retraite attribuées aux titulaires de pensions d'invalidité représentent plus de 10 % des pensions de retraite de droit direct allouées aux personnes âgées de 60 à 64 ans.

**Volume des versements de pensions de retraite substituées aux pensions d'invalidité**

<i>Au 31 décembre 2005</i>	<b>Métropole</b>	<b>Départements d'outre-mer</b>	<b>TOTAL</b>
Pensions allouées à un invalide de 1 <sup>ère</sup> catégorie	5 246	42	5 288
Pensions allouées à un invalide de 2 <sup>e</sup> ou 3 <sup>e</sup> catégorie	30 273	257	30 530
Total des Pensions allouées à un invalide	35 519	299	35 818
Pensions allouées pour inaptitude au travail et assimilées	59 434	2 115	61 549
Pensions et rente de droit commun	515 950	5 575	521 525
Total des droits contributifs directs alloués	610 903	7 989	618 892
Proportion des pensions substituées à l'invalidité	5,8 %	3,7 %	5,8 %
Total des droits contributifs directs et dérivés alloués	706 389	9 011	715 400
Proportion des pensions substituées à l'invalidité	5,0 %	3,3 %	5,0 %
Total des droits contributifs et non contributifs alloués	706 495	9 013	715 508
Proportion des pensions substituées à l'invalidité	5,0 %	3,3 %	5,0 %

*Pension attribuée pour inaptitude au travail : article L. 351-8, 2° et L. 811-9 du code de la sécurité sociale.*

*Source : CNAV, recueil statistique 2005.*

Les statistiques de la CNAV donnent les montants moyens suivants de pensions de retraite de substitution aux pensions d'invalidité attribuées en 2005.

**Montant annuel moyen des pensions attribuées par la CNAV en 2005**

	<b>Age moyen d'attribution</b>	<b>Taux de liquidation</b>	<b>Durée moyenne d'assurance au régime général (en trimestres)</b>	<b>Pension annuelle moyenne de base (a)</b>	<b>Montant global annuel moyen (b)</b>
Pension normale	61,26 ans	48,68 %	104,86 trim.	6 312 €	6 992 €
Pension substituée à une pension d'invalidité de 1 <sup>ère</sup> catégorie	60 ans	50 %	144,32 trim.	7 577 €	8 781 €
Pension substituée à une pension d'invalidité de 2 <sup>e</sup> ou 3 <sup>e</sup> catégorie	60 ans	50 %	144,66 trim.	7 264 €	8 685 €
Pension attribuée au titre de l'inaptitude au travail	60,57 ans	50 %	83,34 trim.	3 233 €	5 007 €
Total des droits contributifs directs	61,12 ans	48,88 %	105,08 trim.	6 071 €	6 899 €

*(a) Montant annuel avant application des minima de pension (minimum vieillesse, minimum contributif, ...) et du maximum de pension.*

*(b) Montant annuel englobant les compléments de pensions, l'allocation supplémentaire et la majoration prévue par l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale.*

*Source : CNAV, recueil statistique 2005 (p. 172).*

Encore une fois, une lecture rigoureuse s'impose pour interpréter correctement ces données.

Ces montants moyens sont élevés par rapport à la moyenne des pensions servies par le régime général mais cela s'explique par le fait qu'il s'agit de moyennes arithmétiques : elles ne rendent pas compte des écarts importants existant entre les ex-invalides retraités. En effet, l'âge moyen de la mise en invalidité (53 à 55 ans) permet à une majorité de titulaires de pensions d'invalidité de disposer de droits à pension de retraite corrects accumulés au cours d'une carrière professionnelle qui n'a été écourtée qu'en extrême fin.

Le rapporteur ne dispose pas des données sur le montant des pensions de retraite allouées aux assurés ayant été mis en invalidité avant l'âge de quarante ans (9,9 % des attributions de pensions d'invalidité en 2005 : 15,5 % des assurés mis en invalidité de 1<sup>ère</sup> catégorie, 7,4 % des assurés mis en invalidité de 2<sup>e</sup> catégorie, 22,3 % des assurés mis en invalidité de 3<sup>e</sup> catégorie) mais il est évident que leurs droits contributifs directs de base se trouvent considérablement réduits par leur accident de carrière. Certes, ils bénéficient d'une validation gratuite des périodes d'assurance comme on le verra au chapitre suivant, mais leur salaire annuel moyen de carrière, qui sert à calculer leur pension de retraite, s'effondre par la chute de leurs revenus soumis à cotisation. C'est là qu'intervient le décrochage inégalitaire dénoncé, qu'il convient de réparer.

En outre, les titulaires de pension d'invalidité de première catégorie peuvent légalement exercer une activité rémunérée, ce qui leur permet de continuer à accumuler des droits à pension de retraite. Ce sont plus du quart des titulaires des pensions d'invalidité. Mais les travailleurs frappés le plus sévèrement par l'incapacité professionnelle sont dans l'impossibilité de retrouver une activité permettant un versement de cotisations retraite.

La présente proposition de loi vise justement à réparer l'injustice subie par ces assurés les plus vulnérables et ceux tombés à un jeune âge dans l'invalidité.

## **B. LES SITUATIONS DE DÉTRESSE SE MULTIPLIENT**

### **1. La logique de la double peine**

Lorsqu'un travailleur est frappé d'une invalidité, il subit une première diminution de revenu par le mécanisme de calcul de sa pension d'invalidité. Certes, un invalide relevant de la première catégorie peut être en mesure de poursuivre une activité professionnelle mais son revenu complémentaire est très réduit et ne constitue qu'un appoint amplement justifié par la faiblesse du montant de la pension d'invalidité, ce qui naturellement, compte tenu des modes de calcul des pensions de retraite de base, n'est pas sans conséquence.

En effet, les titulaires de pensions d'invalidité subissent une seconde peine à la liquidation de leur pension de retraite : non seulement les règles de droit

commun de l'assurance vieillesse sur les modalités de détermination du montant de leur pension (*cf.* ci-après), mais la réduction de leurs revenus annuels pendant leur période d'activité du fait de leur invalidité entraîne un effondrement de leur salaire annuel moyen qui sert de base au calcul de leur pension de retraite.

## **2. Des exemples concrets de situations de retraités invalides**

Pour illustrer la démonstration engagée par le présent rapport sur le décrochage des pensions au moment du passage à la retraite, le rapporteur a souhaité porter à la connaissance de la représentation nationale quelques exemples concrets de pensionnés victimes de la législation en vigueur.

Premier cas, celui de Mme Marie-Hélène R., affiliée au régime de base de la Mutualité sociale agricole (MSA), qui fut une salariée relevant du régime général de 1969 à 1985 puis du régime social agricole de 1985 à 2005. Invalide depuis 1995, elle percevait à ce titre une pension de 653,58 euros. Après reconstitution de sa carrière et calcul de ses droits à pension en fonction des règles fixées, le montant de sa pension de retraite de base s'élève à 313,90 euros bruts, ce qui représente une diminution de pension de plus de 50 %. C'est certainement un des cas les plus extrêmes mais qui témoigne de la brutalité de certaines situations.

Deuxième illustration : M. Jacques M. qui bénéficiait au titre de son invalidité d'une pension d'un montant de 708,52 euros. Après reconstitution de carrière et calcul de ses droits à pension en fonction des règles fixées, le montant de sa pension de retraite de base a été fixée à 527,38 euros brut.

Autre exemple, celui de Mme Evelyne C. qui percevait au titre de son invalidité une pension d'un montant de 873,83 euros. Après reconstitution de carrière et calcul de ses droits à pension en fonction des règles fixées, le montant de sa pension de retraite de base s'élève à 698, 96 euros brut.

