

N° 4151

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2017*,

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR MME ANNIE LE HOUEROU,

Députée.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **4072.**

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1^{er}, 2, 4, 6 à 17, 20 à 26, 58 et 59** figurent dans le rapport de M. Gérard Bapt, sur les recettes et l'équilibre général (n° 4151, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **3, 5, 18, 19, 38 à 45, 47 à 55 et 60** figurent dans le rapport de Mme Michèle Delaunay, sur l'assurance maladie (n° 4151 tome II).

Les commentaires et les débats en commission sur l'article **46** figurent dans le rapport de M. Philip Cordery, sur le secteur médico-social (n° 4151, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **30 à 35, 56 et 57** figurent dans le rapport de Mme Annie Le Houerou, sur l'assurance vieillesse (n° 4151, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **36 et 37** figurent dans le rapport de M. Arnaud Viala, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (n° 4151, tome V).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **27 à 29** figurent dans le rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau, sur la famille (n° 4151, tome VI).

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL	7
A. L'EXCÉDENT DU RÉGIME GÉNÉRAL MET FIN À ONZE ANNÉES DE DÉFICITS	7
1. Le retour à l'équilibre de la branche vieillesse en 2015	7
2. Un excédent de la branche vieillesse renforcé en 2016 et en 2017	8
B. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES OPTIMISTES DU SYSTÈME DE RETRAITES DOIVENT ÊTRE CONFORTÉES.....	9
C. LE REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE EST AMORCÉ	11
1. Une situation financière fragile.....	11
2. Recentrer le fonds sur le financement des dispositifs de solidarité	12
D. LA GESTION RESPONSABLE DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITES	14
II. L'ÉQUITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITES, UN ACQUIS À PRÉSERVER	17
A. LE SYSTÈME DE RETRAITES GARANTIT AUJOURD'HUI UNE ÉQUITÉ PLURIELLE	17
1. L'équité inter-générationnelle.....	17
2. L'équité intra-générationnelle.....	18
B. LA PERCEPTION DE L'ÉQUITÉ EST NÉANMOINS ALTÉRÉE PAR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES RÈGLES APPLICABLES	21
1. L'équité entre régimes	21
2. L'équité entre sexes	23
C. LA PRÉSERVATION DU NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS CONSTITUE LE PREMIER DÉFI DES ANNÉES À VENIR.....	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29
EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À L'ASSURANCE VIEILLESSE	29
QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2017	29
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE	29

<i>Article 30</i> (Art. L. 351-15 et L. 351-16 du code de la sécurité sociale) : Ouverture de la retraite progressive aux salariés à employeurs multiples	29
<i>Article additionnel après l'article 30</i> : Demande de rapport sur l'extension de la retraite progressive aux salariés en forfait jours	31
<i>Article 31</i> : Validation législative des pensions de retraite versées par la CNRACL au titre des périodes d'études d'infirmier, de sage-femme et d'assistant social.....	31
<i>Article 32</i> (Art. L. 723-11 et L. 742-6 du code de la sécurité sociale) : Aménagement du régime de retraite des avocats.....	35
<i>Article 33</i> (Art. L. 131-6-3, L. 133-6-6, L. 133-6-8, L. 134-3, L. 135-6, L. 611-1, L. 611-2, L. 611-5, L. 611-12, L. 613-1, L. 613-9, L. 613-20, L. 621-1 à L. 621-3, L. 622-3 à L. 622-5, L. 622-7 à L. 622-9, L. 623-2, L. 634-1 à L. 634-2-2, L. 634-3-1 à L. 634-3-3, L. 634-5, L. 634-6, L. 635-1, L. 635-3 à L. 635-5, L. 640-1 [nouveau], L. 742-6, L. 742-7, L. 961-1 du code de la sécurité sociale ; art. L. 6331-48 du code du travail) : Réforme de la couverture vieillesse des travailleurs indépendants.....	37
<i>Article additionnel après l'article 33</i> (Art. L. 635-5 du code de la sécurité sociale) : Extension du bénéfice de la pension d'invalidité des travailleurs indépendants au-delà de l'âge légal de départ à la retraite	49
<i>Article 34</i> (Art. 48 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue) : Harmonisation des conditions de révision des pensions de l'ensemble des régimes spéciaux pour le bénéfice de la campagne double	50
<i>Article additionnel après l'article 34</i> (Art. 43 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites) : Report de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés.....	53
<i>Article 35</i> : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2017	54
TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORGANISMES CONCOURANT AU FINANCEMENT DES RÉGIMES OBLIGATOIRES	56
<i>Article 56</i> : Prévisions des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires en 2017	56
TITRE VI – DISPOSITIONS COMMUNES AUX DIFFÉRENTES BRANCHES	59
Chapitre I ^{er} – Gestion.....	59
<i>Article 57</i> (Art. L. 815-7 et L. 815-8 du code de la sécurité sociale) : Transfert du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.....	59
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	63

INTRODUCTION

Le retour à l'équilibre de la branche « vieillesse » du régime général de la Sécurité sociale constitue l'un des faits marquants de l'exercice 2016. Succédant à onze années de déficits, et partant d'un déficit de cinq milliards d'euros en 2012, ce redressement témoigne de l'efficacité de la politique menée au fil des réformes, en dernier lieu dans le cadre de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Ainsi, après un retour à l'équilibre en 2015, le régime général devrait conforter sa situation excédentaire à hauteur de 1,1 milliard d'euros en 2016 puis 1,6 milliard d'euros en 2017. Le redressement des comptes du régime de retraites dans la justice s'amplifie donc en 2016, à l'heure de dresser un bilan de la XIV^e législature dans ce domaine.

Si une attention renforcée doit être portée aux comptes du fonds de solidarité vieillesse (FSV), le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 y apporte une réponse forte en redéfinissant son champ de dépenses et en le recentrant sur sa mission historique de financement des dispositifs de solidarité. L'ensemble agrégé du régime général et du FSV serait ainsi en excédent d'ici 2020.

Au-delà du strict enjeu de viabilité financière, commun à l'ensemble des branches de la Sécurité sociale, ce retour à l'équilibre constituait aussi et surtout une priorité au regard de l'indispensable confiance des assurés envers leur système de retraites.

Ce système est confronté à des défis démographiques et financiers structurels, avec en premier lieu l'augmentation continue – et heureuse – de l'espérance de vie. Alors qu'un tiers de la population française aura plus de 60 ans en 2060, il est indispensable de garantir la pérennité financière de notre système de retraites et de réaffirmer notre attachement à un système par répartition fondé sur la solidarité entre générations.

Cette confiance préservée est indissociable de la nécessaire garantie d'une équité plurielle – notamment entre générations, entre sexes et entre régimes.

Pour ce faire, l'accès aux dispositifs de solidarité et de justice a été sensiblement renforcé dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014, à destination des jeunes, des femmes, des assurés handicapés, des non-salariés agricoles et des assurés à carrière heurtée.

Si l'équité de notre système de retraites est aujourd'hui effective, comme en témoignent les trois avis rendus par le Comité de suivi des retraites, sa perception demeure néanmoins altérée par les différences de règles et de

paramètres entre régimes. Il importe donc d'objectiver autant que possible les différentes formes d'équité de notre système, à la veille de nouveaux débats sur l'avenir de nos régimes de retraite.

Le PLFSS pour 2017 prolonge les processus de simplification et d'accès aux droits engagés lors des dernières réformes. Parmi les huit mesures qu'il contient relatives à l'assurance vieillesse, le texte prévoit notamment d'élargir l'accès à la retraite progressive aux salariés exerçant des temps partiels auprès de plusieurs employeurs, de supprimer les effets de seuil dans le régime de retraite de base des avocats et de transférer la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées de la Caisse des dépôts et consignations à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Plus structurellement, le PLFSS pour 2017 engage une réforme d'ampleur de l'affiliation des travailleurs indépendants et des professions libérales à l'assurance vieillesse, en posant les fondements d'un régime de base de retraite unique et élargi à l'ensemble des entrepreneurs.

I. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL

Le retour à l'équilibre du régime général de l'assurance vieillesse est aujourd'hui une réalité. Permis par la maîtrise des dépenses et la croissance des ressources, cet équilibre doit désormais être conforté afin de garantir la pleine confiance des assurés dans leur système de retraites par répartition. À ce titre, le redressement de la situation financière du FSV constitue une priorité du projet de loi qu'il convient de souligner.

A. L'EXCÉDENT DU RÉGIME GÉNÉRAL MET FIN À ONZE ANNÉES DE DÉFICITS

Le régime général de retraites renoue avec l'excédent en 2016. Fruit des dernières réformes adoptées en matière de retraites, en particulier dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014, ce redressement des comptes clôt un cycle de onze années de déficit ouvert en 2005.

1. Le retour à l'équilibre de la branche vieillesse en 2015

La situation financière de la branche retraite du régime général n'a cessé de se redresser depuis le début de la législature, son déficit passant de – 5 milliards d'euros en 2012 à – 300 millions en 2015.

Le redressement des comptes devrait se poursuivre selon les dernières données de la Commission des comptes de la sécurité sociale, prévoyant un excédent de 1,1 milliard d'euros en 2016, puis de 2,7 milliards d'euros en 2017.

ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA BRANCHE RETRAITE DU RÉGIME GÉNÉRAL (2004 – 2017)



Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, p. 21.

Au titre de l'exercice 2017, l'excédent provisionnel doit toutefois être diminué du milliard d'euros de dépenses supplémentaires résultant du transfert de

la fraction du minimum contributif du fonds de solidarité vieillesse au régime général, prévu à l'article 20 du projet de loi. L'excédent post-PLFSS pour 2017 s'établirait donc à 1,6 milliard d'euros.

Dans ce contexte, la part du déficit de la branche retraite dans celui du régime général et du fonds de solidarité vieillesse ne cesse de diminuer. L'analyse des comptes du régime général met en lumière deux données principales.

D'une part, la croissance des effectifs de retraités – avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « *baby-boom* » et l'élargissement de l'accès à la retraite anticipée pour carrières longues – et celle de l'espérance de vie sont atténuées par la montée en charge des dernières réformes de retraites. La hausse des effectifs de retraités demeure néanmoins une tendance de fond, illustrée par la dégradation du ratio démographique des cotisants. Ce dernier a chuté de près de 1,8 en 1992 à 1,3 en 2015.

D'autre part, l'augmentation mécanique du niveau des pensions – avec des carrières plus complètes et reposant sur des salaires plus élevés, ou effet « *noria* » – est contrebalancée par la faible revalorisation des pensions. Les modifications apportées aux modalités de revalorisation des pensions et le contexte désinflationniste expliquent le faible taux de revalorisation des pensions en 2015 (0,025 %), ces pensions constituant l'essentiel des dépenses – 92 % – du régime général.

Cette conjugaison de facteurs aboutit à une croissance des recettes supérieure à celle des pensions versées, au fondement du retour à l'équilibre en 2015.

2. Un excédent de la branche vieillesse renforcé en 2016 et en 2017

Après la forte amélioration de son niveau en 2015, le solde de la branche retraites devrait poursuivre son rétablissement en 2016 et 2017 et retrouver un niveau excédentaire grâce à des dépenses maîtrisées et à des recettes dynamiques.

- Les dépenses de la CNAV augmenteraient de seulement 2 % en 2016. La faible inflation et le nouveau mode de calcul du coefficient de revalorisation prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 – reposant sur l'inflation constatée et non plus sur l'inflation prévisionnelle – devraient contenir la croissance des prestations. Côté recettes, la CNAV bénéficierait en 2016 d'une croissance des produits à hauteur de 3,2 %, tirée notamment par les cotisations sociales. La nouvelle structure du financement de la branche prévue par la LFSS pour 2016 repose sur des produits dynamiques, les contributions, impôts et taxes étant appelés à croître de 4,3 % en 2016.

- La situation excédentaire de la CNAV serait renforcée en 2017, avec un rythme de croissance des recettes – 3 % – restant supérieur à celui des dépenses – 1,7 %. La contribution des effectifs à l'augmentation des charges ralentirait

fortement en 2017, du fait notamment d'un creux de départs en retraite minorant le nombre de nouveaux mois de paiement sur cette année.

B. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES OPTIMISTES DU SYSTÈME DE RETRAITES DOIVENT ÊTRE CONFORTÉES

Le retour à l'excédent de la branche vieillesse et le rétablissement programmé de la situation du fonds de solidarité vieillesse confortent les perspectives financières de notre système de retraites. Il importe d'évaluer la capacité du système de retraites à préserver cet équilibre à moyen terme.

L'objectif de pérennité financière du système de retraites, poursuivi par la majorité depuis le début de la législature, dépend de trois facteurs principaux :

– le ratio démographique, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, qui repose à la fois sur des déterminants démographiques, des comportements d'activité et les règles applicables en matière de durée de cotisation et d'âge légal de départ à la retraite ;

– les ressources affectées au système de retraite, reposant essentiellement sur les cotisations sociales ;

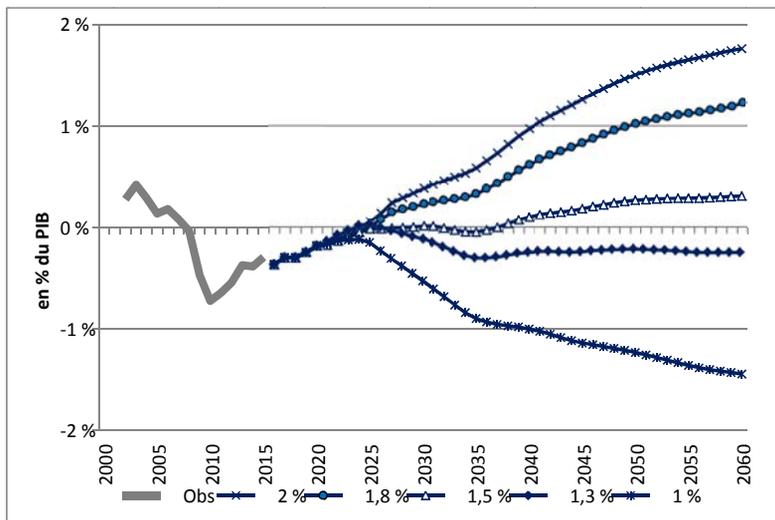
– le niveau moyen de pensions versées aux retraités et les paramètres associés, notamment en matière de revalorisation.

Une fois ces trois paramètres pris en compte, l'objectif de pérennité financière peut être mesuré plus précisément à la fois à court terme et à moyen terme.

À court terme, l'équilibre financier du régime général et du FSV ne devrait pas être atteint, en raison du déficit persistant du FSV. Les mesures contenues à l'article 20 du PLFSS pour 2017 doivent toutefois être prises en compte pour corriger ces prévisions, dans la perspective d'un retour à l'équilibre en 2020.

À plus long terme, le système de retraite serait à l'équilibre dans les scénarios favorables et médians du Conseil d'orientation des retraites (COR). Ces scénarios reposent sur cinq hypothèses distinctes de croissance annuelle de la productivité du travail, comprises entre 1 et 2 %. Ces perspectives reposent sur une nouvelle hypothèse de taux de chômage établie à 7 %. Les hypothèses du COR ne reposent donc plus sur une hypothèse centrale de taux de chômage de 4,5 %.

SOLDE FINANCIER ANNUEL PROJETÉ DU SYSTÈME DE RETRAITE



Source : Conseil d'orientation des retraites, « Évolutions et perspectives des retraites en France », juin 2016, p. 47.

