

[Travaux parlementaires](#) > [Commissions](#) > [Affaires sociales](#) > [Comptes rendus](#)

COMPTES RENDUS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 24 janvier 2023

Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements aux articles délégués

Mercredi 25 janvier 2023

Avis sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses - Examen du rapport et du texte de la commission

Proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé - Examen du rapport et du texte de la commission

Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

Mardi 24 janvier 2023

- Présidence de M. Philippe Mouiller, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements aux articles délégués

M. Philippe Mouiller, président. - Il nous appartient aujourd'hui d'examiner les amendements de séance déposés sur les articles du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 dont l'examen nous a été délégué au fond par la commission des lois.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. - L'amendement n° 52 vise à nommer « centre de santé » la structure créée spécifiquement pour répondre aux besoins du village olympique et paralympique. Mais cette structure n'a de centre de santé que le nom ! C'est pourquoi nous avons préféré, lors de notre dernière réunion, retenir la dénomination de « polyclinique » pour préciser, par la désignation même de la structure, les dérogations appliquées et souligner qu'elle n'était pas un centre de santé de droit commun.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 52.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. - L'amendement n° 78 vise à garantir que le financement du centre de santé du village olympique ne soit aucunement à la charge de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AH-HP), et qu'il repose bien sur le Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop). Avis défavorable. Cette précision est redondante, car nous avons déjà complété cet article pour insister sur la nécessaire compensation par Paris 2024 de l'ensemble des dépenses engagées pour ce centre de santé spécifique et la prise en charge des athlètes et personnes accréditées éventuellement orientées au sein de l'AP-HP par ce biais.

MONGE		préfecturale permettant d'autoriser plusieurs établissements à déroger au repos dominical	
Mme PONCET MONGE	80	Réduction de la période d'application de la dérogation au repos dominical	Défavorable
Mme FÉRET	92 rect.	Raccourcir la période de la dérogation	Défavorable
Mme PONCET MONGE	81	Raccourcir de dix jours la période de la dérogation	Défavorable
M. BENARROCHE	71	?Avis conforme des organismes saisis sur l'autorisation préfectorale de déroger au repos dominical	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	95 rect.	?Avis conforme du conseil municipal sur l'autorisation préfectorale de déroger au repos dominical	Défavorable
Mme FÉRET	94 rect.	Délai minimum de deux mois entre l'autorisation préfectorale et l'application de la dérogation au repos dominical	Défavorable
Mme FÉRET	93 rect.	Primauté des arrêtés préfectoraux de fermeture hebdomadaire sur les dérogations au repos dominical possibles pendant les JOP	Défavorable

La réunion est close à 9 h 40.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Avis sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques

Mme Catherine Deroche, présidente. - Nous entendons M. Pierre Moscovici, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), pour nous présenter l'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Il est accompagné de M. Éric Dubois, rapporteur général du HCFP, ainsi que de membres de l'équipe du secrétariat permanent du HCFP : Mme Axelle Lacan, M. Emmanuel Jessua et Mme Caroline Lebrun. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. - Merci de votre invitation. J'ai toujours grand plaisir à venir devant vous.

Le HCFP est saisi en application de l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, pour donner ses éclairages sur trois points du PLFRSS : les prévisions macroéconomiques sur lesquelles il repose, le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, et la cohérence de son article liminaire au regard des orientations pluriannuelles définies dans le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP). Cela fait partie de nos attributions, même si à ce stade, la LPFP n'a pas été votée...

La saisine du Gouvernement, particulièrement étroite, ne porte que sur l'incidence de la réforme sur les finances publiques pour la seule année 2023. Au-delà ne nous ont été transmises que des informations très partielles en termes d'horizon - 2026 - ; en termes de champ - les comptes des seuls régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), et non de l'ensemble des administrations publiques - et en termes d'explications sur le chiffrage des différents dispositifs. Le Haut Conseil n'a pas été en mesure d'évaluer l'incidence de la réforme à moyen terme sur les finances publiques, alors que c'est un sujet décisif. Ce prisme annuel est regrettable au vu des conséquences d'une telle réforme sur le moyen et long terme et de la nécessité de l'expertise indépendante qu'offre le HCFP.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2023 nous semble toujours optimiste, même si les dernières informations économiques montrent pour l'instant une résilience plus forte que prévue de l'économie française - ce dont je me réjouis.

La réforme des retraites aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023. Le HCFP n'a pas pu estimer sérieusement les conséquences à moyen terme sur les finances publiques, faute de disposer d'informations suffisantes.

Je commencerai par analyser la prévision macroéconomique. Le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique par rapport à celui de septembre dernier sur lequel reposaient les projets de lois de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Pour 2023, le Gouvernement continue de prévoir un rythme de croissance du PIB de 1 %. Le HCFP avait alors estimé que cette prévision était un peu élevée, et fondée sur plusieurs hypothèses fragiles. Selon les informations conjoncturelles récentes, la croissance s'est essouffée à la fin de l'année 2022 en raison de l'impact de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt sur la demande des ménages et les entreprises.

La prévision de 1 % du Gouvernement supposerait une accélération de l'activité durant l'année. Cette hypothèse ne peut être exclue, en raison de la résilience observée : l'emploi demeure dynamique, le risque de rupture des approvisionnements en électricité et en gaz paraît limité pour les prochains mois, les tensions sur les prix de l'énergie s'atténuent depuis l'été, et le ralentissement de l'économie allemande et de la zone euro apparaît moins prononcé qu'anticipé depuis l'automne - l'Allemagne devrait éviter une récession en 2023.

Néanmoins, cette hypothèse est optimiste. L'environnement international demeure défavorable en 2023, alors que le durcissement des politiques monétaires devrait se poursuivre, ainsi que Mme Lagarde l'a annoncé il y a deux jours pour la zone euro. Cela freinera la demande au cours des prochains trimestres. L'investissement pourrait pâtir de la hausse, plus forte qu'anticipée, des taux d'intérêt dans la zone euro dans un contexte d'incertitude élevée.

De fait, malgré des nouvelles moins mauvaises, la prévision de croissance du Gouvernement se situe au-dessus de l'ensemble des prévisions des instituts de conjoncture français et internationaux ainsi que du consensus des économistes, qui, en janvier, anticipait une croissance de 0,2 % en 2023 - 0,3 % selon la Banque de France.

Cette prévision de croissance reste donc élevée, et justifiée par le Gouvernement par la résilience de l'économie française au troisième trimestre 2022 et par l'acquis de croissance pour 2023. Cependant,

elle sous-estime les facteurs de freinage de l'activité, notamment le niveau élevé de l'inflation et le durcissement des politiques monétaires. Le Gouvernement prévoit toujours pour 2023 une hausse de l'indice des prix à la consommation de 4,2 % en moyenne annuelle, après une progression de 5,2 % en 2022. Les prévisions d'inflation restent dépendantes de l'évolution des prix énergétiques, difficile à anticiper. La fin de la remise sur les carburants au 31 décembre 2022, la revalorisation de 15 % en moyenne des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité sont des facteurs de hausse à court terme, alors que les baisses récentes des prix des marchés du gaz et du pétrole ont un effet inverse.

Le reflux anticipé de l'inflation par le Gouvernement semble néanmoins rapide. Cette prévision d'inflation pour 2023 est inférieure à la moyenne du consensus des économistes, qui est de 4,8 %. Elle suppose un net infléchissement par rapport aux tendances récentes. Or l'indexation du Smic et les hausses de salaire déjà négociées, ainsi que la hausse des prix de production et d'importation des produits alimentaires et manufacturés devraient continuer à soutenir l'inflation en 2023, selon les responsables de la grande distribution. Le HCFP considère donc que cette prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 est un peu faible.

Le Gouvernement a maintenu sa prévision d'une progression de la masse salariale des branches marchandes non agricoles de 5 % en 2023. Sa prévision de croissance du salaire moyen nous semble faible, en lien avec la sous-estimation des perspectives de l'inflation. Il n'y a certes pas d'indexation entre les deux, mais inflation et masse salariale sont tout de même liées. Si l'inflation était plus élevée, on pourrait anticiper des hausses de salaire un peu plus élevées. **Le HCFP estime donc que la prévision de masse salariale pour 2023 est un peu basse.**

Le HCFP est chargé d'évaluer le réalisme des recettes et des dépenses du PLFRSS et de veiller à la cohérence du texte avec des orientations pluriannuelles des finances publiques. **La loi organique ne permet pas au HCFP de se prononcer, car le projet de LPFP n'a pas été adopté. J'insiste lourdement : la France ne peut pas se passer d'une LPFP. C'est une obligation juridique, organique, européenne, et, surtout, un instrument de pilotage indispensable des finances publiques.**

L'érosion progression des finances publiques françaises au sein de la zone euro et les investissements publics massifs nécessitent de redresser nos comptes publics. C'est atteignable sans austérité : l'effort doit être piloté sur plusieurs années pour être réaliste et pour préserver le potentiel de croissance de l'économie.

Je le redis : nous avons besoin de cette programmation pluriannuelle. J'appelle toutes les parties prenantes à adopter une telle loi dès que possible. Sans être alarmiste, son absence pose de nombreux problèmes juridiques, politiques, de pilotage, dont il serait dangereux de sous-estimer l'importance. L'absence de ce texte n'est pas anecdotique : elle est grave.

Sur le réalisme des dépenses et des recettes présentées dans le PLFRSS, le Gouvernement ne nous a transmis que les impacts de la réforme pour 2023. Les conséquences du PLFRSS sont faibles, avec un coût estimé par le Gouvernement de 0,4 milliard d'euros, soit une estimation réaliste. Ce coût résulte des économies réalisées par le décalage de trois mois du départ en retraite d'environ 50 000 personnes fin 2023, des recettes fiscales et des cotisations sociales supplémentaires liées à leur maintien dans l'emploi durant ces trois mois, et des dépenses supplémentaires entraînées par la réforme : hausse du minimum contributif

- dont les conditions précises restent à déterminer -, mesures sur la pénibilité et l'usure professionnelle, mesures en faveur des transitions emploi-retraite. Mais les dépenses progressent plus vite que les recettes.

Le solde est prévu à 5 points de PIB en 2023. En septembre, le HCFP avait estimé que le déficit de 2023 risquait d'être plus dégradé que prévu, en raison d'une croissance plus faible. À ce jour, ce risque est contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité, qui pourrait alléger le coût de l'ensemble du dispositif de soutien aux ménages et aux entreprises. Nous corrigeons notre appréciation au vu des bonnes nouvelles récentes.

Le HCFP n'a pas reçu d'informations suffisantes sur les impacts de plus long terme sur les finances

publiques. Tout au plus avons-nous reçu l'annexe au PLFRSS portant sur 2023-2026. C'est regrettable. Comment le comprendre, alors que nos finances publiques ont plus que jamais besoin d'une gouvernance transparente et d'une expertise indépendante ? Je rappelle que le Haut Conseil a été créé par la loi organique de 2012.

Malgré ces manques, nous faisons un diagnostic non négligeable : la réforme des retraites ne devrait pas améliorer la trajectoire de dette présentée par le Gouvernement dans le projet de LPFP en septembre. Elle ne témoigne d'aucune ambition supplémentaire dans l'effort de redressement des finances publiques, alors que, selon l'avis rendu par le HCFP en septembre, la trajectoire présentée par le projet de LPFP était peu ambitieuse. En effet, l'inflexion envisagée était limitée et tardive : la dette amorçait sa décrue en 2027, alors que les hypothèses de croissance étaient optimistes. Cette trajectoire impliquait déjà une réforme des retraites. Les déficits des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV entre 2023 et 2026 sont désormais un peu plus élevés que dans le PLFRSS 2023. Les dépenses de retraite progressent, dans le PLFRSS, plus rapidement que prévu en septembre, en raison de l'intégration de mesures non encore envisagées, qui dégradent légèrement les comptes publics.