Nouvel exemple, celui de M. Jean-Pierre H. reconnu invalide en 1991 et percevant à ce titre une pension d'invalidité de seconde catégorie de 676 euros alors que dans son activité professionnelle, comme chef de chantier, il percevait un salaire d'environ 2 100 euros. Premier décrochage. Second décrochage, lors de sa reconstitution de carrière et du calcul de ses droits à pension selon les règles fixées, sa pension de retraite de base a été liquidée à un montant d'un peu plus de 380 euros.

Autre personne qui a souhaité garder l'anonymat mais qui a transmis au rapporteur les documents officiels de sa caisse primaire d'assurance maladie et de sa caisse de retraite qui attestent que cet assuré percevait une pension d'invalidité de 708,54 euros. Le calcul de sa pension de retraite de base a conduit à une liquidation à hauteur de 561,09 euros bruts.

D'autres personnes ont interpellé le rapporteur pour témoigner de leur situation et ont fait part de situations dramatiques comme celle d'un assuré qui a

vu ses ressources passer de 564,06 euros au titre de la pension d'invalidité à 208,71 euros après calcul de ses droits au titre de la pension de retraite de base.

Ces cas concrets montrent à quel point les titulaires de pension d'invalidité peuvent être victimes d'une double peine. D'abord, frappées d'invalidité, ces personnes voient leurs ressources chuter une première fois. Et selon l'âge auquel elles ont été déclarées invalides, elles connaissent une deuxième conséquence au moment de la reconstitution de leur carrière et du calcul de leurs droits à pension de retraite de base. C'est à cette injustice que les député-e-s communistes et républicains veulent répondre avec la présente proposition de loi. Certes, toutes les personnes invalides ne connaissent pas le même sort – et fort heureusement – mais pour celles et ceux dont la situation est devenue ou va devenir dramatique, il convient d'apporter une réponse immédiate.

## **II.- UNE CATÉGORIE DE PENSIONNÉS DUREMENT FRAPPÉE PAR LES RÉFORMES DE LA LÉGISLATION SUR LES RETRAITES**

**Les titulaires de pensions d'invalidité n'échappent pas à la dégradation générale des niveaux de pensions de retraite servies par le régime général.** Cette situation résulte avant tout de deux trains de réformes : la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection et ses décrets d'application du 27 août 1993 ; la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et ses multiples décrets d'application publiés de 2003 à 2006. L'accumulation de ces deux réformes dont les promoteurs furent respectivement M. Edouard Balladur, Premier ministre, et M. François Fillon, ministre des affaires sociales, a réduit de manière dramatique le montant des pensions servies par le régime général en raison du durcissement des règles de base appliquées pour la liquidation des pensions de retraite.

**Les quelques mesures spécifiques prévues pour les titulaires de pensions d'invalidité n'ont pas été suffisantes pour enrayer cette dégradation.**

### **A. LES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN RÉDUISENT CONSIDÉRABLEMENT LE NIVEAU DES PENSIONS**

#### **1. Les règles de durée d'assurance éloignent du travailleur moyen l'espérance d'une liquidation de pension à taux plein**

Un salarié peut obtenir une pension à taux plein quelle que soit la durée d'assurance qu'il a totalisée au cours de sa carrière, à condition de partir en retraite à soixante-cinq ans. Cette carotte réglementaire ne trompe pas les salariés et cette faculté n'est quasiment pas utilisée par les travailleurs salariés. Si un assuré souhaite bénéficier d'une retraite avant 65 ans, et notamment à soixante ans, âge légal permettant d'obtenir le versement de sa pension de retraite, il doit réunir des conditions de durée d'assurance pour obtenir une liquidation à taux plein de sa pension de retraite.

La réforme Balladur de 1993 a, une première fois, augmenté la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein à partir de l'âge de soixante ans. Cette durée, calculée à partir des durées de cotisation validées auprès de tous les régimes d'assurance auxquels l'assuré a été affilié durant sa carrière professionnelle, a été fixée à 160 trimestres, soit 40 ans. Le décret n° 93-1022 du 27 août 1993 a en fait relevé progressivement de 150 trimestres en 1993 à 160 trimestres en 2003 cette durée d'assurance. Si cette durée est réunie, la pension de retraite est alors égale à 50 % du salaire annuel moyen de l'assuré multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres validés dans le régime qui liquide la pension de retraite et une durée maximale de proratisation.

La réforme Fillon a relevé la durée d'assurance maximale de proratisation que la réforme Balladur avait maintenue à 150 trimestres, soit 37,5 années. Pour les assurés nés avant 1944, cette durée a été maintenue à 150 trimestres. Pour ceux nés en 1944, elle a été portée à 152 trimestres, pour ceux nés en 1945 à 154 trimestres, pour ceux nés en 1946 à 156 trimestres, pour ceux nés en 1947 à 158 trimestres et pour ceux nés à partir de 1948 le quantum de droit commun de 160 trimestres est appliqué. Ce relèvement de la limite maximale de la durée d'assurance utilisée pour la proratisation résulte de l'article 22 de la loi du 21 août 2003 qui a modifié la règle de calcul inscrite à l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

Le III de l'article 5 de la loi Fillon du 21 août 2003 a également durci les règles fixées en 1993 en majorant d'un trimestre par année, à partir de 2008, la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une liquidation à taux plein. On atteint ainsi une exigence de 41 annuités (164 trimestres) en 2012, sauf si un décret ajuste ce calendrier en fonction du rapport que doit remettre le Conseil d'orientation des retraites avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 sur les paramètres de financement des régimes de retraite au regard de l'évolution du taux d'activité des personnes âgées de plus de cinquante ans, de la situation financière des régimes de retraite et de l'évolution de la situation de l'emploi. Or ce rapport, remis le 11 janvier 2007, conclut à la dégradation des paramètres financiers et économiques et donc à la nécessité, non seulement de maintenir les conditions d'assurance votées, mais de les renforcer pour les années suivantes.

À titre d'illustration, la pension de retraite d'un salarié de soixante ans liquidée à taux plein en 2007 sera calculée comme suit :

$$\text{ Salaire annuel moyen } \times 50 \% \times \frac{\text{ Nombre de trimestres d'assurance dans le régime du salarié } }{158 \text{ trimestres}}$$

calculé sur 24 ans

La loi Fillon a également renforcé la sévérité du régime en mettant en place un système de décote réduisant le montant de la pension de retraite en cas de non-respect de la durée d'assurance exigée pour obtenir une pension à taux plein. Le coefficient de minoration est égal au produit du nombre de trimestres manquants et du coefficient de minoration pour un trimestre applicable en fonction de l'année de naissance de l'assuré (2,5 % pour les assurés nés avant 1944, 2,375 % pour ceux nés en 1944, 2,25 % pour ceux nés en 1945, ... jusqu'à 1,25 % pour les assurés nés après 1952). Pour un assuré né après 1952, auquel est appliquée la décote maximale de vingt trimestres manquants permis par la loi, le taux de remplacement sera donc ramené de 50 % à 37,5 % (50 % - [20 x 1,25 x 50 %]).

Au moment où les jeunes entrent de plus en plus tard dans la vie active, alors que les conditions financières de rachat des années d'études sont hors de portée pour les travailleurs moyens, au moment où les employeurs multiplient, avec le soutien du ministère du travail, les contrats précaires et autres stages de début de carrière, alors que les carrières professionnelles des salariés sont de plus en plus fractionnées et connaissent des interruptions multiples et longues, les

nouvelles règles de durée d'assurance et de durée de proratisation pénalisent sévèrement les travailleurs salariés.

