

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen pour avis du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (n° 1376) 2
- Informations relatives à la Commission..... 23
- Présences en réunion..... 25

Lundi

30 septembre 2013

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 123

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Jean-Louis Dumont,
*Président d'âge.***



La Commission procède, sur le rapport de M. Pascal Terrasse, à l'examen pour avis du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (n° 1376).

M. Pascal Terrasse, rapporteur pour avis. Le projet de loi de réforme des retraites dont la Commission s'est saisie pour avis répond à un triple objectif. Il vise tout d'abord à donner des perspectives de moyen et de long termes à notre système de retraites avec un effort justement réparti entre tous les acteurs. Il renforce par ailleurs l'équité en prenant mieux en compte les spécificités de nos concitoyens les plus en difficulté et qui n'avaient guère bénéficié de mesures propres. Le texte comporte enfin des enjeux financiers sur lesquels je souhaite me concentrer, le système actuel rencontrant des difficultés financières.

En 2012, le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de retraite atteignait quelque 7 milliards d'euros, dont 5,2 milliards pour le seul régime général. Si la situation s'est très légèrement améliorée depuis 2010, avec une résorption du déficit de l'ordre de 3 milliards, elle n'en reste pas moins critique et structurellement intenable. L'inversion de tendance est loin d'être acquise. Les régimes obligatoires ont certes bénéficié, notamment en raison de la loi de 2010, de ressources complémentaires, mais le déficit du Fonds de solidarité vieillesse – FSV – a continué de se creuser, passant de 3 milliards d'euros en 2009 à plus de 4 milliards en 2012.

La réforme de 2010, portée par le précédent gouvernement, n'a pas réussi à résoudre cette difficile équation financière. La commission pour l'avenir des retraites, présidée par Mme Yannick Moreau, a bien mis en évidence le fait que, malgré les efforts très importants demandés en 2010, aucun retour à l'équilibre n'est envisageable d'ici à 2020. Cette faiblesse est d'autant plus grande que la réforme s'est faite au détriment des plus fragiles, notamment des personnes ayant eu des carrières heurtées, qui exercent des professions pénibles et dont l'espérance de vie après 60 ans est plus faible que pour les autres, ou des femmes, pour lesquelles le problème reste entier. En outre, la réforme de 2010 a organisé un véritable pillage du Fonds de réserve pour les retraites – FRR –, sur lequel elle a récupéré 2,1 milliards d'euros par an. Créé à l'initiative du gouvernement de M. Jospin, ce fonds devait permettre d'atténuer les conséquences du passage de l'importante « bosse » démographique entre 2020 et 2030 : ainsi affaibli, il est loin d'atteindre l'objectif initialement fixé de 150 milliards d'euros.

Il n'est pas possible de continuer sur cette trajectoire, sauf si nous acceptons de renoncer rapidement à la logique même de notre système de répartition. C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité recréer une relation de confiance avec les Français sur le dossier des retraites par une méthode claire et transparente.

Dès le mois de juillet 2012, la possibilité de partir à la retraite à soixante ans pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes a été rétablie – c'était une promesse du candidat François Hollande. Dans le même temps, un diagnostic partagé par l'ensemble des partenaires sociaux a été réalisé par le Conseil d'orientation des retraites – COR –, à travers deux rapports, rendus respectivement en décembre 2012 et en janvier 2013. La commission Moreau a ensuite travaillé avec des experts pendant plus de six mois, afin d'explorer toutes les pistes pour éclairer le Gouvernement. Puis, à l'issue de larges consultations des partenaires sociaux menées entre le mois de juillet et le début du mois de septembre, le Gouvernement a déposé le présent projet de loi. Contrairement à ce que d'aucuns pouvaient penser, il ne s'agissait pas de négocier le texte du projet mais de recueillir les avis de tous les partenaires sociaux. Comme les précédentes réformes, celle-ci requiert d'importantes coordinations dans

les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, le calendrier retenu par le Gouvernement permettant de disposer d'une vision d'ensemble, puisque ces deux textes viendront en discussion immédiatement après le présent projet de loi.

Sur le plan financier, le texte demande un effort égal aux employeurs, aux actifs et aux retraités. Les employeurs et les actifs verront leurs cotisations augmenter de 0,15 point en 2014, puis de 0,05 point supplémentaire chaque année, pour atteindre 0,3 point en 2017. Je suis, comme vous tous, très sensible à l'impact éventuel de ces hausses sur la compétitivité de la France et sur le marché du travail. Je veux rappeler ici que le Gouvernement s'est engagé à neutraliser l'effet de cette hausse pour les entreprises, grâce à un effort sur les dépenses de l'État. Notre compétitivité ne souffrira donc pas de la mesure, si le dispositif prévu est voté en l'état.

Dans le même temps, la durée de cotisation sera progressivement augmentée : à partir de la génération née en 1973, il faudra cotiser quarante-trois ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cet allongement me semble raisonnable et surtout inférieur aux prévisions d'allongement de la durée de la vie. Il intervient par ailleurs de façon très progressive : il sera donc facile aux générations concernées par cet allongement de l'anticiper et de l'intégrer dans leurs choix de vie. Je tiens à rappeler que, dans trente ans, l'espérance de vie d'un salarié partant à la retraite sera bien supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui.

Les retraités participeront également à l'effort au travers d'une fiscalisation de la majoration de pension pour charges de famille. À cet égard, je me réjouis que, après sa transmission au Conseil d'État, le Gouvernement ait introduit dans le projet de loi un article 13 qui prévoit la remise d'un rapport sur le fonctionnement global des droits familiaux, notamment en ce qui concerne leur impact sur les mères. Toutefois, cette fiscalisation aura des effets de seuil regrettables pour les petites retraites. Je sais que le rapporteur général est très sensible à cette question : nous pourrions proposer des ajustements dans le cadre du projet de loi de finances, consistant notamment à relever le seuil d'exonération de la taxe d'habitation, de la CSG ou de la CRDS.

La revalorisation des retraites sera par ailleurs décalée de six mois, passant d'avril à octobre. Je précise d'emblée que les plus défavorisés ne seront pas touchés, la revalorisation du minimum vieillesse continuant d'intervenir le 1^{er} avril. Ce report a une cohérence économique, puisque la décision de revalorisation interviendra en même temps que la publication des prévisions d'inflation par le Gouvernement dans le cadre de la préparation des lois de finances. Je tiens immédiatement à préciser à ceux qui songeraient à écarter certaines catégories sociales de ce report qu'une telle mesure serait inconstitutionnelle. Tous les bénéficiaires d'une pension de retraite doivent en effet être traités de la même manière. Il ne saurait donc être question de favoriser certaines catégories. Je sais que des amendements en ce sens ont été déposés par ailleurs : il convient d'être très prudent en la matière.

Combinées, ces mesures permettront de dégager quelque 4,1 milliards d'euros dès 2014 et 11,3 milliards d'euros en 2040, ce qui permettra de rétablir à moyen terme la solvabilité du système avec une perspective d'équilibre désormais crédible. Toutefois, compte tenu des évolutions économiques et du chômage, il n'est pas dit que nous ne serons pas obligés, d'ici à dix ou quinze ans, de revenir sur cette réforme sur le plan financier. Il est en effet très difficile de fixer un objectif financier à trente ans.

Le Gouvernement a parallèlement souhaité à juste titre revoir la gouvernance du système de retraites. Nous ne pouvons pas nous permettre de multiplier les réformes : c'est un facteur d'insécurité juridique qui entretient la méfiance de nos concitoyens. C'est pourquoi l'article 3 du texte prévoit la création d'un comité de surveillance chargé d'analyser l'évolution de la situation, d'éclairer le Gouvernement et le Parlement, de les alerter en cas de

décalage par rapport à la trajectoire et de faire des propositions concrètes. Ce n'est en rien une dépossession du pouvoir politique, puisque la décision finale nous reviendra toujours. En revanche, comme pour les lois de finances, nous disposerons désormais d'une structure compétente à même de nous informer efficacement et d'assurer le suivi des enjeux dans la durée. Je vous rappelle que le COR a pour mission de nous éclairer dans le cadre d'un diagnostic partagé avec les partenaires sociaux ; le comité de surveillance aura, lui, la possibilité de faire des préconisations pouvant nous conduire à prendre des mesures.

