

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen de la proposition de loi portant plusieurs mesures de justice en faveur de la revalorisation des pensions de retraites agricoles (n° 1319) (M. Julien Brugerolles, rapporteur)..... 2
- Printemps social de l'évaluation
- Évaluation « Les cotisations et contributions applicables à la rémunération des apprentis » (article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025) (M. Thibault Bazin et Mme Océane Godard, rapporteurs) *dans l'attente du compte-rendu*..... 23
 - Évaluation « La réforme du financement de la psychiatrie » (article 34 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020) (Mme Élise Leboucher et M. Sébastien Peytavie, rapporteurs) *dans l'attente du compte-rendu*..... 26
- Présences en réunion..... 31

Mercredi
27 mai 2026
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 80

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Frédéric Valletoux,
président,
puis de
M. Hadrien Clouet,
*vice-président***



La réunion commence à quinze heures.

(Présidence de M. Frédéric Valletoux, président)

La commission procède à l'examen de la proposition de loi portant plusieurs mesures de justice en faveur de la revalorisation des pensions de retraites agricoles (n° 1319) (M. Julien Brugerolles, rapporteur).

M. le président Frédéric Valletoux. Cette proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de la semaine transpartisane en séance publique à compter de mardi prochain.

M. Julien Brugerolles, rapporteur. Je vous remercie de m'accueillir dans cette commission pour défendre une cause juste, au moyen d'un texte qui s'inscrit dans la continuité de nos engagements parlementaires. Il répond à un objectif que nous poursuivons collectivement depuis plusieurs législatures : permettre, tout simplement, aux retraités de l'agriculture de vivre dignement.

Sur ce long chemin législatif, la présente proposition de loi est une troisième étape dans des avancées successives, après les lois du 3 juillet 2020 et du 17 décembre 2021, dites « Chassaigne 1 et 2 », toutes deux relatives à la revalorisation des pensions de retraite agricoles et dues à mon prédécesseur André Chassaigne. Ces textes ont chacun été votés à l'unanimité ; je souhaite que le caractère transpartisan de celui-ci confirme la volonté commune des parlementaires d'avancer sur cet enjeu de justice sociale.

Je le dis d'emblée, cette loi est très attendue. Les deux textes précédents ont suscité dans le monde agricole des espoirs considérables, en apportant des progrès réels à des centaines de milliers d'agriculteurs retraités. Mais il nous faut aussi mesurer le chemin qui reste à parcourir pour permettre à l'ensemble des retraités agricoles actuels, ce que l'on appelle de façon peu flatteuse le « stock », de bénéficier de leurs avancées et mesures de rattrapage.

Le premier objectif du texte est de garantir de nouvelles avancées sociales pour les conjoints d'agriculteurs et les aides familiaux – essentiellement des femmes, dont les pensions sont encore très insuffisantes et relèvent de situations de grande précarité, voire de pauvreté, le plus souvent en raison d'un statut trop peu protecteur qui leur a longtemps été imposé.

Le second est de corriger ce que l'on pourrait appeler les effets de bord des deux textes précédents, qui ont suscité l'incompréhension de trop nombreux retraités actuels ou futurs. Je pense à tous ceux qui ont découvert, suite à la notification de leur caisse, qu'ils n'étaient pas, ou pas pleinement, bénéficiaires des mesures annoncées. Ainsi, des anciens chefs d'exploitation ayant eu une carrière mixte – par exemple ayant passé quelques années comme salariés avant de s'installer, ou ayant exercé des mandats d'élus locaux – ont appris qu'un mécanisme d'écrêtement introduit en deuxième lecture les excluait du dispositif auquel ils pensaient avoir droit. Ce sont ces injustices persistantes que ce texte vise à réparer, en reconnaissance de l'engagement de nos anciens agriculteurs et – j'insiste – de nos anciennes agricultrices au service du pays.

Permettez-moi de rappeler brièvement le contexte dans lequel s'inscrit cette proposition de loi, car il est indispensable pour en comprendre la logique.

Le régime de retraite des non-salariés agricoles souffre d'une insuffisance structurelle ancienne, qui tient à la nature même des revenus agricoles. Ces derniers sont historiquement faibles, variables d'une année sur l'autre au gré des aléas climatiques et des crises, et ont longtemps été sous-évalués par un système d'imposition forfaitaire déconnecté des revenus réels. Des décennies de cotisations ainsi calculées ont produit des droits à retraite dont le niveau, pour beaucoup, ne dépasse pas le seuil de pauvreté.

Pour y remédier, ce régime a engagé depuis vingt ans un mouvement de convergence progressive vers les standards du régime général : création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) en 2002 par la loi Peiro ; institution d'un minimum de pension en 2009 ; création du complément différentiel en 2014 ; et enfin, réforme du calcul de la retraite de base en fonction des vingt-cinq années les plus avantageuses grâce à la loi Dive, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Ce sont autant d'étapes qui ont rapproché, sans encore les aligner, les droits des non-salariés agricoles de ceux des salariés du régime général.

La présente proposition de loi s'inscrit bien sûr dans ce mouvement, en inscrivant au cœur de ses priorités deux catégories d'assurés que ce mouvement de convergence a laissés sur le bord du chemin.

La première est celle des polypensionnés, exclus du complément différentiel par le mécanisme d'écêtement. La seconde, sans doute la plus importante, rassemble les conjoints collaborateurs et les aides familiaux, ces derniers étant dans leur immense majorité des femmes. Je veux m'arrêter un instant sur leur situation, car elle est au cœur du texte.

Fin 2024, les femmes représentaient 54 % des retraités non-salariés agricoles, soit près de 601 000 personnes. Parmi elles, près de 30 % ont exercé toute leur carrière sous le statut de conjointe collaboratrice, et 13 % comme aide familiale. Ces femmes ont travaillé sur les exploitations agricoles avec le même dévouement, la même intensité et les mêmes horaires que les chefs d'exploitation, si ce n'est plus ; mais elles l'ont fait pendant des décennies sans statut juridique reconnaissant leur travail. Il a fallu attendre 1999 pour que le législateur crée le statut de conjoint collaborateur ; et lorsque ce statut a enfin existé, ce fut sur une assiette de cotisation si réduite que sa traduction en pension est restée dérisoire.

Les lois Chassaigne ont permis des avancées majeures, notamment via l'alignement du niveau de la pension majorée de référence (PMR) des conjoints collaborateurs et des aides familiaux sur celui des chefs d'exploitation. Malgré cela, la situation de nombreuses femmes demeure très précaire. Le résultat est là : la pension moyenne d'une ancienne conjointe collaboratrice, au seul titre du régime agricole, s'établit à 550 euros par mois ; et celle d'une ancienne aide familiale à peine 696 euros par mois. Tous régimes confondus, les anciennes conjointes collaboratrices perçoivent en moyenne 1 317 euros brut mensuels, contre 1 614 euros pour les hommes du même régime, soit un écart de 16 %. Ces femmes sont aujourd'hui exclues du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire (CDRCO), principal mécanisme de garantie d'un niveau minimal de pension dans le régime agricole – passé progressivement, je le rappelle, de 75 % à 85 % du Smic pour une carrière complète. Rien, sur le fond, ne justifie cette exclusion ni le refus de rapprocher leurs droits de ceux des chefs d'exploitation. Il est temps de réparer cette iniquité qui est, en réalité, une injustice.

J'en viens aux dispositions du texte.

L'article 1^{er} supprime le mécanisme d'écèlement du complément différentiel de RCO, introduit par voie d'amendement lors de l'examen de la loi de 2020, au seul motif, à l'époque, de contenir le coût budgétaire du dispositif. Ce mécanisme a pour effet de prendre en compte l'ensemble des pensions perçues au titre de tous les régimes – régime général, régimes spéciaux, Ircantec – pour apprécier si un assuré du régime des non-salariés agricoles dépasse ou non le seuil de 85 % du Smic. Concrètement, un ancien chef d'exploitation ayant accompli quinze ans comme salarié avant de s'installer voit sa pension du régime général entrer dans le calcul ; il peut ainsi se retrouver exclu d'un complément auquel sa seule carrière agricole lui ouvrirait pourtant droit. Environ 100 000 assurés supplémentaires se trouvent dans cette situation. La suppression de cet écèlement vise à leur restituer le droit que la loi de 2020 leur avait, en principe, reconnu.

L'article 2 exclut le montant du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire de l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa). Il corrige un effet de bord bien documenté : le fait est que l'attribution du complément peut, en augmentant le revenu fiscal de référence de son bénéficiaire, provoquer un basculement vers un taux supérieur de CSG qui absorbe, dans certains cas, plus de 40 % du gain brut initialement prévu. Une prestation de solidarité nationale ne devrait pas être partiellement neutralisée par les prélèvements qu'elle déclenche.

L'article 3 est la mesure centrale du texte. Il étend le bénéfice du CDRCO aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux. Cette extension avait été envisagée lors de l'élaboration de la loi Chassaigne 1, puis reprise dans la loi Chassaigne 2, avant d'en être écartée, une nouvelle fois pour des raisons budgétaires. Elle garantirait à ces assurés, pour une carrière complète, un minimum de pension équivalent à 85 % du Smic, soit exactement ce que la loi de 2020 a garanti aux chefs d'exploitation. La différence d'effort contributif entre ces catégories – un argument souvent avancé – ne justifie pas le maintien d'une telle disparité de droits, d'autant que les réformes successives ont précisément cherché à la réduire. Je le dis clairement, étendre ce droit aux conjointes collaboratrices et aux aides familiaux, c'est réparer une injustice de genre et reconnaître enfin pleinement le travail de ces femmes, puisque ce sont essentiellement des femmes qui sont concernées par ce dispositif.

L'article 4, enfin, exclut les pensions de réversion et les bonifications pour enfants du calcul du seuil d'écèlement de la pension majorée de référence. En effet, dans l'état actuel du droit, une veuve d'agriculteur – car il s'agit souvent de veuves – peut voir la majoration de sa propre pension réduite ou supprimée du seul fait qu'elle bénéficie d'une pension de réversion. C'est là une incohérence profonde : deux prestations de solidarité nationale se neutralisent mutuellement, au détriment, une fois encore, des femmes les plus fragiles du régime agricole. L'article 4 vise à y mettre fin.

Je ne m'étendrai pas sur les articles suivants, qui portent sur le gage – un gage que j'invite évidemment le Gouvernement à lever lors de l'examen en séance publique, au nom de la solidarité nationale, comme cela avait d'ailleurs été le cas pour les lois Chassaigne 1 et 2.

Ce texte, je l'ai dit, est très attendu. Il l'est par les retraités agricoles, leurs associations et toutes les organisations syndicales agricoles que nous avons auditionnées. Il l'est par des centaines de milliers de retraités agricoles qui ont suivi, réforme après réforme, l'avancée progressive de leurs droits et qui attendent que celle-ci soit enfin complète. Il l'est en particulier, j'insiste, par des femmes qui ont travaillé toute leur vie sans que ce travail soit pleinement reconnu, et pour lesquelles chaque euro de retraite supplémentaire n'est pas un

confort, mais une nécessité du quotidien. Il s'inscrit dans un mouvement que notre groupe soutient depuis plusieurs législatures, mû par la conviction que la retraite agricole doit cesser d'être une retraite de misère et que ceux qui nourrissent notre pays méritent une protection sociale à la hauteur de leur engagement.