Selon le ministre des finances (conférence de presse du 21 juin 2005), l'âge d'entrée dans la vie active des jeunes était de 18,5 ans en 1970 et de 22,5 ans en 2005 ; l'âge effectif de départ à la retraite tous régimes confondus était de 65 ans en 1970 et de 57 ans en 2005 (61 ans pour les affiliés au régime général). Obtenir une durée d'assurance de quarante et bientôt quarante et un ans va donc finir par relever de l'exploit pour le salarié de base qui ne peut racheter des trimestres d'assurance correspondant à ses années d'études (rachat en outre plafonné à trois années alors que la durée des études est nettement supérieure).

**Ainsi, seuls 70 % des pensions attribuées en 2005 par la CNAV correspondaient à une carrière professionnelle, tous régimes confondus, d'au moins 160 trimestres (78 % pour les hommes, 60 % pour les femmes). Ce taux ne peut que se dégrader continûment si des actions vigoureuses en faveur de l'emploi ne sont pas prises en urgence.** Une décote maximale correspondant à cinq années d'assurance manquante par rapport aux quarante ou quarante et une années exigées par la loi Fillon ne correspondra pas à une situation de carrière exceptionnelle.

Au total, ces nouvelles règles rendent hypothétiques pour les jeunes entrant dans la vie active le principe d'une liquidation de pension au taux de 50 %.

Cela suppose, de surcroît, d'avoir une carrière professionnelle sans discontinuité, sans interruption d'activité, ou alors très tardivement, ou de courte durée, pour ne pas être fortement pénalisé. Or la caractéristique des personnes visées par la proposition de loi est justement qu'elles ne peuvent avoir une carrière exemplaire pour prétendre à un haut niveau de pension étant victime d'une invalidité, comme le démontrent les exemples cités précédemment. Les personnes reconnues tardivement invalides sont moins frappées que les autres. Mais lorsque l'invalidité intervient vers l'âge de quarante ans, ce qui correspond à un âge de milieu de carrière professionnelle, les préjudices peuvent être substantiels en raison de la diminution, voire de l'arrêt, de l'activité.

## **2. Les modalités de calcul du salaire annuel moyen rapprochent du minimum de vieillesse une part croissante des retraités et tout particulièrement les titulaires d'une pension d'invalidité**

**La réforme Balladur de 1993 a encore davantage dégradé le niveau des pensions de retraite en modifiant les règles de détermination du salaire annuel moyen** qui sert de base au calcul du salaire de remplacement que constitue la pension de vieillesse du régime de base.

Jusqu'en 1993, les dix meilleures années de la carrière d'un travailleur, c'est-à-dire les dix années civiles au cours desquelles l'assuré a obtenu les revenus

soumis à cotisation les plus élevés <sup>(1)</sup>, étaient retenues pour calculer le salaire annuel moyen d'un assuré. Le décret n° 93-1022 du 27 août 1993 a augmenté ce volume d'une année par année jusqu'à atteindre un volume de vingt-cinq années pour les pensions prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Certes, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a neutralisé cette progression pour permettre d'appliquer aux demandes de liquidation des assurés ayant atteint l'âge légal de départ en retraite (60 ans) les modalités qui sont en vigueur à la date à laquelle ils ont rempli cette condition d'âge pour la détermination de la durée maximale de proratisation et du nombre de meilleures années de calcul du salaire annuel moyen qui lui sont applicables. Mais cette disposition tend, en fait, à inciter les travailleurs à retarder leur départ en retraite. Elle ne devrait pas tromper les travailleurs salariés qui restent attachés à un départ en retraite à l'âge de soixante ans, voire même avant si leur statut le permet.

Si le salarié invalide, comme l'assuré de droit commun, a fait valider des cotisations d'assurance vieillesse sur un nombre d'années civiles inférieur à vingt-cinq, le salaire annuel moyen sera calculé sur les salaires annuels ayant donné lieu à cotisation validée rapportés au nombre des années correspondantes effectivement cotisées.

**Ces modalités de calcul du salaire annuel moyen issues de la réforme Ballardur révèlent aujourd'hui leur particulière férocité** : comment obtenir une référence de calcul correcte lorsqu'à la fin des études, on propose pendant plusieurs années seulement des stages ou des contrats précaires permettant de verser une rémunération mensuelle inférieure au SMIC, comment relever cette moyenne en début de carrière lorsque les salaires de départ des salariés sont au SMIC ou très proches du SMIC, comment donner une espérance quand les progressions de carrière interviennent au compte-gouttes, que les salaires sont peu ou pas revalorisés, quand les interruptions de carrière et les périodes de chômage sont considérées comme inhérentes à la vie moderne par les employeurs, quand les mises à la retraite d'office sont utilisées comme des instruments de gestion par les entreprises, *etc.* ? Sur une vie active moyenne de 33,5 ans, on constate que les « 25 meilleures années » sont devenues les « 25 années de moindre pauvreté ».

Là encore, les personnes reconnues invalides sont tout particulièrement frappées par ce mode de calcul. Comme beaucoup de pensionnés, cette modification de référence des années de salaires a entraîné une érosion, aussi certaine que sensible, de l'ensemble des pensions de base. Pour les invalides, cela peut être plus manifeste encore, en raison de la prise en compte dans le calcul référence des années pour lesquelles la pension d'invalidité a fait office de revenu et comme elle est inférieure au salaire, la moyenne, au final, s'en trouve abaissée d'autant. C'est l'explication essentielle des décrochages de pension tels qu'ils ont pu être observés dans certains cas. C'est pourquoi, les mesures votées à l'initiative

---

(1) L'année de liquidation de la pension de retraite étant exclue du calcul statistique par une disposition figurant dans une circulaire du directeur de la CNAV datant de 1973, qui n'a pas jamais été modifiée.

du gouvernement, pour tenter de limiter le décrochage sont d'une efficacité limitée tant que ce mode de calcul et la référence aux « 25 meilleures années » demeureront.

### **3. Les retraites complémentaires qui ne peuvent masquer la chute de la pension de base**

Les pensions servies par les régimes complémentaires d'assurance vieillesse obligatoires du régime général (ARRCO pour les salariés non cadres et AGIRC pour les salariés cadres) viennent apporter un complément de revenu. **Leur calcul est indépendant du calcul de la pension de base et les règles de ces régimes obéissent à des logiques radicalement différentes de celles du régime de base.** La loi ne prévoit d'ailleurs que leur existence et leur caractère obligatoire, et laisse aux gestionnaires de ces régimes le soin de déterminer les conditions de liquidation des pensions et les modalités de financement. L'indépendance de ces régimes est telle qu'ils ne sont pas tenus de s'aligner sur les grands principes de l'assurance vieillesse de base ; en quelque sorte, le législateur ne peut que piloter le régime général de base. Ces régimes complémentaires sont d'ailleurs hors du champ de la loi de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, le socle de toute la législation sur l'assurance vieillesse qui est le droit à partir en retraite et obtenir une pension de vieillesse à soixante ans ne s'applique pas aux régimes complémentaires. Les conventions régissant l'ARRCO et l'AGIRC fixent à soixante-cinq ans l'âge auquel le salarié peut obtenir une pension de retraite complémentaire au taux plein. Une liquidation anticipée entraîne l'application de coefficients de minoration particulièrement sévères : en cas de liquidation à soixante ans, les points de retraite de l'ARRCO sont affectés d'un coefficient de minoration de 0,78 et à cinquante-cinq ans de 0,43.

Cependant, aucun coefficient de minoration n'est appliqué par l'ARRCO si le salarié bénéficie d'une pension de retraite à taux plein dans le régime général. Or, on a vu précédemment, que cette situation va se rencontrer de plus en plus rarement.

