

## CINQUIÈME PARTIE ASSURANCE VIEILLESSE

### I. LA BRANCHE VIEILLESSE DANS LE PLFSS POUR 2019 : UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE FORTEMENT CORRIGÉE SUR LA PÉRIODE 2017-2022

En matière de retraite, les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) se suivent... mais ne se ressemblent pas !

Alors que la LFSS pour 2017 prévoyait un retour à l'équilibre de la branche vieillesse (régimes de base et Fonds de solidarité vieillesse-FSV)<sup>1</sup> à compter de 2020, la LFSS pour 2018 dressait une perspective dégradée sur la période 2018-2021.

Le PLFSS pour 2019, s'appuyant sur des hypothèses économiques plus favorables et proposant une sous-revalorisation substantielle des pensions de retraite par rapport à l'inflation, présente une trajectoire fortement corrigée à l'échéance 2022 mais qui demeure déficitaire.

Le tableau ci-dessous présente les écarts significatifs dans la prévision du solde de la branche entre les deux dernières LFSS et ce projet de loi.

Évolution des soldes de la branche vieillesse 2015-2022

LFSS/PLFSS	2015	2016	2017			2018 (p)			2019 (p)			2020 (p)			2021 (p)		2022 (p)
			2017 (p)	2018 (p)	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018	2019	2019
Régime général	- 0,3	0,9	1,6	1,3	1,8	0,6	0,2	0,8	0,7	- 0,8	0,7	1,1	- 2,0	0,8	- 3,0	0,4	0
Tous régimes de base	0,2	1,6	1,6	1,5	2	0,4	0,1	0,4	0,1	- 1,0	0,3	0,1	- 2,4	0,6	- 3,9	- 0,2	- 1,3
FSV	- 3,9	- 3,6	- 3,8	- 3,6	- 2,9	- 2,6	- 3,4	- 2,1	- 1,3	- 2,7	- 1,8	0,3	- 1,4	- 0,7	- 0,8	- 0,3	0,1
Total branche vieillesse	- 3,7	- 2,0	- 2,2	- 2,1	- 0,9	- 2,2	- 3,3	- 1,7	- 1,2	- 3,7	- 1,5	0,4	- 3,8	- 0,1	- 4,7	- 0,5	- 1,2
Total ROBSS + FSV	- 10,2	- 7,0	- 4,1	- 4,9	- 4,8	- 0,7	- 2,2	- 1,4	2,7	0,6	0,4	6,7	4,8	1	8,6	0,7	0,1

Sources : LFSS pour 2017 et 2018, PLFSS pour 2019

<sup>1</sup> Le périmètre de la branche vieillesse dans le PLFSS n'inclut pas les régimes d'assurance vieillesse complémentaire au premier rang desquels celui des salariés du secteur privé (Agirc-Arrco). En 2017, les dépenses de ce régime se sont élevées à 80 milliards d'euros générant un déficit technique de près de 3 milliards d'euros. Les revenus tirés de la gestion des réserves financières du régime (environ 60 milliards d'euros) ainsi que des résultats exceptionnels ont permis de ramener le déficit à 569 millions d'euros. L'Agirc-Arrco ne pouvant recourir à l'endettement, ce déficit a été financé par les réserves financières.

---

**A. LE SOLDE DE LA BRANCHE VIEILLESSE S'EST DÉGRADÉ EN 2018 PAR RAPPORT À 2017, POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2010**

**1. Des écarts de solde significatifs entre les LFSS pour 2017 et 2018 et le PLFSS pour 2019**

*a) Des soldes présentant des écarts significatifs pour les années 2017 et 2018...*

Comme le montre le tableau des soldes de la branche vieillesse, les écarts entre les prévisions contenues dans les LFSS pour 2017 et 2018 et le PLFSS pour 2019 sont significatifs.

Dans la LFSS pour 2017, le solde de la branche vieillesse devait accuser un déficit de 2,2 milliards d'euros pour les années 2017 et 2018. La LFSS pour 2018 maintenait à 2,2 milliards d'euros le déficit pour 2017 mais prévoyait un déficit dégradé pour 2018 atteignant 3,3 milliards d'euros.

Le résultat constaté pour **2017** dans le PLFSS pour 2019 (**article 1<sup>er</sup>**) est finalement plus favorable à la branche qui enregistre un déficit de 900 millions d'euros, résultant d'un excédent des régimes de base de 2 milliards d'euros (230,7 milliards de dépenses pour 232,7 milliards d'euros de recettes) et d'un déficit du FSV de 2,9 milliards d'euros.