Je remercie les représentants des organisations syndicales agricoles, de la Mutualité sociale agricole (MSA), des administrations centrales et des associations de retraités que nous avons auditionnés dans un délai très court. Leur disponibilité et leur expertise ont permis d'asseoir le projet sur des bases solides, notamment en ce qui concerne le chiffrage des mesures proposées. Leur engagement dans ce travail préparatoire témoigne de l'attente profonde que ce texte suscite dans le monde agricole. Je vous invite donc à l'adopter.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. René Lioret (RN). Ce texte nous met face à une réalité que beaucoup préfèrent ne pas voir mais que vous avez rappelée, monsieur le rapporteur : dans notre pays, des agriculteurs ayant travaillé toute leur vie vivent avec des retraites extrêmement faibles, parfois indignes des efforts qu'ils ont consentis pendant des décennies. Cette situation provoque une incompréhension profonde dans le monde agricole. Ceux qui ont nourri le pays, qui ont travaillé sans compter leurs heures ni leurs week-ends, avec des revenus souvent incertains, ont parfois le sentiment qu'au moment de la retraite, la nation ne reconnaît plus leur engagement. C'est d'autant plus vrai lorsque des mécanismes administratifs ou des règles de calcul viennent neutraliser les revalorisations annoncées ou priver certains retraités de dispositifs de solidarité auxquels ils pensaient légitimement pouvoir prétendre.

Au fond, c'est une question de justice et de reconnaissance : envers les exploitants agricoles, bien sûr, mais aussi envers les conjoints collaborateurs et les aides familiaux, longtemps restés dans l'ombre alors qu'ils ont participé pleinement à la vie des exploitations et au maintien de notre modèle agricole. Nous considérons qu'il est normal de corriger ces incohérences et c'est pourquoi nous voterons cette proposition de loi.

Mais nous devons aussi avoir l'honnêteté de dire que le sujet ne se limite pas aux retraites. Si tant d'agriculteurs arrivent à l'âge de la retraite avec des pensions aussi faibles, c'est qu'ils ont passé leur carrière avec des revenus insuffisants, sous une pression permanente, confrontés à l'explosion des charges, à la concurrence déloyale et à des décisions politiques qui ont fragilisé notre agriculture. Il faut donc être conscient que nous ne réglerons pas durablement la question des retraites agricoles sans régler celle du revenu. Le monde agricole n'attend pas seulement des correctifs techniques : il attend une véritable reconnaissance politique, économique et sociale. Il attend que la France défende enfin ceux qui la nourrissent.

M. Didier Le Gac (EPR). Les retraites agricoles ont connu ces dernières années de réelles améliorations grâce aux lois Chassaigne 1 et 2. Ces dernières ont permis, ou voulu permettre, que la pension minimale de retraite des exploitants agricoles ne soit pas inférieure à 85 % du Smic, et que le montant de la pension minimale de référence des aides familiaux et conjoints collaborateurs soit aligné sur celui des chefs d'exploitation.

Malgré cela, il apparaît qu'un tiers des retraités du régime agricole perçoivent en réalité plutôt 75 % que 85 % du Smic. La cause en est l'écrêtement des pensions, qui exclut plus de 100 000 personnes, soit le tiers des bénéficiaires potentiels, du dispositif. Ces

pensionnés touchant une retraite inférieure à 85 % du Smic, qui sont essentiellement des femmes, sont des veufs et veuves, anciens conjoints collaborateurs ou aides familiaux d'exploitation.

Le texte propose une revalorisation effective de ces pensions par la suppression de l'écrêtement. Néanmoins, au-delà du coût non négligeable de cette mesure, certaines dispositions pourraient créer une rupture d'égalité et une iniquité entre pensionnés du régime agricole et pensionnés du régime général. Je me félicite donc que M. le rapporteur ait proposé un amendement de suppression de l'article 2.

J'ai également des réserves sur les dispositions de l'article 4, qui propose d'exclure du plafond d'écrêtement de la PMR les majorations de pensions pour enfants. Cela créerait, là encore, un problème d'équité avec les pensionnés du régime général. Enfin, l'article taxant les transactions financières pour financer ces mesures ne me semble pas des plus pertinents.

Mais ce qui compte avant tout, c'est que les retraités agricoles – notamment les conjoints collaborateurs, qui ont travaillé toute leur vie sans reconnaissance réelle du pays et qui perçoivent des retraites extrêmement faibles – puissent voir leurs pensions revalorisées. C'est pourquoi, à titre personnel, mon groupe ayant laissé la liberté de vote sur ce texte, je voterai en faveur de la proposition de loi, en souhaitant toutefois qu'elle soit améliorée et sécurisée d'ici à la séance afin d'écarter tout effet de bord, tout risque d'inconstitutionnalité ou toute iniquité entre les différents régimes.

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des lois Chassaigne 1 et 2, qui visaient à augmenter la retraite des chefs d'exploitation jusqu'à un montant minimum de 85 % du Smic et à revaloriser les pensions des conjoints collaborateurs et des aides familiaux. Si elles ont permis d'augmenter de 100 euros en moyenne les pensions de 300 000 retraités agricoles, leurs dispositions ont été limitées par des mécanismes – introduits notamment par les gouvernements macronistes d'alors – qui ont exclu certains bénéficiaires et diminué le montant des revalorisations. Aujourd'hui, les retraités agricoles touchent en moyenne 200 euros de moins que ceux des autres régimes. Cette moyenne cache des pensions bien plus faibles encore, notamment pour les femmes ayant eu le statut de conjointe collaboratrice : celles-ci touchent en majorité une pension inférieure à 600 euros, soit la moitié du seuil de pauvreté – fixé à 1 288 euros. C'est indécent pour des personnes qui ont travaillé toute leur vie pour nous nourrir, souvent sans prendre de congés.

Notre proposition de loi transpartisane, dont l'initiative revient à notre collègue Julien Brugerolles, corrige plusieurs injustices. Elle supprime en particulier l'écrêtement qui a exclu 100 000 personnes de la revalorisation des pensions issue de la loi Chassaigne 1. Elle élargit également aux conjoints et aux aides familiaux le bénéfice du complément différentiel assurant une pension à 85 % du Smic.

Je défendrai plusieurs amendements, pour que les anciens retraités agricoles bénéficient de la revalorisation de 2023, pour aligner le plafond tous régimes agricoles sur celui du régime général et enfin pour fixer un objectif de revalorisation des pensions agricoles au niveau du Smic pour une carrière complète.

M. Arnaud Simion (SOC). Merci, monsieur le rapporteur, de perpétuer à travers cette proposition de loi l'œuvre de votre prédécesseur André Chassaigne.

La présente proposition de loi touche à une réalité trop souvent invisible : celle des retraités agricoles qui, après une vie entière de travail, perçoivent des pensions parmi les plus faibles de notre système. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : la pension moyenne des non-salariés agricoles reste inférieure d'environ 200 euros par mois à celle des autres retraités, et la situation est encore plus difficile pour les femmes, les anciens conjoints collaborateurs et les aides familiaux, dont certains vivent avec des retraites de 550 à 700 euros brut mensuels. Cette réalité n'est pas une fatalité individuelle : elle est d'abord la conséquence de revenus agricoles insuffisants pendant la vie active.

Ces dernières années, des avancées importantes ont été obtenues, notamment grâce aux lois Chassaigne 1 et 2, qui ont permis de revaloriser certaines pensions. Mais nous savons que plusieurs dispositifs ont vu leur portée réduite, notamment par des mécanismes d'écèlement qui ont privé de nombreux bénéficiaires de l'effet attendu. C'est pourquoi notre groupe accueille favorablement plusieurs mesures techniques qui corrigent des injustices frappant particulièrement les femmes : nous soutenons notamment la suppression de certains mécanismes qui neutralisent les revalorisations, l'extension du complément différentiel aux conjoints et aux aides familiaux, ainsi que l'exclusion de la pension de réversion et des majorations pour enfants du calcul de certains seuils.

Nous avons formulé des réserves sur l'article 2 – davantage techniques que politiques. L'exonération spécifique de CSG et de CRDS pour les retraites agricoles soulèverait en effet une question d'équité entre retraités modestes selon leur régime d'appartenance, mais aussi des problèmes de financement de notre protection sociale et surtout de constitutionnalité. Vous avez décidé de déposer un amendement de suppression et nous vous en remercions. Le groupe Socialistes et apparentés soutiendra bien évidemment cette proposition de loi.

M. Thibault Bazin (DR). Monsieur le rapporteur, nos agriculteurs nourrissent chaque jour notre nation et méritent notre infinie reconnaissance. Ils doivent pouvoir profiter d'une retraite aussi digne que n'importe quel autre salarié, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas. C'est pourquoi mon groupe de la Droite Républicaine mène, depuis de nombreuses années, le combat à vos côtés pour la revalorisation des retraites agricoles. L'objectif est simple : faire en sorte que les agriculteurs qui ont consacré leur vie au travail de la terre puissent vivre dignement de leur pension. Dans cette optique, nous sommes notamment à l'origine de l'adoption de la loi défendue par notre collègue Julien Dive en février 2023 et précisée par les dispositions de la loi de financement de la Sécurité sociale de 2025, qui permet le calcul de la retraite de base en fonction des vingt-cinq années les plus avantageuses. C'est un impératif de justice entre les régimes et de dignité pour les agriculteurs.

Votre proposition de loi, bien qu'intéressante et animée d'une intention louable que nous partageons, pose plusieurs questions auxquelles il faudra préalablement apporter des réponses.

L'article 1^{er}, qui supprime le plafonnement tous régimes du complément différentiel, ne pose-t-il pas des problèmes d'équité, non seulement entre les régimes mais surtout entre les non-salariés agricoles eux-mêmes ? En effet, un monopensionné qui aurait fait toute sa carrière dans le régime des non-salariés agricoles se retrouverait avec un complément différentiel moins élevé qu'un polypensionné qui n'aurait passé qu'une brève période au sein du régime agricole, pour un même niveau de pension.

L'article 2 ne crée-t-il pas, par ailleurs, un risque d'inconstitutionnalité eu égard au principe d'égalité devant l'impôt, puisque l'équivalent du complément différentiel est, dans les autres régimes, soumis à la CSG et à la CRDS ?

L'article 3, quant à lui, devrait être appréhendé en tenant compte du fait que le statut des aides familiaux et des conjoints collaborateurs est désormais temporaire, la loi Chassaigne 2 l'ayant très justement limité à cinq ans pour inciter à se tourner vers des statuts plus protecteurs et créateurs de droits sociaux. L'alignement du montant de la pension minimale de référence et le relèvement de son plafond d'écrêtement au même niveau que le minimum contributif (Mico) du régime général, également introduits par la loi Chassaigne 2, ne sont-ils pas des leviers plus pertinents pour améliorer les pensions des conjoints collaborateurs et des aides familiaux ?