Le système de retraite resterait donc à l'équilibre à partir d'un taux de croissance de la productivité du travail de 1,4 %. Cette hypothèse ne paraît pas hors de portée, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail s'étant établie à ce niveau sur la période 1990 – 2015, selon les données recensées par le COR. Des capacités de financement pourraient donc être dégagées de manière pérenne à partir du milieu des années 2020.

En outre, au-delà de ces projections, il importe de ne pas exclure du périmètre financier du système de retraite français les actifs du fonds de réserve pour les retraites (FRR), à hauteur de 35 milliards d'euros en 2016. En cas de difficulté conjoncturelle sur le financement des retraites, le Comité de suivi des retraites peut demander une mise à contribution de ce fonds. L'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale prévoit ainsi que les recommandations du Comité portent sur les transferts de fonds vers les régimes de retraite au regard « *de l'ampleur et de la nature d'éventuels écarts avec les prévisions financières de l'assurance retraite* ». Le FRR renforce ainsi d'autant la soutenabilité financière de notre système de retraites.

Il importe de souligner la forte sensibilité de ces soldes à l'hypothèse de croissance de la productivité du travail. Cette sensibilité s'explique, pour l'essentiel, par les modalités d'indexation sur les prix des salaires portés au compte. Ainsi, une accélération de la croissance de la productivité du travail – et, *in fine*, des salaires indexés par hypothèse sur celle-ci – s'accompagne d'une augmentation associée des recettes perçues au titre des cotisations. À l'inverse, le ralentissement des gains de productivité abaisse le niveau des ressources du système de retraites.

Face à ce constat, le Comité de suivi des retraites a alerté, dans son troisième avis ⁽¹⁾, sur l'excessive sensibilité du système de retraites à la croissance. La correction de cette sensibilité impliquerait de faire évoluer les modes d'indexation des droits à la retraite – hier sur les salaires, aujourd'hui sur les prix.

Il apparaît donc indispensable de réfléchir aux mécanismes devant permettre de réduire la sensibilité de notre système de retraite à la croissance. Fragilisant la confiance en notre système, cette sensibilité conduit également à amoindrir la fiabilité des perspectives financières de notre système à moyen terme.

En conséquence, écartant le levier d'une diminution du montant des pensions versées en fonction des gains de productivité, la rapporteure recommande de réfléchir dès aujourd'hui, dans le cadre de nos débats parlementaires et à l'appui des hypothèses du COR, à la définition de mécanismes de correction aptes à stabiliser le système de retraites.

C. LE REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE EST AMORCÉ

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) constitue un dispositif central du système français de retraites, en charge du financement des prestations non contributives versées au titre de la solidarité nationale.

Assurant le financement des dispositifs de solidarité et de justice, le FSV doit voir ses missions et son mode de financement précisés afin de ne pas obérer le mouvement général de redressement des comptes du système de retraites.

1. Une situation financière fragile

La fragilité financière du fonds de solidarité vieillesse s'est confirmée au cours des derniers exercices.

Le champ de ses dépenses est double :

– il assure la prise en charge des cotisations versées au titre des périodes de chômage, d'indemnités journalières, d'invalidité, d'apprentissage et de formation professionnelle des chômeurs, d'une part ;

– il finance les prestations versées au titre du minimum vieillesse, des majorations de pensions et d'une partie du minimum contributif, d'autre part.

Les recettes du FSV, quant à elles, ont été remaniées en profondeur en 2016, tirant les conséquences de l'arrêt « *de Ruyter* » de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 26 février 2015 ⁽²⁾. Elles reposent désormais sur la

(1) *Comité de suivi des retraites, troisième avis, 11 juillet 2016.*

(2) *Pour plus d'éléments, voir les développements du rapport de M. Gérard Bapt dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, p. 146 et s., à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r3129-tl.pdf>.*

majorité des produits de la contribution sociale généralisée (CSG) et des prélèvements sociaux assis sur les revenus du patrimoine et de placement perçus par la sécurité sociale. En effet, en conformité avec le droit de l'Union européenne, les prélèvements sociaux assis sur les revenus du capital perçus par les personnes rattachées au régime de sécurité sociale d'un autre État de l'Union européenne ne peuvent être affectés au financement de prestations sociales contributives. L'exercice 2016 a donc constitué la première année d'application de ce nouveau système de ressources.

Des ajustements techniques ont également été effectués au cours des derniers exercices afin d'assurer une plus grande maîtrise des dépenses du fonds, tels que :

- la modification du mode de calcul des prises en charge de cotisations au titre du chômage au cours de l'exercice 2015 ;

- le passage d'une prise en charge forfaitaire à une prise en charge proportionnelle du minimum contributif en 2016.

Plusieurs éléments conjoncturels devraient par ailleurs soutenir le redressement des comptes du FSV, avec en premier lieu la réduction du nombre de demandeurs d'emploi.

À ce jour, son équilibre financier n'est toutefois pas garanti. Après un déficit de – 3,9 milliards d'euros en 2015, le FSV verrait son déficit stabilisé à – 3,8 milliards d'euros en 2016 et 2017. Cela justifie la redéfinition des dépenses prises en charge par le fonds opérée par le PLFSS pour 2017.

2. Recentrer le fonds sur le financement des dispositifs de solidarité

Le déficit persistant du FSV grève le redressement des comptes de la sécurité sociale. Ainsi, la part du fonds dans le déficit agrégé du régime général de la sécurité sociale et du FSV est passée de 27 % en 2014 à 36 % en 2015.

Pour y remédier, le PLFSS pour 2017 accélère le processus de redressement du fonds en redéfinissant son champ d'action. Pour ce faire, il recentre le fonds sur sa mission historique de financement des dispositifs de solidarité.

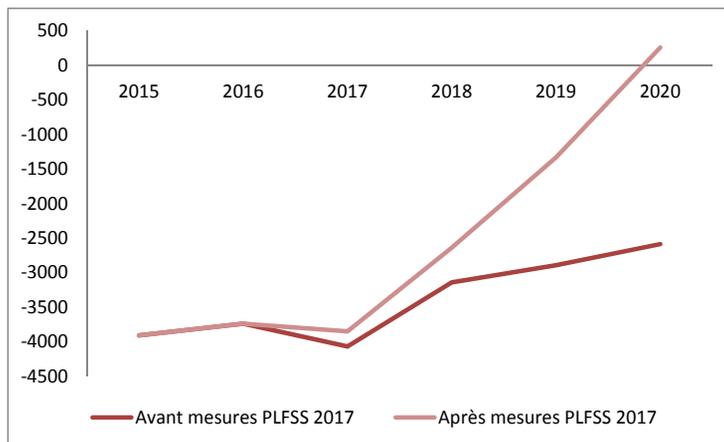
Deux dépenses financées jusqu'alors par le FSV relèveraient désormais du financement des régimes de base. Cette modification recouvre :

- le minimum contributif, représentant un coût de 3,4 milliards d'euros en 2016. Le transfert de son financement serait progressif et correspondrait à une moindre dépense de 1 milliard d'euros pour l'année 2017 ;

- les majorations pour conjoint à charge, à hauteur de 35 millions d'euros en 2016.

Ces mesures, inscrites à l'article 20 du projet de loi, devraient contenir la progression des dépenses du fonds et garantir son retour à l'équilibre d'ici 2020.

**PRÉVISIONS D'ÉVOLUTION DU SOLDE DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE
(EN MILLIONS D'EUROS)**



Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, à partir des données du Fonds de solidarité vieillesse.

La redéfinition du champ de financement du FSV se justifie à plusieurs titres.

D'une part, en cohérence avec sa mission historique définie lors de sa création par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le fonds doit voir son périmètre ajusté autour des dispositifs non contributifs financés au titre de la solidarité nationale. Il s'agit donc des financements inscrits à la section 1 du fonds et correspondant aux prises en charge de cotisations et aux prestations de solidarité.

D'autre part, les deux dépenses figurant actuellement à la section 2 du fonds répondent à une logique catégorielle pouvant légitimement être prises en charge par les régimes obligatoires de base. Le minimum contributif, à titre principal, a vocation à être financé intégralement par les régimes de base au regard de sa dimension contributive.

Enfin, la forte dépendance des recettes du fonds à l'évolution du rendement des produits du capital depuis la LFSS pour 2016 rend indispensable de procéder dès maintenant au recentrage du FSV sur sa mission première. La section 2 du Fonds est aujourd'hui structurellement sous-financée, avec des recettes de seulement 618 millions d'euros pour prendre en charge 3,5 milliards de dépenses en 2015. Cette structure de financement n'étant pas viable, il importe de redéfinir son périmètre.

La rapporteure souligne donc le bien-fondé et l'urgence des mesures contenues dans le PLFSS pour 2017. Ce redressement du FSV doit demeurer une

priorité pour garantir le retour à l'équilibre des comptes agrégés du régime général et du FSV et ainsi interrompre l'alimentation de la dette sociale.

D. LA GESTION RESPONSABLE DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITES

• Face au risque d'épuisement des réserves, les partenaires sociaux des deux régimes ont négocié la conclusion d'un accord signé le 30 octobre 2015.

Un an après sa signature, l'accord conclu par l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) peut faire l'objet d'une première analyse, dans la perspective désormais actée de la création d'un régime unifié.

• Les régimes complémentaires de retraites font face à un risque d'épuisement des réserves, qui menace leur pérennité financière.

Ainsi, à la veille de l'accord, les dernières prévisions situaient en 2018 l'épuisement des réserves de l'AGIRC et en 2027 celles de l'ARRCO. Au 31 décembre 2015, soit à la veille de l'entrée en vigueur de l'accord, la situation financière de l'AGIRC faisait apparaître un déficit de 1,4 milliard d'euros, en amélioration de 0,5 milliard d'euros par rapport à 2014. S'agissant de l'ARRCO, le déficit s'établissait au même niveau, en diminution de 0,9 milliard d'euros par rapport à l'année précédente. Leurs réserves respectives, se dégradant au fil du temps, s'établissaient à 6,4 milliards d'euros et 51,6 milliards d'euros.

L'accord devrait permettre d'abaisser les dépenses de ces régimes de 1,7 milliard d'euros d'ici 2017 et jusqu'à 8,6 milliards d'euros en 2030.

L'accord AGIRC – ARRCO du 30 octobre 2015

L'accord du 30 octobre 2015 prévoit les conditions d'un redressement de la situation financière des régimes complémentaires obligatoires en deux temps.

Entre 2016 et 2018, de nouveaux paramètres seront mobilisés pour maîtriser le niveau des dépenses. Sont à la fois concernés :

- les retraités actuels, avec le décalage de la date de revalorisation des pensions et la sous-indexation de la valeur de service du point (inflation minorée d'un point) ;
- les futurs retraités, avec une évolution plus rapide de la valeur d'achat du point (à partir du salaire de référence) que de celle de service.

À partir de 2019, un régime unique sera créé et reposera sur de nouveaux paramètres, tel que le coefficient de solidarité temporaire appliqué aux nouveaux retraités remplissant les conditions du taux plein au régime de base pendant les trois premières années de la retraite, jusqu'à 67 ans. Un « malus » de 10 % sera ainsi appliqué chaque année pendant trois ans à ces nouveaux retraités. Ce dispositif ne sera toutefois pas appliqué aux assurés handicapés et à ceux exonérés de contribution sociale généralisée (CSG). Il sera, par ailleurs, neutralisé si l'assuré fait le choix de poursuivre son activité quatre trimestres au-delà de l'âge d'obtention du taux plein. Au-delà de ce seuil, un « bonus » pouvant atteindre 30 % sera appliqué.

Enfin, les partenaires sociaux ont prévu de définir tous les quatre ans les éléments de cadrage du système de retraites complémentaires.

Selon les prévisions de la Direction générale du Trésor, ces mesures permettraient d'améliorer le solde des régimes de retraite de 0,3 point de produit intérieur brut (PIB) dès 2020 ⁽¹⁾.

● La création d'un régime unique de retraites complémentaires constitue la prochaine étape de l'agenda des partenaires sociaux dans leur gestion de ces régimes. Issue de la fusion des régimes actuels de l'AGIRC et de l'ARRCO, cette nouvelle instance fonctionnera selon les mêmes principes. Elle permettra d'effectuer des économies de gestion – estimées à 300 millions d'euros d'ici 2022 – en complément des mesures déjà prises par les régimes.

La rapporteure souligne la gestion responsable des régimes de retraites complémentaires par les partenaires sociaux, dans le cadre d'efforts proportionnés seuls à même de garantir la pérennité financière des régimes.

(1) « L'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015 améliore le solde du système de retraite de 0,3 point de PIB entre 2020 et 2060 », *Trésor Éco*, n° 178, août 2016.

II. L'ÉQUITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITES, UN ACQUIS À PRÉSERVER

A. LE SYSTÈME DE RETRAITES GARANTIT AUJOURD'HUI UNE ÉQUITÉ PLURIELLE

1. L'équité inter-générationnelle

L'équité entre les générations en matière de retraite recouvre à la fois les efforts des actifs dans le financement du système de retraite et les pensions reçues par les retraités en termes de niveau et de durée.

Le Conseil d'orientation des retraites mesure cette équité entre générations à partir de deux calculs :

– la situation d'un cas-type de non-cadre du privé, d'une part, permettant de suivre la situation d'une « carrière standard » d'une génération à l'autre ;

– un « individu moyen » de chaque génération, tous régimes confondus, d'autre part, permettant de tenir compte de la diversité des profils au sein de chaque génération.

Il importe de dépasser la seule analyse du niveau des montants de retraite en termes absolus, dès lors qu'elle peut s'accompagner d'un décrochage par rapport au niveau de vie du reste de la population.

La mesure de l'équité peut, à l'inverse, reposer sur la comparaison des efforts contributifs effectués par chaque génération et des avantages retirés du système de retraite, mesurés à partir de quatre indicateurs : le montant des pensions, la durée de versement de la pension, le taux de cotisation et la durée moyenne de la carrière.

- S'agissant du montant des pensions, tout d'abord, les projections font apparaître une diminution du montant relatif des pensions parmi les générations nées dans les années 1950 et le début des années 1960. Ce montant se stabiliserait pour les générations suivantes.

- S'agissant de la durée de versement de la pension, ensuite, les scénarios de mortalité centrale évaluent l'espérance de vie à la retraite à 26 ans jusqu'à la génération 1975 puis à 27,2 ans pour la dernière génération analysée (1990). Ce gain que retirent les nouvelles générations doit toutefois être nuancé par l'augmentation de la durée de cotisations pour les générations nées après 1955 et la diminution légère de la durée de retraite en proportion du temps de vie.

- S'agissant du taux de cotisation sur l'ensemble de la période, le taux de cotisation annuel pour la retraite du « cas type » de non-cadre du privé augmenterait de 23 % en 1990 à 28 % en 2020.

- S'agissant de la durée moyenne de carrière, enfin, la diminution relative de la durée de carrière en proportion de la durée de vie totale devrait être suivie d'une stabilisation en raison de la compensation de la hausse de l'espérance de vie par l'allongement de la durée de cotisations et le report de l'âge légal de départ à la retraite.

Aux termes de ces quatre indicateurs, le Comité de suivi des retraites constate que « *les réformes successivement intervenues ont contribué au partage des efforts nécessaires, bien que celle de 2010 ait eu, en raison de son rythme de mise en œuvre, un effet plus accentué sur les premières générations concernées* »⁽¹⁾.

L'équité inter-générationnelle, fixée comme objectif par la loi du 20 janvier 2014, est donc à ce jour assurée.