De même, la prévision de déficit pour **2018** (**article 5**) y est ramenée à 1,7 milliard d'euros, résultant d'un plus faible excédent des régimes de base de 400 millions d'euros (sur 236,6 milliards d'euros de dépenses) et d'un déficit moins important du FSV (2,1 milliards d'euros) par rapport à 2017.

*b) ... qui s'expliquent principalement par un manque de sincérité de la LFSS pour 2017 et une révision des hypothèses économiques associées au PLFSS pour 2019*

En 2017, la Cour des comptes avait constaté que les soldes des branches adoptés dans la LFSS pour 2017 contenaient des transferts prévisionnels de recettes entre branches qui avaient pour conséquence de gonfler artificiellement les recettes de la branche vieillesse pour plus de 3 milliards d'euros à l'horizon 2020<sup>1</sup>.

Les prévisions de solde pour les années 2017 à 2020 avaient donc été dégradées dans la LFSS pour 2018 expliquant les écarts observés avec la LFSS pour 2017.

L'amélioration sensible de la situation financière de la branche au titre des années 2017 et 2018 dans le PLFSS pour 2019 s'explique par une réévaluation des hypothèses économiques associées à ce texte par rapport à celles sur lesquelles reposait la LFSS pour 2018.

---

<sup>1</sup> Voir dans le rapport du Sénat sur la LFSS pour 2018, Cinquième partie : Assurance vieillesse, encadré « LFSS pour 2017 : un tour de passe-passe préoccupant », p 105.

L'année dernière, les prévisions de croissance du PIB pour les années 2017 et 2018 étaient estimées à 1,7 % et celles de la masse salariale respectivement de 3,3 % et de 3,1 %. L'annexe B du PLFSS pour 2019 revoit à la hausse la prévision de croissance économique à 2,2 % pour 2017 et maintient à 1,7 % celle pour 2018. Elle prévoit une hausse de la masse salariale de 3,5 % pour les deux années.

**L'amélioration de ces hypothèses économiques a un effet positif sur les recettes de la branche (voir infra) principalement assises sur les cotisations sociales pour les régimes de base et sur les prélèvements sociaux sur les revenus du capital pour le FSV.**

Ces écarts dans l'estimation des soldes de la branche vieillesse montrent à quel point ils ne constituent pas un indicateur suffisant d'analyse de sa situation financière.

Au-delà des améliorations dans la prévision de la conjoncture économique, les soldes de la branche sont en effet affectés chaque année par les nombreux transferts financiers de recettes entre branches de la sécurité sociale d'une part, et entre l'État et la sécurité sociale d'autre part. **Ces transferts, dont l'article 19 de ce projet de loi pour l'année 2019 offre une nouvelle illustration, doivent faire relativiser les affichages en matière de retour à l'équilibre de la branche mais aussi de la sécurité sociale.**

## 2. Les régimes de base en 2017 et 2018

*a) Des recettes dynamiques en raison de la hausse des taux de cotisation et de la progression soutenue de la masse salariale*

Les **recettes des régimes de base** (232,7 milliards d'euros en 2017 et 236,9 milliards d'euros en 2018) étant principalement constituées des cotisations sociales<sup>1</sup> (134,9 milliards d'euros en 2017 et 137,9 milliards d'euros en 2018), la sensibilité à l'évolution de la masse salariale est très forte. Les recettes de cotisations ont ainsi été revues à la hausse de près de 900 millions d'euros pour l'année 2017 entre la LFSS pour 2018 et le PLFSS pour 2019.

Ces recettes ont connu un très fort dynamisme depuis 2012, à la suite de l'augmentation significative des taux de cotisation décidée par le précédent Gouvernement.

### Les hausses de cotisations vieillesse entre 2012 et 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de cotisation salariale	6,75 %	6,85 %	7,05 %	7,15 %	7,25 %	7,30 %
Taux de cotisation patronale	9,90 %	10,00 %	10,20 %	10,30 %	10,40 %	10,45 %

Source : Commission des affaires sociales

<sup>1</sup> La branche vieillesse bénéficie à elle seule de la moitié du produit des cotisations sociales.

Depuis 2017, ils atteignent pour le seul étage de base 17,75 % et s'élèvent en moyenne à près de 28 % avec la partie complémentaire, dont 11,25 % pour la partie salariale (base et complémentaire). Les taux de cotisation salariale des fonctionnaires convergent depuis la réforme des retraites de 2010 et atteindront le niveau des salariés du secteur privé en 2020.