La gouvernance des régimes agricole et des professions libérales est également opérée par le projet de loi, afin d'éviter le creusement des écarts entre le régime général et les systèmes spécifiques.

Le texte propose donc bien un effort de cohérence et de coordination. Il ne tend nullement à une mise sous tutelle ou à une étatisation du régime des retraites. Bien au contraire, il vise à préserver et à pérenniser les qualités de nos régimes, en évitant qu'un pilotage à vue ne les mette durablement en péril.

Dans cet esprit, une attention particulière est portée aux ayants droit du système. Tout le monde reconnaît que le système actuel est d'une extraordinaire complexité et qu'il faut souvent aller chercher des informations auprès de plusieurs organismes, en dépit de la création du GIP Info Retraite. Cet obstacle est particulièrement important pour les personnes relevant de plusieurs régimes. Le projet de loi prévoit donc la création d'une seule interface avec un simulateur unique en ligne. Pour l'assuré, il n'y aura plus qu'un point d'entrée, chaque régime assurant ensuite la gestion des dossiers dont il a la responsabilité, comme c'est le cas aujourd'hui. Le dispositif est entièrement tourné vers les usagers : c'est aux organismes de gestion qu'il conviendra de s'adapter alors que, aujourd'hui, ce sont les usagers qui doivent s'adapter aux organismes.

J'en viens maintenant aux mesures de justice et d'équité que contient le projet de loi. Il crée tout d'abord une véritable prise en compte de la pénibilité – une demande très forte portée par la gauche durant de nombreuses années –, en créant pour tous les salariés un compte personnel de prévention de la pénibilité. Abondé par l'employeur, ce compte financera des actions de formation pour changer de poste, ou il pourra prendre en charge un départ anticipé à la retraite, ou bien une activité à temps partiel en fin de carrière. Dans le même temps, l'accent est mis sur la prévention, car la lutte contre la pénibilité passe avant tout par une amélioration des conditions de travail. Les dépenses seront couvertes par un abondement général des employeurs complété par un abondement des entreprises exposant particulièrement leurs salariés.

Une attention particulière est portée aux carrières heurtées.

Le nombre d'heures nécessaires à la validation d'un trimestre passera ainsi de 200 à 150 heures au SMIC. Cette mesure sera particulièrement favorable aux assurés à bas salaire et à faible quotité de travail – ce sont en majorité des femmes. En complément, un mécanisme de report de cotisations d'une année civile vers l'année suivante sera institué. S'y ajoutera une meilleure prise en compte des interruptions de carrière liées notamment à la maternité, avec un élargissement des trimestres réputés cotisés. Les périodes de chômage non indemnisé seront également mieux prises en compte.

Le texte consent également un effort particulier en faveur des seniors, des assurés handicapés et des bénéficiaires de petites retraites. Pour les travailleurs âgés, le projet de loi améliore les conditions du cumul entre emploi et retraite, en renforçant l'attractivité des retraites progressives. Je déposerai un amendement visant à pallier certaines incohérences de ce cumul.

S'agissant par ailleurs des agriculteurs, qui bénéficient d'un niveau moyen de retraite très nettement inférieur à celui du régime général – 900 euros contre 1 500 euros –, le projet de loi améliore le régime applicable aux chefs d'exploitation, aux conjoints et aux non-salariés agricoles.

Le Gouvernement constate la faible utilisation du dispositif actuel en faveur des personnes handicapées. Il propose un quasi-doublement du nombre des bénéficiaires de la retraite anticipée, soit 1 000 attributions supplémentaires chaque année, mesure qui conduira à terme à une dépense annuelle supplémentaire d'environ 20 millions d'euros. Le texte abaisse par ailleurs de 65 à 62 ans l'âge à partir duquel une personne ayant une incapacité de plus de 50 % peut partir à la retraite avec une pension à taux plein.

Le bénéfice de l'assurance vieillesse des parents au foyer – AVPF – sera enfin accordé aux aidants familiaux d'un proche handicapé ou lourdement dépendant, sans condition de ressources – les associations le demandent depuis déjà plusieurs années.

Les jeunes sont, eux aussi, concernés par la réforme à travers deux mécanismes avantageux. Pour les étudiants, le texte facilite les conditions de rachat des années d'études. À titre d'exemple, un salarié de 23 ans payé 1,2 SMIC pourra racheter un trimestre au prix de 657 euros, soit seulement 40 % du tarif actuel. Je déposerai un amendement pour que nous examinions les conditions de rachat des périodes de stage. De même, les apprentis cotiseront désormais pour leur retraite : la suppression de l'abattement de 11 %, combinée à la réduction de la durée nécessaire à la validation d'un trimestre, permettra à tous les apprentis, c'est-à-dire y compris à ceux qui ont signé des contrats d'alternance, de valider leurs trimestres.

Ces mesures de justice permettront de rééquilibrer un système qui se caractérisait par une aggravation des écarts entre les plus favorisés et les plus démunis.

Cette réforme me semble donc efficace, juste et équilibrée sur le plan financier à court et moyen termes. Elle propose des évolutions structurelles majeures et réussit à redonner des perspectives à notre système de retraites.

Je ne vous proposerai que peu d'amendements : ils tendent à préciser le texte ou à appeler l'attention du Gouvernement sur certains effets induits par la réforme. Notre imagination a évidemment été bridée par l'article 40 de la Constitution. Nous aurons la possibilité, au cours de l'examen du texte par la commission des Affaires sociales, d'intervenir auprès de Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la santé, pour que le gouvernement réponde à nos attentes en déposant éventuellement lui-même des amendements.

Fort de cette analyse, je vous demande de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

M. Dominique Lefebvre. Je suis heureux que la commission des Finances se soit saisie pour avis d'un texte qui a pour fonction d'assurer la pérennité de nos différents régimes de retraite par répartition, tout en s'inscrivant dans la nécessaire stratégie de redressement des comptes publics et de retour à l'équilibre.

Nous avons toutes les bonnes raisons de soutenir ce texte et d'en garantir l'équilibre général, notamment financier. Par-delà le respect de l'article 40, il est de notre responsabilité d'adopter un texte conforme à celui que le Gouvernement a présenté.

N'oublions pas que, à l'heure actuelle, l'avenir du financement des régimes de retraite n'est pas assuré – chacun en convient. De plus, les précédentes réformes ont accentué, voire créé des inégalités, les efforts ayant principalement pesé sur les salariés dont les

carrières étaient les plus longues. Enfin, le diagnostic du COR a révélé les inégalités du système actuel qui touchent en particulier les femmes ou ceux qui ont des carrières pénibles.

Tout en respectant le processus de concertation, la démarche engagée par le Gouvernement a été menée assez rapidement, même s'il a toujours assuré qu'il prendrait ses responsabilités, le consensus étant difficile à atteindre en matière de retraites. Le texte participe, si ce n'est d'un accord complet, au moins d'une convergence sur le principe de la réforme, laquelle est équilibrée, s'agissant, avec une prévisibilité au-delà de 2020, de l'allongement à terme de la durée de cotisation qui accompagne l'allongement de la durée de la vie, ou de la répartition des mesures de financement entre actifs, entreprises et retraités.

Nous devons également assumer comme telles les avancées du texte, non seulement pour une question de justice, mais également parce qu'elles sont nécessaires à l'acceptation de la réforme par nos concitoyens : je pense aux mesures en faveur des femmes et des jeunes ou relatives à la pénibilité – le dispositif mis en place par le précédent gouvernement a échoué –, mesures qui visent à compenser l'allongement de la durée de cotisation.