2. L'équité intra-générationnelle

L'équité doit également être mesurée au sein d'une même génération, à l'appui des dispositifs de solidarité et de justice. La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a rénové ses dispositifs ouverts aux femmes, aux jeunes, aux assurés handicapés, aux non-salariés agricoles et aux assurés à carrière heurtée.

Plus de deux ans après la promulgation de cette loi, un premier bilan de l'appropriation des dispositifs d'équité qu'elle prévoit peut être effectué.

- L'élargissement de l'accès des travailleurs handicapés à la retraite anticipée et les nouveaux dispositifs prévus pour leurs aidants sont désormais effectifs.

Ainsi, le critère de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé n'est plus exigé pour accéder à ce dispositif et le taux d'incapacité permanente nécessaire pour y prétendre est abaissé de 80 % à 50 %.

S'agissant des aidants familiaux, le dispositif de majoration de durée d'assurance pour enfant handicapé (MDAEH) est désormais complété par un dispositif de majoration de durée d'assurance des aidants d'une personne adulte handicapée ouvert aux aidants d'une personne adulte handicapée ayant un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 %. Enfin, la condition de ressources exigée pour le bénéfice de l'allocation vieillesse des parents au foyer (AVPF) est désormais supprimée pour les aidants d'un enfant ou d'un adulte handicapé.

(1) Comité de suivi des retraites, troisième avis, 11 juillet 2016, p. 30.

- Les mesures mises en œuvre à destination des non-salariés agricoles montent progressivement en charge.

242 000 chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ont ainsi bénéficié de la mise en place d'un montant minimum de retraite globale dans le cas d'une carrière complète. Égal à 73 % du SMIC net en 2015, ce taux sera progressivement augmenté à 74 % en 2016 et 75 % en 2017. Selon les prévisions, 270 000 assurés devraient bénéficier de cette mesure en 2017.

L'accès des conjoints et chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole à trois nouveaux dispositifs est également effectif. Ainsi, en 2015 :

- 477 000 assurés ont bénéficié de l'attribution de points gratuits au titre des années antérieures à leur affiliation au régime complémentaire obligatoire (RCO) ;

- 29 300 personnes ont eu accès au dispositif de « droits combinés » entre un conjoint survivant et le défunt et de l'ouverture de la pension réversion au conjoint survivant d'un exploitant bénéficiaire de la RCO ;

- 41 000 conjoints collaborateurs d'exploitants agricoles – dont 35 000 femmes – ont cotisé à l'assurance vieillesse volontaire (AVV), dans le cas d'un divorce, d'un décès ou du départ à la retraite de l'agriculteur.

Les non-salariés agricoles ont également pu bénéficier de la suppression de la condition de 17,5 ans d'assurance pour bénéficier de la pension majorée de référence (PMR) et de l'attribution de points gratuits de retraite proportionnelle aux exploitants agricoles pour cause de longue maladie ou d'invalidité. Ces deux dispositifs ont été mobilisés respectivement par 1 000 et 1 300 bénéficiaires.

- La compensation de l'exposition à des facteurs de risques professionnels, par ailleurs, est désormais effective dans le cadre du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P).

512 162 salariés ont été déclarés exposés à au moins un des quatre premiers facteurs en 2015 par 25 820 employeurs. Les salariés ont bénéficié en moyenne de quatre points sur leur compte, leur permettant ainsi d'enclencher l'accumulation de droits en vue du suivi d'une formation, d'une réduction du temps de travail sans diminution de la rémunération ou de l'obtention de trimestres d'assurance vieillesse.

- Les dispositifs de prise en compte des trimestres d'interruption au titre du congé de maternité, des périodes de formation pour demandeurs d'emploi et des périodes de stage et d'apprentissage, ont pu s'appuyer sur des financements adaptés. Ainsi, en 2015, ces dispositifs ont mobilisé :

- 73 millions d'euros, pour la prise en compte de l'intégralité de la durée d'interruption professionnelle liée à un congé maternité ;

– 93 millions d’euros, pour la validation de trimestres d’assurance vieillesse au titre des périodes d’apprentissage ;

– 233 millions d’euros, pour l’acquisition de trimestres d’assurance vieillesse par les stagiaires de la formation professionnelle.

• La rapporteure appelle plus particulièrement l’attention du Gouvernement sur la nécessaire simplification de dispositifs de solidarité reposant aujourd’hui sur des procédures restrictives pouvant remettre en cause l’accès aux droits. Des assouplissements réglementaires sont ainsi nécessaires pour supprimer ces contraintes formelles.

Sont notamment concernés :

– le mécanisme d’avance appliqué dans le cadre du minimum contributif, qui conduit à des révisions successives et à des risques de trop perçu : le seuil de déclenchement de l’avance versée au titre de ce dispositif – actuellement fixé par arrêté à cent euros, aux termes de l’article R. 173-6 du code de la sécurité sociale – pourrait être augmenté afin de réduire au maximum le recouvrement d’indus pour les assurés l’ayant perçu à tort ;

– la cristallisation de la pension de réversion, fixée définitivement lorsque le conjoint survivant est retraité afin de procurer une visibilité sur les ressources aux termes de l’article R. 351-1-1 : la situation du conjoint survivant pourrait être sécurisée en reportant la date de cristallisation pour les assurés qui exercent une activité professionnelle et en excluant de la base ressources la pension alimentaire ou la prestation compensatoire lorsqu’elle était perçue du chef de l’ex-conjoint décédé au titre duquel la pension de réversion est demandée.

L’accès à la majoration de durée d’assurance pour enfant, enfin, gagnerait à être simplifié. Relevant cette fois du niveau législatif, cette majoration n’est attribuée que si les deux parents justifient d’au moins huit trimestres de cotisation retraite. Le bénéfice de cette majoration est donc refusé à un parent si le second ne remplit pas cette condition. La majoration ne peut également être attribuée aux tuteurs de mineurs qui ont éduqué un ou plusieurs enfants, y compris lorsque les deux parents sont décédés ou privés de l’exercice de l’autorité parentale.

L’examen du présent projet de loi pourrait donc être l’occasion d’apporter des clarifications à ces inquiétudes soulevées par de nombreux syndicats et caisses de retraites lors des auditions de la rapporteure. Constituant respectivement deux adaptations réglementaires ou une charge au titre de l’article 40 de la Constitution, la rapporteure invite le Gouvernement à clarifier les règles d’accès à ces dispositifs lors des débats parlementaires.

B. LA PERCEPTION DE L'ÉQUITÉ EST NÉANMOINS ALTÉRÉE PAR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES RÈGLES APPLICABLES

L'équité assurée par notre système de retraite est toutefois fragilisée par une perception altérée de l'équité dans les représentations collectives. Les débats relatifs à l'absence d'équité entre régimes ou entre sexes, en particulier, rendent indispensable de mesurer précisément ces éventuels écarts avant, le cas échéant, d'engager de nouvelles pistes de réformes.

1. L'équité entre régimes

Le principal obstacle à la perception d'une équité effective en matière de retraites réside dans les différences de règles applicables entre régimes de retraites.

Face à cet enjeu, la comparaison des droits versés dans chaque régime et de l'effort contributif de leurs assurés permet d'apporter un éclairage objectif.

• Les règles relatives aux durées de cotisation, aux taux de cotisation et aux âges de départ à la retraite sont aujourd'hui largement harmonisées – à l'exception des dispositions spécifiques aux militaires, aux régimes spéciaux et aux catégories actives de la fonction publique.

Ainsi, l'âge moyen de départ à la retraite parmi les retraités ayant liquidé leur pension en 2014 était respectivement de :

– 62,1 ans pour les fonctionnaires d'État ;

– 62,3 ans pour les salariés du régime général ;

– 62,8 ans pour les fonctionnaires sédentaires des fonctions publiques hospitalière et territoriale.

S'agissant du montant des pensions, également, le COR a procédé à des comparaisons⁽¹⁾ en appliquant les règles de liquidation des salariés du régime général à trois cas types de fonctionnaires présentant des structures de rémunération différentes :

– un cadre de catégorie A+ avec une forte part de primes ;

– un agent de catégorie B avec une partie moyenne de primes.

– un enseignant à faible niveau de primes.

Les conclusions du COR indiquent que l'application des règles de retraite des régimes des salariés du privé, plutôt que celles des régimes de la fonction publique, n'a pas d'impact univoque.

(1) Lettre du COR, « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », n° 12, septembre 2015.

Ainsi, le cas type de l'enseignant verrait son taux de remplacement diminuer de 76 % à 66 % alors que le cas type de l'agent de catégorie B bénéficierait d'une augmentation de 68 % à 73 %. Ce taux évoluerait très légèrement à la baisse pour le cas type du cadre. Au total, le COR estime que les règles du privé seraient plus avantageuses que celles du public pour un peu plus de la moitié des fonctionnaires nés en 1958.

Le Comité de suivi des retraites en tire comme conclusion première qu'il est impossible de conclure qu'un régime serait plus avantageux que l'autre ⁽¹⁾. Il en déduit que l'application des règles du régime général augmenterait très légèrement la pension moyenne des fonctionnaires sédentaires (+ 2,4 %) tout en masquant des écarts significatifs entre agents de la fonction publique.

• Les travaux du COR et leur analyse par le Comité de suivi des retraites concluent au rapprochement des paramètres des principaux régimes – le régime général, les régimes alignés et le régime de la fonction publique.

L'impossibilité pratique de comparer les différentes règles de liquidation entre régimes – et, à titre principal, entre le régime général et le régime de la fonction publique – nuit au sentiment d'équité du système de retraite tel que perçu par les assurés.

La rapporteure insiste donc sur la nécessité de garder à l'esprit ces éléments de convergence entre les différents régimes dans les faits. À ce titre, toute réforme des régimes de retraite devrait être graduelle et progressive.

Dans son rapport consacré à cet enjeu, la Cour des comptes reconnaît que les scénarios d'affiliation des fonctionnaires au régime de droit commun seraient les plus ambitieux en termes d'équité mais socialement sensibles ⁽²⁾. Au total, le rapport de la Cour met en lumière la nécessité d'adopter une démarche méthodique et continue, attentive à la répartition des efforts entre générations. Si elle est souhaitable en termes d'équité, la convergence des régimes ne pourra donc avancer que dans le cadre d'une réforme progressive et explicitée par une pédagogie renforcée.

La Cour des comptes et les pensions de retraite des fonctionnaires

Dix ans après la publication de son dernier rapport sur les pensions de retraite des fonctionnaires de l'État, la Cour des comptes a publié en octobre 2016 un nouveau rapport thématique consacré à cet enjeu, élargi aux fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers.

(1) *Troisième avis du Comité de suivi des retraites, 11 juillet 2016, p. 30.*

(2) *Cour des comptes, « Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre », octobre 2016.*

La Cour rappelle tout d'abord l'ampleur des réformes menées depuis 2003, ayant conduit au rapprochement significatif – ou à l'alignement – des règles applicables dans le régime général et dans ceux de la fonction publique, s'agissant notamment de la durée d'assurance, des mécanismes d'indexation des pensions et des taux de remplacement. Les divergences de règles concernent aujourd'hui, pour l'essentiel, des fonctionnaires appartenant aux catégories actives.

Le rapport souligne ensuite la fragilité des progrès accomplis au regard de l'augmentation projetée des dépenses de pensions, en particulier concernant le solde de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Il pointe également l'absence de distinction claire entre les dépenses contributives et non contributives, empêchant l'affectation de ressources spécifiques au financement des dispositifs de solidarité.

La Cour identifie, enfin, trois options de réformes destinées à accélérer la convergence entre régimes :

– des scénarios de réforme structurelle, en premier lieu, visent à supprimer des régimes de retraite des fonctionnaires ou à adosser les régimes de pension des fonctionnaires à celui des salariés. La Cour admet néanmoins que ces scénarios soulèvent des difficultés qui rendraient leur mise en œuvre très complexe et seraient financièrement coûteux ;

– les ajustements paramétriques, en deuxième lieu, permettraient de renforcer plus rapidement la convergence entre régimes, en rapprochant la durée de référence servant au calcul de la pension et en harmonisant les règles applicables en matière de droits familiaux et conjugaux ;

– la rénovation de la gouvernance et du pilotage des régimes de la fonction publique, enfin, prendrait la forme de la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État et d'une direction autonome sous la direction du conseil d'administration de la CNRACL.

2. L'équité entre sexes

L'équité entre les sexes, également, est fréquemment remise en cause en matière de retraite.

Les indicateurs mobilisés pour mesurer l'équité entre générations – le niveau de pension, la durée de versement de la pension et la durée de carrière – permettent d'objectiver ce débat.

• S'agissant du niveau de la pension, tout d'abord, le niveau moyen de pension des femmes s'élève actuellement à environ 75 % de celui des hommes.

Ce moindre niveau résulte en premier de la combinaison de deux facteurs : la moindre durée d'assurance des femmes et le niveau de pension inférieur, résultant d'une rémunération, sur laquelle la pension est calculée, plus faible.

Il prend, par ailleurs, en compte les pensions de réversion et les avantages familiaux de retraite. Hors prise en compte de ces dispositifs, le rapport entre les

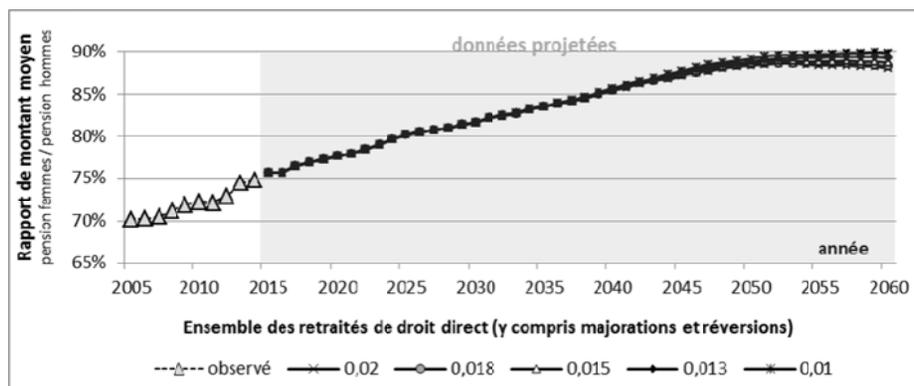
pensions moyennes de droit direct des femmes et celles des hommes s'abaisse à 61 %.

Ce constat appelle deux précisions :

– le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes a augmenté au cours des dernières années, passant de 70 % en 2000 à 75 % aujourd'hui. Les projections du COR confortent ce mouvement et estiment que ce rapport atteindra 90 % d'ici 2050 ;

– il n'exclut pas un niveau de vie bien plus proche entre les hommes et les femmes, une fois la mutualisation des ressources au sein du couple prise en compte.

MONTANT BRUT MOYEN DES PENSIONS DES FEMMES RAPPORTÉES À CELUI DES HOMMES



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016 », p. 83.

Quel que soit l'indicateur retenu par le COR, les écarts entre les femmes et les hommes diminueraient donc d'une génération à l'autre.

- S'agissant de la durée de retraite, également, les femmes bénéficient de quatre à cinq années supplémentaires, en raison à la fois de leur âge moyen de départ à la retraite légèrement inférieur et surtout de leur plus grande espérance de vie.

Cet écart entre les sexes s'accroît au fil des générations selon les données du COR. Il importe toutefois de souligner que les années d'espérance de vie supplémentaires des femmes par rapport aux hommes sont en partie des années passées en incapacité.