Enfin, le Gouvernement nous met en garde à propos du coût de ce texte : près de 1 milliard d'euros pour le régime agricole. La navette parlementaire doit permettre d'affiner ces éléments et, peut-être, de cibler davantage les mesures. Vous ne serez pas surpris que la solution, pour le groupe Droite Républicaine, ne consiste pas à alourdir encore, comme vous le proposez, la fiscalité de notre pays.

Pour conclure, nous partageons l'objectif d'améliorer les pensions de retraite agricole. Travaillons ensemble d'ici la séance à des solutions plus soutenables pour garantir la pérennité de notre protection sociale agricole.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Le paradoxe est particulièrement injuste : ce sont celles et ceux qui nous nourrissent au quotidien qui se trouvent les plus précarisés à la retraite. Les agriculteurs et les agricultrices comptent ainsi parmi les assurés aux pensions les plus basses, avec une moyenne de 740 euros par mois. Oui, 740 euros ! Comment pouvons-nous laisser vivre les agriculteurs avec des pensions pareilles ? Comment pouvons-nous accepter une telle situation, alors que l'agro-industrie génère des milliards d'euros de profits ?

Les lois Chassaigne ont permis d'améliorer sensiblement les pensions de retraite agricoles, mais la bataille pour leur assurer un niveau digne est loin d'être finie. C'est pourquoi ce texte réintroduit la revalorisation du régime complémentaire obligatoire pour l'ensemble des conjointes collaboratrices et des aides familiaux. Il revient également sur la prise en compte honteuse des majorations pour enfants et des pensions de réversion dans le calcul des revalorisations. En actant cette mesure, le Gouvernement avait jugé qu'une retraite moyenne de 550 euros pour les femmes agricultrices était acceptable !

Dans un monde qui ne valorise ni le travail agricole ni le travail des femmes, il nous paraît primordial de porter une attention particulière au niveau de vie des agricultrices. Nous proposerons donc des amendements visant à accorder un peu de répit aux conjointes et ex-conjointes d'agriculteurs décédés, en automatisant le versement de la pension de réversion. Par ailleurs, nous avons des réserves quant au mécanisme des exonérations sociales : s'il est certes urgent de voir les pensions des agriculteurs significativement augmenter, il aurait été pertinent de ne pas grever pour cela les ressources de leur protection sociale.

Quoi qu'il en soit, nous soutiendrons cette proposition de loi importante, qui apporte un peu plus d'égalité face à une situation pétrie d'injustices.

M. Nicolas Turquois (Dem). La faiblesse des retraites agricoles est une réalité que personne ne conteste : 1 295 euros brut en moyenne pour un ancien chef d'exploitation,

550 euros pour un conjoint collaborateur, et cela dans le cadre d'un système d'une complexité extrême. Retraite forfaitaire, retraite proportionnelle, retraite complémentaire obligatoire, pension majorée de référence, complément différentiel, minimum vieillesse : six étages, et six logiques !

Face à cela, le législateur a agi, régulièrement. Il y a notamment eu les textes de votre prédécesseur, monsieur le rapporteur, les lois Chassaigne 1 de 2020 et Chassaigne 2 de 2021 ; puis la loi Dive de 2023 avec l'alignement sur les vingt-cinq meilleures années, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2026. Il y a eu une volonté réelle, transpartisane, de corriger ces injustices.

Le présent texte toutefois pose un problème très sérieux : article après article, il déroge aux principes fondateurs qui structurent l'ensemble du système de retraite français.

L'article 1^{er} supprime totalement l'écrêtement du complément différentiel. Or ce principe d'écrêtement tous régimes est la règle qui s'applique au Mico du régime général et à toutes les retraites complémentaires. Il garantit que les minima de pension bénéficient aux assurés qui en ont réellement besoin. J'en ferai la démonstration au moment de l'examen des articles mais, en l'état, les dispositions que vous proposez n'apportent pas de la justice sociale : elles font l'exact contraire.

L'article 2 crée une fraction de pension exclue de l'assiette de la CSG. Cela n'existe dans aucun autre régime. Ouvrons cette brèche et les artisans, les commerçants et les professions libérales auront toute légitimité pour la réclamer demain.

L'article 3 est le plus problématique. Il garantit un plancher de pension aux conjoints collaborateurs agricoles indépendamment du niveau de cotisation versé. Rien de tel n'existe nulle part, ni chez les artisans, ni chez les commerçants. Ce serait une singularité absolue.

L'article 4 est le seul qui, à mon sens, soulève des questions légitimes. Il aligne la PMR sur la logique du Mico du régime général en excluant la réversion, qui n'est pas un droit direct. Une telle correction aurait du sens ; mais il faudrait alors, pour être cohérent, supprimer la réversibilité de la PMR, qui est la seule à exister en matière de minimum de retraite.

Aider les agriculteurs les plus modestes, nous y sommes très favorables ; mais nous devons le faire sans casser les règles qui protègent la cohérence de l'ensemble du système. Cette proposition de loi étant trop éloignée de cette volonté, nous y serons défavorables.

M. François Gernigon (HOR). Le groupe Horizons & Indépendants aborde cette proposition de loi avec sérieux, car celles et ceux qui ont nourri la France pendant des décennies doivent pouvoir vivre dignement de leur retraite. Depuis 2020, le Parlement a adopté les lois Chassaigne 1, Chassaigne 2 et Dive, qui ont permis de rapprocher progressivement le régime des non-salariés agricoles du droit commun. Les chiffres sont clairs : plus d'un million de retraités agricoles perçoivent en moyenne 1 295 euros brut par mois, soit 371 euros de moins que la moyenne nationale. Et cette injustice touche d'abord les femmes : parmi les 493 000 retraités agricoles qui perçoivent moins de 1 000 euros par mois, neuf sur dix ont été conjointes collaboratrices ou aides familiales.

Nous partageons les objectifs des articles 1^{er} à 4 – supprimer l'écrêtement du complément différentiel, mieux prendre en compte les polypensionnés, et améliorer la

situation des conjointes collaboratrices, des aides familiaux et des veuves d'agriculteurs. Mais il faut aussi signaler que cela représente plus de 1 milliard d'euros de dépenses publiques supplémentaires chaque année. Le coût du seul article 3 est estimé à environ 850 millions par an. Or la loi Dive vient tout juste d'entrer en application, puisque le calcul des pensions agricoles sur les vingt-cinq meilleures années est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Nous ne disposons donc pas encore du recul nécessaire.

Les articles 5 et 6 reposent sur une nouvelle hausse de la taxe sur les transactions financières (TTF), dont le taux a déjà été porté à 0,4 % en avril dernier. Le hisser à 0,5 % ferait de la France l'un des pays les plus taxés d'Europe sur ce point. Face à un problème, nous ne pouvons pas avoir pour seul réflexe d'augmenter une taxe. On ne peut pas non plus demander la baisse de l'âge légal de départ à la retraite et l'augmentation des pensions tout en créant plusieurs milliards de dépenses chaque année. La situation budgétaire de notre pays ne le permet plus. Le dire, ce n'est pas manquer de cœur envers nos agriculteurs, c'est défendre la crédibilité de la parole publique.

Notre groupe souhaite que les débats en commission permettent de dégager un consensus, quant au constat mais aussi quant à l'étroitesse de nos marges de manœuvre pour adopter une telle réforme en l'état. Soutenir nos retraités agricoles, c'est aussi ne promettre que ce que nous pouvons financer honnêtement.

M. David Taupiac (LIOT). Ce texte nous invite à nous pencher sur une réalité sociale que nous connaissons dans tous nos territoires : celle de retraités agricoles qui ont travaillé toute leur vie et perçoivent encore des pensions trop modestes. Les dernières lois Chassaigne ont constitué des avancées importantes, mais elles n'ont pas tout réglé. Trop de retraités agricoles restent encore à l'écart des mécanismes de revalorisation ou n'en perçoivent qu'un effet partiel.

Nous soutenons cette proposition de loi, que j'ai cosignée avec d'autres collègues du groupe LIOT, car nous œuvrons depuis des années pour que tout travail agricole soit reconnu à sa juste valeur. Ce texte est donc plus que bienvenu. C'est une question de justice sociale, de dignité, d'attractivité du métier et, par conséquent, de renouvellement des générations. C'est également un enjeu d'égalité entre les femmes et les hommes. De nombreuses agricultrices ont travaillé pendant des années sans bénéficier de droits complets à la retraite. Aujourd'hui encore, leur pension reste en moyenne inférieure de 20 % à celle des hommes. Réparer les petites retraites agricoles, c'est donc aussi corriger une forme d'invisibilisation du travail des femmes.

Les avancées permises par ce texte doivent cependant s'accompagner de financements crédibles. Notre groupe soutient le choix de mobiliser la fiscalité financière pour assumer une telle priorité d'intérêt général. En 2023, notre président de groupe Christophe Naegelen avait soutenu un texte visant à renforcer la TTF en élargissant son assiette. Cette piste pourrait utilement être réexaminée dans le cadre de la présente proposition de loi.

En conclusion, notre position est simple : une vie de travail doit ouvrir droit à une retraite digne. Pour trop d'agriculteurs et d'agricultrices, cette promesse n'est pas encore pleinement tenue. Ce texte permet d'y répondre, et je remercie encore Julien Brugerolles pour son travail dans la continuité d'André Chassaigne, parce qu'il s'agit d'un engagement essentiel pour nos territoires ruraux.

M. le rapporteur. Merci, monsieur Lioret, pour vos mots. L'insuffisance des revenus agricoles constitue effectivement un enjeu crucial, dans le cadre désormais de la loi Dive qui prévoit le calcul des pensions sur la base des vingt-cinq meilleures années. Ce combat pour les revenus des agriculteurs reste capital pour l'évolution des pensions. Cependant, le présent texte s'intéresse quasi exclusivement au stock, c'est-à-dire aux retraités actuels, qui sont exclus du bénéfice de la réforme Dive.

Monsieur Le Gac, merci également pour votre soutien. J'aurai l'occasion de revenir sur la rupture d'égalité engendrée par l'article 2 lorsque nous examinerons l'amendement de suppression. Cet article est né des réactions des agriculteurs qui, lors de la mise en application de la loi Chassaigne 1, n'ont pas vu le montant promis de 85 % du Smic arriver sur leur compte. La réforme a été pour beaucoup une déception, précisément parce qu'ils ont franchi le seuil de soumission aux prélèvements sociaux – la CSG, la CRDS et la Casa. Cela dit, je partage votre analyse sur l'inconstitutionnalité du dispositif et la rupture d'égalité, d'où mon amendement de suppression.

Monsieur Alexandre, merci pour votre intervention. Je partage l'idée de viser les 100 % du Smic pour une pension minimale de retraite correspondant à une carrière complète. Mais il faut avancer pas à pas. Au vu des remarques de nos collègues, si nous parvenons déjà à cet alignement à 85 % du Smic pour les conjoints collaborateurs et les aides familiaux, nous aurons fait une bonne partie du chemin. Le combat continuera : c'est donc un appel pour l'avenir.