S'il est nécessaire, je le répète, de maintenir l'équilibre financier du texte, il pourrait être souhaitable d'améliorer le bon fonctionnement du compte pénibilité. Pour les jeunes qui entrent tard dans la vie active, il conviendrait de reconnaître les périodes de stages. Enfin, s'agissant de la date de la revalorisation des pensions, le Gouvernement a fait un geste sur le minimum vieillesse. Or, nombreux sont les retraités qui ont des pensions mensuelles à peine supérieures à ce minimum : ne serait-il pas possible de contourner la difficulté d'ordre constitutionnel et de prévoir un dispositif qui satisferait tout le monde en mettant les retraités qui sont quasiment dans la même situation financière dans la même position vis-à-vis de la date de revalorisation des pensions ?

M. Éric Woerth. Le groupe de l'UMP votera évidemment contre cette réforme qui n'en est pas vraiment une. Contrairement à ce qui vient d'être dit, il n'a jamais été prévu que les réformes de 2003 et 2010 régleraient une fois pour toutes la question du financement des retraites : la loi de 2010 prévoit d'ailleurs explicitement un nouveau rendez-vous en 2013. Nos réformes devaient permettre d'assurer l'équilibre à l'horizon de 2020. Le travail devait être poursuivi pour assurer l'avenir de notre système de retraites au-delà de cette date, notamment en l'adaptant aux changements tant structurels que conjoncturels.

Nous estimons que la réforme proposée par le Gouvernement est très incomplète et très injuste.

Elle est incomplète puisqu'elle devrait ne dégager, notamment par une augmentation massive des prélèvements obligatoires, que 7 milliards d'euros de recettes, alors que le déficit supplémentaire des régimes de retraite devrait atteindre 20 milliards d'euros. Comment l'écart de 13 milliards sera-t-il comblé ? Il faudra bien un jour ou l'autre proposer une réponse globale, même si celle-ci dépend des partenaires sociaux ou d'une décision de l'État lui-même relativement à ses fonctionnaires. Je rappelle que le rapport Moreau a évalué l'impact à l'horizon 2040 des réformes adoptées depuis 1993 grâce à l'action des gouvernements de droite à 6 points de PIB, soit 120 milliards d'euros, ce qui est considérable.

Non contente d'être incomplète, cette réforme est injuste en ce qu'elle prétend assurer l'équilibre des régimes de retraite par la seule hausse des prélèvements obligatoires, outil dont vous usez et abusez au détriment du pouvoir d'achat et de la compétitivité des entreprises, que vous prétendez pourtant vouloir favoriser. C'est apporter une réponse conjoncturelle à un problème structurel : celui du décalage entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie des Français. Ce décalage est apparu quand vous avez fait passer cet âge de 65 à 60 ans, et il n'a jamais été comblé. Nous avons commencé à le faire en

portant cet âge à 62 ans. Il fallait poursuivre dans ce sens, mais vous refusez d'ouvrir le débat sur la borne d'âge : pour notre gouvernement, à la différence de tous les autres, cette question est taboue, alors qu'elle est au cœur du fonctionnement d'un système de retraites par répartition.

Votre projet est injuste également par les dépenses nouvelles qu'il propose, notamment le dispositif que vous voulez mettre en œuvre pour tenir compte de la pénibilité au travail. Celui-ci me semble disproportionné et particulièrement injuste. Nous serions d'ailleurs le seul pays qui s'engagerait sur cette voie. Contrairement à ce que vous dites, la majorité précédente avait agi dans ce domaine. Nos solutions laissaient certes une marge de progrès, comme il est inévitable quand on défriche de nouveaux territoires, mais elles ont donné des résultats non négligeables.

Je pense notamment au dispositif carrières longues, sachant que les salariés qui ont commencé le plus tôt à travailler sont souvent les plus exposés à la pénibilité. On aurait pu améliorer le dispositif, qui bénéficie à des dizaines de milliers d'assurés, en y introduisant une plus grande objectivité. Au lieu de cela, vous risquez d'introduire plus d'injustice encore. Pouvoir partir deux ans plus tôt constitue un avantage extraordinaire et la société supporterait très difficilement qu'il ne soit pas fondé sur des différences objectives. Le risque majeur est que, faute de critères incontestables, votre dispositif se transforme en régime spécial.

Nous regrettons enfin que vous ne proposiez aucune mesure de convergence entre les régimes de retraite du secteur public et ceux du secteur privé, alors que nous nous sommes toujours efforcés de réduire l'écart entre ces deux types de régime. Sans nier les différences qui existent entre les deux secteurs, il me semble qu'à une carrière similaire devrait correspondre un même niveau de pension. Il faut continuer à réduire des différences que la grande majorité de nos concitoyens ne comprennent pas. Le but n'est pas de stigmatiser de prétendus privilégiés, mais d'harmoniser nos différents régimes de retraite.

Pour toutes ces raisons, ce texte est une occasion manquée, pour notre système de retraites et plus généralement pour notre pays.

Mme Eva Sas. Vous ne manquez pas d'audace, monsieur Woerth, en qualifiant cette réforme d'injuste, alors que, en reculant l'âge légal de départ, la vôtre faisait porter tout l'effort de financement sur les salariés qui avaient commencé à travailler tôt.

Cette réforme des retraites, la première à être proposée par un gouvernement de gauche depuis longtemps, est bien plus équilibrée que celle de 2010 : elle tourne le dos au report de l'âge légal, elle abandonne la piste de l'augmentation de la CSG et elle propose la possibilité pour les femmes de valider des trimestres supplémentaires de congés maternité et de temps partiels ; elle traite enfin la question de la pénibilité, restée si longtemps en suspens, mais elle aurait pu aller beaucoup plus loin en la matière. Elle pose cependant deux problèmes majeurs : elle exonère les entreprises de l'effort collectif ; elle repose, au-delà de 2020, sur l'allongement de la durée de cotisation.

Le Gouvernement a fait le choix d'exonérer les entreprises de l'effort collectif en prévoyant, comme il vient de l'annoncer, de compenser entièrement la hausse des cotisations des entreprises. Le souci légitime de préserver les PME dans un contexte économique difficile ne justifie pas d'exonérer toutes les entreprises de l'effort collectif, y compris les plus grandes et celles qui réalisent des bénéfices importants. D'autres solutions sont envisageables, comme une hausse de la contribution sur les dividendes. Celle-ci aurait le double avantage de préserver les PME, puisqu'elle n'est due que par les entreprises de plus de 250 salariés, et d'avoir un rendement significatif : à son taux actuel de 3 %, elle devrait déjà dégager

1,6 milliard d'euros de recettes en 2013. Malheureusement, le Gouvernement a choisi de ne faire reposer le financement de la réforme que sur les ménages.

Dans la situation de chômage que nous connaissons, allonger la durée de cotisation, c'est remplacer des retraités par des chômeurs, moins bien indemnisés. En maintenant plus longtemps les seniors sur le marché de l'emploi, la précédente réforme a déjà contribué à une croissance exceptionnelle de la population active de 224 000 personnes en 2012. Parallèlement l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – UNEDIC – a estimé l'impact de cette réforme à 30 000 demandeurs d'emploi supplémentaires et un coût de 440 millions d'euros annuels pour l'assurance chômage. Maintenir les seniors sur un marché du travail toujours saturé ne peut qu'alimenter le chômage endémique qui mine la société française. C'est pourquoi nous déposerons des amendements visant à conditionner l'allongement de la durée de cotisation à un examen de la situation de l'emploi : il nous paraît impossible de mettre en œuvre un tel allongement sans mesurer sérieusement son impact sur le taux de chômage.

M. Olivier Faure. Sur la réforme des retraites, la gauche était attendue, elle qui avait souvent été accusée, notamment par vous, M. Woerth, d'avoir toujours contourné l'obstacle et laissé la droite se débrouiller avec le problème. Le défi pour la gauche était d'assurer l'avenir des retraites dans le respect de la justice. De ce point de vue, nous avons su dépasser le cadre de l'ajustement budgétaire pour proposer une réforme de justice sociale, via la prise en compte de la pénibilité et des carrières heurtées, notamment des femmes. C'est une avancée considérable pour ceux qui ont souffert physiquement de l'exercice de leur métier.

