

N° 307
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2024

PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir un mode de calcul juste et équitable
des pensions de retraite de base des travailleurs non salariés
des professions agricoles,*

PRÉSENTÉE

Par M. Philippe MOUILLER, Mme Pascale GRUNY, MM. Bruno RETAILLEAU, Laurent DUPLOMB, Christian BRUYEN, Mme Marie-Do AESCHLIMANN, MM. Jean-Claude ANGLARS, Jean BACCI, Philippe BAS, Arnaud BAZIN, Mme Catherine BELRHITI, M. Bruno BELIN, Mmes Nadine BELLUROT, Martine BERTHET, M. Étienne BLANC, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, M. François BONHOMME, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Gilbert BOUCHET, Jean-Marc BOYER, Mme Valérie BOYER, MM. Max BRISSON, Laurent BURGOA, Alain CADEC, Christian CAMBON, Mmes Agnès CANAYER, Marie-Claire CARRÈRE-GÉE, Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Pierre CUYPERS, Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Dominique de LEGGE, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mmes Patricia DEMAS, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Gilbert FAVREAU, Christophe-André FRASSA, Mme Laurence GARNIER, M. Fabien GENET, Mmes Frédérique GERBAUD, Béatrice GOSSELIN, Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Daniel GREMILLET, Jacques GROSPERRIN, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Mmes Corinne IMBERT, Lauriane JOSENDE, Else JOSEPH, MM. Khalifé KHALIFÉ, Roger KAROUTCHI, Christian KLINGER, Marc LAMÉNIE, Mme Florence LASSARADE, MM. Daniel LAURENT, Ronan LE GLEUT, Mme Sylvie VALENTE LE HIR, MM. Antoine LEFÈVRE, Henri LEROY, Mmes Vivette LOPEZ, Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Thierry MEIGNEN, Mme Marie MERCIER, M. Damien MICHALLET, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Alain MILON, Mme Laurence MULLER-BRONN, M. Georges NATUREL, Mmes Anne-Marie NÉDÉLEC, Sylviane NOËL, MM. Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Jean-Gérard PAUMIER, Cyril PELLEVAL, Cédric PERRIN, Mme Annick PETRUS, M. Stéphane PIEDNOIR, Mme Kristina PLUCHET, M. Rémy POINTEREAU, Mmes Sophie PRIMAS, Frédérique PUISSAT, MM. Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Hervé REYNAUD, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Michel SAVIN, Mme Elsa SCHALCK, MM. Bruno SIDO, Jean SOL, Laurent SOMON, Francis SZPINER, Philippe TABAROT, Mme Anne VENTALON, MM. Cédric VIAL et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 1^{er} février 2023, le Sénat adoptait à l'unanimité 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.

Ce texte ambitieux, rédigé par le député Julien Dive, fixe, au nom de la Nation, un objectif de calcul des pensions de retraite des travailleurs non salariés des professions agricoles sur la base de leurs vingt-cinq meilleures années à l'horizon de 2026 et confie au Gouvernement la mise en œuvre de cet engagement par décret.

En effet, fonctionnant selon un système par points, le régime de retraite des non-salariés agricoles tient compte, pour le calcul des pensions servies, de l'ensemble de la carrière, tandis que, dans les régimes alignés (salariés du secteur privé, salariés agricoles et travailleurs indépendants non agricoles), seules les vingt-cinq meilleures années sont retenues.

Il résulte de la combinaison de cette inégalité de traitement et de la faiblesse ainsi que de la volatilité des revenus agricoles des pensions particulièrement faibles, à hauteur de 840 euros bruts par mois en moyenne contre 1 531 euros pour l'ensemble des retraités de droit direct¹, ce qui ne contribue pas peu à nourrir le légitime malaise de nos paysans.

Le texte adopté par le Parlement en février dernier prévoyait qu'un rapport, qui devait être remis dans le délai de trois mois, précise les modalités de mise en œuvre de la réforme à venir, dans le respect des spécificités du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles et de la garantie du niveau des pensions et des droits acquis.

Ledit rapport², communiqué au Parlement ce 30 janvier, soit près d'un an après la promulgation de la loi, ne permet pas de répondre à l'impératif de justice que s'est fixé le législateur.

¹ Drees, Les retraités et les retraites, édition 2023 (données 2021).

² Alexandre PASCAL (Igas) et Éric TISON (CGAAER), *Déterminer la pension de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années civiles d'assurance les plus avantageuses*, janvier 2024.