Merci également, monsieur Simion, pour votre soutien. Nous poursuivons une œuvre collective qui avait commencé notamment avec Germinal Peiro, député socialiste. Il est important de continuer à avancer pas à pas, notamment en étendant le complément différentiel de points de RCO aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux. C'est ce que fait l'article 3, et cela tenait à cœur à l'ensemble des députés qui s'intéressent au sujet des retraites agricoles. Je ne reviens pas sur l'article 2, nous aurons l'occasion de débattre de mon amendement de suppression.

Monsieur Bazin, merci pour votre soutien sur le fond. De mon point de vue, la question de la contributivité, de l'équité et des inégalités que le dispositif peut créer – entre polypensionnés et monopensionnés, entre carrières complètes et carrières incomplètes – est en partie réglée. En effet, pour accéder à une pension minimale égale à 85 % du Smic, il faut valider une carrière complète d'au moins de dix-sept années et demie comme chef d'exploitation. Ce seuil perdure même si l'on étend le dispositif aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux. On atteint ainsi une forme d'équilibre.

La durée du statut de conjoint collaborateur est effectivement limitée à cinq ans. Les évolutions du régime, avec la loi dite des vingt-cinq meilleures années, s'appliquent aux futurs retraités mais le problème reste entier pour ceux qui ont liquidé leur pension. C'est pour eux qu'un geste de solidarité nationale est nécessaire, comme cela avait été le cas à l'occasion des deux lois Chassaigne. Sans entrer dans le détail du financement du régime des non-salariés agricoles, la part des transferts entre régimes et de ceux provenant de l'État est très importante, tout simplement parce que le nombre de cotisants est extrêmement faible. Nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir.

Monsieur Peytavie, merci de soutenir ce texte. La question de la justice du financement se pose à chaque fois que l'on obtient une amélioration du régime de retraite des

non-salariés agricoles. Il y a des pistes et nous avons assorti le texte de gages, même si je suis pleinement conscient que seule leur levée permettra son adoption.

Monsieur Turquois, je m'étonne de votre opposition, même si elle s'était déjà manifestée lors des débats sur la loi Chassaigne 1. Je suis entièrement d'accord s'agissant de la complexité du régime des non-salariés agricoles. C'est la raison pour laquelle la loi Dive a commencé à converger vers le régime général, avec la prise en compte des vingt-cinq meilleures années.

Mais j'insiste sur le caractère essentiel de l'article 3, dont vous contestez la pertinence. Il s'agit d'un geste de solidarité qui concerne tout particulièrement les femmes, puisqu'elles représentent 95 % de ses bénéficiaires. La réalité veut que ces femmes aient contribué au travail – parfois même plus que les chefs d'exploitation, car elles devaient également se charger des tâches ménagères et de la vie de l'exploitation – et qu'elles soient victimes d'un statut qui n'était pas protecteur, sans avoir pu en choisir un qui le soit davantage ni cotiser au même niveau que leur conjoint. Adopter l'article 3 permettra de réparer une profonde injustice. Il ne faut bien sûr pas minimiser la question du financement, mais ce dernier a toujours été assuré par un geste de solidarité nationale lors des précédentes avancées.

Merci pour votre soutien, monsieur Gernigon. J'ai bien noté que votre interrogation porte essentiellement sur le financement. Vous avez avancé un coût de 850 millions d'euros pour l'article 3. Mes évaluations font plutôt état de 600 millions. Nous aurons l'occasion d'y revenir mais, je le répète, 95 % des bénéficiaires de cet article sont des femmes. C'est donc une affaire de solidarité nationale.

Pour terminer, je salue une nouvelle fois l'engagement de M. Taupiac en faveur du monde et des retraités agricoles. Nous aurons des discussions politiques sur le financement par la TTF, mais je crois qu'il s'agirait d'une mesure de justice. Considérant le rendement de cette taxe, cela permettrait de couvrir une bonne partie des avancées prévues. Cela constituerait une mesure de justice et de dignité pour les femmes, qui constituent les principaux bénéficiaires du texte.

TITRE I^{ER}

SUPPRIMER TOUTE MESURE D'ÉCRÊTEMENT DES PENSIONS AU TITRE DE L'ASSURANCE VIEILLESSE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE DU RÉGIME DES NON-SALARIÉS AGRICOLES

Article 1^{er} : Suppression de l'écrêtement du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire

M. Nicolas Turquois (Dem). L'article 1^{er} supprime l'écrêtement du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire.

Je vais prendre un exemple de plus en plus fréquent dans le monde agricole. On débute souvent comme salarié, en cotisant au régime général, et on s'installe comme exploitant vers 35 ou 40 ans, âge limite pour bénéficier des aides à l'installation. Quand on arrive à l'âge de la retraite, on a été chef d'exploitation pendant dix-sept années et demie. On a alors droit à une retraite agricole.

Je connais dans ma circonscription quelqu'un qui perçoit 800 euros au titre de la retraite agricole, auxquels il faut ajouter 700 euros au titre des cotisations versées au régime général. C'est un polypensionné. Comme sa retraite agricole est de 800 euros, il perçoit également 150 euros de retraite complémentaire obligatoire. Avec la suppression de l'écrêtement que vous proposez, il va toucher 250 euros de plus au titre de la RCO.

Son voisin, qui a effectué toute sa carrière comme exploitant agricole, perçoit quant à lui 1 050 euros de pension de base, ainsi que 150 euros de RCO. Mais il n'aura pas droit au complément différentiel, ou alors de quelques dizaines d'euros, puisque sa pension agricole est supérieure à 85 % du Smic.

On va donc aider le polypensionné, dont les pensions cumulées sont supérieures, alors que le monopensionné, qui a eu une carrière compliquée puisqu'il se retrouve avec une toute petite retraite, ne va pas être aidé. Il y a là quelque chose d'incompréhensible.

Je comprends votre souhait, mais nous avons adopté trois textes successifs sur les retraites agricoles, qui sont faibles. Cela a amélioré un certain nombre de situations, mais nous n'allons pas faire apparaître des retraites plus substantielles par magie. Nous allons peut-être corriger quelques cas, mais surtout créer une espérance qui sera une nouvelle fois déçue, tout cela sans améliorer les retraites des monopensionnés. Je le dis et je le répéterai : c'est un non-sens complet.

C'est pour ce genre de problèmes que cette proposition n'aboutira pas à une adoption définitive par l'Assemblée et le Sénat – c'est écrit d'avance. Je voterai contre cet article.

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendement AS12 de M. Laurent Alexandre

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). Alors que le plafond d'écrêtement du Mico complétant la retraite des salariés du régime général est fixé à 100 % du Smic, soit 1 410,89 euros bruts, le CDRCO, destiné à revaloriser les petites pensions agricoles, est soumis à écrêtement à partir de 85 % du Smic.

Pourquoi cet écart ? Un retraité agricole ne vaut pas moins qu'un retraité du régime général. Nous demandons donc au Gouvernement de remettre un rapport évaluant le coût d'un alignement du plafond d'écrêtement du CDRCO sur celui du minimum contributif du régime général, afin de réparer cette inégalité.

M. le rapporteur. Je comprends parfaitement votre demande.

Ce débat rejoint la discussion avec M. Turquois : des inégalités subsistent entre régimes du fait de la différence de plafond d'écrêtement. Celui prévu pour le Mico est très supérieur à celui du CDRCO.

Un ancien salarié du régime général dont le cumul des pensions s'établit à 1 280 euros tous régimes confondus peut ainsi percevoir un Mico résiduel, tandis qu'un ancien chef d'exploitation se trouvant dans une situation strictement identique ne perçoit aucun CDRCO.

Cette inégalité de traitement entre deux catégories d'assurés placés dans des situations comparables n'est justifiable ni en droit, ni en équité. Le mouvement de convergence entamé entre le régime général et le régime des non-salariés agricoles impose de réfléchir à l'alignement du plafond d'écrêtement du CDRCO sur celui du Mico.

Pour autant, je ne suis pas certain que la remise d'un rapport soit nécessaire – je ne suis pas favorable à leur multiplication. C'est un principe d'équité qui devrait s'appliquer et conduire à une convergence progressive sur le régime du Mico.

Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement.

TITRE II

EXCLURE DE L'ASSIETTE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX LES MONTANTS COMPLÉMENTAIRES DE PENSION SERVIS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 2020-839 DU 3 JUILLET 2020 VISANT À ASSURER LA REVALORISATION DES PENSIONS DE RETRAITES AGRICOLES EN FRANCE CONTINENTALE ET DANS LES OUTRE-MER

Avant l'article 2

Amendement AS18 de M. Julien Brugerolles

M. le rapporteur. Il s'agit de supprimer le titre II, par cohérence avec l'amendement de suppression de l'article 2.

La commission adopte l'amendement.

Article 2 : *Exclusion du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire de l'assiette des prélèvements sociaux*

Amendement de suppression AS25 de M. Julien Brugerolles

M. le rapporteur. Si je propose de supprimer cet article, cela ne signifie pas pour autant que le problème qu'il entend résoudre n'est pas réel.

Le fait est maintenant bien connu qu'un nombre significatif de bénéficiaires de la loi Chassaing 1, qui a porté le minimum de pension à 85 % du Smic, ont subi un effet de seuil. Les prélèvements sociaux sur le CDRCO – CSG, CRDS et Casa – ont amoindri très significativement les effets de cette loi, voire les ont annulés. L'attribution de ce complément différentiel a fait changer certains assurés de tranche de CSG.

L'article 2 visait à apporter une solution à ce problème. La difficulté qu'il pose n'est pas d'ordre politique : je considère toujours que la soumission du CDRCO aux prélèvements sociaux, qui avait d'ailleurs beaucoup surpris, était injuste.

L'obstacle est plutôt constitutionnel. En effet, l'exonération proposée par l'article présente deux caractéristiques cumulatives – ne pas être compensée et avoir une durée égale ou supérieure à trois ans – qui la font relever du domaine exclusif des lois de financement de

la Sécurité sociale, lequel a été élargi lors de la révision de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (Lolfss) adoptée en mars 2022.

Le gage sur les tabacs et la TTF prévus aux articles 6 et 7 répondent à l'exigence de recevabilité financière au sens de l'article 40 de la Constitution, mais ils ne constituent pas une compensation des ressources des organismes affectataires de la CSG et de la CRDS au sens de la Lolfss.

Il existe donc un risque sérieux que l'article 2 soit censuré par le Conseil constitutionnel. C'est pourquoi je vous propose de le supprimer.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 est supprimé.

TITRE III

ÉLARGIR AUX FEMMES, CONJOINTS COLLABORATEURS ET AIDES FAMILIAUX L'ACCÈS AU COMPLÉMENT DIFFÉRENTIEL DE POINTS DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE

Avant l'article 3

La commission adopte l'amendement rédactionnel AS24 de M. le rapporteur.

Article 3 : *Extension aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels AS19 et AS20 de M. Julien Brugerolles.

Amendements identiques AS21 de M. Julien Brugerolles et AS9 de M. Jean-Hugues Ratenon

M. le rapporteur. Cet amendement corrige une erreur matérielle du texte initial.

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). L'article 3 ouvre enfin l'accès au CDRCO aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux, pour leur offrir une pension plus juste. C'est une avancée incontestable.

