



N° 1211

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de financement de la
sécurité sociale pour 2009* (n° 1157)

TOME III

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.- LA DÉGRADATION CONTENUE DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DU RÉGIME GÉNÉRAL	7
A. UNE CROISSANCE DU DÉFICIT CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	7
B. LA REVALORISATION DES PENSIONS DE RETRAITE POUR 2008 ET 2009.....	8
II.- LES EXCÉDENTS DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE	13
A. L'OBJET DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE ET SES RESSOURCES	13
B. LE FRAGILE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE DU FONDS.....	14
III.- LA GESTION DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES	17
A. LES COMPTES DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES.....	17
B. LE FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES FACE A LA TOURMENTE DES MARCHÉS FINANCIERS.....	19
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE	23
DEUXIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ANNÉE 2008.....	23
Section 2 <i>Dispositions relatives aux dépenses</i>.....	23
<i>Article 6</i> : Revalorisation exceptionnelle de 0,8 % des pensions des salariés, commerçants, artisans et fonctionnaires au 1 ^{er} septembre 2008	23
QUATRIÈME PARTIE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2009	29
Section 2 <i>Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse</i>	29
<i>Article 51</i> : Revalorisation du minimum vieillesse	29
<i>Article 52</i> : Majoration des petites pensions de réversion à partir de 2010 et rétablissement d'une condition d'âge pour la réversion.....	32
<i>Article 53</i> : Revalorisation des petites retraites agricoles	40
<i>Article 54</i> : Modification des règles d'indexation des pensions de retraite	46
<i>Article 55</i> : Aménagement du régime du minimum contributif	52
<i>Article 56</i> : Rachat de cotisations au titre du départ anticipé à la retraite	59
<i>Article 57</i> : Mise en place d'une validation de trimestres supplémentaires au bénéfice des commerçants et artisans à compter de 2010	73

<i>Article 58</i> : Application d'une cotisation additionnelle de 1 % en cas d'absence d'accord collectif en faveur de l'emploi des salariés âgés	79
<i>Article 59</i> : Libéralisation du cumul emploi-retraite pour les bénéficiaires du taux plein	85
<i>Article 60</i> : Surcote.....	89
<i>Article 61</i> : Suppression de la mise à la retraite d'office.....	94
<i>Article 62</i> : Autorisation de la poursuite d'activité au-delà des limites d'âge dans la fonction publique	104
<i>Article 63</i> : Réforme de l'indemnité temporaire de retraite versée aux pensionnés civils et militaires de l'État résidant en outre-mer	111
<i>Article 64</i> : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2009	118
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR.....	123

INTRODUCTION

Les dispositions relatives à l'assurance vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 constituent la traduction législative des conclusions du « rendez-vous 2008 » sur les retraites.

Le rapporteur a présenté le 8 octobre 2008 à la commission un rapport d'information (n° 1152) faisant le point sur ce rendez-vous prévu par l'article 5 de la loi du 21 août 2008. Le commentaire des dispositions du présent projet de loi renvoie à ce rapport qui rassemble des données financières, démographiques, sociales et juridiques sur les thèmes essentiels du rendez-vous de 2008. Il contient également une présentation de l'ensemble des réformes intervenues en matière de retraite depuis 1993 afin de mettre correctement en perspective les mesures proposées par le Gouvernement.

Le rendez-vous de 2008 sur les retraites résulte des dispositions de l'article 5 de la loi du 21 août 2003. Le rendez-vous de 2008 s'est, en fait, concentré sur le traitement des trois thèmes majeurs suivants :

– l'évolution de la durée d'assurance ouvrant droit à une liquidation au taux plein : le relèvement d'un trimestre par an de 2009 à 2012 voté en 2003 a été entériné par le Gouvernement ; le présent projet de loi ne contient donc aucune disposition sur ce sujet ;

– la situation des titulaires de petites pensions de retraite, ce qui pose le problème de l'évaluation des dispositifs du minimum contributif, du minimum vieillesse et des pensions de réversion : ces questions sont traitées par les articles 51, 52, 53 et 55 présent du projet de loi.

– la gestion des âges de départ à la retraite et le maintien des salariés âgés dans l'emploi, ce qui conduit à aborder les questions relatives à l'âge légal de départ à la retraite, à l'évolution de l'âge effectif de liquidation des pensions, à la retraite anticipée pour carrière longue, aux modalités de calcul des pensions de retraite et aux limites d'âge professionnelles : ces questions sont traitées par les articles 6, 54, 56, 58, 59, 60, 61 et 62 du projet de loi.

I.- LA DÉGRADATION CONTENUE DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DU RÉGIME GÉNÉRAL

[On trouvera en fin de commentaire de l'article 64 le tableau de l'évolution des prestations légales de tous les régimes obligatoires d'assurance vieillesse-veuvage-invalidité-décès de base]

A. UNE CROISSANCE DU DÉFICIT CONFORME AUX PRÉVISIONS

Le résultat comptable de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) pour l'année 2007 et les prévisions de résultat pour l'année 2008 présentées à la Commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2008 sont conformes aux prévisions qui avaient été présentées en septembre 2006 (déficits respectivement de 4,58 et 5,66 milliards d'euros). Toutefois, la qualité des prévisions sur le résultat net dissimule une sous-estimation de la croissance des charges et des produits du régime général qui ont tous deux cru de 0,4 point de plus que prévu en 2007 et de 1 point de plus que prévu en 2008.

Cette double croissance s'explique, pour les produits, par un redressement de la situation économique qui s'est traduit par une forte croissance de la masse salariale, donc des cotisations et, pour les charges, par l'arrivée des classes nombreuses du baby boom à l'âge de 60 ans, un abaissement de l'âge moyen de liquidation des pensions et le maintien d'un volume important de départs anticipés à la retraite.

Résultats de la branche vieillesse (CNAV)

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Charges nettes	74 979,2	80 795,8	84 947,1	90 395,6	+ 6,4	95 654,8	+ 5,8	101 237,1	+ 5,8
Produits nets	74 233,9	78 919,5	83 092,3	85 823,6	+ 3,3	88 937,8	+ 4,8	93 236,9	+ 3,7
Résultat net	254,6	- 1 876,3	- 1 854,8	- 4 572,0	+ 246	- 5 717,0	+ 25,0	- 8 000,2	- 39,9

NB : les charges intègrent les dépenses de fonctionnement administratif, de compensation et éventuellement de provisionnement.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2008).

Le rapport d'information (n° 1152) sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat présente des tableaux complets d'évolution des comptes des régimes de retraite de 2002 à 2008 (pages 31 et suivantes). Ces résultats peuvent être comparés aux différentes prévisions réalisées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) en 2001, 2005 et 2007 (pages 40 et suivantes).

Les comptes du régime général pour 2008 restent marqués par le coût des départs anticipés pour carrière longue. Ce coût devrait arrêter de progresser à compter de 2009 puis se réduire grâce à l'arrivée à l'âge de la retraite des

générations soumises à l'obligation de scolarisation jusqu'à seize ans (*cf.* point 2 du commentaire de l'article 56 du présent projet de loi).

Les charges devraient croître de 5,7 %, compte tenu de l'opération d'apurement de la dette de l'Etat prévu par l'article 10 du projet de loi (*cf.* rapport de M. Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général : la dette cumulée de la CNAV est transférée à la CADES, ce qui permettra d'alléger les charges financières du régime général). Le rythme de croissance des prestations légales de 5,8 % sera moindre que celui enregistré en 2007 en raison de la moindre revalorisation des pensions.

L'année 2009 se traduira par une très forte dégradation du déficit comptable. La croissance du volume des prestations légales n'est pas en cause (+ 3,4 % contre + 4,4 % estimé pour 2008). En revanche, la forte revalorisation des pensions (estimée à 2,6 % en moyenne annuelle par la Commission des comptes de la sécurité sociale et le PLFSS, compte tenu de l'acompte de 0,6 point accordé au 1^{er} septembre 2008) contribuera pour 2,3 milliards d'euros à l'augmentation des charges de prestations légales.

Les recettes de la CNAV progresseront moins vite en raison de la moindre croissance de la masse salariale (+ 3,5 % contre + 4,5 % pour 2008), même si les transferts provenant du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) croîtront pour la première fois depuis 2006 du fait de l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés.

Cette prévision n'intègre toutefois pas le relèvement de 0,3 point des cotisations d'assurance vieillesse. L'annexe 9 du projet de loi indique que « *cette mesure, en incluant les effets induits sur les transferts à la charge de la CNAF et du FSV, conduirait à un apport de ressources de plus de 1,8 Md€ pour le régime général et les régimes alignés* » (p. 20). L'annexe 4 du projet de loi évalue à 95,3 milliards d'euros le total des produits du régime général pour 2009 compte tenu des dispositions du PLFSS, ce qui permet de réduire de 1,9 milliard le déficit de la CNAV par rapport aux prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

B. LA REVALORISATION DES PENSIONS DE RETRAITE POUR 2008 ET 2009

L'article 54 du projet de loi propose une réforme du mécanisme de revalorisation annuelle des pensions de retraite de l'ensemble des régimes obligatoires de base, y compris ceux de la fonction publique. Le commentaire des dispositions et le rapport d'information (n° 1152) sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites auquel il renvoie (pages 169 et suivantes) analysent les mécanismes de revalorisation des pensions de retraite mis en œuvre depuis 1982 et rappellent les taux de revalorisation appliqués année après année.

Par ailleurs, l'article 6 du projet de loi valide la revalorisation exceptionnelle de 0,8 % intervenue au 1^{er} septembre 2008.

Le rapporteur souhaite revenir dans la présente introduction sur les arguments dénonçant l'insuffisance de la revalorisation des pensions de retraite en France.

Le rapporteur a toujours défendu le mécanisme d'indexation des pensions sur l'évolution des prix à la consommation car seul ce système garantit le maintien du pouvoir d'achat des pensionnés. Une indexation sur les salaires et les traitements de la fonction publique est aléatoire et pas toujours avantageuse financièrement. Une indexation sur le SMIC n'a pas de sens économique car la fixation du SMIC a une fonction de soutien social en direction des travailleurs qui ne sont pas en mesure de peser sur les arbitrages salariaux de leurs employeurs ; les pensions ne sont pas servies uniquement aux travailleurs faiblement rémunérés : il n'y a pas de justification en termes de politique sociale d'appliquer à l'ensemble des pensions de retraite les mesures de revalorisation décidées en faveur des seuls travailleurs rémunérés au SMIC.

Le système arrêté par l'article 27 de la loi du 21 août 2003, qui figure à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale, a constitué un progrès et amélioré la situation des retraités. Il consiste à revaloriser chaque année, au 1^{er} janvier, les pensions servies par le régime général et les régimes alignés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale selon l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu en loi de finances de l'année, corrigé le cas échéant de l'écart entre l'évolution des prix observée et l'indice prévu pour l'année passée.

Le législateur peut déroger à ce mécanisme comptable de revalorisation en corrigeant le taux de revalorisation dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant, sur proposition d'une conférence nationale présidée par le ministre. Cette faculté n'a pas été utilisée (la revalorisation de septembre 2008 n'a pas constitué un « coup de pouce ») ; le dernier « coup de pouce » est intervenu pour les pensions pour 2002 (+ 0,3 %). Cette possibilité de déroger au mécanisme légal est maintenue par l'article 54 du projet de loi.

Les critiques du mécanisme actuel de l'article L. 161-23-1 avancent qu'il a produit des revalorisations insuffisantes au regard de la hausse des prix. Le rapporteur entend combattre cette fausse idée. Aucun système au monde ne permet de revaloriser les pensions d'une année à hauteur de la hausse des prix effective de cette même année, sauf à décider que les pensions d'une année sont revalorisées au 1^{er} février de l'année suivante. Mais un tel mécanisme produirait des effets pervers en cas de retournement de conjoncture (brutal accroissement ou fort ralentissement de la hausse des prix) et pénaliserait les pensionnés en raison du décalage de conjoncture.

Le système retenu en 2003 était équilibré. Le tableau suivant montre d'ailleurs que si certaines années les pensions ont perdu du pouvoir d'achat, d'autres années les retraités sont sortis gagnants du système.

Taux de revalorisation des pensions de retraite du régime général

(en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Revalorisation appliquée au 1^{er} janvier	0,5	2,2	2,2	1,5	1,7	2,0	1,8	1,8	1,1	—
Revalorisation exceptionnelle appliquée au 1^{er} septembre 2008									0,8	
Revalorisation appliquée au 1^{er} avril										2,7
Coup de pouce apporté à la revalorisation (*)	0,3	0,5	0,3	-0,2	0	0	0	0	0	0
Hausse des prix hors tabac mesurée par l'INSEE	1,4	1,6	1,7	1,7	1,9	1,7	1,7	1,5	nd**	nd**

(*) Exceptionnellement la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2003 n'a pas pris en compte le rattrapage de 0,2 % au titre de la correction d'écart constaté sur 2002.

(**) Le PLFSS prévoit pour 2008 une hausse des prix hors tabac de 2,9 % et pour 2009 de 2 %

Les retraités s'indignent de la revalorisation de 1,1 % intervenue au 1^{er} janvier 2008. Elle a, en fait, suivi une année de gain de pouvoir d'achat mais l'année 2008 a surtout été une année qui a cumulé les imperfections du système : il a fallu reprendre aux pensionnés l'erreur d'estimation à leur avantage de l'inflation pour 2007 – ce qui a conduit à défalquer 0,5 point du taux de hausse des prix estimé pour 2008 – alors que quelques mois après la revalorisation, l'inflation s'est brutalement amplifiée.

Le système voté en 2003 repose en effet sur trois variables qui constituent toutes des estimations de hausse des prix (estimation de la hausse des prix de l'année de revalorisation des pensions faite en septembre de l'année précédente, estimation de la hausse des prix de l'année précédente faite au cours de cette année et estimation de la même hausse faite un an auparavant avant que ne débute l'année estimée : cf. commentaire de l'article 54 et ses encadrés). L'accumulation de variables est de nature à amplifier les écarts d'estimations, donc à faire varier considérablement les taux de revalorisation des pensions.

Il ne pouvait en être autrement dès lors que l'on maintenait une revalorisation des pensions au 1^{er} janvier, ce à quoi tout le monde était attaché en 2003.

Le nouveau mécanisme proposé à l'article 54 réduit à deux les variables reposant sur des estimations : la hausse des prix de l'année de revalorisation des pensions et l'estimation de la hausse des prix de l'année précédente qui est faite au début de cette année précédente. Il a, de surcroît, l'avantage d'améliorer ces estimations puisque les estimations de la hausse des prix d'une année sont faites non pas en septembre de l'année précédente, comme c'est le cas actuellement, mais à la fin du mois de mars de l'année sur laquelle elles portent. La qualité de la prévision est donc considérablement renforcée.

Ce nouveau mécanisme a un prix : la revalorisation des pensions doit être fixée au 1^{er} avril – encore que le rapporteur s'interroge pour savoir si une fixation au 1^{er} mars n'aurait pas été techniquement possible –, ce qui conduit à ne débiter la revalorisation pour l'année en cours qu'avec les pensions d'avril qui sont

versées vers le 8 mai. Cette revalorisation court jusqu'au mois de mars de l'année suivante.

Les pensions des mois de janvier, février et mars 2009 ne seront donc pas revalorisées. Il n'y a pas d'injustice car il y a eu une revalorisation de 0,8 % au 1^{er} septembre 2008. Cette revalorisation a permis de combler l'écart d'estimation portant sur l'inflation de l'année 2007 (1,3 % prévu contre 1,5 % réalisé) mais aussi de servir un « acompte » de 0,6 point sur la revalorisation devant intervenir en 2008. On ne peut donc pas affirmer que le Gouvernement n'accorde pas une revalorisation anticipée au titre de l'année 2008 avant le 1^{er} avril.

De plus, compte tenu de l'état actuel des prévisions de hausse des prix à la consommation hors tabac pour 2008 et 2009 (faites en septembre 2008) la revalorisation devant intervenir au 1^{er} avril sera de 2,7 %, soit un taux nettement supérieur à l'inflation actuellement prévue pour 2009 (2 %). Et si la hausse des prix devait être supérieure à celle estimée par le PLFSS, la revalorisation de 2,7 % serait augmentée d'autant. Le système proposé par le Gouvernement est le système le plus protecteur du pouvoir d'achat des retraités qui n'ait jamais été soumis au Parlement. Le dispositif de l'article 54 ne recueille d'ailleurs pas d'opposition des syndicats et associations auditionnés par le rapporteur.

**Comparaison des évolutions des prix,
du salaire moyen brut (secteur marchand non agricole), du SMIC
et des pensions de vieillesse du régime général, en moyenne annuelle (en euros courants)**

Années	Prix hors tabac	Salaire moyen brut EB-EP (1)	SMIC brut	Pension moyenne du régime général (2)	Revalorisation des pensions de vieillesse du régime général
1990	100,0	100	100	100	100
1991	103,2	105,0	104,9	103,3	102,9
1992	105,6	108,0	109,1	106,3	105,2
1993	107,5	110,2	111,9	109,3	107,7
1994	109,0	111,6	114,4	111,8	109,8
1995	110,9	114,2	117,9	113,9	111,4
1996	112,9	116,4	122,2	116,9	113,9
1997	114,1	119,2	125,7	118,6	115,3
1998	114,8	120,9	129,5	120,3	116,6
1999	115,4	123,6	131,6	122,2	118,0
2000	117,2	126,7	134,5	124,5	118,6
2001	119,1	131,0	139,3	127,3	121,1
2002	121,2	134,1	143,8	130,5	123,7
2003	123,4	136,5	151,4	—	125,6
2004	125,5	139,9	160,2	—	127,7
2005	127,6	143,8	169,0	—	130,3
2006	129,8	148,3	174,1	—	132,6
2007	131,7	153,2	177,7	—	135,0
2008	135,6	158,8	181,2	—	136,4

(p) Prévisions établies en fonction des hypothèses économiques du ministère de l'économie et des finances.

(1) Ensemble du secteur privé à l'exception de l'agriculture (source : ministère de l'économie et des finances).

(2) Montant moyen des droits contributifs y compris allocation supplémentaire versée par le régime général.

Source : ministère du travail, des relations sociales et des solidarités.

II.- LES EXCÉDENTS DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

A. L'OBJET DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE ET SES RESSOURCES

Institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a pour mission de « *prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale* » (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale). À ce titre il finance les prestations suivantes avec les recettes suivantes.

Charges et recettes du Fonds de solidarité vieillesse en 2008

Charges	Recettes
<ul style="list-style-type: none"> - les allocations de minimum vieillesse, remplacées par l'allocation de solidarité aux personnes âgées en 2007, ouvertes par les 22 régimes qui les liquident (l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a limité le versement du complément de retraite du minimum vieillesse aux titulaires résidant sur le territoire national) ; - 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 : <ul style="list-style-type: none"> - 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 (article 49 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale), - perception d'allocations de cessation anticipée du travail (art. 30 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001), - perception de l'allocation de fin de formation (art. 3 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel), - perception de l'allocation équivalent retraite (art. L. 351-10-1 du code du travail), - 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 (art. 119 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale). 	<ul style="list-style-type: none"> - une fraction du produit de la CSG (1,3 point à l'origine, 1,15 point en 2001, 1,05 point de 2002 à 2004 et 1,03 point des 7,5 % de la CSG assise sur les revenus d'activité depuis 2005 mais toujours 1,05 point sur les autres assiettes) ; - 20 % du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et des placements (article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001) ; - une fraction de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) dont l'assiette a été élargie aux entreprises publiques par l'article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ; - une participation de la CNAF pour la prise en charge des majorations de pensions pour enfants à charge correspondant à 60 % du montant de ces majorations (taux appliqué depuis 2003 ; auparavant : 15 % en 2001 et 30 % en 2002) ; - les produits des opérations de placement du FSV ; - une contribution, instituée par l'article 17 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article L. 137-10 du code de la sécurité sociale), sur les allocations de préretraite d'entreprise, à la charge de l'employeur, dont le taux est égal à la somme du taux de cotisation d'assurance vieillesse du régime général et du taux de cotisation plafonnée de l'ARRCO (16,35 % + 7,5 %) : produit versé à la CNAV à compter du 11 octobre 2007 (art. 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008) ; - une contribution, instituée par l'article 115 de la loi de la loi du 21 août 2003 (article L. 137-11 du code de la sécurité sociale), sur les rentes (taux de 8 % à la charge de l'employeur) ou sur les primes ou dotation aux provisions correspondant au coût des services (taux de 6 % à la charge de l'employeur) des régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise et dont le financement par l'employeur n'est pas individualisable par salarié ; - à titre exceptionnel, les fonds consignés au 31 décembre 2003 sur un compte de la Caisse des dépôts et consignations au titre de la compensation généralisée (art. 8 de la loi du 21 août 2003).

B. LE FRAGILE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE DU FONDS

Jusqu'en 2000 le FSV a été continûment bénéficiaire. Cependant, depuis 2001, ses missions ont été fortement étendues et ses recettes modifiées, ce qui a généré des déficits ; la mauvaise conjoncture économique a amplifié ces effets. Ses comptes ne sont redevenus excédentaires que depuis 2007 grâce au recul du chômage.

Les comptes du FSV se redressent plus rapidement que prévu : l'an dernier, la Commission des comptes de la sécurité avait prévu un déficit pour 2007 de 291,8 millions d'euros et un excédent pour 2008 de 485,2 millions d'euros. Finalement, 2007 s'est achevée sur un excédent de 150,8 millions d'euros et l'excédent pour l'année 2008 a été réévalué à 899,8 millions. L'accroissement du nombre de chômeurs indemnisés depuis le mois d'août ne semble pas remettre en cause la prévision d'excédent pour 2009 puisque celle-ci pourrait dépasser 900 millions et atteindre 911 millions selon la direction du FSV.

La croissance du nombre de chômeurs indemnisés rend, en revanche, très incertaine la hauteur de la prévision d'excédent de 1,3 milliard d'euros pour 2009. En effet, 100 000 chômeurs indemnisés de plus accroissent les charges du FSV de 250 millions d'euros. Or la prévision semble avoir été bâtie sur une croissance moyenne de 25 000 chômeurs indemnisés sur 2009.

Le projet de loi apporte quatre modifications au FSV :

– la contribution de la CNAF au financement des majorations de pensions pour enfants à charge passera de 60 % du coût de ces majorations pour le FSV à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % à partir de 2011 (article 70) ;

– 15 % des 2 points du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des placements affectés au FSV sont transférés à la CNAV : ainsi, en 2009, le produit de cette contribution sociale de 2 % sera réparti comme suit : 65 % au FRR, 5 % au FSV et 30 % à la CNAV ;

– 0,2 point de CSG affecté au FSV est transféré à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ; ainsi, en 2009, le FSV recevra les produits de CSG suivants : 0,83 point (sur 7,50 %) de la CSG sur les revenus salariaux ; 0,85 point (sur 7,50 %) de la CSG sur les revenus non salariaux ; 0,85 point (sur 6,20 %) sur les allocations chômage et indemnités journalières ; 0,85 point (sur 6,60 %) sur les pensions de retraite et les préretraites ; 0,85 point (sur 8,20 %) sur les revenus du patrimoine et de placement ; 0,85 point (sur 9,50 %) sur les revenus des jeux d'argent ;

– en contrepartie, la dette du FSV accumulée jusqu'au 31 décembre 2008 est reprise par la CADES.

Compte tenu de ces évolutions financières et de la hausse des charges entraînées par la remontée du chômage mais également le surcroît de dépenses

généralisé par la majoration du minimum vieillesse, le résultat pour 2009, au lieu d'afficher un excédent de 1,29 milliard d'euros comme l'avancé la Commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2008, présentera un déficit de 752 millions d'euros.

Compte de résultat du FSV
(dispositions du PLFSS pour 2009 prises en compte)

(en millions d'euros et en droits constatés)

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)	%
PRODUITS	13 362,9	12 663,5	13 551,2	14 503,0	15 342,2	14 115	- 8,0
CSG	9 561,6	9 921,9	10 572,4	11 085,7	11 546,6	9 527	- 17,5
CSSS	1 300,0	200,0	240,0	450,0	800,0	1 500	87,5
Prélèvement social 2 % sur capital	382,3	388,0	476,9	537,8	556,1	130	- 76,6
Autres cotisations et contributions	7,0	44,6	52,1	109,5	28,0	28	0,0
Versement de la CNAF	1 964,8	2 087,1	2 185,0	2 291,5	2 388,8	2 907	21,7
Reprises sur provisions et produits financiers et exceptionnels	147,1	22,0	22,3	27,7	22,0	22	0,0
CHARGES	14 001,9	14 668,2	14 810,6	14 352,2	14 442,3	14 867	2,9
Cotisations chômage prises en charge	7 908,3	8 349,5	8 238,5	7 579,9	7 464,0	7 820	4,8
<i>dont versement à l'AGIRC et ARRCO</i>	<i>464,3</i>	<i>415,8</i>	<i>399,1</i>	<i>418,0</i>	<i>431,4</i>	<i>431,1</i>	<i>- 0,1</i>
Autres cotisations prises en charge (*)	12,1	5,7	4,8	38,9	22,4	26,0	16,1
Minimum vieillesse	2 539,6	2 604,8	2 680,4	2 674,1	2 734,4	2 629	- 3,9
Majorations de pensions de retraite	3 349,1	3 551,9	3 715,2	3 889,7	4 050,9	4 220,9	4,2
Autres charges (techniques, financières et exceptionnelles)	192,9	156,4	171,6	169,5	170,6	171,1	0,3
RÉSULTAT NET	- 639,0	- 2 004,7	- 1 259,4	150,8	899,8	- 752	- 183
Versement au FRR	0	0	0	0	0	0	
SOLDE CUMULÉ	- 1 695,8	- 3 700,5	- 4 959,9	- 4 809,1	- 3 909,2	- 752	—

Le rapport à la Commission des comptes de la sécurité de septembre 2008 donne les montants des produits du FSV pour 2009 avant intervention des mesures du PLFSS : 11 815,7 millions de recettes de CSG, 1 100 millions de CSSS, 521 millions de prélèvement social sur le capital, 2 491,5 millions de versement de la CNAF, soit un total des produits de 15 979 millions d'euros. Parallèlement les charges sont majorées de 181 millions d'euros par rapport aux prévisions de septembre 2008 (14 685,6 millions) : la prise en charge des cotisations chômage était évaluée à 7 689,3 millions d'euros et la prise en charge du minimum vieillesse à 2 577,8 millions.

(*) Cotisations prises en charge au titre du service national et au titre des anciens combattants. A partir 2006, le coût des avantages versés au bénéfice des anciens combattants devient presque nul (0,4 million en 2008).

Le rapporteur souligne que l'opération d'apurement de la dette du FSV ne mettra pas un terme au problème du remboursement avec retard par le FSV des fonds qu'il doit à la CNAV (et très marginalement à la mutualité sociale agricole) au titre de la validation des périodes de chômage et de préretraite. En effet, le FSV va maintenir le retard de 18 mois pour le versement complet des cotisations dues, ce qui conduira la CNAV à s'endetter auprès des marchés financiers pour trouver les recettes manquantes pour verser les droits correspondant aux validations de ces périodes d'assurance.

Le retour à l'équilibre du FSV en 2012 est possible mais il suppose une dégradation limitée de la situation du chômage en France. La dégradation modérée sur laquelle repose cette prévision de retour à l'équilibre s'appuie sur une prévision d'une augmentation d'au maximum 100 000 chômeurs. Quand bien même le FSV retrouverait un équilibre comptable à la fin 2012, il faudra résorber sa dette accumulée d'ici là, à savoir environ deux milliards d'euros : - 750 millions pour 2009, - 800 millions pour 2010 et - 400 millions pour 2011.

III.- LA GESTION DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

A. LES COMPTES DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été institué par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999. En application de l'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, il a pris la forme d'un établissement public à caractère administratif de l'Etat. Son objet est de contribuer à la consolidation du financement des retraites servies par le régime général et les régimes alignés en constituant des provisions destinées à pérenniser le système par répartition au moment où la transition démographique difficile pour les comptes du régime général à partir de 2020 entraînera un doublement du besoin de financement (2 % du PIB en 2020, 4 % vers 2040, avec un déficit de la CNAV passant de 11 milliards d'euros en 2020 à près de 37 milliards en 2040). Le FRR est donc un outil parmi d'autres permettant de consolider le régime général de retraite par répartition et doit être appréhendé comme un fonds de lissage financier.

Le rapporteur a présenté la situation et la mission du FRR dans son rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites (n° 1152, pages 69 et suivantes et page 109).

La mission du FRR doit être réaffirmée : la constitution de réserves doit faciliter la mise en œuvre des réformes du système des retraites par répartition face au choc démographique attendu pour les années 2020 à 2050. La mission du FRR doit donc avant tout être conçue comme une mission de lissage de tout ou partie de cette période de transition afin d'éviter de limiter le pilotage des régimes à un allongement de la durée de cotisation, une réduction des taux de remplacement et une augmentation des taux de cotisation.

En l'état du droit, les réserves sont constituées pour le financement des retraites des assurés du régime général (CNAV), des salariés agricoles (MSA salariés), des artisans (ex-CANCAVA) et des professions industrielles et commerçants (ex-ORGANIC). Elles ne peuvent être libérées qu'à partir de 2020, en application de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

Pour conserver une efficacité à cette mission de lissage, il est indispensable de maintenir ce périmètre, d'autant plus que les fonctionnaires disposent des budgets des collectivités publiques pour consolider leurs pensions de retraite (rappelons que leurs pensions sont financées à 85 % par des contributions publiques) et leur assurer en quelque sorte un versement quels que soient les effectifs cotisants et que les professions libérales et les exploitants agricoles ont fait le choix d'un système indépendant de retraite fondé sur une gestion propre aux besoins et attentes des professionnels. En outre, si le régime des fonctionnaires était englobé, la séparation entre le FRR et le budget de l'Etat s'effacerait et la

tentation d'une affectation d'une partie des actifs du FRR au Trésor public pourrait devenir une réalité.

Les ressources du Fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Les ressources du FRR, définies à l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, sont les suivantes :

- une fraction du solde du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS) ;*
- le versement de tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ;*
- le versement de l'excédent de la CNAV au titre du dernier exercice clos, une partie de ce versement pouvant être anticipé en cours d'exercice ;*
- une fraction égale à 65 % du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;*
- les versements du compte d'affectation spéciale des « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » prévus au budget de l'Etat, correspondant à une partie des produits des privatisations effectuées par l'Etat ;*
- toute autre ressource affectée au FRR, notamment, en 2001 et 2002, le produit de la vente des licences UMTS (téléphonie mobile de troisième génération) et le produit de la vente des actifs des caisses d'épargne ;*
- deux catégories de ressources (à faible rendement) prévues par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale : une contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2 300 euros au plan partenarial d'épargne salariale volontaire ; les montants d'intéressement et de participation non réclamés par les salariés et reçus par la Caisse des dépôts et consignations au terme du délai de prescription trentenaire ;*
- les placements d'assurance vie en déshérence (article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008) ;*
- les produits des placements du FRR.*

Par ailleurs, l'article 56 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 a créé une seconde section au sein du FRR qui est exclusivement destinée à la gestion de la fraction de la soulte due par les industries électriques et gazières (IEG) pour la couverture des coûts résultant de l'adossement de leur régime spécial de retraite à la CNAV et financée par un versement des entreprises (par opposition à la fraction financée par la contribution tarifaire perçue sur le transport de l'énergie). Ces fonds visent à garantir la neutralité financière de l'opération d'adossement vis-à-vis des cotisants du régime de base. Ils correspondent à 40 % du montant de la soulte totale due par le secteur des IEG ; 3,06 milliards d'euros ont été versés au FRR en 2005 et ont été placés. Le FRR doit effectuer des versements chaque année de 2005 à 2025, par vingtième, à la CNAV au fur et à mesure de ses besoins financiers, selon des modalités arrêtées par le Gouvernement.

Compte de résultat du Fonds de réserve pour les retraites

(en millions d'euros et en droits constatés)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RESSOURCES nettes ...	2 901,5	3 826,3	5 808,2	3 645,7	2 533,6	2 877,0	4 601,7	6 209,0	4 044,9	3 317,3
Prélèvement 2 % sur revenus du capital	925,51	936,4	1 115,5	1 152,9	1 211,6	1 271,4	1 545,0	1 781,8	1 842,9	1 693,3
Versement CNAV	767,4	483,5	1 518,2	1 659,0	945,9	254,6	0	0	0	0
Versement caisses d'épargne	718,2	718,2	718,2	432,5	0	0				
Assurance vie en déshérence	—	—	—	—	—	—	—	0	0,3	
Privatisations (ASF, Crédit Lyonnais)	—	—	1 600,0	—	—	—				
UMTS	—	1 238,4	619,2	0	—	0,1	2,8	11,0	19,0	19,0
Divers (C3S, CDC, FSV, réserves Mayotte) *	457,3	286,6	0,1	82,0	0,5	3,2	3,3	4,2	5,0	5,0
Soulte des IEG										
Total abondements	2 868,4	3 663,0	5 571,2	3 326,4	2 158,0	1 529,3	1 551,1	1 797,0	1 866,9	1 717,3
Produits financiers	33,1	163,3	237,0	319,3	375,6	1 347,7	3 050,6	4 412,0	2 178,0	1 600,0
Produits de trésorerie courante						175,2	125,6	118,0	104,0	
Produits de gestion financière						1 172,5	2 925,0	4 294,0	2 074,0	1 600,0
Produits exceptionnels	—	—	—	—	0,5	0,8	0,2	0	0,1	
Soulte des IEG	—	—	—	—	—	3 060,0	—	—	—	
Produit de gestion finan- cière de la soulte IEG	—	—	—	—	—	62,1	297,3	361,6	0	
CHARGES nettes	3,4	21,9	3,6	13,7	33,4	622,6	917,5	1 687,7	2 059,4	486,0
Frais de gestion administrative	0	0	0	13,7	17,7	60,4	68,3	68,9	83,9	86,0
Fiscalité	3,4	15,7	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges sur cession de titres	—	6,2	3,6	—	15,7	562,0	849,2	1 618,8	1 975,5	400,0
Charges exceptionnelles ..	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	
RÉSULTAT NET (hors soulte et produits exceptionnels)	2 898,1	3 804,4	5 804,6	3 632,0	2 500,2	2 254,4	3 684,2	4 521,3	1 985,5	2 831,3
RÉSULTAT NET (dont soulte et produits exceptionnels)	2 898,1	3 804,4	5 804,6	3 632,0	2 500,2	5 377,3	3 981,7	4 882,9	1 985,5	2 831,3
SOLDE CUMULÉ (hors soulte et produits exceptionnels)	3 204,4	7 008,8	12 813,4	16 445,4	18 945,6	21 200,1	24 884,4	29 405,7	31 391,2	34 222,5
SOLDE CUMULÉ (dont soulte et produits exceptionnels)	3 204,4	7 008,8	12 813,4	16 445,4	18 945,6	24 322,9	28 304,6	33 187,5	35 173,0	38 004,3

* 457 M€ en 2000 pour le versement de la Caisse des dépôts, 287 M€ en 2001 pour l'excédent du FSV, 0,1 M€ pour 2002 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts, 82 M€ en 2003 pour le reversement des réserves de la caisse de Mayotte, 0,5 M€ pour 2004 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts, 3,2 M€ pour 2005 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts.

NB : L'abondement de l'excédent pour 2004 de la CNAV a été incorporé dans les comptes du FRR pour 2005. La fraction de soulte versée par les industries électriques et gazières en juin 2005 a été comptabilisée dans les ressources du FRR ; elle fait toutefois l'objet, dans ses comptes de produits, de lignes comptables spécifiques, mais les fonds sont traités financièrement comme les autres ressources.

Pour l'année 1999 : voir le rapport d'information n° 1152 de M. Denis Jacquat sur le rendez-vous 2008 sur les retraites (page 73).

Source : Fonds de réserve des retraites (pour les abondements jusqu'en 2004), direction de la sécurité sociale (septembre 2008) et commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

B. LE FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES FACE À LA TOURMENTE DES MARCHÉS FINANCIERS

La crise boursière actuelle ne doit pas conduire à remettre en cause le FRR, ni sa gestion.

Le FRR est un fonds de placement de long terme : son rendement doit être jugé sur le long terme. L'objectif de son directeur est d'obtenir un taux de rendement nominal de 6,5 % à l'échéance de 2020, sur l'ensemble de la période de placement qui a débuté en 2004. Le tableau suivant rappelle les performances de placement du FRR.

Performance financière des placements du FRR

	2004 *	2005	2006	2007	2008 **	2009
Performance annuelle	15,70 %	12,40 %	11,20 %	4,80 %	- 12,00 %	6,30 %
Performance annualisée depuis la création du FRR	15,70 %	15,60 %	10,50 %	8,80 %	4,10 %	4,50 %

(*) À compter du 28 juin 2004. (**) Performance sur le 1^{er} semestre 2008.

Source : Annexe 8 du PLFSS pour 2009.

Le recul de 12 % du rendement sur l'année 2008 est sous-évalué. Au 4 octobre 2008 (avant le décrochage boursier du « lundi noir » 6 octobre), le rendement de l'année était tombé à - 15 %, ce qui permettait de maintenir une performance financière depuis 2004 de 3,3 %. Ce recul n'est pas imputable à une mauvaise gestion du FRR : sur la même période, les marchés actions ont reculé de 25 à 35 %. Les investissements en obligations du FRR ont amorti le choc boursier.