Je suis étonné en conséquence d'entendre Éric Woerth prétendre qu'il s'agit d'un projet injuste qui se résumerait à une hausse des prélèvements obligatoires. En effet, l'UMP n'a rien d'autre à proposer que de porter les deux bornes d'âge à 65 et 70 ans : cela reviendrait à imposer aux salariés qui ont déjà acquitté leurs cotisations de continuer à payer, ce qui est bien l'augmentation des prélèvements sur les ménages la plus injuste qui soit.

S'agissant de problèmes complexes sur lesquels tous les gouvernements ont buté, ce texte propose des solutions équilibrées.

M. Régis Juanico. Cette réforme permettra de garantir la pérennité de notre système de retraites par répartition, en le rendant plus juste et en reconnaissant à certaines catégories de travailleurs des droits qui leur étaient refusés jusqu'alors. La gauche va ainsi assurer la prise en compte de la pénibilité du travail, non seulement par des mesures de prévention, mais aussi par des mesures de réparation. Il s'agit de remédier à une très grave inégalité sociale en accordant des avantages spéciaux aux salariés qui ont été exposés à des conditions de travail pénibles, qui réduisent l'espérance de vie. La droite a beaucoup parlé de cette question de la pénibilité au travail depuis l'examen de la « loi Fillon » en 2003. Les négociations interprofessionnelles lancées dans ce cadre se sont éternisées du fait essentiellement de la mauvaise volonté des organisations patronales. Elles ont cependant abouti en 2008 à une définition de la pénibilité par les partenaires sociaux.

En dépit de ces avancées, la réforme de 2010 n'a pas traité la question de la pénibilité, mais celle de l'invalidité, et les conditions prévues pour avoir accès au dispositif prévu par la loi sont si restrictives que seuls 6 500 salariés environ ont pu en bénéficier. Ce qui nous est proposé ici, c'est un changement complet de perspective. En effet, le dispositif devrait bénéficier à 18 à 20 % des salariés du privé, soit 100 000 salariés par an, voire 300 000 quand il sera monté en puissance.

En votant ce dispositif, nous réparerons une grave injustice sociale. Je rappelle que le différentiel d'espérance de vie entre un cadre et un ouvrier est aujourd'hui de 6,8 années, et de

9 années s'agissant de l'espérance de vie en bonne santé. Aujourd'hui, les ouvriers sont six à sept fois plus exposés que les cadres à au moins une contrainte physique intense, et jusqu'à dix fois plus exposés au risque chimique. Voilà pourquoi cette réforme constituera une grande avancée sociale.

M. le rapporteur pour avis. S'agissant du compte pénibilité, monsieur Lefebvre, il est vrai qu'il faut distinguer entre stock et flux, le dispositif bénéficiant d'abord à ceux qui entreront dans le dispositif à court, moyen et long termes. Je vous proposerai un amendement visant à améliorer son fonctionnement sur ce point. Il faudra également trouver un moyen de valoriser les périodes de stage effectuées par les étudiants, par exemple avec une bonification des trimestres de stage.

J'attire par ailleurs votre attention sur le risque de voir une mesure destinée à une catégorie particulière de retraités, comme celle que vous proposez, subir la censure du juge constitutionnel au nom du principe d'égalité devant la loi.

Ce projet de réforme n'est évidemment pas fait pour vous satisfaire, monsieur Woerth, pas plus que nous ne pouvions être satisfaits du dispositif que vous nous proposiez en 2010, car il ne permet pas – en dépit des affirmations du Premier ministre de l'époque – d'assurer l'équilibre des régimes de retraite jusqu'en 2020. Quant à la « clause de revoyure », elle est prévue par la loi de 2003.

La convergence entre public et privé, engagée par la loi de 2010, est confortée par ce projet de loi, et les discussions engagées par Mme la ministre chargée de la fonction publique s'inscrivent dans cette perspective. Certes, le mode de calcul des pensions diffère, mais tout le monde sait, et vous le premier, que les salariés du public ne bénéficient pas de retraite complémentaire. Si l'on tient compte de ce point, on trouve des niveaux de pension similaires.

S'agissant des régimes spéciaux, la réforme engagée par M. Nicolas Sarkozy en 2008 et négociée par les partenaires sociaux prévoit leur alignement sur les autres régimes publics en 2024. Nous ne pouvons pas aller plus vite sans remettre en cause des engagements pris par le gouvernement précédent vis-à-vis des partenaires sociaux.

Il est vrai, madame Sas, qu'on nous annonce que des mesures de compensation de la hausse des cotisations seront proposées dans le cadre du projet de loi de finances au bénéfice des entreprises. En tout état de cause, rien de tel ne figure dans le projet de loi. Vous aurez l'occasion de faire part de vos interrogations sur ce dispositif lors de l'examen du projet de loi de finances. Je tiens par ailleurs à souligner que les entreprises contribuent néanmoins au financement de la réforme par la prise en charge intégrale de la pénibilité.

L'allongement de la durée de cotisation est le sens même de la réforme. On pourrait cependant prévoir que le comité de surveillance devra veiller à ce que la durée de cotisation tienne compte des évolutions démographiques, et qu'il pourra le cas échéant proposer une réduction de cette durée.

Comme vous, monsieur Faure, je pense que les efforts sont justement répartis. La pertinence d'une réforme des retraites n'est pas indexée sur le nombre de ceux qui descendent dans la rue pour manifester leur opposition, mais sur sa capacité, non seulement à assurer les conditions d'un équilibre financier durable, mais aussi à satisfaire aux exigences de justice et d'équité. Étant donné l'impact de la pénibilité au travail sur l'espérance de vie, que M. Juanico vient de nous rappeler, celle-ci doit être prise en compte par notre système de retraites. C'était d'ailleurs l'objectif initial des régimes spéciaux. Ce que nous proposons aujourd'hui, monsieur Woerth, ce n'est pas de créer une multitude de régimes spéciaux, mais au contraire de faire en sorte que l'ensemble des régimes actuels prenne en compte la pénibilité.

La Commission en vient à l'examen pour avis des articles.

Article 1^{er} : *Principes et objectifs de l'assurance vieillesse*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.*

TITRE I^{ER}

ASSURER LA PÉRENNITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE

Article 2 : *Détermination de la durée d'assurance tous régimes*

La Commission examine, en discussion commune, deux amendements, CF 33 et CF 32, de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. L'allongement de la durée de cotisation suscite des inquiétudes quant à son impact sur le chômage, notamment dans la période de crise que nous traversons. D'après l'INSEE, seuls 59 % des salariés du secteur privé sont passés directement de l'emploi à la retraite, les autres ayant connu le chômage.

L'UNEDIC a estimé que le premier relèvement de l'âge légal de quatre mois au 1^{er} juillet 2011 avait provoqué, parmi les seniors, 9 000 inscriptions supplémentaires à Pôle emploi en 2011.

L'amendement CF 32 tend en conséquence à conditionner l'application de l'article à la démonstration de sa neutralité sur le chômage, et l'amendement de repli CF 33 à la faire précéder d'une évaluation de son impact sur la situation de l'emploi.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable aux deux amendements. Je doute de la corrélation entre durée de cotisation et situation de l'emploi : dans certains pays, où la durée de cotisation a été allongée, le taux de chômage est nettement inférieur à ce qu'il est en France, où il atteint ses niveaux les plus élevés parmi les catégories d'âge correspondant au début et à la fin de carrière.

M. Dominique Lefebvre. L'article 2 est l'une des clefs de voûte du projet de loi.

Plusieurs raisons s'opposent à ces deux amendements. La première est que nos concitoyens doivent avoir une vision à long terme de la durée de cotisation. Le Gouvernement a choisi d'allonger celle-ci à partir de 2020, mais il aurait aussi pu la lier à l'évolution de l'espérance de vie.