**Le dynamisme des ressources de la branche vieillesse tirées des cotisations sociales devrait donc ralentir dans les prochaines années.**

Outre les cotisations sociales, la branche vieillesse bénéficie principalement de la **contribution de l'État-employeur** pour environ 40 milliards d'euros (38,8 milliards d'euros en 2017 et 39,8 milliards d'euros en 2018).

Ces crédits financent, en plus des cotisations salariales des fonctionnaires, les pensions civiles et militaires de l'État et sont retracés dans le compte d'affectation spéciale « Pensions »<sup>1</sup>. En 2017, cette contribution correspond à un taux employeur « fictif » de l'État de 74,28 % pour les fonctionnaires civils et de 126,07 % pour les militaires. Elle couvre l'équivalent de la cotisation patronale de l'État, une partie du déséquilibre démographique dont souffre le régime des fonctionnaires et finance des avantages de retraite spécifiques en particulier pour les militaires.

La branche reçoit enfin des **transferts financiers** de la part principalement du FSV (pour près de 20 milliards d'euros, voir *infra*), du budget de l'État à travers la subvention d'équilibre aux régimes spéciaux (6,2 milliards d'euros) et de la branche famille (pour 5 milliards d'euros).

13 milliards d'euros de recettes fiscales affectées complètent le panier de ressources en 2017 et 2018.

*b) Des dépenses bénéficiant jusqu'en 2017 de la réforme des retraites de 2010*

Au-delà des écarts observés entre les LFSS 2017 et 2018 et le PLSS pour 2019, l'amélioration tendancielle du solde de la branche vieillesse depuis 2010<sup>2</sup> s'explique par une **progression modérée des dépenses de retraite** depuis la réforme des retraites de 2010.

Les dépenses de prestations évoluent pourtant à des rythmes différents en 2017 (+1,7 %) et en 2018 (+2,8 %).

L'année 2017 a été marquée par la fin de la montée en charge du recul de l'âge légal à 62 ans prévue par la réforme de 2010. Le nombre de départs à la retraite a été un peu plus important qu'en 2016 et le pic des départs à la retraite anticipée pour carrière longue (RACL) a été atteint : 180 000 départs sur les 632 000 départs à la retraite enregistrés au régime général.

---

<sup>1</sup> Sur lequel votre commission rend un avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

<sup>2</sup> Le déficit de la branche vieillesse avait alors atteint 14,9 milliards d'euros.

En 2018, la plus forte progression des dépenses de prestations résulte de trois facteurs :

- une hausse plus importante des effectifs de départs à la retraite puisque pour la première année depuis la mise en œuvre de la réforme de 2010<sup>1</sup>, une génération entière part à la retraite sans décalage liée au recul de l'âge légal ;

- une hausse de la pension moyenne des retraités en raison de l'effet « noria »<sup>2</sup> ;

- l'effet de la revalorisation de 0,8 % des prestations de retraite intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2017 et qui a entraîné une revalorisation annuelle de 0,6 % en 2018.

Le poids du facteur de revalorisation pour l'année 2018 aurait toutefois pu être encore plus important si la LFSS pour 2018 n'avait pas décidé le report de la date de réévaluation annuelle, prévue le 1<sup>er</sup> octobre 2018, au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**Avec une inflation annuelle observée en 2017 de 1 % et estimée à 1,6 % en 2018, la revalorisation indexée sur l'inflation constatée des douze derniers mois, qui serait intervenue le 1<sup>er</sup> octobre, aurait nécessairement été supérieure à 1 %. Cela aurait entraîné des dépenses supplémentaires pour les prestations versées au cours des mois d'octobre à décembre 2018.**

### **3. Le recentrage du FSV sur sa mission de financement des dispositifs non contributifs de la branche vieillesse contribue à améliorer son résultat en 2017 et 2018**

#### *a) Les recettes et les dépenses du FSV se stabilisent en 2018*

L'économie générale du FSV a été profondément modifiée depuis 2016 tant au niveau de ses dépenses que de ses recettes (*voir ci-après le compte du FSV*).

• Au niveau des **dépenses**, la LFSS pour 2017, reprenant une recommandation du Sénat<sup>3</sup>, avait recentré la mission du FSV, de financement des dispositifs de solidarité de la branche vieillesse auprès des régimes de base, autour des seules prestations non contributives : le minimum vieillesse, pour 3,1 milliards d'euros en 2017 et la validation gratuite des trimestres de retraite pour les périodes d'inactivité (principalement le chômage pour plus de 11 milliards d'euros et la maladie pour 1,8 milliard d'euros).