Ni l'existence du FRR ni son mode de gestion ne doivent être remis en cause. Une réflexion va cependant être engagée sur l'allocation stratégique de 10 % qui peut être placée dans des produits de diversification, comme les marchés des matières premières ou les marchés immobiliers qui sont également en baisse.

Il ne serait pas de bonne gestion d'exiger du FRR de réaliser uniquement des placements sûrs ou « de bon père de famille » car, plutôt que d'investir dans les bons du Trésor, la collectivité aurait davantage intérêt à supprimer le FRR et utiliser les réserves pour désendetter la sécurité sociale et l'Etat. L'intérêt du fonds est d'apporter une rentabilité financière supérieure par rapport au gain financier qu'apporte la simple gestion financière de la dette. Sur le très long terme, les marchés financiers ont toujours apporté cette rentabilité financière.

A ce jour, les capitaux placés par le FRR ont dégagé une rentabilité nette. Le directeur du FRR auditionné par le rapporteur considère toujours possible d'obtenir une rentabilité annuelle moyenne de 6,5 % à l'horizon 2020 : une capitalisation de 100 milliards d'euros peut être atteinte à cette date, ce qui

correspondant à 78 milliards en valeur 2007 (les réserves s'élèvent à ce jour à environ 30 milliards d'euros ⁽¹⁾).

Si l'Etat demandait au FRR de se retirer des marchés financiers, ce serait un signal de méfiance à leur égard, qui déstabiliserait encore plus les bourses.

Par ailleurs, il ne faut pas être schizophrène : les mêmes qui veulent créer des fonds de pension à la française et soutiennent la généralisation des plans d'épargne retraite collectifs (PERCO) dans les entreprises, ne peuvent pas demander la suppression du plus grand fonds français de placements pour les retraites, dont la gestion et la performance financières sont bien meilleures que la plupart des fonds collectifs de placements pour les retraites supplémentaires.

(1) Le tableau ci-dessus des comptes de résultat du FRR a été établi avant la chute des marchés financiers.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE

La commission a examiné les articles relatifs à la branche vieillesse, sur le rapport de M. Denis Jacquat, au cours de ses séances du mardi 21 et du mercredi 22 octobre 2008.

DEUXIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES À L'ANNÉE 2008

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses

Article 6

Revalorisation exceptionnelle de 0,8 % des pensions des salariés, commerçants, artisans et fonctionnaires au 1^{er} septembre 2008

Dans son document d'orientation sur le rendez-vous 2008 sur les retraites publié le 28 avril 2008, le Gouvernement a indiqué, au chapitre de la revalorisation des pensions de l'ensemble des retraités, que « *afin de prendre en compte l'accélération de l'inflation, une revalorisation supplémentaire interviendra au 1^{er} septembre 2008 pour l'ensemble des retraites du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique* ». Le 6 mai 2008, le Président de la République a annoncé que le taux de revalorisation générale des retraites au 1^{er} septembre 2008 sera de 0,8 % et le conseil des ministres du 7 mai 2008 a entériné ces orientations (*cf.* le rapport d'information n° 1152 sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat, pages 120 et suivantes).

Le présent article met en œuvre cette décision de revalorisation exceptionnelle des pensions en cours d'année.

Les règles d'indexation des pensions de retraite ont été analysées par le rapport d'information précité de M. Denis Jacquat (point III-C-1-*b*, pages 169 et suivantes). On trouvera sous le commentaire de l'article 54 du projet de loi un tableau récapitulatif des revalorisations intervenues chaque année depuis 1999.

En application de l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale dont la rédaction résulte du I de l'article 27 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les pensions de vieillesse du régime général et des régimes alignés (salariés agricoles, artisans, commerçants et industriels) sont revalorisées, une fois par an, au 1^{er} janvier, selon un mécanisme fixé par la loi. Il en est de même, en application de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite dont la rédaction résulte de l'article 51 de la loi du 21 août

2003, et des articles R. 31-1 et R. 31-2 du même code, pour les pensions de retraite des fonctionnaires.

Les régimes spéciaux de retraite ne sont pas concernés par cette revalorisation car leur alignement sur les revalorisations appliquées aux pensions des fonctionnaires de l'Etat n'interviendra qu'à compter de 2009 conformément aux révisions des statuts décidés régime par régime depuis le début de l'année 2008. Les régimes des professions libérales, des avocats et des exploitants agricoles revalorisent de manière juridiquement autonome la valeur de leur point de service. Ainsi, pour 2008, la CNAVPL gestionnaire du régime de base des professions libérales a proposé de revaloriser la valeur du point de service de près de 2 %, soit plus que l'inflation prévisionnelle de 1,8 % : il est passé de 0,512 euro au 1^{er} janvier 2007 à 0,518 euro au 1^{er} janvier 2008. Cette revalorisation est fixée par décret « *en fonction de l'équilibre des produits et des charges du régime* » (article L. 643-1 du code de la sécurité sociale). L'article 54 du projet de loi soumet cependant, à compter de 2009, les pensions de base des professions libérales au régime d'indexation des pensions du régime général.

Les pensions de vieillesse du régime général et des régimes alignés et les pensions de retraite des fonctionnaires évoluent selon le même indice de revalorisation. En 2008, la revalorisation a été de 1,1 %.

Le présent article vise à déroger à ce cadre légal pour valider la revalorisation exceptionnelle décidée par le Gouvernement au bénéfice des pensions des retraités du régime général, des régimes alignés et des fonctionnaires ayant pris effet avant le 1^{er} septembre 2008.

Parallèlement, l'article 54 du projet de loi modifie, à compter de 2009, les règles d'indexation des pensions des retraités du régime général, des régimes alignés, du régime des professions libérales et des fonctionnaires, afin de faire intervenir les revalorisations au 1^{er} avril de manière à ce qu'elles s'appuient sur l'inflation effectivement intervenue l'année précédente et prennent en compte une prévision d'inflation pour l'année en cours la plus fiable possible.

Lors du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et du projet de loi de finances pour 2008, l'inflation de l'année 2007 avait été estimée à 1,3 %. Celle-ci a finalement atteint 1,5 %. La revalorisation exceptionnelle de 0,8 % permet tout d'abord de rattraper cet écart de 0,2 point au titre de l'année 2007. Rapportée à une année civile complète, une revalorisation de 0,8 % intervenant au 1^{er} septembre équivaut à une revalorisation de 0,266 % sur l'année. Mais le calcul des taux de revalorisation des pensions ne s'accompagne pas d'opérations de lissage des évolutions sur l'année : les revalorisations doivent normalement intervenir au 1^{er} janvier et la loi ne prévoit donc aucune approche en termes de moyenne annuelle du taux de revalorisation.

En outre, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2008 et de finances pour 2008 reposent sur une prévision d'inflation pour 2008 de 1,6 %

alors que les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et de finances pour 2009 avancent une estimation de l'évolution des prix à la consommation hors tabac pour 2008 de 2,9 %.

Le taux de revalorisation des pensions de 1,1 % appliqué au 1^{er} janvier 2008 résulte du mécanisme fixé par les articles L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale et L. 16 et R. 31-2 du code des pensions civiles et militaires de retraite : la minoration de 0,5 point par rapport au taux d'inflation prévu pour l'année 2008 correspond au différentiel entre la prévision d'inflation pour l'année 2007 faite dans les deux lois de financement et de finances pour l'année 2007 (1,8 %, taux sur lequel s'est appuyée la revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2007) et la prévision d'inflation pour l'année 2007 faite dans les deux lois de financement et de finances pour l'année 2008 (1,3 %). Appliquée au taux prévisionnel d'inflation de 1,6 %, la minoration de 0,5 point aboutit à fixer le taux de revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2008 à 1,1 %. Le mécanisme mis en place en 2003 a ainsi conduit à retirer à la revalorisation des pensions pour 2008 l'excès de revalorisation survenu en 2007.

Le dernier alinéa de l'article 6 du projet de loi prévoit donc que la revalorisation exceptionnelle de 0,8 % permet également d'anticiper 0,6 point de revalorisation sur la revalorisation des pensions qui interviendra en 2009. Cette disposition législative contraindra la commission économique de la Nation, chargée par l'article 54 du projet de loi de fixer le taux de revalorisation annuel des pensions, de minorer de 0,6 point le taux de revalorisation pour 2009 résultant du nouveau mécanisme d'indexation des pensions.

Le dispositif de revalorisation exceptionnelle s'applique aux pensions servies par le régime général (CNAV), le régime des salariés agricoles (Mutualité sociale agricole), les régimes des artisans, commerçants et industriels (Régime social des indépendants) et les régimes de la fonction publique (service des pensions de l'Etat et Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales). Ces pensions doivent être entrées en jouissance, c'est-à-dire avoir pris effet (terminologie du code de la sécurité sociale) ou être mises en paiement (terminologie du code des pensions civiles et militaires de retraite) avant le 1^{er} septembre 2008.

Sauf dans le cas de la liquidation différée d'une pension de fonctionnaire, la mesure s'applique donc aux assurés et agents publics étant effectivement partis, mis à la retraite ou radiés des cadres au plus tard le 31 juillet 2008 puisque les pensions prennent effet, en principe, le premier jour du mois suivant les départs à la retraite.

Le Gouvernement a donné instruction aux gestionnaires du régime général, du régime d'assurance vieillesse des salariés agricoles, des régimes d'assurance vieillesse des artisans, commerçants et industriels de procéder à la revalorisation de 0,8 % des pensions au 1^{er} septembre 2008 par une lettre ministérielle du 31 juillet 2008 signée du ministre de l'agriculture et de la pêche,

du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les gestionnaires des régimes spéciaux de retraite sont également visés pour veiller à ce qu'ils n'appliquent pas la revalorisation exceptionnelle.

Lettre ministérielle du 31 juillet 2008

adressée aux directeurs des CNAV, CNAM, CNAF, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, Caisse des dépôts et consignations (pour le Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, la CNRACL, le FSPOEIE, l'IRCANTEC et la retraite des mines), Caisse nationale du RSI, CAVIMAC (cultes), CNAVPL, CANSSM (mines), ENIM (marins), SNCF, RATP, CNIÉG, CRPCEN (clercs de notaires), Altadis, Opéra de Paris, CNBF (avocats), Comédie-Française, Banque de France, Port autonome de Strasbourg, Imprimerie nationale, Caisse de prévoyance de Saint-Pierre-et-Miquelon

Conformément à l'annonce du Président de la République du 6 mai 2008 et sans attendre la mesure législative qui sera prise dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, les pensions de vieillesse du régime général et des régimes alignés sur lui (régime social des indépendants, régime des salariés agricoles) sont revalorisées du coefficient de 1,008 au 1^{er} septembre 2008. Ce coefficient est applicable pour les avantages liquidés avec entrée en jouissance antérieure au 1^{er} septembre 2008.

Ce coefficient majore également les coefficients de revalorisation des cotisations et des salaires ayant donné lieu à un versement de cotisations jusqu'au 31 août 2008, qui servent de base au calcul des pensions de vieillesse dont l'entrée en jouissance est postérieure à cette même date.

Cette revalorisation s'applique à tous les avantages de vieillesse revalorisés conformément aux dispositions de l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale, aux cotisations et salaires relevant de l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'aux prestations, cotisations et salaires dont les modalités de revalorisation sont identiques, par renvoi des textes dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} septembre 2008.

Il s'agit notamment, sans que cette liste soit exhaustive :

– des prestations mentionnées au titre 1^{er} du livre VIII du code de la sécurité sociale (anciennes prestations constitutives du minimum vieillesse, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation de solidarité aux personnes âgées) (par renvoi de l'article L. 816-2 du code de la sécurité sociale) ;

– des pensions d'invalidité mentionnées à l'article L. 341-1 du CSS (par renvoi de l'article L. 341-6 du code de la sécurité sociale), ainsi que celles des autres régimes, dès lors qu'elles sont revalorisées dans les mêmes conditions ;

– des rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles servies en application de l'article L. 434-15 du CSS (par renvoi de l'article L. 434-17 du code de la sécurité sociale) ;

– de l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante, ainsi que du salaire de référence servant de base au calcul de cette allocation (article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999).

Une circulaire spécifique du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique précise par ailleurs les modalités de cette revalorisation pour les régimes de la fonction publique.

En revanche, cette revalorisation de 0,8% ne s'applique pas aux autres prestations servies par les régimes pour lesquels les modalités de revalorisation seront alignées sur

celles de la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2009 (régimes de la SNCF, de la RATP, des IEG, de l'Opéra de Paris, de la Comédie française et du Port autonome de Strasbourg).

De la même façon ne sont pas concernées par la présente circulaire les indemnités journalières de plus de trois mois d'assurance maladie ou d'accident du travail.

Enfin, s'agissant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), nous vous précisons que cette prestation n'est pas non plus concernée par la présente circulaire. Elle fera l'objet au 1^{er} septembre 2008 d'une revalorisation spécifique, selon des modalités définies de manière distincte.

Pour le régime général, la mise en œuvre de la revalorisation de 0,8 % a été précisée par une circulaire du directeur de la CNAV n° 2008/45 du 12 août 2008.

Extrait de la circulaire du directeur de la CNAV n° 2008/45 du 12 août 2008

La lettre ministérielle du 31 juillet 2008 fixe à 0,8 % la majoration à appliquer aux pensions et rentes de vieillesse au 1^{er} septembre 2008.

Les pensions et rentes déjà attribuées devront donc être revalorisées depuis cette date par application du coefficient 1,008.

1 - Calcul des pensions

Pour le calcul des prestations attribuées à compter du 1^{er} septembre 2008, les salaires et cotisations devront être majorés par les coefficients ci-après : [suivent les tableaux actuariels par années]

2 - Montants du minimum de la pension de vieillesse

Pour les pensions attribuées antérieurement au 1^{er} janvier 2004, le montant minimum auquel est porté la pension de vieillesse liquidée au taux plein et correspondant à une durée d'assurance au régime général d'au moins 150 trimestres est fixé au 1^{er} septembre 2008 à 7 013,87 euros par an, soit 584,48 euros par mois.

Pour les pensions dont le point de départ est fixé du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} août 2008, le montant du minimum contributif majoré, déterminé à la date d'effet de la retraite, est revalorisé par le coefficient en vigueur au 1^{er} septembre 2008 (1,008).

Pour les pensions dont la date d'effet est fixée à compter du 1^{er} septembre 2008 :

– le montant entier du minimum contributif est égal à 7 013,87 euros par an, soit 584,48 euros par mois,

– le montant entier du minimum contributif majoré est égal à 7 664,23 euros par an, soit 638,68 euros par mois.

3 - Majoration pour tierce personne

Son montant est porté au 1^{er} septembre 2008 à 12 226,97 euros par an, soit 1 018,91 euros par mois.

4 - Versement forfaitaire unique

La somme limite prévue à l'article L. 351-9 du code de la sécurité sociale, en dessous de laquelle une pension de vieillesse ne peut être servie, est portée, à compter du 1^{er} septembre 2008 à 145,07 euros par an.

5 - Minimum de la pension de réversion

Son montant est porté au 1^{er} septembre 2008 à 3 162,28 euros par an, soit 263,52 euros par mois.

6 - Majoration pour charge d'enfant

Le montant de la majoration instituée par l'article L. 353-5 du code de la sécurité sociale est porté à 89,42 euros par mois.

7 - Allocations non contributives

L'article L. 816-2 du code de la sécurité sociale prévoit que le coefficient de revalorisation des pensions de vieillesse s'applique également aux différentes prestations constituant le minimum vieillesse et aux plafonds de ressources prévus pour leur attribution.

Les pensions et rentes de vieillesse déjà attribuées étant majorées de 0,8 % à compter du 1^{er} septembre 2008, il s'ensuit que ces prestations et ces plafonds de ressources s'élèvent à la même date à :

71 - Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), secours viager et allocation aux mères de famille (AMF)

Leur montant s'élève à 3 122,08 euros par an soit 260,17 euros par mois.

72 - Allocation supplémentaire et allocation supplémentaire d'invalidité

Leur montant s'élève à :

– pour une personne seule : 4 475,49 euros par an, soit 372,95 euros par mois ;

– pour un couple marié lorsque deux allocations sont servies : 7 385,22 euros par an, soit 615,43 euros par mois.

73 - Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)

Son montant s'élève à :

– pour une personne seule : 7 597,59 euros par an soit 633,13 euros par mois ;

– pour deux bénéficiaires dans le couple (marié, concubin, pacsé) : 13 629,44 euros par an soit 1 135,78 euros par mois.

L'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale prévoit que les sommes servies au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées sont récupérées après le décès du bénéficiaire dans la limite d'un montant fixé par décret et revalorisé dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article L. 816-2.

Compte tenu de la revalorisation des pensions de vieillesse intervenue au 1^{er} septembre 2008, les limites de récupération des sommes versées (fixées par l'article D. 815-3 du code de la sécurité sociale) s'élèvent à cette date à :

– 4 475,49 euros par an pour une personne seule ;

– 7 385,22 euros par an pour un couple de bénéficiaires.

74 - Plafond de ressources (AVTS, allocation supplémentaire, secours viager, AMF, ASI et ASPA)

Pour l'appréciation des ressources, les chiffres limites sont égaux à :

– pour une personne seule : 7 781,27 euros par an soit 648,43 euros par mois ;

– pour un ménage : 13 629,44 euros par an soit 1 135,78 euros par mois.

8 - Régime local

Les coefficients fixés par la circulaire CNAV n° 2007-76 du 7 décembre 2007 en vue de majorer les cotisations et salaires pris en compte pour le calcul des pensions de vieillesse dues aux assurés ayant, antérieurement au 1^{er} juillet 1946 été affiliés au régime local d'Alsace-Lorraine sont également modifiés comme suit à compter du 1^{er} septembre 2008 : (suivent des tableaux d'actualisation des coefficients de pension et des dispositions d'application)

Le premier alinéa de l'article 6 du projet de loi reprend ces instructions : la revalorisation bénéficie aussi bien aux pensions liquidées et prenant effet avant le 1^{er} septembre 2008 qu'aux cotisations et salaires portés au compte individuel des assurés jusqu'au 31 août 2008 pour le calcul de leurs futures pensions de vieillesse (celles prenant effet à partir du 1^{er} septembre 2008) et aux prestations dont les règles de revalorisation sont alignées sur celles des pensions de retraite du régime général et de la fonction publique (*cf.* liste des prestations de l'encadré ci-dessus).

Le deuxième alinéa de l'article 6 fixe l'ajustement de la revalorisation des pensions de retraite pour 2009 au titre du rattrapage nécessaire au regard de l'inflation qui avait été estimée pour l'année 2008, compte tenu de cette revalorisation exceptionnelle de 0,8 %. Cette disposition s'insère dans le nouveau dispositif d'indexation des pensions proposé par l'article 54 du projet de loi. Comme il a été expliqué précédemment, la majoration supplémentaire pour 2009 est estimée à 0,6 point.

*

QUATRIÈME PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2009

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse

Article 51

Revalorisation du minimum vieillesse

Le présent article autorise le Gouvernement à revaloriser le minimum vieillesse au-delà de ce que permet le code de la sécurité sociale qui prévoit que les allocations d'assurance vieillesse aux personnes âgées et leurs plafonds de ressources sont revalorisés comme les pensions de vieillesse, c'est-à-dire en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac. Cet alignement de l'évolution du minimum vieillesse sur celle des pensions de vieillesse de base du régime général résulte du III de l'article 27 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Le régime d'indexation des pensions ainsi que le régime et l'évolution des montants du minimum vieillesse et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ont été analysés par le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152, respectivement aux points III-C-1-*b*, p. 169, et III-C-2-*d*, p. 195).

Le présent article donne une base légale à l'engagement du Président de la République de revaloriser le minimum vieillesse de 25 % d'ici 2012 (*cf.* rapport précité n° 1152, pages 193 et 194).

La fixation du montant du minimum vieillesse et de l'ASPA ainsi que des montants des plafonds de ressources et des montants limites de récupération sur les successions des bénéficiaires de l'allocation relève du pouvoir réglementaire. Il appartient en revanche au Parlement d'autoriser le Gouvernement à déroger aux dispositions de la loi sur l'indexation des pensions pour donner un « coup de pouce » au minimum vieillesse et à l'ASPA. Tel est le sens du I de l'article 51 du projet de loi. Il permet au Gouvernement de revaloriser au-delà de l'indexation sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac le montant du minimum vieillesse et de l'ASPA, ainsi que les montants des plafonds de ressources et des montants limites de récupération qui sont indexés sur le montant de l'allocation. L'article 54 du projet de loi modifie, par ailleurs, les règles d'indexation des pensions de retraite (article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale).

L'exposé des motifs du présent article confirme que le minimum vieillesse et l'ASPA seront progressivement revalorisés entre 2009 et 2012 de manière à porter leur montant, en 2012, à une valeur supérieure de 25 % par rapport à celle qui était la leur en 2007.

Au 31 décembre 2007, le montant du minimum vieillesse et de l'ASPA était de 7 455,30 euros par an ou 621,27 euros par mois pour une personne seule et de 13 374,14 euros par an ou 1 114,50 euros par mois pour un couple dont les deux partenaires sont bénéficiaires du minimum vieillesse ou de l'ASPA.

Au 31 décembre 2007, le montant du plafond de ressources était de 7 635,53 euros par an ou 636,29 euros par mois pour une personne seule et de 13 374,16 euros par an ou 1 114,51 euros par mois pour un couple dont les deux partenaires sont bénéficiaires du minimum vieillesse ou de l'ASPA.

Au 31 décembre 2007, le montant de la limite de récupération sur succession était de 4 391,68 euros par an pour le versement d'une allocation et de 7 246,90 euros par an pour le versement de deux allocations. Lorsque l'allocation n'a pas été servie sur une année civile complète, le montant maximum à récupérer est calculé proportionnellement à la durée du service de l'allocation. Le montant minimal de la succession permettant une action en récupération est fixé forfaitairement par l'article D. 815-4 à la somme de 39 000 euros. Les sommes sont récupérées sur l'actif net de la succession dépassant ce montant. Ce montant résulte de la conversion en euros de l'ancien plafond de 250 000 francs, qui n'a jamais été revalorisé. Les fonds récupérés sur succession par le régime général ne sont pas négligeables puisqu'ils sont de l'ordre d'une centaine de millions d'euros par an.

Dans son cinquième rapport de novembre 2007, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a indiqué que la direction de la recherche, des études, de

l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé (DREES) estimait qu'une hausse immédiate de 25 % du minimum vieillesse et de l'ASPA et de leur plafond de ressources génèrerait une dépense d'environ 2,45 milliards d'euros, dont un milliard supplémentaire pour les seuls bénéficiaires actuels des allocations. En 2006, le service du minimum vieillesse a représenté une dépense totale de 2,32 milliards d'euros (*cf.* rapport d'information de M. Denis Jacquat précité).

Selon les indications fournies par le Gouvernement, le dispositif de revalorisation devrait concerner 600 000 bénéficiaires d'une pension de réversion.

L'exposé des motifs de l'article indique que la revalorisation de 25 % ne s'appliquera qu'aux allocations versées aux personnes seules. Cette restriction ne résulte pas des termes du présent article. La modulation du montant de l'ASPA lorsqu'elle est versée aux ménages dont les deux membres sont éligibles à l'allocation est prévue par l'article L. 815-4 du code de la sécurité sociale (pour le minimum vieillesse, il était régi par l'ancien article L. 815-2 avant entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004. Mais la détermination du montant de l'ASPA et du minimum vieillesse relève entièrement du décret ; la loi ne fixe aucune règle de calcul. C'est également le cas pour le RMI ou la réversion des pensions de retraite.

Actuellement, le montant de l'ASPA et du minimum vieillesse versé aux deux membres d'un ménage est égal à 1,8 fois le montant versé à une personne seule. La réfaction de 20 % ainsi opérée est relativement faible lorsqu'on la compare à celle appliquée à d'autres prestations sociales : le RMI versé à un couple est égal à 1,5 fois son montant pour une personne seule ; pour la réversion le coefficient multiplicateur est de 1,6.

L'absence de revalorisation du montant de l'ASPA et du minimum vieillesse versé aux couples ramènera le montant de ces deux allocations à une somme égale à un peu plus de 1,6 fois leur montant pour personne seule en 2012. Le taux de versement aux couples de ce minimum social rejoindra ainsi le taux appliqué pour les autres prestations sociales.

Le **II** du présent article modifie des dispositions relatives au service de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Le montant du plafond de ressources applicable au service de l'ASI est en effet aligné sur le plafond de ressources du minimum vieillesse et de l'ASPA. Le **II** procède donc à la déconnexion des deux plafonds afin d'éviter le relèvement de 25 % du plafond de ressources de l'ASI.

Le **1° du II** supprime la disposition de l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale mettant en place l'alignement du plafond de ressources de l'ASI sur le plafond de ressources du minimum vieillesse et de l'ASPA.

Le **2° du II** introduit un article L. 815-24-1 dans le code de la sécurité sociale afin de définir de manière autonome un plafond de ressources opposable aux demandeurs et bénéficiaires de l'ASI. Cette nouvelle base légale ne conduit

aucunement à modifier la définition actuelle du plafond de ressources de l'ASI. Son montant et ses modalités d'application resteront inchangés par rapport au droit actuellement en vigueur.

*

Article 52

Majoration des petites pensions de réversion à partir de 2010 et rétablissement d'une condition d'âge pour la réversion

Le présent article propose, d'une part, d'accorder une majoration de pension de réversion aux titulaires des plus faibles pensions de retraite (tous régimes confondus) et, d'autre part, de rétablir une limite d'âge pour le service des pensions de réversion que la loi du 21 août 2003 a prévu de supprimer progressivement.

La situation du veuvage en France et le régime des pensions de réversion ont été analysés par le rapport de M. Denis Jacquat sur la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (rapport n° 3384 tome 4) et la situation actuelle des pensions de réversion par le rapport d'information n° 1152 sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat, pages 184 et suivantes).

1. La majoration des petites pensions de réversion

L'article 51 met tout d'abord en œuvre un engagement de M. Nicolas Sarkozy lors de la campagne électorale pour l'élection présidentielle : porter de 54 à 60 % le taux de liquidation des pensions de réversion sur la durée du quinquennat. Cet engagement a été confirmé par le Président de la République au cours de son allocution devant le 62^e congrès de la Fédération nationale des exploitants agricoles (FNSEA) tenu à Nantes le 2 avril 2008.

Dans le document d'orientation adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le Gouvernement a proposé que le taux de réversion pour le régime général et les régimes alignés soit augmenté en trois étapes : 56 % au 1^{er} janvier 2009, 58 % au 1^{er} janvier 2010 et 60 % au 1^{er} janvier 2011.

Dès le printemps 2008, le rapporteur a appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de « traiter le stock » des pensions liquidées et ne pas limiter le relèvement aux futures liquidations de pensions de réversion. Le Gouvernement a rejoint à cette approche, ce qui l'a conduit à proposer le dispositif du présent article. Il consiste à autoriser le versement d'une majoration aux bénéficiaires d'une pension de réversion attribuée par un régime de base obligatoire d'assurance vieillesse. Il s'agit donc d'une majoration de pension et non d'un relèvement du taux de la réversion : le projet de loi indique en effet que « *la majoration est égale à un pourcentage fixé par décret de la pension de réversion* ». Financièrement, pour le veuf ou la veuve entrant dans le champ des bénéficiaires de ce relèvement,

le résultat sera le même qu'un relèvement de 54 à 60 % du taux de liquidation de la pension de réversion : une majoration de 11,1 % permet de porter une pension de réversion à un montant correspondant à celui qui aurait résulté d'une réversion au taux de 60 % au lieu de 54 %.

Le taux de liquidation de 54 % des pensions de réversion ne sera donc pas modifié. La fixation de ce taux relève du pouvoir réglementaire : l'article D. 353-1 du code de la sécurité sociale fixe à 54 % le taux de réversion depuis le 1^{er} janvier 1995 (décret n° 94-1140 du 27 décembre 1994).

Le **I** de l'article 52 pour le régime général et le régime des salariés agricoles, le **II** pour les régimes des professions artisanales, commerciales et industrielles, le **III** pour les régimes des professions libérales et le **IV** pour le régime des non-salariés des professions agricoles proposent donc d'appliquer, selon des conditions identiques, une majoration aux pensions de réversion des conjoints survivants âgés d'au moins 65 ans (âge mentionné au 1^o de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale). Le service de cette majoration est placé sous condition de ressources : le total des pensions de retraite personnelles et des pensions de réversion servies au bénéficiaire par les régimes de base et complémentaires légalement obligatoires ne doit pas excéder un plafond fixé par décret. Le Gouvernement prévoit de fixer ce plafond à 800 euros afin de cibler la mesure sur les plus bas revenus d'assurance vieillesse. Ce total inclut toutes les pensions relevant d'un régime complémentaire d'assurance vieillesse ; sont donc incluses les pensions servies par le régime additionnel de la fonction publique ou les pensions des régimes d'avantage social vieillesse des professions médicales.

Si la somme de la majoration et du total des pensions calculé pour apprécier l'éligibilité à la majoration dépasse ce même plafond, la majoration est réduite à concurrence du montant de ce dépassement.

Le montant de la majoration sera proportionnel au montant de la pension de réversion. Le pourcentage sera fixé par décret. Il devrait être égal à 11,1 %, ce qui permettrait de porter le montant de la pension de réversion à un montant correspondant à une liquidation au taux de 60 %.

Cette mesure s'appliquera aux pensions de réversion déjà liquidées et aux futures pensions liquidées. L'application de ce dispositif n'est pas bornée dans le temps, ni vers le passé pour sa rétroactivité ni dans l'avenir pour sa durée d'application.

Il est implicite que le financement de cette majoration de pension de réversion est à la charge de chacun des régimes servant une pension de réversion au bénéficiaire de la majoration. Aucune affectation de recettes n'est prévue pour financer cette nouvelle prestation.

Le Gouvernement a fourni au rapporteur l'estimation suivante de la mesure de majoration des pensions de réversion des conjoints survivants dont le montant total des pensions n'excède pas 800 euros par mois

Estimation du coût prévisionnel du dispositif de l'article 52

2009	2010	2011	2012
0	200 millions d'euros	215 millions d'euros	220 millions d'euros

Le projet de loi pose une condition supplémentaire pour bénéficier de la majoration : le conjoint survivant doit avoir fait valoir ses droits en matière d'assurance vieillesse auprès des régimes de base et complémentaires légalement obligatoires, c'est-à-dire avoir demandé la liquidation de la totalité des pensions de retraite auxquelles il peut prétendre au titre des régimes obligatoires d'assurance vieillesse auxquels il est ou a été affilié. Il n'est donc pas exigé que la liquidation des droits soit prononcée, c'est-à-dire que la caisse de retraite ou le service des pensions ait attribué juridiquement la pension. Cette condition est nouvelle est matière de réversion.

Ce dispositif impose de mettre en place un nouveau système d'échange d'informations entre les régimes de retraite. A ce jour, il existe un système d'échange de données relatives à la durée d'assurance validée par les affiliés. Ce système a été mis en place pour permettre aux gestionnaires des régimes de calculer le taux de liquidation des pensions. Le dispositif de contrôle du plafond de pensions pour le versement de la majoration de pension de réversion – mais également le dispositif de l'article 55 sur le versement du minimum contributif – exige que l'échange de données porte également sur les montants de pension versées aux retraités.

Un système d'échange de données pour le contrôle du respect du plafond de ressources conditionnant le service d'une pension de réversion existe déjà (cf. l'annexe 5 du rapport d'information précité de M. Denis Jacquat n° 1152) mais le contrôle s'appuie sur une déclaration de revenus du demandeur de la réversion. Dans le cas présent, la majoration de pension (ou le minimum contributif en application de l'article 55 du projet de loi) est attribuée automatiquement, sans demande présentée par l'assuré : il appartient à chaque régime d'accorder automatiquement la majoration si un bénéficiaire d'une pension de réversion respecte les conditions posées par la loi. Les caisses de retraite vont donc devoir analyser la situation des bénéficiaires et demandeurs d'une réversion pour voir si les pensions qui leur sont versées représentent ou non une somme inférieure à 800 euros. En l'absence de système d'échange d'information, le régime général serait dans l'obligation d'examiner la situation de 1,6 million de bénéficiaires d'une pension de réversion puisque la majoration s'applique au « stock » des pensions liquidées.

Les régimes de retraite ont un an pour mettre au point ce système d'échange d'information qui doit être opérationnel au 1^{er} janvier 2010. À défaut, il sera toujours possible d'obtenir les renseignements nécessaires par l'envoi d'un questionnaire au bénéficiaire potentiel de la majoration de pension.

Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), dont la création est prévue par l'article 138 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale), ne sera pas prêt pour 2010. En outre, ce répertoire est destiné à lutter contre la fraude et il n'a pas été prévu jusqu'à présent qu'il contienne les montants de pension versés. Quant au répertoire national des retraites prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, il n'a pas été mis en chantier en raison de la mise ne place du droit à l'information prévu par la loi du 21 août 2003.

Trois solutions sont envisageables pour mettre en place l'échange d'informations sur les pensions versées : soit l'utilisation des données de l'administration fiscale, mais celle-ci agrège les avantages de retraite sans isoler les pensions entrant dans le calcul du plafond défini par l'article 51 (ou par l'article 55 pour le minimum contributif), soit un système informatisé reliant les régimes entre eux de manière automatisée, soit la création d'une caisse pivot du dispositif qui sera chargée de stocker les informations pour l'ensemble des régimes concernés et gérer les transmissions d'informations sur les montants de cumul, cette caisse étant *a priori* la CNAV.

Le processus de liquidation des pensions de réversion sera alourdi. La CNAV a fourni un exemple de processus de liquidation de pension de réversion compte tenu du dispositif de majoration :

1° Calcul de la pension de réversion du régime général dans le cadre du régime de l'interlocuteur unique (RIU), existant depuis le 1^{er} juillet 2006 pour la liquidation des réversions :

- examen de la condition d'âge (55 ans, en application du projet de loi) ;
- calcul du droit générateur, avec éventuellement une reconstitution de carrière ;
- détermination de la pension de réversion
- exploitation des données de ressources récupérées auprès de l'assuré pour le calcul de la réversion ;
- échanges des montants de pensions calculés entre les régimes relevant du RIU afin de déterminer le coefficient de répartition du dépassement en fonction du plafond de ressources ;

2° Calcul de la majoration éventuelle :

- examen de la condition d'âge (65 ans) ;
- recherche de l'information concernant la liquidation des pensions de l'assuré, ce qui nécessite la définition d'un système d'échange d'informations sur les avantages vieillesse versés par les régimes de base et complémentaires légalement obligatoires ;
- récupération des montants de prestations perçues par l'assuré ;
- au retour des informations de tous les régimes légalement obligatoires concernés, calcul de la majoration ;
- comparaison de la majoration avec le plafond de 800 euros ;

- en cas de dépassement du plafond, interrogation des régimes légalement obligatoires concernés afin de déterminer le montant global des pensions de réversion perçues afin d'appliquer l'écèlement ;
- répartition de l'écèlement entre les régimes ;
- liquidation de la pension avec majoration.

L'expérience montre que l'élaboration d'un tel système d'information ne peut matériellement pas être réalisée en moins d'un an. Il faut en outre prendre en compte le délai de publication des textes réglementaires d'application. Enfin, une formation des agents des régimes doit être assurée et les documents d'information destinés au public adaptés. La date d'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2010 a été jugée courte pour les gestionnaires de régimes de retraite auditionnés par le rapporteur.

Ce système d'information devrait passer par la définition d'une caisse pivot qui ne peut être que la CNAV.

Il paraît inévitable que le délai de liquidation des pensions de réversion soit substantiellement allongé. Il est aujourd'hui de quatre à six semaines dans le régime général. Le processus de coordination entre les régimes pourrait générer un délai supplémentaire moyen de deux semaines à un mois dans le meilleur des cas. Dans ces conditions, les gestionnaires des régimes interrogés par le rapporteur n'excluent, au moins pour la première année d'application, de procéder à des liquidations provisoires des pensions de réversion dès lors que la situation matérielle des bénéficiaires laisse penser qu'ils sont susceptibles de bénéficier d'une majoration.

La CNAV estime qu'environ 630 000 personnes pourraient bénéficier en 2010 de la majoration de pension de réversion compte tenu de la condition d'âge de 65 ans et du plafond de pensions de 800 euros. La dépense supplémentaire pour 2010 pourrait atteindre 200 millions d'euros.

Le **VII** de l'article fixe au 1^{er} janvier 2010 la date d'entrée en vigueur de la majoration de pension de réversion. L'exposé des motifs de l'article justifie ce délai par la nécessité de mettre en œuvre des échanges d'informations entre les régimes pour mettre en application la mesure et en particulier contrôler le respect de la dernière condition d'éligibilité.

La date du 1^{er} janvier 2010 s'apprécie par rapport aux dates de décès, comme il est usuellement fait en matière de réversion.

Les régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'AARCO sont impliqués dans l'échange d'information pour le contrôle du plafond de pensions de 800 euros mais ils ne sont pas concernés par la majoration de pension de réversion : ces régimes liquident déjà les droits de réversion au taux de 60 % et sans condition de ressources.