Je crois par ailleurs, comme le rapporteur pour avis, que l'économie ne fonctionne pas selon le principe des vases communicants. Le choix de porter à quarante-trois ans la durée de cotisation en 2035 se fonde sur un scénario du COR selon lequel le taux de chômage sera, à cette date, sensiblement inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. Ce choix témoigne d'une confiance dans le redémarrage économique, mais l'échec des objectifs en ce domaine se traduirait par une dégradation financière des régimes de retraite : même si un taux de chômage élevé devait justifier une durée de cotisation moindre, cela n'assurerait en rien l'équilibre du système par répartition.

L'article 2 vise à assurer cet équilibre sur le long terme, d'autres dispositions du texte permettant de prendre en compte des questions telles que l'entrée plus tardive dans la vie active ou les carrières irrégulières. Enfin, si les conditions économiques et démographiques l'autorisent, il sera toujours temps, en 2025, d'adopter des mesures plus favorables, même si je doute qu'il faille alors toucher à la durée de cotisation.

M. Éric Woerth. L'article 2 est un hommage tardif à la « loi Fillon » de 2003. Le Gouvernement a d'ailleurs renoncé à ramener l'âge légal de départ à 60 ans...

Il n'y a pas de lien entre la durée de cotisation et le taux de chômage. Le taux d'emploi des seniors a d'ailleurs augmenté au cours des dernières années. En poussant jusqu'au bout le raisonnement que traduisent ces amendements, il faudrait, pour tendre à un taux de chômage nul, permettre aux jeunes de partir en retraite sitôt leurs études terminées...

En réalité, la question des retraites doit être liée à celle de l'espérance de vie, à travers l'âge de départ comme la durée de cotisation : il faut, pour assurer l'équilibre et l'équité du système, jouer sur les deux. Confondre des choses qui n'ont rien à voir, comme le font ces amendements, est aussi inefficace que coûteux.

Mme Eva Sas. Je ne pensais jamais qu'on irait jusqu'à dire que le chômage et les dispositions touchant aux retraites ne sont pas liés... L'allongement de la durée de cotisation ne se répercute certes pas sur la création d'emplois, monsieur le rapporteur pour avis, mais sur la croissance de la population active.

La visibilité est en effet essentielle, monsieur Lefebvre ; mais, en l'occurrence, nous ne proposons qu'une « clause de revoyure » : la question n'est pas la situation de l'emploi telle qu'elle est aujourd'hui, mais l'impact que pourrait avoir sur elle l'allongement de la durée de cotisation. Même si cet impact est nul, comme le disent certains, pourquoi ne pas voter au moins l'amendement CF 33, qui ne propose que de l'évaluer ?

M. Éric Alauzet. Je crains qu'il y ait bel et bien un lien entre les régimes de retraite et l'emploi. Si, dans tel ou tel pays, le taux de chômage a baissé au moment où le temps de travail augmentait, cela tient à d'autres raisons, à commencer par la relance économique.

Si le temps de travail n'est pas lié à l'emploi, pourquoi avoir instauré les 35 heures ? Certes, ce lien est difficile à établir ; c'est pourquoi, au demeurant, nous souhaitons une évaluation. Si l'on demandait aux organismes de retraite de financer le chômage induit par l'allongement de la durée de cotisation, les choses seraient bien différentes ; mais ces organismes n'ont aucun contact avec ceux qui gèrent le chômage. Une évaluation serait donc utile.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Le débat est intéressant, et nous y reviendrons longuement en séance, mais la rédaction des amendements est pour le moins hasardeuse : comment conditionner l'entrée en vigueur d'un article à la remise d'un rapport ? Comment juger de la pertinence de celui-ci, ou – si l'on se réfère à l'amendement CF 32 – de son caractère démonstratif ? Les spécialistes pourraient y passer des nuits entières...

La Commission rejette successivement les amendements CF 33 et CF 32.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3 : Mécanisme de pilotage du système de retraites

La Commission est saisie d'un amendement CF 39 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 3 instaure un comité de surveillance des retraites qui nous éclairera, dans la durée et de façon complémentaire au rapport annuel du COR, sur les équilibres financiers ou démographiques, les enjeux humains et les conséquences sur l'emploi. À cet égard, je propose de rebaptiser ce comité, pour en faire un « conseil d'évaluation et d'orientation stratégique des retraites ».

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **modifié**.

Article 4 : Report au 1er octobre de la revalorisation annuelle des pensions

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **sans modification**.

TITRE II

RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE

Chapitre I^{er}

Mieux prendre en compte la pénibilité au travail

Article 5 : Fiche de prévention des expositions

La Commission examine l'amendement CF 24 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. La fiche de prévention des expositions aux risques servira de référence pour le calcul des points reportés sur le compte personnel de prévention de la pénibilité. Je propose que soit présenté au comité d'entreprise, après avis du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – CHSCT – ou, à défaut, des délégués du personnel –, « un bilan annuel comprenant le nombre de fiches transmises à l'administration et aux salariés concernés ainsi que la nature des facteurs de risque déclarés ». Mieux associer les représentants du personnel permettra une meilleure prise en compte de la pénibilité.

M. le rapporteur pour avis. Je partage ces préoccupations sur le fond, mais je crains qu'un tel dispositif ne soit un peu lourd pour les PME, alors même que le Président de la République souhaite réduire leurs démarches administratives. Je vous suggère donc, monsieur Juanico, de redéposer une nouvelle version de cet amendement en vue de la séance publique, afin de préciser que seules les entreprises de plus de cinquante salariés sont concernées.

M. Régis Juanico. C'est en effet ce que je ferai. Tous les employeurs, quelle que soit la taille de l'entreprise, sont néanmoins tenus, je le rappelle, d'inscrire les facteurs de pénibilité sur la fiche de prévention. Mon amendement prévoit seulement que ces informations seront transmises aux représentants du personnel. Quoi qu'il en soit, je le retire : une discussion avec le Gouvernement et les rapporteurs permettra sans doute de trouver, d'ici à l'examen des amendements en article 88, une rédaction qui n'alourdisse pas la charge de travail des chefs d'entreprise.

L'amendement est retiré.

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5 **sans modification**.

Article 6 : Compte personnel de prévention de la pénibilité

La Commission examine l'amendement CF 18 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Les agents de la fonction publique, à commencer par les catégories actives, ne sont pas concernés par le compte personnel de prévention de la pénibilité. La formule actuellement prévue, qui inclut, en plus des salariés du privé, « le personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé », ne me semble guère satisfaisante. Je propose, afin d'intégrer les contractuels des trois fonctions publiques, d'ajouter les mots : « non statutaire » après la première occurrence du mot : « personnel » à l'alinéa 6.

M. le rapporteur pour avis. M. Juanico souhaite aligner le régime des personnels non titulaires de la fonction publique sur celui des salariés du privé. Tel qu'il est rédigé, l'amendement exclurait néanmoins les agents titulaires ; et, s'il les incluait, il serait déclaré irrecevable au titre de l'article 40. Mme Lebranchu ouvrira le débat avec les organismes sociaux et les représentants de la fonction publique. Les fonctionnaires, dont certains exercent des professions dites « actives », doivent à mon sens bénéficier, comme les salariés du privé, du compte de pénibilité. Avis défavorable à l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CF 16 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. En 2010, les partenaires sociaux ont trouvé un accord sur les trois facteurs de pénibilité : contraintes physiques marquées, environnement physique agressif et rythmes de travail. La définition des seuils d'exposition sera, aux termes du projet de loi, fixée par décret, et ce pour l'ensemble des salariés, toutes branches confondues. Je propose en ce sens d'ajouter, à l'alinéa 9, après les mots : « seuils d'exposition définis », les mots : « , de manière identique pour tous les salariés ».