De fait, à la demande du Gouvernement, ses auteurs ont concentré leurs travaux sur trois scénarios, à savoir :

- un scénario consistant à transformer le régime en régime par annuités et à appliquer la réforme aux seuls assurés affiliés à compter de 2016³ ;
- un scénario consistant à liquider la partie de la carrière antérieure à 2016 sur la base des modalités de calcul actuellement en vigueur et la partie postérieure à cette année selon un système par annuités ;
- et un scénario similaire au précédent, mais ne retenant, dès 2026, que les meilleures années de la partie de la carrière postérieure à 2016 calculées au prorata de la durée de cette partie par rapport à la durée totale de la carrière.

Aucune de ces propositions n'est conforme à l'intention du législateur. En effet, le rapport rédigé par Pascale Gruny au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la proposition de loi précitée indiquait clairement qu'à ses yeux, l'absence de perdant à la réforme constituait « *une condition sine qua non à l'adoption* » du texte⁴.

Or, d'après le rapport remis au Parlement, dont les chiffrages sont extrêmement fragiles⁵, les scénarios envisagés feraient respectivement, à l'horizon de 2040, environ 15 %, 50 % et 30 % de perdants, tandis que, pour une part très importante des assurés, la réforme n'aurait pas d'incidence sur le montant de la pension.

Du reste, il est quasiment fait abstraction du scénario évoqué dans le rapport de préfiguration d'une réforme du mode de calcul des pensions de retraite de base des non-salariés agricoles rédigé en 2012 par M. Yann-Gaël Amghar⁶ comme étant le plus favorable aux assurés et dont la commission des affaires sociales du Sénat avait retenu le principe.

³ Année la plus ancienne pour laquelle la Mutualité sociale agricole (MSA) conserve l'historique des revenus des assurés.

⁴ Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la 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 par Mme Pascale GRUNY, sénateur (n° 276, 2022-2023).

⁵ Il est précisé que « *les simulations réalisées n'ont concerné que quelques situations d'assurés exclusivement monopensionnés* » et que « *les résultats obtenus ne sont en aucun cas transposables à la population entière des non-salariés agricoles dans laquelle les monopensionnés représentent moins de 20 %* ».

⁶ Yann-Gaël AMGHAR (Igas), *Évaluation d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années pour les retraites des non-salariés agricoles*, mars 2012.

En pratique, il s'agirait de calculer le nombre moyen de points acquis chaque année pendant les 25 meilleures années et de l'extrapoler à l'ensemble de la carrière, dans la limite de la durée de cotisation requise pour l'obtention d'une pension à taux plein.

Une telle réforme, qui concernerait les seules liquidations à venir, devait permettre une augmentation mensuelle moyenne du niveau des pensions de 47,70 euros. Du reste, seuls 1 % à 6 % des assurés devaient perdre à ce scénario, les pertes correspondantes devant s'avérer « *très minimales* » et étant liées à la limitation proposée par l'auteur de la base de calcul de la pension à la durée de cotisation requise pour l'obtention d'une pension à taux plein, qu'il ne paraît pas judicieux de mettre en œuvre.

Étrangement, le rapport du Gouvernement n'évoque que très succinctement cette possibilité, se bornant à noter que « *ces scénarios n'ayant pas été investigués en profondeur, la mission ne peut présenter d'élément précis sur les surcoûts éventuels* » et que « *les simulations de ces scénarios à partir de cas types ont permis de constater que, dans l'ensemble, ce type de scénario ne devrait pas produire de perdants, au pire conduirait à des situations stables et pourrait produire des gains pour une partie significative des pensionnés du régime des non-salariés agricoles, dès l'année 2026 d'entrée en vigueur de la réforme* ».

En 2012, le coût de la réforme était évalué par M. Amghar à 472,2 millions d'euros par an à l'horizon de 2040, tandis que la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles devrait dégager un excédent de l'ordre de 800 millions d'euros en 2026⁷. En tout état de cause, cette estimation devrait vraisemblablement être révisée à la baisse, dans la mesure où les revalorisations successives de la pension majorée de référence (PMR) et la création du complément différentiel de points de retraite complémentaire (CDRCO), intervenues depuis sa réalisation, absorberaient une partie du surcoût induit.

Aussi l'article 1^{er} de la présente proposition de loi vise-t-il à inscrire dans le marbre de la loi le principe d'une réforme de cette nature en lieu et place des dispositions insuffisamment précises de la loi du 13 février 2023, qui habilitaient le Gouvernement à réformer le régime de retraite des non-salariés agricoles par décret.