2. Le rétablissement d'une condition d'âge pour le service des pensions de réversion

Les V et VI de l'article reviennent sur une des réformes adoptées en 2003 : ils rétablissent une condition d'âge pour le service d'une pension de réversion.

Avant la loi du 21 août 2003, les veufs et veuves devaient avoir atteint l'âge de 55 ans pour bénéficier du versement d'une pension de réversion. Avant cet âge, ils étaient couverts par l'assurance veuvage qui permet d'allouer une somme fixe et forfaitaire (559,54 euros par mois à compter du 1^{er} septembre 2008) au conjoint survivant pendant deux ans à compter du décès, sous réserve de ne pas remplir la condition d'âge pour l'attribution d'une pension de réversion, de ne pas être divorcé ou remarié ou de ne pas avoir conclu de pacte civil de solidarité ou de ne pas vivre en concubinage au moment de la demande, et à condition que le conjoint décédé ait cotisé à l'assurance vieillesse pendant au moins trois mois durant les douze derniers mois précédent le mois du décès (des dérogations sont prévues au bénéfice des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, aux chômeurs, aux femmes en congé maternité, aux invalides, aux personnes en arrêt pour cause d'accident du travail) ou qu'il ait été retraité. La somme de l'allocation veuvage et des ressources personnelles perçues par l'allocataire au cours des trois mois civils précédant le décès ou la demande (hors prestations familiales, allocation logement et aide personnalisée au logement) ne doit pas dépasser 3,75 fois le montant de l'allocation, soit 2 098,27 euros au 1^{er} septembre 2008, ce qui correspond à une moyenne mensuelle de 699,42 euros. En cas de dépassement, l'allocation est réduite à due concurrence.

L'article 31 de la loi du 21 août 2003 a supprimé la condition d'âge et renvoyé à un décret la détermination des conditions d'une suppression progressive dans le temps. Le décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004 a défini le calendrier suivant conduisant à une suppression totale de l'assurance vieillesse en 2011.

Calendrier d'extinction de la condition d'âge pour la réversion

Âges	52-54 ans	51 ans	50 ans	< 50 ans	Total
Date d'ouverture du droit	1 ^{er} juillet 2005	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} juillet 2009	1 ^{er} janvier 2011	—
Part des éligibles parmi les veufs et veuves de moins de 55 ans	34 %	8 %	6 %	52 %	100 %
Nombre de personnes nouvellement éligibles	42 800	10 100	7 600	65 500	126 000

Lecture : 34 % des conjoints survivants de moins de 55 ans que leurs revenus rendront éligibles au bénéfice d'une pension de réversion du régime général des travailleurs salariés sont âgés de 52 à 54 ans, ce qui représenterait 42 800 personnes éligibles au 1^{er} juillet 2005.

Source : comptes de la sécurité sociale soumis au Conseil d'orientation des retraites de juin 2005.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué le coût annuel de l'ouverture de la réversion aux veufs de moins de 55 ans pendant la période de

montée en charge. Cette évaluation de novembre 2004 n'a pas été réexpertisée depuis cette date.

Coût annuel net de l'ouverture de la réversion aux veufs et veuves de moins de 55 ans

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût (M€)	60	120	130	150	160	170	340

Source : COR, séance du 9 novembre 2004 ; calcul de la direction de la sécurité sociale.

Une étude de la CNAV a estimé le coût de l'abaissement de l'âge, y compris la majoration de 10 % pour enfant, à 265 millions d'euros sur la période du 1^{er} juillet 2005 au 31 mars 2008, dont 105 millions d'euros au seul titre de l'année 2007.

Selon une étude de la CNAV, depuis l'origine de la mesure, 75 500 retraités ont bénéficié de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la réversion, ce qui représente 15 % des attributions du 1^{er} juillet 2005 au 31 mars 2008. la répartition de ces attributions par âge au point de départ de la pension est la suivante :

- 51 ans : 10,9 %
- 52 ans : 36,6 %
- 53 ans : 21,9 %
- 54 ans : 30,6 %

Parmi les 2 547 700 titulaires d'une pension de réversion servie au 31 mars 2008, 32 800 sont âgés de moins de 55 ans, soit 1,3 %.

A la demande du rapporteur, le Gouvernement a fourni l'estimation suivante du nombre de bénéficiaires d'un droit dérivé avant l'âge de 55 ans dans le régime général et les régimes alignés (les données pour l'ex-ORGANIC ne sont pas disponibles) :

Bénéficiaires d'un droit dérivé acquis avant 55 ans

	2006		2005 (dernier semestre)	
	Nombre	Part dans le total	Nombre	Part dans le total
CNAV	63 947	2,6 %	22 027	0,9 %
MSA salariés	6 931	1,0 %	2 510	0,4 %
MSA non salariés	1 416	0,3 %	586	0,1 %
RSI artisans	3 564	1,5 %	1 837	0,8 %

Nota : Le nombre de bénéficiaires ne s'additionne pas du fait qu'une même personne peut bénéficier d'un droit dérivé auprès de plusieurs régimes.

Source : Enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite, DREES.

Dans le document d'orientation sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites adressé le 28 avril 2008 aux partenaires sociaux, le Gouvernement a formulé la proposition suivante : « En lien avec les dispositions applicables dans les régimes complémentaires, un âge minimum sera rétabli pour l'ouverture du droit à une

pension de réversion. La prise en compte des situations de veuvage intervenant avant cet âge, notamment avec des enfants à charge, sera assurée dans le cadre des accords de prévoyance et de l'action sociale de la branche famille. »

Le projet de loi met en œuvre cette proposition, qui recueille l'avis favorable de l'ensemble des interlocuteurs auditionnés par le rapporteur. Il paraît cependant indispensable que l'assurance veuvage soit rétablie parallèlement. Le projet de loi ne garantit le service de l'assurance veuvage que jusqu'au 31 décembre 2010 (VI de l'article, cf. ci-après).

L'attribution d'une pension de réversion à l'occasion d'un veuvage précoce s'est en effet révélée insuffisamment protectrice pour le conjoint survivant car son avantage de réversion est calculé sur des droits personnels de retraite limités du fait de la faiblesse des salaires ou revenus portés au compte de l'assuré décédé. Le service d'une assurance veuvage même limité dans le temps est apparu plus avantageux dans la majorité des cas de veuvage précoce avant 55 ans.

Le V de l'article rétablit une condition d'âge dans le dispositif de l'article L. 353-1 du code de la sécurité sociale applicable aux pensions servies par le régime général et le régime des salariés agricoles et dans le dispositif de l'article L. 732-41 du code rural applicable aux pensions servies par le régime des non-salariés agricoles.

L'âge d'ouverture du droit à la réversion sera fixé par décret. Le Gouvernement a l'intention de le fixer à 55 ans comme avant la réforme de 2003. Cet âge est actuellement de 51 ans en application du dispositif de suppression progressive voté en 2003.

Cette mesure est d'application immédiate. Cependant, elle nécessite un décret d'application pour entrer en vigueur et celui-ci peut prévoir des modalités particulières de mise en application de ce rétablissement de la condition d'âge. En effet, la mesure conduit à supprimer le service des pensions de réversion aux personnes âgées de moins de 55 ans, ce qui exige un aménagement transitoire.

Le VI de l'article prévoit que les conjoints survivants âgés de moins de 55 ans bénéficieront de l'assurance veuvage dans les conditions en vigueur antérieurement à la loi du 21 août 2003 (qui ont été décrites ci-dessus). Le bénéfice de l'assurance veuvage est cependant limité au 31 décembre 2010. La date du 31 décembre 2010 est appréciée par rapport à la date du décès du conjoint.

Le Gouvernement propose que d'ici cette échéance une concertation soit menée avec tous les acteurs concernés sur la prise en charge du veuvage précoce qui nécessite des prestations mieux adaptées que celles prévues par l'assurance veuvage. Cette concertation s'appuiera sur les travaux que réalise le Conseil d'orientation des retraites en matière d'avantages conjugaux et familiaux et qui doivent être achevés avant la fin de l'année 2008. Le rapporteur a présenté dans son rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites (n° 1152) certaines propositions, notamment la mise en place d'une assurance orphelin afin

de fournir un complément de ressources adapté aux veuves et veufs ayant un ou plusieurs enfants à charge (*cf.* pages 186 et 187).

Le Gouvernement estime que le rétablissement de la condition d'âge pour la réversion devrait entraîner un allègement des charges des régimes de vieillesse de 20 millions d'euros sur l'année 2009, notamment du fait que l'âge de la réversion ne sera pas abaissé à 50 ans au 1^{er} juillet 2009. Globalement, par rapport à la programmation de la suppression totale de la condition d'âge pour la réversion, la mesure devrait permettre d'économiser 200 millions d'euros.

*

Article 53

Revalorisation des petites retraites agricoles

Le présent article modifie les dispositions du code rural et du code de la sécurité sociale afin d'orienter les revalorisations des retraites des non-salariés agricoles vers des publics restés en dehors des mesures adoptées les années passées, à savoir les conjoints, les veuves et veufs et les retraités ayant eu une carrière incomplète. Réaffirmé par le Président de la République dans son allocution du 23 février 2008, cet engagement se situe dans la continuité des politiques conduites ces dernières années, qui ont progressivement élargi les critères d'accès aux revalorisations.

1. Les revalorisations successives des retraites du régime des non-salariés agricoles

L'analyse du mode de calcul des retraites actuel permet d'appréhender la portée des modifications techniques portant sur les revalorisations.

a) Les modalités de calcul des retraites des non-salariés agricoles

La *retraite de base* est composée de deux éléments :

– la retraite forfaitaire, également applicable aux conjoints et membres de la famille, est attribuée en contrepartie des cotisations d'assurance vieillesse individuelle (AVI) ; les personnes justifiant d'une durée minimale de carrière fixée selon la génération touchent une pension à taux plein équivalant à 3 122,08 euros par trimestre en 2008 ; dans les autres cas, la pension est proratisée ;

– la retraite proportionnelle, ouverte également aux aides familiaux et conjoints collaborateurs, est quant à elle attribuée en contrepartie des cotisations d'assurance vieillesse agricole (AVA) ; les points acquis par cotisation sont multipliés par la valeur du point (3,538 euros en 2008) ; une proratisation est ensuite appliquée en rapportant l'ancienne durée de 37,5 ans à la durée minimale d'assurance correspondant à la génération de l'assuré.

Un *système de décote et de surcote* lui est appliqué.

Sauf dérogation (assurés âgés de plus de 65 ans, invalidité, inaptitude au travail, ancien combattant), les retraites liquidées sans avoir la durée minimale d'assurance sont calculées sur un taux minoré, en fonction de l'âge, de la date de départ en retraite et de la durée d'assurance.

La majoration concerne les mères (à partir d'un trimestre par enfant, puis un trimestre par an et par enfant dans la limite de sept trimestres), et les parents bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation spéciale pour l'éducation d'un enfant handicapé. De plus, la pension est majorée de 10 % si l'assuré a élevé au moins trois enfants pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire.

Une *retraite complémentaire obligatoire (RCO)* a été mise en place par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002. Elle est destinée à garantir un montant de pension total au moins égal à 75 % du SMIC pour une carrière complète en qualité de chef d'exploitation. Le montant de la RCO vient donc combler l'écart entre le minimum vieillesse (633,13 euros par mois au 1^{er} septembre 2008) et le pourcentage du SMIC (990,76 euros par mois en 2008).

Pour les retraites liquidées entre 1997 et 2003, respectant la durée minimale d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, les droits au titre de la RCO sont validés gratuitement.

Pour les autres, les droits acquis sont proportionnels aux cotisations assises sur les revenus professionnels (sans plafond ni exonérations) à hauteur de 3,02 %.

b) L'extension progressive du champ des revalorisations

Le plan pluriannuel de revalorisation initié en 1994 avait pour ambition de porter au minimum vieillesse (486,83 euros par mois pour une personne seule en 1994) les pensions des retraités à carrière complète. La démarche pluriannuelle répondait à la nécessité de répartir dans le temps le coût des mesures de revalorisation et de tirer parti de la baisse du nombre de retraités attendue dès 1996. Renouvelé pour la période 1998-2002, le plan de revalorisation s'est traduit par des mesures de revalorisation dont le coût s'est élevé à 150 millions d'euros par an.

Historique des revalorisations des retraites des exploitants (1994-2003) ***(extrait du rapport de septembre 2003 de la commission des comptes de la sécurité sociale)***

« Depuis 1994, plusieurs mesures ont été prises en faveur des retraités. Elles ont privilégié les personnes aux revenus les plus faibles et ayant exercé l'essentiel de leur vie active dans le secteur agricole.

« La loi du 18 janvier 1994 (décret d'application n° 94-714 du 18 août 1994) a permis la prise en compte, pour le calcul de la retraite proportionnelle des chefs d'exploitation, de tout ou partie des années accomplies en qualité d'aide familial, ces années donnant lieu à l'attribution de points de retraite gratuits. Pour les exploitants retraités avant 1994, la carrière a été reconstituée fictivement. Pour ceux retraités à compter de 1994, le

nombre de points gratuits est calculé en fonction de leur carrière réelle. Pour en bénéficier, l'intéressé doit justifier d'un minimum de 17,5 années de chef d'exploitation et de 32,5 années de non-salarié agricole.

« Le décret n° 95-289 du 15 mars 1995 portant application de l'article 71 de la loi de modernisation agricole a rendu possible le cumul des droits propres et des droits dérivés pour les veufs et les veuves. L'interdiction de cumul a été levée par tiers sur trois ans de 1995 à 1997 : la retraite personnelle peut ainsi être cumulée avec une pension de réversion correspondant à 54 % de la retraite proportionnelle du décédé et d'un tiers de la retraite forfaitaire dudit décédé en 1995, des deux tiers en 1996, et de la totalité à partir de 1997. Quant aux veufs et veuves déjà titulaires d'une pension de réversion avant 1995 et s'étant acquis des droits à une retraite personnelle, ils bénéficient d'une majoration forfaitaire de 914,69 euros mise en place par tiers sur trois ans de 1995 à 1997.

« La loi de finances pour 1997 a instauré un ensemble de mesures concernant les chefs d'exploitation ainsi que les conjoints et aides familiaux (décret d'application n° 97-163 du 24 février 1997). Une majoration forfaitaire de 152,45 euros en 1997 et de 228,67 euros à compter de 1998 a été accordée aux conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte (moins de 17,5 ans) à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole. Pour les chefs d'exploitation à carrière longue, retraités avant 1997, des majorations de points ont été accordées pour les bénéficiaires justifiant d'au moins 32,5 années d'activité non-salariée agricole, dont au moins 17,5 années en tant que chef d'exploitation. Pour les chefs d'exploitation retraités depuis 1997, des majorations de points de retraite ont été attribuées aux intéressés justifiant d'une carrière complète tous régimes confondus (article R. 351-45 du code de la sécurité sociale) et de 17,5 années de chef d'exploitation ou assimilé.

« La loi de finances pour 1998 a complété les dispositifs précédents en relevant la retraite des conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte, à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole (décret d'application n° 98-125 du 3 mars 1998). La majoration des conjoints et aides familiaux est fixée à 777,49 euros par an.

« La loi d'orientation agricole pour 1999 a permis l'attribution de points de retraite proportionnelle aux conjoints et aides familiaux prenant leur retraite à compter du 1^{er} janvier 1998. Une majoration gratuite de points de retraite proportionnelle, permettant de prolonger l'effort consenti aux membres de la famille retraités avant 1998, est accordée aux conjoints et aides familiaux retraités à compter du 1^{er} janvier 1998 et justifiant d'un minimum de 32,5 années d'activité non-salariée agricole.

« Les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 ont permis de porter les minima de pension pour une carrière complète à (en valeur 2002) 535,4 euros par mois pour les chefs d'exploitation, 495,96 euros par mois pour les personnes veuves et 427,8 euros par mois pour les conjoints et les aides familiaux.

« La loi de finances de l'année 2002 est celle de l'aboutissement du plan pluriannuel. Elle porte les minima pour une carrière complète à (en valeur 2002) 569,38 euros par mois pour les chefs d'exploitation et les personnes veuves (minimum vieillesse) et 452,04 euros par mois pour les conjoints et les aides familiaux (minimum vieillesse du second membre du couple).

En 2003, il n'était pas prévu de revalorisation spécifique pour les anciens agriculteurs qui ont vu leur pension évoluer en fonction de l'indexation générale des pensions. »

De nouvelles améliorations ont par ailleurs été introduites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 : la durée minimale d'assurance est passée de 32,5 ans à 22,5 ans et le coefficient de minoration a été abaissé dès 2007 à 5,5 % par année manquante dans le régime des non-salariés agricoles, et à 4 % à partir de 2008.

c) L'exclusion de certains publics du champ des revalorisations

Les critères d'accès aux majorations de pension ont créé des « poches de pauvreté » parmi certains publics exclus des revalorisations. Selon les chiffres de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), 91 % des veuves sans droits propres touchaient moins de 400 euros par mois au 30 juin 2007, alors qu'à cette date le minimum vieillesse était de 621,27 euros par mois.

En réponse à ces dysfonctionnements, M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, a réuni en février 2008 un groupe de travail composé d'associations de retraités et d'organisations professionnelles agricoles afin d'identifier les mesures prioritaires. Les dispositions de l'article 53 du projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2009 reprennent sur le fond deux des propositions du groupe de travail.

2. La mise en place d'un montant minimum de retraite de base

Le I de l'article modifie les dispositions du code rural relatives à la revalorisation des retraites et des pensions de réversion du régime des non-salariés agricoles (Livre VII, titre III, chapitre II, section 3, sous-section 1, paragraphe 5). Celles-ci ne traitent désormais plus que de la majoration des retraites et s'articulent en quatre articles (de L. 732-54-1 à L. 732-54-4) au lieu de neuf. Ces articles mettent en place un nouveau dispositif de majoration des retraites.

L'article **L. 732-54-1** concerne le champ d'application de la nouvelle majoration de pension.

Il dresse la liste des conditions cumulatives nécessaires pour l'ouverture des droits à majoration. L'obligation d'avoir fait valoir « *l'intégralité de ses droits en matière d'avantage de vieillesse* » est générale ; les autres conditions dépendent de la situation des personnes concernées par la majoration. Ainsi, pour les pensions prenant effet :

– Avant le 1^{er} janvier 2002, il faut justifier d'une durée minimale d'assurance (actuellement fixée par décret à 22,5 ans) au sein du régime des non-salariés agricoles ; sont néanmoins comptabilisées au titre de cette durée minimale les périodes d'affiliation obligatoire au régime général pour les personnes concernées par l'article L. 381-1 du code de la sécurité. Il s'agit des personnes isolées, n'exerçant pas d'activité professionnelle ou en exerçant une à temps partiel, qui sont bénéficiaires de l'une des allocations suivantes : complément familial, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, complément de libre choix d'activité de cette prestation, allocation journalière de présence

parentale ; bénéficient également de ce dispositif les travailleurs non-salariés ou conjoint collaborateur interrompant leur activité professionnelle pour s'occuper d'un proche présentant un handicap ou une importante perte d'autonomie ; plus généralement, sont obligatoirement affiliées au régime général les personnes ayant la charge au foyer familial d'un enfant ou adulte handicapé ;

– À compter du 1^{er} janvier 2002, outre une durée minimale d'assurance dans le régime des non-salariés agricoles, les assurés doivent également justifier de certaines conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein ; aux termes de l'article L. 732-25, auquel renvoie le nouvel article L. 732-54-1, ces conditions sont l'âge (60 ans et plus) et la durée minimale d'assurance tous régimes confondus (150 à 164 trimestres en fonction de l'année de naissance de l'assuré) ; seuls les assurés reconnus inaptes au travail en sont dispensés (article L. 732-23).

Le texte du nouvel article L. 732-54-1 rappelle que la fixation de la durée minimale d'assurance relève d'un décret simple. L'article **L.732-54-4** renvoie donc à un décret la fixation « *des conditions suivant lesquelles les durées d'assurance mentionnées aux précédents alinéas sont déterminées* », sans préciser le sens de l'évolution. Pourtant, le gouvernement s'engage dans l'exposé des motifs de l'article à faire passer le seuil actuel de 22,5 ans à 17,5 ans en 2011. Il considère en effet que cette baisse de la durée minimale d'assurance, qui permettra à 35 000 personnes supplémentaires d'accéder aux majorations en 2011, fait partie intégrante des mesures de revalorisation. Or le principe d'une réduction de ce seuil ne figure pas dans le texte proposé par l'article 53. Un décret en Conseil d'Etat permettrait au Conseil d'Etat de vérifier que le contenu du projet de décret est conforme aux intentions proclamées dans l'exposé des motifs.

L'attribution de la majoration dans le cadre du nouveau dispositif se fait en deux étapes.

L'article **L. 732-54-2** prévoit dans un premier temps que la majoration est calculée de façon à « *porter le total des droits propres et dérivés servis à l'assuré* » par le régime agricole à un montant minimum de retraite de base, qui est déterminé en fonction de deux critères : les périodes d'assurance accomplies à titre exclusif ou principal dans le régime agricole et la situation de l'assuré au sein de ce même régime (qualité de l'assuré, bénéficie d'une pension de réversion ou non). En ce qui concerne la qualité de l'assuré, le gouvernement s'est engagé dans l'exposé des motifs à fixer le montant minimum de pension pour une carrière complète à 633 euros par mois pour les chefs d'exploitation et les veuves et à 503 euros pour les conjoints et les aides familiaux, la somme de 633 euros correspondant au montant du minimum vieillesse actuel (633,13 euros par mois pour une personne seule, depuis le 1^{er} septembre 2008). En revanche, l'impact du bénéfice d'une pension de réversion sur le calcul du montant minimum n'est pas précisé.

L'article **L. 732-54-3** précise dans un deuxième temps que le montant cumulé de la majoration et du total des pensions touchées par l'assuré (tous

régimes confondus), ne doit pas excéder un plafond fixé par décret. Sinon « *la majoration de pension est réduite à due concurrence du dépassement* ». Cet article permet de cibler la mesure de revalorisation sur les seuls assurés touchant une retraite totale inférieure au plafond. Ce plafond, selon l'exposé des motifs, devrait être égal à 750 euros.

Par ailleurs, le **IV** introduit un nouvel **article L. 173-1-1** dans le code de la sécurité sociale. Il spécifie qu'en cas de cumul de la majoration de la pension de réversion, prévue à l'article 52 du projet de loi, avec la majoration prévue au présent article, c'est la majoration de la pension de réversion, inscrite à l'article L. 352-6 du code de la sécurité sociale, qui est servie prioritairement. Cette disposition renforce le ciblage de la mesure de revalorisation des retraites en excluant les personnes qui dépasseront le plafond suite à une majoration de leur pension de réversion.

Enfin, les grands principes de calcul et de révision du plafond ne sont pas fixés. Si aux termes de l'article **L. 732-54-3**, les majorations sont revalorisées annuellement dans des conditions fixées par décret, les principes de l'évolution du plafond ne sont quant à eux pas mentionnés aussi précisément. L'article **L. 732-54-5** renvoie seulement la fixation « *des modalités retenues pour l'appréciation du plafond* » à un décret simple. Or on peut supposer que ce plafond, pour conserver la même valeur en euros courants, devra être aussi régulièrement réévalué, en fonction par exemple de l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

L'article **L. 732-54-3** traite du rôle respectif des administrations dans le calcul de la majoration.

Aux termes de cet article, l'administration fiscale transmet à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) les données nécessaires au contrôle de la majoration de pension, c'est-à-dire le montant des pensions de droit propre et de droit dérivé servies à l'assuré par les régimes de base et les complémentaires obligatoires.

3. La suppression du statut de conjoint participant

Les conjoints d'exploitants sont présumés participer aux travaux de l'exploitation dès lors qu'ils n'ont pas d'activité professionnelle. C'est pourquoi le statut de conjoint participant, permettant de toucher la retraite forfaitaire, avait été mis en place.

De 1999 à 2001, les personnes concernées ont pu opter pour un nouveau statut, celui de collaborateur, plus avantageux à deux égards. D'une part, il ouvrait droit à une retraite proportionnelle en sus de la retraite forfaitaire avec la possibilité de rachats de points pour les années antérieures à 2000, dans la limite d'un an. D'autre part, un dispositif de revalorisation permettait de porter le total de la pension au minimum vieillesse. Si la qualité de conjoint participant ne peut plus être acquise depuis 1999, environ 8 020 personnes au 1^{er} janvier 2006 n'avaient

pas changé de statut dans les délais impartis, s'excluant par là même du champ des revalorisations.

Le 1° du III du présent article supprime le dernier alinéa de l'article L. 321-5 du code rural, qui prévoyait que l'obligation de choisir entre trois statuts ne s'appliquait pas aux conjoints de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole. La suppression de cette dérogation oblige donc les conjoints participants à choisir entre les trois statuts prévus à l'article L. 321-5 :

- collaborateur du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole ;
- salarié de l'exploitation ou de l'entreprise agricole ;
- chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.

Le 2° remplace le deuxième alinéa de l'article L. 731-16, qui mentionne le statut de conjoint coexploitant ou associé, par un nouveau texte comportant la mention de conjoint collaborateur. D'autre part, les dispositions de cet article sont étendues aux personnes ayant opté pour le statut de collaborateur et qui sont liées au chef d'exploitation ou d'entreprise agricole par un pacte civil de solidarité.

Le 3° remplace une disposition de l'article L. 732-34. Celle-ci prévoit en effet que le statut de conjoint participant ne peut plus être acquis. Le statut étant désormais supprimé, cette disposition devenue inutile est remplacée par une mention disposant que le conjoint doit opter pour l'un des trois statuts prévus par l'article L. 321-5.

Le 4° répond à la même logique. Il modifie deux alinéas de l'article L. 732-35 du code rural afin de faire apparaître la mention de conjoint collaborateur et de supprimer une disposition relative au conjoint participant ayant choisi de conserver leur statut, ce qui n'est plus possible.

*

Article 54

Modification des règles d'indexation des pensions de retraite

Le présent article modifie, à compter de 2009, les modalités de revalorisation annuelle des pensions des retraités du régime général, des régimes alignés, des fonctionnaires et des professions libérales. L'objectif est de réduire l'écart entre le moment où la variation de l'indice des prix d'une année donnée est constatée et le moment où les pensions sont revalorisées en fonction de cette variation. A cette fin, le Gouvernement propose de revaloriser les pensions au 1^{er} avril. A cette date la variation définitive des prix à la consommation de l'année précédente est en effet connue et l'estimation de l'inflation pour l'année en cours est beaucoup plus fiable que celle réalisée au mois de septembre de l'année précédente, comme cela est actuellement fait.

1. Les défauts du mode d'indexation actuel des pensions

Les règles d'indexation des pensions de retraite ont été analysées par le rapport d'information précité n° 1152 de M. Denis Jacquat (point III-C-1-b, pages 169 et suivantes).

Ces règles sont fixées par l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale pour les pensions du régime général et des régimes alignés (salariés agricoles, artisans, commerçants et industriels). La rédaction de cet article résulte du I de l'article 27 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Pour les pensions de retraite des fonctionnaires (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière), les règles sont fixées par l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite. La rédaction de cet article résulte de l'article 51 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

Les deux dispositifs – secteur privé, secteur public – reposent sur des modalités identiques de revalorisation ; seuls les procédures juridiques sont différentes : arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale dans le premier cas, décret en Conseil d'Etat dans le second, les deux règlements s'appuyant sur l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année en cause. Dans les deux cas également, la revalorisation intervient annuellement au 1^{er} janvier et la même correction est prévue en cas d'écart entre l'évolution constatée et l'évolution prise en compte initialement.

Schématiquement, le dispositif d'indexation adopté en 2003 revient à moduler la valeur de la revalorisation appliquée pour l'année N en fonction de l'écart constaté lors de la préparation du projet de loi de finances pour l'année N (en septembre de l'année N-1) entre la prévision initiale faite en année N-2 de l'évolution de l'indice des prix de l'année N-1 et la prévision révisée faite en cours d'année N-1. La revalorisation des pensions au 1^{er} janvier de l'année N est ainsi le résultat de l'équation suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Taux de revalorisation appliqué au 1}^{\text{er}} \text{ janvier de l'année N} = \\ & \text{estimation de l'inflation de l'année N faite en septembre N-1} + \\ & [(\text{estimation pour N-1 faite en sept. N-1}) - (\text{estimation pour N-1 faite en sept. N-2})] \end{aligned}$$

Ainsi, pour 2008, les chiffres ont donné : 1,1 % = 1,6 % + (1,3 % - 1,8 %)

Taux de revalorisation des pensions de retraite du régime général

(en %)

Année N :		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prix hors tabac pour l'année N estimé en PLFI pour l'année N		0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8	1,6	2,0
Prix hors tabac pour l'année N-1 estimé par le PLFI de l'année N (en sept. N-1)		0,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,3	2,9
Revalorisation appliquée au 1 ^{er} janvier de l'année N (par arrêté en application de la LFSS pour l'année N)		0,5	2,2	2,2	1,5	1,7	2,0	1,8	1,8	1,1	—
Revalorisation exceptionnelle appliquée au 1 ^{er} septembre 2008										0,8	
Revalorisation appliquée au 1 ^{er} avril											2,7
décomposée en :	Prévision hausse des prix pour l'année N par le PLFI de l'année	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8	1,6	1,4 *
	Correction d'écart entre prévision et réalisation pour l'année N-1	0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0	0	-0,5	1,3
	Coup de pouce (**)	0,3	0,5	0,3	-0,2	0	0	0	0	0	0
Prix hors tabac de l'année N mesurés par l'INSEE (publié en janvier N+1)		1,4	1,6	1,7	1,7	1,9	1,7	1,7	1,5	nd	nd

(*) Le taux de 1,4 % est le résultat de l'addition du taux de 1,1 % et de la proratisation de la revalorisation de 0,8 % en septembre 2008 équivalente à une revalorisation de 0,266 % sur une année complète.

(**) Exceptionnellement la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2003 n'a pas pris en compte le rattrapage de 0,2 % au titre de la correction d'écart constaté sur 2002.

La décomposition de ce mode de calcul montre que les indexations reposent sur des estimations réalisées très antérieurement au 1^{er} janvier de l'année où intervient la revalorisation. Les rattrapages d'erreurs d'estimation sont donc fréquents. Ils deviennent injustes en période d'accélération de la hausse des prix à la consommation car le rattrapage intervient avec retard. L'année 2008 a, à ce titre, cumulé les défauts du système : il a fallu reprendre un écart d'estimation sur l'année 2007 qui avait entraîné une revalorisation excessive des pensions au 1^{er} janvier 2007 alors même que l'inflation s'est accélérée en 2008 et que les prévisions pour l'année se sont révélées très en deçà de l'évolution réelle des prix.

Pour ces raisons, le Gouvernement a décidé de revoir le mode d'indexation des pensions en se rapprochant des modalités retenues par les régimes complémentaires des travailleurs salariés (AGIRC-ARRCO). Ces deux institutions revalorisent, en effet, au 1^{er} avril, la valeur de service de leur point de retraite. Cette valeur est fixée par leur conseil d'administration. Ni la convention collective nationale du 14 mars 1947 de l'AGIRC (article 37) ni l'accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961 de l'ARRCO (annexe A, titre I, chapitre I, article 1^{er}) n'assoient cependant la revalorisation sur l'évolution des prix ou des salaires : il ne s'agit donc pas d'une indexation ; les conseils d'administration des deux institutions décident en opportunité, au regard des réserves disponibles, de l'état des comptes des régimes et de la situation des retraités des régimes adhérents, du montant de revalorisation de la valeur du point de service. Cependant, au mois de mars, les administrateurs des deux institutions disposent d'une vision de l'évolution des prix en France beaucoup plus fiable que le Gouvernement au mois de septembre de l'année précédente : on connaît à cette

date l'inflation effective de l'année passée et l'INSEE a pu affiner ses prévisions pour l'année en cours.

Les partenaires sociaux auditionnés ont globalement exprimé leur accord avec le nouveau dispositif proposé, tout en soulignant l'insuffisance de la revalorisation exceptionnelle de 0,8 % appliquée au 1^{er} septembre 2008 (*cf.* commentaire de l'article 6) et en contestant l'absence de revalorisation partielle anticipée au 1^{er} janvier 2009 pour compenser la forte hausse des prix de l'année 2008.

Le rapporteur s'est interrogé sur la proposition d'une revalorisation partielle au 1^{er} janvier 2009. Il a renoncé à en proposer une eu égard aux conséquences financières d'une telle mesure : une augmentation d'un pour cent des pensions de retraite crée une charge annuelle supplémentaire de 810 millions d'euros pour le régime général et d'environ 1,5 milliard d'euros pour l'ensemble des régimes. Un avancement de trois mois d'un relèvement de 0,5 point, par exemple, entraînerait donc un décaissement de plus de 100 millions d'euros pour la CNAV et de 187 millions d'euros pour l'ensemble des régimes sur l'exercice 2009.

2. Le dispositif d'indexation proposé par le Gouvernement

Le **I** du présent article modifie la rédaction des deux premiers alinéas de l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale. Le troisième alinéa est maintenu : il permet au Gouvernement de proposer au Parlement, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, une correction au taux de revalorisation de l'année suivante sur proposition d'une conférence nationale. Le décret n° 2007-647 du 30 avril 2007 a fixé la composition de cette conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale (15 représentants des syndicats de salariés et 15 représentants des employeurs). La conférence se réunit au moins une fois tous les trois ans. Elle n'a jusqu'à présent pas été réunie.

Aux termes du nouveau dispositif, le coefficient de revalorisation devra toujours refléter l'évolution des prix à la consommation hors tabac : il devra être fixé conformément à l'évolution prévisionnelle calculée en moyenne annuelle de l'année considérée. Cette évolution sera établie par une commission dont la composition et les modalités d'organisation sont renvoyées à un décret. Selon les indications recueillies par le rapporteur, cette commission devrait être la commission économique de la Nation, qui est une structure rattachée à la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère des finances ; elle a été créée par le décret n° 99-416 du 26 mai 1999 et comprend 28 membres choisis parmi les personnalités qualifiées par leurs travaux et leur compétence économique et financière.

La revalorisation sera arrêtée chaque année au 1^{er} avril. Mais les pensionnés ne recevront les pensions revalorisées qu'à partir des versements effectués au mois de mai. La commission devrait donc se réunir au mois de mars ou au début du mois d'avril pour permettre le paiement de la revalorisation au

mois de mai, cette revalorisation s'appliquant aux pensions du mois d'avril qui sont payées la première semaine du moins de mai.

Le deuxième alinéa adapte le dispositif de correction du taux de revalorisation afin de répercuter, le cas échéant, l'écart constaté entre l'évolution effective de l'indice des prix à la consommation de l'année précédente, établie par l'INSEE, et le taux estimé au mois de mars de cette même année par la commission de revalorisation pour la fixation du coefficient de revalorisation du 1^{er} avril.

Compte tenu de ce nouveau dispositif et des estimations actuelles des hausses des prix pour 2008 et 2009, la revalorisation qui interviendrait au 1^{er} avril 2009 pourrait être la suivante :

Taux de revalorisation appliqué au 1^{er} avril de l'année N =
Hausse des prix de l'année N (estimée par la commission en mars N) +
[(hausse des prix de l'année N-1 constatée par l'INSEE en janvier N) – (écart par rapport à
l'estimation initiale pour N-1 faite par le PLFI pour N-1)]

Pour 2009, le calcul sera ainsi réalisé :

Prévision de la hausse des prix 2009 établie par l'INSEE en mars 2009+
[(hausse des prix 2008 constatée par l'INSEE) – (prévision initiale pour 2008 estimée par PLFI
2008)] – (apport de la revalorisation exceptionnelle de septembre 2008)

Pour 2009, les valeurs seraient, en l'état, les suivantes :

$$2,7 \% = 2,0 \% + [(2,9 \% - 1,6 \%) - 0,6]$$

Ce taux de 2,7 % pourra évoluer en fonction de l'estimation de l'inflation pour 2009 qui sera faite au mois de mars 2009 et de la valeur définitive de l'inflation en 2008.

La minoration de 0,6 point appliquée en 2009 résulte de l'article 6 du projet de loi.

Comme pour le dispositif mis en place en 2003, le nouveau mécanisme de revalorisation des pensions présente un caractère automatique qui ne nécessite l'adoption d'aucune mesure législative. La loi du 21 août 2003 avait maintenu l'intervention du ministre pour la fixation, par arrêté, du coefficient de revalorisation, même si celle-ci présentait un caractère purement formel ; le nouveau dispositif ôte ce pouvoir au ministre pour confier le soin de fixer le coefficient de revalorisation à une commission nationale.

Par ailleurs, l'article 51 de la loi du 21 août 2003 a transposé le mécanisme de revalorisation des pensions du régime général et des régimes alignés dans le code des pensions civiles et militaires de retraite pour l'appliquer aux pensions de retraite des fonctionnaires. Un dispositif juridique autonome mais exactement parallèle a été défini à l'article L. 16 de ce code.