En conclusion, la logique même de l'édifice juridique de l'assurance vieillesse conduit le législateur à ne fixer des règles de liquidation que pour les seules pensions de base. **La proposition de loi effectue donc à juste titre des comparaisons de niveaux de revenus en ne prenant en compte que les montants de liquidation des pensions de base du régime général et n'intervient que pour déterminer le juste montant de liquidation de la pension de base des titulaires d'une pension d'invalidité relevant du régime général.**

C'est pourquoi, on ne peut pas admettre l'argument tendant à minimiser la réalité des situations que certains assurés vivent selon lequel, au final, les titulaires d'une pension d'invalidité perçoivent une pension de retraite satisfaisante en

incluant les retraites complémentaires. Les deux choses ne sont pas comparables, sinon pourquoi ne pas aller jusqu'à prendre en compte les ressources issues d'un plan épargne retraite individuel pour celles et ceux qui en posséderaient un ? Et considérer, que tout cumulé, la pension de retraite est toujours supérieure à la pension d'invalidité précédemment perçue.

Il importe donc, pour juger de l'opportunité de la proposition qui est faite, de comparer la pension d'invalidité servie par l'assurance maladie et la pension de retraite de base servie par le régime général.

Pour les raisons détaillées précédemment et parce qu'il faut avoir une vision des pensions de « premier étage » à « premier étage », l'apport des retraites complémentaires ne peut pas raisonnablement être pris en compte.

## **B. LES MESURES PONCTUELLES PRISES EN FAVEUR DES PERSONNES INVALIDES SONT INSUFFISANTES POUR COMPENSER LA DÉGRADATION DE LEUR RETRAITE**

Dans ce contexte général de dégradation des conditions de liquidation des pensions de retraite de base, le législateur est intervenu ponctuellement pour accorder quelques avantages vieillesse aux personnes titulaires d'une pension d'invalidité. Cependant ces quelques mesures sont loin de suffire pour compenser les effets négatifs des réformes globales des lois Balladur et Fillon.

### **1. La validation gratuite des périodes d'invalidité**

Les trimestres pendant lesquels une pension d'invalidité est servie sont pris en compte dans le calcul de la durée d'assurance vieillesse de son bénéficiaire grâce à la validation gratuite de ces trimestres. Cette validation est effectuée aussi bien dans le régime général que dans les régimes complémentaires obligatoires. Ces trimestres sont enregistrés comme des périodes d'assurance assimilées et non comme des périodes cotisées.

Cette validation gratuite des périodes de bénéfice d'une prestation de l'assurance invalidité résulte des dispositions de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale. Ces périodes sont qualifiées de « périodes d'assurance assimilées » au titre de l'assurance vieillesse afin de les distinguer des « périodes cotisées ». Le financement de cet avantage est assuré par le Fonds de solidarité vieillesse en application du *b* du 4° de l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale.

**Cet avantage n'atténue pas l'effet réducteur du mode de calcul du salaire annuel moyen ; il évite seulement une aggravation supplémentaire de la situation subie par le travailleur invalide.**

## 2. L'absence d'application de la décote

Le titulaire d'une pension d'invalidité arrivé à l'âge de la retraite (soixante ans) peut bénéficier du taux plein de liquidation de sa pension de retraite qui se substitue à sa pension d'invalidité à condition de pouvoir se prévaloir d'une situation d'inaptitude au travail. En effet, l'article L. 351-8 (2°) du code de la sécurité sociale n'accorde le taux plein de pension qu'aux « assurés reconnus inaptes au travail dans les conditions prévues à l'article L. 351-7 ». Ce dernier article accorde une pension pour inaptitude au travail aux assurés qui ne sont pas en mesure de poursuivre l'exercice de leur emploi sans nuire gravement à leur santé et qui se trouvent définitivement atteints d'une incapacité de travail médicalement constatée.

Cependant certaines personnes sont réputées inaptes au travail ; elles ne sont pas soumises au contrôle médical (*cf.* point 3 du A du I) et ne se voient pas appliquer le mécanisme de la décote si leur durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres requis et bénéficient donc du taux plein de liquidation :

– les personnes reconnues invalides avant 60 ans (lettre circulaire de la CNAV du 15 avril 1986) ;

– les titulaires d'une pension d'invalidité en cours de paiement ou suspendue (circulaire ministérielle n° 151 du 5 août 1946) ;

– des titulaires d'une pension de vieillesse de veuf ou veuve substituée à une pension d'invalidité de veuf ou veuve, (lettre circulaire de la CNAV du 15 avril 1986) ;

– des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (lettre ministérielle n° 156 AG/85 du 6 janvier 1987 et circulaire ministérielle n° 99/06 du 7 janvier 1999) ;

– des titulaires de la carte d'invalidité reconnaissant au moins 80 % d'incapacité permanente (lettre circulaire de la CNAV du 21 juillet 1997).

Concernant les titulaires de pensions d'invalidité, les cas où l'assuré ne bénéficie pas du taux plein de liquidation de pension de retraite sont donc ceux où il refuse la substitution automatique entre la pension d'invalidité et la pension de retraite (parce qu'il souhaite continuer d'exercer au-delà de soixante ans une activité rémunérée), où le certificat médical qu'il devra ultérieurement produire pour obtenir un taux plein de liquidation ne constatera pas son inaptitude au travail et où il ne réunit pas, à la liquidation de sa pension, le nombre de trimestres d'assurance requis.

### **3. Le départ en retraite anticipé à 55 ans pour les personnes lourdement handicapées**

L'article 24 de la loi du 21 août 2003 a accordé aux assurés handicapés atteints d'une incapacité d'au moins 80 % la possibilité de partir en retraite de manière anticipée à 55 ans. Des conditions de durée d'assurance pour obtenir une liquidation au taux plein sont toutefois fixées par le décret n° 2004-232 du 17 mars 2004 : pour un départ à 55 ans, une durée d'assurance égale à la durée de droit commun diminuée de quarante trimestres (soit 118 trimestres en 2007 et 120 trimestres en 2008) et une durée d'assurance ayant donné à lieu à cotisation <sup>(1)</sup> à la durée de droit commun diminuée de soixante trimestres sont exigées (soit 98 trimestres en 2007 et 100 trimestres en 2008) ; pour un départ à 56 ans, ces abattements sont respectivement portés à 50 et 70 trimestres ; pour un départ à 57 ans, à 60 et 80 trimestres ; pour un départ à 58 ans, à 70 et 90 trimestres ; pour un départ à 59 ans, à 80 et 100 trimestres.

Toutefois, **ce régime dérogatoire n'est pas conçu pour les titulaires de pension d'invalidité**, qui n'ont pas tous une incapacité permanente d'au moins 80 % reconnue par la COTOREP et maintenant la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, mais pour les personnes lourdement handicapées.

Dans le même ordre d'idée, les personnes handicapées atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 80 % bénéficient, en application de l'article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur les personnes handicapées, d'une majoration de pension grâce à la majoration d'un tiers de leurs trimestres d'assurance : elles peuvent donc obtenir une pension à taux plein avec 120 trimestres d'assurance. La loi n° 2006-737 du 27 juin 2006 a accordé le même avantage aux fonctionnaires lourdement handicapés.

### **4. L'accès au minimum vieillesse à 60 ans**

Le minimum vieillesse permet de servir à tous retraités une pension au moins égale à un minimum : ce minimum social est accordé sous conditions de ressources aux personnes âgées d'au moins 65 ans ou 60 ans en cas d'incapacité au travail. Ce minimum comprend, d'une part, un avantage vieillesse de base qui peut être, soit la retraite de base de l'assuré correspondant aux droits contributifs accumulés, soit un avantage non contributif alloué sans conditions de cotisation (allocation aux vieux travailleurs salariés, allocation spéciale de vieillesse, allocation aux mères de famille ou allocation de solidarité aux personnes âgées) et, d'autre part, l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse. Cet ensemble permet de servir un avantage vieillesse minimal de 610,28 euros par mois pour une personne seule ou 1 094,80 euros par mois pour un couple en 2005.