- S'agissant de la durée de carrière, enfin, l'amélioration continue de la durée des carrières féminines a conduit à rapprocher cet indicateur pour les deux sexes.

Les générations de femmes nées après 1955 dépasseraient même, selon les projections du COR, la durée de carrière des hommes de leur génération.

- Au total, la convergence des hommes et des femmes en matière de retraite s'accélère au fil des générations, en s'appuyant pour l'essentiel sur l'allongement de la durée de carrière des femmes. L'équité reste toutefois fragilisée par les écarts persistants de rémunération et le poids des droits familiaux de retraite et des pensions de réversion dans l'augmentation du niveau de pension des femmes.

La rapporteure insiste en ce sens sur la nécessité de prolonger les réflexions relatives aux droits familiaux de retraite, dans la lignée des conclusions du rapport remis par M. Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, sur ce sujet en mars 2015⁽¹⁾. La piste d'une réforme globale des droits familiaux, reposant sur une majoration de pension attribuée aux mères de famille sous forme d'un forfait en euros dès le premier enfant, constitue une première étape de la réflexion dans ce domaine.

C. LA PRÉSERVATION DU NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS CONSTITUE LE PREMIER DÉFI DES ANNÉES À VENIR

- Le système français de retraite a fait de la préservation du niveau de vie des retraités l'un de ses principaux acquis.

Le rattrapage du niveau de vie des actifs par les retraités constitue un fait marquant de notre système de protection sociale des années 1970 au milieu des années 1990. Depuis cette date, le rapport entre ces deux catégories est resté relativement stable.

Ainsi, la combinaison des paramètres du système de retraite et des dispositifs de solidarité à destination des retraités pauvres ont permis de garantir la préservation du niveau de vie lors du passage à l'inactivité et de réduire significativement le taux de pauvreté.

S'agissant de la préservation du niveau de vie, en premier lieu, les données du Conseil d'orientation des retraites illustrent une croissance de la pension moyenne des retraités supérieure à celle du revenu d'activité moyen. En 2014, la pension nette moyenne des retraités s'élève ainsi à 63 % du revenu d'activité moyen des personnes en emploi.

Afin d'apprécier le niveau de vie dans son ensemble, la totalité des revenus – y compris ceux liés au patrimoine et aux placements –, la fiscalité et la structure des ménages doivent également être prises en compte. Le COR retient ainsi, parmi ses indicateurs, le revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation. Dans cette approche, le niveau de vie des retraités est

(1) <http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/Rapport-transmis-5.pdf>.

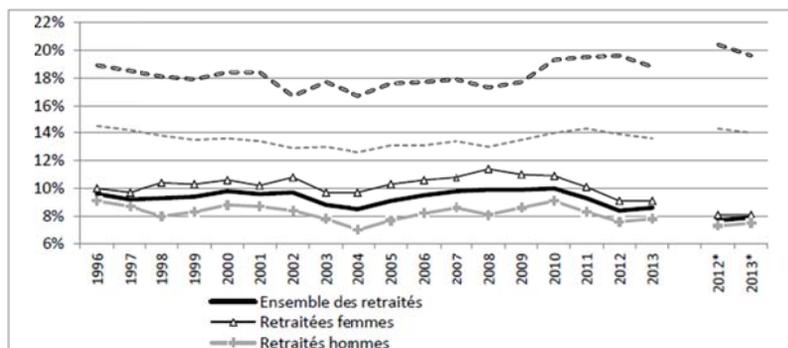
légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population – s'établissant à 105 % en 2013.

La préservation d'un niveau de vie équivalent entre les retraités et l'ensemble de la population constitue un acquis français, en particulier au regard des comparaisons internationales. Ainsi, selon les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le niveau de vie des retraités en France reste largement supérieur à celui constaté en Italie (96 %), en Allemagne (87 %), au Royaume-Uni (82 %) et en Belgique (77 %).

S'agissant du taux de pauvreté, en second lieu, la réduction significative constatée entre 1970 et 1996 a laissé place à une stabilisation de ce taux entre 8 et 10 %. Contrairement à de nombreux pays européens, la crise économique et financière amorcée en 2008 n'a pas remis en cause nos mécanismes de protection des retraités les plus faibles.

Ainsi, depuis les années 1980, le taux de pauvreté des retraités demeure significativement inférieur à celui de l'ensemble de la population, égal à 13,6 % en 2013.

TAUX DE PAUVRETÉ DES RETRAITÉS



Lecture : en 2013, le taux de pauvreté (proportion de personnes ayant un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté) était, selon la nouvelle enquête ERFS, de 7,9 % pour les retraités (8,1 % pour les femmes retraitées et 7,5 % pour les hommes retraités).

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les personnes âgées vivant en institution (qui représentent environ 3 % de l'ensemble des retraités) sont hors champ.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rattachés de 1996 à 2004 ; INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2013.

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016 », p. 63.

• Les projections du niveau de vie des retraités par rapport à l'ensemble de la population appellent toutefois à la vigilance.

Ainsi, quel que soit le scénario économique retenu par le COR, la croissance de la pension moyenne des retraités serait inférieure à celle des revenus

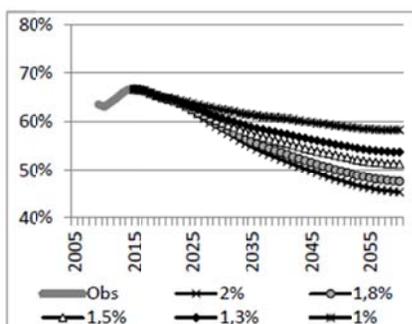
d'activité. Cela ne signifie toutefois pas que le niveau des retraites baisserait : il continuerait à augmenter, mais à un rythme inférieur à celui de l'ensemble de la population. Il en résulterait une réduction progressive de la pension moyenne rapportée aux revenus d'activité, comme en témoigne le graphique ci-dessous.

Un mouvement identique serait constaté pour le niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population. Selon les projections médianes, le niveau de vie des retraités pourrait s'abaisser à 85 % de celui de l'ensemble de la population en 2055, soit le niveau constaté en France en 1985.

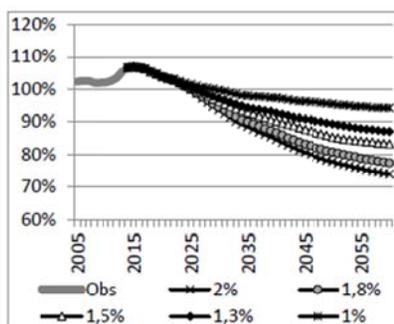
En conséquence, la rapporteure insiste sur la nécessité de porter une attention renforcée à l'indicateur du niveau de vie des retraités en France, notamment dans l'évaluation des dernières réformes.

PENSION NETTE RELATIVE ET NIVEAU DE VIE RELATIF DES RETRAITÉS PROJÉTÉS

Pension nette moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité net moyen



Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Note et champ : voir figure 2.14. L'évolution du niveau de vie en projection est calculée en tenant compte uniquement des évolutions de la pension nette moyenne relative et du nombre d'unités de consommation par ménages (projeté à partir du modèle DESTINIE de l'INSEE). Le niveau de vie relatif est amélioré d'environ 1 point à compter de 2013 par le changement d'enquête ERFS de l'INSEE (voir 2.14).

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétro-polées de 1996 à 2004 ; INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012 ; projections COR – juin 2016 ; INSEE, modèle DESTINIE.

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016 », p. 64.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À L'ASSURANCE VIEILLESSE

La Commission des affaires sociales a procédé à l'examen des articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 relatifs à l'assurance vieillesse au cours de sa seconde séance du mardi 18 octobre 2016 et de sa séance du mercredi 19 octobre 2016.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2017

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE

Article 30

(Art. L. 351-15 et L. 351-16 du code de la sécurité sociale)

Ouverture de la retraite progressive aux salariés à employeurs multiples

Cet article ouvre l'accès à la retraite progressive aux salariés exerçant des activités à temps partiel auprès de plusieurs employeurs.

I. LE DISPOSITIF DE RETRAITE PROGRESSIVE

La retraite progressive permet à un assuré de liquider partiellement ses droits à la retraite tout en poursuivant son activité professionnelle à un rythme allégé. Un prorata de la pension est alors perçu dans le cas d'une liquidation totale des droits à condition d'exercer à titre exclusif une activité à temps partiel dont la quotité est comprise entre 40 et 80 % de la durée légale ou conventionnelle du travail dans l'entreprise. L'assuré poursuit alors l'acquisition de nouveaux droits à la retraite au titre de son activité.

Ce dispositif a été aménagé par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Il est désormais ouvert aux assurés :

– ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite diminué de deux ans – soit un minimum de 60 ans ;

– justifiant d’une durée d’assurance et de périodes reconnues équivalentes fixée à de 150 trimestres pour l’ensemble des régimes obligatoires par l’article R. 351-39 du code de la sécurité sociale.

L’assouplissement du dispositif s’est traduit par une appropriation renforcée par les assurés de cette possibilité, après être longtemps restée marginale. Ainsi, 3 900 retraites progressives ont été attribuées en 2015, en augmentation de 160 % par rapport à 2014.

II. L’ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF AUX SALARIÉS À EMPLOYEURS MULTIPLES

L’article 30 du projet de loi élargit l’accès à ce dispositif aux assurés exerçant des activités à temps partiel auprès de plusieurs employeurs.

Le **I** complète l’article L. 351-15 du code de la sécurité sociale qui encadre la retraite progressive. Il précise que ce dispositif est ouvert aux salariés exerçant plusieurs activités à temps partiel, dans des conditions définies par décret en Conseil d’État. L’étude d’impact du projet de loi précise que la durée de travail ouvrant droit au dispositif sera équivalente à celle applicable aux bénéficiaires actuels, c’est-à-dire comprise entre 40 et 80 %, et que « *la quotité de travail sera appréhendée globalement pour l’ensemble des activités exercées concomitamment par l’assuré* » ⁽¹⁾.

Le **II** procède à deux modifications de cohérence à l’article L. 351-16 du même code afin de supprimer la fermeture de l’accès à la retraite progressive au salarié exerçant plusieurs activités à temps partiel.

Le **III** fixe, enfin, l’entrée en vigueur du dispositif à une date fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2018. L’étude d’impact du projet de loi envisage une application à compter du 1^{er} juillet 2017. Elle chiffre à 3 000 le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de la retraite progressive élargie aux activités à temps partiel auprès d’employeurs multiples.

*

La Commission adopte l’article 30 sans modification.

*

* *

(1) Étude d’impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale, p. 219.

Article additionnel après l'article 30

**Demande de rapport sur l'extension de la retraite progressive
aux salariés en forfait jours**

La Commission examine l'amendement AS450 de Mme Annie Le Houérou, rapporteure pour l'assurance vieillesse.

Mme Annie Le Houérou, rapporteure. La retraite progressive constitue un dispositif pertinent pour les seniors souhaitant poursuivre l'acquisition de trimestres au titre de l'assurance vieillesse tout en réduisant leur rythme d'activité.

Son élargissement par la loi du 20 janvier 2014 a permis d'en faciliter l'accès : 3 900 retraites progressives ont ainsi été attribuées en 2015, en augmentation de 160 % par rapport à 2014.

Les salariés en forfait jours demeurent toutefois, aujourd'hui encore, exclus de ce dispositif. Il est donc proposé de corriger cette exclusion, et de renforcer d'autant l'équité dans l'ouverture de ce dispositif. Leur accès à la retraite progressive justifierait toutefois des aménagements afin d'adapter le mode de calcul de la durée du travail éligible à la retraite progressive.

Tel est l'objet de ce rapport demandé au Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Article 31

**Validation législative des pensions de retraite versées par la CNRACL au
titre des périodes d'études d'infirmier, de sage-femme et d'assistant social**

Cet article procède, sous réserve des décisions juridictionnelles devenues définitives, à la validation législative des décisions du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) validant les périodes d'études d'infirmier, de sage-femme et d'assistant social afin de les voir prises en compte dans la constitution des droits à pension.

**I. LE DISPOSITIF DE VALIDATION DE SERVICES EN TANT QUE NON
TITULAIRE**

A. UN DISPOSITIF OUVERT AUX ANCIENS CONTRACTUELS

Le dispositif de validation de services en tant que non titulaire a été créé par le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Il permet aux anciens contractuels de droit public devenus titulaires de la fonction publique hospitalière ou territoriale de valider les périodes de services effectués en qualité d'agent non-titulaire. Ces périodes sont, en conséquence, prises en compte dans la constitution des droits à pension des fonctionnaires affiliés à la CNRACL. Ce dispositif est similaire à celui prévu pour les fonctionnaires d'État à l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, nonobstant son entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2004, c'est-à-dire après la publication du décret.

Le décret du 26 décembre 2003 précise notamment que la demande de validation doit être adressée :

– dans les deux années qui suivent la date de titularisation pour les fonctionnaires qui occupent un emploi à temps complet ;

– dans les deux années qui suivent l'affiliation à la CNRACL pour les fonctionnaires qui occupent un emploi à temps non complet. Cette affiliation doit alors être intervenue au plus tard le 1^{er} janvier 2015.

La demande de prise en compte des services effectués comme non titulaire s'accompagne du versement des cotisations par les assurés et les employeurs auprès desquels ces services avaient été effectués. Ces cotisations sont versées à la CNRACL déduction faite de celles déjà versées au titre de ces services à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Ce dispositif a ensuite été fermé par l'article 3 du décret n° 2010-740 du 30 décembre 2010 portant application de diverses dispositions de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites aux fonctionnaires, aux militaires et aux ouvriers des établissements industriels de l'État.

B. UN DISPOSITIF AMÉNAGÉ POUR LES PÉRIODES D'ÉTUDES D'INFIRMIER, DE SAGE-FEMME ET D'ASSISTANT SOCIAL

La situation des services en tant que non titulaires effectués au titre des périodes d'études d'infirmier, de sage-femme et d'assistant social a fait l'objet d'une réglementation spécifique de la CNRACL.

Dans sa délibération du 23 janvier 1950, le conseil d'administration de la CNRACL assimile les années d'études accomplies par les infirmiers dans l'école d'un établissement public du département dans lequel elles ont ensuite été

titularisées à un service de stage. Se référant à un décret du 5 octobre 1949 ⁽¹⁾, le conseil estimait que les années d'études correspondaient à un tel service, étant obligatoires dans le cadre de leur formation. La validation de ces périodes implique alors le versement des cotisations par le fonctionnaire et l'employeur à l'origine de la titularisation à la CNRACL (voir ci-dessus).

Ce dispositif a ensuite été adapté à compter du 1^{er} janvier 2004, dans le cadre de la validation de périodes d'études au titre de l'assurance vieillesse prévue par l'article 45 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Depuis cette date, aux termes de la délibération du 31 mars 2004, l'obtention du diplôme d'État d'infirmier, de sage-femme ou d'assistant social ouvre droit à la validation des années d'études pour les fonctionnaires titularisés par la suite.

De manière identique au cas générique de la validation de services de non titulaires, un délai de deux ans après la titularisation s'applique pour effectuer la demande de validation des années d'études et le dispositif n'est plus ouvert depuis le 2 janvier 2015.

II. LA SÉCURISATION DES DÉCISIONS DE LA CNRACL

A. L'ABSENCE DE BASE LÉGALE SOULEVÉE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Dans une décision du 12 février 2016 ⁽²⁾, le Conseil d'État a relevé que les dispositions du décret du 26 décembre 2003 ne peuvent servir de fondement à la prise en compte des périodes d'études d'infirmier, de sage-femme ou d'assistant social comme périodes de services effectués en qualité d'agent non titulaire.