Dans ce nouveau dispositif, les prévisions de dépenses contenues dans les projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale devront s'appuyer sur les estimations de la commission de revalorisation mais les projets de dépenses de l'année suivante, qui sont finalisés au mois de septembre,

devront être construits à partir des prévisions de la direction de la prévision du ministère des finances. La commission de revalorisation ne sera en revanche aucunement tenue par les prévisions sur lesquelles seront construits les projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le **III** du présent article simplifie le droit en achevant d'aligner totalement les règles de la fonction publique sur celles applicables aux pensions du régime général et des régimes alignés : l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite renverra à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale pour la définition des modalités de revalorisation des pensions de retraite de la fonction publique.

L'alignement sera complet en 2009 puisque les règles de revalorisation des pensions servies par la plupart des régimes spéciaux seront alignées sur celles applicables à la fonction publique.

Pour cette raison, le **II** de l'article 54 du projet de loi confie la présidence de la conférence tripartite chargée de proposer éventuellement une correction du taux de revalorisation des pensions aux ministres chargés de la sécurité sociale, de la fonction publique et du budget, au lieu du seul ministre chargé de la sécurité sociale.

Le **IV** du présent article achève l'alignement des revalorisations des pensions françaises sur les modalités fixées par l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale en modifiant l'article L. 643-1 pour que la valeur du point de service des pensions de base des professions libérales soit revalorisée dans les conditions prévues par l'article L. 161-23-1. Cet alignement est réalisé à la demande du conseil d'administration de la CNAVPL, gestionnaire des prestations de base du régime d'assurance vieillesse des professions libérales.

Le **V** de l'article modifie l'article 13 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte afin de substituer le 1^{er} avril au 1^{er} janvier comme date de revalorisation des pensions de ce régime spécial et maintenir l'alignement du mécanisme sur celui du régime général.

**Article 13 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002
relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte**

Les coefficients de revalorisation des cotisations et salaires servant de base au calcul des pensions, ainsi que ceux des pensions de vieillesse déjà liquidées, sont fixés au 1^{er} janvier de chaque année par arrêté interministériel en prenant en compte les taux de revalorisation retenus pour le régime général de la sécurité sociale en métropole, ainsi que le différentiel d'évolution des salaires minimum prévus par les codes du travail applicables respectivement à Mayotte et en métropole.

Pour les avocats, le code de la sécurité sociale (parties législative et réglementaire) ne fixe aucune règle particulière pour la revalorisation annuelle des

pensions. Il est seulement prévu que le montant des pensions de retraite est fixé par l'assemblée générale de la Caisse nationale des barreaux français sur proposition du conseil d'administration.

Le VI prévoit que l'ensemble des modifications figurant dans le présent article est applicable au 1^{er} janvier 2009.

*

Article 55

Aménagement du régime du minimum contributif

Cet article modifie le régime du minimum contributif majoré afin de circonscrire son bénéfice aux assurés ayant cotisé pendant une durée minimale fixée par décret (I de l'article) et subordonne l'application du minimum contributif, légalement dénommé « minimum de pension », à une condition de revenu : le total des pensions personnelles de retraite attribuées par les régimes de base et complémentaires légalement obligatoires à un assuré ne devra pas excéder un montant fixé par décret pour permettre à cet assuré de bénéficier pleinement du supplément de pension auquel il aurait droit par application du mécanisme du minimum contributif (II de l'article).

Le régime et l'évolution des montants du minimum contributif ont été analysés par le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152, pages 175 et suivantes).

Dans son rapport de septembre 2008 sur les comptes de la sécurité sociale, la Cour des comptes a évalué les dispositifs du minimum contributif et du minimum contributif majoré en vigueur. Elle a notamment relevé qu'aujourd'hui 69,4 % des bénéficiaires du minimum contributif n'ont pas accompli une carrière complète et que 43 % des bénéficiaires sont des polypensionnés. L'hétérogénéité des bénéficiaires du minimum contributif se traduit par l'attribution de cet avantage à des personnes bénéficiant d'un montant global de pension élevé : plus de 30 % des retraites (tous régimes confondus) des bénéficiaires du minimum contributif ayant eu une carrière complète sont d'un montant mensuel supérieur à 1 400 euros ; cette situation concerne exclusivement des polypensionnés (dans un nombre de cas non négligeable, des polypensionnés titulaires d'une pension mensuelle totale supérieure à 2 500 euros ont bénéficié du minimum contributif). La Cour propose donc de recentrer le minimum contributif sur les objectifs initiaux de la législation de 1983 : servir un supplément de pension aux travailleurs ayant eu de longues carrières professionnelles faiblement valorisées. La Cour a proposé deux pistes :

– verser le minimum contributif aux seuls assurés dont le montant total des pensions de base, tous régimes confondus, serait inférieur au minimum contributif ; la Cour note que cette proposition rejoint une voie explorée par la CNAV ; le nombre de bénéficiaires du minimum contributif serait

substantiellement réduit : près de 42 % des polypensionnés ne bénéficieraient plus du minimum contributif, soit 17 % du total des bénéficiaires actuels, pour une économie d'environ 50 millions d'euros, soit 1,3 % du flux de dépenses annuel, pour la première année de mise en œuvre ;

– fusionner les dispositifs du minimum contributif et du minimum contributif majoré afin de ne servir le minimum contributif qu'aux seuls titulaires d'une carrière complète effectivement travaillée, donc cotisée, de manière à exclure la prise en compte des périodes d'assurance validées (notamment maternité, période de parent au foyer, longue maladie, chômage indemnisé).

Le I du présent article reprend l'orientation portée par la seconde proposition sans toutefois procéder à la fusion du minimum contributif et du minimum contributif majoré. Le rapporteur a notamment fait part de ses interrogations sur cette dernière proposition au regard à ses effets sur la situation des femmes qui bénéficient du minimum contributif grâce aux validations de périodes d'assurance (*cf.* audition de M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, par la commission, le 17 septembre 2008).

Le Gouvernement a également repris, en l'aménageant, la première proposition de la Cour. Ce dispositif fait l'objet du II du présent article.

1. Fixation d'une condition de durée de cotisations pour le bénéfice du minimum contributif majoré (I de l'article)

L'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale définit le régime du minimum contributif. La dernière phrase de son premier alinéa a été introduite par le 3° du I de l'article 26 de la loi du 21 août 2003 qui a mis en place le minimum contributif majoré, l'objectif de service d'une pension minimale égale à 85 % du SMIC net pour les assurés ayant cotisé toute leur carrière sur la base du SMIC et qui sont bénéficiaires du taux plein ayant été fixé par l'article 4 de la loi du 21 août 2003. Cette dernière phrase dispose que « *ce montant minimum est majoré au titre des périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré* ». Cette disposition permet d'ajouter un supplément de pension au supplément de pension résultant du mécanisme du minimum contributif de base. Ce deuxième supplément de pension est proportionnel au nombre de trimestres directement cotisés par l'assuré, donc effectivement travaillés.

Le minimum contributif « plein » obtenu par les assurés justifiant d'une durée d'assurance ouvrant droit au taux plein ainsi que la majoration du minimum contributif sont fixés chaque année par décret en fonction de la réévaluation annuelle des pensions et des décisions spécifiques de réévaluation de la majoration prises pour mettre en application l'objectif fixé par l'article 4 de la loi du 21 août 2003. Cependant, il appartient à chaque régime d'affiliation concerné d'appliquer le mécanisme du minimum contributif. Le minimum contributif de base liquidé par un régime donné est donc proportionnel à la durée d'assurance validée par l'assuré dans le régime, cette durée étant proratisée par rapport à la durée

d'assurance cible correspondant à celle permettant d'obtenir le taux plein au cas où la durée validée serait inférieure à cette durée cible. Le supplément de pension correspondant à la fraction majorée du minimum contributif majoré est, lui, proportionnel à la durée d'assurance cotisée, cette durée étant également proratisée par rapport à la durée d'assurance cible correspondant à celle permettant d'obtenir le taux plein au cas où la durée cotisée serait inférieure à cette durée cible. Par exemple, le montant du minimum de pension majoré liquidé par la CNAV pour un assuré né en 1948, partant à la retraite au 1^{er} janvier 2008 (et qui doit donc totaliser 160 trimestres d'assurance tous régimes confondus pour obtenir le taux plein de liquidation), réunissant seulement 120 trimestres d'assurance au régime général et n'en ayant cotisé que 100 est donc calculé de la manière suivante :

$$\begin{aligned} \text{Montant de base + majoration} &: (6\,958,21 \text{ €} \times 120/160) + (645,20 \text{ €} \times 100/160) \\ &= 5\,621,90 \text{ euros par an.} \end{aligned}$$

Par comparaison, le montant du minimum vieillesse au 1^{er} janvier 2008 était égal à 7 537,30 euros par an pour une personne seule tandis que le montant du minimum contributif était de 6 958,21 euros et le montant du minimum contributif majoré de 7 603,41 euros.

Le projet de loi propose de réserver le bénéfice du minimum contributif majoré aux assurés justifiant d'une durée de cotisation minimale (« durée d'assurance ayant donné lieu à cotisation à leur charge »), ce qui exclut la prise en compte des durées d'assurance acquises par validation ou par équivalence⁽¹⁾. Cette durée de cotisation minimale serait fixée par décret. Elle serait appréciée en prenant en compte tous les régimes d'assurance vieillesse de base et complémentaires légalement ou réglementairement obligatoires.

Le Gouvernement envisage de fixer ce seuil de durée d'assurance cotisée autour de 25 à 30 ans.

En application du III du présent article, cette réforme du service du minimum contributif majoré s'appliquera aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} avril 2009.

2. Mise sous condition de revenu du minimum contributif (II de l'article)

La réforme proposée par le présent article est motivée par le constat, notamment dressé par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2008 sur la sécurité sociale, que le minimum contributif a fini par bénéficier à des assurés dont le montant total des pensions liquidées est nettement supérieur à la moyenne et dépasse de loin l'objectif d'origine de la législation mise en place en 1983 qui visait à accorder un supplément de pension aux travailleurs ayant

(1) Cf. le rapport d'information n° 1152 sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (point IV-E-2, pages 229 et suivantes) pour une analyse de ces notions.

accompli une longue carrière professionnelle faiblement valorisée par l'assurance vieillesse.

Le **II** de l'article propose de soumettre à un plafond de revenus tirés de pensions personnelles attribuées par des régimes de base et complémentaires légalement obligatoires le bénéfice du minimum contributif. Un article L. 173-2 est introduit à cet effet dans le code de la sécurité sociale (section relative à la coordination en matière d'assurance vieillesse entre divers régimes).

Avant d'appliquer à la pension liquidée le relèvement résultant du mécanisme du minimum contributif, chaque régime d'assurance vieillesse susceptible de porter une pension au minimum contributif (régime général, régime de base des salariés agricoles, régimes de base des commerçants et artisans ⁽¹⁾) devra s'assurer que le montant total des pensions personnelles de retraite de l'assuré ne dépasse pas un montant fixé par décret. Ce total englobe toutes les pensions de droit direct (ou de droit propre) – à l'exclusion donc des pensions de droit dérivé (réversion, pension de vieillesse de veuf ou veuve, secours viager attribué jusqu'en 2004 par le régime général) – servies par les régimes de base ou complémentaires légalement obligatoires. Les montants de pension pris en compte correspondent aux montants portés, s'il y a lieu, au minimum contributif.

Le rapporteur considère qu'il serait souhaitable que ce montant plafond soit égal au SMIC mais l'intention du Gouvernement est plutôt de le fixer à une somme égale à 85 % du SMIC.

Au cas où le total des pensions personnelles dépasserait le plafond, le deuxième alinéa de l'article L. 173-2 prévoit que la majoration résultant du mécanisme du minimum contributif sera « *réduite à due concurrence du dépassement* ».

Le projet de loi renvoie à un décret le soin de déterminer les règles de coordination entre les régimes susceptibles d'appliquer le mécanisme du minimum contributif pour déterminer comment le montant de dépassement est réparti et vient minorer le montant de chaque pension liquidée par ces régimes.

Le projet de loi est muet quant au sens de l'habilitation donnée au Gouvernement pour fixer les modalités d'application de la loi en cas de pluralité de pensions. Le rapporteur considère que le dépassement ne peut être réparti entre les régimes qu'au prorata des montants de pensions servies, à l'instar du mécanisme appliqué pour répartir le dépassement du plafond de ressources en matière de pension de réversion, ou, à défaut, au prorata des durées d'assurance validées dans chacun des régimes. Le code de la sécurité sociale renvoie

(1) Les régimes complémentaires n'appliquent pas le minimum contributif pour le calcul des pensions. L'AGIRC a néanmoins institué la garantie minimale de points en faveur des cadres dont le salaire est inférieur à 3 073 euros par mois (en 2008) : allocation minimale de 120 points pour une cotisation forfaitaire de 60,92 euros par mois.

usuellement à un décret le soin de définir les mécanismes de coordination du service des prestations entre les régimes.

Pour assurer le caractère opérationnel du dispositif, le **III** de l'article impose aux assurés d'avoir « fait valoir » les droits à pension personnels auxquels ils peuvent prétendre. Cette disposition exige donc des assurés d'avoir demandé à toutes les caisses de retraite auxquels ils sont ou ont été affiliés de procéder à la liquidation de leurs « droits en matière d'avantage de vieillesse ». Elle n'impose pas que ces droits aient été liquidés. Le projet de loi vise de la manière la plus large les caisses concernées : ce sont toutes celles chargées de liquider des droits en application de dispositions législatives ou réglementaires françaises ou étrangères ou de conventions internationales ou au titre de régimes propres aux organisations internationales. Un article L. 351-10-1 est introduit dans le code de la sécurité sociale à cet effet par le 2° du II du présent article.

Cette rédaction de l'article L. 351-10-1 est en décalage par rapport à celle de l'article L. 173-2 : dans le premier cas les droits en matière d'avantage de vieillesse sont visés alors que dans le second cas le plafond est défini par rapport au montant total des pensions personnelles de retraite. Or la notion d'avantage de vieillesse englobe les droits personnels et les droits à réversion. Il convient de retenir la seule référence aux droits personnels de retraite.

Il est indispensable qu'un système d'échange d'information sur les montants de pensions servies par les régimes de base et complémentaires légalement obligatoires soit mis en place pour contrôler le respect du plafond et porter le montant des pensions calculées au minimum contributif. Ce système d'échange est identique à celui décrit à l'article 52 pour le versement de la majoration de pension de réversion. Les problématiques, les difficultés et les conséquences sur le traitement des liquidations sont les mêmes. Ainsi, alors qu'il faut actuellement 15 à 20 jours au régime général pour liquider une pension, le délai pour les pensions portées au minimum contributif risque, en 2010, d'être doublé – voire encore plus si aucun échange automatisé de données sur les montants de pensions servies n'est opérationnel – dans les cas où un écrêtement du dépassement de plafond doit être appliqué.

La rédaction des articles L. 173-2 (II du présent article) et L. 351-10-1 (III du présent article) est toutefois différente de celle de l'article L. 353-6 proposée par l'article 52 du projet de loi. Dans le cas du contrôle du respect du plafond pour le versement du minimum contributif, il est précisé que le montant pris en compte totalise les pensions personnelles de retraite attribuées « *au titre d'un ou plusieurs régimes de base et régimes complémentaires légalement obligatoires français ou étrangers, des conventions internationales, ainsi que des régimes propres aux organisations internationales* » (article L. 173-2) et l'assuré doit avoir fait valoir ses droits en matière d'avantage vieillesse auxquels il peut prétendre « *au titre de dispositions législatives ou réglementaires françaises ou étrangères, des conventions internationales, ainsi que des régimes propres aux organisations internationales* » (L. 351-10-1).

Dès lors qu'il s'agit de déterminer le taux d'une prestation de retraite pour calculer des droits ou la date d'effet d'une pension, une référence aux régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires conduit à prendre en compte les carrières accomplies dans un pays étranger couvert par une convention de sécurité sociale signée par la France ou par le règlement communautaire n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale : les durées d'assurance validées dans ces pays sont prises en compte pour le calcul du taux de liquidation par les régimes de retraite français. Mais dans le cas présent et dans le cas de l'article 52 sur la majoration de pension de réversion, il s'agit d'échanger des montants de pensions liquidées. Un régime de retraite français n'est pas en mesure de connaître le montant des droits à pension liquidés par un régime de retraite d'un pays étranger avec lequel la France n'aurait pas signé une convention internationale de sécurité sociale ou qui ne serait pas couvert par le règlement communautaire du 29 avril 2004, sauf à interroger au cas par cas le régime étranger sur la situation de l'assuré. Aujourd'hui, cette interrogation exige des délais très longs pouvant atteindre plusieurs mois. Aucun échange communautaire n'est prévu pour les montants d'avantages de vieillesse.

A ce jour, 69 accords internationaux de sécurité sociale ont été signés par la France (y compris ceux avec les collectivités françaises d'outre-mer).

Il peut être compréhensible qu'un assuré étranger ayant travaillé quelque temps en France ne souhaite pas liquider les droits à pension qu'il détient dans son pays, notamment en raison des pénalités qu'il encoure en cas de liquidation anticipée avant 65 ans. La France est en effet en Europe le pays qui liquide le plus tôt les pensions de retraite. La rédaction de l'article L. 351-10-1 ne devrait pas pénaliser cet assuré car l'obligation qui lui est imposée est de « faire valoir » ses droits à pension de retraite, c'est-à-dire de demander leur liquidation, et non que ces droits aient été liquidés par les régimes d'assurance vieillesse.

Un assuré pourra ainsi faire valoir ses droits auprès des organismes et institutions gestionnaires des régimes obligatoires d'assurance vieillesse, qui seront amenés à lui refuser la liquidation de ses droits pour cause d'âge insuffisant, et satisfaire aux conditions posées par la loi pour obtenir le versement du minimum contributif s'il respecte le plafond de pensions et justifie la durée d'assurance nécessaire.

Ce système implique que le respect du plafond de pensions ne soit pas contrôlé au seul moment de la liquidation d'une pension de vieillesse portée au minimum contributif mais, comme pour le contrôle de la condition de ressources pour la réversion, en continu pour s'assurer qu'à la liquidation d'une pension intervenant ultérieurement l'assuré ne dépasse pas le plafond. Auquel cas, le versement du minimum contributif devrait être retiré.

Le dispositif nouveau mis en place par le présent article va sans doute amener les régimes de retraite français à prendre des mesures de liquidation

provisoire des pensions portées au minimum contributif (au moins lorsque leur titulaire est proche du plafond). La charge administrative sera donc extrêmement lourde pour le régime qui gère des millions de pensions portées au minimum contributif (*cf.* tableau ci-après).

Outre la charge administrative, ce mécanisme pose une difficulté pratique : le montant du plafond est indexé sur la valeur du SMIC et les montants des pensions sont indexés sur un autre indice ou selon d'autres méthodes (notamment les pensions étrangères qui peuvent dépendre de systèmes de capitalisation). Il ne faudrait pas que les pensions liquidées soient plus réévaluées que le SMIC car l'assuré bénéficiaire du minimum contributif pourrait au bout de quelques années ne plus respecter le plafond. Cette situation reste théorique car à ce jour la valeur du SMIC horaire progresse plus vite que les réévaluations de pensions.

Le **IV** de l'article modifie l'article L. 634-2 du code de la sécurité sociale afin d'imposer cette obligation de demande de liquidation complète des droits personnels pour le service du minimum contributif aux régimes d'assurance vieillesse des artisans, commerçants et industriels gérés par le Régime social des indépendants.

Le **V** de l'article fait entrer en vigueur cette réforme à partir des pensions prenant effet au 1^{er} juillet 2010 afin de donner aux régimes concernés le temps de définir une procédure et mettre en place les outils, notamment informatiques, de gestion.

La CNAV estime que le nombre de nouveaux bénéficiaires du minimum contributif aurait évolué comme suit en l'absence du dispositif de l'article 55 : 344 000 en 2009, 340 000 en 2010, 351 000 en 2011 et 354 000 en 2012. Selon la CNAV, la mise sous condition de ressources devrait conduire à écarter du bénéfice du minimum contributif de 101 000 à 104 000 nouveaux bénéficiaires potentiels sur chacune de ces années.

La direction de la prospective de la CNAV a établi la projection suivante du nombre de bénéficiaires du minimum contributif.

Nombre de bénéficiaires du minimum contributif

(en moyenne annuelle)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hommes	976 494	1 014 974	1 063 557	1 115 810	1 176 605	1 237 996	1 309 840
Femmes	2 263 306	2 370 341	2 484 325	2 601 923	2 724 512	2 866 093	3 021 744
Ensemble	3 239 800	3 385 315	3 547 882	3 717 734	3 901 117	4 104 089	4 331 584
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hommes	1 381 299	1 450 300	1 512 885	1 570 619	1 628 218	1 681 272	1 732 430
Femmes	3 175 872	3 330 209	3 486 437	3 640 294	3 790 527	3 933 947	4 062 472
Ensemble	4 557 172	4 780 509	4 999 322	5 210 913	5 418 745	5 615 218	5 794 901
	2016	2017	2018	2019	2020		
Hommes	1 776 424	1 817 470	1 851 662	1 879 748	1 900 104		
Femmes	4 178 469	4 287 473	4 387 523	4 473 786	4 551 322		
Ensemble	5 954 893	6 104 942	6 239 186	6 353 534	6 451 426		

Source : CNAV, scénario tendanciel de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2008.

*

Article 56

Rachat de cotisations au titre du départ anticipé à la retraite

Cet article vise à mettre fin à la faculté, ouverte en 2003, de racheter jusqu'à douze trimestres d'assurance pour réunir les conditions de durée d'assurance exigées pour l'ouverture du droit au départ anticipé à la retraite pour carrière longue.

De manière tacite, le projet de loi traduit la volonté du Gouvernement de maintenir les dispositifs de départ anticipé à la retraite pour carrière longue introduits par les articles 23, 24, 90, 97 et 99 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, l'article 119 de la loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, l'article 57 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 et l'article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005.

1. Le dispositif applicable au rachat de cotisations

Le présent article propose de recentrer le bénéfice du départ anticipé pour carrière longue sur les assurés ayant accompli effectivement des carrières professionnelles longues. Aux termes de la loi du 21 août 2003, le dispositif de rachat de cotisations peut en effet être utilisé pour réunir le nombre de trimestres d'assurance pour bénéficier du départ anticipé à la retraite : cette durée d'assurance peut non seulement consister en des trimestres cotisés ou des trimestres validés par assimilation au titre de dispositifs de protection sociale (chômage indemnisé, maternité, maladie, congé parental,...) mais également être justifiée par l'apport de trimestres au compte individuel de l'assuré *via* une opération de rachat.

a) Les règles applicables au rachat de cotisations

Les conditions de rachat de trimestres de cotisations ont été définies par la loi du 21 août 2003 :

– Article 29 (articles L. 351-14-1, L. 634-2-2 et L. 721-8 du code de la sécurité sociale) : ouverture, pour les assurés relevant du régime général, du régime des salariés agricoles et du régime social des indépendants (artisans, commerçants et industriels), d'un droit au rachat de cotisations, dans la limite de douze trimestres, pour les périodes correspondant aux années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme et aux années civiles incomplètes, c'est-à-dire pour lesquelles les cotisations versées n'ont pas permis de valider quatre trimestres d'assurance ⁽¹⁾ ;

– Article 45 (article L. 9 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite) : ouverture, pour les agents titulaires du secteur public, d'un droit au rachat des années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme, dans la limite de douze trimestres ;

– Articles 90 (article L. 643-2 du code de la sécurité sociale) : ouverture d'un droit à rachat des années d'études supérieures et des années civiles incomplètes, dans la limite de douze trimestres, pour les assurés relevant du régime des professions libérales ;

– Article 97 (article L. 723-10-3 du code de la sécurité sociale) : ouverture d'un droit à rachat des années d'études supérieures et des années civiles incomplètes, dans la limite de douze trimestres, pour les avocats ;

– Article 101 (article L. 732-27-1 du code rural) : ouverture d'un droit à rachat des années d'études supérieures, dans la limite de douze trimestres, pour les exploitants agricoles, l'article 100 de la loi (article L. 732-35-1 du code rural) complétant le dispositif en permettant le rachat des périodes d'activité en tant qu'aide familial agricole des exploitants agricoles.

La loi du 21 août 2003 a soumis ces rachats de cotisations au respect de la neutralité actuarielle. Chaque année, un décret fixe donc les valeurs de rachat en fonction des générations de naissance des assurés. Bien qu'onéreuses, les conditions financières de ces rachats se sont révélées particulièrement avantageuses. Pour cette raison, l'article 114 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a accru le coût du rachat des années d'études supérieures et des années d'assurance incomplètes. Cette mesure a été complétée par l'article 84 de la loi n° 2007-1786 de financement de la sécurité sociale pour 2008 qui a étendu aux exploitants agricoles et aux fonctionnaires l'application du

(1) Dans le régime général et les régimes alignés, un trimestre d'assurance ne correspond pas à un trimestre d'activité ayant donné lieu à cotisation mais au versement des cotisations obligatoires ou volontaires sur une tranche de salaire égale à 200 heures de SMIC brut (montant en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée et correspondant à une durée de travail mensuelle de 169 heures). Le nombre de trimestres d'assurance validables pour une même année civile est plafonné à quatre.

barème spécifique prévu par l'article 114 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 pour compléter la durée d'assurance des salariés du régime général bénéficiaire d'une retraite anticipée pour carrière longue par des rachats de cotisations d'assurance vieillesse. En outre, il a permis d'effectuer des versements non pas pour bénéficier de la retraite anticipée uniquement prévue par le code de la sécurité sociale pour les assurés relevant du régime général (article L. 351-1-1) mais également pour bénéficier de celle prévue pour les professions indépendantes, les professions libérales, les avocats, les exploitants agricoles et les fonctionnaires.

Par ailleurs, la possibilité de rachat de cotisations a été ouverte avec une grande souplesse, notamment quant aux justifications des périodes d'activité professionnelle ; ces rachats se sont révélés très coûteux et, lors de sa séance du 23 janvier 2008, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué comme suit les dispositifs en vigueur : des fraudes importantes sont facilitées par la permissivité des systèmes ; les tarifs de rachat sont très hétérogènes d'un régime à un autre ; l'avantage fiscal (déductibilité à 100 % de l'impôt sur le revenu sans plafonnement) est exorbitant et plus avantageux que n'importe quel produit d'épargne retraite.

Face à ces critiques et pour mettre un terme aux abus, une circulaire de la direction de la sécurité sociale DSS/3A n° 2008-17 du 23 janvier 2008 a renforcé les modalités de régularisation des cotisations arriérées concernant les périodes d'activité salariée non cotisées (le plus souvent faute de déclaration ou de versement de l'employeur) et les périodes d'apprentissage antérieures au 1^{er} janvier 1972 (pour lesquelles l'employeur n'était pas tenu de verser une rémunération). La régularisation n'est désormais acceptée que sur présentation de preuves matérielles de la réalité et la durée de l'activité professionnelle (bulletins de salaires, certificat de travail, *etc.*). L'attestation sur l'honneur de l'activité professionnelle n'est plus admise qu'à titre exceptionnel, en l'absence de toute pièce justificative ; en ce cas, l'attestation ne constitue plus une preuve suffisante ; elle ne peut être établie entre l'assuré, l'employeur et un tiers en cas de parenté jusqu'au troisième degré entre ces personnes ; elle doit s'accompagner d'un entretien préalable avec l'agent chargé du contrôle et de la présentation d'un formulaire type signé par deux témoins. L'attestation sur l'honneur ne peut, en outre, permettre de valider que quatre trimestres au plus. Ces nouvelles mesures s'appliquent aux régularisations effectuées à compter du 1^{er} janvier 2008.

Le rapporteur observe que toutes ces nouvelles mesures n'ont pas fait l'objet d'objections de la part des personnes auditionnées étant donné l'ampleur de certaines fraudes constatées sous l'empire des procédures antérieures. Elles se sont traduites par une réduction substantielle du nombre de demandes de rachat.

Le décret n° 2008-845 du 25 août 2008 a, quant à lui, majoré le coût des régularisations d'arriérés de cotisations des salariés et des apprentis qui n'ont pas été versées par leurs employeurs. Il a modifié la définition des assiettes (ces assiettes ont été fixées par un arrêté ministériel du 25 août 2008) : le versement est

désormais égal au produit de la rémunération qui aurait dû être soumise à cotisation par les coefficients de revalorisation en vigueur à la date du versement, par les taux de cotisations vieillesse (parts patronale et salariale) applicables à la période en cause, auquel est appliqué un taux d'actualisation égal à 2,5 % par année civile révolue séparant la période d'activité en cause et la date du versement de régularisation. En cas d'impossibilité d'établir un montant de rémunération perçue, une assiette forfaitaire égale à 75 % du plafond annuel de la sécurité sociale est retenue. Ces dispositions sont applicables aux décomptes de cotisations adressés par les organismes chargés du recouvrement (URSAFF, MSA,...) à compter du 28 août 2008.

L'annexe 1 du projet de loi présente une analyse de l'évolution du nombre de rachats de trimestres pour la retraite des assurés relevant du régime général.

**Extrait du Programme de qualité et d'efficience « Retraites »
Nombre de rachats de trimestres pour la retraite**

Il existe deux options de rachat :

- soit au titre du taux seul, il contribue à l'atténuation de la décote ;*
- soit au titre du taux et de la durée d'assurance, auquel cas il contribue non seulement à l'atténuation de la décote mais il est également retenu pour le calcul de la durée d'assurance.*

Il est possible pour un assuré de combiner les deux options, en rachetant des trimestres pour le taux et des trimestres pour le taux et la durée.

Les assurés doivent être âgés d'au moins 20 ans et de moins de 60 ans à la date de la demande. En 2004 et 2005, seules les personnes âgées d'au moins 54 ans à la date de la demande pouvaient effectuer un versement pour la retraite. Le coût du rachat pour l'assuré dépend de l'option choisie – versement pour le taux et/ou pour le taux et la durée –, de son âge à la date de la demande et de ses revenus d'activité ; il est révisé annuellement.

Résultats : le nombre de versements pour la retraite notifiés au régime général évolue comme suit :

	2004	2005	2006	2007	Objectif
<i>Nombre de versements</i>	1 923	4 031	4 224	7 623	<i>Liberté de choix</i>
<i>Montant moyen versé</i>	21 719 €	24 416 €	24 311 €	24 510 €	
<i>Durée moyenne rachetée</i>	5,7 trimestres	6,3 trimestres	6,1 trimestres	6,5 trimestres	

Source : CNAV

En 2007, 7 623 versements pour la retraite ont été notifiés par les assurés du régime général – en forte hausse par rapport aux années précédentes –, soit 17 801 depuis l'origine de la mesure. C'est là l'effet de la pleine application des textes parus en juillet 2006 fixant le barème pour 2006 des versements au titre des rachats de trimestres.

Au-delà des différences de barème, les évolutions du montant moyen versé s'expliquent par les variations du nombre moyen de trimestres rachetés.

Il est à noter que près de 15 % des assurés déclarent racheter des trimestres en vue d'un départ en retraite anticipée. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 a prévu un barème spécifique qui leur est applicable, établi dans le respect du principe de

neutralité actuarielle. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale supprime la possibilité d'accéder à la retraite anticipée en rachetant des trimestres, considérant qu'ils ne correspondent pas à des périodes validées au titre d'une activité professionnelle effective.

Construction de l'indicateur : le nombre de versements pour la retraite comprend les versements soldés ou en cours de paiement ; les montants versés correspondent au total des sommes dues (versements effectués et sommes restant à verser).

Précisions méthodologiques : le barème appliqué lors du calcul du montant du rachat dépend de la date de la demande d'évaluation. Ainsi, une partie des versements effectués une année donnée font référence aux barèmes des années précédentes.

b) Le dispositif du projet de loi

L'article 56 du projet de loi crée une nouvelle sous-section consacrée au rachat de cotisations au sein de la section III (coordination en matière d'assurance vieillesse entre divers régimes) du chapitre III (coordination en matière d'assurance vieillesse et d'assurance veuvage) du titre VII (coordination entre les régimes) du livre premier du code de la sécurité sociale. Cette nouvelle sous-section 9 sera composée d'un article unique, l'article L. 173-7.

Ce nouvel article L. 173-7 interdit expressément de prendre en compte les versements opérés au titre des rachats de cotisations pour l'application des conditions d'ouverture des droits à la retraite anticipée pour carrière longue.

Sont visés les rachats opérés en application des dispositifs suivants :

– Article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale : rachats effectués par les assurés relevant du régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) et du régime d'assurance vieillesse des salariés agricoles (Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole CCMSA) ;

– Article L. 634-2-2 du code de la sécurité sociale : rachats effectués par les assurés relevant du régime d'assurance vieillesse des commerçants, industriels et artisans (Caisse nationale du régime social des indépendants) ;

– Article L. 643-2 du code de la sécurité sociale : rachats effectués par les assurés relevant du régime des professions libérales (CNAVPL) ;

– Article L. 723-10-3 du code de la sécurité sociale : rachats effectués par les assurés relevant du régime des avocats (Caisse nationale des barreaux français) ;

– Article L. 732-27-1 du code rural : rachats effectués par les assurés relevant du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles (CCMSA) ;

– Article L. 9 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite : rachats effectués par les fonctionnaires titulaires de la fonction publique (service des pensions pour l'Etat et CNRACL pour les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière).

Sont visés les dispositifs suivants d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue :

– Article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale : retraite anticipée de droit commun attribuée par le régime général et du régime des salariés agricoles ;

– Article L. 351-1-3 du code de la sécurité sociale : retraite anticipée ouverte aux assurés handicapés du régime général et du régime des salariés agricoles ⁽¹⁾ ;

– Article L. 634-3-2 du code de la sécurité sociale : retraite anticipée de droit commun attribuée par le régime social des indépendants (artisans, commerçants et industriels) ;

– Article L. 634-3-3 du code de la sécurité sociale : retraite anticipée ouverte aux assurés handicapés du régime social des indépendants ;

– II de l'article L. 643-3 du code de la sécurité sociale : retraite anticipée attribuée par le régime des professions libérales ;

– II de l'article L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale : retraite anticipée attribuée par le régime des avocats ;

– Article L. 732-18-1 du code rural : retraite anticipée de droit commun attribuée par le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles ;

– Article L. 732-18-2 du code rural : retraite anticipée ouverte aux assurés handicapés relevant du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles ;

– 5° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite : retraite anticipée ouverte aux fonctionnaires handicapés relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite ;

– Article L. 25 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite : retraite anticipée de droit commun ouverte aux fonctionnaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite.

Le **II** du présent article modifie l'article L. 742-3 du code rural pour intégrer les nouvelles dispositions applicables au rachat de cotisations dans le champ des dispositions du code de la sécurité sociale applicables au régime des assurances sociales des personnes salariées des professions agricoles.

Le **III** de l'article modifie l'article L. 382-29 du code de la sécurité sociale pour intégrer les nouvelles dispositions applicables au rachat de cotisations dans le champ des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses.

(1) *Les personnes handicapées n'utilisent quasiment pas, en fait, la faculté de rachat en raison de son caractère très onéreux. Il est rare qu'elles disposent d'un capital suffisant pour procéder à ces rachats.*

Le **IV** de l'article abroge, par coordination, trois dispositions permettant de prendre en compte le rachat de périodes d'assurance dans l'appréciation du respect des conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue :

– le dernier alinéa de l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale, qui résulte du I de l'article 29 de la loi du 21 août 2003 et a défini le régime des rachats de cotisations applicable au régime général et aux régimes alignés ;

– l'article 114 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 qui a modifié le dernier alinéa de l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale (*cf.* analyse au point II-C-1-a du rapport d'information n° 1152 de M. Denis Jacquat sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites, p. 92) ;

– l'article 84 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 qui a modifié le dernier alinéa de l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale (*cf.* analyse au point II-C-1-a du rapport d'information n° 1152 de M. Denis Jacquat sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites, p. 93).

Les articles du code de la sécurité sociale concernant les assurés des autres régimes d'assurance vieillesse ne contiennent pas la même mention explicite de la possibilité d'utiliser les périodes d'assurance rachetées pour réunir les conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée du fait que les modalités de mise en œuvre et prise en compte des cotisations rachetées sont renvoyées à des décrets. Pour les fonctionnaires, le code des pensions civiles et militaires de retraite ne prévoit pas cette possibilité de prise en compte.

Le **V** de l'article définit les modalités d'entrée en vigueur des dispositions du présent article. Elles s'appliqueront aux demandes de versement déposées à compter du 15 octobre 2008, jour d'examen du projet de loi en conseil des ministres, pour le calcul des pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009. le choix de la date d'examen du projet de loi en conseil des ministres est usuel ; il a, par exemple, été procédé de même l'an dernier pour la fixation de la date d'entrée en vigueur des mesures relatives aux préretraites et mises à la retraite afin de prévenir tout effet d'aubaine.

2. Les conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour carrière longue à compter du 1^{er} janvier 2009

Les dispositifs – régime de droit commun et régime des personnes handicapées – de retraite anticipée pour carrière longue et leur mise en œuvre ont été analysés par le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152, pages 78 et suivantes et pages 213 et suivantes). Le tableau suivant résume les conditions appliquées aux départs anticipés pour les assurés dont les pensions prenaient effet à compter du 1^{er} janvier 2004. Ces conditions résultent des dispositions du décret n° 2003-1036 du 30

octobre 2003. Compte tenu du relèvement programmé par l'article 5 de la loi du 21 août 2003 de la durée d'assurance ouvrant droit au taux plein à compter de 2009 (génération née en 1949), il a été prévu que ces conditions s'appliqueraient jusqu'aux pensions prenant effet au 1^{er} décembre 2008 (circulaire ministérielle DSS/3A/2007/396 du 5 novembre 2007).

Conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour les générations nées à partir de 1945 dont les pensions prennent effet à compter du 1^{er} janvier 2004

Âge de départ à la retraite anticipée	Année d'ouverture du droit	Début d'activité professionnelle	Durée minimale d'assurance validée	Durée minimale d'assurance cotisée
Génération 1945 (taux plein avec 154 trimestres)				
Départ à 59 ans	2004 ou 2005	Avant 17 ans	162 trimestres	154 trimestres
Départ à 58 ans	2003 ou 2004	Avant 16 ans	162 trimestres	158 trimestres
Génération 1946 (taux plein avec 156 trimestres)				
Départ à 59 ans	2005 ou 2006	Avant 17 ans	164 trimestres	156 trimestres
Départ à 58 ans	2004 ou 2005	Avant 16 ans	164 trimestres	160 trimestres
Départ à 56 ans ou 57 ans	2002 à 2004	Avant 16 ans	164 trimestres	164 trimestres
Génération 1947 (taux plein avec 158 trimestres)				
Départ à 59 ans	2006 ou 2007	Avant 17 ans	166 trimestres	158 trimestres
Départ à 58 ans	2007 ou 2008	Avant 16 ans	166 trimestres	162 trimestres
Départ à 56 ans ou 57 ans	2005 à 2007	Avant 16 ans	166 trimestres	166 trimestres
Génération 1948 (taux plein avec 160 trimestres) et suivantes				
Départ à 59 ans	2007 ou 2008	Avant 17 ans	168 trimestres	160 trimestres
Départ à 58 ans	2008 ou 2009	Avant 16 ans	168 trimestres	164 trimestres
Départ à 56 ans ou 57 ans	2006 à 2008	Avant 16 ans	168 trimestres	168 trimestres

Nota : Compte tenu de la date d'effet au 1^{er} janvier 2004 des pensions liquidées au titre de la retraite anticipée, la génération 1949 n'a pas pu bénéficier du départ à 56 ou 57 ans.

Nota : L'article D. 351-1-3 du code de la sécurité sociale considère comme ayant débuté leur activité avant l'âge de 16 ou 17 ans les assurés justifiant d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile de leur seizième anniversaire pour les départs en retraite à partir de 56, 57, 58 ans et avant la fin de l'année civile de leur dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans. Les assurés nés au quatrième trimestre qui ne rempliraient pas ces conditions doivent justifier de quatre trimestres dans l'année civile de leur seizième anniversaire pour les départs à 56, 57 ou 58 ans et dans l'année civile de leur dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans.

Les conditions applicables aux générations nées postérieurement à 1948, qui ont pourtant atteint l'âge de 56, 57, 58 ou 59 ans avant le 1^{er} janvier 2009, ont été gelées dans l'attente des décisions prises au titre du rendez-vous de 2008 sur les retraites. En effet, si les décrets du 27 août 1993 ont programmé le relèvement de la durée d'assurance exigée pour une liquidation de pension au taux plein jusqu'en 2003, c'est-à-dire jusqu'à la génération 1943 (160 trimestres), l'article 5 de la loi du 21 août 2003, qui a fixé un nouveau relèvement d'un trimestre par an de cette durée de 2009 à 2012, a parallèlement autorisé le Gouvernement à ajuster

le calendrier de ce relèvement en fonction de l'évolution du rapport démographique entre les retraités et les actifs (*cf.* rapport d'information précité de M. Denis Jacquat sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites). En outre, aucune mesure n'a été arrêtée pour les générations postérieures atteignant l'âge de 60 ans après 2008. En conséquence, les générations postérieures à 1948 ont pu bénéficier des conditions applicables à la génération née en 1948 pour la liquidation de leur pension de retraite anticipée dès lors que celle-ci prenait effet au plus tard le 1^{er} décembre 2008.

Cette même difficulté transitoire apparaît aujourd'hui pour les générations postérieures à celle née en 1952 du fait que le principe d'un relèvement de la durée d'assurance de référence après 2012 a été acté en 2003 (41 ans et trois trimestres avant 2020, ramenés à 41 ans et deux trimestres compte tenu des nouvelles projections démographiques de l'INSEE : *cf.* le rapport d'information précité de M. Denis Jacquat sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites) mais pas arrêté en droit en raison de la faculté laissée au Gouvernement d'ajuster le calendrier et l'ampleur de l'évolution de cette durée d'assurance à chaque rendez-vous fixé par la loi du 21 août 2003 (rendez-vous de 2008, 2012 et 2016, le Gouvernement ayant d'ailleurs annoncé son intention de fixer un rendez-vous intermédiaire en 2010).

La décision de reconduction de la retraite anticipée pour carrière longue mise en place en 2003 n'exige la publication d'aucune mesure réglementaire d'application, ni l'adoption de la moindre mesure législative. Seule une circulaire du ministre chargé de la sécurité sociale est nécessaire pour lever les restrictions d'application dans le temps posées par la circulaire DSS/3A/2007/396 du 5 novembre 2007 du même ministre : cette circulaire prévoit que seules les demandes pour des pensions prenant effet avant le 1^{er} décembre 2008 étaient instruites, les demandes portant sur des dates d'effet postérieures étant simplement enregistrées dans l'attente du réexamen du dispositif dans le cadre du rendez-vous de 2008. Cette nouvelle circulaire a pris la forme d'une lettre ministérielle du directeur de la sécurité sociale datée du 7 juillet 2008. Elle a précisé les conditions de relèvement de la durée d'assurance pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009. Elle a demandé de mettre directement en œuvre les dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 en veillant à appliquer la durée d'assurance correspondant à celle fixée pour l'année au cours de laquelle l'assuré atteint son soixantième anniversaire. Un toilettage des textes réglementaires sera effectué ultérieurement, le caractère d'application directe des dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 rendant ces dispositions réglementaires obsolètes. La CNAV a mis en œuvre ces dispositions par une circulaire n° 2008/41 du 25 juillet 2008. Ces dispositions s'appliquent aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009.

Cette reconduction s'applique aux assurés relevant du régime général des travailleurs salariés (CNAV), de l'assurance vieillesse des professions agricoles (MSA), des professions indépendantes (RSI), des professions libérales (CNAVPL) et aux avocats (CNBF).

Le maintien de la possibilité d'un départ anticipé pour carrière longue au-delà de 2008 s'accompagne d'une modification automatique des conditions d'assurance fixées par le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 pour être éligible à cette retraite. Ce décret a, en effet, subordonné le bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue à la justification d'une durée d'assurance au moins égale à la durée d'assurance requise pour une pension au taux plein majorée de huit trimestres.

Parallèlement, la condition relative à la durée d'assurance cotisée est mécaniquement relevée puisqu'elle est égale à la durée d'assurance requise pour une liquidation au taux plein majorée de huit trimestre pour un départ à 56 ou 57 ans, majorée de quatre trimestres pour un départ à 58 ans et à cette durée sans modification pour un départ à 59 ans.

Les conditions d'âge de départ à la retraite et de début d'activité professionnelle restent inchangées ; elle ont été fixées de manière intangible par le décret du 30 octobre 2003 et ne dépendent pas de l'évolution d'autres paramètres. Il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de les modifier, comme cela a été confirmé au rapporteur.

En application de la lettre ministérielle du 7 juillet 2008, les conditions de durée d'assurance et de durée d'assurance cotisée pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009 seront donc les suivantes :

1° Pour la génération née en 1949 (taux plein avec 161 trimestres) :

– un départ en retraite anticipée à 59 ans (c'est-à-dire en 2008 ou 2009) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 17 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 169 trimestres et une durée d'assurance cotisée d'au moins 161 trimestres ;

– un départ en retraite anticipée à 58 ans (c'est-à-dire en 2007 ou 2008) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 169 trimestres et une durée d'assurance cotisée d'au moins 165 trimestres : compte tenu des dates de prise d'effet des pensions dans ce cas de figure, ces conditions resteront sans application (ces assurés ont bénéficié des conditions applicables à la génération née en 1948) ;

– un départ en retraite anticipée à 56 ans (c'est-à-dire en 2005 ou 2006) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée de 169 trimestres et une durée d'assurance cotisée de 169 trimestres : compte tenu des dates de prise d'effet des pensions dans ce cas de figure, ces conditions resteront sans application (ces assurés ont bénéficié des conditions applicables à la génération née en 1948).

2° Pour la génération née en 1950 (taux plein avec 162 trimestres) :

– un départ en retraite anticipée à 59 ans (c'est-à-dire en 2009 ou 2010) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 17 ans, une

durée d'assurance validée d'au moins 170 trimestres et une durée d'assurance cotisée d'au moins 162 trimestres ;

– un départ en retraite anticipée à 58 ans (c'est-à-dire en 2008 ou 2009) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 170 trimestres et une durée d'assurance cotisée d'au moins 166 trimestres ;

– un départ en retraite anticipée à 56 ans (c'est-à-dire en 2006 ou 2007) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée de 170 trimestres et une durée d'assurance cotisée de 170 trimestres : compte tenu des dates de prise d'effet des pensions dans ce cas de figure, ces conditions resteront sans application (ces assurés ont bénéficié des conditions applicables à la génération née en 1948).

3° Pour la génération née en 1951 (taux plein avec 163 trimestres) :

– un départ en retraite anticipée à 59 ans (c'est-à-dire en 2010 ou 2011) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 17 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 171 trimestres et une durée d'assurance cotisée d'au moins 163 trimestres ;

– un départ en retraite anticipée à 58 ans (c'est-à-dire en 2009 ou 2010) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 171 trimestres et une durée d'assurance cotisée d'au moins 167 trimestres ;

– un départ en retraite anticipée à 56 ans (c'est-à-dire en 2007 ou 2008) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée de 171 trimestres et une durée d'assurance cotisée de 171 trimestres.

4° Pour la génération née en 1952 (taux plein avec 164 trimestres) :

– un départ en retraite anticipée à 59 ans (c'est-à-dire en 2011 ou 2012) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 17 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 172 trimestres (43 ans) et une durée d'assurance cotisée d'au moins 164 trimestres (41 ans) ;

– un départ en retraite anticipée à 58 ans (c'est-à-dire en 2010 ou 2011) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée d'au moins 172 trimestres (43 ans) et une durée d'assurance cotisée d'au moins 168 trimestres (42 ans) ;

– un départ en retraite anticipée à 56 ans (c'est-à-dire en 2008 ou 2009) est conditionné par un début d'activité professionnelle avant l'âge de 16 ans, une durée d'assurance validée de 172 trimestres (43 ans) et une durée d'assurance cotisée de 172 trimestres (43 ans).

Conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour les générations nées à partir de 1949 dont les pensions prennent effet à compter du 1^{er} janvier 2009

Âge de départ à la retraite anticipée	Année d'ouverture du droit	Début d'activité professionnelle	Durée minimale d'assurance validée	Durée minimale d'assurance cotisée
Génération 1949 (taux plein avec 161 trimestres)				
Départ à 59 ans	2008 ou 2009	Avant 17 ans	169 trimestres	161 trimestres
Génération 1950 (taux plein avec 162 trimestres)				
Départ à 59 ans	2009 ou 2010	Avant 17 ans	170 trimestres	162 trimestres
Départ à 58 ans	2008 ou 2009	Avant 16 ans	170 trimestres	166 trimestres
Génération 1951 (taux plein avec 163 trimestres)				
Départ à 59 ans	2010 ou 2011	Avant 17 ans	171 trimestres	163 trimestres
Départ à 58 ans	2009 ou 2010	Avant 16 ans	171 trimestres	167 trimestres
Départ à 56 ans ou 57 ans	2007 à 2009	Avant 16 ans	171 trimestres	171 trimestres
Génération 1952 (taux plein avec 164 trimestres) et suivantes				
Départ à 59 ans	2011 ou 2012	Avant 17 ans	172 trimestres	164 trimestres
Départ à 58 ans	2010 ou 2011	Avant 16 ans	172 trimestres	168 trimestres
Départ à 56 ans ou 57 ans	2008 à 2010	Avant 16 ans	172 trimestres	172 trimestres

Nota : L'article D. 351-1-3 du code de la sécurité sociale considère comme ayant débuté leur activité avant l'âge de 16 ou 17 ans les assurés justifiant d'une durée d'assurance d'au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile de leur seizième anniversaire pour les départs en retraite à partir de 56, 57, 58 ans et avant la fin de l'année civile de leur dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans. Les assurés nés au quatrième trimestre qui ne rempliraient pas ces conditions doivent justifier de quatre trimestres dans l'année civile de leur seizième anniversaire pour les départs à 56, 57 ou 58 ans et dans l'année civile de leur dix-septième anniversaire pour les départs à 59 ans.

Estimation du volume des retraites anticipées des générations nées de 1949 à 1952

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Nombre d'assurés affiliés au régime général	936 457	937 117	942 937	906 387	920 336	904 370	919 773	928 562
Estimation du nombre total de retraites anticipées de la génération (*)	100 667	109 125	120 319	104 818	92 363	75 621	72 401	66 814
Nombre de retraites anticipées liquidées au 16 septembre 2008	99 028	93 963	74 328	51 756	19 359	0	0	0
Estimation du nombre de retraites anticipées restant à liquider (compte tenu de l'article 56 du PLFSS)	1 639	15 162	45 991	53 062	73 004	75 621	72 401	66 814
Part des retraites anticipées restant à liquider dans le total	1,6 %	13,9 %	38,2 %	50,6 %	79,0 %	100 %	100 %	100 %
Estimation du nombre de retraites anticipées restant à liquider en l'absence du dispositif du PLFSS	100 667	110 173	124 994	114 557	104 682	88 833	85 282	77 387

(*) Estimation de la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2008)

Source : CNAV, direction des statistiques et de la prospective (6 octobre 2008)

Ces statistiques montrent que les nouvelles conditions de durée d'assurance de référence vont toucher toutes les générations. Il est toutefois certain qu'un assuré né en novembre 1952 et prenant sa retraite anticipée le lendemain de son 56^e anniversaire (avec une pension prenant donc effet au 1^{er} décembre 2008) bénéficie des conditions prévues pour la génération 1948, soit 168 trimestres d'assurance validés, alors qu'un assuré né en décembre 1952 prenant sa retraite anticipée le lendemain de son 56^e anniversaire (avec une pension prenant donc effet au 1^{er} janvier 2009) doit justifier de 172 trimestres d'assurance.

Cette différence résulte de la règle de la prise d'effet en début de mois des pensions de retraite et elle est justifiée par l'application par génération de la législation sur la durée d'assurance et le calcul du salaire ou du revenu annuel moyen. Ce principe a été établi par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (1^o de l'article 109 de la loi n^o 2006-1640 du 21 décembre 2006). La génération 1952 n'est pas plus pénalisée que la génération 1951 qui, par le même mécanisme, a pu bénéficier des conditions de durée d'assurance de la génération 1948 pour un départ à 56 ou 57 ans en 2007 et 2008 et se verra appliquée une condition de durée d'assurance relevée de trois trimestres pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009.

Revenir sur cette mesure, que des assurés nés en 1952 vivent comme une injustice, conduirait à rompre le principe d'application de la législation par génération pour revenir à une application par date de départ à la retraite et à déplacer le problème de la différence de traitement puisqu'il n'y aurait pas de raison de « lisser » les conditions de durée d'assurance de la génération 1952 (appliquer un relèvement d'un seul ou deux trimestres aux pensions prenant effet en 2009 ?) sans procéder dans le même temps à une modification identique pour les générations précédentes qui n'ont pas encore liquidé toutes leurs pensions de retraite anticipée, ce qui mécaniquement provoquera des ruptures d'égalité entre les générations 1949 à 1952.

Le rapporteur est donc d'avis de maintenir le principe d'application par générations de la règle de durée d'assurance de référence et considère que la différence de traitement relevée ne constitue pas une rupture d'égalité entre les générations car elle est fondée sur une différence de situation de fait (les dates de naissance) et est justifiée par l'application de la législation par génération dont les avantages ont été longuement débattus en octobre 2006 et dont le principe a recueilli l'assentiment de la totalité des gestionnaires des régimes et d'une très large majorité de la représentation parlementaire dépassant le clivage droite-gauche.

Par ailleurs, le dispositif critiqué aujourd'hui a largement bénéficié aux quelque 240 000 assurés nés en 1949, 1950, 1951 et 1952 qui sont déjà partis en retraite anticipée (au 16 septembre 2008) avec les conditions d'assurance de la génération née en 1948.

Pour les générations nées à partir de 1953, la lettre ministérielle invite à appliquer les durées d'assurance prévues pour la génération née en 1952. Comme il a été expliqué précédemment, contrairement aux générations précédentes, la durée d'assurance exigée pour la liquidation au taux plein des pensions des générations née à partir 1953 n'est pas fixée par la loi : le IV de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 renvoie à un décret devant être publié avant le 1^{er} juillet 2012 le soin de fixer les durées d'assurance de manière à maintenir constant le rapport entre la durée moyenne d'activité et la durée moyenne de la retraite (*cf.* analyse complète dans le rapport d'information n° 1152 sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat, point IV-E-3, p. 232).

Il faut noter que la génération 1953 est la première génération ayant été soumise à l'obligation de scolarisation jusqu'à l'âge de seize ans révolus, en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire (disposition codifiée sous l'article L. 131-1 du code de l'éducation). Le volume des retraites anticipées devrait donc se contracter substantiellement par rapport aux générations précédentes comme le montre le tableau prévisionnel ci-dessus établi par la CNAV.

Le même principe d'évolution réglementaire par générations s'applique à la retraite anticipée pour carrière longue des assurés handicapés. Dans leur cas, la retraite anticipée se traduit par un abaissement à 55 ans de l'âge d'ouverture des droits à pension de retraite. Elle concerne les personnes ayant accompli, alors qu'elles étaient atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 80 % ou de 66 % pour les victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail, une durée d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein diminuée de 40 trimestres et une durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à cette même durée diminuée de 60 trimestres.

Ainsi, pour les assurés handicapés nés en 1949, les conditions suivantes seront appliquées à leurs pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2009 :

***Durées d'assurance et de cotisation exigées
pour la retraite anticipée des personnes handicapées nées en 1949
(pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009)***

Âge de départ à la retraite	Durée d'assurance minimum	Durée cotisée exigée
55 ans	121 trimestres	101 trimestres
56 ans	111 trimestres	91 trimestres
57 ans	101 trimestres	81 trimestres
58 ans	91 trimestres	71 trimestres
59 ans	81 trimestres	61 trimestres

Pour les assurés handicapés nés en 1952, les conditions suivantes seront appliquées à leurs pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2009 :

***Durées d'assurance et de cotisation exigées
pour la retraite anticipée des personnes handicapées nées en 1952
(pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2009)***

Âge de départ à la retraite	Durée d'assurance minimum	Durée cotisée exigée
55 ans	124 trimestres	104 trimestres
56 ans	114 trimestres	94 trimestres
57 ans	104 trimestres	84 trimestres
58 ans	94 trimestres	74 trimestres
59 ans	84 trimestres	64 trimestres

*

Article 57

**Mise en place d'une validation de trimestres supplémentaires
au bénéfice des commerçants et artisans à compter de 2010**

Le présent article ouvre droit aux assurés justifiant d'une durée d'affiliation minimale dans les régimes d'assurance vieillesse des artisans, commerçants et industriels le droit d'obtenir, à compter de 2010, une validation de trimestres d'assurance supplémentaires en contrepartie du versement d'une cotisation additionnelle.

Le tableau comparatif figurant aux pages 16 à 19 du rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152) présente les principales règles applicables aux pensions de retraite des régimes d'assurance vieillesse de base des artisans, commerçants et industriels, qui sont gérés par la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI).

Le II de l'article 29 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article L. 634-2-2 du code de la sécurité sociale) a autorisé les personnes affiliées à ces régimes à racheter, dans la limite de douze trimestres, les périodes d'études supérieures ayant donné lieu à l'obtention d'un diplôme mais sans affiliation à un régime d'assurance vieillesse et les trimestres d'assurance manquants pour avoir une année civile d'assurance complète dans les régimes des artisans, commerçants et industriels (quatre trimestres par année).

Le présent article propose d'ouvrir une possibilité supplémentaire, s'ajoutant à celle ouverte par l'article L. 634-2-2 du code de la sécurité sociale (« rachat loi Fillon ») ainsi qu'à celle ouverte par l'article L. 634-2-1 du même code (« rachat loi Madelin », cf. ci-après), d'acquérir des trimestres supplémentaires d'assurance par le versement de cotisations.

Ce dispositif résulte d'une proposition du conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI et répond à une demande très ancienne des artisans et commerçants. Trois motifs essentiels la justifient.

1° L'exercice d'une activité professionnelle indépendante ne garantit pas la validation de quatre trimestres d'assurance par année civile. Les artisans, commerçants et industriels sont dans une situation fondamentalement différente des salariés dont les revenus sont garantis par leur contrat de travail et qui, en cas de chômage indemnisé, bénéficient d'un financement par la collectivité nationale, *via* le Fonds de solidarité vieillesse, de la validation de leurs trimestres d'assurance vieillesse ; elle se distingue également des professions libérales qui peuvent accroître leur activité professionnelle, donc leurs cotisations d'assurance vieillesse, en augmentant librement leur temps de travail hebdomadaire ; il est fréquent que les chefs d'entreprises commerciales ou artisanales n'arrivent pas à valider quatre trimestres d'assurance dans une année alors même qu'ils ont travaillé continûment ; le chiffre d'affaires du professionnel indépendant (rappelons que les cotisations sont assises sur le revenu professionnel du chef d'entreprise, donc de l'entreprise) peut dépendre de facteurs étrangers à l'entreprise ou à ses clients : il peut baisser pour des raisons liées à des tiers ou des facteurs étrangers ; ainsi, des travaux publics prolongés face au siège de l'entreprise, des interruptions prolongées de services publics, des bouleversements en matière de marchés publics, des crises sanitaires, des campagnes de presse, *etc.* peuvent provoquer des chutes brutales d'activité et ne pas permettre aux assurés concernés de valider quatre trimestres dans une année ; en cas de chute très importante de l'activité (revenu professionnel annuel inférieur ou égal à 1 688 euros en 2008, soit la valeur de 200 SMIC horaires bruts au 1^{er} janvier 2008), la cotisation minimale d'assurance vieillesse prélevée par le RSI en 2008 est de 399 euros pour les artisans et de 391 euros pour les commerçants et industriels mais elle ne permet de valider qu'un seul trimestre d'assurance dans l'année ⁽¹⁾.

2° Les plus petites entreprises artisanales, commerciales et industrielles, notamment celles installées dans des zones rurales, voient leur activité décliner et sont particulièrement sensibles à la conjoncture économique du fait de la taille restreinte de leur chalandise.

Un nombre croissant de ces professionnels n'arrive pas à valider quatre trimestres d'assurance dans une année ; la mesure proposée, qui repose sur une démarche contributive et le volontariat de l'assuré, constitue un moyen de relever le montant des pensions de ces assurés sans engager une politique d'assistance financée par la solidarité nationale.

3° Le Gouvernement propose de relever les taux de cotisations d'assurance vieillesse de base de 0,3 point en 2009, 0,4 point en 2010 et 0,3 point en 2011 « à *prélèvements constants*, grâce à la diminution parallèle des cotisations d'assurance chômage » ⁽²⁾.

(1) Le régime général et les régimes alignés, dont fait partie le RSI, valide un trimestre d'assurance pour chaque tranche de salaires ou de revenus soumis à cotisations égale à 200 SMIC horaires bruts : un revenu professionnel ou salarial annuel de 800 SMIC horaires bruts permet donc de valider quatre trimestres.

(2) Termes de la lettre du 29 juillet 2008 adressée par M. François Fillon, Premier ministre, aux partenaires sociaux

Or, pour les professions indépendantes, cette neutralité du transfert de cotisations ne peut être assurée puisqu'elles ne sont pas soumises à des cotisations d'assurance chômage.

La Caisse nationale du RSI va donc bénéficier de recettes supplémentaires du fait de l'augmentation des cotisations vieillesse et ses affiliés vont supporter des charges sociales supplémentaires en raison de leur alignement sur le régime de cotisation du régime général (taux de cotisation de 16,65 % correspondant à la somme des taux patronaux et salariaux de cotisation).

Or la situation des comptes du RSI et les projections du Conseil d'orientation des retraites ⁽¹⁾ montrent la stabilité financière du régime.

Dès lors le conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI a estimé fondé d'employer la recette supplémentaire tirée de la hausse des taux de cotisation pour financer des prestations nouvelles répondant à des besoins spécifiques des affiliés du régime.

Comptes de résultat du régime social des indépendants

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prestations légales vieillesse et veuvage								
ORGANIC (régime de base)	2 903,2	2 942,8	3 026,8	3 141,5	3 250,2	3 355,4	3 466,5	3 623,3
CANCAVA (régime de base)	2 143,9	2 203,2	2 313,8	2 466,9	2 608,1	2 748,6	2 889,5	3 053,4
Total des charges vieillesse								
ORGANIC (régime de base)	3 213,6	3 325,3	3 378,9	3 574,8	3 789,5	3 708,5	3 842,8	3 969,5
CANCAVA (régime de base)	2 364,1	2 449,0	2 647,4	2 821,0	3 022,5	3 766,9	3 358,4	3 496,6
Cotisations sociales vieillesse perçues								
ORGANIC (régime de base)	1 524,4	1 578,1	1 549,1	1 598,1	1 746,4	1 790,4	1 804,1	2 010,0
CANCAVA (régime de base)	1 370,1	1 372,3	1 430,9	1 468,2	1 650,4	1 812,6	1 835,7	2 112,1
Total des produits								
ORGANIC (régime de base)	3 277,2	2 675,3	3 366,6	3 530,2	3 920,6	3 854,8	3 637,6	4 025,5
CANCAVA (régime de base)	2 292,2	2 372,2	2 686,2	2 852,9	3 181,7	3 872,4	3 188,7	3 335,1
Résultat net								
ORGANIC (régime de base)	63,6	- 650,0	- 12,2	- 44,6	131,1	146,3	- 205,2	56,0
CANCAVA (régime de base)	- 71,9	- 76,8	38,9	32,0	159,1	105,5	- 169,6	- 161,6

ORGANIC : régime des commerçants et industriels — CANCAVA : régime des artisans

Source : Direction de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2004, septembre 2005, septembre 2006, de septembre 2007 et de septembre 2008).

(1) Cf. tableaux du rapport d'information précité n° 1152 de M. Denis Jacquat, respectivement aux pages 31 et suivantes et aux pages 40 et suivantes et le rapport de septembre 2008 de la Commission des comptes de la sécurité sociale pour les prévisions pour 2009

Projections 2005 du Conseil d'orientation des retraites

(en milliards d'euros 2003, indexés sur les prix)

	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Solde technique						
CANCAVA	- 0,7	- 0,7	- 0,5	- 0,6	- 0,9	- 1,2
ORGANIC	- 1,3	- 1,1	- 1,2	- 1,6	- 1,9	- 1,9
Solde élargi						
CANCAVA	- 0,4	0,0	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,7
ORGANIC	- 0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4

Solde technique = cotisations + transfert du Fonds de solidarité vieillesse – prestations

Solde élargi = solde technique + cotisations complémentaires d'équilibre des transferts de compensation pour la fonction publique d'Etat et certains régimes spéciaux + subventions, impôts et taxes affectées + cotisations AVPF + recettes de compensation – transferts de compensation – dépenses de gestion et d'action sociale.

Source : Conseil d'orientation des retraites, troisième rapport, 2006 (pages 264 et 274)

La mesure proposée par le présent article est entièrement financée par les cotisations supplémentaires d'assurance vieillesse qui seront appelées à partir de 2009 (en principe, + 0,3 point en 2009, + 0,4 point en 2010 et + 0,3 point en 2011). Il a été fait valoir au rapporteur qu'elle ne crée donc aucune charge pour les autres régimes d'assurance vieillesse tout apportant un soutien aux affiliés du RSI ayant les plus petits revenus professionnels. Cependant, le rachat de trimestres d'assurance va permettre aux assurés utilisant cette faculté d'accroître leur durée d'assurance validée et donc leur faciliter l'accès au taux plein de liquidation ou leur permettre de réduire leur décote. Le montant des pensions liquidées éventuellement par ces assurés auprès des autres régimes de retraite sera donc accru, ce qui créera une charge supplémentaire, vraisemblablement très limitée selon l'avis du rapporteur.

Le dispositif de l'article complète l'article L. 634-2-1 du code de la sécurité sociale, qui résulte de l'article 38 de la loi n° 94-126 du 11 février 1996 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (« loi Madelin »). Cet article a permis aux artisans, commerçants et industriels qui n'ont pas pu verser le minimum de cotisations exigé pour valider quatre trimestres d'assurance sur une année civile d'effectuer un versement complémentaire pour valider l'année entière, sous réserve d'être à jour de leurs cotisations obligatoires d'assurance vieillesse. La cotisation complémentaire est calculée sur la base d'une assiette égale à la moyenne des revenus cotisés sur la période courant jusqu'au 1^{er} janvier de l'année de la demande de rachat ; le taux de cotisation appliqué est celui en vigueur à la date de la demande.

Le dispositif de l'article 57 du projet de loi se distingue du dispositif en vigueur en ce que le rachat qu'il autorise fera l'objet de cotisations forfaitaires et que le nombre de trimestres rachetés sera plafonné. Les rachats « Madelin » ont l'avantage d'offrir une meilleure valorisation des revenus portés au compte individuel de l'assuré mais elles sont tarifées en fonction du revenu, donc sont

plus onéreuses que les rachats proposés par le projet de loi qui visent avant tout à relever la durée d'assurance validée de l'assuré.

Le rachat qu'il permet reste toutefois toujours conditionné par l'absence de versement du minimum de cotisations exigé pour valider une période d'assurance et n'est ouvert qu'aux assurés ayant validé moins de quatre trimestres sur une même année civile au titre d'une activité non salariée artisanale, industrielle ou commerciale. Le quatrième alinéa de l'article ouvre une faculté à ces assurés de demander la validation d'un trimestre par période de 90 jours d'affiliation au RSI sur cette année, sans que, comme le précise le huitième alinéa, le nombre de trimestres validés par l'assuré ne puisse dépasser le nombre de périodes de 90 jours accomplies dans l'année au titre des activités non salariées artisanales, industrielles ou commerciales.

Il ne faut pas s'arrêter aux termes du projet de loi (« *l'assuré peut demander* ») et considérer que la Caisse nationale du RSI n'est pas tenue de faire droit à la demande. En effet, il est ensuite disposé que « *le bénéficiaire des dispositions ci-dessus est subordonné : [...]* » : dès lors que l'assuré répond aux conditions d'éligibilité posées par la loi et son décret d'application, la Caisse nationale du RSI devra donc accepter la demande de rachat. Le sens du dispositif est d'accorder un droit, à l'instar des dispositifs de rachat Madelin et Fillon. Un refus en opportunité financière serait contraire à la loi et aux intentions du législateur. Interrogée par le rapporteur, la direction de la sécurité sociale a confirmé cette interprétation ⁽¹⁾.

Des conditions supplémentaires sont imposées aux demandeurs pour obtenir le rachat d'un trimestre (7^e, 8^e et 14^e alinéas de l'article) :

– le demandeur doit avoir été affilié au RSI pendant une durée minimale fixée par décret : il est envisagé de fixer à quinze années cette ancienneté ;

– le nombre de trimestres rachetables doit être proportionnel à cette durée d'affiliation : l'objectif est de permettre le rachat d'un trimestre par période

(1) La Caisse nationale du RSI a fait observer que l'acceptation d'une demande dépendra des conditions de mise en œuvre du dispositif fixées par décret et des fonds disponibles au sein du RSI pour financer la validation des trimestres rachetés au moyen de ce nouveau dispositif. Selon la façon de valoriser le trimestre validé par rachat, le droit au rachat peut être plus ou moins restreint quantitativement : une approche actuarielle défendue par le conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI incline à chiffrer le coût du trimestre selon la méthode comptable propre aux régimes par répartition, à savoir les fonds obtenus par un rachat de trimestre, par exemple 281 euros, sont valorisés selon l'indexation prévues par les tables d'actuaire, ce qui permet d'accroître la valeur réelle du rachat au moment de la liquidation de la pension et ainsi diminuer le coût réel de la validation supporté par le régime ; une approche de répartition provisionnée visant à sécuriser l'équilibre comptable du RSI, défendue par la direction de la sécurité sociale, limite les fonds disponibles pour réaliser ces opérations puisqu'elle valorise le trimestre racheté à hauteur de son coût comptable, c'est-à-dire en prenant en compte la différence entre la recette tirée du rachat d'un trimestre (281 euros, par exemple) et le coût de la validation d'un trimestre évalué en termes du supplément de pension attribué grâce à la validation sur la totalité de la vie à la retraite du pensionné, compte tenu de l'espérance de vie résultant des tables de mortalité de sa génération (2 000 euros, par exemple). Le nombre de bénéficiaires du dispositif peut varier de 1 à 20 entre ces deux méthodes.

d'affiliation de cinq ans à partir de 2009 ; le projet de loi prévoit toutefois de donner une prime aux assurés affiliés antérieurement au 1^{er} janvier 2009 à un des régimes du RSI en disposant que des « *modalités particulières de prise en compte de cette durée* » d'affiliation leur seront applicables ;

– le versement des cotisations de rachat sera enfermé dans un délai fixé par décret ;

– la cotisation de rachat ne pourra pas être inférieure au minimum de cotisation permettant de valider un trimestre d'assurance dans les régimes d'assurance vieillesse de base des artisans et commerçants, conformément au principe fixé par l'article L. 351-2 du code de la sécurité sociale pour le régime général et les régimes alignés : en 2008, cette cotisation minimale est égale 281 euros ; cette somme correspond à la cotisation au taux normal de 16,65 % perçue sur un revenu professionnel égal au plafond de revenu professionnel en dessous duquel les assurés sont redevables de la cotisation minimale (*cf. ci-dessus*)⁽¹⁾ ;

– la faculté de rachat n'est ouverte qu'aux assurés ayant validé moins de quatre trimestres d'assurance sur une année civile, compte tenu de leurs cotisations personnelles et celles de leur conjoint ou partenaire pacsé collaborateur, alors que leur revenu professionnel de l'année est inférieur au minimum exigé pour valider quatre trimestres.

Le projet de loi exclue cinq catégories d'assurés du bénéfice de ce nouveau dispositif de rachat de trimestres :

– les associés ou commandités des sociétés (sociétés à responsabilité limitée, sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple ou par actions), qu'ils soient gérants ou non de leur société, dès lors que le revenu qu'eux-mêmes, leur conjoint ou partenaire pacsé ou leurs enfants mineurs non émancipés ont tiré de leurs parts sociales ou de leurs actions dans la société (revenu mentionné à l'article 108 du code général des impôts) excède un seuil fixé par décret ;

– les assurés qui ne sont pas à jour de leurs obligations déclaratives ou de leurs cotisations et contributions personnelles et, le cas échéant, de celles afférentes aux rémunérations de leurs salariés ; toutes les obligations déclaratives sont concernées ainsi que le paiement de toutes les cotisations et contributions personnelles sociales afin d'englober notamment toutes les cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage ainsi que les déclarations de données sociales ; le projet assouplit cependant cette condition usuelle en matière d'assurances sociales en considérant cette condition est remplie si l'assuré a souscrit et respecte un plan

(1) La somme de 281 euros correspond à la cotisation minimale d'assurance vieillesse de base. La cotisation minimale appelée par la Caisse nationale du RSI est égale à 399 euros pour les artisans et 391 euros pour les commerçants et industriels car elle inclut la cotisation minimale d'assurance vieillesse complémentaire (122 euros pour les artisans et 113 euros pour les commerçants et industriels).

d'apurement des cotisations restant dues et s'il acquitte les cotisations en cours à leur date d'exigibilité ;

– les « *conjointes ou partenaires collaborateurs* » au titre de l'année ou de la fraction d'année durant laquelle ils avaient cette qualité ; la notion de partenaire n'est pas définie par le projet de loi : en droit civil, cette notion exclut les concubins ; elle ne concerne que les partenaires liés par un pacte civil de solidarité ;

– les adhérents volontaires à l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés au titre de l'année ou de la fraction d'année durant laquelle ils avaient cette qualité (visés à l'article L. 742-6 du code de la sécurité sociale).

L'avant-dernier alinéa de l'article définit le financement des validations de trimestres d'assurance rachetés au moyen du nouveau dispositif. Il prévoit qu'il est « *assuré par une fraction des cotisations d'assurance vieillesse des régimes concernés* ». Ces termes visent les trois relèvements successifs du taux de cotisation de base annoncé pour 2009 (+ 0,3 point), 2010 (+ 0,4 point) et 2011 (+ 0,3 point). Le Gouvernement estime que les fonds ainsi recueillis seront suffisants pour financer les validations de trimestres rachetés.

Afin de s'assurer de l'affectation de cette ressource supplémentaire au financement des validations de trimestres rachetés, le projet de loi impose de mettre en place un « *suivi comptable spécifique dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale* ».