---

*(1) Les périodes d'invalidité non travaillée entrent en compte dans la durée d'assurance grâce au mécanisme de validation gratuite mais pas dans le décompte des trimestres cotisés.*

L'article L. 341-15 du code de la sécurité sociale permet d'accorder ce minimum vieillesse aux titulaires d'une pension d'invalidité dès l'âge de soixante ans.

## **5. Il faut revenir au droit antérieur au 1<sup>er</sup> juin 1983**

Conscient des risques de liquidation d'une pension de retraite avec un montant qui serait inférieur à celui de la pension d'invalidité à laquelle elle se substitue, le législateur avait prévu dans le code de la sécurité sociale une disposition prévoyant que la pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité ne peut être inférieure à la pension d'invalidité qu'elle remplace (cf. article L. 341-15). Cette règle s'est appliquée jusqu'aux pensions liquidées le 31 mai 1983.

La proposition de loi présentée par les membres du groupe des député-e-s communistes et républicains s'inspire de cette règle simple et de justice.

Cette règle figurait à l'ancien article 322 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure à sa recodification de 1985 (décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985). La rédaction de cet article résulte du décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956 qui a créé le code de la sécurité sociale ; elle était, en 1956, la suivante : *« La pension d'invalidité prend fin à l'âge de soixante ans. Elle est remplacée, à partir de cet âge, par une pension de vieillesse allouée en cas d'inaptitude au travail. Toutefois, la pension de vieillesse ne peut, en aucun cas, être inférieure à la pension d'invalidité dont bénéficie l'invalidé à l'âge de soixante ans. »*

La loi n° 83-430 du 31 mai 1983 portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse a mis un terme à la dernière disposition de cet article garantissant le maintien du montant de la pension de vieillesse à un niveau au moins égal à celui de la pension d'invalidité à laquelle elle s'est substituée. Cette loi, qui a ratifié l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans adopté par une ordonnance du 26 mars 1982, a substitué à cette règle la disposition selon laquelle *« la pension de vieillesse, substituée à une pension d'invalidité, ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés »* (article 3 de la loi).

Au cliquet antirecul, cette loi a donc substitué la garantie de pension minimale dont bénéficient tous les retraités du régime général.



### III.- LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

Les développements qui précèdent montrent l'urgence d'une réforme globale de l'assurance vieillesse. Le cas particulier des titulaires d'une pension d'invalidité est une illustration de la dégradation générale des pensions de retraite.

Aujourd'hui, la pension de retraite de base d'un travailleur salarié place son bénéficiaire à proximité, si ce n'est en dessous du seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est défini comme étant le revenu disponible égal à la moitié du revenu médian des Français : 645 euros par mois en 2003 pour une personne seule, 839 euros pour une famille monoparentale avec un enfant âgé de moins de 14 ans et 968 euros pour une famille monoparentale avec un enfant âgé de plus de 14 ans <sup>(1)</sup>. Si l'on veut moduler en fonction des coûts locaux générés par la région d'habitation du ménage, on peut estimer qu'en Ile-de-France, ce seuil de pauvreté atteindrait 788 euros.

Ces chiffres sont à rapprocher du montant de la pension de base moyenne servie par la CNAV en 2005 : 566 euros pour les droits directs et 272 euros pour les droits dérivés (réversion). **Seules les pensions servies par les régimes complémentaires permettent à l'assuré moyen de dépasser le seuil de pauvreté.** Le rapporteur souligne une nouvelle fois qu'il s'agit de moyennes arithmétiques qui dissimulent les situations de grande détresse sociale d'une multitude de retraités : on peut citer, outre les retraités ex-invalides tombés en invalidité jeunes, les travailleurs rémunérés au SMIC ou proche du SMIC toute leur carrière, les veuves et veufs touchant essentiellement une pension de réversion, les retraités bénéficiaires d'une pension de vieillesse pour inaptitude au travail, les salariés agricoles, les conjoints d'exploitants agricoles vivant seuls, etc.

Ces montants peuvent également être rapprochés du maximum pouvant être servi par la CNAV hors cas de surcote et application de l'ancien régime de la loi du 3 janvier 1975, à savoir 50 % du salaire plafond de la sécurité sociale soumis à cotisations, soit 1 258 euros pour 2005 (seuls 1 040 retraités bénéficiaient en 2005 d'une pension de base supérieure à 1 300 euros).

Le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, remis au Premier ministre le 11 janvier 2007, montre que la loi du 21 août 2003 n'a pas réglé le problème des retraites jusqu'en 2020, comme M. François Fillon le déclarait.

---

(1) Le seuil de pauvreté monétaire est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'INSEE le fixe habituellement à 50 % du niveau de vie médian tandis qu'Eurostat privilégie le taux de 60 %. Les montants indiqués ci-dessus sont ceux établis par l'INSEE. Le niveau de vie médian correspond au revenu permettant de répartir la population en deux moitiés égales en nombre en dessous et au-dessus de ce niveau. Le revenu est calculé par unité de consommation selon une échelle où un premier adulte compte pour 1, chaque autre personne de 14 ans ou plus pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Une pondération supplémentaire de 0,2 point est affectée aux familles monoparentales. Ce mode de calcul est utilisé par l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Cet échec annoncé des lois Fillon et Balladur exige de reprendre le dossier des retraites à la base. En effet, pas plus la réforme de 2003 que celles de 1993 n'ont résolu le problème de la pérennité du système.

Cela montre bien que les leviers utilisés depuis quinze ans pour répondre au défi démographique et à la consolidation du régime ont manifesté leur inefficacité. Depuis quinze ans, les variables d'ajustement qu'ont constitué la durée des années de cotisation, le calcul de liquidation des pensions et le retard de l'âge de départ à la retraite ont conduit au résultat que l'on connaît. Cela ne fonctionne pas. C'est donc vers une tout autre logique de réforme, comme l'a proposé le groupe des député-e-s communistes et républicains, qu'il faut tendre.

Il faut commencer par consolider le régime général par répartition, en améliorant les retraites des Français sans renvoyer le problème aux régimes complémentaires et aux retraites supplémentaires privées par nature inégalitaires et réservées aux plus fortunés.

La question du pouvoir d'achat et du niveau des pensions doit être placée au centre de toutes les réflexions. À ce titre, les pensions de base du régime général devraient pouvoir assurer un haut niveau de revenu remplacement.

En outre, l'acquis majeur de la retraite à 60 ans doit être préservé. Ce n'est pas parce que l'espérance de vie des Français s'allonge qu'il faut relever cet âge. Les travailleurs attendent la retraite pour pouvoir profiter pleinement de leur famille, de leur temps libre, ... Tous les indicateurs de la CNAV montrent d'ailleurs que les travailleurs souhaitent partir en retraite le plus tôt possible, même au prix d'une moindre pension. De même, le taux d'inactivité des seniors démontre qu'il n'est pas raisonnable d'allonger la durée d'activité.

Les deux leviers essentiels pour garantir notre système par répartition, préserver l'âge de départ à la retraite et assurer un haut niveau de pension sont l'emploi et le mode de financement du régime.

Seule une politique de l'emploi dynamique ayant pour seul objectif la résorption complète du chômage par l'offre d'emplois stables et rémunérés selon la juste valeur du travail fourni sera en mesure d'assurer le financement du système des retraites français. À ce titre, les départs en retraite massifs qui vont arriver du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations d'après-guerre doivent être utilisés comme levier pour redonner un emploi à tous les travailleurs.