Il considère, en conséquence, que la délibération du 31 mars 2004 du conseil d'administration de la CNRCAL ne saurait constituer un fondement légal pour appliquer à ces années d'études les dispositions réglementaires relatives à la validation des services en tant que non titulaire.

En réaction à cette décision, le Gouvernement a procédé à la publication d'un décret ⁽³⁾ permettant le traitement des demandes de prise en compte des années d'études au titre de la validation de services. Les demandes couvertes par cette disposition sont celles dont la validation n'a pas encore été notifiée au fonctionnaire à la date de publication du décret.

La situation spécifique des fonctionnaires pour lesquels la validation des périodes d'études avait déjà été notifiée reste donc fragile. Cette validation

(1) Décret n° 49-1416 du 5 octobre 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 3 de l'ordonnance 45993 du 17 mai 1945 sur la caisse de retraite des agents des collectivités locales.

(2) Décision n° 382074 du Conseil d'État, 12 février 2016.

(3) Décret n° 2016-1101 du 11 août 2016 relatif à la validation des années d'études d'infirmier, de sage-femme et d'assistant social des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

pouvant être remise en cause, la prise en compte en compte des périodes d'études dans le calcul des droits à pension pourrait être contestée.

B. LA GARANTIE DES DROITS ACQUIS PAR LES AGENTS TITULARISÉS

En cohérence avec les dispositions contenues dans le décret du 11 août 2016 précité, l'article 31 du projet de loi apporte un fondement législatif aux décisions de validation des années d'études notifiées aux fonctionnaires par la CNRACL.

Il vise les demandes de validation déjà notifiées à la date de publication du décret du 11 août 2016. L'étude d'impact chiffre à 15 000 le nombre de demandes concernées, le dispositif étant aujourd'hui en voie d'extinction ⁽¹⁾.

Ainsi, l'article 31 procède à la validation législative des décisions de la CNRACL, notifiées au plus tard le 13 août 2016, validant les périodes d'études d'infirmier, de sage-femme et d'assistant social comme période de service. Sont également validés les avis de mise en recouvrement des retenues et contributions afférentes aux périodes d'études notifiés par la caisse.

Le Gouvernement justifie le recours à la validation législative au nom d'un motif impérieux d'intérêt général reposant sur trois fondements :

– la clarification du cadre normatif, permettant d'éviter de nombreux contentieux et réclamations et la remise en cause des validations opérées par le conseil d'administration de la CNRACL représentant 225 millions d'euros ;

– la protection des droits à retraite des 15 000 assurés dont la validation des périodes d'études est fragilisée par le vice de compétence soulevé par le Conseil d'État ;

– la garantie du principe d'égalité entre l'ensemble des ressortissants du régime de la CNRACL quelle que soit la date de notification de la validation des périodes d'études.

*

La Commission adopte l'article 31 sans modification.

*

* *

(1) *Étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale*, p. 225.

Article 32

(Art. L. 723-11 et L. 742-6 du code de la sécurité sociale)

Aménagement du régime de retraite des avocats

Cet article contient deux mesures aménageant le régime de retraite des avocats : la suppression de la « *règle des quinze ans* », d'une part ; l'élargissement de l'accès à l'assurance volontaire vieillesse, d'autre part.

I. LA SUPPRESSION DE LA « RÈGLE DES QUINZE ANS » DANS LE RÉGIME DE RETRAITE DE BASE DES AVOCATS

L'article 32 du projet de loi harmonise les modalités de calcul de la pension de retraite de base des avocats, quelle que soit la durée de cotisation dans le régime.

A. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PENSION DES AVOCATS EN VIGUEUR

Le montant et la nature de la pension versée aux avocats ayant cotisé à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) diffèrent selon la durée de cotisation à ce régime.

Le droit en vigueur prévoit deux situations distinctes :

– lorsque la durée de cotisation est au moins égale à soixante trimestres, la pension de base est calculée à partir d'un montant forfaitaire⁽¹⁾ fixé par l'assemblée générale de la CNBF. La pension est égale à ce montant forfaitaire lorsque l'assuré remplit les critères d'obtention du taux plein, notamment celui d'un nombre de trimestres validés auprès de la CNBF au moins égal à celui requis pour bénéficier du taux plein dans le régime général. Lorsque la durée d'assurance est inférieure à ce nombre de trimestres, la pension est calculée en proportion de ce montant de référence ;

– lorsque la durée de cotisation est inférieure à soixante trimestres, la pension est calculée en référence à un autre montant : l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS). La pension versée est alors égale à une fraction de ce montant⁽²⁾. En voie d'extinction avec la création de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), l'AVTS constitue une prestation versée au titre du minimum vieillesse.

Ce double régime de calcul conduit à de grandes disparités dans le montant des pensions versées, conséquences de l'effet de seuil créé par la « *règle des quinze ans* », également appelée « *clause de stage* ».

(1) Ce montant est fixé à 16 531 euros en 2016.

(2) Ce montant est fixé à 3 323 euros en 2016.

Créée pour encourager les carrières longues à une époque où le régime de retraite était essentiellement financé par des droits de plaidoirie, cette distinction ne semble plus justifiée aujourd'hui. Le financement du régime de la CNBF est désormais assuré par l'addition d'une cotisation forfaitaire annuelle et d'une cotisation proportionnelle.

B. LA SUPPRESSION DE LA « RÈGLE DES QUINZE ANS »

L'article 32 du projet de loi supprime la « règle de quinze ans » appliquée dans le régime de retraite de base des avocats et les effets de seuil associés.

Ainsi, le 1^o du I de cet article abroge l'article L. 723-11 du code de la sécurité sociale, fondement juridique de cette disposition. Cet article renvoyait au pouvoir réglementaire la fixation de la durée minimale d'assurance en deçà de laquelle le montant de la pension est égal à une fraction de l'AVTS.

En supprimant les effets de seuils existants, cette disposition devrait permettre d'augmenter sensiblement le montant des pensions de base versées aux avocats ayant cotisé quelques années à la CNBF. Ainsi, l'étude d'impact du projet de loi prévoit que la pension de base d'un avocat ayant cotisé cinq ans à la CNBF passerait de 1 127 euros à 1 922 euros par an ⁽¹⁾, soit une augmentation de 70 % du montant versé.

Le II du même article fixe l'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} janvier 2017.

II. L'ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS À L'ASSURANCE VOLONTAIRE VIEILLESSE

A. LES RÈGLES D'ACCÈS AU DISPOSITIF D'ASSURANCE VOLONTAIRE VIEILLESSE

L'assurance volontaire vieillesse (AVV) est un dispositif d'assurance volontaire ouvert aux personnes qui ne remplissent plus les conditions de l'assurance obligatoire, après avoir été affiliées pendant une durée déterminée.

Ce dispositif a fait l'objet d'un premier aménagement dans le cadre de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Son accès est désormais ouvert aux avocats qui résident hors du territoire français et aux anciens conjoints collaborateurs d'avocats.

Il demeure toutefois fermé aux anciens avocats qui résident sur le territoire français.

(1) Étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, p. 231.

B. L'ACCÈS DES ANCIENS AVOCATS AU RÉGIME D'ASSURANCE VOLONTAIRE VIEILLESSE

L'article 32 du projet de loi harmonise les règles d'accès à l'assurance volontaire vieillesse en prévoyant un régime identique pour les anciens avocats, les anciens conjoints collaborateurs et les avocats résidant à l'étranger.

Le 2° du **I** de cet article ouvre ainsi l'accès de ce dispositif prévu à l'article L. 742-6 du code de la sécurité sociale aux personnes ayant exercé en dernier lieu l'activité d'avocat et ne pouvant prétendre, en raison de leur âge, aux prestations de vieillesse. Aucune activité professionnelle susceptible de les assujettir à un régime de sécurité sociale ne doit alors être exercée.

Cette disposition entrera également en vigueur au 1^{er} janvier 2017, aux termes du **II** de cet article.

*

La Commission adopte l'article 32 sans modification.

*

* *

Article 33

(Art. L. 131-6-3, L. 133-6-6, L. 133-6-8, L. 134-3, L. 135-6, L. 611-1, L. 611-2, L. 611-5, L. 611-12, L. 613-1, L. 613-9, L. 613-20, L. 621-1 à L. 621-3, L. 622-3 à L. 622-5, L. 622-7 à L. 622-9, L. 623-2, L. 634-1 à L. 634-2-2, L. 634-3-1 à L. 634-3-3, L. 634-5, L. 634-6, L. 635-1, L. 635-3 à L. 635-5, L. 640-1 [nouveau], L. 742-6, L. 742-7, L. 961-1 du code de la sécurité sociale ; art. L. 6331-48 du code du travail)

Réforme de la couverture vieillesse des travailleurs indépendants

Cet article procède à une large réforme de la couverture vieillesse des travailleurs indépendants. Il institue un régime de base unique d'assurance vieillesse des indépendants et transfère l'affiliation de professions libérales non réglementées de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV) au régime social des indépendants (RSI).

I. LA FUSION DES RÉGIMES DE RETRAITE DES PROFESSIONS ARTISANALES, INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES

A. LA COEXISTENCE DE DEUX RÉGIMES DE RETRAITE DE BASE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

L'assurance vieillesse de base du régime social des indépendants repose dans le droit en vigueur sur deux régimes séparés :

– le régime des professions artisanales, d'une part ;

– le régime des professions industrielles et commerciales, d’autre part.

Le RSI comprend donc, au total, trois branches distinctes : l’assurance maladie et maternité, l’assurance vieillesse des professions artisanales et l’assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales.

Une telle segmentation de l’assurance vieillesse de base du RSI n’est plus justifiée à plusieurs titres.

D’une part, les règles applicables à ces deux régimes sont d’ores et déjà alignées, ayant convergé en 1973 sur celles appliquées par le régime général dans le cadre de l’article 1^{er} de la loi n° 72-554 du 3 juillet 1972 portant réforme de l’assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales.

D’autre part, la coexistence de ces deux régimes distincts contraste avec l’existence d’un régime complémentaire unique depuis le 1^{er} janvier 2013, aux termes de l’article 57 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Enfin, elle génère des difficultés de gestion pour les caisses de retraite et un manque de lisibilité pour les assurés, par opposition au régime unique d’assurance maladie.

L’article 33 du projet de loi y répond en fusionnant les régimes de retraite de base des professions artisanales et des professions industrielles et commerciales.

B. LA CRÉATION D’UN RÉGIME DE BASE UNIQUE D’ASSURANCE VIEILLESSE DES INDÉPENDANTS

L’article 33 du projet de loi crée un régime de base unique d’assurance vieillesse pour les travailleurs indépendants.

Le RSI comprendrait désormais deux branches :

– l’assurance maladie et maternité, d’une part ;

– l’assurance vieillesse, d’autre part, sans distinction entre les professions artisanales et les professions industrielles et commerciales. S’y ajouteront également progressivement des professions libérales non réglementées (voir *infra*).

Le 7° du I de l’article 33 procède à cette fusion des deux branches d’assurance vieillesse à l’article L. 611-2 du code de la sécurité sociale.

Le rassemblement des professions artisanales, industrielles et commerciales dans un régime unique prendrait effet au 1^{er} janvier 2017, aux termes du **III** de l'article 33.

- Ces modifications impliquent d'ajuster les paramètres d'ensemble du RSI, concernant notamment l'assurance maladie et maternité.

S'agissant du champ de l'affiliation obligatoire à ce régime, tout d'abord, les groupes des professions artisanales, des professions industrielles et commerciales et des professions libérales ne sont désormais plus distingués et sont rassemblés dans la catégorie unique des travailleurs indépendants.

Le **10°** du **I** modifie en conséquence l'article L. 613-1 définissant le champ des professionnels obligatoirement affiliés au RSI pour ces risques. Il y inclut explicitement les moniteurs de ski titulaires d'un brevet d'État ou d'une autorisation d'exercer, organisés en association ou en syndicat professionnel. Ces professionnels étaient déjà considérés comme relevant du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs indépendants au dernier alinéa de l'article L. 622-5, « *pour des raisons impérieuses de sécurité* ».

Le **g** du **28°** du **I**, qui définit le champ des professions obligatoirement affiliés au régime d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales, supprime en conséquence la référence à cette profession dans la nouvelle rédaction de l'article L. 622-5 – devenu L. 640-1. Le décret d'application fixant la liste des professions libérales affiliées à la CIPAV précisera le régime d'affiliation de ces professionnels pour les risques vieillesse et invalidité-décès.

S'agissant du contenu des prestations versées, également, le **11°** du **I** supprime de manière identique les distinctions entre groupes de professions indépendantes à l'article L. 613-20 définissant les prestations de base et les prestations supplémentaires servies par le régime d'assurance maladie et d'assurance maternité.

- La création d'un régime de base unique d'assurance vieillesse des indépendants s'accompagne d'ajustements des modalités de fonctionnement du régime.

À l'échelle nationale, la Caisse est administrée par un conseil d'administration composé des représentants des caisses de base. La faculté pour ce conseil de siéger en sections professionnelles serait maintenue pour délibérer sur des sujets propres « *à une ou plusieurs catégories de professions* ». Le **8°** du **I** supprime ainsi la référence aux catégories distinctes des artisans et des commerçants à l'article L. 611-5.

Les prestations supplémentaires seraient désormais instituées ou supprimées par le conseil d'administration de la Caisse nationale dans son ensemble. Le **a** du **12°** du **I** procède à cette modification à l'article L. 613-20.

La possibilité de mettre en place des prestations supplémentaires pour certaines catégories professionnelles demeure néanmoins ouverte. Le **b** du **12°** du **I** précise la compétence du conseil d'administration de la Caisse nationale pour proposer une telle création, qui devient ensuite effective par décret.

À l'échelle des caisses de base, également, les conseils d'administration seraient composés de membres élus par les cotisants et les retraités du RSI, la distinction entre les différentes professions n'ayant plus lieu d'être. Le **a** du **9°** du **I** procède à cette modification à l'article L. 611-12.

En cohérence, ils ne devraient plus comprendre en nombre égal des représentants du groupe des professions artisanales et de celui des professions industrielles et commerciales. Le **b** du **9°** du **I** en tire les conséquences, en précisant que lorsque les caisses sont propres à certaines catégories professionnelles, les cotisants et les retraités élisant les membres des conseils sont ceux appartenant ou ayant appartenu à ces catégories. Cette modification concerne donc également les membres des professions libérales non réglementées affiliées à l'avenir au RSI.

Le **c** du **9°** du **I** supprime la possibilité pour les caisses de base d'être réunies en une seule caisse dans les départements d'outre-mer, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État, cette possibilité n'étant plus justifiée après la réunion en une seule branche de l'assurance vieillesse du RSI.

La possibilité pour les conseils d'administration des caisses de base propres à certains groupes professionnels de siéger en sections professionnelles pour délibérer sur des questions propres à chaque groupe est supprimée par le **d** du **9°** du **I**, en cohérence avec le rassemblement des professions artisanales, industrielles et commerciales dans un régime unique.

Le **e** du **9°** du **I**, enfin, procède à une modification de conséquence dans la numérotation de l'article.

C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

- La création d'un régime unique de base d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants entraîne une modification importante de l'architecture des dispositions afférentes dans le livre sixième du code de la sécurité sociale, consacré aux régimes des travailleurs non-salariés.