Compte tenu de la complexité de mise en œuvre de ce nouveau type de rachat, le dernier alinéa de l'article fixe au 1^{er} janvier 2010 l'entrée en vigueur des dispositions de l'article.

*

Article 58

Application d'une cotisation additionnelle de 1 % en cas d'absence d'accord collectif en faveur de l'emploi des salariés âgés

Le présent article vise à inciter les partenaires sociaux à définir des actions en faveur du maintien dans l'emploi des salariés âgés.

Le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152) a présenté les données relatives à la sortie précoce des seniors du marché du travail (point III-A-3-b, pages 148 et suivantes) et les propositions présentées le 26 juin 2008 par le Gouvernement sur l'emploi des seniors (point II-G-3-b, pages 123 et suivantes).

Le **II** du présent article insère un chapitre (articles L. 138-24 à L. 138-27) dans le titre III, consacré aux dispositions communes relatives au financement de

la sécurité sociale, du livre I^{er} du code de la sécurité sociale pour imposer aux entreprises d'être couvertes par un accord ou un plan d'actions relatif à l'emploi des salariés âgés.

Sont concernées toutes les entreprises, aussi bien celles de droit privé que les entreprises publiques, employant des salariés sur le fondement d'un contrat de travail régi par le code du travail. Bien que visés par les articles L. 2211-1 et L. 2233-1 du code du travail, la rédaction retenue pour l'article L. 138-24 du code de la sécurité sociale conduit à exclure les établissements publics à caractère industriel et commercial, les établissements publics à caractère administratif employant du personnel dans les conditions du droit privé et les établissements publics assurant une mission de service public ayant le double caractère administratif et industriel et commercial et employant du personnel dans les conditions du droit privé (par exemple, les ports autonomes ou l'Office national des forêts) du fait que seules sont visées les entités qualifiées d'« entreprises ». Cette exclusion n'est pas justifiée. Le rapporteur propose de modifier la rédaction du projet de loi pour inclure explicitement dans le champ d'application les établissements publics mentionnés à ces articles. Il convient de ne pas reproduire les difficultés rencontrées lorsqu'il s'était agi de faire accepter aux établissements publics industriels et commerciaux la cotisation à l'AGEFIPH car l'obligation d'emploi s'appuie sur la seule notion d'entreprise (ancien article L. 323-1 du code du travail : « *toute entreprise qui entre dans le champ d'application ...* »).

Ne sont toutefois soumis à l'obligation prévue par le projet de loi que les seules entreprises ayant un effectif d'au moins 50 salariés et les entreprises appartenant à un groupe dont l'effectif comprend au moins 50 salariés.

L'article L. 138-24 du code de la sécurité sociale impose à ces entreprises d'être couvertes par un accord ou un plan d'actions relatif à l'emploi des salariés âgés. Les articles L. 138-25 et L. 138-26 définissent l'objet, le contenu et la durée de ces accords ou plan d'actions. En l'absence d'un tel accord ou plan d'actions une pénalité égale à 1 % des rémunérations et gains salariaux est infligée à l'employeur.

L'article L. 138-25 concerne les accords d'entreprise ou de groupe relatifs à l'emploi des salariés âgés. Ces accords doivent être conclus pour une durée maximale de trois ans. La durée de trois ans est usuelle pour les négociations collectives en matière de conditions de travail : le code du travail impose ainsi cette périodicité pour les négociations sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, les conditions de travail et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les travailleurs handicapés et la formation professionnelle et l'apprentissage (articles L. 2241-3 à L. 2241-6).

Ces accords doivent contenir trois types de dispositions :

– un objectif chiffré de maintien dans l’emploi ou de recrutement de salariés âgés : il est implicite que l’objectif doit traduire une amélioration de l’emploi ou du recrutement des salariés âgés dans l’entreprise ;

– des dispositions favorables au maintien dans l’emploi et au recrutement des salariés âgés dans au moins trois domaines choisis dans une liste fixée par décret en Conseil d’Etat ; ces dispositions doivent être associées à des indicateurs chiffrés ;

– des modalités de suivi de mise en œuvre des dispositions de l’accord et de réalisation des objectifs.

Le projet de loi n’impose donc aucune obligation de résultat aux entreprises en matière d’emploi de salariés âgés. Il fournit un cadre permettant de définir des actions et évaluer les progrès réalisés par les entreprises. C’est pour cette raison que le projet de loi ne prévoit pas que les directions départementales et les inspections du travail soient chargées du contrôle de l’exécution des dispositions des accords : le Gouvernement souhaite que le cadre défini par la loi reste dans le champ des discussions entre partenaires sociaux aussi bien pour la définition des mesures et des objectifs que pour le contrôle de leur exécution. Les pouvoirs publics ne sont habilités à intervenir qu’en cas d’absence d’accord (ou de plan d’actions), de non-conformité des accords (ou des plans d’actions) à la loi ou d’extension et approbation des accords de branche dans les conditions prévues par l’article L. 138-26.

L’article L. 138-26 porte sur les plans d’actions relatifs à l’emploi des salariés âgés. Le projet de loi considère ces plans comme subsidiaires par rapport aux accords d’entreprise ou de groupe : ils sont élaborés à défaut d’accord d’entreprise ou de groupe. Ces plans ne constituent pas des accords collectifs du travail : ils sont élaborés par l’employeur après avis du comité d’entreprise ou, s’il n’en existe pas, après avis des délégués du personnel. Ils doivent être déposés auprès l’autorité administrative dans les mêmes conditions que les accords et conventions collectives ; le projet de loi renvoie à l’article L. 2231-6 du code du travail qui prévoit ce dépôt mais cet article renvoie lui-même la définition des modalités d’application aux articles réglementaires du code ; celles-ci sont définies par l’article D. 2231-2 pour les conventions et accords collectifs d’une manière générale ⁽¹⁾, par l’article D. 2231-3 pour les conventions de branche et les accords professionnels ou interprofessionnels et par l’article D. 2231-4 pour les

(1) Article D. 231-2 du code du travail : « Les conventions et accords, ainsi que leurs avenants et annexes, sont déposés par la partie la plus diligente auprès des services du ministre chargé du travail. Pour les professions agricoles, ils sont déposés auprès des services du ministre chargé de l’agriculture.

« Le dépôt est opéré en deux exemplaires, dont une version sur support papier signée des parties et une version sur support électronique.

« La partie la plus diligente remet également un exemplaire de chaque convention ou accord au greffe du conseil de prud’hommes du lieu de conclusion. »

accords d'entreprise ou d'établissement ⁽¹⁾ : cette dernière base juridique paraît la mieux adaptée aux plans d'actions prévus par le projet de loi.

Les plans d'actions doivent comporter le même type de dispositions que les accords d'entreprise ou de groupe. Leur durée maximale est également de trois ans.

Par la conclusion d'un accord d'entreprise ou de groupe ou d'un plan d'actions d'entreprise, le Gouvernement entend imposer la définition de mesures au plus près du terrain, c'est-à-dire par la négociation entre l'employeur direct des salariés âgés et les représentants syndicaux de l'entreprise. Toutefois le projet de loi exonère de pénalité les entreprises ayant un effectif d'au moins 50 et moins de 300 salariés ou appartenant à un groupe ayant un effectif comprenant au moins 50 et moins de 300 salariés, si un accord de branche sur l'emploi des salariés âgés a été conclu. Cet accord de branche doit respecter quatre conditions :

– il doit avoir été conclu en application de l'article L. 2241-4 du code du travail : cet article (dernier alinéa de l'article L. 132-12 avant recodification en 2008) résulte du II de l'article 12 de la loi du 21 août 2003 ; il dispose que « *les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels se réunissent, au moins une fois tous les trois ans à compter de la fin de la négociation prévue au I de l'article 12 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, pour négocier sur les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des salariés âgés et sur la prise en compte de la pénibilité du travail* » ; par coordination, le b du 1° du I du présent article du projet de loi étend le champ de cette négociation à l'emploi des salariés âgés ;

– il doit avoir été étendu ;

– il doit comporter les clauses prévues par le nouvel article L. 138-25 pour les accords d'entreprise sur l'emploi des salariés âgés ;

– il doit avoir reçu « *à ce titre* » un avis favorable du ministre chargé de l'emploi.

Cette procédure soulève un problème : elle implique une double intervention ministérielle. Tout d'abord, l'accord collectif doit avoir été étendu par le ministre chargé du travail. Aux termes de l'article L. 2261-15 du code du travail, le ministre du travail dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'extension : après l'avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective, il peut refuser d'étendre l'accord signé ou étendre avec des réserves, notamment si des clauses sont contraires à la loi ou aux règlements, si l'accord ne répond pas à la situation de la branche ou si des clauses sont incomplètes.

(1) Article D. 2231-4 du code du travail : « *Les conventions et accords d'entreprise ou d'établissement sont déposés auprès de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour les professions agricoles, ils sont déposés auprès du service départemental de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles.* »

Cependant, en pratique, ce pouvoir est exercé comme s'il s'agit d'une compétence liée dès lors que les partenaires sociaux demandent l'extension et que la Commission nationale de la négociation collective émet un avis favorable. M. Jean-Emmanuel Ray dans son ouvrage *Droit du travail – droit vivant* (éditions Liaisons) explique ainsi cette pratique : « *Afin de ne pas encourager les chefs d'entreprise à éviter toute couverture conventionnelle, le ministère du travail a adopté une politique d'extension systématique, si la convention est conforme aux normes édictées par l'article L. 133-5. Cette pratique renforce ainsi les syndicats patronaux car, pour une grande entreprise, il vaut mieux adhérer et ainsi peser sur la négociation que se voir quelques mois plus tard imposer ses contraintes à la suite de l'extension ministérielle* » (édition 2003, p. 561).

Pour l'extension des accords conclus en application de l'article L. 2241-4 du code du travail, le ministre du travail est donc amené à apprécier la conformité du contenu de l'accord aux termes de cet article, donc à apprécier si l'accord porte effectivement sur l'emploi des salariés âgés.

Le projet de loi exige en outre que le ministre chargé de l'emploi rende un avis favorable pour exonérer les entreprises couvertes par l'accord de branche étendu de la pénalité financière. Cet avis doit être rendu dans le cadre du projet de loi au regard de l'objectif d'emploi des salariés âgés – c'est le sens des mots « *rendu à ce titre* » – mais aucune indication n'existe permettant aux partenaires sociaux de savoir pour quels motifs un avis défavorable serait opposé. Aux termes du projet de loi, il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire. Cet avis est opposable aux organismes chargés du recouvrement mais le projet de loi n'indique pas qu'un avis favorable emporte exemption de la pénalité. Un avis favorable constituera donc une sorte de rescrit administratif.

Il paraît difficilement envisageable que deux autorités gouvernementales amenées à apprécier successivement les clauses d'un accord de branche puissent prendre deux décisions contraires traduisant deux analyses divergentes de la même politique en faveur de l'emploi des salariés âgés.

Afin de faciliter la démarche de négociation des entreprises, l'article L. 138-27 impose à l'administration de se prononcer sur toute demande d'entreprise tendant à apprécier l'application des nouvelles dispositions sur les accords en faveur de l'emploi des salariés âgés à sa propre situation.

Pour renforcer la protection des entreprises, la loi prévoit que le silence de l'administration vaut décision de conformité. Le délai pendant lequel l'administration garde le silence sera fixé par décret.

Afin d'éviter que les entreprises utilisent cette procédure pour s'exonérer de la sanction financière, le troisième alinéa de l'article L. 138-27 prévoit qu'une demande ne peut être formulée en cas de contrôle exercé par les organismes chargés du recouvrement de la pénalité (URSSAF en application de l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale ou caisses de mutualité sociale

agricole pour les entreprises agricoles en application de l'article L. 724-7 du code rural).

Cependant, si l'entreprise a reçu une réponse de l'administration à une demande d'explication, y compris s'il s'agit d'une réponse implicite résultant du silence gardé par l'administration, cette réponse est opposable aux actions des organismes de recouvrement (URSSAF, caisses générales de sécurité sociale pour les départements d'outre-mer, caisses de mutualité sociale agricole pour les entreprises agricoles). L'opposabilité est limitée à la durée de validité de l'accord collectif ou du plan d'actions.

L'article L. 138-24 fixe le montant de la pénalité à 1 % des rémunérations et gains salariaux versés au cours des périodes pendant lesquelles l'entreprise n'est pas couverte par un accord ou un plan d'actions. L'assiette est celle prévue par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale pour le calcul des cotisations d'assurances sociales ou par l'article L. 741-10 du code rural dans le cas des rémunérations perçues par les salariés relevant du régime d'assurance sociale des professions agricoles.

Le produit de la pénalité est affecté à la CNAV. Par coordination, le **III** du présent article du projet de loi modifie l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, qui définit les ressources destinées à financer les charges d'assurance vieillesse résultant du code de la sécurité sociale, afin d'ajouter une référence à la présente pénalité.

Aucune recette prévisionnelle n'a été estimée car le dispositif de sanction du présent article a d'abord une vocation incitative. Le Gouvernement fonde l'espoir que l'URSSAF et les caisses de mutualité sociale agricole n'auront pas à engager de procédure de recouvrement.

Le projet de loi soumet le recouvrement et le contrôle de cette pénalité à la procédure prévue en matière de taxe sur les contributions sociales pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance (articles L. 137-3 et L. 137-4 du code de la sécurité sociale).

Le **IV** du présent article rend applicables les nouveaux articles du code de la sécurité sociale à partir du 1^{er} janvier 2010. Cela laisse donc plus d'un an aux entreprises pour conclure des accords ou mettre au point des plans d'actions sur l'emploi des salariés âgés.

Le **I** de l'article adapte des articles du code du travail pour tenir compte de ce nouveau dispositif.

Le champ de la négociation prévue par l'article L. 2241-4 précité est étendu à l'emploi des salariés âgés. En outre, le principe de la négociation triennale est rendu immédiatement applicable, sans attendre, comme le prévoyait la loi du 21 août 2003, la fin de la négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité au travail prévue par l'article 12 de

cette loi. Cette négociation, engagée le 23 février 2005, n'a toujours pas abouti à ce jour (cf. le rapport d'information n° 910, adopté en mai 2008, de M. Jean-Frédéric Poisson sur la pénibilité au travail, pages 43 et suivantes).

*

Article 59

Libéralisation du cumul emploi-retraite pour les bénéficiaires du taux plein

Le présent article vise à libéraliser les conditions dans lesquelles un retraité peut cumuler une pension de retraite et un revenu d'activité professionnelle. Le Gouvernement propose de supprimer toutes les restrictions en vigueur (plafond de cumul de ressources, délai de latence de six mois avant de retourner chez son dernier employeur) dès lors que le retraité a liquidé toutes ses pensions de retraite personnelles auprès des régimes obligatoires d'assurance vieillesse et qu'il ait soit justifié d'une durée d'assurance au moins égale à la durée limite (40 ans et un trimestre en 2009) permettant d'obtenir une liquidation de pension au taux plein à 60 ans, soit atteint l'âge de 65 ans.

Cette mesure répond à un engagement du Président de la République de lever les obstacles dissuadant les personnes âgées de reprendre ou poursuivre une activité professionnelle, y compris au-delà de 60 ans. Le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152) a présenté le régime du cumul d'un emploi et d'une pension de retraite (chapitre IV-C, pages 215 et suivantes).

L'annexe 1 du projet de loi présente une analyse de l'évolution du nombre d'assurés du régime général cumulant le bénéfice d'une pension de retraite avec un emploi.

***Extrait du Programme de qualité et d'efficience « Retraites »
Nombre d'assurés du régime général cumulant le bénéfice
d'une pension de retraite avec un emploi (indicateur n° 2-8)***

Le tableau suivant donne le nombre de personnes occupant un emploi en 2006 et ayant liquidé leur pension de retraite de base au régime général avant le 31 décembre 2005, par année d'effet de la pension.

<i>Année d'effet de la pension</i>	<i>Avant 2000</i>	<i>2000 à 2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Total</i>	<i>Objectif</i>
<i>Hommes</i>	20 800	25 607	15 784	18 008	80 199	<i>Accroissement</i>
<i>Femmes</i>	14 267	20 291	9 716	12 585	56 859	
<i>Ensemble</i>	35 067	45 898	25 500	30 693	137 058	

Nota : le décret adaptant le régime du cumul emploi-retraite à la retraite anticipée pour carrière longue n'est entré en vigueur qu'à compter des pensions prenant effet au 1^{er} janvier 2005.

Source : CNAV

Environ 137 000 personnes cumulaient en 2006 un revenu d'activité avec une

pension de retraite du régime général liquidée avant 2006. 58,5 % d'entre elles sont des hommes, ce qui s'explique par le fait que ceux-ci sont plus nombreux que les femmes à réunir précocement les conditions pour obtenir une retraite à taux plein.

22 % des assurés qui exercent un emploi en 2006 ont liquidé une pension avec effet en 2005, et 19 % avec effet en 2004. Cependant 59 % des personnes cumulant en 2006 une pension du régime général avec un revenu d'activité bénéficient de leur pension depuis 2003 ou auparavant, ce qui suggère que le cumul emploi-retraite est pour une proportion appréciable d'assurés une pratique de longue durée.

L'assouplissement du cumul emploi-retraite entré en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2007 – relèvement du SMIC à 1,6 SMIC du plafond de revenus (revenus d'activité + pensions) au-delà duquel la pension est suspendue – devrait entraîner une augmentation du nombre de personnes qui continuent à exercer une activité professionnelle après la liquidation de leur pension.

Il importe de souligner que les enjeux d'une évolution des règles applicables en matière de cumul emploi-retraite ne se limitent pas à celles en vigueur dans le régime général. La seule évaluation du nombre total de personnes cumulant le bénéfice d'une pension de retraite et des revenus du travail repose sur l'enquête « Budgets des familles » réalisée par l'Insee en 2001, qui concluait à un total de 300 000 cumulants, donc 40 % âgés de moins de 60 ans. Ces derniers sont dans leur très grande majorité composés d'anciens agents de la fonction publique et d'anciens salariés affiliés à des régimes spéciaux de retraite, qui ont eu la faculté de partir en retraite avant 60 ans, et pour lesquels la possibilité de cumuler un emploi et leur pension n'est limitée par aucune réglementation.

Les six paragraphes du présent article déclinent dans les différents régimes de retraite la libéralisation du cumul emploi-retraite. La dernière ligne des tableaux comparatifs figurant aux pages 16 à 28 du rapport d'information précité n° 1152 de M. Denis Jacquat décrit les règles applicables au cumul d'une pension de retraite et d'un emploi rémunéré dans les différents régimes de retraite français. Il ressort que certains régimes acceptent d'ores et déjà une liberté de cumul dès lors que le retraité ne reprend pas des activités entraînant une affiliation à la caisse liquidatrice de la pension.

Le **I** de l'article concerne les pensionnés du régime général et du régime des salariés agricoles. Il modifie l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale afin de :

– supprimer la condition que la rupture du lien professionnel entre l'employeur et son salarié soit définitive pour le service d'une pension de vieillesse ;

– permettre, par dérogation aux règles actuellement en vigueur, de cumuler sans restriction une pension de vieillesse et une activité professionnelle ; sont ainsi levées les limites actuelles consistant : d'une part, en un plafonnement à hauteur, soit du dernier salaire, calculé sur la base de la moyenne des gains du dernier trimestre d'activité, soit d'une somme égale à 1,6 SMIC, du total des revenus tirés des pensions du régime général, du régime des salariés agricoles et

des régimes spéciaux de retraite et du revenu tiré de la reprise d'activité⁽¹⁾ ; d'autre part, en un délai de latence de six mois, courant à compter de la date d'effet de la pension, avant la reprise d'une activité professionnelle chez le dernier employeur (*cf.* rapport d'information n° 1152 précité) ;

Deux conditions doivent toutefois être remplies par le pensionné :

– avoir liquidé ses pensions de vieillesse auprès de la totalité des régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires dont il a relevé : cette disposition s'applique aux pensions personnelles de droit direct et inclut toutes les pensions complémentaires, compris celles servies par le régime additionnel de la fonction publique et les régimes d'avantage social vieillesse des professions médicales, ce qui n'est pas sans poser des difficultés pour les droits à pension tirés des cotisations de la tranche C de l'AGIRC qui, certes peuvent être liquidés à l'âge de 60 ans, mais avec des pénalités quand bien même la pension de base de l'assuré aurait été liquidée au taux plein (pour qu'aucune pénalité ne soit appliquée à ces droits, ils doivent être liquidés à l'âge de 65 ans) ; environ 80 000 personnes sont astreintes à une cotisation sur la tranche C de leurs revenus (quatre à huit fois le plafond de la sécurité sociale, soit sur leur tranche de revenus allant de 11 92 euros à 22 184 euros par mois) ;

– avoir liquidé ses pensions de retraite, soit à partir de l'âge 65 ans (âge prévu par le 1° de l'article L. 351-8), soit à partir de l'âge de 60 ans (âge prévu par le premier alinéa de l'article L. 351-1) mais en ayant justifié d'une durée d'assurance ouvrant droit au taux plein.

La libéralisation du cumul emploi-retraite bénéficie à tous les retraités ayant déjà liquidé une pension de retraite à l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Le **II** de l'article abroge l'article L. 352-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit la suspension du service de la pension pour inaptitude au travail servie par le régime général ou le régime des salariés agricole si son titulaire a repris une activité professionnelle avant l'âge de 65 ans et dépasse le plafond de cumul de ressources. La pension pour inaptitude au travail est liquidée au taux plein à l'âge de 60 ans, mais pour que son titulaire puisse bénéficier d'une liberté totale de cumul emploi-retraite à cet âge, il devra justifier d'une d'assurance au moins égale à la durée d'assurance limite prévue par le code de la sécurité sociale. À défaut, il devra attendre 65 ans pour bénéficier de cette liberté totale de cumul d'une rémunération d'activité professionnelle et de sa pension de retraite.

Le **III** de l'article applique les règles prévues au I aux titulaires d'une pension servie par le régime social des indépendants (article L. 634-6) et par le régime des professions libérales (article L. 643-6).

(1) *Le dépassement du plafond entraîne la suspension du service des pensions.*

Le **IV** de l'article applique ces mêmes règles aux titulaires d'une pension servie par le régime d'assurance vieillesse des avocats. Cependant, du fait qu'aucun article législatif du code de la sécurité sociale n'organise jusqu'à présent le cumul d'une pension de retraite d'avocat et d'un revenu d'activité professionnel – seul l'article R. 723-45 prévoit la suspension de la pension en cas de réinscription au tableau d'un barreau –, le projet de loi insère un article L. 723-11-1 pour préciser que « *l'attribution d'une pension de retraite est subordonnée à la cessation de l'activité d'avocat* » ; cette disposition s'applique aussi bien aux activités exercées à titre libéral qu'en tant que salarié, les deux catégories d'avocats relevant du régime d'assurance vieillesse géré par la Caisse nationale des barreaux français ; ce nouvel article lève cette restriction si les conditions prévues par le I sont remplies.

Le **V** de l'article applique les mesures de libéralisation aux titulaires d'une pension servie par le régime d'assurance vieillesse des non-salariés des professions agricoles (article L. 732-39 du code rural).

Outre la reprise de ces mesures dérogatoires, le projet de loi abroge le troisième alinéa de l'article L. 732-39 qui apporte une restriction spécifique à la reprise d'une activité agricole après liquidation d'une pension d'exploitant : il prévoit que le service de la pension est « *suspendu lorsque l'assuré reprend, en qualité de salarié agricole, une activité sur l'exploitation mise en valeur ou dans l'entreprise exploitée à la date de la cessation d'activité non salariée* ». Cette limitation constitue une barrière à la reprise d'activité par les travailleurs âgés ; elle est d'autant moins opportune de nos jours que les petites et moyennes exploitations agricoles connaissent un manque de main-d'œuvre qualifiée avec le départ à la retraite des chefs d'exploitation.

En conséquence de cette levée d'interdiction, la reprise d'activité pourra être effectuée aussi bien avec une affiliation au régime des salariés agricoles qu'au régime des non-salariés agricoles.

Enfin, le 3° du V abroge une mesure transitoire devenue inutile et le 4° apporte une modification de coordination dans un dénombrement d'alinéas.

Le **VI** de l'article applique les règles décrites au I aux anciens fonctionnaires titulaires d'une pension civile ou militaire de retraite (article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de retraite). Non seulement le plafond de ressources spécial prévu par l'article 85 du même code ne sera plus opposable mais le fonctionnaire pourra retourner travailler dans les administrations publiques dans lesquelles les retraités de la fonction publique ne pouvaient en aucun cas retourner travailler une fois leur pension liquidée, la liste de ces administrations étant dressée par l'article L. 86-1.

Il faut noter que pour bénéficier de ces mesures de libéralisation le fonctionnaire devra impérativement justifier de la durée d'assurance exigée pour obtenir le taux plein de liquidation au titre du régime général d'assurance

vieillesse des travailleurs salariés ou avoir au moins 65 ans, et non avoir obtenu une liquidation de sa pension au taux maximum selon les règles du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui accordent ce taux maximum lorsque le fonctionnaire liquide sa pension à la limite d'âge statutaire de son corps d'appartenance.

*

Article 60

Surcote

Le présent article renforce la majoration de pension dite « surcote » mise en place par la loi du 21 août 2003 dans tous les régimes d'assurance vieillesse obligatoires, à l'exception des régimes spéciaux professionnels réformés en 2007 et 2008 par voie de décrets qui ont également mis en place cette surcote.

Le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat (rapport n° 1152) contient une présentation du mécanisme de la surcote et des statistiques sur l'application qui en a été faite par le régime général (point IV-D-2, pages 221 et suivantes).

Le I du présent article permet tout d'abord de faire pleinement bénéficier de la majoration de pension prévue par le mécanisme de la surcote aux bénéficiaires du minimum contributif. Cette réforme a été proposée par le conseil d'administration de la CNAV. Ses motivations ont ainsi été exposées par le rapport d'information précité n° 1152 (page 111) :

« La surcote est [...] calculée à partir du montant initial du droit propre de l'assuré, c'est-à-dire avant l'éventuelle application du minimum contributif et sans prise en compte des avantages complémentaires (majorations pour enfant, pour conjoint à charge, pour tierce personne,...). Si le montant du droit propre est inférieur au minimum contributif, le bénéfice de la surcote sera annulé en tout ou partie par l'application du minimum contributif. Pour éviter cette pénalisation, la CNAV propose, soit de calculer la surcote avant d'appliquer le minimum contributif au droit propre, soit de calculer la surcote après avoir porté la pension au minimum. Les assurés dont la surcote est absorbée par le minimum contributif pourrait ainsi obtenir une pension du régime général supérieure d'environ 100 euros par an par l'application du premier mécanisme (pour un coût de 0,4 million d'euros en 2009 et 10,5 millions d'euros en 2030) et d'environ 130 euros par an par l'application du second mécanisme (pour un coût de 0,7 million d'euros en 2009 et 15,5 millions d'euros en 2030). »

L'annexe 1 du projet de loi fournit les statistiques sur la part des pensions attribuées avec surcote et le gain moyen qu'elle procure : une analyse de l'évolution du nombre d'assurés du régime général cumulant le bénéfice d'une pension de retraite avec un emploi.

**Extrait du Programme de qualité et d'efficacité « Retraites »
Part des pensions attribuées avec surcote et gain moyen procuré par la surcote
(indicateur n° 2-4)**

Pour le régime général, la part des pensions attribuées avec surcote et le gain moyen qu'elle procure évoluent comme suit :

	2004	2005	2006	2007	Objectif
<i>Part des pensions liquidées avec surcote</i>	1,6 %	5,4 %	5,7 %	7,6 %	Accroissement
<i>Gain moyen mensuel</i>	14,4 €	20,8 €	24,6 €	35,7 €	
<i>Dont pensions non ramenées au minimum contributif</i>	17,2 €	26,1 €	32,1 €	46,7 €	

Source : CNAV

Les premières années d'évolution de la part des pensions attribuées avec surcote étaient peu significatives, en raison du démarrage de cette mesure. En particulier, en 2004, année d'entrée en vigueur de la mesure, la surcote n'a concerné que les assurés partis après le 1^{er} avril 2004. Cependant, les données les plus récentes, en faisant état d'une proportion de 8 % des liquidations concernées par la surcote en 2007, montrent que celle-ci monte en charge de façon notable.

Le gain mensuel moyen s'élève à 35,7 € en 2007 pour 6 trimestres de surcote en moyenne (soit un gain mensuel de 5,9 € par trimestre de surcote). À noter, parmi les bénéficiaires de la surcote, 23,6 % n'ont aucune amélioration de pension, leur pension étant portée au minimum contributif. Le gain mensuel évolue en fonction du montant de la pension moyenne et du nombre de trimestres de surcote. Comme les trimestres de surcote ne sont comptabilisés qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, le nombre moyen de trimestres de surcote n'est pas encore stabilisé.

Le régime des indépendants se caractérise par des taux de recours à la surcote plus importants qu'au régime général (en 2006, de l'ordre de 10 % chez les artisans et 13 % chez les commerçants). Dans les régimes de la fonction publique, en raison de règles spécifiques, la part des pensions attribuées avec surcote atteint des niveaux encore plus élevés (en 2006, de l'ordre de 19 % à la CNRACL et 25% à la Fonction publique d'État (pensions civiles), par ailleurs en forte croissance par rapport aux années précédentes. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit d'harmoniser les règles applicables.

Le projet de loi prévoit donc que la surcote s'appliquera sur le montant des pensions une fois portées au minimum contributif.

Le **III** du présent article prévoit que cette mesure entrera en vigueur à partir des pensions prenant effet au 1^{er} avril 2009 afin de permettre aux régimes d'assurance vieillesse concernés de prendre les mesures réglementaires et les circulaires d'application nécessaires et d'adapter les systèmes informatiques de calcul des pensions.

Le II de l'article tend à revaloriser le taux de la surcote. Ce taux est fixé par décret pour les assurés relevant d'un régime d'assurance du secteur privé ⁽¹⁾ mais par la loi pour les fonctionnaires du fait que leurs pensions de retraite ont le caractère de rémunération différée, ce qui range les règles de détermination des pensions parmi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires qui relèvent du domaine de la loi pour la fixation des règles les concernant en vertu de l'article 34 de la Constitution (*cf.* analyse faite par le rapport d'information précité n° 1152, page 65).

La surcote consiste en une majoration du montant de la pension résultant d'une liquidation des droits d'un travailleur âgé d'au moins 60 ans qui réunit les conditions d'obtention du taux plein. Lorsqu'elle est appliquée par le régime général, le régime social des indépendants (artisans, commerçants et industriels) et les régimes des professions agricoles (salariés et exploitants), elle se traduit par une majoration de 0,75 % par trimestre cotisé la 1^{ère} année au-delà de la durée d'assurance et périodes équivalentes ouvrant droit au taux plein, une majoration de 1 % par trimestre cotisé au-delà et majoration de 1,25 % par trimestre cotisé après 65 ans. La surcote n'est pas plafonnée mais elle ne saurait conduire à verser une pension supérieure au maximum. Pour les assurés de 65 ans et plus, la portée de la décote est limitée à l'obtention d'une durée d'assurance au plus égale à la durée de proratisation (160 trimestres en 2008, 161 trimestres en 2009, 162 en 2010, 163 en 2011, 164 en 2012). Toutefois, pour les exploitants agricoles nés avant 1949 dont la pension prend effet avant 2009, la majoration est égale à 3 % par année cotisée jusqu'à ce que l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes égale à 164 trimestres (ou 0,75 % par trimestre), à 4 % par année cotisée au-delà de 164 trimestres (ou 1 % par trimestre) et à 5 % par année cotisée après le 65^e anniversaire de l'assuré (ou 1,25 % par trimestre).

La surcote appliquée par le régime de base des professions libérales est égale à 0,75 % par trimestre. Aucun plafonnement n'est opposé.

Pour les fonctionnaires, la surcote se traduit par une majoration de 0,75 % par trimestre de services – et non par trimestre cotisé – effectué au-delà de 60 ans (en sus du nombre de trimestres permettant d'obtenir le taux maximum), dans la limite de 20 trimestres.

Les régimes complémentaires de l'ARRCO, de l'AGIRC et de l'IRCANTEC n'appliquent pas de surcote. Le salarié continue son activité en cotisant normalement et en obtenant des points de retraite selon le taux de droit commun, ce qui est la règle de principe dans tous les régimes complémentaires à points.

(1) Article D. 351-1-4 du code de la sécurité sociale pour le régime général et les régimes alignés, à savoir le régime des salariés agricoles et les deux régimes des artisans, commerçants et industriels pour les périodes d'assurance acquises à compter du 1^{er} janvier 1973 ; II de l'article 3 du décret n° 73-937 du 2 octobre 1973 pour les majorations de périodes d'assurance des professions artisanales, commerciales et industrielles antérieures au 1^{er} janvier 1973 ; article D. 732-42 pour le régime des non-salariés des professions agricoles ; article R. 643-8 pour les professions libérales.

Dans son document d'orientation sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites publié le 28 avril 2008, le Gouvernement a indiqué que « *le taux de la surcote pourrait être harmonisé à 5 % par année accomplie au-delà de l'âge légal de retraite et de la durée nécessaire pour obtenir le taux plein* ». À l'issue d'une concertation avec les partenaires sociaux, il a annoncé, dans le cadre de son plan en faveur de l'emploi de seniors, la mise en place d'une surcote plus incitative : « *un salarié qui a aujourd'hui 60 ans, qui a déjà cotisé 40 ans et qui accepte de travailler deux ans de plus verra sa pension augmentée de 10 % jusqu'à la fin de ses jours, grâce à la majoration de 3 à 5 % du taux de surcote à compter du 1^{er} janvier 2009* » (communiqué du 27 juin 2008).

Le **II** du présent article met en œuvre cette annonce pour les fonctionnaires en modifiant l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui définit les modalités de prise en compte de la durée d'assurance dans le calcul des pensions de retraite des fonctionnaires liquidées. Sa rédaction résulte de l'article 51 de la loi du 21 août 2003. Son **III** fixe les règles d'application de la surcote.

Les 1^o et 2^o du **II** modifient la règle de prise en compte, pour le bénéficiaire d'une surcote, du nombre de trimestres de services accomplis au-delà de la durée d'assurance exigée pour obtenir une liquidation de pension au taux maximum par les fonctionnaires âgés d'au moins 60 ans.

Jusqu'à présent, le nombre de trimestres de services accomplis par le fonctionnaire est arrondi à l'entier supérieur. L'article R. 26 prévoit que « *la fraction de trimestre égale ou supérieure à 45 jours est comptée pour un trimestre. La fraction de trimestre inférieure à 45 jours est négligée* ». Cette règle d'arrondi constitue un avantage substantiel par rapport au secteur privé où le trimestre doit avoir été entièrement cotisé pour être validé.

Par ailleurs, pour qu'une pension de fonctionnaire soit majorée grâce à une surcote, il faut que la pension soit liquidée par un fonctionnaire achevant sa carrière professionnelle. Si un fonctionnaire quitte l'administration et achève sa carrière professionnelle dans le secteur privé, sa pension civile ou militaire de retraite ne bénéficiera pas d'une surcote car les trimestres supplémentaires accomplis n'ont pas été des « trimestres de services » pour la fonction publique.

Le projet de loi revient sur ces deux dispositions afin de rapprocher le régime des retraites de la fonction publique du régime de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Le 1^o du **II** substitue à la notion de trimestres de services celle de trimestres d'assurance qui est utilisée pour tous les assurés du secteur privé. Désormais le bénéficiaire de la surcote sera indifférent à la situation professionnelle de l'assuré accomplissant les trimestres supplémentaires d'activité.

Cette harmonisation n'aligne cependant pas complètement les modalités d'application de la surcote dans la fonction publique sur celles prévues par le code

de la sécurité sociale. Si la surcote dont bénéficient les fonctionnaires âgés d'au moins 60 ans à la liquidation de leur pension sera entièrement calculée selon des règles d'assurance vieillesse et non en partie sur des règles d'activité professionnelle propres au droit à pension de la fonction publique, il n'en reste pas moins que la nouvelle rédaction du code des pensions civiles et militaires de retraite proposée par le projet de loi n'exige toujours pas que les trimestres ouvrant droit à la surcote soient des trimestres cotisés, c'est-à-dire des trimestres où les traitements correspondant versés auraient donné lieu à un prélèvement au titre de la retenue pour pension.

Cette divergence semble involontaire car le III de l'article qui définit les conditions d'entrée en vigueur de la réforme fait référence à des « trimestres d'assurance cotisés et effectués ». Cependant, ces termes ne figurent pas dans les dispositions législatives codifiées au sein des articles du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Il paraît indispensable au rapporteur de mentionner à l'article L. 14 que ces trimestres soient cotisés ou soumis à retenue pour pension selon la terminologie applicable aux traitements de la fonction publique.

Le 3^o du II porte le taux de la surcote de 0,75 % à 1,25 % par trimestre d'assurance.