Il ne revient pas au président du HCFP de déterminer le contenu d'une réforme des retraites, son calendrier, les modalités d'accompagnement et de compensation. C'est la responsabilité du Gouvernement et du Parlement, en lien avec les partenaires sociaux. Mais, en France, le *statu quo* ne permettrait pas de garantir la soutenabilité de nos finances publiques. Celles-ci ont connu une dégradation sur une longue période, et il manque des marges de manoeuvre nécessaires pour faire face aux chocs et aux investissements publics dont le pays a besoin. Je ne jouerai pas les Cassandre, mais nous devons financer une montagne d'investissements et un mur de dette. Si les deux se font face, cela ne convient pas. Il faut organiser un système de vases communicants et retrouver des marges de manoeuvre sur la dette pour financer les investissements. Sans quoi, je ne sais pas comment nous ferons...

En 2001, la France est entrée dans la zone euro avec un ratio de dette dans la moyenne européenne, équivalent à celui de l'Allemagne : 58 points de PIB. Vingt ans plus tard, notre position relative s'est nettement dégradée. La dette de la Belgique, auparavant très élevée, a augmenté d'un point ; celle de l'Allemagne, de 10 points ; celle de l'Italie, de 41 points ; celle de la France, de 55 points ! Or cette dette n'est plus gratuite. Nous sommes sortis de l'ère des taux d'intérêt négatifs. Le taux d'intérêt à dix ans a retrouvé son niveau de 2012. Alors que la charge de la dette représentait 30 milliards d'euros en 2020, 35 milliards d'euros en 2021, le Gouvernement l'estime à 44 milliards d'euros en 2023. Cependant, la hausse des taux et l'inflation ne sont pas encore stoppés. Je le dis depuis des décennies : il n'y a pas de dépenses plus stériles ni plus stupides que la charge de la dette. Tout euro pour rembourser la dette manque pour n'importe quelle politique publique utile.

La France fait face à des besoins d'investissements publics majeurs dès aujourd'hui : elle doit rénover son système de santé, son système scolaire, financer ses dépenses militaires, produire des biens essentiels, investir dans la recherche et développement pour se maintenir dans la compétition mondiale - nous sommes en train de décrocher dans de nombreux secteurs, comme la santé. Nous devons investir dans les infrastructures pour nous adapter au changement climatique et réduire nos émissions de CO₂. Si l'on passe son temps à rembourser la dette, comment investir ? L'état et la dynamique de nos dépenses publiques ne nous permettent pas de répondre à ces défis.

Réformer les retraites fait partie de l'effort collectif à entreprendre, mais cela ne suffira pas : la France doit améliorer ses comptes publics dans tous les secteurs, en recherchant la qualité de la dépense publique. Ce n'est pas chose facile, mais de nombreux pays ont réussi à réaliser ces revues de dépenses, et le ministre des finances a annoncé un tel exercice, nécessaire. La Cour des comptes et le HCFP participeront à ces Assises des finances publiques. Mais cela suppose une gouvernance, une raison d'être, un calendrier, une méthode, des objectifs clairs : cet exercice doit être continu et profond, et non une grand-messe.

Les défis actuels nous poussent à l'ambition et au sérieux budgétaire. Il y a quelques mois, le

Royaume-Uni a connu des tensions inattendues sur sa dette : il faut donc agir dès aujourd'hui ! Sinon, nous nous exposons au risque qu'un jour arrive un accident, et qu'il faille couper drastiquement dans les dépenses ou relever fortement les impôts. Or il ne faut faire ni l'un ni l'autre, dans l'intérêt de notre pays. Anticipons et traitons maintenant le sujet de la dette et améliorons la qualité de notre dépense publique. Une réforme des retraites - à vous d'en déterminer le contenu - en fait partie.

Mme Catherine Deroche, présidente. - Merci de ce tableau réaliste de nos finances publiques.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. - Merci pour ces propos très clairs, et qui rejoignent les éléments, parfois insuffisants, dont nous disposons. Nous sommes au pied du mur !

Nous aurions souhaité que le Gouvernement propose un PLFRSS en 2020, 2021 ou 2022, alors que nous devons décider de dépenses énormes. C'est paradoxal d'en examiner un désormais, alors que la trajectoire des finances sociales n'est que peu modifiée depuis notre vote de cet automne.

Le HCFP considère que la prévision de croissance du Gouvernement est optimiste. Le mouvement social lié à la réforme des retraites ne figure pas parmi les facteurs de risques, bien que les annonces de grèves et de blocages risquent de plomber l'économie. Ces grèves auront-elles un impact économique important ?

Comment le HCFP apprécie-t-il le caractère réaliste de la trajectoire financière pluriannuelle de la branche vieillesse, au vu de la réforme proposée ?

Existe-t-il une marge pour ajouter, en cours de navette parlementaire, quelques mesures « généreuses » ou d'atténuation de la réforme, afin d'obtenir un équilibre ?

À la frontière de vos compétences de Premier président de la Cour des comptes, estimez-vous opportun de jouer sur le levier de la solidarité interbranches, en particulier avec la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), pour boucler le financement de la réforme, ou considérez-vous que c'est un dévoiement ?

Je m'inquiète de la réaction des Français par rapport à la réforme. Il y a, certes, une montagne d'investissements, mais aussi des dépenses et une forte dette, que nous laisserons à nos enfants ; nous devons en être conscients.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. - Merci pour ce rapport très intéressant. La trajectoire du Gouvernement est fondée sur un scénario à 1 % de croissance et 4,5 % de chômage. On estime le déficit en 2070 à 13 ou 14 milliards d'euros. Mais avec un taux de chômage à 7 %, il se creusera à 19 milliards d'euros. Cette trajectoire est-elle la bonne ?

Même si le régime des retraites est équilibré en 2070 grâce à la réforme, il y aura encore des déficits importants, y compris pour le régime général. Est-ce inquiétant ? Il est prévu de prendre des mesures d'équilibre régulièrement. Alors que le taux de natalité baisse de plus en plus, que le nombre de cotisants diminue par rapport au nombre de retraités, que la durée de la retraite est de plus en plus longue, le système par répartition peut-il être remis en cause ?

Selon l'Agirc-Arrco, un autre élément n'a pas été pris en compte pour 2023 : plusieurs personnes en surcote vont vouloir liquider plus rapidement que prévu leur retraite, compte tenu des incertitudes de la réforme depuis trois mois. Le nombre de dossiers de liquidation est bien plus important que les années précédentes : cela aura un impact financier qui risque d'annuler les effets de la réforme dès 2023.

M. Pierre Moscovici. - Je suis ici en tant que président du HCFP, et non au titre de la Cour des comptes. Je pourrai revenir pour vous présenter le titre relatif aux finances publiques dans le rapport public annuel que je rendrai au Président de la République et au Parlement le 15 mars prochain, mais je m'en tiendrai ce matin à cette compétence limitée.

Nous disposons de très peu d'éléments. Les dispositions du PLFRSS réduisent le déficit de

13 milliards d'euros en 2030, et pas au-delà ; le déficit public se réduirait donc de 0,4 point de PIB, toutes choses égales par ailleurs à cet horizon. Les informations transmises au HCFP ne lui ont pas permis d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques, notamment sur les dépenses publiques. Le Gouvernement ne nous a pas précisé le nombre de personnes devant décaler leur départ ni le montant de leur retraite - *a fortiori*, il ne prévoit pas ceux qui anticipent...

En outre, le chiffrage du Gouvernement ne prend en compte que les effets mécaniques des mesures prévues ; il ne tient pas compte des dépenses supplémentaires annoncées sur l'invalidité, l'indemnité journalière, les indemnités chômage, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui devraient découler du maintien, sur le marché du travail, de salariés âgés. À l'inverse, il ne mentionne pas le surcroît de recettes dû à la hausse du taux d'emploi aux âges élevés et au surcroît de production en résultant. Le gain dégagé par la réforme des retraites ne suffira pas, à lui seul, à restaurer des marges de manoeuvre suffisantes.

Ce n'est pas notre métier de mesurer l'impact des grèves, mais, en général, l'impact est peu élevé à court terme sur les finances publiques. Par exemple, les coûts du conflit de 1995 - le plus dur - se sont élevés à 0,1 point de PIB, ce qui est assez négligeable. Cet effet de court terme est souvent rattrapé ensuite. Depuis 1995, ces coûts ont tendance à se réduire et les mouvements sociaux s'organisent autrement. S'il y en a, ces effets sont très limités économiquement.

Enfin, je n'ai pas assez d'informations pour répondre pertinemment sur les marges de manoeuvre dont nous disposons.

Mme Raymonde Poncet Monge. - Nous regrettons également le caractère incomplet des éléments transmis par le Gouvernement, qui ne permettent pas d'évaluer l'impact à moyen terme de la réforme. Nous naviguons à vue.

Vous êtes certes tenu à évaluer les impacts de la réforme sur le système des retraites, mais vous n'avez pas élargi l'étude en mesurant notamment les dépenses supplémentaires sur le chômage ou le revenu de solidarité active (RSA) induites par la réforme - le Conseil d'orientation des retraites (COR) indique que le report de l'âge légal de 62 ans à 64 ans implique une hausse de 3,9 milliards d'euros des dépenses des prestations hors retraites. Même si cela ne relevait pas de la commande qui vous a été passée, il s'agit là d'un point aveugle de votre rapport.

Vous estimez que le départ à la retraite de 50 000 personnes sera décalé cette année, nonobstant ce que vous avez indiqué concernant les personnes qui ne surcotisent plus, le mécanisme des surcotes étant écrasé par cette réforme. Vous avez calculé les recettes induites par les cotisations de ces 50 000 personnes, mais, parmi ces personnes, combien sont en emploi ? Combien sont au chômage ? Combien sont en inactivité, ni en emploi ni en retraite ?

M. Bernard Jomier. - Vous avez longuement insisté sur la nécessité d'avoir une loi de programmation des finances publiques, mais cette loi est politique. Nous avons tenté de débattre avec le Gouvernement de la structure de la dépense publique, qui a augmenté et demande des investissements lourds. Or la part relative au financement de nos services publics s'est réduite, y compris pour des fonctions régaliennes comme la justice, qui sont en grande difficulté, ainsi que les installations ferroviaires, par exemple, alors que les transferts vers les entreprises et les ménages ont très fortement augmenté. Nous avons tenté d'ouvrir ce débat lors de la dernière loi de financement de la sécurité sociale. Le Conseil d'analyse économique lui-même souligne que, si certains transferts vers les entreprises sont utiles pour l'emploi, d'autres sont inefficaces. Pourtant, il n'est pas possible de mener ce débat, et le Gouvernement ferme la porte à toute évolution en la matière. Vous en conviendrez, il est difficile pour des assemblées politiques d'approuver des lois de programmation des finances publiques sans discuter de la structure de la dépense publique.

Par ailleurs, si les dépenses pour la compétitivité ont été importantes ces vingt dernières années, notamment en ce qui concerne les exonérations en direction des entreprises, on constate que le commerce extérieur ne se porte pas mieux et que la réindustrialisation du pays demeure très faible,

alors que les impacts climatiques de cette politique ne peuvent pas être ignorés, sans même parler de ses conséquences en matière de souveraineté. Faut-il poursuivre dans cette direction ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. - Vous indiquiez que les finances publiques avaient besoin de transparence ; je suis d'accord, mais nous en sommes encore très loin... Les 2 milliards d'euros annuels d'exonérations de cotisations retraite dont bénéficient les employeurs ne devraient-ils pas être au moins compensés par l'État ?