L'ensemble des dispositions relatives à l'assurance vieillesse des travailleurs indépendants seraient rassemblées dans le titre III relatif à l'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales, désormais regroupées dans la catégorie des « *personnes affiliées au régime social des indépendants* ». Le **17°** du **I** ajuste le nom du titre III en conséquence.

Les dispositions antérieures figurant dans le titre II relatif aux « généralités relatives aux organisations autonomes d'assurance vieillesse » sont, en conséquence, supprimées. Le **13°** du **I** abroge ainsi les articles L. 621-1 à L. 621-3, L. 622-3, L. 622-4 et L. 622-7.

L'ensemble des références à ces articles abrogés sont supprimées par coordination. Ces modifications de conséquence sont effectuées :

– par le **2°** du **I**, à l'article L. 133-6-6 relatif au Fonds national d'action sociale ;

– par le **16°** du **I**, à l'article L. 623-2 relatif au recouvrement des cotisations par les caisses ;

– par les **28°** et **29°** du **I**, aux articles L. 742-6 et L. 742-7 relatifs à l'assurance volontaire vieillesse des travailleurs non-salariés ;

– par le **33°** du **I**, à l'article L. 961-1 relatif à la protection sociale supplémentaire des travailleurs non-salariés.

• La fusion des régimes de retraite de base des indépendants implique également de substituer à l'ensemble des références aux deux régimes distincts la mention d'un régime unique.

Ces modifications de cohérence sont effectuées dans le code de la sécurité sociale :

– à l'article L. 131-6-3 relatif à la dispense de cotisations minimales pour les cotisants bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de la prime d'activité, par le **1°** du **I** ;

– à l'article L. 133-6-8 relatif au régime micro-social, par le **b** du **3°** du **I** ;

– à l'article L. 134-3 relatif au retracement des comptes de l'assurance vieillesse du RSI dans ceux de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), par le **4°** du **I** ;

– à l'article L. 135-6 relatif aux régimes d'assurance vieillesse appelés à bénéficier des réserves du Fonds de réserve pour les retraites, par le **5°** du **I** ;

– aux articles L. 634-1 à L. 634-2-2, L. 634-3-1 à L. 634-3-3 et L. 634-5 et L. 634-6 relatifs à l'ouverture des droits, au calcul de la pension de vieillesse et à son service, par le **18° à 23°** du **I** ;

– aux articles L. 635-1, L. 635-3 et L. 635-4 relatifs au régime complémentaire d'assurance vieillesse, par les **24° à 26°** du **I** ;

– à l'article L. 635-5 relatif aux régimes d'assurance invalidité-décès, modifié en régime unique d'assurance invalidité-décès, par le **27°** du **I** ;

– à la sous-section 2 du chapitre 2 du titre IV du livre septième de la partie législative du code de la sécurité sociale, par le 32° du I.

Enfin, le 34° du I procède à une modification rédactionnelle de conséquence, en nommant « *travailleurs indépendants non agricoles* » les travailleurs regroupés jusqu’alors dans le code de la sécurité sociale sous les dénominations de non-salariés non agricoles et de non-salariés des professions non agricoles.

• La distinction entre ces deux catégories de professions et les professions libérales affiliées au RSI (voir *infra*) n’a également plus de justification dans le cas d’un régime unique d’assurance vieillesse.

Ainsi, les références aux travailleurs indépendants des professions artisanales, industrielles et commerciales, et libérales sont remplacées par la mention unique du RSI.

Le 14° du I procède à cette modification à l’article L. 622-8 relatif à l’affiliation des conjoints collaborateurs et des conjoints associés.

Le 15° du I y procède à l’article L. 622-9 consacré à l’affiliation des associés uniques des entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée au régime d’assurance vieillesse des indépendants.

En cohérence, l’article 33 procède à la même modification à l’article L. 6331-48 du code du travail, consacré à la contribution à la formation professionnelle (CFP) des travailleurs indépendants. L’article 41 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a rénové le régime de la CFP en distinguant deux niveaux de contributions selon que le travailleur relève des groupes des professions industrielles et commerciales et des professions libérales ou du groupe des professions artisanales.

Le II de l’article 33 supprime cette distinction et lui substitue celle entre les travailleurs indépendants dans leur ensemble et les personnes immatriculées au répertoire des métiers.

II. L’AFFILIATION DES PROFESSIONS LIBÉRALES NON RÉGLEMENTÉES AU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS

A. L’AFFILIATION ACTUELLE À LA CIPAV EST SOURCE DE COMPLEXITÉ ET DE DIFFICULTÉS DE GESTION

La correction de la segmentation entre les professions artisanales, industrielles et commerciales, d’une part, et les professions libérales, d’autre part, constitue le second objet de l’article 33 du projet de loi.

Les professions libérales sont affiliées pour les risques retraite et invalidité-décès, dans le droit en vigueur, à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV), qui constitue l'une des dix sections professionnelles de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). Elles relèvent toutefois du RSI pour la couverture du risque maladie.

Cela conduit à d'importantes différences de couverture sociale – à la fois en termes de cotisations et de droits ouverts – par rapport aux autres entrepreneurs assimilés à des travailleurs indépendants, qui relèvent pour l'ensemble des risques de la couverture du RSI, bien que leurs activités soient proches.

L'étude d'impact du projet de loi en tire comme conséquence, outre la complexité pour l'assuré, l'édiction d'une « *doctrine particulièrement fouillée propre à cette matière* » et la consécration de « *moyens de gestion importants pour classer l'ensemble des activités alors même que cette distinction (...) est stérile ou artificielle* »⁽¹⁾.

En outre, des difficultés spécifiques sont liées à l'affiliation à la CIPAV des micro-entrepreneurs, ayant succédé aux auto-entrepreneurs. Le mouvement massif de création d'entreprises, résultant de la mise en place du régime micro-social simplifié, a créé une lourde charge de travail supplémentaire pour la CIPAV, qui regroupe désormais 600 000 cotisants relevant de 260 professions distinctes. Près d'un tiers de ces cotisants ont un chiffre d'affaires inférieur à 200 SMIC horaire par an, entraînant une insuffisance du niveau des cotisations versées.

Au total, le périmètre recouvert par la CIPAV et la segmentation juridique avec les travailleurs indépendants affiliés au RSI semblent source de complexité tant pour les assurés que pour les caisses de retraite.

L'article 33 du projet de loi propose, pour y remédier, la constitution progressive d'un régime unique pour l'ensemble des risques couverts par la sécurité sociale, ouvert à l'ensemble des entrepreneurs. Il amorce ainsi le rapprochement des couvertures de risques aujourd'hui trop éloignées en termes de cotisations et de prestations malgré la proximité des activités exercées et permettra l'ajustement des charges de gestion supportées par la CIPAV.

(1) *Étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017*, p. 234.

B. LA REDÉFINITION DE L’AFFILIATION DES PROFESSIONS LIBÉRALES NON RÉGLEMENTÉES

● L’article 33 redéfinit le périmètre couvert par l’assurance vieillesse du régime social des indépendants.

Sont désormais concernées l’ensemble des personnes d’ores et déjà couvertes au titre de l’assurance maladie et maternité, à l’exception des personnes affiliées :

– au régime d’assurance vieillesse des professions libérales, c’est-à-dire les professions libérales réglementées ainsi que le « stock » de professions libérales non réglementées ayant fait le choix de ne pas être affiliées au RSI ;

– à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF).

Le **6°** du **I** procède à cette redéfinition du champ du RSI à l’article L. 611-1 du code de la sécurité sociale.

● De manière symétrique, un chapitre préliminaire est créé au titre IV du livre sixième de la partie législative du code de la sécurité sociale. Il définit le champ d’application des assurances vieillesse et invalidité-décès des professions libérales.

Le **28°** du **I** précise le périmètre des professions libérales désormais seules affiliées aux régimes d’assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales.

La liste des professions concernées est inscrite à l’article L. 640-1. Le **b** du **28°** substitue cet article à l’actuel article L. 622-5, qui définit dans le droit en vigueur le champ des professions libérales.

Le **c** du **28°** précise que l’inscription d’une profession dans cette liste entraîne l’affiliation de ses professionnels aux régimes d’assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales.

Les **d** et **e** du **28°** clarifient la liste des professions affiliées au régime d’assurance vieillesse et invalidité des professions libérales afin de distinguer les professions réglementées selon qu’elles relèvent du domaine de la santé ou du droit. Sont ainsi identifiées :

– d’une part, les médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et pharmaciens ;

– d’autre part, les notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, syndics ou administrateurs et liquidateurs judiciaires, agréés, greffiers, experts devant les tribunaux, mandataires judiciaires à la protection des majeurs, courtiers en valeurs, arbitres devant le tribunal de commerce, artistes autres qu’artistes-

auteurs, ingénieurs-conseils, architectes, géomètres, experts-comptables, vétérinaires et agents généraux d'assurance.

Le **f** du **28°** maintient – tout en le clarifiant – l'ajout à cette liste, prévu par le droit en vigueur, de toute profession libérale, autre que celle d'avocat, exercée par des personnes non salariées et identifiée comme telle par un décret. La rapporteure insiste sur l'impact déterminant de ce décret sur le nombre de professions libérales non réglementées qui resteront affiliées à la CIPAV ; sa publication devra donc être précédée d'une large concertation avec les professions concernées et leurs représentants, notamment l'Union nationale des professions libérales (UNAPL).

C. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

L'article 33 du projet de loi prévoit des dispositions transitoires afin de faciliter l'entrée en vigueur des nouveaux périmètres respectifs du RSI et de la CIPAV.

Cet aménagement est nécessaire aussi bien pour le « flux » – c'est-à-dire les nouveaux micro-entrepreneurs ou professionnels libéraux non réglementés dont l'affiliation sera obligatoirement au RSI – que pour le « stock » – c'est-à-dire les actuels micro-entrepreneurs ou professionnels libéraux non réglementés qui pourront exercer un droit d'option.

● Deux entrées en vigueur différées sont tout d'abord prévues pour le « flux » des assurés. Le **III** renvoie au pouvoir réglementaire la définition de la date d'entrée en vigueur de l'affiliation au RSI, au plus tard :

– le 1^{er} janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs, aux termes du **1°** ;

– le 1^{er} janvier 2019 pour les autres travailleurs indépendants relevant des professions libérales non réglementées et non identifiées au nouvel article L. 640-1, aux termes du **2°**.

● S'agissant du « stock », l'article 33 met en place un droit d'option pour les professionnels concernés, qui pourront décider de maintenir leur affiliation à la CIPAV ou de basculer au RSI.

Le **IV** définit comme principe le maintien de l'affiliation à la CIPAV des travailleurs indépendants ne relevant pas du champ de l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale et affiliés antérieurement à cette caisse.

Il prévoit également les conditions d'exercice d'un droit d'option avant le 31 décembre 2023 dans le cas du choix du transfert de leur affiliation au RSI. Ils doivent alors être à jour du paiement de leurs cotisations dues à la CIPAV et, le cas échéant, des majorations et pénalités associées.

L'exercice de ce droit d'option prend la forme d'une notification par chaque assuré de sa décision à la CIPAV et au RSI. Ce changement d'affiliation, qui est définitif, prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle le droit d'option a été exercé.

Les professionnels qui exerceront leur droit d'option verront la totalité de leur pension liquidée par le RSI, aux termes du **VI** de l'article 33.

Pour les périodes antérieures au changement d'affiliation, les points acquis dans le régime de base de la CIPAV seront multipliés par la valeur de service du point à la date d'effet du changement d'affiliation puis transférés au RSI selon des modalités précisées par décret.

S'agissant du régime de retraite complémentaire, les points acquis dans le régime de la CIPAV par les travailleurs indépendants ayant exercé leur droit d'option seront convertis dans le régime complémentaire d'assurance vieillesse du RSI. Le **VII** de l'article 33 renvoie au pouvoir réglementaire la définition des règles de conversion, en fonction des valeurs de service de chacun des deux régimes à la date d'effet de la nouvelle affiliation.

L'application du transfert – et, le cas échéant, la conversion – des points acquis à la CIPAV vers le RSI reposera sur la transmission des informations nécessaires de la première caisse vers la seconde, selon des modalités définies par décret, aux termes du **VIII** de l'article 33.

- Les travailleurs indépendants désormais affiliés au RSI pourront bénéficier, à leur demande, de taux spécifiques pour le calcul de leurs cotisations d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire. Ils choisiront donc entre le maintien du niveau antérieur de leurs cotisations et prestations ou l'application immédiate des niveaux supérieurs de cotisations et de prestations en vigueur au RSI.

Le **V** de l'article 33 précise les contours de cette dérogation, ouverte jusqu'au 31 décembre 2026. Fixés par décret après avis du conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI, ces taux inférieurs permettront d'assurer une neutralisation des effets de l'affiliation au RSI en termes de prélèvement tant pour le « flux » que pour le « stock » des professionnels libéraux concernés. Ils donneront lieu, *de facto*, à l'acquisition de moindres droits pendant la période de transition de huit ans. Ces taux rejoindront ensuite progressivement le taux normal du RSI.

- Enfin, le **IX** de l'article 33 prévoit le principe de compensation financière entre la CIPAV et le RSI résultant des transferts d'affiliation pour le « flux » et, le cas échéant, pour le « stock ».

Un rapport du Gouvernement au Parlement est tout d'abord prévu afin d'évaluer l'impact des dispositions contenues à l'article 33, notamment en termes

démographiques et financiers. Dû avant le 31 décembre 2023, ce rapport s'appuiera sur les données transmises par le RSI, la CNAVPL et la CIPAV.

Dans les six mois suivant la remise de ce rapport, une convention-cadre conclue entre ces régimes et approuvée par arrêté ministériel définira les modalités de la compensation financière. Un décret en Conseil d'État précisera ces modalités de compensation en cas d'absence de conclusion d'une telle convention.

D. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Les modifications induites par le nouvel article L. 640-1 impliquent des adaptations de conséquence

Ces coordinations sont effectuées à l'article L. 133-6-8 relatif au régime micro-social, par les **c** et **d** du **3°** du **I**. Ce régime est ouvert aux travailleurs indépendants relevant de l'assurance vieillesse du RSI, qui incluent donc les professions libérales non réglementées jusqu'alors affiliées à la CIPAV et non mentionnées par le décret d'application prévu à l'article L. 640-1 fixant la liste des professions libérales affiliées à l'assurance vieillesse des professions libérales. Au-delà, un décret pourra étendre le bénéfice de ce régime à d'autres professions, notamment à celles qui resteront affiliées à la CIPAV.

L'article 33 précise également les modalités de calcul des prestations attribuées aux bénéficiaires du régime micro-social. Le **e** du **3°** du **I** prévoit ainsi que les prestations sont calculées sur la base du chiffre d'affaires ou des recettes après application d'un taux d'abattement de :

– 71 % pour les travailleurs indépendants exerçant dans le domaine de la vente de marchandises et d'objets ;

– 50 % pour les autres travailleurs indépendants relevant du régime de retraite du RSI ;

– 34 % pour les travailleurs des professions libérales réglementées.

*

La Commission examine l'amendement AS267 de M. Dominique Tian.

M. Dominique Tian. Cet article vient modifier l'organisation du transfert au régime social des indépendants (RSI) d'une partie des professions libérales non réglementées actuellement affiliées à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV), qui gère la retraite de base et complémentaire de plus de 800 000 professionnels libéraux, dont 600 000 cotisants actifs.