Le III de l'article prévoit que la réforme de l'arrondi et le relèvement du taux de la surcote s'appliqueront aux trimestres d'assurance cotisés et effectués à compter du 1^{er} janvier 2009. Le service des pensions devra donc se livrer à un calcul complexe pour les fonctionnaires ayant atteint l'âge de 60 ans avant le 17 novembre 2008 et poursuivant leur activité professionnelle : ces agents bénéficieront du calcul des trimestres de services avec la règle d'arrondi pour les périodes de services accomplies avant 2009 et devront respecter la nouvelle règle de calcul pour les périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2009. Les fonctionnaires nés après le 16 novembre 2008 ne pourront pas réunir 45 jours de services effectifs avant le 1^{er} janvier 2009, et donc bénéficier d'un trimestre de services au titre de l'ancien calcul par arrondi : le calcul du nombre de trimestres de surcote qui leur sera appliqué résultera donc entièrement des nouvelles règles fixées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

En revanche, la substitution des trimestres d'assurance aux trimestres de services entrera en vigueur au 1^{er} avril 2009 eu égard au délai nécessaire pour que le service des pensions prenne les dispositions pour modifier ses procédures de calcul des taux de liquidation des pensions.

Article 61

Suppression de la mise à la retraite d'office

Le présent article supprime à compter du 1^{er} janvier 2010 la possibilité pour les employeur de mettre d'office à la retraite leurs salariés âgés de 65 ans, sous réserve de mesures transitoires pouvant prolonger cette faculté en raison de l'existence de certains types d'accords collectifs du travail ou d'accords professionnels.

Le régime de la mise à la retraite a été décrit de manière complète dans le rapport (n° 295 tome 1) de M. Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (pages 142 et suivantes).

Extrait du rapport (n° 295 tome 1) de M. Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

Le régime des mises à la retraite

1. La distinction entre départ en retraite volontaire et mise à la retraite d'office

Dans le secteur privé, le fait d'atteindre un certain âge ou de réunir les conditions pour obtenir une pension de retraite ne saurait provoquer la rupture du contrat de travail. Toute clause contraire d'un contrat de travail serait nulle (article L. 122-14-12 du code du travail qui deviendra, au plus tard le 1^{er} mars 2008, l'article L. 1237-4).

En revanche, dans la fonction publique, la loi prévoit qu'il est automatiquement mis fin aux fonctions de tout fonctionnaire le jour où il atteint l'âge limite prévu par les statuts de son corps ; il est alors rayé des cadres de l'administration et sa pension de retraite est liquidée. Par ailleurs, à sa demande, le fonctionnaire peut demander à être admis à la retraite à partir de l'âge de 55 ans s'il a accompli quinze ans de services actifs effectifs.

Le salarié peut décider de rompre son contrat de travail pour partir en retraite à 60 ans, âge minimum légal auquel une pension de retraite peut être liquidée dans le régime général, ou à un âge inférieur s'il réunit les conditions de départ anticipé en retraite pour carrière longue ou pour cause de handicap lourd. Le salarié doit néanmoins respecter un préavis. Cette décision ne constitue pas une démission dès lors que le salarié demande la liquidation de sa pension (à défaut, l'employeur est en droit de demander le remboursement de l'indemnité de départ en retraite). Il n'existe pas d'âge maximal pour partir en retraite mais le salarié le fera normalement à l'âge de 65 ans qui lui permet d'obtenir, quelle que soit sa durée d'assurance ou de cotisation, une pension de retraite au taux maximum, aussi bien dans son régime de base que ses régimes complémentaires. En tout état de cause, son employeur pourra le mettre d'office à la retraite à cet âge.

Le salarié prenant sa retraite a droit à une indemnité. Aux termes de l'accord national interprofessionnel du 10 décembre 1977 annexé à l'article 1^{er} de la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978, sauf dispositions conventionnelles ou contractuelles plus favorables, cette indemnité de départ en retraite est égale à :

- la moitié d'un mois de salaire si le salarié a dix ans d'ancienneté ;*
- un mois de salaire si le salarié a quinze ans d'ancienneté ;*
- un mois et demi de salaire si le salarié a vingt ans d'ancienneté ;*

– deux mois de salaire si le salarié a trente ans d'ancienneté.

Le salaire pris en compte est le salaire moyen des douze derniers mois précédant le départ volontaire en retraite si celui-ci est supérieur au salaire moyen versé les trois derniers mois.

L'employeur peut, de son côté, prendre l'initiative, dans certaines circonstances, de mettre fin au contrat de travail afin de provoquer la liquidation de la pension de retraite de son salarié ; on parle alors de mise à la retraite d'office. Toutefois, le salarié dont le contrat est ainsi rompu n'est pas obligé de faire liquider sa pension de retraite : il peut reprendre une activité salariée chez un autre employeur.

2. Les conditions de mise à la retraite

La mise à la retraite par l'employeur ou mise à la retraite d'office constitue une faculté exceptionnelle strictement encadrée par la loi.

a) Le régime antérieur à la loi du 21 août 2003

Avant la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, un employeur pouvait mettre un travailleur à la retraite d'office dès lors que celui-ci remplissait cumulativement deux conditions :

– pouvoir bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein : pour cela, il fallait avoir cotisé 160 trimestres et être âgé de 60 ans ; pouvaient également bénéficier du taux plein les assurés qui ne totalisaient pas le nombre de trimestres requis mais qui étaient âgés de 65 ans ;

– remplir les conditions d'âge minimum prévues par la convention collective ou le contrat de travail si elles existent ou, à défaut, par le régime d'assurance vieillesse, pour pouvoir bénéficier d'une pension de vieillesse, soit 60 ans pour les salariés relevant du régime général.

Dans ces conditions, la mise à la retraite pouvait survenir dès lors que le salarié avait atteint l'âge de 60 ans et qu'il remplissait les conditions pour bénéficier d'une pension à taux plein. Le non-respect des procédures par l'employeur constituait et constitue encore de nos jours un licenciement.

Cette situation allait à l'encontre de la volonté de relever le taux d'activité des seniors. En outre, l'absence de réforme de la retraite d'office aurait été injuste dès lors qu'a été mise en place une surcote permettant aux salariés de continuer à améliorer leurs droits à pension⁽¹⁾ même quand ils ont une durée d'assurance ouvrant droit à une pension au taux plein⁽²⁾.

b) La réforme introduite par la loi du 21 août 2003

L'article 16 de la loi du 21 août 2003 a redéfini les conditions de mise à la retraite (article L. 122-14-13 dont ses alinéas seront répartis dans le nouveau code de travail

(1) La surcote permet aujourd'hui de majorer la pension de retraite du régime général et des régimes alignés de 3 % la première année travaillée au-delà de 60 ans (majoration de 0,75 % par trimestre) puis de 4 % les années suivantes (majoration de 1 % par trimestre) et enfin de 5 % les années travaillées au-delà de 65 ans (majoration de 1,25 % par trimestre) (décret n° 2006-1611 du 15 décembre 2006).

(2) Pour mémoire, une pension est liquidée au taux plein, dans le régime général et les régimes alignés, si l'assuré a 65 ans ou s'il réunit 160 trimestres d'assurance tous régimes d'assurance vieillesse confondus. La pension est alors égale à 50 % du salaire annuel moyen (calculé sur les 24 meilleures années pour les assurés nés en 1947 et les 25 meilleures pour ceux nés à partir de 1948) multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres validés dans le régime de retraite et une durée de proratisation égale pour les assurés nés en 1947 à 158 trimestres d'assurance et pour ceux nés à partir de 1948 à 160 trimestres (article 109 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007).

entrant en vigueur au plus tard le 1^{er} mars 2008 entre les articles L. 1237-9, L. 1237-7, L. 1237-5, L. 1237-8, L. 1237-6 et L. 1237-10). Il a repoussé à 65 ans l'âge auquel l'employeur peut mettre en œuvre cette procédure.

Cependant, deux dérogations sont prévues :

– lorsque le salarié relève d'un accord collectif étendu conclu avant le 1^{er} janvier 2008 et qui contient une disposition ouvrant la possibilité d'une mise à la retraite à un âge inférieur à 65 ans ;

– lorsque le salarié relève d'un dispositif de préretraite légal, une mise à la retraite peut intervenir avant 65 ans.

Toutefois, dans les deux cas, la loi ne permet pas que la mise à la retraite puisse intervenir avant l'âge de 60 ans ou à une date où le salarié ne réunit pas les conditions pour liquider sa pension de retraite au taux plein. Si une mise à la retraite intervient en contravention de ces principes, la rupture du contrat de travail par l'employeur constitue un licenciement qui ne peut être légal que si les conditions définies par le code du travail sont réunies (existence d'un motif réel et sérieux, respect de la procédure, versement d'indemnités, ...).

Afin de ménager la transition et de respecter les accords qu'avaient pu passer les partenaires sociaux, le législateur de 2003 a laissé subsister la possibilité d'une mise à la retraite d'office à partir de 60 ans (sous réserve que les salariés concernés bénéficient du taux plein de retraite) lorsqu'il existe, au niveau de l'entreprise, un régime collectif spécifique :

– soit qu'il s'agisse d'un dispositif antérieur à la loi du 21 août 2003 de type préretraite ou cessation progressive d'activité ;

– soit que soit conclu, avant le 1^{er} janvier 2008, un accord collectif étendu (ce terme impliquant qu'il s'agisse d'un accord de branche) « fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle ».

Les partenaires sociaux ont abondamment usé de cette dernière possibilité : fin 2005, 74 accords de branche avaient été conclus et étendus dans le cadre juridique institué par la loi du 21 août 2003. Ce dispositif a manifestement rencontré un certain consensus : les deux tiers des accords signés en 2005 l'avaient été par trois syndicats de salariés ou plus⁽¹⁾.

(1) Source : « La négociation collective en 2005 », ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

(2) De nouveaux accords de préretraite progressive ne peuvent plus être signés depuis le 1^{er} janvier 2005.

(3) La circulaire illustre le calcul avec l'exemple suivant : « Un salarié ayant trente ans d'ancienneté perçoit une rémunération annuelle brute égale à 155 340 euros (cinq fois le plafond de sécurité sociale en 2006), soit 12 945 euros par mois. En cas de mise à la retraite, la convention collective prévoit le versement d'une indemnité égale à six mois de salaire pour trente ans d'ancienneté. Lors de sa mise à la retraite, le salarié reçoit donc une indemnité de 77 670 euros. »

(4) Sont assujetties à la contribution sociale généralisée (article L. 136-2, 5^o du code de la sécurité sociale) « les indemnités de licenciement ou de mise à la retraite et toutes autres sommes versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail pour la fraction qui excède le montant prévu par la convention collective de branche, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou à défaut par la loi, ou, en l'absence de montant légal ou conventionnel pour ce motif, pour la fraction qui excède l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement. En tout état de cause, cette fraction ne peut être inférieure au montant assujéti à l'impôt sur le revenu en application de l'article 80 duodecimies du code général des impôts. Sont également assujetties toutes sommes versées à l'occasion de la modification du contrat de travail ».

c) Les modifications apportées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

L'article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a procédé à un nouvel aménagement du cadre légal des mises à la retraite d'office.

Cette modification répondait aux orientations du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors présenté par le Gouvernement le 6 juin 2006 : l'action n° 11 de ce plan vise à « mettre un terme aux accords abaissant l'âge de mise à la retraite d'office ». Il est en outre prévu que « la possibilité de conclure de nouveaux accords de ce type sera fermée et une modification du code du travail interviendra en 2006. Par ailleurs, les partenaires sociaux seront appelés à réexaminer les accords déjà conclus afin de rendre effectif le principe de libre choix du salarié concernant son départ en retraite, de manière que ces accords cessent de produire leur effet au plus tard au 1^{er} janvier 2010 ».

Cependant, alors que le projet de loi déposé proposait de supprimer la possibilité de conclure des accords professionnels mettant en place des procédures de mise en retraite et de mettre un terme au 1^{er} janvier 2010 aux effets des accords de branche précédemment conclus et étendus, le Gouvernement a fait adopter au Parlement un dispositif introduisant une nouvelle période dérogatoire permettant de maintenir des facultés de mise à la retraite jusqu'à la fin de l'année 2013.

En premier lieu, le III de l'article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a pour effet, en réécrivant la deuxième phrase du quatrième alinéa actuel de l'article L. 122-14-13 relative aux régimes dérogatoires conventionnels introduits par la loi du 21 août 2003, de ne laisser subsister de manière pérenne – c'est-à-dire codifiée dans le code du travail – que les exceptions « historiques » antérieures à la loi du 21 août 2003. Sont ainsi visées les cessations anticipées d'activité organisées :

– « en application d'un accord professionnel mentionné à l'article L. 352-3 » du code du travail, qui renvoie aux mécanismes d'indemnisation de la privation partielle d'emploi et de préretraite établis par voie conventionnelle ;

– « en application d'une convention mentionnée au 3° de l'article L. 322-4 » du même code, ce 3°, désormais abrogé⁽²⁾, définissant les conventions de préretraites progressives ;

– plus généralement, « lors de l'octroi de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la publication de la loi [...] portant réforme des retraites ».

Sont maintenues, dans le cadre de ces dispositifs en extinction, les conditions préexistantes : le salarié doit pouvoir bénéficier d'une pension au taux plein et être âgé de 60 ans au moins. Toute disposition contraire de ces accords, notamment celles prévoyant une mise à la retraite avant 60 ans, est nulle.

Le III de cet article 106 a également réécrit la troisième phrase du quatrième alinéa actuel de l'article L. 122-14-13 pour interdire, à compter du 23 décembre 2006, date d'entrée en vigueur de la loi, la signature et l'extension de toute convention ou accord collectif prévoyant la possibilité de mettre à la retraite un salarié âgé de moins de 65 ans. Cette précision a été rendue nécessaire par la multiplication de ces situations juridiquement non conformes au droit de l'assurance vieillesse mais que la loi n'interdisait pas expressément.

En outre, le V de ce même article (cinquième alinéa actuel de l'article L. 122-14-13) prive de leurs effets les conventions et accords signés ou étendus avant le 22 décembre 2006, date de publication de la loi, qui ont prévu la possibilité de mise à la retraite d'un salarié avant l'âge de 60 ans. Ces dispositions cessent de produire leurs effets

au plus tard le 31 décembre 2007. Il s'agit d'une grande nouveauté juridique puisque la loi du 21 août 2003 ne fixait pas d'échéance impérative à la portée de ces accords qui devaient simplement être conclus avant le 1^{er} janvier 2008.

Enfin le IV de ce même article (dernière phrase du quatrième alinéa actuel de l'article L. 122-14-13) a mis un terme, à compter du 1^{er} janvier 2010, au mécanisme même des mises à la retraite d'office des salariés âgés de 60 à 65 ans réunissant les conditions pour liquider leur pension de retraite au taux plein, en application d'un accord de branche ou d'une convention collective. Les accords conclus et étendus avant le 22 décembre 2006 qui permettaient ces mises à la retraite en contrepartie d'embauches et de mesures de formation professionnelle cesseront de produire leurs effets au 31 décembre 2009.

Une extinction de ces accords collectifs est donc ainsi programmée. À compter de 2010, les mises à la retraite d'office avant 60 ans ne devraient plus être possibles.

La conformité à la Constitution de cette modification a posteriori de la portée d'accords collectifs qui ont été conclus avant le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et l'ont été sous le régime d'une loi antérieure (qui invitait à passer ces accords) a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 14 décembre 2006.

d) La mise en place d'une période transitoire de 2010 à 2013

Alors que les III, IV et V de l'article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 organisent la disparition du mécanisme des mises à la retraite d'office, les I et II de ce même article, qui ont été introduits par voie d'un amendement du Gouvernement sur le texte adopté par la commission mixte paritaire, atténuent substantiellement la portée de ces dispositions. Ils créent une période transitoire courant du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2014 pendant laquelle une nouvelle forme de départ en retraite est possible : il s'agit d'un « départ en retraite avec l'accord de l'employeur », formule permettant d'associer le départ en retraite volontaire avec les avantages financiers et sociaux de la mise en retraite d'office. Sur cette période, les salariés de 60 à 65 ans ayant réuni les conditions pour faire liquider leur retraite au taux plein pourront encore bénéficier des dispositions relatives à la mise à la retraite qui ont été étendues et sont contenues dans des conventions ou accords collectifs conclus entre le 22 août 2003, date d'entrée en vigueur de la loi portant réforme des retraites, et le 22 décembre 2006, date de publication de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (troisième alinéa actuel de l'article L. 122-14-13 du code du travail créé par le II de l'article 106). L'accord doit avoir été signé entre les partenaires sociaux entre ces deux dernières dates mais l'arrêté d'extension peut intervenir sans date limite si ce n'est le 31 décembre 2013.

Ce « départ en retraite avec l'accord de l'employeur » prend tous les caractères de la mise à la retraite sauf qu'il doit recueillir l'assentiment du salarié. En particulier, le régime fiscal et de charges sociales de ses indemnités le rend particulièrement attractif tant pour l'employeur que le salarié, en comparaison de celui prévu pour les indemnités de départ en retraite de droit commun. Le I de l'article 106 organise le régime de cette nouvelle indemnité de départ : cf. point 4 ci-après sur le régime d'imposition.

Dans sa décision du 14 décembre 2006, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif transitoire en jugeant qu'il n'enfreint pas le principe d'égalité et est en rapport direct avec l'objet de l'article 106, qui vise à supprimer la mise à la retraite d'office des salariés de moins de 65 ans tout en évitant de porter une atteinte excessive à l'économie générale des conventions légalement conclues, dans la mesure où il ne fait qu'atténuer sa portée.

3. La procédure de mise à la retraite d'office

Lorsque les conditions permettant la mise à la retraite sont réunies, l'employeur n'est pas tenu de respecter la procédure de licenciement (entretien préalable, notification de la rupture du contrat par lettre recommandée) mais il doit faire connaître clairement au salarié sa volonté de mettre fin à la relation de travail. Un préavis doit être respecté ; sa durée est au moins celle applicable aux licenciements (fixée par les usages ou la convention collective si le salarié justifie d'une ancienneté inférieure à six mois, un mois pour une ancienneté comprise de six mois à deux ans, deux mois pour une ancienneté d'au moins deux ans) ; une convention collective ou le contrat de travail peut prévoir des dispositions plus favorables.

Une indemnité de mise à la retraite doit être versée au salarié. Son montant est au moins égal à celui de l'indemnité légale de licenciement ou à celui de l'indemnité de départ à la retraite prévue par la convention collective ou le contrat de travail si celle-ci est plus importante que l'indemnité légale de licenciement. Il ne peut être inférieur à l'indemnité de départ en retraite prévue dans le contrat de travail ou la convention collective éventuellement applicable (première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 122-14-13 du code du travail).

Le point 1 ci-dessus expose le calcul de l'indemnité légale de départ en retraite.

Le montant minimum de l'indemnité de licenciement pour motif économique est, quant à lui, égal au produit des deux dixièmes du salaire mensuel de référence du salarié par le nombre de ses années d'ancienneté jusqu'à concurrence de dix années auquel sont ajoutés, le cas échéant, deux quinzièmes du salaire mensuel de référence par année d'ancienneté au-delà des dix premières années. Le salaire de référence est égal au douzième de la rémunération des douze mois précédant le licenciement ou, si la formule est plus avantageuse, au tiers des trois derniers mois, étant entendu que, dans ce dernier cas, les primes et gratifications annuelles ou exceptionnelles sont prises en compte selon un montant calculé prorata temporis (article R. 122-2 du code du travail).

4. Le régime d'imposition des indemnités de mise à la retraite

Les régimes fiscal et social des indemnités de départ à la retraite volontaire et de mise à la retraite d'office sont très différents :

– l'indemnité de départ en retraite ne bénéficie, sauf lorsqu'elle est versée dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, que d'une exonération d'impôt sur le revenu plafonnée à 3 050 euros (22° de l'article 81 du code général des impôts) et d'aucun avantage social ;

– l'indemnité de mise à la retraite est assimilée à une indemnité de licenciement et se trouve dès lors exonérée à la fois d'impôt et de cotisations sociales dans la limite de son montant conventionnel ou à défaut légal, voire au-delà de ce montant dans la limite de deux fois le dernier salaire annuel brut du salarié, ou 50 % du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, sans toutefois que la part exonérée excède cinq fois le plafond de la sécurité sociale, soit 160 920 euros en 2007.

Le régime de l'indemnité de « départ à la retraite avec l'accord de l'employeur » est un panachage avantageux des deux régimes.

a) Le régime fiscal

L'article 80 duodecies du code général des impôts pose un principe général d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des indemnités versées à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail. Toutefois, une fraction des indemnités de licenciement et des indemnités de mise à la retraite sont exonérées.

L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a abaissé les limites maximales d'exonération. Auparavant, l'exonération était égale au quart de la première tranche de l'impôt sur la fortune (183 000 euros en 2005). Est désormais exonérée la fraction de l'indemnité de mise à la retraite qui n'excède pas :

– soit deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail, ou 50 % du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale en vigueur à la date du versement des indemnités, soit 13 410 euros par mois ou 160 920 euros annuels pour 2007 ;

– soit le montant de l'indemnité de licenciement prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi, si ce montant est supérieur à cinq fois le plafond de la sécurité sociale en vigueur à la date du versement des indemnités.

L'indemnité de « départ à la retraite avec l'accord de l'employeur » qui peut être servie du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2014 est soumise au même régime fiscal.

b) Le régime des charges sociales

L'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale définit l'assiette de calcul des cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales.

Il prévoit que sont prises en compte « les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur [...], ainsi que les indemnités de départ volontaire versées aux salariés dans le cadre d'un accord collectif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à hauteur de la fraction de ces indemnités qui est assujettie à l'impôt sur le revenu en application de l'article 80 duodecies du [code général des impôts] ».

La circulaire DSS/5B n° 2006-175 du 18 avril 2006 relative aux modalités d'assujettissement à cotisations de sécurité sociale, à CSG et à CRDS des indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail a précisé le régime des charges sociales applicable aux indemnités de mise à la retraite.

Comme en matière fiscale, l'indemnité de mise à la retraite n'est soumise à cotisation sociale que si elle dépasse un certain plafond. Le régime d'assujettissement social s'est calé sur la réforme fiscale intervenue en 2006. En conséquence, l'indemnité est exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la limite la plus élevée des deux suivantes⁽³⁾ :

– deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail, ou la moitié du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, dans la limite de cinq fois le plafond de sécurité sociale en vigueur à la date de versement des indemnités, soit 13 410 euros par mois ou 160 920 euros annuels pour 2007 ;

– le montant de l'indemnité de mise à la retraite prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi.

L'indemnité est exclue de l'assiette de la CSG et de la CRDS dans la limite du montant prévu par la convention collective de branche, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi. Elle demeure soumise à CSG et CRDS pour sa part excédant le montant de l'indemnité de mise à la retraite prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ou à défaut par la loi⁽⁴⁾.

L'indemnité versée au salarié étant égale au montant conventionnel, elle est totalement exonérée de cotisations et de contributions sociales.

Concernant le dispositif transitoire courant du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2014, le deuxième alinéa de l'article L. 122-14-13 du code du travail fixe le régime d'imposition spécial applicable : l'indemnité de « départ à la retraite avec l'accord de l'employeur » est assujettie en totalité à la CSG et à la CRDS mais elle obéit au même régime fiscal et social que celui de l'indemnité de licenciement, c'est-à-dire qu'elle conserve, sur ce point, le régime avantageux applicable aux indemnités de mise à la retraite.

[...]

Au 11 juillet 2007, 109 accords de branche avaient été conclus et étendus dans le cadre juridique institué par la loi du 21 août 2003, sur un nombre total de 138 accords de branche signés (relevé de la direction du travail) ; ces accords couvrent 115 branches professionnelles. Quatre accords ont été signés en 2003, 73 en 2004, 32 en 2005, 27 en 2006 et deux entre le 1^{er} janvier et le 11 juillet 2007.

Depuis la présentation du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors du 6 juin 2006, le nombre d'extensions s'est ralenti, mais ne s'est pas éteint contrairement aux déclarations du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Au second semestre 2006, cinq arrêtés d'extension ont été signés ; de janvier à avril 2007, six nouveaux arrêtés d'extension ont été signés. Sous le Gouvernement de M. François Fillon, trois arrêtés d'extension ont été signés (les 5 et 15 juin 2007) concernant les branches de l'immobilier, des employés, techniciens et agents de maîtrise des travaux publics et du bâtiment.

Une mission de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a remis un rapport en novembre 2006 évaluant entre 86 000 et 107 500 personnes le nombre de mises à la retraite d'office prononcées chaque année avec allocation d'une indemnité de mise à la retraite. Cette estimation peut être rapprochée de l'estimation du nombre de départ à la retraite volontaire avec indemnité de départ : 114 000 à 142 500 personnes.

La CNAV fournit une estimation inférieure du nombre de mises à la retraite : 57 308 en 2006, 63 360 en 2007, 65 960 en 2008, 70 771 en 2009 et 74 923 en 2011.

Les 138 accords de branche couvrent 115 branches employant 6,4 millions de salariés, soit 39,5 % des effectifs salariés affiliés à l'UNEDIC au 31 décembre 2006 (16,2 millions d'emplois salariés).

Le régime transitoire de « départ à la retraite avec l'accord de l'employeur » mis en place par les I et II de l'article 106 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a été supprimé par le XII de l'article 16 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, sur la proposition de M. Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général du projet de loi.

L'article 16 de cette même loi a relevé les taux de prélèvement social sur les indemnités de préretraites, de cessations anticipées d'activité et de mise à la retraite, afin de rendre moins attractifs ces procédures de sortie du marché du travail des travailleurs âgés :

– les taux sont alignés sur les taux de droit commun des prélèvements sociaux sur les indemnités de préretraite (paragraphe I et II : suppression des taux réduits et de l'exonération de CSG ; paragraphe III : fixation à 50 % du taux de la contribution spécifique acquittée par les employeurs) ;

– le taux de la contribution spécifique acquittée par les employeurs sur les avantages de préretraite d'entreprise est relevé (2° du paragraphe III : taux porté à 50 %) et les taux transitoires réduits sont supprimés (paragraphe VI) ;

– les mises à la retraite d'office sont soumises à une contribution spécifique calquée sur celle prévue pour les préretraites d'entreprise (paragraphe VIII et IX : fixation à 50 % du taux de la contribution, avec un taux transitoire de 25 % du 11 octobre 2007 au 31 décembre 2008) ;

– le produit des contributions spécifiques est affecté au régime général (Caisse nationale d'assurance vieillesse) (1° du paragraphe III et paragraphe X) ;

– le régime du départ en retraite avec l'accord de l'employeur introduit par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 est supprimé (paragraphe VI).

Dès l'an passé les mises à la retraite ont donc clairement été identifiées comme un obstacle à la poursuite de l'activité des salariés âgés. C'est pourquoi, dans le cadre du rendez-vous de 2008 sur les retraites, le Gouvernement a souhaité donner un cadre juridique permettant à chaque salarié de retarder selon son souhait le moment de son départ à la retraite. Dans le document présenté le 28 avril 2008, le Gouvernement a soumis à la concertation la proposition suivante : « *les mises à la retraite d'office et les limites d'âge qui existent encore pour différents motifs dans le secteur privé seront supprimées* ». Cette orientation a été confirmée lors de la réunion des ministres en charge de l'emploi des seniors avec les partenaires sociaux ; le communiqué du Gouvernement du 27 juin 2008 indique que « *l'âge ne doit plus constituer un motif permettant à l'employeur de mettre fin au contrat de travail. Le salarié doit pouvoir choisir le moment de son départ à la retraite* ».

Le présent article met en œuvre cette mesure.

Le **I** de l'article abroge les cinq articles du code du travail (articles L. 1237-5, L. 1237-5-1, L. 1237-6, L. 1237-7 et L. 1237-8) autorisant les employeurs à procéder à la mise à la retraite des salariés suivants :

1° ceux âgés d'au moins 65 ans ;

2° ceux âgés de 60 à 65 ans qui peuvent bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein et sous réserve que la mise à la retraite s'effectue dans l'un des cas suivants :

– jusqu’au 31 décembre 2009, dans le cadre d’un accord collectif étendu conclu avant le 1^{er} janvier 2008 fixant des contreparties en termes d’emploi ou de formation professionnelle ;

– en application d’un accord professionnel mentionné à l’article L. 5122-4 en cas de cessation d’activité ;

– dans le cadre d’une convention de préretraite progressive conclue antérieurement au 1^{er} janvier 2005 ;

– dans le cadre du bénéfice de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la date de publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

A ce jour, 138 accords collectifs permettant une mise à la retraite d’office ont été conclus dans 115 branches ; 109 ont été étendus.

L’abrogation de l’ensemble de la base légale des mises à la retraite interviendra au 1^{er} janvier 2010.

Le **II** de l’article définit quatre situations dérogatoires permettant de prononcer transitoirement des mises à la retraite d’office.

Le **1°** du II vise les conventions de préretraite progressive qui ont été conclues antérieurement au 1^{er} janvier 2005. La plupart d’entre elles ont prévu la possibilité d’une mise à la retraite d’office à 65 ans.

Le **2°** du II vise les accords professionnels définissant des actions de reclassement et de reconversion professionnelle qui permettent aux salariés de bénéficier d’un avantage de préretraite : le projet de loi maintient la possibilité pour les employeurs de prononcer une mise à la retraite des bénéficiaires d’une préretraite dès lors que celle-ci prend effet avant le 1^{er} janvier 2010.

Le **3°** du II vise les bénéficiaires de tout avantage de préretraite défini antérieurement à la date de publication de la loi du 21 août 2003 précitée (22 août 2003) dès lors que la préretraite prend effet avant le 1^{er} janvier 2010.

Le **4°** du II vise les accords collectifs du travail conclus et étendus avant le 22 décembre 2006 déterminant des contreparties en termes d’emploi ou de formation professionnelle et prévoyant la possibilité de mettre à la retraite d’office un salarié âgé de 60 à 65 ans pouvant bénéficier du taux plein de liquidation de sa pension de vieillesse. Cette dérogation est maintenue jusqu’au 31 décembre 2009.

Cependant, en application du IV de l’article 106 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, ces derniers accords cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2009. Le 4° est donc redondant.

Les **III** et **IV** de l'article visent à améliorer l'information des administrations sur l'emploi des salariés de 55 ans et plus, leur licenciement ou leur mise à la retraite.

Le V de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (article L. 1221-18 du code du travail) a défini des obligations déclaratives nouvelles. Au plus tard le 31 janvier de chaque année, les employeurs doivent communiquer à l'URSSAF ou aux caisses de la mutualité sociale agricole, qui sont chargées du recouvrement des cotisations et contributions sociales, « *le nombre de salariés partis en préretraite ou placés en cessation anticipée d'activité au cours de l'année civile précédente, leur âge et le montant de l'avantage qui leur est alloué* », « *le nombre de mises à la retraite d'office* » et « *le nombre de salariés âgés de soixante ans et plus licenciés au cours de l'année civile précédant la déclaration* ». Le défaut de production, dans les délais prescrits, de cette déclaration entraîne une pénalité dont le montant est égal à 600 fois le taux horaire du SMIC. Son produit est affecté à la CNAV.

Le III étend l'obligation déclarative en demandant de communiquer le nombre de salariés âgés de 55 ans et plus licenciés ou ayant bénéficié d'une rupture conventionnelle de leur contrat de travail au cours de l'année civile précédente.

Le IV modifie, par coordination, le champ d'application de l'obligation déclarative défini au dernier alinéa de l'article L. 1221-18 du code du travail afin qu'elle englobe les mises à la retraite d'office et les ruptures conventionnelles des contrat de travail des salariés âgés d'au moins 55 ans.

*

Article 62

Autorisation de la poursuite d'activité au-delà des limites d'âge dans la fonction publique

Le présent article autorise les fonctionnaires à prolonger leur activité professionnelle au-delà de la limite d'âge prévue par les statuts du corps auquel ils appartiennent, sans que cette prolongation puisse leur permettre de rester en activité au-delà de 65 ans. A cette fin, un article 1^{er}-3 est inséré dans la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Le dispositif s'inscrit dans la démarche du Gouvernement tendant à permettre à tous les travailleurs qui le souhaitent de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de l'âge normal de la retraite (*cf.* commentaire de l'article 60).

L'article 1^{er}-3 de la loi du 13 septembre 1984 définit un champ d'application de la mesure de prolongation d'activité différent du champ

d'application de la loi du 13 septembre 1984 elle-même. Cette loi concerne en effet les seuls fonctionnaires civils de l'Etat, y compris les magistrats et les fonctionnaires parlementaires.

L'article 1^{er}-3 rend applicable la mesure de prolongation d'activité à tous les fonctionnaires régis par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Les articles 1^{er} et 2 de cette loi définissent ainsi son champ d'application.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Article 1^{er}

La présente loi constitue, à l'exception de l'article 31, le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Article 2

La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.

Le dispositif de l'article 1^{er}-3 s'applique aux fonctionnaires appartenant à des corps ou des cadres d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 65 ans.

Les âges limites d'activité dans la fonction publique civile s'étalent de 50 à 70 ans.

Ils doivent être distingués des âges auxquels un agent peut demander à partir à la retraite avec une pension non minorée par une pénalité financière (ces âges de départ à la retraite s'étalent de 40 à 70 ans⁽¹⁾ : le rapport d'information sur le rendez-vous de 2008 sur les retraites de M. Denis Jacquat n° 1152 classe les principaux corps ou catégories de fonctionnaires civils de l'Etat par ordre croissant de ces âges de départ à la retraite : point IV-A-1, pages 201 et suivantes).

La limite d'âge d'un corps entraîne la mise à la retraite d'office du fonctionnaire atteignant cette limite.

Cependant, un fonctionnaire qui poursuit son activité jusqu'à la limite d'âge bénéficie d'une liquidation de sa pension de retraite publique sans décote (minoration de 0,5 % par trimestre manquant en 2009, relevée progressivement de 0,125 point par année jusqu'à 1,25 % en 2015), quelle que soit la durée d'assurance qu'il peut valider à cette date.

(1) L'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils s'établit pour l'année 2006 à 58 ans et 1 mois, soit en moyenne 2 ans et 10 mois plus tôt que les salariés relevant du régime général.

La majorité des corps fixe cette limite à 65 ans mais les corps de fonctionnaires correspondant à des services dits actifs placent, en général, cette limite à 55 ou 60 ans.

Le tableau ci-après répertorie les limites d'âge des corps de fonctionnaires des trois fonctions publique classés en catégorie active et mentionne les âges à partir desquels ces fonctionnaires peuvent partir à la retraite.

Le 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaire de retraite définit la catégorie active : elle couvre « *les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ».

La nomenclature de ces emplois est établie par décret en Conseil d'Etat.

Dans la fonction publique d'Etat, 202 500 agents titulaires occupaient un emploi classé en catégorie active au 31 décembre 2006, soit 8 % de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

Dans la fonction publique territoriale, les fonctionnaires en catégorie active représentaient 5 à 10 % des effectifs totaux.

Le rapporteur ne dispose pas d'une quantification pour la fonction publique hospitalière.

Les agents titulaires ayant accompli plus de 15 ans de services actifs partent en moyenne à la retraite nettement après 55 ans dans les trois fonctions publiques : pour la fonction publique d'Etat, l'âge moyen est d'environ 56 ans et dix mois, pour la fonction publique territorial il est de 57 ans et pour la fonction publique hospitalière de 55 ans et demi.

L'écart d'âge moyen de départ entre les catégories actives et sédentaires est proche de cinq ans dans la fonction publique d'Etat ; il est de près de deux ans et demi dans la fonction publique territoriale et de deux ans et un trimestre dans la fonction publique hospitalière.

**Âge de départ à la retraite avant 60 ans et
limite d'âge des corps classés en catégorie active de fonctionnaires civils**

	Âge d'ouverture des droits à la retraite	Limite d'âge
Fonction publique de l'Etat		
Personnels actifs de la police nationale	50 ans si 25 ans de services	55 ans (a)
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	50 ans	57 ans
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	55 ans	60 ans
Personnels de surveillance des douanes		
Instituteurs (b)		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat		
Educateurs de la protection judiciaire de la jeunesse		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires		
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)		62 ans
Fonction publique territoriale		
Agents des réseaux souterrains des égouts	50 ans	60 ans
Sapeurs pompiers professionnels	55 ans	
Agents de salubrité		
Agents de police municipale		
Agents de surveillance de la préfecture de police		
Agents d'entretien (certains emplois)		
Agents techniques (certains emplois)		
Fonction publique hospitalière		
Personnels paramédicaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades (c)	55 ans	60 ans
Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades		
Puéricultrice en fonction dans les services de pédiatrie		
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)		
Agents d'entretien (certaines fonctions)		
Agents de service mortuaire et de désinfection		

(a) : 57 ans pour les commissaires et les commissaires principaux ; 58 ans pour les commissaires divisionnaires.

(b) : 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.

(c) : surveillants, infirmiers, infirmiers spécialisés, aides soignants, agents de services hospitaliers, sages-femmes.

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (rapport d'activité 2007)

La loi prévoit une possibilité de reculer la limite d'âge dans deux cas :

– les fonctionnaires ayant des enfants à charge au moment où ils atteignent la limite d'âge : une prolongation d'une année par enfant à charge est accordée dans la limite de trois ans de prolongation ;

– les fonctionnaires ayant trois enfants vivants à l'âge de 50 ans : une prolongation d'une année leur est accordée à condition qu'ils soient reconnus aptes physiquement à continuer à exercer leur emploi.