La France entre dans la période de départs à la retraite massifs des générations nées après 1945. Ce mouvement démographique, qui n'est pas sans influence sur la légère décline des chiffres officiels du chômage au cours des six derniers mois, devrait s'accroître encore pour atteindre un rythme annuel moyen de 600 000 départs entre 2005 et 2015, selon une étude conjointe de la DARES et du Commissariat général du Plan. Ces organismes soulignent que « *pour la première fois depuis les années soixante-dix, les personnes sortant de l'emploi en*

*fin de vie active quitteront autant, voire plus de postes qu'il n'y aura d'emplois recherchés par les jeunes arrivant du système éducatif».*

Ce renouvellement de main-d'œuvre est **une occasion historique pour consolider le salariat et non pas de le précariser**. Il existe ainsi une opportunité historique de recruter des centaines de milliers de personnes et de réduire significativement le chômage, particulièrement chez les jeunes, tout en régénérant les capacités de travail et d'innovation des entreprises.

Le gouvernement et le MEDEF ont bien vu cette opportunité et veulent s'attaquer au contrat à durée indéterminée, à l'occasion du renouvellement de main-d'œuvre. Ce contrat représente encore plus de 80 % des contrats de travail. En revanche, lorsque ceux-ci se libèrent, les embauches se font sur des contrats précaires (contrats à durée déterminée, contrats nouvelle embauche,...) quand il ne s'agit pas de contrats aidés. C'est déjà ce qui se passe avec les nouvelles offres d'embauches : aujourd'hui trois offres d'emploi sur quatre sont des contrats précaires.

On le comprend bien : les entreprises, pour la majorité d'entre elles, embaucheront pour remplacer leur salarié à la retraite. Mais l'enjeu est de savoir sur quelle base se feront les embauches : Des jeunes ? Des seniors ? Par contrat nouvelle embauche, par contrat à durée déterminée senior ? Et naturellement les conditions de rupture s'en trouvent changées (plus besoin de motiver le licenciement).

Il faut opposer à cette marchandisation de l'emploi un véritable plan de sécurité de l'emploi et de la formation et la mise en place au sein de l'entreprise d'une gestion prévisionnelle des effectifs contre embauches.

Pour financer cette réforme d'ensemble, il faut mettre à contribution tous les revenus financiers et pas uniquement les revenus du travail. L'assiette des cotisations doit être redéfinie.

Le Président de la République, lors de ses vœux aux forces vives de la nation en 2006, avait annoncé une réforme profonde du financement de la protection sociale. Reconnaisant enfin l'essoufflement du dispositif actuel, il avait du même coup admis que l'on ne pouvait pas ignorer plus longtemps une réforme des cotisations sociales patronales, en intégrant la notion de « valeur ajoutée ».

De nombreux rapports ont été produits sur le sujet pour faire observer que le problème structurel du financement de la protection sociale venait bien du mode de ressources choisi. Depuis plus de dix ans, les parlementaires communistes exigent une telle réforme. Ils ont multiplié les propositions à cet effet à l'occasion de chaque examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Refusant le choix d'une plus forte fiscalisation (de type CSG) ou encore toute idée de TVA sociale, les parlementaires communistes avancent l'idée d'une refonte du mode de calcul de la cotisation sociale patronale intégrant la notion de valeur

ajoutée et une modulation pour financer la protection sociale. Il ne s'agit pas d'un transfert de ressources, supposant l'abandon d'une partie des cotisations assises sur les salaires, ni d'imaginer cette réforme à budget constant. Non, il s'agit bel et bien d'augmenter les ressources et de moderniser le financement de la protection sociale pour conjuguer solidarité, justice sociale et développement économique dans le respect des principes fondateurs du financement de la sécurité sociale.

Est ainsi affirmé le besoin d'une participation accrue des entreprises au financement de la protection sociale. Et pour contribuer à ce résultat il est nécessaire de tenir compte de l'évolution de l'entreprise et réformer l'assiette de la cotisation patronale. Il s'agit de coller au plus près à la capacité contributive de chaque entreprise, qui n'est pas la même pour la multinationale pétrolière et pour la PME du bâtiment. Comme l'a reconnu le Président de la République, le mode de répartition de l'assiette actuelle exerce des effets pervers. En effet, plus une entreprise licencie, économise sur les salaires et fuit dans les placements financiers, moins elle paie de cotisations. À l'inverse, les industries de main-d'œuvre supportent un rapport entre les contributions sociales et la valeur ajoutée double de celui des assurances ou des institutions financières. Ce n'est pas acceptable tant cela pénalise l'emploi et les ressources de notre protection sociale. On ne peut continuer à voir des entreprises gagner de l'argent en supprimant des emplois ou en les précarisant et ainsi contribuer toujours moins au financement de la protection sociale tout en augmentant ses dépenses.

Il faut donc consolider le lien entre le financement de la protection sociale et la réalité de la production des richesses dans l'entreprise, avec le souci permanent de l'emploi, du développement des ressources humaines et la nécessité de transformer la gestion des entreprises.

Tels sont les axes essentiels d'une réforme qui reste à faire. Naturellement, ils devront être complétés par une série de dispositions qui tiennent compte des différentes situations sociales : handicap, incapacité, polypensionnés, mais aussi la prise en compte des périodes d'études et de formation, les interruptions de l'activité professionnelle (chômage, maternité,...), la pénibilité au travail, *etc.*

En un mot : opérer une remise à plat de la réforme de 2003 et engager une réforme progressiste de notre système qui permet de préparer au mieux la « troisième partie de son existence ».

#### IV.- ANALYSE DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

##### **Montant minimal des pensions de retraite se substituant à une pension d'invalidité**

Les articles L. 351-1 et suivants du code de la sécurité sociale fixent les conditions d'ouverture du droit à pension de retraite de base par le régime général et définissent les modalités de liquidation et de calcul des pensions de retraite de base servies par le régime général d'assurance vieillesse.

Le code de la sécurité sociale contient deux types de minimum en matière de pension de retraite de base :

– Le minimum contributif qui permet de majorer le montant d'une pension liquidée à taux plein de manière à lui faire atteindre un certain niveau ; l'article 4 de la loi du 21 août 2003 a fixé comme objectif de servir une pension au moins égale à 85 % du SMIC net en cas de cotisation pendant la durée d'assurance requise (160 trimestres, sauf régime spécial des personnes handicapées) sur la base du SMIC. Ce minimum définit en fait un rendement minimal des cotisations correspondant à une durée d'assurance ouvrant droit à une pension à taux plein.

– Le minimum vieillesse qui est ouvert à tous les assurés retraités et permet de leur servir un avantage vieillesse minimal de 610,28 euros par mois pour une personne seule ou 1 094,80 euros par mois pour un couple en 2005 (*cf.* ci-dessus le point 4 du chapitre B de la partie II de la présentation générale).

Le présent article de la proposition de loi propose de définir un minimum particulier pour les titulaires d'une pension d'invalidité qui atteignent l'âge légal de la retraite et voient dès lors, sauf s'ils expriment le souhait de poursuivre leur activité professionnelle (hypothèse possible pour les invalides de 1<sup>ère</sup> catégorie), le service de leur pension d'invalidité cesser au profit d'une pension de retraite.

Cette conversion de la pension d'invalidité en pension de vieillesse est organisée par l'article L. 341-15 du code de la sécurité sociale. C'est une disposition historique bien antérieure aux réformes Balladur et Fillon.