<sup>1</sup> Le recul de l'âge légal avait commencé au 1<sup>er</sup> juillet 2013 et s'était poursuivi jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>2</sup> Les nouvelles générations d'actifs partant actuellement à la retraite liquident des pensions moyennes d'un montant plus élevé que les retraités qui décèdent, en raison de carrière complète de cotisations et d'un plus fort taux d'emploi des femmes.

<sup>3</sup> Le vrai rôle du FSV, rapport n° 668 (2015-2016) d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, G. Roche et C. Génisson, juin 2016.

**Compte du Fonds de solidarité vieillesse  
2016 à 2022**

*En millions d'euros*

<b>SECTION 1 : OPERATIONS DE SOLIDARITE</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018 (p)</b>	<b>2019 (p)</b>	<b>2020 (p)</b>	<b>2021 (p)</b>	<b>2022 (p)</b>
<b>CHARGES DE SOLIDARITE</b>	<b>17 133</b>	<b>17 366</b>	<b>17 570</b>	<b>17 891</b>	<b>18 144</b>	<b>18 309</b>	<b>18 516</b>
Au titre du service national	29	31	32	33	34	35	36
Au titre du chômage régimes de base	11 318	11 546	11 515	11 547	11 459	11 482	11 502
Au titre du chômage régimes complémentaires	353	352	339	326	352	355	356
Au titre de la maladie	1 669	1 751	1 816	1 895	1 974	2 059	2 155
Au titre des stagiaires	231	206	209	212	214	219	225
Au titre des apprentis	20	0	50	51	52	53	54
<i>Sous-total Prises en charge de cotisations</i>	<i>13 620</i>	<i>13 887</i>	<i>13 961</i>	<i>14 064</i>	<i>14 086</i>	<i>14 203</i>	<i>14 327</i>
Au titre du minimum vieillesse (MV)	3 118	3 079	3 204	3 420	3 628	3 665	3 731
Autres charges techniques (frais gestion MV)	42	41	41	41	41	41	41
<i>Sous-total Prises en charge de prestations de solidarité</i>	<i>3 161</i>	<i>3 120</i>	<i>3 245</i>	<i>3 461</i>	<i>3 669</i>	<i>3 706</i>	<i>3 772</i>
ANV, remises/annulations/créances sur produits FAR et dégrèvements	2	0	0	0	0	0	0
Charges de gestion courante (gestion administrative)	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1
<i>Sous-total charges diverses</i>	<i>352</i>	<i>359</i>	<i>364</i>	<i>366</i>	<i>389</i>	<i>401</i>	<i>416</i>
<b>PRODUITS AFFECTES SECTION 1</b>	<b>16 468</b>	<b>16 883</b>	<b>17 085</b>	<b>16 878</b>	<b>17 401</b>	<b>18 006</b>	<b>18 660</b>
CSG sur revenus du patrimoine et des placements	9 663	10 084	12 721	12 608	12 998	13 453	13 943
Prélèvement social s/revenus du capital	4 202	4 118	4 318	4 270	4 403	4 553	4 717
Prélèvement solidarité s/revenus du capital	2 509	2 639	0	0	0	0	0
Annulation de charge sur exercice antérieur	94	42	46	0	0	0	0
Produits divers	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0
<b>SOLDE DE LA SECTION 1</b>	<b>- 665</b>	<b>- 483</b>	<b>- 485</b>	<b>- 1 013</b>	<b>- 743</b>	<b>- 303</b>	<b>144</b>
<b>Déficit cumulé S1 non encore repris</b>	<b>- 665</b>	<b>- 1 148</b>	<b>- 1 634</b>	<b>- 2 646</b>	<b>- 3 389</b>	<b>- 3 692</b>	<b>- 3 548</b>
<b>SECTION 2 (2016) et section distincte Mico</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018 (p)</b>	<b>2019 (p)</b>	<b>2020 (p)</b>	<b>2021 (p)</b>	<b>2022 (p)</b>
<b>CHARGES AUTRES PRESTATIONS</b>	<b>3 611</b>	<b>2 567</b>	<b>1 737</b>	<b>967</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Majoration pour conjoint à charge	36	0	0	0	0	0	0
Minimum contributif	3 494	2 514	1 737	967	0	0	0
<i>Sous-total Prises en charge autres prestations</i>	<i>3 529</i>	<i>2 514</i>	<i>1 737</i>	<i>967</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
ANV, remises/annulations/créances sur produits	75	53	0	0	0	0	0
Frais d'assiette et de recouvrement	7	0	0	0	0	0	0
Dotations aux provisions	0	0	0	0	0	0	0
Charges de gestion courante (gestion administrative)	0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0
<i>Sous-total charges diverses</i>	<i>82</i>	<i>53</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>PRODUITS AFFECTES SECTION 2</b>	<b>636</b>	<b>112</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Contrib. s/ avantages retraite+pré retraite	231	- 10	0	0	0	0	0
Redevance fréquences (licence UMTS)	30	27	0	0	0	0	0
Taxe sur les salaires	338	0	0	0	0	0	0
Autres (sommes en déshérence)	17	38	0	0	0	0	0
Antériorité des autres recettes hors capital	20	57	7	0	0	0	0
<b>SOLDE DE LA SECTION DISTINCTE MICO (ex section 2)</b>	<b>- 2 976</b>	<b>- 2 455</b>	<b>- 1 730</b>	<b>- 967</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Déficit cumulé S2 non encore repris</b>	<b>- 2 976</b>	<b>- 5 431</b>	<b>- 7 161</b>	<b>- 8 128</b>	<b>- 8 128</b>	<b>- 8 128</b>	<b>- 8 128</b>
<b>SOLDE SECTION 1 + 2</b>	<b>-3 641</b>	<b>- 2 938</b>	<b>- 2 215</b>	<b>- 1 980</b>	<b>- 743</b>	<b>- 303</b>	<b>144</b>
<b>Déficit cumulé non encore repris</b>	<b>-3 641</b>	<b>- 6 579</b>	<b>- 8 794</b>	<b>- 10 774</b>	<b>- 11 517</b>	<b>- 11 820</b>	<b>- 11 676</b>