Pourtant, l'alinéa 9 prévoit l'abrogation de cette mesure au premier jour du trente-septième mois suivant son entrée en vigueur. L'amendement AS9 est destiné à corriger cette erreur matérielle. Comme il est identique à celui du rapporteur, je le retire.

M. Nicolas Turquois (Dem). Je suis favorable à l'amendement du rapporteur : je ne comprenais pas cet alinéa.

Je comprends parfaitement la philosophie du texte, mais je considère qu'il désincite complètement à cotiser. Il suffira d'avoir un statut, par exemple conjoint de chef d'exploitation, pour percevoir une pension égale à 85 % du Smic. Cela va à l'encontre de tous les textes votés depuis des décennies, selon lesquels ce sont les cotisations qui donnent des droits. Nous avons eu de nombreuses discussions avec Yannick Monnet sur ce point.

C'est l'essence même du mécanisme. Bien sûr qu'il y a un problème de niveau des pensions des femmes dans l'agriculture – il faudrait analyser le sujet, car ce n'est pas qu'une question de revenu. Mais la solution proposée aura un effet complètement désincitatif sur les cotisations. Et pourquoi n'aurait-on pas demain la même demande pour les conjoints de commerçants, d'artisans, de libéraux ?

C'est mettre un bâton de dynamite dans notre système de retraite. Je ne critique pas votre intention, mais c'est extrêmement grave. Je m'emploierai à le démontrer dans l'hémicycle et par la suite.

M. Yannick Monnet (GDR). Je suis ravi de voir notre collègue Turquois si attaché au principe de cotisation. Je ne doute pas qu'il soutiendra nos propositions en ce sens à l'occasion du prochain projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) !

Je comprends son propos, mais il existe des situations totalement inégalitaires. Des personnes ayant travaillé sans cotiser se retrouvent dans une situation difficile lors de leur retraite. Pour y faire face, on pourrait envisager de faire surcotiser les exploitants, mais je doute que c'est ce que propose M Turquois ! Il s'agit de cas peu nombreux, qu'il convient de régler.

Le principe du financement par les cotisations doit être entendu à l'échelle de l'ensemble du système. Il y a d'autres formes de cotisations, et nous ferons de nombreuses propositions lors du prochain PLFSS.

M. le rapporteur. Ce texte ne concerne que les personnes qui sont déjà à la retraite et vise à réparer l'injustice qui frappe en particulier les femmes. Dans l'immense majorité des cas, elles n'ont pas eu le choix – c'était simplement le fonctionnement normal d'une exploitation. Les femmes n'avaient d'abord aucun statut, puis elles ont basculé mécaniquement sur le sous-statut de conjointe collaboratrice.

Encore une fois, il ne s'agit que du stock. Pour les autres, j'ai tout de même l'espoir qu'avec le calcul sur les vingt-cinq meilleures années, le niveau moyen des pensions s'améliore. Il faut se rendre compte de la faiblesse des pensions actuelles, en dépit des améliorations récentes : avec 85 % du Smic, on survit !

Je ne comprends vraiment pas cette opposition. La question de la contributivité avait été évoquée, c'est vrai, lors de la discussion des deux lois Chassaing. Mais il n'y aura pas d'effet désincitatif, puisqu'on parle des retraités actuels – dont le nombre est en diminution, puisque 2,5 % des pensionnés du régime agricole disparaissent chaque année. Ne pas faire un geste de solidarité nationale constituerait une injustice profonde.

L'amendement AS9 étant retiré, la commission adopte l'amendement AS21.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

Amendement AS7 de M. Sébastien Peytavie

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Cet amendement vise à garantir le versement d'une pension de retraite aux personnes non-salariées du régime agricole dès le premier mois de leur

retraite, lorsqu'elles en font la demande dans les trois mois précédant l'entrée en jouissance de leur pension.

Le dispositif permettra de lutter contre les retards en créant un droit opposable au versement de la pension. Il corrige ainsi une inégalité de traitement, puisque ce droit est garanti par décret depuis 2015 pour les salariés agricoles lorsque la demande est faite dans les quatre mois précédant la retraite mais pas pour les non-salariés.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

C'est un problème important, mais des évolutions réglementaires sont intervenues récemment.

Depuis les décrets du 30 décembre 2025 et du 7 mai 2026 en effet, les non-salariés agricoles bénéficient des mêmes garanties que les assurés des autres régimes, le versement de leur pension le mois suivant l'entrée en jouissance étant garanti dès lors que la demande a été déposée quatre mois auparavant. Je vous renvoie à cet égard aux articles R. 352-1 du code de la Sécurité sociale et R. 732-94 du code rural et de la pêche maritime.

Le respect de ces délais doit naturellement demeurer une priorité pour les caisses de la MSA – ce qui suppose d'ailleurs de leur donner les moyens de traiter les dossiers en temps et en heure.

L'amendement est retiré.

L'amendement AS8 de M. Sébastien Peytavie est retiré.

Amendement AS5 de M. Laurent Alexandre

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). La loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 a augmenté de 100 euros la pension majorée de référence et le Mico, avec effet rétroactif pour le régime général mais pas pour les retraités agricoles. Autrement dit, seuls les non-salariés agricoles ayant fait valoir leurs droits à la retraite avant septembre 2023 sont exclus de cette revalorisation. Or ils la méritent autant que ceux qui ont fait valoir leurs droits plus tard. Rien ne peut justifier cette rupture d'égalité flagrante.

Nous demandons donc un rapport au Gouvernement pour évaluer le coût d'une extension de la revalorisation de 100 euros à l'ensemble des retraités non-salariés agricoles. Il faut réparer cette injustice.

M. le rapporteur. Je partage votre indignation. En effet, la revalorisation n'est pas rétroactive.

Des avancées ont été obtenues avec les lois Chassaing et l'augmentation de la PMR et de son plafond d'écrêtement, désormais aligné sur celui du Mico pour les nouveaux retraités. Cela demeure insuffisant et le travail de convergence doit se poursuivre. Cependant, je ne suis pas persuadé qu'une demande de rapport permette d'améliorer les choses. On connaît le problème et la solution passe par une mesure législative.

Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement.

(Présidence de M. Hadrien Clouet, vice-président.)

Article 3 bis (nouveau) : *Rapport sur les pensions agricoles dans les territoires ultramarins*

Amendement AS10 de M. Jean-Hugues Ratenon

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). Nous souhaitons mettre en lumière une injustice territoriale entre les collectivités d’outre-mer et la France hexagonale. Il s’agit des montants minimaux des pensions servies aux retraités non-salariés agricoles outre-mer. Ces territoires sont en effet caractérisés par une double fragilité : des montants de pensions historiquement faibles et un prix élevé des produits essentiels, notamment alimentaires. Un rapport du Sénat de 2025 faisait état de prix très supérieurs à la métropole – 16 % de plus en Guadeloupe, 14 % en Guyane et en Martinique et 9 % à La Réunion. À montant égal, une pension ne garantit pas le même pouvoir d’achat.

Cet amendement demande donc au Gouvernement un rapport sur les modalités d’adaptation des pensions agricoles au coût réel de la vie dans les territoires ultramarins. C’est une question d’égalité.

M. le rapporteur. Je ne vais pas m’opposer à toutes les demandes de rapport. Celle-ci porte sur un sujet de fond, celui du coût réel de la vie dans les outre-mer.

Je rappelle que la loi Chassaigne 1 a permis des avancées importantes. Elle a notamment ouvert l’accès au CDRCO tout en tenant compte des particularités de l’activité agricole outre-mer. La condition de durée minimale d’assurance en qualité de chef d’exploitation y a ainsi été supprimée. Toutefois, la question du niveau de vie dans les outre-mer reste majeure.

Sagesse.

La commission adopte l’amendement et l’article 3 bis est ainsi rédigé.

Après l’article 3

Amendement AS13 de M. Laurent Alexandre

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). La retraite agricole pour une carrière complète a été fixée en principe à 85 % du Smic. Pourtant, de nombreux retraités agricoles à la carrière complète ne perçoivent même pas ces 85 %, parce qu’il faut en outre justifier d’une durée de cotisation de dix-sept années et demie comme chef d’exploitation. Ces deux conditions cumulatives empêchent de revaloriser les pensions des plus précaires, par exemple des femmes qui ont eu des carrières hachées.

Les aléas de la vie font également que bien des agriculteurs que j’ai reçus dans ma permanence ont du mal à prouver qu’ils ont eu une carrière complète, alors qu’ils ont travaillé sans prendre de vacances, tôt le matin, pendant des années et des années.

Il est donc absolument nécessaire de revoir les conditions ouvrant droit à une pension de 85 % du Smic. Nous demandons au Gouvernement de remettre un rapport portant sur les

pistes d'assouplissement en la matière et sur les effets d'une telle mesure sur le taux de pauvreté des retraités agricoles.

Je vous invite à voter pour cet amendement de bon sens pour la dignité paysanne.

M. le rapporteur. Entre ceux qui, comme M. Turquois, trouvent que dix-sept années et demie ne sont pas une condition suffisante pour bénéficier de l'extension prévue par l'article 3 et ceux qui veulent assouplir les critères, il faut trouver un équilibre. Le texte n'a pas vocation à bouleverser la situation. En revanche, il est exact que le niveau moyen de pensions est extrêmement faible pour les retraités agricoles, dont la carrière peut être complète ou non et qui ont parfois cotisé à plusieurs régimes.

Demande de retrait.

M. Nicolas Turquois (Dem). Je n'ai pas du tout remis en cause le critère des dix-sept années et demie en qualité de chef d'exploitation, j'ai critiqué le système d'écrêtement. Il n'est pas normal que des personnes qui sont devenues chef d'exploitation à mi-carrière bénéficient de la totalité du complément différentiel, mais pas celles qui ont fait toute leur carrière d'agriculteur en tant que salarié.

La commission rejette l'amendement.

Article 3 ter (nouveau) : *Rapport sur les conditions d'alignement du niveau des minima de pension agricoles sur le Smic*

Amendement AS4 de M. Laurent Alexandre

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). Qui oserait regarder un agriculteur dans les yeux en lui disant que sa vie de labeur ne vaut même pas un Smic ? Il est urgent de porter les pensions agricoles au niveau du Smic pour une carrière complète.

Les chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sont formels : le temps de travail moyen des agriculteurs est de 55 heures hebdomadaire, soit 65 % de plus que pour l'ensemble des travailleurs de ce pays. Les agriculteurs sont également davantage soumis au travail de nuit ou le week-end. Près de 90 % d'entre eux travaillent le samedi et plus de 70 % le dimanche.

Pourtant cette profession demeure précarisée, avec près de 18 % des ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Cette injustice se prolonge à la retraite : les pensions moyennes sont largement inférieures au seuil de pauvreté, qui est de 1 288 euros par mois. Les anciens conjoints collaborateurs ou aides familiaux touchent moins de 700 euros par mois.

Nous sommes tous d'accord pour dire que les agriculteurs nourrissent et font vivre le pays. Rémunérer leurs années de travail à leur juste valeur est un dû. Le droit au repos et à une retraite digne doit leur être garanti.