Ma seconde question porte sur la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). La revalorisation des pensions minimales à 1 200 euros bruts affectera les collectivités, qui devront payer 800 millions d'euros supplémentaires en raison de cette réforme, sans que l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires soit compensée. Ne faudrait-il pas un mécanisme de compensation par l'État de ces dépenses des collectivités territoriales ?

Mme Monique Lubin. - Cette réforme est présentée comme la « mère des réformes ». Vous venez de confirmer que, malgré les éléments insuffisants en votre possession, les effets de cette réforme seront minimes, et loin d'être suffisants pour faire baisser à eux seuls le niveau de la dette. Vous insistez sur la nécessité de maîtriser la dette, ce dont personne ne disconvient, mais, lorsque l'on parle de réduire la dette, on cite immédiatement la baisse des dépenses. Vous précisez qu'il ne serait opportun ni d'abaisser les dépenses de manière draconienne ni d'augmenter les impôts ; les marges de manoeuvre semblent donc réduites. Pensez-vous que les baisses d'impôts, considérables ces cinq dernières années, doivent durer éternellement ?

M. Pierre Moscovici. - Mes réponses concernant la structure des recettes et des dépenses sociales ou les compensations aux collectivités sont limitées non seulement par mes compétences d'aujourd'hui - j'interviens en tant que président du HCFP -, mais plus encore par la nature étroite des informations dont je dispose. En 2023, selon une estimation qui nous semble réaliste, la réforme aura un coût de 400 millions d'euros.

Vous m'interrogez sur le chômage supplémentaire parmi les personnes de 60 ou de 61 ans qui ne sont pas à la retraite. En 2018 - l'étude date un peu -, France Stratégie a estimé que la moitié de ces personnes étaient en activité, 10 % au chômage, et un tiers inactives. On estime que, en 2023, 50 000 personnes décaleront leur départ du fait de la réforme. Sans réforme, ces personnes seraient parties dès leurs 62 ans cette année, à partir d'octobre. Ce chiffre représente le quart des 200 000 personnes qui partent chaque année en retraite dès l'âge légal atteint, sur un peu plus de 700 000 départs annuels. Là encore, cette estimation est réaliste, mais nous ne disposons pas d'informations supplémentaires, et il s'agit d'un calcul fait sur un coin de table.

Notre avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques a été critique : nous estimions que la trajectoire retenue par le Gouvernement n'était pas assez ambitieuse, et que ses hypothèses de croissance étaient trop optimistes. Néanmoins, il est impératif de disposer d'une loi de programmation des finances publiques au regard de nos règles internes : le Haut Conseil, par exemple, doit travailler sur des écarts par rapport à des objectifs fixés par la programmation des finances publiques. Nous sommes un élément du bloc de constitutionnalité, et, sans loi de programmation, les choses peuvent devenir « gazeuses ». Nous ne sommes pas à l'abri d'un processus de finances publiques mal éclairé, peu transparent et discontinu. Il y a un vrai risque juridique, comme chacun le sait, et il n'est pas prudent de le sous-estimer.

Dans une autre vie, j'étais commissaire à Bruxelles en charge des finances publiques. Par chance, il n'y a pas, en ce moment, de règle de finances publiques européenne opérationnelle. Mais cela est conjoncturel, et des règles seront rétablies, car, sans règle, pas de boussole : la Commission européenne a besoin d'une programmation des finances publiques pour fonder ses décisions. Elle pourrait, à un moment donné, estimer que cet élément est fondamental pour obtenir un certain nombre de financements européens.

Sur un plan formel, il est important d'insister : l'absence de loi de programmation des finances publiques n'est pas une bricole : elle constitue un problème substantiel.

Monsieur Jomier, vous alliez plus loin. En effet, il y a un paradoxe français : nous avons le plus haut niveau de dépense publique de l'Union européenne après le Danemark, avec un taux de 58 % du PIB, et, pourtant, les Français perçoivent une dégradation de certains services publics. Avant l'élection présidentielle, en décembre 2021, la Cour des comptes avait publié une série de notes structurelles démontrant un certain nombre de défaillances. Par exemple, la politique du logement française est deux fois plus coûteuse que la moyenne européenne, mais n'est pas jugée comme plus performante, y compris par rapport à son objectif central de délivrer des logements sociaux. Je ne plaide pas pour diviser par deux les dépenses de ce domaine, mais il y a problème d'efficacité. Deuxième exemple, notre système d'éducation est puissant, massif et coûteux, mais il se dégrade, comme le prouvent les enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa). Là encore, cela prouve qu'il y a un problème d'efficacité de la dépense publique.

France Stratégie considère que les transferts vers les entreprises ont un effet plutôt positif sur la compétitivité. Il est absolument nécessaire de faire la revue et de soulever le capot des dépenses publiques, d'investir dans ce qui marche, et d'économiser et de maîtriser la dépense sur ce qui ne fonctionne pas. Je n'ai pas toutes les réponses. La Cour des comptes participera à cet exercice. C'est indispensable, sous peine de subir un paradoxe coûteux, nos compatriotes se plaignant d'un excès de dépenses financé par des prélèvements - l'un d'entre vous a parlé de ras-le-bol fiscal -, alors que les services publics sont perçus comme peu fonctionnels. Il faut donc améliorer la qualité de la dépense publique. Quelles que soient les préférences politiques, chacun doit participer à cet objectif : personne ne peut se satisfaire d'un haut niveau de dépense et d'une faible qualité de prestations. Si, de surcroît, l'endettement est massif, et que l'on ne peut financer ni l'existant ni l'avenir, on se retrouve pris dans un noeud gordien singulier...

La question des baisses d'impôts a été posée. J'ai déjà dit, en septembre, en tant que Premier président de la Cour des comptes, puis en tant que président du HCFP, que, si l'on doit maîtriser nos finances publiques, donc réduire nos déficits et notre dette, il n'y a que trois voies : muscler notre croissance - les taux de croissance seront limités ces prochaines années, et nous ne sommes pas à l'aube d'années extraordinaires -, maîtriser les dépenses, agir sur les recettes. Or nous constatons l'existence d'un plafond de consentement à l'impôt pour tous chez nos concitoyens, quelle que soit leur classe sociale. Le message de la Cour des comptes est que, en l'état, avec une croissance faible et des dépenses qui continuent d'augmenter, nous n'avons pas les marges de manoeuvre pour faire des baisses d'impôt sèches, c'est-à-dire non compensées par d'autres hausses d'impôt ou une maîtrise des dépenses. Le Gouvernement a ainsi choisi d'étaler certaines décisions, car des baisses d'impôt sèches auraient eu pour seul effet de creuser le déficit.

Un travail en profondeur sur la qualité de la dépense publique est absolument impératif pour réduire l'écart entre la perception d'une dégradation des services publics malgré les dépenses publiques très élevées, et des prélèvements obligatoires très pesants.

M. Philippe Mouiller. - J'ai le sentiment de retrouver le même discours que vous teniez il y a quelques mois, lors de votre audition sur le PLFSS : même s'il y a des éléments nouveaux de réforme, la situation semble assez équivalente, avec les mêmes interrogations sur la pertinence des taux de croissance envisagés et le volume des dépenses.

Votre rôle est limité aujourd'hui à l'analyse de la situation en 2023, ce qui crée une certaine frustration pour nous. Vous évoquez des principes généraux. Ma question est simple : en lien avec ces réformes des retraites, l'augmentation du temps de travail est-elle un levier essentiel pour éventuellement contrecarrer le scénario étroit évoqué ?

M. Olivier Henno. - Vous avez précisé que vos propos étaient calibrés par votre compétence de président du HCFP. Nous avons besoin d'éclairage et de transparence sur les dépenses publiques. Vous m'avez convaincu : l'absence de loi de programmation des finances publiques représente un risque juridique, mais aussi politique et démocratique.

Nos niveaux de dette et de prélèvement sont élevés, mais les services publics sont perçus comme

peu efficaces. Nos concitoyens ne peuvent pas l'accepter : à tous les niveaux, dans les classes populaires et les classes moyennes, ils se demandent où va l'argent. Cette question paraît basique et simple, mais elle nous interpelle.

Vous avez indiqué que, depuis 2000, la dette a progressé de 55 points pour la France et de 41 points pour l'Italie. Cette loi de programmation nous permettrait-elle de disposer d'éléments comparatifs sur la structure de nos dépenses, des transferts et des investissements, pour comparer notre situation avec celle de nos voisins européens ? En tant que rapporteur pour la branche famille, je suis étonné du manque de parangonnage concernant les politiques familiales en Europe, alors que la natalité est en berne.

M. Daniel Chasseing. - Vous nous avez rappelé que, si la dette de la France, rapportée au PIB, était identique à celle de l'Allemagne en 2000, elle a depuis augmenté de 55 points, alors que des efforts importants étaient faits dans d'autres pays pour la maîtriser.

La charge de la dette augmente : de 30 milliards d'euros en 2020, elle va bientôt passer à 40 ou 50 milliards. On gagnait en empruntant, mais tout a changé avec la guerre en Ukraine et l'inflation.

Nos dépenses publiques générales doivent être maîtrisées et plus efficaces. Mais le Président de la République indique qu'il faut augmenter le budget des armées, de la santé, de l'éducation, peut-être à raison. Que reste-t-il à maîtriser et à orienter dans les dépenses ? Ne faudrait-il pas disposer de davantage de recettes, par exemple en réindustrialisant, comme l'Allemagne l'a fait en 2000 ?

Cette réforme ne va pas rapporter énormément, mais il est toujours bon d'équilibrer le budget de la sécurité sociale. Ne faut-il pas une loi de programmation pour la réindustrialisation du pays, pour augmenter nos recettes et nous permettre de progressivement rembourser notre dette, afin que nous n'allions pas complètement dans le mur ?

Mme Florence Lassarade. - Ma question porte sur un détail, qui montre que l'État ferait mieux de faire de la pédagogie que de la démagogie : le cumul emploi-retraite des médecins était limité par le fait que les médecins devaient continuer à payer leur cotisation retraite. Nous avons finalement décidé de les exonérer de cette cotisation, mais la caisse de retraite des médecins paie la différence, et, en conséquence, n'augmente pas les pensions des médecins. Le coût de l'opération est nul pour l'État, mais, du point de vue de la confiance dans le système et de l'adhésion des médecins à cette réforme des retraites, l'effet est catastrophique. Cela sera-t-il pareil à d'autres niveaux ?

Mme Frédérique Puissat. - Une loi de programmation des finances publiques est nécessaire ; nous en sommes convaincus. Pour qu'elle soit acceptable, elle doit s'inscrire dans le temps. Mais, si cette réforme est la « mère des réformes », comment expliquez-vous le caractère incomplet des éléments transmis, qui ne nous permettent pas de faire le travail de pédagogie nécessaire ?

M. Pierre Moscovici. - Je n'ai pas répondu sur cette expression de « mère des réformes » : cette réforme ne suffira pas à équilibrer nos finances publiques. Si c'est une mère, elle aura des enfants, et ce ne sera pas la dernière réforme.

Mme Raymonde Poncet Monge. - Il y en a tous les cinq ans !

M. Pierre Moscovici. - Dans les calculs rendus publics, on sait qu'il y aura d'autres exercices à reprendre après 2030.

Premièrement, il est évident que la durée de travail est un facteur de croissance : le travail, le capital, l'innovation sont des facteurs de croissance. Mais il est également évident que l'arbitrage entre temps de travail, temps de loisir et temps de la vie est un choix profondément politique.