M. le rapporteur pour avis. Le débat sur les parts respectives du contrat et de la loi est aussi vieux que le socialisme. Je crois, pour ma part, que le contrat doit avoir toute sa place, et que la négociation entre les partenaires sociaux est à la fois utile et nécessaire – c'est peut-être un point de divergence avec Régis Juanico. Les facteurs de risque diffèrent selon les branches, le rythme et l'intensité du travail, notamment lorsqu'il a lieu la nuit. Ces sujets relèvent de la négociation entre partenaires sociaux. Avis défavorable.

M. Régis Juanico. Nous sommes d'accord sur le rôle des partenaires sociaux. Je conçois aussi que les seuils d'exposition puissent varier selon les branches, mais l'équité veut que les salariés exposés aux mêmes facteurs de risque et de pénibilité puissent prétendre au même nombre de points sur leur compte personnel. Lors des auditions, les partenaires sociaux nous ont d'ailleurs dit que l'État devait veiller, en ce domaine, à l'équité sur l'ensemble du territoire et pour toutes les branches ; aussi, tout en reconnaissant la spécificité de chacune d'elles, je souhaite une égalité de traitement entre les salariés exposés aux mêmes facteurs de pénibilité. Mais nous en discuterons en séance : je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CF 35 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Il est prévu que les 20 premiers points du compte personnel de prévention de la pénibilité – ce qui correspond aux droits acquis au titre des cinq premières années d'exposition – ne puissent être mobilisés que pour suivre une formation-reconversion. Par cet amendement, nous proposons que les salariés puissent utiliser leurs points comme ils l'entendent et, dès le premier, s'en servir pour un temps partiel ou un départ anticipé en retraite. Il s'agit de garantir leur liberté de choix.

M. le rapporteur pour avis. Bien que je sois, comme vous, attaché à la liberté de choix, j'ai un avis réservé sur votre amendement. En effet, le Gouvernement a souhaité introduire une hiérarchie entre les possibilités offertes. L'objectif premier est de favoriser la sortie de pénibilité en donnant au salarié qui occupe un emploi pénible la possibilité de bénéficier d'une formation pour s'orienter vers un emploi moins pénible, et non pas seulement d'un temps partiel en fin de carrière ou d'un départ anticipé en retraite. L'essentiel est de tout faire pour qu'un salarié embauché à 18 ans sur un emploi pénible ne l'occupe pas encore à 60 ans ! Il faut y sensibiliser les entreprises. On pourrait d'ailleurs utilement s'inspirer de ce qui se fait en ce domaine dans les pays du nord de l'Europe.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 22 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Les points accumulés sur le compte pénibilité pourront être utilisés par son titulaire pour financer une formation permettant une reconversion, s'assurer un complément de rémunération lors d'un passage à temps partiel en fin de carrière ou encore majorer sa durée d'assurance vieillesse afin de partir plus tôt en retraite. Alors qu'il est prévu que les 20 premiers points soient nécessairement affectés à une formation, nous pensons nous aussi que plus de souplesse serait nécessaire.

Cela concernerait tout d'abord les plus jeunes. L'étude d'impact a révélé que l'exposition à au moins un facteur de pénibilité est plus importante dans la tranche d'âge 25 à 45 ans, et plus encore chez les salariés de moins de 25 ans – 20,5 % d'entre eux sont touchés par ce phénomène. Eux aussi devraient pouvoir utiliser leurs points pour réduire leur temps de travail.

Plus de souplesse serait également bienvenue pour les plus âgés. Le texte fixe aujourd'hui à 59 ans et 6 mois l'âge à partir duquel les points seront bonifiés, de façon que, même près de la retraite, un salarié puisse obtenir une compensation de la pénibilité. L'amendement par lequel je proposais d'abaisser cet âge a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40. Il est donc important de permettre aux salariés seniors une utilisation plus souple des points. Comment leur expliquer que la seule compensation à laquelle ils peuvent prétendre est une formation ?

M. le rapporteur pour avis. Il serait en effet difficile de n'offrir à un salarié âgé de 57 ou 58 ans pour seule possibilité qu'une formation – encore que certains puissent à cet âge-là souhaiter s'orienter vers un autre métier, notamment dans la perspective d'un cumul emploi-retraite. Le texte prévoit donc qu'il sera possible pour les plus de 50 ans de choisir un temps partiel ou un départ anticipé en retraite.

Vous avez raison, monsieur Juanico, les moins de 25 ans sont en effet les plus exposés à la pénibilité. Mais comme, pour obtenir les 10 points qui donnent droit à un trimestre, il faut avoir occupé un emploi pénible durant deux ans et demi, celui qui est exposé à la pénibilité depuis l'âge de 20 ans, n'aura jamais que 20 points à 25 ans. Et un droit à deux trimestres de travail à temps partiel ne serait pas grand-chose. Mieux vaut que ces jeunes utilisent leurs points pour s'orienter vers un autre métier, moins pénible, au sein de leur entreprise. Je suis donc défavorable à votre amendement.

M. Régis Juanico. J'en suis d'accord avec vous : l'objectif est de prévenir l'usure prématurée dès les premières années de la vie professionnelle et il faut donc encourager la formation et les passerelles vers des postes de travail moins pénibles. Mais les plus grands spécialistes de la pénibilité au travail que nous avons auditionnés ces dernières semaines, notamment Serge Volkoff et Annie Jolivet, ont insisté sur un fait : il est important que les salariés les plus jeunes exposés à des facteurs de pénibilité puissent bénéficier d'une réduction ponctuelle de leur temps de travail, pour alléger leurs contraintes physiques. Pour l'heure, je retire mon amendement, mais le sujet devra être revu en commission des Affaires sociales.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CF 17 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Le salarié disposera d'un délai de deux ans pour éventuellement contester la fiche de prévention des expositions à la pénibilité, qui sera remplie par l'employeur, et donc le nombre de points portés à son compte. Cet amendement propose que les organisations syndicales représentatives puissent exercer le recours en son nom.

M. le rapporteur pour avis. Si les organisations salariales le demandent de façon pressante, les organisations patronales en revanche y sont, elles, très opposées. Sagesse.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 23 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Par cohérence avec le délai accordé au futur organisme gestionnaire pour opérer un redressement dans les déclarations des employeurs, cet amendement vise à porter de deux à trois ans le délai de prescription au-delà duquel un travailleur ne pourra plus agir pour que lui soient attribués des points qui n'auraient pas été portés à son compte pénibilité.

M. le rapporteur pour avis. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 modifié.

Article 7 : *Abondement du compte personnel de formation par le compte personnel de prévention de la pénibilité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 8 : *Accords en faveur de la prévention de la pénibilité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9 : *Majoration de la durée d'assurance au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

Après l'article 9

La Commission est saisie de l'amendement CF 21 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites n'a pas institué de véritable dispositif de compensation de la pénibilité, mais seulement de l'incapacité permanente au travail. Il est donc abusif que le titre II de son chapitre IV s'intitule « Compensation de la pénibilité ». Cet amendement tend à substituer dans cet intitulé les mots « incapacité permanente » au mot « pénibilité ». Il n'y a là nulle visée révisionniste, mais le souci d'une dénomination parfaitement appropriée. Cet amendement rédactionnel n'en aurait pas moins une forte portée symbolique.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement.

Article 10 : *Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la prise en compte de la pénibilité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Favoriser l'emploi des seniors

Article 11 : *Extension de la retraite progressive*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 12 : *Cumul emploi-retraite*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.

Après l'article 12

La Commission est saisie de l'amendement CF 43 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Afin de dissuader autant que possible le cumul emploi-retraite, cet amendement vise à instaurer un plafond de revenus cumulés, qui serait identique pour tous les régimes et fixé au montant du dernier salaire d'activité. Songez qu'on peut aujourd'hui demander la liquidation de sa retraite et se faire réembaucher le lendemain par le même employeur ! Beaucoup d'emplois, d'encadrement notamment, sont ainsi accaparés par des personnes qui touchent également leur retraite, ce qui empêche trop de jeunes d'accéder à des postes à responsabilités. Sans interdire le cumul emploi-retraite, au moins cet amendement ne l'encouragerait-il pas.