Le choix de renvoyer à un décret le soin de définir la liste des professions libérales qui continueront à relever de la CIPAV empêche toute projection sur

l'avenir de la caisse, sachant que plus de 500 000 professionnels, soit 95 % de ses cotisants actuels, sont susceptibles d'être concernées par le transfert au RSI.

Ce texte suscite donc une vive et légitime opposition des adhérents, des administrateurs mais également des salariés de la CIPAV.

Mme Annie Le Houérou, rapporteure pour l'assurance vieillesse. L'article que vous proposez de supprimer comporte deux volets.

Il rassemble tout d'abord dans un régime de retraite de base unique les deux régimes existants aujourd'hui pour les commerçants et les artisans. Cette mesure de simplification est justifiée pour trois raisons.

Premièrement, les règles applicables à ces deux régimes sont d'ores et déjà alignées depuis 1973 sur celles appliquées par le régime général. Deuxièmement, la coexistence de ces deux régimes distincts contraste avec l'existence d'un régime complémentaire unique depuis 2013. Troisièmement, la distinction actuelle crée des difficultés de gestion pour les caisses de retraite et un manque de lisibilité pour les assurés, à la différence du régime unique d'assurance maladie.

Le deuxième volet de cet article consiste à transférer de la CIPAV au RSI l'affiliation de professions libérales non réglementées.

Certains professionnels exerçant aujourd'hui des activités similaires voient en effet leurs règles d'affiliation et leurs prestations varier sensiblement selon qu'ils sont à la CIPAV ou au RSI. L'arrivée massive des micro-entrepreneurs à la CIPAV a par ailleurs déstabilisé la gestion de cet organisme et considérablement dégradé sa situation financière.

L'article 33 clarifie donc les périmètres d'affiliation de ces régimes, tout en prévoyant de nombreuses mesures transitoires distinguant notamment le « stock » et le « flux ».

Je précise que nous serons particulièrement attentifs au décret prévu au nouvel article L. 640-1 du code de la sécurité sociale, qui définira les contours des professions libérales non réglementées affiliées ou non à la CIPAV.

Avis défavorable, donc.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AS268 de M. Dominique Tian.

M. Dominique Tian. L'alinéa que mon amendement vise à supprimer prévoit une modification de l'organisation de la couverture assurance vieillesse des moniteurs de ski. Il suscite en effet beaucoup d'inquiétude chez les professionnels.

Mme Annie Le Houérou, rapporteure. L’alinéa 29 que vous proposez de supprimer ne modifie pas les règles d’affiliation des moniteurs de ski à l’assurance vieillesse : il vise uniquement à maintenir l’affiliation de ces professionnels au régime d’assurance maladie et maternité du RSI en clarifiant la rédaction. Il ne modifie pas le droit en vigueur. Avis défavorable.

La Commission rejette l’amendement.

Puis elle adopte l’article 33 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l’article 33

(Art. L. 635-5 du code de la sécurité sociale)

Extension du bénéfice de la pension d’invalidité des travailleurs indépendants au-delà de l’âge légal de départ à la retraite

La Commission examine l’amendement AS394 de Mme Sylviane Bulteau.

Mme Sylviane Bulteau. Le présent amendement vise à améliorer les droits des travailleurs indépendants, bénéficiaires de la pension d’invalidité, dans la perspective d’une harmonisation avec les droits des assurés du régime général.

La mesure vise à ce que les artisans et commerçants, titulaires d’une pension d’invalidité et exerçant une activité professionnelle puissent, comme les salariés aujourd’hui, bénéficier de leur pension au-delà de l’âge légal de départ en retraite. Cette mesure leur permettra de compléter leur carrière et ainsi d’améliorer leurs droits à la retraite. Ceux-ci pourront continuer de percevoir leur pension d’invalidité jusqu’à la date pour laquelle ils demandent le bénéfice de leur pension de retraite, et au plus tard à 67 ans.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, a annoncé le soutien du Gouvernement à ce dispositif, le rendant ainsi recevable au titre de l’article 40 de la Constitution.

Mme Annie Le Houérou, rapporteure pour l’assurance vieillesse. Je suis d’autant plus favorable à cette bonne mesure, d’ailleurs demandée par le Défenseur des droits, que je suis cosignataire de l’amendement.

La Commission adopte l’amendement.

*

* *

Article 34

(Art. 48 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue)

Harmonisation des conditions de révision des pensions de l'ensemble des régimes spéciaux pour le bénéfice de la campagne double

Cet article élargit l'accès à la révision des pensions au titre de la campagne double à l'ensemble des pensions des régimes spéciaux liquidées avant le 19 octobre 1999.

I. LE BÉNÉFICE DE LA CAMPAGNE DOUBLE OUVERT AUX ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD

A. LES BONIFICATIONS ATTRIBUÉES AU TITRE DE LA CAMPAGNE DOUBLE

Les mécanismes de bonifications pour campagne constituent des avantages particuliers versés aux anciens combattants au titre de l'assurance vieillesse. Prévus par le code des pensions civiles et militaires de retraite, ils sont précisés par voie réglementaire s'agissant de leur nature et de leurs conditions d'obtention.

La « *campagne double* », plus spécifiquement, correspond à la prise en compte de trois jours dans le calcul de la pension de retraite pour chaque jour de service effectué. Ce dispositif se cumule dans le décompte des trimestres liquidés avec les périodes de services militaires ou assimilées au moment de la liquidation de la pension de retraite.

Ce dispositif est ouvert depuis 2010 aux militaires et aux fonctionnaires civils ayant servi lors des conflits qualifiés de guerre ou de combats par la loi n° 99-882 du 18 octobre 1999.

La loi du 18 octobre 1999 relative à la substitution à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc »

La loi du 18 octobre 1999 a qualifié de guerre les conflits armés en Algérie et de combats ceux menés au Maroc et en Tunisie, du 1^{er} janvier 1952 au 2 juillet 1962. Son article 1^{er} prévoit ainsi que « *la République française reconnaît, dans des conditions de stricte égalité avec les combattants des conflits antérieurs, les services rendus par les personnes qui ont participé sous son autorité à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc* » durant cette période.

Adoptée à l'initiative de plusieurs groupes parlementaires à l'Assemblée nationale, cette nouvelle qualification entraîne l'octroi de la qualité de combattant aux personnes mobilisées durant cette période en Algérie, au Maroc ou en Tunisie.

À ce titre, les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre leur sont applicables.

Le décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 portant attribution du bénéfice de la campagne double ouvre aux militaires et aux fonctionnaires civils présents lors des conflits cités par la loi du 18 octobre 1999 le bénéfice de la campagne double pour toute journée durant laquelle ils « *ont pris part à une action de feu ou de combat ou ont subi le feu* ». Le décret précise que le droit à révision des pensions est ouvert aux assurés dont les pensions de retraite sont liquidées à compter du 19 octobre 1999. La rédaction du décret précité a permis de rendre ce dispositif applicable aux assurés relevant des régimes spéciaux dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils et militaires.

L'accès à la bonification pour campagne double est donc fermé, par le droit en vigueur, aux militaires ayant liquidé leur pension avant le 19 octobre 1999 – soit la majorité des personnes visées par le dispositif.

Le Conseil d'État a confirmé l'absence de portée rétroactive de la loi du 18 octobre 1999, fermant ainsi la possibilité pour le pouvoir réglementaire de prévoir une révision des pensions liquidées avant l'entrée en vigueur de la loi.

B. L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT À RÉVISION DES PENSIONS LIQUIDÉES OPÉRÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2016

La restriction du dispositif aux seules pensions liquidées après le 19 octobre 1999 a été supprimée, s'agissant des fonctionnaires, par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Son article 132 ouvre ainsi l'accès à cette bonification aux assurés ayant procédé à la liquidation de leur pension avant le 19 octobre 1999, dans le cadre d'une demande de révision déposée à la demande des intéressés après le 1^{er} janvier 2016.

Visant les « *pensions liquidées en application du code des pensions civiles et militaires de retraite* », cette adaptation législative n'a donc pas bénéficié aux assurés relevant des autres régimes spéciaux. Les pensions des autres régimes spéciaux sont, en effet, liquidées selon les règles propres à chaque régime et définies par voie réglementaire.

II. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DANS LE DROIT À RÉVISION

A. L'EXTENSION DU DISPOSITIF AUX PENSIONS DES RÉGIMES SPÉCIAUX LIQUIDÉES AVANT 1999

Le I de l'article 34 du projet de loi élargit le bénéfice de la campagne double aux assurés de l'ensemble des régimes spéciaux dans des conditions identiques à celles prévues par la loi de finances pour 2016 précitée pour les fonctionnaires civils et militaires.

Cet élargissement vise à répondre aux nombreuses réclamations portées par les assurés des régimes spéciaux devant les commissions de recours amiable de ces régimes. Il crée les conditions d'une égalité de traitement entre l'ensemble des assurés quelle que soit la date de liquidation de la pension.

La modification législative ouvre donc la voie à l'adaptation réglementaire des dispositions régissant les régimes bénéficiant, aujourd'hui déjà, du droit à la campagne double prévu au c) de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires.

Ces régimes recouvrent la SNCF, les industries électriques et gazières (IEG), les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers de la *Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales* (CNRACL), la RATP, l'Opéra national de Paris et la Comédie-Française.

B. L'AMÉNAGEMENT DE LA RÉVISION DE PENSION DES MARINS

L'accès des marins au mécanisme de révision des pensions est régi par des règles propres.

Dès 2010, leur accès aux bonifications pour campagne double a été ouvert à l'article L. 5552-17 du code des transports. Tirant les conséquences d'une injonction du Conseil d'État ⁽¹⁾, le Gouvernement a publié le décret n° 2013-992 du 6 novembre 2013 portant modification de l'article R. 6 du code des pensions de retraite des marins. Reprenant les dispositions du décret du 29 juillet 2010 précité, ce texte limite également l'attribution de la bonification aux marins ayant liquidé leur pension postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 18 octobre 1999.

Cette restriction a été supprimée par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Son article 48 étend ainsi aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999 le bénéfice de la révision de la pension à la demande des intéressés. Il précise néanmoins que l'ouverture du dispositif ne s'applique qu'aux demandes déposées après l'entrée en vigueur de la loi.

L'accès au mécanisme de révision de la pension est donc fermé pour les demandes déposées avant le 21 juin 2016.

En cohérence avec la date retenue par la loi de finances pour 2016 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, le **II** de l'article 34 modifie la rédaction de la loi du 20 juin 2016 précitée. Les demandes déposées à compter du 1^{er} janvier 2016 sont désormais incluses dans le dispositif.

*

La Commission adopte l'article 34 sans modification.

(1) Décision n° 348219 du Conseil d'État, 16 mai 2012.

*

* *

Article additionnel après l'article 34

(Art. 43 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites)

Report de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés

La Commission examine, en discussion commune, les amendements AS464 rectifié de Mme Annie Le Houérou, rapporteure, et AS21 de Mme Dominique Orliac.

Mme Annie Le Houérou, rapporteure pour l'assurance vieillesse. Il s'agit de reporter du 1^{er} janvier 2017 au 1^{er} juillet 2017 la date de liquidation unique des régimes alignés.

Cette liquidation constituait l'une des principales avancées de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, comme l'ont rappelé nos collègues Michel Issindou et Denis Jacquat à l'occasion de la présentation, le 5 octobre dernier, de leur rapport sur la mise en application de cette loi.

Il était néanmoins nécessaire de résoudre au préalable un certain nombre d'obstacles techniques, informatiques en particulier. Les régimes s'accordent aujourd'hui pour dire qu'ils ne seront pas prêts au 1^{er} janvier 2017, et que quelques mois supplémentaires leur seront nécessaires. Je propose donc de reporter la date limite d'entrée en vigueur de la liquidation unique au 1^{er} juillet prochain.

Mme Dominique Orliac. Je voudrais pour ma part que cette entrée en vigueur soit reportée non au 1^{er} juillet, mais au 1^{er} octobre 2017. Au cours des auditions que j'ai menées, les caisses de retraite m'ont dit que ce délai supplémentaire leur est nécessaire.

Mme Annie Le Houérou, rapporteure. Elles m'ont quant à moi assuré qu'elles seraient prêtes au 1^{er} juillet prochain. Ne relâchons pas la pression, car l'échéance est très attendue par les usagers.

La Commission adopte l'amendement AS464 rectifié.

En conséquence, l'amendement AS21 tombe.

*

* *

Article 35

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2017

Cet article fixe les objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2017, en application du 2° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Le 1° fixe l'objectif de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base en matière d'assurance vieillesse à 230,6 milliards d'euros en 2017. Cet objectif est en augmentation de 1,5 % par rapport à l'objectif de 2016 tel que rectifié à l'article 4 du projet de loi (227,1 milliards d'euros).

Le 2° fixe cet objectif à 125 milliards d'euros pour le seul régime général, augmentant ainsi de 1,7 % par rapport à l'objectif rectifié de 122,9 milliards d'euros pour 2016 inscrit à l'article 4 du projet de loi.

I. UNE AUGMENTATION MAÎTRISÉE DES DÉPENSES...

Après avoir augmenté de 3,2 % en 2015, les dépenses de la branche vieillesse devraient croître de 2 % en 2016, passant de 120,5 milliards d'euros à 122,9 milliards d'euros.

Cette augmentation résulte, pour l'essentiel, de l'évolution des prestations, qui progresseraient de 2,2 % en 2016 et représentent 92 % des charges de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). La croissance des prestations demeure toutefois ralentie par le faible niveau d'inflation et la révision du mode d'indexation opérée par la loi du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 – fondé sur l'inflation constatée, et non plus sur l'inflation prévisionnelle. Le ralentissement de la progression des effectifs de retraités participe également à la maîtrise du niveau des dépenses.

Les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale ⁽¹⁾ confirment le ralentissement de la croissance des dépenses pour les exercices suivants. Ainsi, au titre de l'année 2017, les dépenses de la branche vieillesse s'établiraient à 125 milliards d'euros, en augmentation de seulement 1,7 % par rapport à 2016. À nouveau, le faible niveau d'inflation – devant conduire à une revalorisation des pensions de 0,6 % au 1^{er} octobre 2017 – et la progression contenue des départs en retraite permettraient de minorer la hausse des prestations versées.

(1) Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016.

ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DEPUIS 2014

(en milliards d'euros)

	LFSS 2014	LFSS 2014	LFSS 2015	LFSS 2016	PLFSS 2017
Tous régimes	221	220,7	224	227,8	230,6
Régime général	117,2	117	120,9	123,1	125

Au total, les effets conjugués des dernières réformes et du contexte désinflationniste participent à une maîtrise continue de la croissance des prestations versées.

II. ...QUI CONFORTE L'EXCÉDENT DE LA BRANCHE VIEILLESSE

La maîtrise des dépenses de la branche vieillesse joue un rôle déterminant dans le retour à l'excédent de la branche vieillesse.

Associée à des ressources dynamiques, la faible progression du niveau des prestations d'assurance vieillesse conforte le retour à l'équilibre de la branche vieillesse. L'augmentation des ressources en 2017, estimée à 3 % par la Commission des comptes de la sécurité sociale, demeurerait supérieure à celle des dépenses.