Il convient de maintenir cette règle de substitution car le droit à la retraite est l'un des droits les plus fondamentaux des Français auquel il convient de n'apporter aucune dérogation même si l'intention serait de maintenir un assuré sous le régime de l'invalidité afin de continuer de lui servir une pension d'invalidité qui serait supérieure à sa pension de retraite de substitution. Les droits des assurés seraient considérablement affaiblis par l'introduction d'une dérogation permettant à une catégorie d'assurés de ne pas accéder au statut de retraité, même de leur plein gré, y compris au-delà de l'âge de soixante-cinq ans.

Le texte de la proposition prévoit que lorsque la liquidation de la pension de retraite de base d'un assuré titulaire d'une pension d'invalidité fait apparaître que le montant de cette pension de base serait inférieur au montant de la pension d'invalidité perçue par l'assuré au moment de la demande de liquidation de ses droits à l'assurance vieillesse, le montant de la pension de retraite est majoré de manière à porter son montant au niveau de la pension de la pension d'invalidité.

Cette règle simple revient à définir un minimum de pension pour tous les titulaires d'une pension d'invalidité. Ce minimum s'ajoute, bien sûr, aux minima existant en matière d'assurance vieillesse : minimum contributif et minimum vieillesse.

Cette règle n'est pas nouvelle ; elle figurait à l'ancien article 322 du code de la sécurité sociale : « *La pension d'invalidité prend fin à l'âge de soixante ans. Elle est remplacée, à partir de cet âge, par une pension de vieillesse allouée en cas d'inaptitude au travail. Toutefois, la pension de vieillesse ne peut, en aucun cas, être inférieure à la pension d'invalidité dont bénéficie l'invalidé à l'âge de soixante ans* » (rédaction d'origine de 1956).

La loi n° 83-430 du 31 mai 1983 portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse a mis un terme à cette règle qui ne bénéficie donc qu'aux assurés dont la pension de retraite a été liquidée avant le 31 mai 1983. La loi du 31 mai 1983 a substitué à cette règle la règle selon laquelle la pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité ne peut être inférieure au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

La proposition de loi demande donc de rétablir une règle de droit existant antérieurement au 31 mai 1983.

## *Article 2*

### **Financement par le Fonds de solidarité vieillesse de la majoration des pensions de retraite intervenant en application de l'article 1<sup>er</sup>**

Cet article propose que le différentiel correspondant à la majoration de la pension de retraite de base servie par le régime général pour la porter au montant de la pension d'invalidité à laquelle elle s'est substituée soit financé par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le FSV a été institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 afin de financer les prestations vieillesse résultant de dispositions législatives accordant des avantages non contributifs relevant de la solidarité nationale. Il finance d'ores et déjà les dépenses suivantes :

– les allocations de minimum vieillesse ouvertes par les 22 régimes qui les liquident ;

– les majorations de pensions pour enfants (trois au moins) ou conjoint à charge servies par le régime général et les régimes alignés ;

– la validation gratuite des périodes suivantes :

– volontariat du service national,

– chômage des allocataires de l'UNEDIC relevant du régime général et des régimes agricoles (et 29 % des chômeurs non indemnisés) : les cotisations sont calculées sur 90 % d'une assiette forfaitaire annuelle égale à 2028 fois le SMIC horaire moyen servi sur l'année ;

– chômage et préretraite indemnisés par l'Etat (chômeurs en fin de droits bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi et des allocations de préretraite progressive) des adhérents aux régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC ;

– perception d'allocations de cessation anticipée du travail ;

– perception de l'allocation de fin de formation ;

– perception de l'allocation équivalent retraite ;

– perception de l'allocation de préparation à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord ;

– perception par les licenciés pour cause économique de congés de reclassement pendant la période de préavis.

Les prestations sont payées directement par la CNAV qui adresse au FSV un état des dépenses à rembourser.

### *Article 3*

#### **Application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 de la proposition de loi**

Cet article prévoit d'appliquer à l'ensemble des pensions de retraite liquidées par substitution à une pension d'invalidité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 la règle de majoration définie à l'article premier de la proposition de loi.

La date du 1<sup>er</sup> janvier 2004 correspond à l'entrée en vigueur des principales dispositions de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (relèvement de la durée d'assurance, mise en œuvre des mécanismes de la décote et de la surcote, réforme des pensions de réversion, etc.).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, environ 108 à 109 000 pensions de retraite de base ont été allouées par la CNAV en substitution d'une pension d'invalidité (36 951 en 2004, 35 818 en 2005, environ 36 000 estimées pour 2006, métropole et départements d'outre-mer compris).

*Article 4*

**Gage financier**

La proposition de loi gage la mesure de majoration de pension mise en place par l'article 1<sup>er</sup> et financée par le Fonds de solidarité vieillesse en application de l'article 2 par la création d'une contribution sociale assise sur l'ensemble des revenus financier à l'exception des produits tirés des livrets d'épargne populaire, des livrets A, des livrets bleus et des livrets et comptes d'épargne logement. Les revenus des plans épargne populaire courants, avant promulgation de la présente loi sont également exonérés pendant cinq ans. Les revenus des biens immobiliers autres que ceux utilisés pour l'usage personnel du propriétaire et de sa famille directe sont assujettis à la même cotisation que les revenus financiers.

Ce financement évite de peser sur les revenus du travail et les coûts salariaux comme c'est avec le cas du financement actuel du Fonds de solidarité vieillesse qui est essentiellement assis sur la contribution sociale généralisée (CSG) qui devrait représenter 78 % du total de ses produits en 2007.

Le coût annuel des revalorisations de pensions devrait être de l'ordre de cent cinquante millions d'euros.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné la présente proposition de loi lors de sa réunion du mercredi 17 janvier 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Maurice Giro** a estimé préférable d'attendre le rendez-vous de 2008 prévu par la loi du 21 août 2003 pour faire le point sur la situation des retraites, y compris le cas particulier des retraités ex-invalides. À cette date, toutes les options seront envisagées, dont celle proposée par le présent texte. Il convient de ne pas anticiper ce rendez-vous et d'attendre les propositions du nouveau gouvernement.

**M. Pierre-Louis Fagniez** a déclaré s'associer aux propos de M. Maurice Giro et indiqué que de très nombreuses personnes l'interrogeaient dans sa permanence sur le problème des retraites. Chaque parlementaire ne peut qu'être sensible à la question soulevée par le rapporteur. Par ailleurs, le rapporteur a-t-il évalué le coût de sa proposition ?

**Le rapporteur** s'est d'abord félicité que les intervenants n'aient pas dénié la réalité du problème : 700 000 personnes sont en effet concernées, mais pas de la même manière. Certaines ne subissent pas de chute de revenus mais, en cas de perte de ressources, celle-ci atteint souvent 30 à 50 euros ; des exemples montrent que les pertes de ressources sont même beaucoup plus importantes, de l'ordre de 100 euros, pour de nombreux retraités. Le coût reste modeste au regard de l'injustice vécue par ces personnes. Devenir invalide à cinquante-cinq ans ou à trente ans est très différent ; à trente ans, c'est une véritable catastrophe. Une autre variable d'appréciation des situations est le montant des revenus salariaux. Ainsi, un chef de chantier, qui gagnait 2 100 euros par mois en activité, ne perçoit qu'une pension de retraite de base de 500 euros. En multipliant 100 euros par douze mois pour environ 200 000 personnes, on peut avoir une idée « à la louche » des montants en jeu.

**M. Jean-Marie Geveaux** a souligné que le rendez-vous de 2008 correspondait au meilleur calendrier. Il permettra d'aborder d'autres problèmes, comme celui du traitement de la pénibilité du travail puisque les branches professionnelles n'ont toujours pas pu se prononcer sur cette question comme le demandait la loi de 2003. Le législateur, en votant la loi du 11 février 2005, a fait des gestes importants en direction des personnes handicapées. L'intérêt du travail effectué par le rapporteur doit être salué ainsi que l'utilité des informations fournies sur la question des personnes invalides.