Mme Christine Pires Beaune. Fixer pour plafond le dernier salaire d'activité pourrait avoir des effets pervers et aller à l'encontre même de l'objectif recherché que je partage. Le dernier salaire peut en effet être très élevé s'il inclut des primes ou autres avantages pour solde de tout compte. Mieux vaudrait retenir la moyenne des douze derniers salaires.

M. le rapporteur pour avis. La remarque est pertinente. Nous pourrions revoir l'amendement en ce sens.

M. le rapporteur général. Ne vise-t-il bien que le cas où la reprise d'activité s'opère au sein du même régime que celui dans lequel la pension a été liquidée ?

M. le rapporteur pour avis. Tout à fait.

M. le rapporteur général. Je comprends votre approche, monsieur le rapporteur pour avis, – nous connaissons tous des exemples fâcheux de cumul emploi-retraite –, mais cet amendement, d'une portée considérable, a-t-il été discuté avec le gouvernement ?

M. le rapporteur pour avis. Il semble que le gouvernement ne s'y opposerait pas.

M. Dominique Lefebvre. Quelles seraient les conséquences pour les personnes actuellement en situation de cumul ? Combien seraient touchées par ce plafonnement ? On comprend que la priorité puisse être donnée au partage de l'emploi. Mais, vu les conséquences potentielles pour les intéressés, le sujet mériterait une discussion approfondie.

M. le rapporteur pour avis. Les personnes actuellement en situation de cumul ne seraient pas concernées. Les nouvelles dispositions ne s'appliqueraient que pour le futur.

Les règles du cumul emploi-retraite diffèrent aujourd'hui selon les régimes. Certains régimes fixent des plafonds, qui n'en demeurent pas moins très élevés. Le projet de loi dispose que le cumul d'un emploi et d'une retraite ne saurait plus ouvrir de droits

supplémentaires à retraite. C'est un premier pas. Il faut aller plus loin en n'interdisant certes pas à ceux qui touchent une retraite à taux plein de continuer à travailler, mais à tout le moins en n'encourageant pas ce cumul. Trop de cadres se voient proposer de liquider leur pension puis d'être réembauchés le lendemain avec un nouveau contrat, pratique qui n'est pas loin de s'apparenter à celles des retraites chapeaux. D'où l'idée de plafonner au dernier salaire d'activité les revenus pouvant être retirés d'un cumul emploi-retraite.

La Commission rejette l'amendement.

M. le rapporteur pour avis. Je le redéposerai.

Chapitre III

Améliorer les droits à retraite des femmes, des jeunes actifs et des assurés à carrière heurtée

Article 13 : *Préparation de la refonte des majorations de pension pour enfants*

Mme Christine Pires Beaune. N'ayant pas déposé sur cet article l'amendement que j'aurais souhaité, j'avais craint qu'il ne tombât sous le coup de l'article 40, je souhaite ici intervenir pour dénoncer l'injustice dont sont victimes les veufs ayant élevé seuls leurs enfants. Aujourd'hui, une veuve bénéficie d'une majoration de durée d'assurance de huit trimestres par enfant lorsqu'elle fait valoir ses droits à la retraite, alors qu'un veuf peut se retrouver sans aucune bonification si les quatre trimestres qu'il est possible depuis 2009 de partager entre le père et la mère à condition d'en faire le choix avant les quatre ans de l'enfant, ont été choisis par la mère et que celle-ci décède ensuite. Je souhaite que l'injustice faite à ces veufs, au demeurant peu nombreux, soit réparée à l'occasion de la refonte des avantages familiaux en matière de retraite.

M. le rapporteur pour avis. Le Gouvernement souhaite en effet revoir l'ensemble des avantages familiaux en matière de retraite. Les majorations de pension accordées aux parents de trois enfants et plus sont par exemple source d'injustice : trois enfants rapportent bien moins en avantages de retraite à une personne rémunérée au SMIC qu'à un cadre supérieur, dans la mesure où la majoration est proportionnelle au montant de la retraite. C'est pourquoi je suis, pour ma part, favorable à une forfaitisation de l'avantage, dès le premier enfant d'ailleurs, dont il n'y a pas de raison qu'il n'ouvre pas de droits. Quant à la situation des veufs que vous évoquez, elle est en effet injuste. Elle sera revue à l'occasion de cette remise à plat. L'heure est venue du « droit de tous pour tous ».

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 14 : *Modification des modalités d'acquisition de trimestres d'assurance vieillesse*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 15 : *Élargissement des trimestres réputés cotisés pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

Article 16 : *Aide au rachat d'années d'études à destination des jeunes actifs*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Après l'article 16

La Commission est saisie de l'amendement CF 36 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Gouvernement a souhaité faciliter le rachat de trimestres d'études pour les jeunes actifs. J'aurais aimé que les stages puissent également être pris en compte. N'ayant pu déposer d'amendement en ce sens, puisqu'il aurait lui aussi été déclaré irrecevable au titre de l'article 40, je me contente de demander au Gouvernement de nous remettre un rapport évaluant l'impact financier de l'intégration des périodes de stage dans la durée de cotisation à l'assurance vieillesse. La ministre nous dira si le Gouvernement est disposé à avancer sur ce sujet.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CF 37 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'offrir aux étudiants la possibilité de racheter leurs années d'études de façon échelonnée par le biais non de capitaux, mais d'une hausse des cotisations.

La Commission adopte l'amendement.

Article 17 : *Prise en compte des périodes d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

Article 18 : *Validation des périodes de formation des demandeurs d'emploi*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Article 19 : *Amélioration des droits à pension des conjoints collaborateurs*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Chapitre IV

Améliorer les petites pensions des non-salariés agricoles

Article 20 : *Suppression de la condition de 17 ans et demi pour bénéficier de la pension majorée de référence au régime des non-salariés agricoles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Article 21 : *Mesures relatives au régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Article 22 : *Mise en œuvre de la garantie « 75 % du SMIC » pour les exploitants agricoles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.

Chapitre V

Ouvrir des solidarités nouvelles en faveur des assurés handicapés et de leurs aidants

Article 23 : *Élargissement de l'accès à la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.

Article 24 : *Extension de l'obtention de la retraite à taux plein dès l'âge légal pour les tous assurés justifiant de 50 % de taux d'incapacité permanente.*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

Article 25 : *Amélioration de la reconnaissance des droits à l'assurance vieillesse des aidants familiaux de personnes handicapées ou de personnes âgées dépendantes*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.

TITRE III

SIMPLIFIER LE SYSTÈME ET RENFORCER SA GOUVERNANCE

Chapitre I^{er}

Simplifier l'accès des assurés à leurs droits

Article 26 : *Création d'un compte individuel de retraite en ligne*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.

Article 27 : *Création d'une Union des institutions et services de retraite*

La Commission examine l'amendement CF 42 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le pilotage de la démarche de simplification est confié au groupement d'intérêt public Union des institutions et services de retraites, qui sera chargé de coordonner l'ensemble des organismes gestionnaires de régimes de retraite. Or, l'article 27

ne prévoit pas que la Caisse des dépôts et consignations fasse partie en tant que telle de ce GIP, contrairement à certaines caisses qui dépendent d'elle. Il s'agit de réparer cet oubli.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 **modifié**.*

Article 28 : *Calcul unifié de la retraite des polypensionnés des régimes alignés*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 28 **sans modification**.*

Article 29 : *Mutualisation du service des petites pensions*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 29 **sans modification**.*

Après l'article 29

La Commission examine l'amendement CF 38 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Les amendements proposés par notre collègue Pouria Amirshahi relatifs à la situation des Français retraités ayant exercé une activité à l'étranger n'ont pas été déposés pour examen en Commission. Les conventions bilatérales entre la France et différents pays posent néanmoins problème. En effet, dans certains pays, les droits à la retraite ne sont ouverts aux Français qui y ont travaillé que s'ils restent sur place. Il s'agit donc de demander au Gouvernement un rapport détaillé sur les conditions d'application des conventions bilatérales et de faire en sorte que, avec l'Union européenne, il engage toutes les mesures nécessaires pour le respect de la réciprocité entre États.