Ainsi, après avoir atteint 1,1 milliard d'euros en 2016, le solde de la branche vieillesse devrait atteindre 1,6 milliard d'euros en 2017. Ce solde serait identique pour la branche vieillesse du régime général et celle de l'ensemble des régimes de base, aux termes des articles 22 et 23 du projet de loi. Il tient compte du transfert progressif du financement du minimum contributif du fonds de solidarité vieillesse (FSV) aux régimes obligatoires de base prévu à l'article 20 du projet de loi. Le redressement de la branche vieillesse s'accompagnera ainsi du retour à l'équilibre du FSV, prévu à l'horizon 2020 (cf. *supra* commentaire de l'article 24 et *infra* commentaire de l'article 56 du présent projet de loi).

*

La Commission adopte l'article 35 sans modification.

*

* *

TITRE V
DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORGANISMES CONCOURANT
AU FINANCEMENT DES RÉGIMES OBLIGATOIRES

Article 56

**Prévisions des charges des organismes concourant
au financement des régimes obligatoires en 2017**

Cet article fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale, en application du 1° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

À l'identique des exercices précédents, depuis l'extinction du Fonds de financement des prestations sociales de non-salariés agricoles (FFIPSA) en 2009, seul le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) voit ses dépenses définies à cet article.

I. LES DÉPENSES DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

Créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le Fonds de solidarité vieillesse est un établissement public à caractère administratif dont la mission est d'assurer le refinancement des régimes de retraite au titre de dispositifs relevant de la solidarité nationale.

Le fonds prend ainsi en charge le financement des cotisations ouvrant droit à la validation de trimestres d'assurance vieillesse au titre :

- du chômage (pour un montant prévisionnel de 11,4 milliards d'euros en 2017) ;
- des arrêts de travail (1,7 milliard d'euros) ;
- des stages de la formation professionnelle (240 millions d'euros) ;
- des périodes d'apprentissage (95 millions d'euros) ;
- du service national (28 millions d'euros).

Le FSV finance également les prestations versées au titre du minimum vieillesse (3,1 milliards d'euros prévus pour 2017), une partie du minimum contributif (3,5 milliards d'euros) et la majoration pour conjoint à charge (35 millions d'euros).

Le FSV peut, par ailleurs, être amené à prendre en charge des mesures de solidarité ponctuelles. Ainsi, il a financé auprès de l'ensemble des régimes de retraites le versement exceptionnel de 40 euros servi en 2014 aux retraités modestes ayant une pension inférieure à 1 200 euros.

Enfin, aux termes de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le fonds finance les mesures dérogatoires prises en faveur des parents de trois enfants ou d'un enfant handicapé depuis le 1^{er} juillet 2016, date à laquelle les premiers parents concernés – nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955 – ont atteint l'âge de 65 ans.

II. LA REDÉFINITION DES DÉPENSES ET DES RESSOURCES DU FONDS

La structure des dépenses et des ressources du FSV a été redéfinie au 1^{er} janvier 2016.

S'agissant de ses dépenses, tout d'abord, l'article 87 de la LFSS pour 2015 a modifié les modalités de prise en charge du minimum contributif à compter du 1^{er} janvier 2016. Prévues par la LFSS pour 2011, la participation du FSV au financement du minimum contributif était initialement forfaitaire. Cette participation est désormais proportionnelle aux masses de minimum contributif versées par les régimes de base, à un taux de 50 % du montant des pensions servies. La prise en charge du minimum contributif par le FSV diminuerait, en conséquence, de 0,4 milliard d'euros en 2016, selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale confirmant celles de la LFSS pour 2016. Son financement se rétracterait donc de 3,9 milliards d'euros à 3,5 milliards d'euros, dont 3,1 milliards d'euros versés au régime général et 0,4 milliard d'euros aux autres régimes alignés.

S'agissant de ses ressources, également, la structure du financement du fonds a été remaniée afin de tirer les conséquences de l'arrêt « de Ruyter » de la Cour de justice de l'Union européenne du 26 février 2015⁽¹⁾. Les recettes du fonds reposent désormais sur la quasi-totalité des produits de contribution sociale généralisée (CSG) et des prélèvements sociaux assis sur les revenus du patrimoine et de placement perçus par la sécurité sociale. À l'inverse, le fonds ne perçoit plus la part de CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et le forfait social ni l'essentiel de la taxe sur les salaires.

III. LES CHARGES PRÉVISIONNELLES DU FONDS POUR L'EXERCICE 2017

L'article 55 du projet de loi fixe à 19,6 milliards d'euros le niveau des charges du FSV, en baisse de 3,4 % par rapport à son niveau de 2016 tel que rectifié à l'article 4 du projet de loi (20,3 milliards d'euros).

Cette réduction résulte, pour l'essentiel, du transfert progressif de la fraction du financement du minimum contributif du fonds aux régimes obligatoires de base. Prévus à l'article 20 du projet de loi, ce transfert vise à

(1) Pour plus d'éléments, voir les développements du rapport de M. Gérard Bapt dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, p. 146 et s., à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r3129-tl.pdf>.

recentrer le fonds sur les dépenses de solidarité et devrait faciliter son redressement financier. Relevant davantage d'une logique catégorielle et professionnelle que de la solidarité nationale, le minimum contributif a vocation à être financé par les différents régimes de base.

L'article 20 du projet de loi procède également au transfert du financement de la majoration pour conjoint à charge au régime général. Cette modification devrait à son tour permettre de recentrer le fonds sur sa mission première de financement des dispositifs de solidarité.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des charges nettes du fonds depuis 2014.

ÉVOLUTION DES CHARGES NETTES DU FSV

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Transferts nets	20 487	20 385	20 182	20 461
Transferts vers les régimes de base	20 195	20 060	19 829	20 086
- dont prises en charge de cotisations	12 908	12 977	13 217	13 460
- dont prises en charge de prestations	7 287	7 083	6 613	6 626
Transferts avec des régimes complémentaires	292	325	353	375
Autres charges nettes	131	136	134	134
Total des charges nettes	20 618	20 521	20 316	20 595

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2016).

Les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale pour 2017 sont toutefois à droit constant et n'intègrent donc pas la réduction de charges résultant des mesures prévues à l'article 20 du projet de loi. Le transfert du minimum contributif s'effectuera, dès 2017, à hauteur de 1 milliard d'euros. En conséquence, le montant des charges du fonds pour l'exercice 2017 s'établirait à 19,6 milliards d'euros.

*

La Commission adopte l'article 56 sans modification.

*

* *

TITRE VI DISPOSITIONS COMMUNES AUX DIFFÉRENTES BRANCHES

CHAPITRE I^{ER} Gestion

Article 57

(Art. L. 815-7 et L. 815-8 du code de la sécurité sociale)

Transfert du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées

Cet article transfère la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées de la Caisse des dépôts et consignations à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

I. LE SERVICE DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ AUX PERSONNES ÂGÉES (SASP)

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est liquidée et servie par les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse auprès de leurs assurés respectifs.

Un service spécifique est toutefois prévu pour les personnes qui ne relèvent d'aucun de ces régimes : le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASP). Sa gestion est confiée, depuis la création de l'ASPA par l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse, à la Caisse des dépôts et consignations. L'institution était d'ores et déjà en charge de la gestion du Fonds spécial d'allocation vieillesse (FSAV) – responsable du versement de l'allocation spéciale vieillesse – puis du Service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV) qui lui a succédé.

Le SASP assure donc la prise en charge pour les nouveaux demandeurs de la liquidation et du paiement de l'ASPA et poursuit la gestion de l'allocation spéciale vieillesse. Il dispose de l'autonomie financière et voit ses dépenses remboursées par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Les modalités de gestion du SASP par la Caisse sont définies dans une convention conclue avec les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

Une commission consultative du SASP a été mise en place, par ailleurs, pour assurer la surveillance de ce service et statuer sur les demandes de subventions, d'aides individuelles et de secours instruites par la Caisse. Elle rassemble les représentants des ministres compétents, un représentant de la Caisse ou du SASP et le président du FSV – ou son représentant.

Au 31 décembre 2015, 69 000 personnes bénéficiaient d'une prestation du SASP.

II. LE TRANSFERT DU SASPA À LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

L'article 57 du projet de loi prévoit le transfert du SASPA à la Mutualité sociale agricole (MSA).

Le **I** modifie l'article L. 815-7 du code de la sécurité sociale, qui identifie l'organisme gestionnaire du SASPA, afin de donner cette compétence à la Caisse centrale de la MSA (CCMSA).

Le **II** procède à la même modification à l'article L. 815-8, qui précise les missions de la commission consultative du SASPA.

Le **III** renvoie la définition des modalités de ce transfert à la signature d'une convention entre la Caisse des dépôts et consignations et la CCMSA.

Le **IV**, enfin, prévoit une entrée en vigueur de ce transfert au 1^{er} janvier 2018.

Selon le Gouvernement, ce transfert devrait permettre de rationaliser la gestion du SASPA dès lors que la MSA assure déjà le service et la liquidation de l'ASPA pour les personnes qui relèvent des régimes agricoles.

L'étude d'impact du projet de loi précise le niveau des économies susceptibles d'être générées par ce transfert :

– les dépenses annuelles du SASPA seraient économisées, soit 9,5 millions d'euros ;

– aucun moyen supplémentaire ne serait nécessaire pour la MSA qui dispose déjà « *de personnels compétents et formés et de systèmes d'information adaptés* »⁽¹⁾.

La rapporteure partage l'objectif de rationalisation poursuivi par le Gouvernement, dans le cadre d'une gestion intégrée et efficiente du SASPA.

Le transfert soulève toutefois des interrogations. La Caisse des dépôts et consignations a développé, depuis la création du SASPA, un service de qualité dans l'identification des bénéficiaires potentiels de l'ASPA mais aussi dans la lutte contre la fraude pour les assurés ne relevant d'aucun régime. Les 58 000 contrôles opérés par la Caisse en 2015 ont ainsi permis d'éviter le versement de prestations non dues à hauteur de neuf millions d'euros et de recouvrer onze millions d'euros de créances, principalement dans le cadre des recouvrements sur succession.

En conséquence, une entrée en vigueur différée de ce transfert apparaît nécessaire, en particulier pour permettre le redéploiement des effectifs de la Caisse des dépôts et consignations vers d'autres activités, 75 équivalent temps plein

(1) Étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, p. 429.

(ETP) étant aujourd’hui affectés à la gestion du SASPA. Ce délai supplémentaire permettra également à la CCMISA d’adapter ses systèmes d’information et de former ses personnels à la prise en charge de nouveaux bénéficiaires.

*

Trois amendements de suppression de l’article 57 ont été adoptés à l’initiative de Mme Sandrine Doucet et de MM. Jean-Pierre Door et Francis Vercamer.

*

La Commission examine les amendements identiques AS225 de M. Jean-Pierre Door, AS353 de M. Francis Vercamer et AS382 de Mme Sandrine Doucet, et l’amendement AS451 de Mme Annie Le Houerou, rapporteure pour l’assurance vieillesse, qui peuvent faire l’objet d’une présentation commune.

M. Jean-Pierre Door. L’amendement AS225 est défendu.

M. Francis Vercamer. En supprimant l’article, nous souhaitons maintenir au sein de la Caisse des dépôts et consignations la gestion du service de l’allocation solidarité aux personnes âgées (SASPA).

M. Philip Cordery. Même explication.

Mme Michèle Delaunay, rapporteure suppléant Mme Annie Le Houerou, rapporteure pour l’assurance vieillesse. Je demande le retrait des amendements de suppression au profit de l’amendement AS451 de Mme Le Houerou.

Le transfert du service de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) repose sur une logique de rationalisation et de maillage territorial. Cette mesure a toutefois pu soulever des inquiétudes, en premier lieu au sein de la Caisse des dépôts et consignations dont Mme Le Houerou a longuement reçu les représentants. Plutôt que le transfert lui-même, qui ne doit pas être interprété comme une marque de défiance vis-à-vis de la Caisse, qui s’est vu confier de nouvelles missions avec, en premier lieu, la gestion du compte personnel d’activité à compter du 1^{er} janvier prochain, ce sont surtout ses modalités d’application et son échéance qui inquiètent.

Il est donc proposé de reporter l’entrée en vigueur de cette mesure au plus tard au 1^{er} janvier 2020 afin de donner de la visibilité à la Caisse des dépôts et consignations dans le redéploiement de ses effectifs. Ce délai supplémentaire permettra également à la Mutualité sociale agricole d’adapter ses systèmes d’information et de former ses personnels à la prise en charge de ce nouveau type de bénéficiaires. La ministre a d’ailleurs apporté les éléments de clarification nécessaires lors de son audition par la Commission le 11 octobre dernier.

*La Commission **adopte** les amendements AS225, AS353 et AS382.*

*En conséquence, l'article 57 est **supprimé**.*

L'amendement AS451 n'a plus d'objet.

*

* *

ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- **Conseil d'orientation des retraites (COR)** – **M. Pierre-Louis Bras**, président, et **M. Yves Guégano**, secrétaire général
- **Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)** – **M. Sylvain Denis**, vice-président, et **M. Benoît Jayez**, membre du bureau
- **Comité de suivi des retraites** – **Mme Yannick Moreau**, présidente, et **Mme Delphine Rouilleault**, rapporteur et auditrice à la Cour des comptes
- **Confédération française des retraités (CFR)** – **M. Pierre Erbs**, président, et **M. François Bellanger**, vice-président
- **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Éric Aubin**, secrétaire confédéral en charge des retraites, **Mme Mijo Isabey**, conseillère confédérale, et **M. Gilles Oberrieder**, conseiller technique ARRCO
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **Mme Pascale Coton**, vice-présidente confédérale, et **M. Lorenzo Lanteri**, conseiller technique
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)** – **M. Gérard Rivière**, président du conseil d'administration, et **M. Renaud Villard**, directeur
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – **M. Pierre Burban**, secrétaire général, et **Mme Thérèse Note**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)** (*) – **M. Michel Brault**, directeur général, **M. Franck Duclos**, directeur délégué aux politiques sociales, et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** (*) – **M. Philippe Le Clezio**, secrétaire confédéral, et **Mme Virginie Aubin**, secrétaire confédérale, chargée des retraites
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Jean-Michel Pottier**, vice-président chargé des affaires sociales, et **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales

- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)** – **M. Pol Lavefve**, président, et **M. Jean-Marie Saunier**, directeur
- **Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)** – **M. Philippe Pihet**, secrétaire confédéral en charge des retraites
- **Régime social des indépendants (RSI)** – **M. Gérard Quévillon**, président, **Mme Stéphanie Deschaume**, directrice du cabinet de la direction générale, et **M. Olivier Maillebuau**, attaché de direction au cabinet de la Présidence
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** (*) – **Mme Valérie Corman**, conseillère pour la protection sociale, **Mme Delphine Benda**, directrice de la protection sociale, et **Mme Marine Binckli**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Fonds de réserve pour les retraites (FRR)** – **M. Yves Chevalier**, membre du directoire
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. Serge Lavagna**, secrétaire national du secteur Protection sociale, et **Mme Leslie Robillard**, chargée d'études à la protection sociale
- **Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** – **M. Bernard Billon**, directeur, et **M. Frédéric Favié**, directeur adjoint
- **Caisse des dépôts et consignations** – **Mme Anne-Sophie Grave**, directrice des retraites et de la solidarité, **Mme Sylviane Le Saux**, directrice de la solidarité et des risques professionnels au sein de l'établissement de Bordeaux de la direction des retraites et de la solidarité, et **Mme Brigitte Laurent**, directrice des relations institutionnelles
- **Ministère des affaires sociales et de la santé – Direction de la Sécurité sociale (DSS)** – **M. Thomas Fatome**, directeur, et **Mme Agathe Denechere**, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

(*) *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*