Nous souhaitons donc porter au niveau du Smic les pensions agricoles pour une carrière complète. Pour cela, nous demandons au Gouvernement de remettre un rapport évaluant le coût et les effets de cette mesure.

Votez pour cet amendement de justice sociale.

M. le rapporteur. Je lui donne un avis favorable, même si l'important est pour l'instant de cranter l'amélioration que représente une pension à 85 % du Smic. L'essentiel des syndicats comme les associations agricoles demandent à atteindre un Smic complet. Un rapport évaluant les coûts et la trajectoire permettant d'y parvenir sera donc utile.

M. Nicolas Turquois (Dem). Il y a un misérabilisme permanent, concernant la situation des agriculteurs, qui dessert la profession et renvoie une image très négative. Certes, le monde agricole est en grande souffrance cette année, mais lors d'autres années pas si lointaines, notamment au début de la guerre en Ukraine, les résultats ont été excellents.

Il existe aussi dans le monde agricole une aversion particulière au paiement des cotisations sociales. L'un des dispositifs négociés par la profession est la défiscalisation complète des investissements en matériel : il n'y a pas de cotisation, et donc pas de droits. Tant que nous ne ferons pas un constat lucide sur les raisons de la faiblesse des revenus des agriculteurs, nous passerons à côté du sujet. Cet enjeu d'objectivité est majeur pour l'agriculture.

Je déplore donc cette image très négative qui est donnée. Il y a des agriculteurs fiers de leur métier, et on les dépeint toujours comme des personnes à plaindre.

M. le rapporteur. Je suis complètement d'accord avec votre analyse sur le rapport entre la défiscalisation, notamment des investissements, et la faiblesse des cotisations. Mais la réponse à cette question s'adressera aux futurs retraités. Le présent texte ne concerne que le stock de personnes déjà retraitées, et singulièrement, pour l'article 3, les conjoints collaborateurs et les aides familiaux, qui sont essentiellement des femmes.

M. Yannick Monnet (GDR). Je comprends ce qui vient d'être dit. Mais prenons la chose différemment : nous parlons des invisibles de l'agriculture, ceux qui passent sous les radars dans toutes les discussions, y compris sur le revenu, parce qu'ils sont en retraite. Nous recevons tous dans nos permanences ces personnes dont le niveau de retraite est indécent. C'est leur situation que le texte essaye de régler, pas la question de l'ensemble des retraites du monde agricole.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 3 ter est **ainsi rédigé**.*

Article 4 : *Exclusion du calcul du plafond d'écrêtement applicable à la pension majorée de référence des pensions des droits dérivés*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS22 et AS23 de M. Julien Brugerolles.*

*Puis elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Après l'article 4

Amendements AS17 et AS16 de M. Sébastien Peytavie (discussion commune)

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Il y a eu une inversion dans la présentation : l'amendement AS16 aurait dû être discuté avant le AS17, qui est un amendement de repli. Si celui-ci était adopté, ferait-il tomber le AS16 ?

L'objet de l'amendement AS17 est d'alléger la charge administrative des conjoints et conjointes d'agriculteurs décédés et de lutter contre le non-recours au versement de la pension de réversion complémentaire, en prévoyant que la MSA leur délivre une information systématique sur la possibilité d'en bénéficier au moment du décès. Il garantit également le versement sans délai de la pension de réversion du régime de base.

L'amendement AS16, lui, est plus complet : il garantit le versement sans délai de la pension de réversion des deux régimes.

M. le rapporteur. Pour moi, c'est l'AS16 qui est l'amendement de repli : l'AS17 prévoit à la fois l'information et le versement. Quoi qu'il en soit, l'adoption de l'AS17 ferait tomber l'AS16.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Alors je retire l'amendement AS17.

M. le rapporteur. Sur le fond, je suis tout à fait d'accord : en période de deuil, la situation du conjoint survivant peut s'avérer difficile, notamment en matière d'information. Cependant, l'entrée en jouissance de la pension de réversion dans le mois suivant celui au cours duquel l'organisme a eu connaissance du décès de l'assuré me semble difficilement conciliable avec les délais nécessaires à l'instruction des droits, notamment par la MSA. Il ne faut pas non plus déstabiliser le travail d'instruction des dossiers par les caisses.

M. Nicolas Turquois (Dem). Je comprends l'intention, mais le principe général des retraites ou des pensions de réversion est qu'il ne s'agit pas d'un droit automatique. J'entends que l'on puisse vouloir accélérer le délai de traitement, mais il y a des situations à prendre en compte. Parfois par exemple, plusieurs conjoints successifs ont chacun droit à une part de la pension de réversion. Je ne vois pas pourquoi inverser la logique qui est celle de notre système de retraite : on doit demander sa retraite, et on doit demander sa pension de réversion.

M. le rapporteur. Raccourcir les délais pourrait entraîner des erreurs dans le calcul de la pension, avec des demandes de rétablissement en cas de trop-perçu. Nous voyons de telles situations dans nos permanences.

Avis défavorable.

L'amendement AS17 étant retiré, la commission rejette l'amendement AS16.

Article 5 : *Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les transactions financières*

Amendement AS3 de M. Laurent Alexandre

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). Il s'agit du financement de cette proposition de loi de justice sociale. Pour permettre l'augmentation effective des pensions des retraités agricoles, futurs et actuels, nous avons besoin de nouvelles recettes et de justice fiscale. Nous proposons donc de doubler le taux de la taxe additionnelle sur les transactions financières prévue par l'article 5, en le portant à 0,2 %.

Le CAC40 a enchaîné des records historiques de profits, les opérations financières sont nombreuses et élevées, la finance se porte très bien : le monde de la finance doit davantage contribuer à la solidarité nationale. La TTF est un bon impôt. Selon l'économiste

Gunther Capelle-Blancard, « *elle est peu distorsive, ses recettes fiscales sont potentiellement élevées et les frais de recouvrement minimes ; elle a en outre un effet redistributif* ».

En 2025, la hausse de la TTF globale, passée à 0,4 %, n'a pas provoqué de fuite de capitaux, contrairement aux menaces brandies par le camp macroniste. Les marchés financiers sont tout à fait capables d'absorber cet effort. Cette contribution est minime pour eux, mais vitale pour la dignité des retraités agricoles. La TTF française ne rapporte que 2,5 milliards d'euros : nous pouvons l'augmenter légèrement pour sortir les retraités agricoles de la précarité.

M. le rapporteur. Je partage pleinement cet objectif de mettre davantage à contribution les transactions financières. Cela dit, le 0,1 point supplémentaire prévu par le texte sera déjà largement contesté, et les recettes en sont estimées autour de 600 millions d'euros. Pour une question d'équilibre du texte, avis donc défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 non modifié.

Article 5 bis (nouveau) : Rapport sur les moyens de la Mutualité sociale agricole

Amendement AS15 de M. Laurent Alexandre

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). La Mutualité sociale agricole assure des missions fondamentales de prévention, d'information et d'accompagnement des agriculteurs. C'est grâce à la MSA que leur système de retraite fonctionne.

Pourtant, les syndicats et les salariés nous alertent sur les négociations de sa convention d'objectifs et de gestion 2026-2030. Le Gouvernement propose la suppression de 1 500 postes sur 13 700, soit 10 % de ses effectifs. Comment traiter les dossiers de nos agriculteurs si l'on vide la MSA de ses employés ? Cette austérité budgétaire va rendre le travail des agents encore plus difficile alors qu'ils remplissent des missions de plus en plus techniques et complexes, notamment en raison des modifications des calculs de retraite.

Renforcer les moyens de la MSA permettrait au contraire à chaque agriculteur d'avoir un interlocuteur humain et disponible, tout en luttant contre la disparition des services publics dans les zones rurales et sous-dotées. Cet amendement propose donc de mettre en lumière les besoins réels de la MSA afin de défendre un service public digne et accessible, disposant de moyens à la hauteur de ses efforts.

M. le rapporteur. Avis défavorable à cet amendement, qui n'est pas directement lié aux dispositions du texte, même si je comprends son objet, en pleine négociation sur des suppressions de moyens humains qui risquent de pénaliser les assurés.

La commission adopte l'amendement et l'article 5 bis est ainsi rédigé.

Article 6 : Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les transactions financières

La commission adopte l'article 6 non modifié.

Article 7 : Gage financier

La commission adopte l'article 7 non modifié.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

M. le rapporteur. Je remercie l'ensemble des députés qui ont soutenu ce texte en commission et espère convaincre les derniers récalcitrants d'ici à la séance. La question du financement reste majeure, mais je répète qu'il s'agit d'un acte de solidarité à l'égard de celles – car ce sont essentiellement des femmes – qui touchent les pensions de retraite les plus faibles.

Il est important de concrétiser cette avancée et de prolonger les dispositions obtenues notamment avec les lois Chassaigne 1 et 2. Ce texte est très attendu et j'espère que nous parviendrons à l'adopter en séance publique la semaine prochaine.

*

Dans le cadre du Printemps social de l'évaluation, est présentée à la commission une évaluation sur les cotisations et contributions applicables à la rémunération des apprentis (article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025) (M. Thibault Bazin et Mme Océane Godard, rapporteurs).

M. Hadrien Clouet, président. Nous poursuivons nos travaux dans le cadre du Printemps social de l'évaluation, en commençant par la présentation d'une évaluation sur les cotisations et contributions applicables à la rémunération des apprentis, un sujet qui anime nos débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Mme Océane Godard, rapporteure. Notre évaluation porte plus précisément sur l'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025.

La politique de soutien à l'apprentissage lancée en 2018 a conduit à une explosion des entrées en formation : 879 000 nouveaux contrats ont été signés en 2024, contre 306 000 en 2017, portant à plus d'un million le nombre d'apprentis en cours de contrat fin 2024. L'exonération de cotisations salariales mise en place en 2018 visait à renforcer l'attractivité de l'apprentissage en réduisant le différentiel entre le salaire brut et le salaire net. Les apprentis restent éligibles à l'assurance chômage et peuvent valider des trimestres de retraite malgré la faiblesse de leurs revenus. L'article 22 de la LFSS 2025 a partiellement restreint cette exonération en soumettant à cotisation la part du revenu supérieure à 50 % du Smic pour les nouveaux apprentis, dans un contexte d'explosion des dépenses d'apprentissage, passées de 6 milliards d'euros en 2018 à près de 15 milliards d'euros en 2023. L'article 23 de la même loi a par ailleurs assujéti la rémunération des apprentis à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Ainsi, un apprenti rémunéré à 0,6 Smic, soit 1 093 euros bruts par mois, perçoit 1 076 euros nets, acquittant ainsi 17,68 euros de cotisations salariales mensuelles. Au plan collectif, le montant des exonérations de cotisations et de prélèvements sociaux représentait en 2024 près de 2,8 milliards d'euros, soit un peu plus de 10 % de la dépense publique consacrée à l'apprentissage. Le coût des seules exonérations de cotisations a crû de 175 % entre 2019 et 2024. Dans le même temps, le nombre de sortants d'apprentissage ouvrant des droits à l'assurance chômage a plus que doublé entre 2019 et 2023.