M. Jean-Louis Dumont, président. J'ajoute que des anciens combattants aujourd'hui étrangers, mais provenant d'ex-colonies françaises, ont eu à subir ce genre de situation.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Chapitre II

Améliorer la gouvernance et le pilotage des caisses de retraites

Article 30 : *Organisation d'un débat annuel sur les orientations de la politique des retraites dans la fonction publique*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 **sans modification**.*

Article 31 : *Pilotage du régime complémentaire obligatoire du régime des non-salariés agricoles*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 31 **sans modification**.*

Article 32 : *Évolution des caisses des professions libérales*

La Commission examine l'amendement CF 40 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 32 va évoluer. J'imagine que vous avez reçu de nombreux courriers dans vos permanences,...

M. Dominique Lefebvre. En effet !

M. le rapporteur pour avis. ...les sections de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – CNAVPL – étant très bien représentées à l'Assemblée.

Le précédent gouvernement avait commandé à l'Inspection générale des affaires sociales et, je crois, à la Cour des comptes un rapport sur la gestion de cette caisse, qui a révélé des difficultés d'organisation. Le Gouvernement avait demandé à la Caisse d'y remédier. Les dispositions adoptées depuis vont dans le bon sens, mais restent toutefois très loin des engagements pris.

Le dispositif proposé par le présent gouvernement ne satisfaisant pas les membres des sections de la CNAVPL, des discussions ont été engagées. D'ici au débat en séance, nous devrions aboutir à un point d'équilibre. Reste que, pour en être certain, je vous propose que la nomination des directeurs soit laissée à l'appréciation des membres du conseil d'administration des caisses. Je souhaitais même, à l'origine, aller plus loin en proposant la création d'un conseil de surveillance comptant des représentants de l'État, et en proposant l'établissement d'une convention d'objectifs et de gestion. Les choses avancent.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 32 modifié.

Article 33 : *Externalisation des régimes à prestations définies mis en place par l'employeur*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 sans modification.

Après l'article 33

La Commission examine l'amendement CF 41 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je ne participerai pas au vote sur cet amendement dans la mesure où je suis membre du conseil d'administration de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, l'IRCANTEC.

Depuis le 8 août 1994, l'IRCANTEC se trouve dans une situation juridique peu satisfaisante. Il s'agit donc de lui conférer un vrai fondement légal. Si, en 1994, cette caisse touchait en effet fort peu de personnels, elle a depuis pris une ampleur qui justifie un nouveau statut.

M. Dominique Lefebvre. Je souhaite comprendre ce qui a conduit en 1994 à retirer toute base légale à cette institution.

M. le rapporteur pour avis. La caisse s'est créée petit à petit.

M. Jean-Louis Dumont, président. Ce fut en effet de bric et de broc.

M. le rapporteur pour avis. Jusqu'en 1994, l'IRCANTEC relevait d'un dispositif réglementaire ; or, c'est aujourd'hui une caisse à part entière, reconnue, qui doit reposer sur

un dispositif législatif au même titre que d'autres caisses. Cela ne modifiera toutefois en rien sa capacité à remplir sa mission et ne la rendra pas plus indépendante vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Article 34 : *Habilitation à prendre par ordonnance les mesures d'harmonisation nécessaires à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 34 **sans modification**.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné M. Pascal Terrasse rapporteur pour avis du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 1 314 673 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 178 *Préparation et emploi des forces* à destination du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

Ce virement est destiné à assurer :

- la couverture du coût de la prestation familiale d'expatriation (PFE) pour un montant de 845 000 euros. En effet, en application de l'arrêté interministériel du 1^{er} octobre 1997 modifié relatif à l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), la PFE peut être accordée, sous conditions, aux militaires et aux civils en poste dans certains organismes implantés à l'étranger, dont les structures de commandement de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Cette aide vise à compenser les surcoûts liés aux frais de scolarité, sur place de leur(s) enfant(s) dont ils assument la charge fiscale ;

- le paiement, à hauteur de 69 673 euros, des surcoûts liés aux prises de bail de logements générés par la prolongation d'un maintien d'un détachement de personnels de l'armée de terre en Polynésie française ;

- le financement, pour 400 000 euros, des frais de déplacement des militaires bénéficiant du dispositif de reconversion.

Ces différents mouvements s'effectuent vers le programme 212 qui porte, au sein du ministère de la Défense, les crédits relatifs aux prestations sociales, à la politique immobilière et aux frais liés aux mesures de reconversion des personnels ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 3 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à destination du programme 157 *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Il est destiné à abonder les fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH), dans le cadre d'un financement de 11 millions d'euros annoncé lors de la Conférence nationale du handicap du 8 juin 2011 et étalé sur trois ans (2011 – 2013) ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 5 765 535 euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 145 535 euros en crédits de paiement (CP) entre programmes de la mission *Défense*. Il s'effectue des programmes 146 *Équipement des forces* et 178 *Préparation et emploi des forces* à destination du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*.

Ce virement synthétise quatre mesures distinctes.

La première consiste en un mouvement du programme 144 vers le programme 178, à hauteur de 284 465 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, destiné à financer :

- pour un montant de 37 000 euros, le fonctionnement de la chaire *Économie et stratégie de défense* au sein de l'École des Hautes Études Commerciales ;

- les bourses de thèse de l'IRSEM, correspondant à un virement de 50 000 euros ;

- pour la somme de 197 465 euros, l'accès et la location de liaisons au réseau Virtual Private Network, dont la maîtrise d'œuvre est assurée par la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense.

La deuxième mesure comprend six mouvements distincts pour un montant de 667 358 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement entre les programmes 146 et 178 :

- le programme 178 contribue au profit du programme 146 à hauteur de 46 850 euros au financement des dépenses de soutien liées au renforcement des équipes du service des essais et expérimentations aéronautiques (SEEAD) et à celles liées à la participation des armées à la fonction *enquêtes de coûts* ;

- le programme 146 finance au profit du programme 178, pour un montant de 714 208 euros :
 - o L'ajustement du périmètre du soutien effectué par l'état-major des armées au profit de la direction générale de l'armement – maîtrise de l'information sur le site Bruz ;
 - o Le soutien de vingt-six personnels de la direction générale de l'armement mis à disposition des groupements de soutien des bases de défense ;
 - o La contribution de la direction générale de l'armement aux frais d'installation de la direction de la sécurité aéronautique d'État (DSAE) pris en charge par l'état-major des armées ;
 - o Les dépenses liées aux frais relatifs à l'accidentologie des véhicules de la gamme commerciale hors forfait du contrat de location.

Le troisième mouvement, d'un montant de 2 700 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 146 vers le programme 178, est destiné à assurer le financement de dépenses de fonctionnement au profit d'un personnel de la direction générale de l'armement mis à disposition auprès du services interarmées des munitions.

La dernière mesure permet le financement d'un besoin opérationnel, à hauteur de 6 050 000 euros en autorisations d'engagement et 3 430 000 euros en crédits de paiement du programme 178 vers le programme 144.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 178 : 5 095 477 euros en autorisations d'engagement et 2 475 477 euros en crédits de paiement ;
- programme 146 : 670 058 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 5 765 535 euros en autorisations d'engagement et 3 145 535 euros en crédits de paiement.



Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du lundi 30 septembre 2013 à 16 h 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Jean-Marie Beffara, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Olivier Faure, M. Régis Juanico, M. Dominique Lefebvre, M. Thierry Mandon, Mme Christine Pires Beaune, Mme Eva Sas, M. Pascal Terrasse, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Marc Francina, M. Marc Goua, M. Jean Lassalle, M. Thierry Robert, M. Nicolas Sansu, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier

