



Contribution extérieure de la CGT au Conseil constitutionnel sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023

Objet : Contribution extérieure de la Confédération Générale du Travail (CGT), sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023, portant notamment réforme des régimes de retraite.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

La CGT a l'honneur de vous soumettre sa contribution extérieure dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023 portant notamment réforme des régimes de retraite.

La CGT souscrit pleinement aux arguments développés dans les saisines déposées par des députés de l'intergroupe NUPES et par des sénateurs, enregistrées les 22 et 23 mars 2023.

La CGT souhaiterait insister sur les violations graves de ce projet de loi avec les principes à valeur constitutionnel suivants, déjà développées dans les saisines et contributions :

- le droit à la protection sociale, protégé par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, qui découle du droit à la protection de la santé,
- l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, garantie par l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946, puisque ce projet de réforme pénalise tout particulièrement les femmes,
- le principe d'une République indivisible et sociale, garanti par l'article 1er de la Constitution de 1958, en ce que ce projet de loi tendra à augmenter le taux de chômage et la précarité dans notre pays,
- l'égalité des citoyens devant la loi, protégé par l'article premier de la Constitution de 1958, en ce qu'il existe des régimes différents selon l'âge de la naissance, à situation égale (à savoir une même durée d'assurance).

La CGT souhaiterait par ailleurs développer plus particulièrement différents arguments, peu ou pas repris dans les différentes saisines et contributions déposées au Conseil constitutionnel.

1. L'utilisation d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale comme véhicule législatif pour réformer le régime général des retraites et supprimer les régimes "spéciaux" : un détournement de procédure.

Les différentes saisines et contributions ayant largement développé la question du détournement de procédure, la CGT souhaiterait donc simplement développer un argument supplémentaire.

La loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a en partie restreint le champ des dispositions que peut contenir une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS).

Selon l'article LO. 111-3-7 du code de la sécurité sociale, la LFSS de l'année peut comporter dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou relatives, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation de ces recettes et applicables à l'année, à l'année et aux années ultérieures, aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent.

De même l'article LO. 111-3-8 de ce code prévoit que peuvent figurer dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir les dispositions ayant un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes et applicables à l'année, à l'année et aux années ultérieures, aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent.

En revanche, l'article LO. 111-3-12 du code dispose que les dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) doivent être relatives à l'année en cours.

Or de nombreuses dispositions de la loi déferée ne sont pas applicables à l'année en cours.

Ainsi, l'article 7 de la loi relatif au recul de l'âge légal de départ à la retraite modifie, à son quatrième alinéa, l'article L. 161-7-2 du code de la sécurité sociale pour prévoir la fixation de cet âge de départ à 64 ans pour les personnes nées à compter du 1er janvier 1968. Or ces dispositions ne peuvent par construction avoir aucun effet sur les dépenses et les recettes de la sécurité sociale en 2023. Concernant le recul de l'âge légal de départ à la retraite, seul le report de 62 ans à 62 ans et trois mois de l'âge légal pour les personnes nées entre le 1er septembre et le 31 décembre 1961 aura un impact sur l'exercice budgétaire 2023, et ce à condition que ce report ait effectivement modifié la date de départ prévue par les assurés concernés.

La censure de cet alinéa doit nécessairement entraîner celle de l'alinéa suivant prévoyant des dispositions spécifiques aux assurés nés entre 1961 et 1967 qui en est indissociable. Le raisonnement vaut également pour les autres dispositions de cet article modifiant les dispositions applicables aux fonctionnaires.

De même, l'article 7 de la loi modifie à ses alinéas 7 à 12 l'article L. 161-7-3 du code de la sécurité sociale pour modifier la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein. Or, par exemple, la modification du 6° de cet article pour prévoir qu'une durée d'assurance de 172 trimestres est exigée pour les assurés nés à partir du 1er janvier 1965 (contre 1973 jusqu'alors), est insusceptible d'avoir un quelconque effet sur les dépenses et les recettes de la sécurité sociale en 2023. Comme pour le report de l'âge légal, seule l'augmentation de la durée de cotisation d'un trimestre, de 168 à 169, pour les personnes

nées entre le 1er septembre et le 31 décembre 1961 aura un impact sur l'exercice budgétaire 2023, à condition que ce report ait effectivement modifié la date de départ prévue par les assurés concernés.

L'impact budgétaire combiné de ces deux mesures est marginal sur l'équilibre des comptes des ROBSS et du FSV. Il est estimé dans l'annexe 1 du PLFRSS à une réduction des dépenses de 200 millions d'euros soit 2.8% du déficit (ROBSS+FSV) initialement prévu avant la réforme (en LFSS) à 7.1 milliards d'euros ou 0.03% des dépenses des ROBSS et du FSV prévue pour 2023 par la LFSS.

L'incertitude forte sur les prévisions économiques et les hypothèses du gouvernement, par ailleurs explicitement soulignée dans le rapport du COR, le comportement des assurés face à la réforme, le caractère marginal des économies estimées, peuvent de plus venir remettre en cause l'impact budgétaire sur l'exercice 2023 et donc la présence de telles mesures dans le PLFRSS.

Les dispositions du projet de loi ne vont donc porter que de manière marginale sur l'année 2023, l'essentiel de la réforme trouvant à s'appliquer lors des années ultérieures. De plus, les mesures prévues ne vont pas affecter directement l'équilibre financier du régime de retraites pour l'année 2023, les effets financiers de ces mesures ne seront qu'extrêmement marginaux.

L'article 1^{er} supprimant plusieurs régimes dits « spéciaux » de retraite n'a pas davantage sa place dans une LFRSS pour les mêmes motifs. Cet article prévoit notamment la fermeture des régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières (IEG) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) pour les salariés qui seront recrutés à compter du 1er septembre 2023, lesquels seront désormais affiliés au régime de droit commun pour l'assurance vieillesse.

Or, cet article n'aura qu'un effet mineur sur les finances de la sécurité sociale pour 2023. L'impact budgétaire lié à la fermeture des régimes spéciaux est estimé dans l'annexe 1 du PLFRSS à seulement 3 millions d'euros d'économies pour la branche vieillesse des ROBSS. Cet impact est présenté comme nul pour l'équilibre des ROBSS et du fond de solidarité vieillesse dans le tableau de synthèse des mesures prévues dans le PLFRSS. La dimension budgétaire n'est évoquée à aucun moment dans l'exposé des motifs de l'article 1 du PLFRSS. Compte-tenu de l'effet infinitésimal d'une telle mesure et de l'incertitude radicale inhérente aux hypothèses de calcul d'une telle économie, il est raisonnable de considérer que cette mesure n'aura aucun impact sur l'équilibre de ROBSS pour l'exercice budgétaire 2023. Les conséquences de ces mesures sur le plan économique n'ont d'ailleurs fait l'objet d'aucune évaluation préalable ni d'aucune consultation avec les organisations syndicales représentatives, notamment le Conseil d'administration de ces caisses, comme le prévoient pourtant les textes en vigueur.

En revanche, en ce qu'il modifie les conditions d'emploi des travailleur.euses nouvellement embauché.es par rapport aux travailleurs.euses déjà en emploi au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions, le projet de loi porte de très importantes modifications sociales qu'il aurait convenu de traiter dans un projet de loi distinct d'une LFRSS.

L'utilisation d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour légiférer sur les régimes de retraite a donc comme seul objectif de profiter des délais d'examens restreints de l'article 47-1 de la Constitution, et constitue donc un détournement de procédure.

2. L'existence de cavaliers sociaux dans le projet de LFRSS

Le champ des lois de financement de la sécurité sociale, et plus encore les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale est strictement défini à l'article L.O. 111-3-12 du Code de la sécurité sociale.

Toutes mesures ayant un impact financier insuffisant voire nul sur le budget de la sécurité sociale 2023 ne relèvent donc pas du champ des lois de finances de la sécurité sociale et doivent à ce titre être considérés comme des "cavaliers sociaux".

Comme il a été développé dans les saisines et contributions que vous avez reçues, la présence de ces cavaliers sociaux dans le PLFRSS emportent, compte tenu de l'équilibre général du texte et du caractère indissociable des mesures, la censure de l'ensemble de la loi.

En sus de ceux déjà identifiés par les saisines et contributions reçues par votre Conseil, la CGT souhaite dénoncer la présence de deux autres mesures devant sans aucun doute possible être considérées comme des cavaliers sociaux.

Le CDI sénior

L'article de la 3 de la loi déferée à votre Conseil prévoit la mise en place à titre expérimental d'un nouveau type de CDI autrement appelé CDI sénior. Ce nouveau contrat est ouvert aux demandeurs d'emploi de longue durée d'au moins 60 ans. Si les rémunérations versées aux salarié.es embauché.es sous ce type de contrat sont exonérées des cotisations dues au titre du 1° de l'article L. 241-6 du Code de la sécurité sociale (branche famille), cela ne suffit pas pour que cette mesure ne soit pas considérée comme un cavalier social.

En effet, la loi déferée à votre Conseil a choisi de donner la priorité à la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI) sur l'emploi des demandeurs d'emploi longue durée, et ce n'est qu'à défaut d'ANI que le CDI sénior entrera en vigueur à titre expérimental à compter du 1er septembre 2023. Il faut en déduire :

- D'une part, que cette mesure n'entrera potentiellement jamais en vigueur. Par nature, elle ne peut donc pas figurer dans un PLFRSS qui ne doit comporter que des mesures nécessaires à l'adaptation du budget pour l'année en cours.
- D'autre part, que la date de septembre 2023 est totalement artificielle et a pour seul objet de faire entrer le dispositif dans l'année 2023, condition sine qua non de la validité du PLFRSS. En effet, il n'y a absolument aucune probabilité qu'un ANI soit signé avant le 31 août 2023 compte tenu que nous sommes déjà en avril, que le contexte social actuel rendra impossible l'ouverture de négociations dans un délai si resserré, en raison notamment de la période estivale à venir.
- Enfin, si la mesure venait à être adoptée, les conséquences budgétaires seraient insignifiantes voire nulles. En effet, aucune estimation n'a été faite du nombre potentiel de CDI sénior signé entre septembre 2023 et le 31 décembre 2023, mais il est évident qu'en 3 mois les exonérations de cotisations attendues seront extrêmement marginales.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'article 3 de la loi déferée à votre Conseil est un cavalier social ne pouvant qu'être censuré, et emportant avec lui la censure de l'ensemble de la loi.

Le temps de travail des salarié.es de 60 ans et plus

L'article 26, V, 3°, 4° et 5° de la loi déferé à votre Conseil prévoient diverses mesures relatives au temps de travail des salarié.es de 60 ans et plus. Ils prévoient notamment :

- les conditions de passage à un forfait jours réduit pour les salarié.es ayant atteint un certain âge,
- les conditions de passage à temps partiel pour les salarié.es ayant atteint un certain âge,
- un nouveau cas de dérogation à la durée minimale de travail pour les salarié.es en temps partiel (24 heures par semaine) pour les salarié.es ayant atteint un certain âge.

Ces mesures n'ont aucun impact budgétaire pour l'année 2023, et méritent donc d'être censurées, en ce qu'elles sont indéniablement des cavaliers sociaux.

* *

*

Selon le gouvernement lui-même, la question de l'emploi des séniors est au cœur de son projet de réforme des retraites. Les deux mesures citées ci-dessus, à savoir la création d'un CDI sénior et l'aménagement du temps de travail des séniors, en sont l'expression. Elles sont donc inséparables des autres mesures du PLRFSS, puisqu'il serait absurde d'augmenter l'âge de départ à la retraite sans traiter de la question de l'emploi des séniors.

En conclusion, la censure de ces deux cavaliers sociaux entraîne nécessairement la censure de l'ensemble du PLFRSS.

3. La violation du principe d'égalité devant la loi par les mesures relatives au CDI sénior

Comme développé ci-dessus, l'article 3 de la loi déferée à votre Conseil instaure le CDI sénior, qui est un CDI adossé à un régime dérogatoire. Parmi ces dérogations, le III de l'article prévoit qu'un accord de branche étendu prévoit les *"les modalités selon lesquelles l'employeur peut, par dérogation aux articles L. 1237-5 et L. 1237-5-1 du code du travail, mettre à la retraite le salarié qui remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale"*.

Le CDI sénior instaure donc un système de mise à la retraite d'office dérogatoire au droit commun, en renforçant le pouvoir de l'employeur.

En effet, les articles L. 1237-5 et L. 1237-5-1 prévoient, sauf dérogation strictement encadrée, que l'employeur doit attendre les 70 ans du ou de la salarié.e pour avoir le droit de le ou la mettre à la retraite d'office.

Or, le CDI sénior prévoit que l'employeur peut mettre les salarié.es à la retraite dès qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ce qui aboutit à permettre une mise à la retraite d'office avant 70 ans.

Ce régime dérogatoire est contraire au principe d'égalité des citoyen.nes devant la loi garanti par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, intégrée au préambule de la Constitution de 1958.

De plus, cette rupture d'égalité devant la loi ne saurait être justifiée par l'objectif de la réforme. En effet, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite ne peut se faire sans une réflexion sur l'emploi des séniors. C'est d'ailleurs l'objet de ce cavalier social. Or, permettre une mise à la retraite d'office à un plus jeune âge que celui prévu par le droit commun ne va clairement pas dans un sens favorable pour l'emploi des séniors. L'entrée en vigueur de cette mesure permettrait donc à un employeur de se séparer plus tôt de ses salarié.es séniors, alors que l'objectif est de favoriser l'emploi de cette catégorie de travailleur.euses.

Les dispositions relatives à la mise à la retraite contenues dans l'article 3 relatif au CDI sénior instaurent donc une différence de traitement injustifiée entre les salarié.es embauché.es en CDI et ceux embauché.es en CDI de droit commun.

A ce titre, cet article mérite la censure.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous estimons que nombreuses dispositions de cette de loi sont contraires à la Constitution.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, à l'assurance de notre haute considération.

Fait à Montreuil, le 5 avril 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Binet', with a stylized flourish extending to the right.

Sophie Binet

Secrétaire générale de la CGT