Deuxièmement, si l'on considère que cette réforme des retraites est une prémisse nécessaire pour réformer un système qui n'est pas finançable en l'état, ce qui correspond à la position de la Cour des comptes, il n'y a que trois leviers : l'augmentation des cotisations, la dégradation des pensions, l'augmentation de la durée de travail.

Nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises sur la nécessité d'allonger la durée du temps de travail. Je ne me prononcerai pas sur les modalités de la réforme, qu'il vous revient de définir, en lien avec le Gouvernement et les partenaires sociaux. Nous sommes une institution experte qui délivre des avis importants, mais nous ne sommes pas à votre place. En 2001, lors du passage à l'euro - j'étais alors ministre des affaires européennes -, on parlait de l'Allemagne comme de « l'homme malade de l'Europe ». Les temps ont changé si l'on regarde les performances de notre commerce extérieur, de notre industrie, de nos finances publiques. Si les présidents de la République et les formations dominantes ont changé, les choses ne changent pas, ce qui devrait nous inciter à mener une réflexion collective sur ces sujets.

J'ai été ministre des finances en pleine crise financière. La charge de la dette était alors le deuxième budget de l'État. Je n'avais aucune marge de manoeuvre ! Nous nous approchons d'une situation similaire. Le budget de la défense, qui représente 41 milliards d'euros - 50 milliards avec les pensions -, sera sans doute réévalué dans la loi de programmation militaire, pour laquelle il faudra trouver des moyens de financement. Je le redis, la charge de la dette pourrait atteindre 44 milliards d'euros : c'est la dépense publique la plus stupide, la plus inerte, la plus improductive, la plus inefficace et la plus absurde ! Chaque euro que nous consacrons à rembourser la dette est un euro en moins pour le travail, la justice, la sécurité, l'écologie, l'éducation, la recherche... Certains semblent avoir une préférence pour la dette, mais cela n'a pas de sens : cette dépense publique stérilise tout.

Nous sommes sortis de la période des taux d'intérêt négatifs, et nous entrons dans celle où la charge de la dette augmente en raison du poids des obligations indexées sur l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt, qui va continuer, comme l'a annoncé Mme Lagarde il y a encore deux jours. D'où la nécessité de disposer d'une loi de programmation des finances publiques. La question est juridique, car il ne s'agit pas d'une simple formalité : à un moment donné, on est rattrapé par la patrouille ! Mais le sujet est également politique et démocratique : il faut éclairer nos concitoyens sur la structure des dépenses et des recettes. C'est la mission du Gouvernement, mais la Cour des comptes contribue aussi, par ses rapports, à apporter un certain nombre d'éclairages et d'informations.

Mme Catherine Deroche, présidente. - Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. - Nous examinons maintenant le rapport de Mme Gruny sur la proposition de loi visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. - En approuvant les lois Chassaing 1, en 2020, et Chassaing 2, en 2021, notre commission a réaffirmé avec force son attachement au monde agricole et à tous ceux qui consacrent leur vie à la production des denrées dont la France a besoin.

Toutefois, ces femmes et ces hommes, dont les conditions de travail sont souvent rudes, perçoivent toujours des revenus - donc des pensions de retraite - particulièrement faibles.

Aussi ai-je le plaisir de vous présenter, ce matin, mon rapport sur la proposition de loi visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses, qui permettra d'améliorer les conditions d'existence de bien des retraités. Je vous proposerai d'adopter ce texte sans modification.

Pour commencer, il convient de rappeler que l'architecture et le mode de fonctionnement du régime

Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

Mme Catherine Deroche, présidente. - Nous entendons cet après-midi M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Monsieur le Ministre, pour notre première audition relative à la réforme des retraites, nous entendons ce matin M. Moscovici sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Nous avons pu déplorer ensemble le caractère restreint du champ de cet avis, dans la mesure où les informations transmises par le Gouvernement n'ont pas permis au Haut Conseil d'exposer les effets de la réforme dans leur globalité.

Forte de ce « retour d'expérience », je forme le voeu que nos rapporteurs soient en mesure, le 1^{er} mars prochain, de livrer à la commission les éléments dont elle aura besoin pour se prononcer ; ce n'est pas parce que cette réforme s'inspire du désormais fameux amendement Savary que nos exigences s'en trouvent amoindries.

M. Olivier Dussopt, ministre. - Avant tout, je tiens à revenir brièvement sur la méthode retenue par le Gouvernement.

Cette réforme vient après quatre années de débat et quatre mois de concertation. L'ensemble des partenaires sociaux et les représentants de tous les groupes politiques des deux assemblées ont été reçus au ministère du travail comme à Matignon. Cette concertation a été fructueuse : nous avons certes constaté un certain nombre de désaccords, mais nous avons aussi construit des convergences, qu'il s'agisse des carrières longues ou de la pénibilité.

De telles convergences n'emportent évidemment pas l'adhésion à la réforme dans sa globalité. Mais l'ensemble des partenaires sociaux ont participé à ces concertations du début jusqu'à la fin. En outre, ces réunions ont permis d'avancer sur un certain nombre de sujets et d'apporter au texte, dès sa présentation, un certain nombre d'améliorations qui sont le fruit de travaux ou de demandes des parlementaires.

Premièrement, nous mettons fin à certaines injustices héritées du passé, en particulier dans le cadre des travaux d'utilité collective (TUC). Entre le milieu des années 1980 et le tout début des années 1990, plusieurs centaines de milliers de personnes, qui demandent aujourd'hui la liquidation de leurs droits, constatent que les périodes de travail accomplies à ce titre n'ont pas été comptabilisées. Nous allons également mettre un terme aux anomalies que présentent d'autres types de contrats qui n'étaient pas assujettis à cotisations.

Deuxièmement, nous avons prévu la revalorisation des pensions les plus faibles pour les retraités disposant d'une carrière complète. La retraite minimale sera garantie à hauteur de 85 % du Smic, non seulement pour les nouveaux retraités, mais aussi pour les retraités actuels. Selon nos estimations, 1,8 des 17 millions de retraités que compte notre pays sont concernés.

Troisièmement, nous avons modifié ou complété un certain nombre de dispositions relatives aux retraites agricoles, adoptées dans le cadre des deux propositions de loi Chassaing. À ce titre, le Parlement a voté, pour les exploitants, la garantie d'une retraite minimum à 85 % du Smic pour une carrière complète. Malheureusement, un certain nombre d'entre eux doivent cesser leur activité de manière anticipée, du fait d'incapacités et d'inaptitudes physiques dues à la pénibilité de leur métier : ils sont donc privés de cette retraite minimum, que nous élargissons aux retraités ayant fait valoir leurs droits à pension pour ces motifs. Ce sont ainsi 45 000 nouvelles personnes qui bénéficieront des garanties Chassaing. Nous aurons également à travailler sur la proposition de loi

de M. Dive, transposant au régime agricole le système des vingt-cinq meilleures années applicable au régime général.

J'en suis convaincu : les débats nous permettront d'améliorer encore ce texte, notamment pour ouvrir des pensions de réversion aux enfants en situation de handicap qui perdent leurs parents. Je sais que la Haute Assemblée est particulièrement attentive à ce sujet.

J'en viens aux principales caractéristiques de la réforme que nous présentons.

Tout d'abord, il s'agit d'une réforme d'équilibre, qui répond à la situation décrite par le Conseil d'orientation des retraites (COR), à savoir un déficit structurel, prolongé et accru d'année en année.

À la page 11 de son rapport, le COR précise que, quels que soient la convention et le scénario retenus, le système est déficitaire sur les vingt-cinq prochaines années. Selon l'hypothèse centrale retenue par le conseil, le déficit atteint 1,8 milliard d'euros dès 2023, puis se creuse à 12,4 milliards d'euros en 2037 et à 25 milliards d'euros en 2040.

Notre attachement commun au système par répartition doit nous conduire à prendre les décisions les plus responsables pour assurer l'équilibre : ignorer la dégradation du solde, c'est prendre le risque de condamner le système par répartition. En effet, il n'y a pas que les dépenses qui comptent ; il y a aussi les recettes.

Nous voulons léguer aux générations futures un véritable système de protection. Dans ce cadre, un certain nombre d'options peuvent être discutées. Toutefois, la diminution du niveau des pensions est inconcevable à nos yeux et la hausse des prélèvements obligatoires serait contradictoire avec tout ce que nous faisons depuis plus de cinq ans pour la compétitivité, le marché du travail et le pouvoir d'achat des Français. Nous ne pouvons pas non plus laisser la dette filer au cours des dix prochaines années - cela représenterait 150 milliards d'euros d'endettement supplémentaire -, d'autant que notre pays est déjà lourdement endetté et que l'on assiste à la remontée des taux obligataires.

Voilà pourquoi nous devons collectivement travailler un peu plus longtemps : l'âge légal sera relevé progressivement de trois mois par an à compter du 1^{er} septembre prochain, pour atteindre 63 ans et 3 mois à la fin du quinquennat et 64 ans en 2030. S'y ajoute une accélération de la mise en oeuvre de la réforme dite « Touraine », à raison d'un trimestre par an, pour atteindre la durée de cotisation de quarante-trois ans à la fin du quinquennat.

Ces mesures ne surprendront pas le Sénat : elles rejoignent un amendement adopté chaque année par la Haute Assemblée lors de l'examen du PLFSS.

En parallèle, nous maintenons à 67 ans l'âge de suppression de la décote. Cet âge peut paraître élevé. Toutefois, je rappelle que, chaque fois que l'âge de départ à la retraite a été relevé, l'âge d'annulation de la décote a été relevé en conséquence. En le maintenant à 67 ans, nous réduisons la période d'application de la décote et nous protégeons les assurés les plus fragiles, notamment les femmes ; beaucoup de celles et ceux qui vont aujourd'hui jusqu'à 67 ans ont connu des carrières plus hachées que la moyenne.

Cet effort, que nous demandons à tous - salariés, indépendants, fonctionnaires et assurés de régimes spéciaux -, permettra de dégager quelque 18 milliards d'euros de marges de manoeuvre en 2030. Ces crédits seront dédiés pour les deux tiers au retour à l'équilibre et pour un tiers au financement de mesures de justice et de progrès.

Il s'agit bel et bien d'une réforme de justice.

Le principe retenu est bien de travailler plus longtemps ; mais il ne s'appliquera pas à tous et pas de la même manière pour les uns et les autres.

Premièrement, nous voulons mieux prendre en compte les carrières les plus longues en améliorant le dispositif en vigueur depuis 2003, afin de le rendre plus juste et plus lisible. Lorsque l'âge légal de départ sera de 64 ans, à l'horizon 2030, il restera à 58 ans pour ceux qui ont commencé à travailler

avant 16 ans, dans des conditions facilitées par rapport à aujourd'hui, puisque nous réduirons la condition de durée d'assurance exigée ; il sera de 60 ans pour ceux qui ont commencé entre 16 et 18 ans - c'est un nouveau palier que nous créons, en cohérence avec notre soutien à l'apprentissage ; et il sera de 62 ans pour ceux qui ont commencé entre 18 et 20 ans.

En outre, le dispositif protégera mieux les femmes, en prenant en compte les périodes de congé parental pour le calcul de la durée d'assurance.

Ce ne sont pas là des mesures anecdotiques ou marginales, mais des améliorations substantielles. Le seul dispositif permettant d'inclure des trimestres de congé parental pour cotiser au titre de l'assurance vieillesse concerne 1,9 million de femmes chaque année.