**M. Bernard Perrut, président**, a rappelé que le problème posé touche la vie quotidienne de nombreux Français : les personnes invalides liquidant leur retraite à soixante ans représentent près de 20 % du flux des liquidations en 2005. Il renvoie à la question de la prise en compte des accidents de la vie par la législation en matière de retraite. Au-delà de l'examen de cette proposition de loi,

cette réunion est également l'occasion d'ouvrir le débat sur l'avenir du système de retraite au moment où le COR vient de remettre son rapport sur un premier bilan de la réforme de 2003 et sur les orientations à conduire, dans la perspective de la mise à plat prévue en 2008.

La question de la prise en compte des périodes d'invalidité par le régime général fait d'ores et déjà l'objet de mesures spécifiques. Ces dispositions sont favorables par rapport au droit commun. Ainsi, les trimestres de perception d'une pension d'invalidité sont validés pour la retraite, dans le régime de base et le régime complémentaire, sans contrepartie de cotisations. Ils sont assimilés à une période d'assurance. Cet avantage est important car il permet, en moyenne, aux personnes invalides de disposer d'une durée d'assurance plus importante que les personnes valides, respectivement 163 trimestres contre 156 trimestres. De plus, la pension de vieillesse est liquidée au taux plein de 50 % dès soixante ans, quelle que soit la durée d'assurance vieillesse de l'assuré. En comparaison, une personne valide n'ayant pas la durée d'assurance suffisante est amenée à attendre soixante-cinq ans pour obtenir le taux plein de liquidation ou d'accepter, pour un départ en retraite avant soixante-cinq ans, à titre permanent un abattement sur sa pension de 5 à 8 %, selon les années de liquidation, par année d'assurance manquante. En outre, la pension peut être éventuellement portée au minimum contributif grâce au bénéfice du taux plein. Ce montant du minimum contributif a été sensiblement augmenté par le gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites pour faire en sorte qu'aucune pension pour une carrière complète rémunérée au SMIC ne puisse être inférieure à 85 % du SMIC au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Dès soixante ans, la pension de vieillesse peut être portée, sous conditions de ressources, au montant du minimum vieillesse alors que le droit commun n'accorde cet avantage qu'à soixante-cinq ans.

La réforme de 2003 a amélioré sensiblement la situation des personnes invalides, notamment en instaurant un droit au départ anticipé à la retraite dès cinquante-cinq ans pour les personnes ayant travaillé malgré un lourd handicap (taux d'invalidité d'au moins 80 %). Cette disposition a été complétée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui, non seulement, a étendu ce droit à la fonction publique, mais a également introduit une majoration de pension en cas de départ anticipé à la retraite qui équivaut à une majoration de 33 %. Selon les chiffres de la CNAV, 2 100 pensions de retraite anticipées ont ainsi été attribuées en deux ans. Les chiffres de la CNAV témoignent de l'efficacité de ces mesures puisque le niveau de pension des personnes invalides est en moyenne plus élevé que celui des personnes non invalides.

Pour autant, derrière ce constat incontestable, il reste des situations où le passage à la retraite se traduit pour certaines personnes invalides par une diminution de leurs revenus. S'agissant en particulier de personnes ayant été touchées assez tôt dans leur carrière par une invalidité, même si la durée de perception de la pension d'invalidité est prise en compte dans la durée d'assurance, le fait de passer d'une pension d'invalidité calculée sur les dix

meilleures années à une pension de vieillesse calculée sur les vingt-cinq meilleures années peut être défavorable.

Toutefois, la proposition de loi soulève plusieurs difficultés majeures qui rendent son adoption inopportune. La première difficulté est le financement de la mesure. Aucune évaluation du coût de la proposition n'est faite. Or, comme l'a rappelé le COR, il n'est pas acceptable de faire supporter au régime général des hausses de prestations sans prévoir en contrepartie le financement de ces mesures. Faire supporter par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) le coût financier de cette majoration n'est pas raisonnable, la situation financière du FSV étant fragile. Quant à la création d'une taxe sur les capitaux, c'est par définition une recette fluctuante, pas adaptée à l'enjeu. La deuxième critique est celle du champ des bénéficiaires. Seuls les salariés du secteur privé sont concernés par cette mesure. Qu'en est-il des autres ? La troisième critique est celle de l'absence de concertation avec les partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance vieillesse : ils n'ont pas été consultés ; pourtant, c'est à eux qu'incombe *in fine* le financement de la mesure.

Enfin, la question de la prise en compte des accidents de la vie et plus généralement des accidents de carrière professionnelle (maladies, invalidité, chômage,...) doit faire l'objet d'un examen d'ensemble. Elle ne peut être traitée indépendamment d'une réflexion globale sur une amélioration de l'équité de notre système des retraites, sujet sur lequel porte en partie la réflexion du COR dans son dernier rapport. Pour ces raisons, le groupe UMP considère que l'adoption de la proposition de loi n'est pas opportune.

Au-delà de ces appréciations, l'examen de cette proposition est l'occasion de poser avec force la question de l'avenir de notre système de retraite, dans la perspective du grand rendez-vous de 2008. En effet, le 10 janvier dernier a été remis au Premier ministre le rapport du COR faisant un premier bilan de la réforme de 2003 et présentant les grandes orientations dans la perspective du rendez-vous de 2008.

Le premier constat du COR confirme la justesse des hypothèses de la réforme des retraites de 2003 et donc l'efficacité de la réforme. De ce point de vue, la situation dégradée actuelle de la CNAV ne remet pas en cause les hypothèses de la réforme de 2003. Le déficit de la CNAV, conjoncturel, est largement imputable au succès des départs anticipés pour carrière longue (coût de deux milliards par an avec 350 000 bénéficiaires en 2006). Cette mesure est justifiée et les députés communistes n'ont cessé de la réclamer sous la précédente législature, sans succès. Le COR confirme que le besoin de financement des régimes de retraites en 2020 sera réduit de moitié par rapport à ce qu'aurait été la situation sans réforme. Le deuxième constat est que la réforme des retraites doit être poursuivie, peut-être en agissant sur la durée d'activité. Augmenter la durée d'activité implique de favoriser le maintien dans l'emploi, en particulier d'augmenter le taux d'emploi des seniors. Le troisième constat est que la France aborde le rendez-vous de 2008 dans de bonnes conditions. D'une part, la forte

réduction du chômage depuis dix-huit mois va faciliter le redéploiement progressif d'une partie des cotisations d'assurance chômage vers le financement du régime général et augmenter la masse salariale et donc les recettes de l'assurance vieillesse. D'autre part, le second facteur encourageant est la natalité, la vitalité démographique ayant permis de revoir les prévisions à la hausse. En 2002, on estimait qu'il y aurait à l'horizon 2050 1,1 cotisant pour un retraité ; aujourd'hui il est prévu pour cette même échéance 1,4 cotisant pour un retraité. Cela encourage à poursuivre une politique familiale ambitieuse.

En conclusion, **M. Bernard Perrut, président**, a proposé à la commission de ne pas engager la discussion des articles, de suspendre ses travaux et de ne pas présenter de conclusions sur le texte de la proposition, cette position n'empêchant bien sûr ni la discussion en séance publique, ni la publication d'un rapport écrit incluant le compte rendu des travaux de la commission au cours desquels chacun a eu tout loisir de s'exprimer.

Suivant la proposition du président, **la commission a décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi et de ne pas présenter de conclusions.**