Dans le même temps, il simplifie l'architecture du régime en unifiant la pension forfaitaire et la pension proportionnelle des non-salariés agricoles en une pension unique, calculée selon les modalités décrites plus haut.

⁷ Données communiquées par la CCMSA avant l'entrée en vigueur de la réforme des retraites de 2023.

Afin de permettre à la MSA d'intégrer ces nouveaux paramètres à son système d'information, il est enfin prévu que la réforme s'applique aux pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2026.

Il s'agit donc d'apporter une réponse rapide et concrète au malaise de nos agriculteurs, qui doivent pouvoir profiter d'une retraite convenable à l'issue d'une vie de labeur.

*

* *

Proposition de loi visant à garantir un mode de calcul juste et équitable des pensions de retraite de base des travailleurs non salariés des professions agricoles

Article 1^{er}

- ① I. – Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 732-21, les mots : « , composée des pensions de retraite forfaitaire et de retraite proportionnelle dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 732-34 » sont supprimés ;
- ③ 2° L'article L. 732-24 est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 732-24.* – Pour le calcul du montant de la pension servie par le régime d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions agricoles aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, il est retenu un nombre de points correspondant au produit du nombre annuel moyen de points porté au compte de l'assuré au cours des vingt-cinq années civiles d'assurance dont la prise en considération est la plus avantageuse pour l'intéressé par la durée d'assurance.
- ⑤ « Le montant de la pension est obtenu par le produit du nombre de points calculé selon les modalités définies au premier alinéa par la valeur de service du point.
- ⑥ « La valeur de service du point est revalorisée dans les conditions prévues à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale. » ;
- ⑦ 3° L'article L. 732-24-1 est abrogé ;
- ⑧ 4° Le premier alinéa de l'article L. 732-25 est ainsi modifié :
- ⑨ a) À la fin de la première phrase, les mots : « de retraite forfaitaire et de la pension de retraite proportionnelle » sont supprimés ;
- ⑩ b) À la seconde phrase, les mots : « de la retraite forfaitaire et de la pension de retraite proportionnelle liquidées » sont remplacés par les mots : « liquidée » ;
- ⑪ 5° Le début de l'article L. 732-26 est ainsi rédigé : « Le montant de la pension de retraite ne peut dépasser... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑫ 6° Au second alinéa de l'article L. 732-27, les mots : « de retraite proportionnelle » sont supprimés ;

- ⑬ 7° Après le mot : « peuvent », la fin de l'article L. 732-28 est ainsi rédigée : « prétendre à une pension de retraite dans des conditions déterminées par décret. » ;
- ⑭ 8° L'article L. 732-34 est ainsi modifié :
- ⑮ a) Après les mots : « droit à », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « une pension de retraite dans des conditions déterminées par décret. » ;
- ⑯ b) Le troisième alinéa est supprimé ;
- ⑰ 9° L'article L. 732-35 est ainsi modifié :
- ⑱ a) Le I est ainsi modifié :
- ⑲ – après le mot : « retraite », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « dans les conditions prévues à l'article L. 732-24. » ;
- ⑳ – les 1° et 2° sont abrogés ;
- ㉑ – à la première phrase du dernier alinéa, les mots : « la pension de retraite proportionnelle » sont remplacés par les mots : « pension » ;
- ㉒ b) Au II, les mots : « la retraite proportionnelle » sont remplacés par les mots : « pension » ;
- ㉓ 10° Au deuxième alinéa de l'article L. 732-41, les mots : « forfaitaire et de la pension de retraite proportionnelle » sont supprimés ;
- ㉔ 11° Au premier alinéa de l'article L. 732-42, les mots : « forfaitaire et, le cas échéant, de la pension de retraite proportionnelle » sont supprimés ;
- ㉕ 12° À la première phrase de l'article L. 732-43, le mot : « proportionnelle » est supprimé ;
- ㉖ 13° À la première phrase de l'article L. 732-44, les mots : « retraite forfaitaire et de la retraite proportionnelle » sont remplacés par les mots : « pension de retraite ».
- ㉗ II. – La sous-section 1 de la section 3 du chapitre II du titre III du livre VII du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la présente loi, est applicable aux pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2026.

Article 2

Les conséquences financières résultant pour les organismes de sécurité sociale de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.