Pour la sincérité de nos débats, je précise que vous ne trouverez pas trace desdites mesures dans ce PLFRSS, et pour cause : elles sont de nature réglementaire. Néanmoins, le tableau d'équilibre financier en traduit le coût et, partant, l'engagement du Gouvernement.

Deuxièmement, les personnes invalides, en situation d'inaptitude ou d'incapacité permanente pourront toujours partir à 62 ans avec une retraite à taux plein, ce qui permettra de maintenir le nombre de départs anticipés au même niveau qu'aujourd'hui. De même, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant donné lieu à un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 % pourront partir de manière automatique, sans l'avis médical supplémentaire exigé actuellement. Nous faciliterons aussi les conditions de départ pour les personnes présentant un taux d'incapacité supérieur à 10 % et inférieur à 20 %.

Les travailleurs en situation de handicap pourront toujours prendre leur retraite à partir de 55 ans - ils font aujourd'hui l'objet de deux conditions cumulatives ; nous ferons en sorte qu'un seul des deux critères soit exigé à l'avenir - et les travailleurs exposés à l'amiante conserveront la possibilité de partir à 50 ans.

Ainsi, nous facilitons l'accès aux systèmes de protection pour bon nombre de salariés et, globalement, l'augmentation du temps de travail ne sera pas de deux ans, mais d'un peu plus de six mois. Pour les 20 % de retraités percevant les pensions les plus faibles, le décalage sera même plutôt de l'ordre d'un trimestre.

Toujours au nom de la justice, nous devons donner plus de place au travail des seniors : c'est une condition du plein emploi et de la réussite de la réforme.

Si la formation et l'accompagnement de l'emploi des seniors ne relèvent pas de ce texte, c'est le cas des dispositions facilitant les transitions.

Nous simplifions l'accès à la retraite progressive, deux ans avant l'âge légal de départ, dispositif que nous ouvrons à la fonction publique. Nous facilitons l'accès au cumul emploi-retraite en le rendant contributif : aujourd'hui, un retraité qui occupe un emploi cotise pour l'assurance vieillesse sans pour autant en tirer de droits. Ainsi, nous autoriserons une seconde liquidation, qui permettra une revalorisation du niveau des retraites, qu'il s'agisse du régime de base ou des régimes complémentaires.

Nous allons créer un index seniors, que nous entendons appliquer à toutes les entreprises de plus de 300 salariés. Nous prévoyons un dispositif de sanctions financières, comparable à celui de l'index de l'égalité professionnelle femmes-hommes, pour les entreprises qui refuseraient cette obligation de publicité. À l'issue des discussions avec les représentants des employeurs et avec les syndicats, qui ont considéré cet index comme un outil intéressant, une obligation renforcée de dialogue social a semblé plus pertinente qu'une sanction financière en cas de non-respect d'objectifs sur la base des indicateurs et des évolutions connues. L'emploi des seniors a donc été réinscrit parmi les items de la gestion des emplois et des parcours professionnels, faisant l'objet d'une obligation de négociation triennale.

Il s'agit également d'une réforme de progrès.

Tout d'abord, nous entendons mieux prévenir l'usure professionnelle et, à cette fin, améliorer la prise en compte de la pénibilité.

Nous voulons faciliter et renforcer les droits acquis au titre du compte professionnel de prévention (C2P). Nous allons ainsi abaisser de 120 à 100 le nombre de nuits travaillées par an pour obtenir des points. Nous allons mieux protéger les travailleurs dits « poly-exposés ». Non seulement les points du C2P sont déplafonnés, mais ils pourront être utilisés pour financer un congé de reconversion. Grâce à ce dispositif, un salarié pourra arrêter son activité en restant rémunéré pour suivre une formation qualifiante lui permettant d'envisager une reconversion. Cette réorientation est souvent le meilleur moyen de prévenir la pénibilité et les conséquences de l'usure.

Nous voulons aussi travailler sur les trois critères ergonomiques dont nous avons constaté, en 2017, combien ils étaient difficiles à appliquer de manière individuelle, en particulier dans les petites entreprises : le port de charges lourdes, les postures pénibles et les vibrations mécaniques.

Nous souhaitons que les branches professionnelles négocient des accords de prévention de l'usure professionnelle sur la base d'une notification par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) des métiers qui sont, potentiellement, les plus exposés à la pénibilité. Cette branche sait le faire, en étudiant les taux d'accidentologie et la prévalence des maladies professionnelles, ou encore en s'appuyant sur un certain nombre de travaux, comme l'enquête Surveillance médicale et risques professionnels (Sumer). Ces accords de prévention pourront être cofinancés par la branche à hauteur de 1 milliard d'euros pendant le quinquennat, soit à un rythme cinq fois supérieur à ce que nous connaissons aujourd'hui.

Ces métiers feront l'objet d'un suivi médical renforcé articulé autour de la visite médicale professionnelle à 45 ans, adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, et d'une nouvelle visite obligatoire à 61 ans. Ainsi, ceux qui souffrent des conséquences de l'usure professionnelle seront sûrs de pouvoir bénéficier d'un départ anticipé.

Le chiffre de 100 000 départs anticipés pour problèmes physiques n'est pas acceptable. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de mesures de réparation ; il faut avant tout accéder à la retraite en bonne santé. C'est pourquoi la prévention reste l'une de nos priorités.

Cela étant, nous allons aussi faire en sorte que ce suivi médical renforcé permette des départs anticipés sous l'angle de la réparation : si efficaces soient-ils, les dispositifs de prévention ne pourront jamais concerner tout le monde. En outre, un certain nombre de travailleurs sont d'ores et déjà exposés à cette usure.

L'augmentation de la pension minimale traduit un engagement pris par le Président de la République lors de la campagne. Nous entendons garantir une pension minimale représentant 85 % du Smic pour une carrière entièrement cotisée à hauteur du Smic. Concrètement, nous allons revaloriser le minimum de pension de 100 euros par mois à compter du 1^{er} septembre 2023 ; il atteindra 1 200 euros par mois pour une carrière complète, ce qui passe par une revalorisation du minimum contributif majoré et du minimum contributif de base.

Pour que cette garantie soit pérenne, nous prévoyons une indexation sur le Smic du minimum de pension à la liquidation. Nous savons que 200 000 retraités par an, soit un quart des départs à la retraite, bénéficieront, grâce à cette réforme, d'une revalorisation. J'y insiste, cette dernière s'appliquera aussi aux retraites actuelles, ce qui représente 1,8 million de personnes.

Il s'agit, enfin, d'une réforme d'équité.

Améliorer la solidarité entre générations, c'est aller au bout de la promesse d'équité du régime par répartition. Voilà pourquoi nous entendons fermer certains régimes spéciaux de retraite, qui nous paraissent désormais archaïques ou source d'injustices.

Nous fermerons donc les régimes spéciaux de retraite de la RATP, des industries électriques et

gazières, des clercs et employés de notaires, de la Banque de France et du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Nous le ferons en respectant le contrat social : ces régimes seront uniquement fermés pour les personnes embauchées à compter du 1^{er} septembre 2023.

L'équité commande de demander à l'ensemble des actifs de travailler un peu plus longtemps : les entreprises salariant des personnels relevant des régimes spéciaux devront donc ouvrir très rapidement des négociations pour créer des périodes de convergence, comme après la réforme de 2010, et ainsi relever de deux ans l'âge de départ à la retraite.

Quant aux indépendants, ils doivent avoir les mêmes droits que les salariés pour un même montant de prélèvement. C'est pourquoi, parallèlement à l'examen de ce texte, nous engagerons la réforme de l'assiette sociale, pour la concrétiser dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024. Nous veillerons à ce que les indépendants réalisant une carrière complète bénéficient pleinement de la garantie de retraite minimale.

Enfin, cette réforme nous permet de mettre un terme à quelques irritants. Ainsi, nous proposons de mettre fin au processus d'unification du recouvrement entre l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), l'Agirc-Arrco et la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. - Il y a cinq ans que la majorité sénatoriale s'entend répondre, y compris de la part des ministres, que ce n'est pas le moment de mener cette réforme des retraites.

Nous ne sommes pas dogmatiques. C'est la réalité des budgets et la réalité démographique qui nous conduisent à dresser ce constat : nous ne pouvons pas maintenir tel quel le système de retraites par répartition. Or nous voulons préserver ce modèle qui nous est cher.

Tout d'abord, vous fondez la trajectoire de retour à l'équilibre du système de retraites à l'horizon 2030 sur un taux de chômage à 4,5 %. Certes, le chômage est en baisse, mais cette projection n'est-elle pas trop optimiste ? Ne faudrait-il pas examiner en détail d'autres scénarios ?

Ensuite, pouvez-vous détailler les mécanismes de solidarité interbranches prévus par le Gouvernement ? Ont-ils vocation à être renforcés lors de l'examen du texte ?

Vous prévoyez un fonds d'investissement dédié à la prévention de l'usure professionnelle financé par la branche AT-MP et doté de 1 milliard d'euros au cours du quinquennat. S'agit-il de dépenses nouvelles ou certaines dépenses de prévention existantes sont-elles réorientées vers le fonds ? Les agents chimiques dangereux seront-ils pris en compte à ce titre ?

Enfin, pourquoi reporter au PLFSS pour 2024 la refonte de l'assiette sociale des travailleurs indépendants ? Pouvez-vous confirmer que l'ensemble de ces assurés, y compris les non-salariés agricoles, seront concernés par cette mesure ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse. - Merci, Monsieur le Ministre, d'avoir rejoint les propositions de la majorité sénatoriale, même si nous avons privilégié un calendrier un peu plus modéré. En outre, nous souhaitons disposer d'éléments d'évaluation plus précis que le document de présentation de la réforme.

Les micro-entrepreneurs relevant du régime général bénéficieront du minimum contributif, contrairement, semble-t-il, aux allocataires de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav). Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ? Par ailleurs, allez-vous faire contribuer les régimes complémentaires au titre du minimum contributif ?

Pour ce qui concerne l'usure professionnelle, la visite médicale prévue à 61 ans est tout à fait intéressante ; peut-être même pourrait-elle intervenir plus tôt. Prévoyez-vous également une visite médicale ou sociale pour les personnes qui ne sont pas dans l'emploi ?

Prévoyez-vous un projet de loi « travail » pour définir un certain nombre de mesures en faveur de

l'emploi des seniors, parallèlement à ce texte qui est de nature budgétaire ?

Pour ce qui concerne les carrières longues, les personnes ayant commencé à cotiser entre 16 et 18 ans devront atteindre quarante-quatre années de cotisation à compter de la génération 1965 : il me semble difficile d'expliquer aux personnes concernées qu'elles devront travailler plus longtemps que les autres. Pourquoi les y contraindre ?

Avec cette réforme, vous annoncez qu'il ne sera plus nécessaire de finir dans un emploi relevant de la catégorie active pour bénéficier de ses avantages ; or il nous semble que c'est déjà le cas. C'est la réponse que nous apportent un certain nombre de caisses, de même que les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. - La réforme est censée s'appliquer au 1^{er} septembre prochain : pour certaines collectivités territoriales et certaines entreprises, une entrée en vigueur si rapide pose problème. Le tuilage entre le futur retraité et son remplaçant exige parfois d'anticiper le départ d'un an ; ce choix risque de compliquer l'organisation de beaucoup de structures. De même, les enseignants ne peuvent pas partir en cours d'année.

Le coût d'une cotisation vieillesse dé plafonnée, envisagée par le passé, par exemple jusqu'à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (Pass), a-t-il fait l'objet d'évaluations ?

En outre, pouvez-vous nous confirmer que la revalorisation des retraites minimales concerne les polypensionnés ?