Les auditions que nous avons menées ont montré que ce mécanisme d'exonération et l'article 22 de la LFSS 2025 étaient quasiment inconnus des parties prenantes. Ce constat interroge directement l'efficacité de la dépense et la lisibilité de la politique publique. Comment une telle mesure, ignorée de tous, pourrait-elle influencer sur les choix des jeunes ? La réponse est claire : ces 2,8 milliards d'euros d'exonérations ne servent à rien, sinon à majorer de quelques euros le salaire net des apprentis.

La question du maintien ou de la suppression de l'exonération appelle une réponse de principe. Notre protection sociale repose sur un modèle assurantiel liant contribution et ouverture de droits. Dès lors que les effets de cette exonération sont négligeables sur les comportements, il paraît plus cohérent de récupérer ces ressources dont la sécurité sociale a grand besoin. Le groupe Socialistes et apparentés défend l'alignement de l'apprentissage sur le droit commun en matière de cotisations, tout en s'opposant fermement à toute réduction des droits des apprentis à l'assurance chômage ou à la retraite.

Par ailleurs, la population des apprentis a profondément évolué depuis 2018. La libéralisation du système a surtout bénéficié aux jeunes préparant un diplôme de l'enseignement supérieur : en 2024, 61 % des apprentis préparaient un diplôme de niveau bac +2 à bac +5, contre 39 % en 2018, et le nombre d'apprentis en licence ou master a augmenté de 415 %. Ainsi, le développement de l'apprentissage favorise des jeunes issus des milieux les plus favorisés, au détriment de sa cible initiale – les jeunes peu diplômés et plus exposés au risque du chômage. Le groupe Socialistes et apparentés souhaite qu'une partie des économies réalisées par l'alignement sur le droit commun finance des bourses sur critères sociaux pour les jeunes de milieux modestes, et que le seuil de déclenchement de la prime d'activité soit abaissé.

M. Thibault Bazin, rapporteur. Lors de l'examen du PLFSS 2026, l'Assemblée avait supprimé en première lecture les dispositions de l'article 9 prévoyant la fin des exonérations de cotisations sociales pour les nouveaux apprentis – mesure qui devait générer une économie de 320 millions d'euros en 2026 et de plus de 1,2 milliard d'euros à partir de 2027. Le Gouvernement pourrait proposer de nouvelles mesures à l'automne afin de réguler les dépenses d'apprentissage, estimées à près de 15 milliards d'euros en 2023, soit le double de celles de l'Allemagne.

Deux enseignements principaux ressortent de nos travaux. D'une part, la hausse de 175 % du coût des exonérations salariales entre 2019 et 2024 s'explique non seulement par le volume croissant d'apprentis, mais aussi par la montée en puissance des apprentis mieux rémunérés de l'enseignement supérieur. Dès lors, un effort de régulation s'impose. D'autre part, les apprentis contribuent très marginalement au financement de l'assurance chômage, alors que la part des anciens apprentis au chômage a progressé de 5 points entre 2019 et 2023 et que le montant de leurs allocations a augmenté de 34 %. Le dispositif dérogatoire de validation des trimestres de retraite, créé en 2014, perd par ailleurs sa justification au regard de la hausse du niveau de revenu moyen des apprentis.

Notre recommandation consiste en une suppression partielle, puis éventuellement totale, de l'exonération spécifique de cotisations et de l'exemption d'assiette de CSG-CRDS. L'objectif est d'assurer qu'à revenu équivalent, un étudiant ou un salarié à temps partiel ne soit pas moins bien traité qu'un apprenti. En contrepartie, des transferts directs sont préconisés : abaissement du seuil de déclenchement de la prime d'activité, ouverture du bénéfice des bourses sur critères sociaux. Ces pistes, issues des auditions, devraient être étudiées dans le cadre du prochain PLFSS.

M. Hadrien Clouet, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Thomas Ménagé (RN). Nous partageons le constat dressé dans ce rapport : l'apprentissage s'est éloigné de sa cible, au profit du tertiaire et du supérieur. Pour autant, réfléchir à l'efficacité des exonérations nous semble préférable à une suppression. À cet égard, trois pistes méritent examen : flécher les exonérations vers l'industrie, où les pénuries sont réelles et où l'apprentissage retrouverait son sens initial ; réfléchir à la figure du maître d'apprentissage, en liant éventuellement ces aides à la transmission intergénérationnelle, sur le modèle de certains pays nordiques, et en différenciant selon la taille des entreprises ; enfin, améliorer l'information des jeunes sur le revenu net réel procuré par l'apprentissage, afin que l'attractivité repose sur des éléments concrets et visibles.

Mme Martine Froger (SOC). L'apprentissage reste l'une des voies les plus efficaces d'insertion professionnelle, notamment dans les territoires ruraux, mais il s'est développé au bénéfice des jeunes déjà engagés dans l'enseignement supérieur. La différence de traitement entre apprentis et certains jeunes salariés à revenu équivalent mérite d'être corrigée, mais pas par un alignement par le bas.

Toute évolution des exonérations doit garantir une parfaite neutralité pour le pouvoir d'achat des apprentis. Or le rapport renvoie à des concertations de long terme sur une revalorisation des rémunérations : quelles garanties existent que ces concertations aboutiront, et comment éviter que la baisse des exonérations produise des effets immédiats alors que les compensations resteraient différées ?

Par ailleurs, la même rigueur d'évaluation appliquée aux exonérations accordées aux apprentis devrait s'appliquer aux exonérations accordées aux entreprises, dont le coût pour les finances publiques est considérable et l'efficacité rarement examinée.

M. le rapporteur. Les suggestions de M. Ménagé méritent attention : sur la conditionnalité du bénéfice des exonérations, pour redonner du sens à celles-ci, sur le fléchage par secteur, pour répondre aux pénuries, sur le maître d'apprentissage, pour valoriser la transmission intergénérationnelle, et sur la taille des entreprises.

Néanmoins, il convient de tenir compte d'une contrainte juridique : la jurisprudence du Conseil d'État sur la CSG, la CRDS et les cotisations salariales ne favorise pas le ciblage de dispositifs d'exonération au sein d'une même catégorie de revenus. Conditionner plutôt que supprimer risquerait de se heurter à une irrecevabilité qui remettrait en cause l'ensemble de l'édifice. La réforme de 2018 a produit de bonnes choses mais aussi des écueils, notamment concernant France compétences, qu'il convient de corriger. Une cohérence d'ensemble est nécessaire.

Les craintes de Mme Froger sur le pouvoir d'achat des apprentis sont légitimes, notamment pour les très petites, petites et moyennes entreprises, qui pourraient renoncer à embaucher des apprentis si leurs contraintes financières s'alourdissent. C'est précisément pourquoi notre rapport ne se limite pas à une proposition de suppression sèche, mais liste des pistes de compensation ciblées vers ceux qui ont un déficit de capital social ou éducatif. Certaines de ces mesures relèvent du PLFSS, d'autres du projet de loi de finances.

Lors de nos auditions, nous avons été surpris que le lien entre cotisations et ouverture de droits, fondement de notre modèle social, soit si peu invoqué. L'entorse au principe

assurantiel se justifiait pour un public très ciblé ; elle devient incohérente lorsqu'elle s'étend à des publics dont l'insertion professionnelle est déjà bien assurée.

Mme la rapporteure. Une question est revenue fréquemment lors des auditions : comment considère-t-on un apprenti – comme un salarié de droit commun ou comme un jeune en formation ? Jusqu'en 2018, les apprentis relevaient du code de l'éducation ; depuis, ils relèvent du code du travail. Cette clarification était nécessaire pour orienter correctement la politique publique.

L'évaluation de l'article 22 était particulièrement difficile tant ses dispositions sont méconnues. C'est pourquoi nous recommandons, plutôt qu'une suppression sèche, d'instaurer une contrepartie visible à la fin des exonérations – par exemple un système de bourses. Cela donnerait de la lisibilité aux apprentis, aux employeurs et à l'ensemble des parties prenantes. Le taux de rupture de contrat, élevé dans certains secteurs, comme l'hôtellerie-restauration où il dépasse 45 %, renvoie à un vrai sujet de management et de tutorat. La question de la qualité de l'insertion – autrement dit le caractère durable des emplois obtenus à l'issue d'un apprentissage – mériterait d'être mieux documentée pour qualifier ce que l'on entend réellement par taux d'insertion.

M. Hadrien Clouet, président. Je vous remercie, madame et monsieur les rapporteurs.

*

Dans le cadre du Printemps social de l'évaluation, est présentée à la commission une évaluation sur la réforme du financement de la psychiatrie (article 34 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020) (Mme Élise Leboucher et M. Sébastien Peytavie, rapporteurs).

M. Hadrien Clouet, président. Nous en venons à la seconde évaluation, portant sur la réforme du financement de la psychiatrie.

Mme Élise Leboucher, rapporteure. Nous avons choisi d'évaluer la mise en œuvre de la réforme du financement de la psychiatrie instituée par l'article 34 de la LFSS 2020, dans un contexte où la santé mentale a été érigée en grande cause nationale pour 2025 et 2026.

La réforme, dont l'entrée en vigueur a été reportée à 2022 en raison de la crise sanitaire, poursuivait plusieurs objectifs : réduire les fortes inégalités de financement entre établissements et entre régions ; accompagner la modernisation des prises en charge ; adapter l'offre aux besoins et faire converger les pratiques entre secteurs public et privé lucratif, objectif discutable à mon sens. Or, les travaux établissent que la réforme ne produit pas d'effets : les établissements bénéficient depuis 2022 d'une garantie de recettes qui neutralise les deux principaux compartiments de financement. Ces mesures de sécurisation, initialement prévues jusqu'en 2025, ont été prolongées jusqu'en 2028.

Cette non-application résulte de l'extraordinaire complexité de la nouvelle architecture de financement et du risque de déstabilisation de l'offre de soins. Du fait de la situation de vide juridique dans laquelle elle se trouve – entrée en vigueur, mais non appliquée –, elle n'a pas été évaluée, et l'on peut en déduire que les dysfonctionnements qui l'ont motivée n'ont pas été traités.

Nos travaux permettent de dresser plusieurs constats. Les inégalités de dotations régionales demeurent importantes malgré un effort de refinancement des régions les moins bien dotées, insuffisant pour compenser plus d'une décennie de sous-financement de la psychiatrie publique. Les collectivités d'outre-mer et les Pays de la Loire restent particulièrement en retard. L'architecture des huit compartiments de financement est complexe, peu lisible et génère une concurrence préjudiciable entre établissements. Les financements dédiés à la pédopsychiatrie sont éparpillés et sans suivi clair, alors que l'offre s'effondre sur l'ensemble du territoire.

Les parties prenantes sont, dans l'ensemble, favorables à la réforme, mais déplorent un pilotage national insuffisant, voire défaillant : le comité de suivi national ne se réunit pas, et les comités consultatifs régionaux d'allocation des ressources (CCAR) travaillent sans les informations nécessaires, leurs orientations n'étant pas suivies par les agences régionales de santé (ARS). La réforme n'a pas non plus accompagné la diversification de l'offre de soins ni renforcé son attractivité, et nous regrettons qu'elle permette de financer les centres experts *via* des crédits destinés à l'offre de soins.