L'article 1^{er}-1 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984, introduit par l'article 69 de la loi du 21 août 2003, a également permis aux fonctionnaires n'ayant pas la totalité des annuités nécessaires pour obtenir la liquidation de leur pension au taux maximum au moment où ils atteignent l'âge limite de leur corps ⁽¹⁾ de rester en activité au-delà de cette limite d'âge à condition d'en faire la demande et sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique.

Ce maintien en activité ne peut excéder dix trimestres et, en tous les cas, ne peut permettre aux fonctionnaires de rester en activité au-delà de la durée des services liquidables leur permettant d'obtenir une pension de retraite au taux maximum.

Dans les trois cas, les périodes travaillées après la limite d'âge sont prises en compte pour le calcul de la pension (article L. 10 du code des pensions civiles et militaires de retraite et article 1^{er}-1 de la loi du 13 septembre 1984).

Le dispositif de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge mis en place par le présent article ne remet pas en cause les possibilités de recul de la limite d'âge ouvertes par l'article 4 de la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté.

**Article 4 de la loi du 18 août 1936
concernant les mises à la retraite par ancienneté**

Les limites d'âge sont reculées d'une année par enfant à charge, sans que la prolongation d'activité puisse être supérieure à trois ans. Les enfants pris en compte pour l'application de la présente disposition sont ceux qui sont définis par les lois et règlements régissant l'attribution des prestations familiales, ainsi que ceux qui ouvrent droit au versement de l'allocation aux adultes handicapés.

Les limites d'âge seront également reculées d'une année pour tout fonctionnaire et employé civil qui, au moment où il atteignait sa cinquantième année, était parent d'au moins trois enfants vivants, à la condition qu'il soit en état de continuer à exercer son emploi. Toutefois, cet avantage ne peut se cumuler avec celui prévu à l'alinéa précédent que si l'un des enfants à charge est atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 p. 100 ou ouvre droit au versement de l'allocation aux adultes handicapés.

(1) La pension publique est liquidée sans décote lorsque le fonctionnaire reste en activité jusqu'à la limite d'âge prévue par les statuts de son corps mais cette pension est liquidée à un taux inférieur au taux maximum de 75 % s'il ne réunit pas le nombre de trimestres exigé pour obtenir une liquidation au taux maximum (le taux de 75 % est proratisé par rapport à ce nombre limite ou de référence de trimestres).

Toutefois, la disposition de l'alinéa 1^{er} ne pourra pas avoir pour résultat de retarder la limite d'âge au-delà de soixante-treize ans pour les fonctionnaires et employés civils classés dans la catégorie A et au-delà de soixante-huit ans pour les fonctionnaires et employés civils de la catégorie B, et celle de l'alinéa 2 de soixante et onze ans et soixante-six ans.

Le nouvel article 1^{er}-3 pose une règle de portée générale : tous les fonctionnaires entrant dans son champ rappelé ci-dessus pourront bénéficier à compter du 1^{er} janvier 2010 d'un maintien en activité au-delà de la limite d'âge du corps auquel ils appartiennent. Cependant, pour bénéficier de la mesure, ils doivent en faire la demande. L'autorité hiérarchique pourra leur refuser la prolongation d'activité uniquement eu égard à leur aptitude physique. On notera que le projet de loi ne prévoit pas le motif de refus usuel dans le droit de la fonction publique tenant à « l'intérêt du service ».

L'aptitude sera vérifiée à la demande de l'administration. Le décret d'application définira la procédure mais pas la notion d'aptitude physique. Le Gouvernement entend s'appuyer sur les procédures et les médecins agréés en place. Un place de la décision d'aptitude sera possible comme c'est le cas actuellement.

L'exigence d'une demande de la part du fonctionnaire permet à l'autorité hiérarchique d'optimiser la gestion des effectifs et d'ordonner le contrôle de l'aptitude physique. En l'absence d'une telle démarche, il conviendrait de mettre en place une sorte de préavis de départ qui n'existe pas dans la fonction publique. Les recrutements, qui sont réalisés selon une procédure très lourde en raison de l'organisation des concours, seraient très difficiles à prévoir plusieurs mois à l'avance en l'absence de cette formalité de demande. Il semble difficile de fixer un délai de demande préalable inférieur à six mois.

Le dispositif de l'article vise à accorder un véritable droit au maintien en activité sous réserve de l'aptitude physique : dès lors qu'il la demande et qu'il est apte physiquement, le fonctionnaire pourra bénéficier de la prolongation d'activité. C'est le sens de la réforme voulue par le Gouvernement, à savoir lever les obstacles empêchant certains fonctionnaires de prolonger leur activité professionnelle ; les limites d'âge sont en effet considérées par de nombreux fonctionnaires comme de véritables « clauses couperet » les empêchant, contrairement à leur souhait, de prolonger leur activité professionnelle.

Cependant, le Gouvernement propose de ne pas permettre au fonctionnaire de rester en activité en application de cette mesure au-delà de l'âge de 65 ans, sauf si les statuts de son corps prévoient une limite d'âge supérieure.

Il s'agit d'une grande différence par rapport au droit applicable dans le secteur privé où les mises à la retraite d'office à 65 ans sont supprimées (cf. article 60 du projet de loi). Cette divergence est justifiée par trois motifs :

– le fonctionnaire ne travaille pas sur la base d'un contrat de travail : il exerce son activité professionnelle en vertu d'une position statutaire et réglementaire qui fait que sa situation de travail n'est pas le résultat d'une négociation avec l'employeur mais est entièrement définie par la loi et les règlements ; le licenciement n'est pas possible pour l'employeur d'un fonctionnaire (seules une radiation des cadres pour motif disciplinaire, beaucoup plus rare que le licenciement pour faute grave du secteur privé, ou une radiation pour incapacité définitive médicalement constatée sont possibles) ;

– l'employeur public ne choisit pas son fonctionnaire contrairement à l'employeur d'un salarié dans le secteur privé : le fonctionnaire est recruté par concours ; une administration le reçoit en affectation et doit le gérer jusqu'à son départ ;

– la priorité du Gouvernement est actuellement de diminuer le nombre de fonctionnaires en ne procédant au remplacement que d'un fonctionnaire partant à la retraite sur trois en 2008 (22 921 postes supprimés en 2008) puis, à partir de 2009, d'un sur deux (30 627 postes supprimés en 2009) ; permettre le maintien en activité sans limite d'âge pourrait nuire à la réalisation de cet objectif majeur de la législature ; au-delà, le rapporteur estime indispensable d'aligner les règles de la fonction publique sur celles du secteur privé et permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de rester en activité sans limite d'âge.

Un décret en Conseil d'Etat définira les conditions du maintien en activité prévu par ce nouvel article 1^{er}-3.

Par coordination, le deuxième alinéa de l'article 1^{er}-3 rend inapplicables aux fonctionnaires atteignant la limite d'âge de leur corps les dispositions des statuts des trois fonctions publiques relatives aux congés de longue maladie ⁽¹⁾, aux congés de longue durée pour certaines affections graves (tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis) ⁽²⁾ et à la reconnaissance d'incapacité d'un fonctionnaire à l'exercice de ses fonctions ⁽³⁾.

Dans ces trois cas, lorsque le maintien en activité n'est pas accordé conformément à la procédure prévue par les statuts des trois fonctions publiques,

(1) 3^o de l'article 34 et article 34 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 3^o de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, 3^o de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(2) 4^o de l'article 34 et article 34 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 4^o et 4^o bis de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, 4^o de l'article 41 et article 41-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(3) Article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, articles 81 à 86 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, articles 71 à 76 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

la mesure générale prévue par le premier alinéa de l'article 1^{er}-3 ne s'appliquera pas : le fonctionnaire sera radié et admis à la retraite selon les règles de droit commun relatives à la liquidation des pensions des fonctionnaires civils (1^o du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Enfin, le dernier alinéa de l'article 1^{er}-3 reprend une disposition figurant dans l'article 1^{er}-1 de la loi du 13 septembre 1984 : les périodes de maintien en activité ouvertes par le nouveau dispositif sont prises en compte dans la constitution et la liquidation des droits à pension du fonctionnaire. Le projet de loi précise en outre qu'elles « *peuvent ouvrir droit à la surcote, dans les conditions prévues à l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite* ». Il s'agit, en fait, non pas d'une possibilité mais d'un droit à l'application de la surcote dès lors que les conditions requises pour en bénéficier sont réunies (âge de 60 ans, bénéfice du taux maximum de liquidation). Une autre interprétation n'aurait pas de sens.

*

Article 63

Réforme de l'indemnité temporaire de retraite versée aux pensionnés civils et militaires de l'État résidant en outre-mer

Cet article vise à réformer profondément les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire de retraite (ITR), communément appelée « surpension ».

1. Rappel des conditions d'attribution de l'ITR

Les personnels civils et militaires de l'État qui prennent leur retraite à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou dans les trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna) bénéficient, en application du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952, d'une majoration spécifique de leur retraite, sous forme d'une « indemnité temporaire de retraite (ITR) », dont le montant varie selon la collectivité de résidence. Aucune autre condition que celle d'être titulaire d'une pension de retraite de l'État et de prendre sa retraite dans l'une des collectivités précitées n'est fixée par la réglementation. Cette majoration de pension est souvent versée au bénéfice de pensionnés métropolitains qui n'ont aucun lien réel avec ces collectivités d'outre mer puisqu'elle n'est pas subordonnée à l'obligation d'avoir été en poste dans ces territoires ou d'y avoir des attaches familiales.

Outre les anciens fonctionnaires civils ou militaires titulaires d'une pension à titre personnel, ce régime bénéficie aussi aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité ainsi qu'aux ayants cause (pensions de réversion et pensions d'orphelin).⁽¹⁾

(1) Cet avantage a été étendu aux titulaires de pensions militaires d'invalidité par le décret n°54-1293 du 24 décembre 1954.

Le taux de majoration de la pension est de 35 % à la Réunion et à Mayotte, de 40 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 75 % dans les collectivités du Pacifique. Les revenus provenant de cette indemnité bénéficient en outre des régimes fiscaux particuliers applicables aux contribuables d'outre-mer. Ainsi, à l'exception de la Réunion, collectivité départementale où elle relève du droit commun, la majoration n'est soumise ni à la contribution sociale généralisée (CSG), ni à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et elle n'est pas imposable sur le revenu, en fonction de dispositions spécifiques qui varient selon le territoire concerné. La seule exigence posée par le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 porte sur les conditions de résidence, qui doivent être « *au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service* ».

On estime que 34 000 personnes perçoivent cette indemnité temporaire en 2008, dont le coût pour le budget de l'État est évalué à 315 millions d'euros, alors qu'elles n'étaient que 9 600 en 1989.

Plusieurs justifications sont avancées pour expliquer que cet avantage obsolète n'ait pas été encore réformé.

Cette majoration de pension servie outre-mer s'inspire tout d'abord du principe général d'identité de traitement entre fonctionnaires actifs (qui bénéficient des majorations de rémunération en cas de service en outre-mer) et les pensionnés. Les textes fondant l'indemnité ont respecté cette volonté d'égalité de traitement puisque les conditions de résidence doivent être au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité. Mais l'administration n'a jamais été en mesure de contrôler l'effectivité de la condition de résidence des pensionnés, qui bien souvent ont fait le choix délibéré de venir s'installer dans ces territoires : en Nouvelle-Calédonie, 83 % des bénéficiaires de l'ITR sont originaires de la métropole et près de la moitié d'entre eux sont des retraités militaires.

Les raisons historiques de la création de l'indemnité temporaire ne justifient pas non plus son maintien jusqu'à aujourd'hui.

Le décret précité de 1952 est intervenu dans des conditions de droit et de fait qui n'existent plus. Il concernait en effet les territoires français d'outre-mer dans lesquels avaient cours le franc CFA (ce qui explique son application à La Réunion) et le franc Pacifique (CFP). Il convenait alors de compenser les effets du mode de calcul et de versement des pensions défavorables à leurs bénéficiaires. S'agissant du franc CFP, maintenu dans les collectivités du Pacifique, sa parité étant alignée sur celle de l'euro, cette argumentation n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

L'ITR avait aussi pour objet de compenser les handicaps d'éloignement et d'enclavement de ces territoires d'outre mer, mais ils se sont notablement réduits aujourd'hui avec le développement du transport aérien. En 1952, les conditions de voyage étaient beaucoup plus longues et hasardeuses, rendant ainsi beaucoup plus

aigu le sentiment d'éloignement de la métropole. Les frais d'importation de la plupart des denrées nécessaires à un style de vie européen étaient tels qu'une compensation financière apparaissait comme une mesure d'équité.

Des justifications d'ordre économique ont aussi été avancées. Les collectivités d'outre-mer où cette indemnité peut être servie considèrent qu'elle est un des éléments de leur équilibre économique et financier, directement ou indirectement, par l'effet d'entraînement qu'elle peut avoir sur le commerce, l'emploi et la construction.

La pertinence des suspensions, qui constituent l'un des transferts de la métropole vers les collectivités ultramarines, peut s'apprécier au regard de deux éléments, la compensation d'écarts de prix et l'effet sur le PIB.

Selon les informations recueillies à ce sujet par la mission d'audit de modernisation ⁽¹⁾, qui reposent sur les données actualisées de l'INSEE, les écarts de prix entre la métropole et les départements d'outre-mer (DOM) seraient de l'ordre de 10 à 20 points. Cet écart est donc bien inférieur à la majoration de 35 %.

Dans les collectivités d'outre-mer, les données sont plus difficiles à établir dès lors que la compétence en matière de statistiques et de prix a été transférée aux autorités territoriales. Les données disponibles mettent en évidence un écart de l'ordre de 10 points. Elles permettent également de souligner que ces collectivités ont, de façon générale, une maîtrise de l'inflation, qui se traduit par une hausse de l'indice des prix plus faible qu'en métropole.

Ainsi, ces enquêtes, même non exhaustives, permettent de souligner que les écarts de prix sont sans commune mesure avec les taux des suspensions.

S'agissant de leur effet sur le PIB, les suspensions – comme les surrémunérations d'activité – permettent de distribuer des revenus qui ont un impact sur la consommation et donc la croissance et l'emploi. La mesure de leur effet sur le PIB est cependant délicate. On peut bien évidemment rapprocher le montant d'un transfert de celui du PIB. Ainsi, par exemple :

– à la Réunion, les suppléments de retraite ont représenté, selon une étude de l'INSEE de 1997, environ 2 % du PIB.

– en Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des pensions et suspensions représenterait environ un peu moins de 3 % du PIB, selon une estimation de la Trésorerie générale (citée par la mission d'audit de modernisation précitée).

Pour autant, ces données ne peuvent être prises telles quelles car elles ne tiennent pas compte du taux d'épargne des ménages qui perçoivent les

(1) *Rapport sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer - Mission commune de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et du Contrôle général des armées (novembre 2006).*

surpensions. Les travaux disponibles permettent de penser que le taux d'épargne engendré par les surpensions est élevé :

– des travaux réalisés sur La Réunion montrent que les taux d'épargne diffèrent de façon significative entre les « expatriés » (taux de 25 %) et les salariés qualifiés ou non qualifiés locaux (taux de 12 %) ;

– l'enquête « Budget des familles » réalisée par l'INSEE sur les DOM en 2001 montre que les ménages fonctionnaires de l'État épargnent une part nettement plus importante de leur revenu que les salariés du secteur privé ou les fonctionnaires des collectivités territoriales ; l'écart atteindrait 6 à 8 points.

Faute de justification monétaire ou économique, de nombreuses institutions ont demandé la suppression des surpensions.

Dans son rapport particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'État d'avril 2003, la Cour des comptes soulignait déjà le caractère « *quasi impossible* » du contrôle de ce dispositif et procédait à une analyse générale très critique de celui-ci. Elle concluait qu'« *il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite* ».

La même année, un rapport d'information de l'Assemblée nationale, présenté par M. Marc Laffineur, sur la fonction publique de l'État et la fonction publique locale outre-mer a évoqué le même sujet en le limitant toutefois aux DOM, et en évoquant l'originalité de La Réunion par rapport aux trois autres DOM où l'indemnité temporaire n'est pas applicable. La conclusion de ce rapport allait en tout état de cause dans le même sens que la Cour des comptes.

Au Sénat, les sénateurs de l'outre-mer, qui se sont exprimés à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2006 sur un amendement de M. Jean Arthuis visant à limiter cet avantage, ont reconnu qu'il est difficile à justifier et qu'il donne lieu à des abus. Ils ont cependant demandé le report de cette mesure dans l'attente de compléments d'information sur l'impact que pourrait avoir la suppression de cette indemnité sur les économies locales.

2. Une réforme devenue indispensable

Comme il a déjà été indiqué, cet avantage de retraite est fondé sur une réglementation ancienne et n'a plus aujourd'hui aucune justification économique. Par ailleurs, ce dispositif a un coût considérable pour les finances publiques, évalué à 315 millions d'euros pour 2008 et qui va croissant, le nombre de bénéficiaires s'étant accru de 87 % en dix ans. Sur les trois dernières années, les crédits consacrés à l'ITR ont augmenté de plus de 10 % par an.

Cet avantage a, de plus, entraîné de nombreux abus, voire des fraudes caractérisées, l'obligation de résidence effective (avec interdiction de s'absenter

plus de 40 jours par an du territoire de résidence) n'étant pas véritablement contrôlée par les trésoreries générales.

Ce dispositif engendre enfin des situations inéquitables. Les suspensions ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane, ni aux agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale. Elles n'existent pas non plus dans le secteur privé. Dès lors que le fondement historique de l'ITR a disparu, cette différence de traitement apparaît inéquitable.

Le rapporteur souhaite ici se faire l'écho des propos de M. Dominique Leclerc, sénateur, qui a présenté une proposition de loi en juillet 2007, visant à mettre fin à cette indemnité et dont les analyses sur la nécessité de la réformer sont très convaincantes : il souligne tout d'abord l'incohérence du *statu quo* sur les majorations de pensions outre-mer, au moment où la préservation des régimes de retraite impose, à l'inverse, d'importants efforts aux assurés sociaux. Il rappelle ensuite l'existence de multiples fraudes pratiquées par des Français de métropole se faisant domicilier fictivement dans ces territoires, ce qui contrevient à l'esprit de la réforme des retraites de 2003 et porte atteinte à l'image même de l'outre-mer. Il espère enfin que les économies réalisées par la mise en extinction de cette mesure hautement contestable permettront de dégager des moyens nouveaux pour satisfaire les besoins sociaux bien réels de l'outre-mer. N'oublions pas, que l'enveloppe budgétaire destinée au logement social outre-mer est presque deux fois moindre que le montant aujourd'hui accordé à ces majorations de pension.

3. Le dispositif du projet de loi

Selon les informations communiquées au rapporteur par le secrétariat d'État chargé de la fonction publique, le Gouvernement a préféré recourir à la loi pour réformer le dispositif de l'indemnité temporaire de retraite dont les textes fondateurs sont pourtant réglementaires car cette indemnité doit être analysée comme une majoration de retraite constituant, au regard du droit de la fonction publique, un avantage de retraite. Un faisceau d'indices montre le caractère d'avantage de retraite de ces suspensions et non leur caractère d'indemnité, donc de rémunération : le champ des bénéficiaires est circonscrit aux pensionnés de la fonction publique d'État ; les suspensions sont calculées à partir du montant des pensions civiles et militaires de retraite liquidées ; les règles de cumul de revenu sont celles applicables aux pensionnés de l'État ; le financement des suspensions est assuré par le compte d'affectation spéciale dédié aux pensions de l'État ; la suspension est réversible au conjoint survivant ce qui renforce son caractère d'avantage de retraite car la réversion est totalement étrangère aux règles applicables aux rémunérations versées aux fonctionnaires.

Il faut donc bien passer par un dispositif législatif pour modifier l'ITR, les avantages de retraite faisant partie des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État dont la loi doit fixer les règles, selon les termes de l'article 34 de la Constitution.

Par ailleurs, les dispositions de cet article ne sont pas codifiées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite car elles ont un caractère temporaire, le mécanisme de l'ITR devant cesser à compter du 1^{er} janvier 2028.

S'inspirant des préconisations du rapport d'audit de modernisation, le dispositif vise à supprimer le mécanisme des suspensions mais prévoit un dispositif transitoire plus long que celui proposé par l'audit (3 à 5 ans). La réforme met en place un mécanisme de plafonnement de l'ITR qui sera différencié selon qu'il s'applique aux bénéficiaires actuels de l'ITR ou aux nouveaux bénéficiaires. Pour les nouveaux bénéficiaires, les conditions d'attributions seront plus restrictives : ils seront tenus, soit de justifier d'une durée de service de quinze années en tant que fonctionnaires dans ces collectivités d'outre-mer, soit d'être originaires d'une de ces collectivités.

Le **I** énonce la définition de l'indemnité temporaire en reprenant le dispositif prévu par le décret précité de 1952 : il s'agit d'une majoration du montant de la pension accordée aux fonctionnaires pensionnés relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, dont le pourcentage est fixé par décret, et varie selon la collectivité de résidence.

L'indemnité conserve le même champ d'application géographique. Elle concerne donc seulement les collectivités de La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et les trois collectivités du Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie Française.

Le **II** détermine les conditions d'attribution de l'ITR pour les nouveaux bénéficiaires de cette majoration.

Une première condition alternative est posée par le 1^o du I : à compter du 1^{er} janvier 2009, les demandeurs devront justifier, outre de leur résidence effective dans la collectivité pour laquelle ils sollicitent l'ITR, soit de quinze ans de services effectifs dans les collectivités ouvrant droit au dispositif de l'ITR, soit répondre aux critères d'éligibilité pour bénéficier des congés bonifiés. Il s'agit ainsi de s'assurer que le demandeur a des liens étroits avec les collectivités d'outre mer, soit parce qu'il y a travaillé plusieurs années, soit parce qu'il en est originaire (le demandeur doit prouver, par tous moyens, qu'un de ces territoires représente « *le centre de ses intérêts matériels et moraux* »).

La deuxième condition énoncée au 2^o et cumulative avec celle posée précédemment impose au demandeur de devoir justifier d'une carrière complète, soit 160 trimestres d'activité en 2008, 161 trimestres en 2009, *etc.*, permettant d'obtenir une pension au taux maximum de 75 % du traitement (régime défini à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Enfin, les nouveaux bénéficiaires devront faire valoir leur droit à l'ITR dans les cinq années suivant leur cessation d'activité. Un retraité ayant passé plusieurs années en métropole ne pourra plus bénéficier de cet avantage s'il

décide, dix ans après le début de sa retraite, de venir s'installer dans une collectivité du Pacifique, par exemple.

L'indemnité temporaire de retraite ne sera plus attribuée à de nouveaux bénéficiaires à compter du 1^{er} janvier 2028 ; l'exposé des motifs de l'article ne précise pas les raisons du choix de cette date.

Le **III** apporte des précisions sur le mécanisme de plafonnement de l'indemnité versée aux *nouveaux* bénéficiaires et sur le droit à réversion de cet avantage.

Le montant de l'indemnité est déterminé lors de la première mise en paiement de la pension mais il pourra être plafonné si le total annuel des indemnités est supérieur à une limite fixée par décret. D'après les informations communiquées au rapporteur, ce plafond devrait être fixé à 8 000 euros par an pour les nouveaux bénéficiaires à compter de 2009 ; pour les nouveaux bénéficiaires à compter de 2019, ce plafond sera progressivement diminué. La rédaction du texte semble indiquer que ce plafonnement sera unique et commun à toutes les collectivités de résidence concernées.

Il est en outre précisé que lorsque l'indemnité temporaire est fixée en cours d'année, le plafond sera calculé au *pro rata* de la durée effective d'attribution de l'indemnité sur l'année considérée.

L'ITR pourra faire l'objet d'une réversion au conjoint survivant du pensionné mais le projet de loi fixe une condition de résidence à ce dernier. Si le bénéfice de l'ITR a été accordé suite à une activité en outre-mer, le conjoint survivant aura pour obligation de résider effectivement dans l'une de collectivités ouvrant droit à l'ITR. Si l'ITR a été accordée en raison des liens familiaux avec une collectivité donnée, le conjoint survivant devra continuer à vivre dans cette collectivité.

Le **IV** concerne les anciens bénéficiaires et apporte des précisions sur le mécanisme de plafonnement de l'indemnité temporaire et sur le droit à réversion de cet avantage.

Contrairement à ce qui est prévu pour les nouveaux bénéficiaires, le plafonnement de l'ITR sera différencié selon la collectivité de résidence et son montant sera décroissant jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Selon l'exposé des motifs, le plafond devrait être de 10 000 euros par an à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 18 000 euros dans les collectivités du Pacifique au terme des dix prochaines années.

L'ITR pourra faire l'objet d'une réversion mais le conjoint survivant devra résider effectivement dans l'une des collectivités ouvrant droit à cet avantage.

Le **V** définit le régime applicable aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. À la différence des

retraités civils ou militaires, ces bénéficiaires ne verront pas leur avantage plafonné qu'ils soient anciens ou futurs bénéficiaires de l'ITR. En revanche comme pour les autres pensionnés, l'ITR cessera de leur être versée à compter du 1^{er} janvier 2028.

Le **VI** porte sur les modalités de contrôle de l'attribution de l'ITR. Les services de la direction générale des finances publiques, c'est-à-dire les trésoreries générales au niveau local, sont chargés de la vérification des conditions d'attribution de cet avantage et du contrôle de l'effectivité de la résidence.

Rappelons que, jusqu'à présent, ces contrôles sont restés plutôt théoriques, l'administration acceptant une déclaration sur l'honneur attestant du maintien de la résidence dans la collectivité considérée. Un obstacle juridique a en effet rendu délicate l'organisation de véritables contrôles sur la réalité de la résidence. L'article 60 de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer avait habilité les services du Trésor public à « *procéder aux contrôles des conditions de résidence effective pour le paiement des compléments de pensions* » civiles ou militaires de retraite sans que puisse leur être opposé le secret professionnel. Mais le Conseil d'État a ruiné l'efficacité de cette mesure en jugeant illégales les dispositions réglementaires qui auraient permis son application en imposant aux voyageurs arrivant dans ces territoires de remplir une « *fiche spéciale d'identité* » ou une « *feuille de renseignement* » pour les autorités de police. Aux yeux du juge administratif, ces formalités apportent « *à la liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République des restrictions qui ne sont pas justifiées par des nécessités propres* » à ces territoires d'outre-mer (arrêts CE, 20 décembre 1995, Vedel et Jannot, req. n° 132183 et n° 142913.-CE, 1^{er} octobre 2001, req. n° 214223).

En cas d'infraction volontaire aux règles d'attribution de l'indemnité temporaire, le texte prévoit une interruption définitive du versement de l'avantage. La rédaction de cet alinéa gagnerait à être précisée pour prévoir une possibilité de suspension du droit dans l'attente d'une décision de justice.

Le **VII** précise que l'indemnité temporaire est soumise aux mêmes règles en matière de cumul que la pension à laquelle elle se rattache.

*

Article 64

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2009

Cet article fixe à 190,6 milliards d'euros l'objectif de dépenses de la branche vieillesse (qui inclut les dépenses d'invalidité au-delà de 60 ans) pour l'année 2008, soit une augmentation de 6,1 % par rapport à l'objectif voté pour 2008 (contre une augmentation de 4,4 % l'an passé).

L'objectif de dépenses porte sur l'ensemble des dépenses des régimes et non sur les seules prestations. Ces dépenses comprennent :

– les prestations sociales légales ou extralégales d'assurance vieillesse correspondant à des droits directs ou dérivés, d'assurance veuvage et les prestations d'invalidité servies à des bénéficiaires de droits directs âgés de plus de soixante ans ou des bénéficiaires de droits dérivés ;

– les prestations des services sociaux (notamment la prise en charge partielle des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux) ;

– les frais de gestion engagés par les organismes de sécurité sociale ;

– les transferts entre régimes de protection sociale ;

– les frais financiers et les autres dépenses.

Depuis la loi organique du 2 août 2005, le périmètre des régimes de base obligatoires de sécurité sociale dont les dépenses sont retracées dans l'objectif arrêté par le projet de loi de financement de la sécurité sociale a changé : les dépenses des régimes de moins de vingt mille cotisants ou bénéficiaires ne sont plus retranchées ; les régimes concernés par l'objectif sont définis dans une annexe triennale au projet de loi de financement. Cette annexe a été publiée avec le projet de loi pour 2007 ; elle englobe 29 régimes d'assurance vieillesse (cf. document triennal – *Liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale*).

Le tableau suivant retrace les objectifs de dépenses de la branche vieillesse-invalidité et l'écart constaté avec les dépenses effectives.

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage

(en milliards d'euros)

	Objectif du PLFSS pour l'année N	Objectif révisé dans le PLFSS N+1	Ecart	Réalisation
2001	126,59	126,65	+ 0,05 %	128,8
2002	136,08	135,96	– 0,09 %	133,9
2003	140,36	140,7	+ 0,24 %	138,5
2004	146,6	146,8	+ 0,13 %	147,3
2005	160,5	155,2	– 3,30 %	156,4
2006	161,0	162,7	+ 1,06 %	163,2
2007	170,6	172,1	+ 0,88 %	172,9
2008	179,7	181,2	+ 0,83 %	—
2009	190,6	—	—	—

Sources : articles des projets de loi de financement de la sécurité sociale (sauf réalisations avant 2004).

En application de la loi organique du 2 août 2005, le projet de loi fixe également un sous-objectif de dépenses pour le seul régime général de la sécurité sociale : 100,3 milliards d'euros pour 2009.

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage du régime général

(en milliards d'euros)

	Objectif du PLFSS pour l'année N	Objectif révisé dans le PLFSS N+1	Écart	Réalisation
2004	—	—	—	74,9
2005	—	80,1	—	80,7
2006	83,1	84,7	+ 1,92 %	84,8
2007	88,9	90,0	+ 1,24 %	90,3
2008	94,3	95,6	+ 1,38 %	—
2009	100,3	—	—	—

Sources : articles des projets de loi de financement de la sécurité sociale votés.

Le présent projet de loi prévoit une progression de 5,2 % de l'objectif de dépenses d'assurance vieillesse des régimes de base pour 2009 par rapport à l'objectif révisé pour 2008.

Cette augmentation n'avait été que de 4,4 % l'an passé (objectif 2008 par rapport à l'objectif révisé pour 2007) et de 4,8 % il y a deux ans.

Cette accélération s'explique par l'accroissement rapide du montant des dépenses liées au service des prestations légales d'assurance vieillesse qui résulte de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, à l'avancement de l'âge moyen de liquidation des pensions de retraite, au maintien à un niveau supérieur aux prévisions du nombre de départs anticipés pour carrière longue (alors même que le nombre de ces départs anticipés diminue), à la revalorisation importante des pensions de retraite due à l'augmentation supérieure aux prévisions de la hausse des prix à la consommation hors tabac.

Le tableau suivant retrace l'état des comptes des différents régimes de base d'assurance vieillesse-veuvage-invalidité-décès.

Il s'agit d'un tableau des prestations légales dont le périmètre n'est pas exactement celui de l'objectif de dépenses arrêté par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Prestations légales vieillesse-veuvage-invalidité-décès des régimes de base

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Régime général (hors adossement IEG)	71 790	76 139	80 853	6,2	85 641	5,9	90 853	6,1
Salariés agricoles	4 958	5 102	5 258	3,1	5 418	3,0	5 562	2,7
Exploitants agricoles	8 403	8 473	8 633	1,9	8 700	0,8	8 763	0,7
Régimes agricoles	13 361	13 574	13 891	2,3	14 119	1,6	14 324	1,5
Fonctionnaires de l'État	35 420	37 317	39 266	5,2	41 246	5,0	43 550	5,6
Ouvriers de l'État	1 594	1 622	1 652	1,8	1 675	1,4	1 704	1,8
Collectivités locales	9 510	10 217	11 019	7,8	11 807	7,2	12 731	7,8
Mines	1 879	1 857	1 841	-0,9	1 817	-1,3	1 812	-0,3
IEG (base)	3 152	3 245	3 369	3,8	3 592	6,6	3 745	4,3
SNCF	4 605	4 713	4 837	2,6	4 960	2,5	5 110	3,0
RATP	724	751	793	5,6	834	5,2	873	4,7
Marins	1 045	1 055	1 064	0,9	1 075	1,1	1 087	1,1
CRPCEN	539	570	607	6,6	647	6,6	683	5,5
Banque de France	264	267	277	4,0	288	3,8	293	1,6
FSAVCF	99	94	90	-4,6	84	-6,1	81	-4,5
SEITA	151	151	153	11	155	1,5	158	1,5
Autres petits régimes spéciaux	241	193	42	0,7	43	2,6	44	2,0
Régimes spéciaux	59 274	62 053	65 010	5,0	68 224	4,9	71 870	5,3
ORGANIC (régime de base)	3 141	3 250	3 355	3,2	3 467	3,3	3 623	4,5
CANCAVA (régime de base)	2 467	2 608	2 749	5,4	2 889	5,1	3 053	5,7
CNAVPL (régime de base)	678	718	774	7,7	826	6,7	891	8,0
CNBF (barreaux français) (régime de base)	64	67	70	5,0	73	4,3	76	4,3
Régime des cultes	230	228	239	4,7	308	29,0	311	0,8
Régimes de non-salariés non agricoles	6 580	6 871	7 187	4,6	7 563	5,2	7 955	5,2
Service allocation spéciale vieillesse (SASV)	474	487	497	2,2	528	6,1	537	1,7
Ensemble des régimes de base	151 479	159 125	167 438	5,3	176 074	5,2	185 539	5,4

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2007 pour l'année 2005 et de septembre 2008 pour les années 2006 à 2009).

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – M. Michel Moïse-Mijon, secrétaire confédéral, et M. Patrick Poizat, secrétaire confédéral
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – Mme Danièle Karniewicz, secrétaire nationale, et M. Gilles Castre, conseiller technique
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Caroline Duc, chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération française des retraités (CFR)** – M. François Bellanger et M. Sylvain Denis, vice-présidents
- **Comité national des retraites et des personnes âgées (CNRPA)** – M. Benoît Jayez et Mme Christiane Journeau, membres du bureau
- **Fédération des associations des veuves chefs de famille (FAVEC)** – Mme Christiane Poirier, présidente, et Mme Geneviève Lobier, secrétaire générale
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – M. Alain Petitjean, secrétaire confédéral chargé du dossier retraites, et M. Jean-Louis Malys, secrétaire confédéral
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – M. Jean-François Veysset, vice-président
- **Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)** – M. Bernard Devy, secrétaire confédéral chargé des retraites, et M. Gérard Rivière, conseiller technique
- **Union nationale des professions libérales (UNAPL)** – M. Christian Guichardon, directeur, et Mme Françoise Devaud, présidente de la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (CARPIMKO)
- **Confédération générale du travail (CGT)** – Mme Mijo Isabey, responsable du dossier retraite, et M. Jean-Louis Butour, administrateur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- **Association des paralysés de France (APF)** – M. Jean-Marie Barbier, président, et Mme Julie Favreau, conseil juridique
- **Cabinet du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et des solidarités** – M. Pierre Robin, conseiller technique, et M. Guillaume Autier, conseiller technique
- **Régime social des indépendants (RSI)** – M. Gérard Quévillon, président, M. Dominique Liger, directeur général, et M. Patrick Roy, directeur des retraites
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – M. Jean-René Buisson, président de la commission « protection sociale », M. Julien Guez, chef du service « retraites et prévoyance », et M. Guillaume Ressot, directeur-adjoint « affaires sociales »
- **GIP info retraite** – M. Jean-Marie Palach, directeur
- **Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)** – M. Robert Leloup, président du conseil d'administration, M. Robert Cosson, directeur, et Mme Cécile Douyère, responsable du service juridique
- **Association générale des institutions de retraite des cadres - Association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)** – M. Jean-Jacques Marette, directeur général, M. Jean-Charles Willard, directeur technique, et M. Pierre Chaperon, directeur délégué de l'ARRCO
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)** – M. Gérard Verdun, président, et M. Gérard Pélissier, directeur
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)** – M. Patrick Hermange, directeur, Mme Annie Rosès, directrice de la retraite et du contentieux, et M. Vincent Poubelle, directeur des statistiques et de la prospective
- **Fond de solidarité vieillesse (FSV)** – M. Jacques Lenain, directeur
- **Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – M. Alain Villez, conseiller technique chargé des personnes âgées
- **Fond de réserve des retraites (FRR)** – M. Raoul Briet, président du conseil de surveillance, et M. Yves Chevalier, membre du directoire
- **Mutualité sociale agricole (MSA)** – M. Gérard Pelhate, président, M. François Gin, directeur général, M. Denis Nunez, directeur de la protection sociale, et Mme Marie-Christine Bille-Mérieau, responsable des relations parlementaires
- **Cabinet du secrétaire d'État chargé de la fonction publique** – M. Stéphane Bonnet, conseiller technique

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
– Mme Alice Dibie, chef du bureau des pensions
- **Direction de la sécurité sociale** – M. Franck Le Morvan, sous-directeur, et M. Nicolas Agnoux, chef du bureau des régimes de retraite de base
- **Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF** – M. Daniel Postel-Vinay, président du conseil d'administration, M. Frédéric Buffin, directeur, et M. Vincent Lepez, responsable des statistiques sur le régime de prévoyance et de retraite de la SNCF