Pour ce qui concerne les régimes spéciaux, peut-on envisager des conventions de compensation avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pour que les cotisations des nouveaux entrants permettent de financer les pensions, sur le modèle de ce qui a été fait pour la SNCF ? Que va devenir le solde de la caisse de retraite de la Banque de France, qui représente tout de même un peu plus de 15 milliards d'euros ?

En matière de droits familiaux, prévoyez-vous d'aller plus loin pour, à tout le moins, ne pas dissuader les femmes d'avoir des enfants ? Pour rétablir l'équilibre du système de retraites par répartition, il faut inverser la courbe, actuellement décroissante, du nombre d'actifs. Envisagez-vous des actions complémentaires ? Dans cet esprit, le fonds de réserve des retraites devrait être sanctuarisé ; c'est le moyen de se prémunir de futurs chocs démographiques, comme celui que l'on connaît aujourd'hui.

Enfin, depuis cinq ans, je suis particulièrement vigilante à la retraite des élus, en particulier des élus percevant des indemnités inférieures à la moitié du plafond mensuel de la sécurité sociale, à savoir 1 833 euros. Depuis 2013, ceux qui perçoivent des indemnités supérieures à la moitié du plafond relèvent de toutes les cotisations et ont des droits à la retraite pleins et entiers ; les autres n'acquittent que la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Ils cotisent à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), et non à la retraite de base. Or nombre de maires et d'adjoints réduisent leur activité professionnelle pour exercer ces fonctions et, lorsqu'ils font valoir leurs droits à la retraite, ils ne peuvent même pas racheter de trimestres. J'espère que la réforme mettra fin à cette injustice.

M. Olivier Dussopt, ministre. - Madame la rapporteure générale, nous prévoyons un retour à l'équilibre en 2030 en retenant l'hypothèse de productivité dite « centrale ». Un taux de chômage à 4,5 % est effectivement optimiste et, pour l'atteindre, nous devons poursuivre des politiques d'emploi très actives. Il nous a semblé difficile de retenir un scénario plus pessimiste, impliquant des mesures paramétriques plus rapides et plus amples, à nos yeux difficiles à mettre en oeuvre.

J'en viens à la solidarité interbranches. La branche AT-MP a la caractéristique d'être particulièrement excédentaire. À l'horizon 2026, cet excédent est estimé à 3,3 milliards d'euros, une fois retranché le transfert à la branche maladie traditionnellement adopté dans le cadre des PLFSS.

Si 200 millions d'euros sont dépensés en faveur du fonds de prévention de l'usure professionnelle, il restera 3,1 milliards d'euros ; et si nous réduisons de 1 milliard d'euros les cotisations AT-MP des employeurs, l'excédent restera de l'ordre de 2 milliards d'euros, ce qui est raisonnable et même confortable. Cette réduction de cotisations serait compensée par une hausse de 0,12 point de la cotisation Cnav des employeurs, représentant elle aussi 1 milliard d'euros ; la mesure serait donc neutre pour les employeurs, mais elle permettrait de dégager des recettes pour la Cnav.

Les risques ergonomiques sont la priorité des accords de prévention de l'usure professionnelle. Bien sûr, l'exposition aux agents chimiques ne doit pas être sous-estimée. Pour nous, cette question relève plus de la sécurité que de la pénibilité, ce qui suppose avant tout des normes d'interdiction, mais je reste tout à fait ouvert au débat sur ce point.

Si la refonte de l'assiette de cotisations sociales des indépendants ne figure pas dans ce texte, c'est parce qu'elle n'aura pas d'effet sur les comptes sociaux de 2023. En outre, elle exige un travail technique que nous ne pouvions pas mener dans les délais qui nous étaient imposés.

Nous travaillons actuellement avec les partenaires sociaux, en particulier les employeurs les plus impliqués dans la gestion du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), pour que les meilleures protections soient assurées. Ces sujets ne sont pas de nature législative, mais réglementaire. Ils supposent un certain nombre d'autorisations ministérielles. Quant aux salariés agricoles, ils bénéficieront pleinement des mesures décidées au titre du régime général.

Monsieur Savary, pour éclairer les débats et ouvrir un certain nombre de discussions, nous avons tenu à fournir le rapport d'évaluation que vous évoquez. De plus, nous avons l'obligation d'assortir chaque mesure d'une fiche d'impact ; c'est le cas pour tout PLFSS. Le secrétariat général du Gouvernement est censé avoir transmis ces documents aux deux assemblées ; je vais m'assurer qu'ils ont bien été communiqués au Sénat.

La garantie de la retraite minimale à 85 % du Smic ne s'applique pas aux micro-entrepreneurs relevant de la Cipav ni aux professions libérales. Ces régimes particuliers n'ont jamais instauré de minimum de pension : il est difficile de relever un minimum qui n'existe pas. C'est peut-être un point à travailler avec eux.

Les régimes complémentaires ne seront pas mis à contribution directement : nous procédons par augmentation du minimum contributif.

Je vous le confirme, d'ici à l'été prochain, nous proposerons au Parlement un texte relatif au travail et à l'emploi. Nous y traiterons non seulement de l'emploi et de la formation des seniors, mais aussi de la mise en oeuvre de France Travail, de l'accompagnement amélioré et renforcé des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou encore de la formation professionnelle pour compléter l'ouvrage autant que nécessaire.

Au sujet des catégories actives, nous avons raison tous les deux. Certains cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et certains corps de l'État sont soumis à la clause d'achèvement, d'autres non. En la supprimant, nous permettrons à tout agent public travaillant dans une catégorie active de finir sa carrière dans un emploi dit « sédentaire » sans perdre ses droits au départ anticipé.

La réforme Touraine de 2013 a porté la durée de cotisation de quarante-deux à quarantetrois ans ; nous en accélérons la mise en oeuvre. Actuellement, pour bénéficier du départ à 58 ans, il faut non seulement avoir travaillé cinq trimestres avant 16 ans, mais aussi présenter une durée de cotisation égale à la durée minimale obligatoire augmentée de deux ans. Nous ramenons cette durée à un an, y compris pour tenir compte de la mise en oeuvre progressive de la réforme Touraine.

En réalité, notre réforme réduit l'écart entre la durée de cotisation minimum pour une pension à taux plein et la durée de cotisation effective des différents actifs : cet écart a pu atteindre huit ans par le passé, notamment avant la reconnaissance des carrières longues, en 2003.

Du reste, la durée d'affiliation au régime permettant de bénéficier d'une pension à taux plein n'a

jamais été un plafond, c'est un minimum, un plancher. Dans le système actuel, sur les 800 000 départs par an, 180 000 sont le fait d'assurés ayant plus de trimestres que nécessaire pour avoir une retraite à taux plein. Nous réduisons fortement l'écart entre ceux qui ont commencé à travailler tôt et ceux qui ont commencé plus tard.

Madame Vermeillet, le délai de six mois pour la mise en oeuvre de la réforme est classique pour les réformes des retraites. Cela permet d'atteindre nos objectifs d'équilibre de la réforme ; le relèvement de trois mois de l'âge permettant d'ouvrir les droits n'est pas la seule mesure qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre prochain : la disposition concernant le minimum de pension, pour le stock comme pour le flux, celle qui concerne les carrières longues et toutes les mesures de progrès, de justice, le seront également.

Sur le déplafonnement des cotisations, nous ne souhaitons pas aller au-delà de ce qui existe - 2,3 % de plus que le plafond de la sécurité sociale -, parce que cette mesure s'inscrit bien dans un système universel d'acquisition de points mais fonctionne moins bien dans un système fondé sur la validation de trimestres.

Les polypensionnés seront éligibles au minimum de pension, je vous le confirme. J'ai toutefois une incertitude sur ceux dont une partie de la carrière relève de la Cipav ; je regarderai ce point de plus près.

Pour les régimes spéciaux, il n'y a aucun risque de soutenabilité financière. Les flux à organiser seront précisés dans le PLFSS pour 2024. Les régimes spéciaux et autonomes conserveront la pleine possession de leurs réserves, car le fait de ne pas être inclus dans un système universel ne pose pas la question de la mutualisation des réserves.

Enfin, sur les droits familiaux, nous avons prévu la création d'une assurance vieillesse pour les aidants, ainsi que la prise en compte des trimestres cotisés au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer, l'AVPF, pour l'éligibilité au départ anticipé pour carrière longue ou au minimum de pension. Il y a des attentes sur certains aspects de la pension de réversion, et le Sénat et l'Assemblée nationale souhaitent majoritairement une harmonisation des droits. La maternité permet de valider quatre trimestres dans le régime général mais seulement deux dans la fonction publique. Cela pouvait s'expliquer quand les carrières de la fonction publique étaient plus linéaires que celles du privé, mais cela se justifie moins aujourd'hui. Ces trimestres de maternité étaient liés à des interruptions d'activité ; aujourd'hui, il peut y avoir cumul de validation de trimestres pendant la même période du fait des systèmes d'indemnisation des périodes de congé maternité. Il y a un travail long et complet à faire sur le sujet. Nous avons saisi le COR sur cette question.

Nous ne toucherons pas au fonds de réserve, qui est très bas, autour de 5 milliards d'euros.

Sur les élus, des dispositions ont été prises. Une lettre ministérielle de mars 2022 a réglé quelques situations mais il faut continuer d'y travailler. Nous étudions la question des rachats de trimestres non cotisés du fait de l'exercice de mandats pour réparer cette inégalité de traitement importante.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. - Je vous remercie de vos bilans d'étape et de la masse d'informations que vous nous fournissez. Le groupe Union Centriste est d'accord sur la nécessité d'engager cette réforme. Les études du COR sont claires : si l'on ne fait rien, le cumul des déficits nous conduira à une dette abyssale de plusieurs centaines de milliards d'euros en 2050. On ne peut pas ne pas réagir.

J'aimerais des précisions sur les mesures sociales que vous envisagez.

Pour la retraite minimale, vous parlez de 1 200 euros brut, par référence à 85 % du Smic net, qui s'élève à 1 150 euros. Pourriez-vous détailler ce point ?

Pour les carrières longues, ne pourrait-on pas imaginer que tous ceux qui ont travaillé avant l'âge de 20 ans puissent partir après quarante-trois années de cotisation ?

Pour la pénibilité, les trois critères « ergonomiques » qui seront ré-instaurés ouvriront-ils des droits nouveaux, comptabilisés en points, dans le compte professionnel de la prévention (C2P) ? Puisque l'on déplaçonne, ne pourrait-on pas imaginer que les 10 points supplémentaires au-dessus de 100 donnent droit à des trimestres pour un départ anticipé ?

Il faut encore travailler sur la question de l'emploi des seniors. Pour ma part, je suis plutôt favorable à des incitations, à des primes, qu'à des sanctions, car, sans cela, les effets seront plus incertains. Vous évoquez la création de 300 000 emplois à l'horizon de 2030 et vous indiquez que 100 000 emplois rapportent 1 milliard d'euros. Je m'étonne que cela ne soit pas comptabilisé dans les recettes du projet.

Pour les droits familiaux et conjugaux, il faut harmoniser les règles entre privé et public, c'est une question de justice.

J'ai une question sur les dépenses : comment allons-nous amender le texte malgré les règles de recevabilité de l'article 40 de la Constitution ? Il vous faudra faire preuve d'ouverture d'esprit. Vous dites vouloir construire la loi avec le Parlement ; comment vous y prendrez-vous ?