M. Sébastien Peytavie, rapporteur. Le pilotage national de la réforme est défaillant : le comité de suivi national ne se réunit pas, les études d'impact promises ne sont pas transmises et les CCAR travaillent à l'aveugle. Une instruction de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) d'avril 2024 interdit même aux ARS de transmettre aux CCAR l'outil de modélisation de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap). C'est pourquoi nous demandons la tenue régulière du comité national de suivi et l'élaboration d'un cadre de fonctionnement pour les CCAR avec des garanties d'accès à l'information.

La réforme actuelle, de conception purement démographique, dessert les territoires ruraux en ignorant l'isolement géographique. Aussi recommandons-nous l'introduction d'un coefficient multiplicateur de ruralité et une revalorisation de 20 à 50 % du financement pour les suppléments hors lieu de soins, afin de compenser les coûts réels des visites à domicile des équipes mobiles. Ces équipes, pourtant plébiscitées, dépendent souvent d'appels à projets pour leur financement, ce qui est inadmissible.

Les indicateurs de qualité, calqués sur les soins somatiques, sont inadaptés à la psychiatrie. Nous préconisons d'intégrer les mesures salariales à la dotation populationnelle, de réserver l'enveloppe-transformation aux projets de restructuration réels, de doter la recherche de moyens dignes de ce nom – elle ne bénéficie que de 5 000 euros à l'échelle nationale – et de rattacher le financement des cinquante-trois centres experts au compartiment recherche plutôt qu'à la dotation populationnelle. Enfin, nous plaçons pour une rémunération à la file active par patient plutôt qu'à l'acte, afin de cesser d'inciter au codage massif et d'améliorer réellement l'accès aux soins.

En conclusion, notre rapport montre que le *statu quo* fige les inégalités infrarégionales. Pourtant, cette réforme était nécessaire, et personne ne souhaite y renoncer. La sortie des mesures de sécurisation ne peut plus attendre, mais elle suppose un pilotage national renforcé et des moyens supplémentaires.

M. Hadrien Clouet, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Serge Muller (RN). La psychiatrie demeure le parent pauvre du système de santé, traitée comme variable d'ajustement par les gouvernements successifs. Les chiffres sont éloquentes : le nombre de passages aux urgences pour motif psychiatrique a augmenté de 21 % en quatre ans, passant de 466 000 en 2019 à 566 000 en 2023. Une personne sur deux souffrant de troubles psychiatriques rencontre des difficultés d'accès aux soins. Ce n'est pas une crise conjoncturelle, c'est une faille structurelle. En 2024, dans 40 % des établissements publics, un quart des postes de psychiatres étaient vacants. Le nombre d'infirmiers en psychiatrie est passé de 62 000 en 1997 à 55 000 en 2023. Un système de financement solide est nécessaire, mais sans investissement humain massif, aucune réforme ne produira les effets attendus. Disposez-vous d'un chiffrage du coût des carences en secteur psychiatrique ?

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Notre système de psychiatrie publique s'effondre. La réforme de 2020 restant prisonnière des contraintes de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), les besoins massifs et croissants ne sont pas satisfaits. Une personne sur cinq est touchée par des troubles psychiatriques ; chez les jeunes, la détresse explose. L'hôpital public assume 95 % de la psychiatrie et prend en charge les pathologies les plus lourdes à moyens constants, tandis que les cliniques privées dégagent des marges allant jusqu'à 9 %. La souffrance psychique n'est pas un secteur de rentabilité : il faut renforcer les moyens humains et financiers, simplifier les parcours de soins, augmenter la place de la psychiatrie dans les formations et rompre avec la logique de médicalisation à outrance.

Mme Chantal Jourdan (SOC). L'objectif de la réforme était de réduire les inégalités de moyens et de favoriser l'intervention ambulatoire. Il est urgent de déstigmatiser le trouble psychique et d'évoluer vers le soin précoce hors les murs, ce qui demande autant, voire davantage, de moyens, et de financer spécifiquement l'aller vers. La tarification à l'activité, déjà néfaste en soins somatiques, l'est encore davantage pour les personnes polypathologiques. La proposition de valoriser la file active par patient plutôt que par acte est pertinente, mais comment refléter les besoins réels de financement alors qu'une personne sur deux n'accède pas aux soins dont elle a besoin ? Quels compartiments de financement, parmi les huit existants, conviendrait-il de simplifier en priorité ? Quelle augmentation globale serait nécessaire pour répondre aux besoins ?

M. Thibault Bazin, rapporteur général. Le rapport indique qu'il y a eu un refinancement, mais sans en préciser le montant global ; il serait pourtant utile de savoir quels moyens supplémentaires ont été budgétés, puis consommés. La réduction nuancée des inégalités interrégionales est soulignée, mais les dotations seules ne suffisent pas sans un modèle de financement adéquat. La recommandation sur le coefficient de ruralité me semble très intéressante, mais elle pose une question de procédure : l'introduction d'un tel coefficient relève-t-elle du décret ou de la loi ?

Plus généralement, parmi les douze recommandations que vous formulez, lesquelles relèvent du levier législatif et lesquelles du levier réglementaire ? La recommandation n° 9 sur l'accès aux médicaments innovants mériterait un prolongement : la Haute Autorité de santé n'a reçu quasiment aucune demande d'autorisation dans ce domaine, et il serait utile d'interroger les acteurs du médicament sur les raisons de cette absence de dossiers déposés en France.

Mme la rapporteure. Il n'existe pas de chiffrage précis du coût des carences ; le constat est celui d'une décennie de sous-financement chronique de la psychiatrie publique, dont la part dans l'Ondam n'a pas progressé au même rythme que l'ensemble.

Paradoxalement, les établissements psychiatriques ne sont pas en déficit financier – le problème est celui du modèle, du fléchage des budgets et des écarts entre établissements. La réforme privilégie l’hospitalisation complète, alors qu’il convient d’envisager d’autres dispositifs. C’est pourquoi nos propositions visent à accompagner la transformation de l’offre de soins et à sortir de la logique d’enveloppe fermée.

Les personnes qui n’accèdent pas aux soins ne sont pas seulement victimes de déserts médicaux : il y a aussi le temps de la personne à respecter, d’où l’importance des dispositifs d’aller vers. Or ceux-ci ne sont pas valorisés financièrement, ce qui n’incite pas les établissements à les proposer. La simplification des compartiments devrait conduire à plusieurs améliorations : intégrer la dotation relative à la file active dans la dotation populationnelle pour cesser d’en faire une dotation à l’activité cachée, financer les mesures salariales pérennes par abondement de la dotation populationnelle, réserver l’enveloppe transformation aux projets de restructuration réels, regrouper les crédits de soutien à la pédopsychiatrie dans un compartiment spécifique, transformer la dotation nouvelles activités en dotation d’investissement pour la rénovation du bâti, et rehausser de 20 % à 50 % la bonification pour les suppléments hors lieu de soins.

M. le rapporteur. Les crédits alloués aux lieux de soins publics et privés s’élevaient à 11 milliards d’euros en 2021 et atteindront 13,5 milliards d’euros en 2026. Une progression a eu lieu, mais le retard à combler était tel que cet effort demeure insuffisant. Les régions les plus en retard ont rattrapé une partie de leur écart par rapport à la moyenne, mais les autres ont conservé le même niveau de financement. Et au sein même des régions, aucun rattrapage n’a eu lieu – c’est là un problème majeur.

Toutes les parties prenantes s’accordent sur la nécessité de la réforme et la pertinence de sa conception. Sa mise en œuvre a été entravée par la crise du covid-19 et par d’autres facteurs. Le problème de l’enveloppe fermée et de la conception actuelle de l’Ondam est structurel : face aux besoins croissants en santé mentale, notamment chez les jeunes, il est impératif d’y consacrer les moyens nécessaires.

La question de la démographie soignante est centrale. Si certains établissements ne se portent pas si mal financièrement, c’est précisément parce que les ressources humaines représentent plus de 80 % des budgets et que le manque de médecins se traduit mécaniquement par des dépenses moindres. La spécialité psychiatrique n’est plus attractive pour les médecins. La formation spécifique des infirmiers psychiatriques, supprimée dans les années 1990, n’a jamais été véritablement remplacée. Ces questions débordent du champ de la réforme mais conditionnent sa réussite.

La logique purement populationnelle de la réforme est inadaptée aux territoires ruraux, où les professionnels passent une part importante de leur temps en déplacement. Ne prendre en compte que le temps passé auprès du patient crée une inégalité territoriale profonde, alors même que les équipes mobiles sont essentielles à la transformation de l’offre. L’objectif déclaré de la réforme – sortir d’une logique d’hospitalisation et de médicalisation au profit d’une logique de désinstitutionnalisation – n’a pas toujours été formulé clairement. Ce modèle ne génèrera pas d’économies à court terme : les équipes mobiles et la politique de l’aller vers coûteront plus cher qu’un lit d’hôpital, car il faut rémunérer correctement les professionnels. Mais à moyen et long terme, la qualité de vie des patients s’améliorera, les crises et les ruptures de traitement seront évitées. Il faut être clair sur ce point pour ne pas nourrir d’illusions budgétaires.

L'état du bâti est un autre angle mort : de nombreuses structures psychiatriques occupent des bâtiments totalement inadaptés, hors des villes, parfois dans d'anciens édifices qui ne répondent à aucune norme. Les épisodes de canicule l'ont montré de manière cruelle. La réforme doit aussi signifier un investissement dans le bâti. Enfin, les moyens consacrés à la recherche sont dérisoires. Une grande partie des financements dits innovants ne font que déployer des modèles déjà éprouvés. Il faut préserver une part pour la véritable innovation et donner aux territoires les moyens de l'exercer.

M. Hadrien Clouet, président. Il me reste à remercier l'ensemble des rapporteurs pour ces évaluations.

La réunion s'achève à dix-sept heures trente-cinq.

Présences en réunion

Présents. – M. Laurent Alexandre, Mme Ségolène Amiot, M. Thibault Bazin, Mme Anaïs Belouassa-Cherifi, M. Julien Brugerolles, M. Hadrien Clouet, M. Hendrik Davi, Mme Martine Froger, M. François Gernigon, Mme Sabine Gervais, Mme Océane Godard, M. Alim Latrèche, M. Didier Le Gac, Mme Élise Leboucher, M. René Lioret, M. Thomas Ménagé, M. Christophe Mongardien, M. Serge Muller, M. Sébastien Peytavie, M. Arnaud Simion, M. Nicolas Turquois, M. Frédéric Valletoux

Excusés. – Mme Anhya Bamana, Mme Béatrice Bellay, M. Elie Califer, Mme Stella Dupont, M. Gaëtan Dussausaye, Mme Karine Lebon, M. Éric Michoux, M. Jean-Philippe Nilor, M. Jean-Hugues Ratenon, M. Roger Vicot

Assistaient également à la réunion. – Mme Chantal Jourdan, M. Yannick Monnet, M. David Taupiac