Pour ce qui concerne les recettes, il faut prévoir une « clause » de revoyure en 2027. Les bases du financement sont difficiles à déterminer avec précision. Les scénarios peuvent varier en fonction de la productivité, du taux de chômage, de la croissance, etc. Il faudra donc vérifier, en 2027, où nous en serons rendus. Vous visez l'équilibre en 2030 ; il faudrait vérifier en amont si la trajectoire est respectée et si, nous nous trouvons au-dessus d'icelle, on pourrait envisager de reporter, voire d'abandonner l'application de l'horizon de 64 ans.

Pour finir, je souhaite vous suggérer quelques pistes de recettes supplémentaires. Vous avez fermé la porte à l'augmentation du taux de cotisation employeur, mais 1 % de cotisation pour 30 millions de cotisants rapporte 9 milliards d'euros, donc une augmentation d'un tiers de point représente déjà 3 milliards d'euros ! Le rendement est considérable et le coût est faible : ce tiers de point représente 100 euros par salarié par an ! Pour une entreprise de 10 salariés, c'est 1 000 euros par an, autant dire trois fois rien !

Par ailleurs, vous envisagez de transférer des recettes de cotisations de la branche AT-MP vers la branche vieillesse, mais le transfert annuel de 1 milliard d'euros de la branche AT-MP vers la branche maladie pourrait aussi être réorienté vers la branche vieillesse. Au reste, la fraude à l'assurance maladie est si élevée qu'elle pourrait facilement compenser ce milliard d'euros.

Mme Monique Lubin. - Je ne détaillerai pas tout ce que m'inspire ce projet de loi, nous le ferons en séance publique.

Pourquoi n'avoir pas déposé un véritable projet de loi sur les retraites ? Vous évoquez toutes sortes de mesures d'accompagnement, mais soit elles seront prises par décret - or les décrets, soit ne sont pas pris, soit réservent de mauvaises surprises -, soit elles feront l'objet d'un projet de loi supplémentaire. Cela étant dit, je vous pose la question, mais je sais pourquoi vous passez par un projet de loi de financement de la sécurité sociale : pour des raisons de politique politicienne. Je le déplore...

J'en viens aux questions de fond. Le fait de reculer l'âge de départ à 64 ans entraînera mécaniquement des économies de surcote. Envisagez-vous d'améliorer le système de décote, notamment pour les femmes ?

La loi Touraine a permis aux anciens apprentis de valider leurs trimestres d'apprentissage pour la retraite à partir de 2014. Pourrait-on envisager d'étendre cette mesure aux années antérieures ?

Vous allez comptabiliser pour la retraite les trimestres travaillés dans le cadre de travaux d'utilité collective (TUC), je m'en réjouis. Dans quelles conditions ?

J'aborde la question des bonifications pour enfant. Les femmes bénéficient de 8 trimestres par

enfant. Cela leur permet de toucher une retraite à taux plein en partant avant l'âge légal. Pour les femmes qui devront travailler davantage, ces trimestres supplémentaires n'auront plus d'utilité. Quelle compensation, quel soutien à la maternité, envisagez-vous ?

Je ne comprends pas bien d'où vient le montant de 1 200 euros de minimum de pension. Je pensais qu'il s'agissait de 85 % du Smic, en prenant en compte retraite de base et complémentaire, mais on parle maintenant de minimum contributif. Pourriez-vous m'expliquer ce point ?

Mme Mélanie Vogel. - Ma première question porte sur le montant de 1 200 euros, censé rehausser le niveau des petites retraites. D'abord, il s'agit en réalité non pas de 1 200 euros mais de 1 193 euros ; surtout, beaucoup de personnes ciblées par cette mesure ne toucheront pas, en réalité, une pension de ce niveau. Pouvez-vous nous préciser combien de personnes, parmi celles qui sont ciblées, toucheront réellement, *in fine*, une retraite de 1 200 euros ?

L'étude d'impact montre que les femmes seront en moyenne plus touchées par l'augmentation de la durée de cotisation. Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que cela ne creusait pas les inégalités mais que cela rétablissait au contraire l'équité. Est-ce à dire que les femmes bénéficient aujourd'hui d'un avantage indu concernant leur durée de cotisation, sachant que leur pension est en moyenne inférieure de 40 % à celle des hommes ?

Enfin, je suis d'accord avec vous sur l'exposition aux substances chimiques dangereuses : je préférerais, moi aussi, que tout le monde soit en bonne santé. Mais le Gouvernement a-t-il prévu des mesures visant à éviter l'exposition des salariés à ces substances, afin de rendre ce critère obsolète ?

Mme Corinne Féret. - Dans le débat sur le projet de loi, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain aura beaucoup à dire sur cette réforme injuste, brutale et inutile.

Je veux vous interroger, monsieur le ministre, sur la pénibilité. Les cotisations vieillesse employeur doivent être augmentées par votre réforme et cette augmentation doit être compensée par la baisse des cotisations de la branche AT-MP, qui bénéficie d'un excédent important. Mais cet excédent est aussi lié à la sous-déclaration des AT-MP, dont le traitement est alors financé par la branche maladie. Ces sous-déclarations, en forte hausse, représentent entre 1,2 milliard et 2 milliards d'euros par an. La branche AT-MP reverse, en compensation, un montant à l'assurance maladie, mais en se fondant sur l'estimation basse, alors qu'il faudrait s'appuyer sur l'estimation haute. Cet excédent est donc à nuancer.

D'ailleurs, plusieurs groupes ont demandé, lors de l'examen du PLFSS pour 2023, une augmentation des crédits affectés à la prévention des risques professionnels, à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et à l'indemnisation des victimes de l'amiante, du chlordécone et même du covid. Voilà à quoi cet excédent devrait être affecté : à des besoins réels.

Le Gouvernement se propose, dites-vous, de faire plus et mieux en faveur des carrières pénibles, mais, en 2017, le gouvernement de M. Macron s'est précipité pour retirer du compte pénibilité quatre critères sur dix, et non des moindres : je pense notamment au port de charges lourdes et à l'exposition aux vibrations. Ces quatre critères seront-ils réintégrés ?

Vous proposez donc la création d'un fonds de 1 milliard d'euros pour accompagner la prise en compte de la pénibilité, mais l'excédent de la branche AT-MP est surestimé, le transfert à la branche assurance maladie est sous-estimé et il devrait y avoir plus d'actions de sensibilisation pour que les AT-MP soient tous déclarés.

Mme Raymonde Poncet Monge. - Vous affirmez que la réforme rapportera 18 milliards d'euros dont 12 milliards - deux tiers - devant financer le rétablissement des comptes des retraites et 6 milliards - un tiers - devant financer les mesures de compensation. Mais il y a un point aveugle dans votre analyse : où sont passés les 3,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires que votre réforme va entraîner, selon le COR ? Selon moi, le tiers du surcroît de recettes destiné aux « améliorations » ne vient que compenser des dépenses induites dans d'autres branches, de chômage ou de revenu de solidarité active.

Votre réforme est non pas « rapide », comme le disait Mme Vermeillet, mais brutale. En effet, sur qui pèseront ces économies ? Sur les 55-61 ans. Or que font ces personnes ? La moitié d'entre elles est en emploi, mais un quart n'est ni en emploi ni en retraite : elles sont soit au RSA, soit en inactivité, soit au chômage. Ces personnes ne bénéficieront pas de toutes vos mesures en faveur des seniors, pour eux, la prolongation de la durée de cotisation allonge la durée du sas de précarité, car leur taux de retour à l'emploi est catastrophique, autour de 30 %.

Soit dit en passant, le gain de 6 milliards d'euros consacrés à l'amélioration représente juste ce que les travailleurs paient pour l'amélioration de leur système, mais un acteur a disparu : l'employeur. Les salariés travailleront donc plus pour se payer le peu d'améliorations que vous consentez.

Le transfert de la branche AT-MP à la branche vieillesse est-il si neutre pour l'employeur ? En effet, les cotisations vieillesse font l'objet de larges exonérations patronales contrairement aux cotisations AT-MP.

Vous convoquez souvent la compétitivité pour justifier votre réforme - je crois surtout que vous souhaitez défendre la profitabilité des entreprises - mais vous justifiez aussi le refus d'augmenter les cotisations par la défense du pouvoir d'achat. Je vous en conjure : cessez de parler au nom des salariés ! Si vous leur demandez ce qu'ils veulent, vous constaterez que 59 % des Français préfèrent une augmentation des cotisations à l'allongement brutal de la durée de cotisation que vous proposez. De manière générale, trois personnes sur quatre sont contre la baisse des prélèvements obligatoires s'ils sont associés à une baisse des droits sociaux. Les Français préfèrent que les gains de productivité soient consacrés à un accroissement du temps libre qu'à leur pouvoir d'achat.

Mme Annick Jacquemet. - Je suis régulièrement interpellée sur les différences de traitement, entre privé et public, relatives aux pensions de réversion. Dans le privé, le taux de réversion est plus avantageux, mais, si le défunt exerçait dans le privé, la pension de réversion est soumise à des conditions d'âge et de ressources qui n'existent pas dans le public. Cela suscite un grand sentiment d'injustice. Qu'est-ce qui est prévu pour aménager ces règles ? Pourrait-on atténuer l'effet de seuil au moyen d'un pourcentage ?

M. Olivier Dussopt, ministre. - Monsieur Vanlerenberghe, la pension minimale à l'issue d'une carrière complète cotisée au Smic sera bien fixée à près de 1 200 euros brut, ce qui correspond à 85 % du Smic net à fin 2023. Le montant exact dépendra du montant du Smic année après année. Le seul prélèvement qui s'appliquera sur cette pension sera la CSG. On ne peut pas déterminer, individu par individu, le taux de CSG appliqué, car celui-ci dépend du niveau de ressources du foyer fiscal et non du niveau de la retraite. On peut imaginer que les titulaires de la pension minimale appartiendront plutôt aux foyers assujettis aux taux les plus faibles, mais il peut y avoir des exceptions.

Sur la durée de cotisation, j'ai répondu à votre question précédemment : nous sommes dans une logique de rapprochement maximal des durées de cotisation effectives des assurés, afin que la durée minimale pour accéder à la retraite à taux plein ne soit pas exagérément allongée. La suppression de telle ou telle condition coûterait rapidement plusieurs centaines de millions d'euros.

Vous m'interrogez sur le lien entre la prise en compte des trois nouveaux critères ergonomiques, par la signature d'accords de branche sur la prévention, et le suivi médical permettant des départs anticipés. En effet, le dispositif est organisé autour de la prévention et du suivi médical. Si nous faisons un lien entre ces trois critères ergonomiques et le C2P, cela reviendrait à dire que l'exposition à ces trois risques serait source d'acquisition de points au titre du C2P, ce qui donnerait droit à un départ anticipé sans avis médical. Nous n'avons pas su résoudre ce point de désaccord avec les organisations syndicales réformatrices : notre dispositif permet des départs anticipés, donc une forme de réparation, comme l'utilisation des points C2P, en tenant compte de l'effectivité de l'exposition à ces trois critères ergonomiques.

Prenons un exemple, celui du métier de menuisier, qui est concerné par la pénibilité. Quand on l'exerce sur une charpente, dans des chantiers extérieurs, dans le froid ou la chaleur, avec de la

manipulation directe, les notions de port de charges lourdes, d'exposition aux vibrations et de postures pénibles sont évidentes et exigent réparation. En revanche, si on l'exerce dans un atelier, avec une température contrôlée et sur une machine à commande numérique, le degré de pénibilité est très différent. Le suivi médical renforcé et individuel permettra de tenir compte de la pénibilité effective. De même, être aide-soignant dans un établissement doté de matériel de transport des malades n'expose pas à la même pénibilité que le fait de travailler dans un établissement sans équipements de ce type. Le suivi médical permet d'apporter une réponse différenciée selon les expériences.

Je vous le confirme aussi, la maquette financière de la réforme intègre bien les recettes liées aux emplois créés dans les recettes de la Cnav.

Sur votre proposition de « clause » de revoyure, le Gouvernement souhaite adopter une trajectoire de relèvement de l'âge permettant d'assurer l'équilibre à l'horizon de 2030. Cela étant dit, le Parlement peut tout à fait prévoir des mécanismes de suivi de l'application de la loi, quel que soit d'ailleurs l'avis du Gouvernement ; pour ma part, j'y suis favorable.

L'application de l'article 40 de la Constitution ne relève pas du Gouvernement. En outre, elle ne dépend non pas de la nature du texte mais de la nature des amendements. Vous me demandez de faire preuve d'ouverture d'esprit ; en effet, certains amendements exigeront une telle ouverture d'esprit. J'ai indiqué hier à l'Assemblée nationale que nous étions ouverts à des systèmes permettant de faciliter le rachat de trimestres pour études longues ou pour les stages. Cette déclaration publique faite au nom du Gouvernement a vocation à lever par anticipation le risque d'irrecevabilité au titre de l'article 40.

Mme Lubin m'a interrogé sur la nature du texte. Si nous avons opté pour un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, c'est que la quasi-totalité des dispositions présentées ont un impact - dépenses ou recettes - sur les comptes sociaux.

Vous demandez l'aménagement de la décote ; elle est déjà aménagée par les mesures que nous proposons. Maintenir l'âge de suppression de la décote à 67 ans, soit trois ans après le nouvel âge d'ouverture des droits, est une première : chaque relèvement de l'âge de départ s'était accompagné d'un relèvement de l'âge de suppression de la décote. Ainsi la décote, qui peut à l'heure actuelle atteindre 25 %, sera-t-elle limitée à 15 %. Voilà un premier aménagement, peut-être insuffisant à vos yeux ; c'est une mesure de protection de celles et ceux qui n'ont pas une carrière complète.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la question des trimestres d'apprentissage ; je vois d'ores et déjà deux questions dans votre intervention, madame la sénatrice.

Premièrement, les trimestres d'apprentissage réalisés avant 2014 - à cette date, les rémunérations afférentes ont été relevées de sorte que chaque trimestre d'apprentissage puisse être validé comme un trimestre de retraite - pourront-ils être pris en compte ? Soit les apprentis auront cotisé à hauteur de 150 heures par trimestre au niveau du Smic de l'époque - cela nécessite de reconstituer les carrières -, soit, possibilité peut-être moins attrayante, on pourrait envisager d'autoriser et de faciliter le rachat de trimestres réalisés au titre de l'apprentissage lorsque ceux-ci n'ont pas donné lieu à cotisations ou à des cotisations sur des niveaux de rémunération très bas, comme cela a pu être le cas voilà fort longtemps.

La bonification pour enfant est actuellement de quatre trimestres supplémentaires dans le régime général contre deux dans la fonction publique. Je suis très ouvert à ce qu'une réflexion soit menée sur les droits familiaux de manière générale, y compris sur les pensions de réversion, madame Jacquemet - en la matière, treize régimes coexistent, et autant d'injustices et d'inégalités. Nous avons saisi le COR de cette question.

Concernant le niveau minimum de pension, comme je l'ai dit à M. Savary, il ne s'agit pas d'une allocation ou d'une garantie différentielle, mais d'un relèvement du minimum contributif. Nous faisons le choix de relever de 75 euros le minimum contributif majoré, accessible à tout assuré ayant

cotisé 120 trimestres, c'est-à-dire trente ans, et de 25 euros le minimum contributif de base. C'est ce mixte qui permet de couvrir le plus de monde possible, et notamment les carrières hachées : des personnes qui ont connu une carrière incomplète auront accès à tout ou partie de cette revalorisation.

Pour les carrières complètes, la hausse serait de 100 euros, ce qui permet de passer d'environ 1 063 euros actuellement à 1 170 euros immédiatement et, selon nos prévisions, 1 193 euros en septembre ; 7 euros, madame Vogel, nous savons que cela compte. Vous aurez d'ailleurs noté que je prends toujours la précaution d'évoquer une retraite minimale de « près » de 1 200 euros, car je sais pertinemment que le chiffre est plutôt de 1 193 euros.

Mme Monique Lubin. - Il y a donc deux dispositifs ?

M. Olivier Dussopt, ministre. - Non, il n'y en a qu'un, articulé autour du minimum contributif, le Mico majoré étant revalorisé de 75 euros brut pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic et le Mico de base, plus facilement accessible, de 25 euros brut, ce qui permet d'augmenter les pensions de personnes dont les carrières sont très incomplètes, en deçà des 120 trimestres validés. C'est ainsi que l'on obtient 1 200 euros brut.

Le système que nous proposons permet de revaloriser la petite pension de 200 000 nouveaux assurés par an, c'est-à-dire un départ sur quatre, pour un montant qui va varier de 25 ou 30 euros jusqu'à 100 euros - je ne dispose pas, à l'instant où je vous parle, d'un chiffre tout à fait précis.

Mme Vogel m'a demandé si je considérais que les trimestres validés au titre de la maternité provoquaient un avantage indu. Un débat très apaisé peut et doit avoir lieu sur l'harmonisation des droits familiaux. Ma réponse est qu'il n'y a pas, en la matière, d'avantage indu, mais une situation que l'on peut décrire sans qu'il soit question pour autant de la remettre en cause : la validation de quatre trimestres supplémentaires accordés aux femmes au titre de la maternité était pensée pour compenser les trimestres non travaillés du fait de l'arrêt d'activité, donc de cotisation, le temps d'élever un enfant pendant une année. Actuellement, une femme indemnisée par l'assurance maladie pendant son congé maternité a en définitive la possibilité, pendant l'année de naissance de l'enfant, de valider quatre trimestres en cotisant comme toute personne en activité, auxquels s'ajoutent quatre trimestres de majoration pour maternité, et même, le cas échéant, quatre trimestres supplémentaires au titre de l'éducation de l'enfant, qui peuvent être répartis librement entre les parents - à défaut de répartition volontaire avant les 4 ans de l'enfant, ils sont attribués automatiquement à la mère.

Ainsi s'explique la différence d'âge effectif de départ : à carrière identique, nous constatons que les femmes partent en retraite plus jeunes que les hommes. La réforme que nous portons, par l'effet conjugué du relèvement de l'âge de départ - je souscris à la démonstration de Mme Vogel sur ce point - et de la mise en oeuvre de la réforme de 2013, c'est-à-dire de l'augmentation de la durée de cotisation, va entraîner un rapprochement des âges effectifs de départ respectifs des femmes et des hommes : de six mois, la différence devrait passer à deux mois à l'horizon 2030. C'est ce qui m'a amené à dire que les femmes ne travailleraient pas plus tard ni plus longtemps que les hommes à l'issue de cette réforme.

Cette réforme a aussi des effets sur les pensions. Concernant la génération 1972, par exemple, nous estimons que le niveau moyen de revalorisation des pensions tournera autour de 650 euros par an ; 30 % des femmes assurées bénéficieront d'une revalorisation de leur pension du fait de la réforme. C'est justice compte tenu de l'écart actuel entre les pensions des femmes et celles des hommes.

Quelques mots sur les risques chimiques : j'aurai l'occasion d'évoquer avec Mme Vogel les valeurs limites d'exposition professionnelle définies par l'Union européenne, laquelle pose un cadre particulièrement protecteur, vers lequel nous convergeons.

Je réponds à Mme Féret sur le *swap* de cotisations entre la branche accidents du travail et maladies professionnelles et la branche vieillesse. À l'heure actuelle, la branche AT-MP consacre environ 40 millions d'euros par an à la prévention de la pénibilité ; le fonds que nous allons déployer est

doté de 1 milliard d'euros sur le quinquennat, soit 200 à 250 millions d'euros par an : le changement d'échelle, en la matière, est incontestable, d'autant qu'il faut y ajouter la mobilisation, dans le cadre du PLFRSS, d'une enveloppe de 500 millions d'euros sur le quinquennat - 100 millions d'euros par an - pour financer un fonds de prévention de la pénibilité des carrières des soignants, ciblant les métiers des aides-soignants et des infirmiers.

Mes collègues chargés de ces sujets vont ouvrir une discussion avec les employeurs territoriaux afin d'imaginer un fonds permettant de prévenir l'usure professionnelle dans la fonction publique territoriale, notamment pour les fonctionnaires de catégorie C, parmi lesquels on observe un nombre de départs anticipés pour incapacité ou inaptitude particulièrement important. L'action de prévention de la pénibilité ne s'arrête donc pas à 1 milliard d'euros.

Tout cela ne remet pas du tout en cause le fonctionnement de la branche AT-MP. Je ne partage d'ailleurs pas l'inquiétude qui s'est exprimée quant à la minoration des transferts vers la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). Nos prévisions, 3,3 milliards d'euros d'excédents en 2026, sont calculées après les transferts de 1 milliard ou 1,2 milliard d'euros - cela dépend des années - votés en PLFSS. Ces 3,3 milliards d'euros peuvent évidemment absorber 200 millions d'euros par an de prévention de la pénibilité ; et si nous en prélevons 1 milliard d'euros, il reste encore 2 milliards, sur 17 milliards d'euros gérés par la branche AT-MP.

Si nous ne faisons rien de ce que nous prévoyons, la branche AT-MP sera excédentaire à hauteur de 20 % de ses recettes annuelles, excédent pour le moins inutile : du point de vue de la protection sociale, mieux vaut mobiliser ces fonds.

Madame Poncet Monge, je tiens à vous rassurer : nous connaissons bien les dépenses induites, puisque tous les chiffres que vous avez évoqués viennent des services du ministère du travail, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) pour ce qui concerne le chômage, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour ce qui concerne la maladie.

Au chapitre des mesures d'accompagnement que j'ai évoquées, la disposition consistant à maintenir l'âge de départ à taux plein sans décote à 62 ans pour les personnes qui partent pour incapacité ou inaptitude et à 55 ans pour les travailleurs handicapés nous permet d'éviter l'effet de transfert que vous évoquez. Dans toutes les réformes précédentes - c'était le cas en 2010 -, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits s'était accompagné d'un relèvement de l'âge de départ sans décote pour ces catégories de population dites fragiles. Ne pas le faire évite précisément l'effet induit sur les autres branches tel que constaté dans le bilan de l'application de la réforme de 2010. Notre maquette intègre donc d'ores et déjà cette difficulté relative aux effets de transferts vers l'assurance chômage et l'assurance maladie.

Je précise également que nous avons tenu compte de l'existence d'allègements de cotisations Cnav : à cet égard, la réforme sera neutre pour les employeurs.

Pour conclure, madame Jacquemet, la totalité de votre propos concernant les pensions de réversion est juste ; un travail très approfondi est indispensable sur ce sujet. Je forme le vœu que le débat parlementaire nous permette d'améliorer la prise en compte de situations peu fréquentes mais très injustes ; je pense notamment à la possibilité d'attribuer une pension de réversion aux orphelins, en particulier aux orphelins handicapés, qui se trouvent souvent dans une situation dramatique. Il doit être possible, sur ce genre de questions, de construire des consensus sans attendre ce travail plus global sur les droits familiaux.

Mme Catherine Deroche, présidente. - Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps de répondre précisément à toutes ces questions complexes. Nous vous donnons rendez-vous lors de l'examen du texte au Sénat.

La réunion est close à 19 h 20.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site](#)

du Sénat.