Source : FSV



Elle a également transféré progressivement, jusqu'en 2020, le financement du minimum contributif directement aux régimes de base. Comme l'avait souligné le rapport du Sénat, le minimum contributif (Mico) relève autant d'une logique de solidarité que d'une logique contributive, puisque ce complément de retraite est versé aux assurés ayant travaillé toute leur vie<sup>1</sup> en cotisant sur des salaires faibles.

Depuis 2011, le FSV finançait la moitié du coût de cette prestation pour un montant de 3,5 milliards d'euros par an environ. Sa participation a été portée à 2,5 milliards d'euros en 2017 et à 1,7 milliard d'euros en 2018.

**Le recentrage du Fonds sur sa mission de financement des seuls dispositifs non contributif** - la LFSS pour 2017 a prévu également le transfert de la majoration de pension pour conjoint à charge à la branche famille (36 millions d'euros) - **a contribué à améliorer le solde très déficitaire du FSV.**

- Tirant les conséquences de l'arrêt « de Ruyter » de la Cour de justice de l'Union européenne, la LFSS pour 2016 a modifié l'ensemble des **recettes** du FSV en lui affectant près de 17 milliards d'euros de **prélèvements sociaux assis sur les revenus du capital**<sup>2</sup>.

Depuis 2016, les deux principales ressources du FSV sont :

- la **CSG sur les revenus du capital** pour 10 milliards d'euros en 2017 et plus de 12,7 milliards d'euros en 2018, à la suite de l'augmentation de 1,7 point de son taux (LFSS pour 2018). Le FSV bénéficie donc désormais des 9,3 points de CSG sur les revenus du capital soit l'intégralité de cette recette ;

- le **prélèvement social sur les revenus du capital** pour 4,2 milliards d'euros en moyenne en 2017 et 2018 ;

En 2016 et 2017, le FSV a été destinataire également des recettes du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital pour plus de 2,5 milliards d'euros. La hausse des recettes de CSG pour le FSV en 2018, à hauteur de 2,7 milliards d'euros, a justifié qu'il perde l'affectation du prélèvement de solidarité **malgré la persistance d'un déficit très élevé.**

*b) Malgré une réduction de son déficit en 2017 et 2018, le FSV fait porter à l'Acoss près de 9 milliards d'euros de dette fin 2018*

- Depuis 2001, le FSV n'a connu un **solde annuel** positif qu'en 2007 et 2008<sup>3</sup>.

En 2017, le **déficit du Fonds atteint 2,9 milliards d'euros** en recul de près de 700 millions d'euros par rapport à 2016, profitant de la baisse d'un milliard d'euros de la charge du Mico.

---

<sup>1</sup> Pour en bénéficier, l'assuré doit avoir atteint l'âge minimum légal et validé au moins 160 trimestres.

<sup>2</sup> Revenus de placement et revenus de placement.

<sup>3</sup> Alors qu'il était globalement à l'équilibre depuis sa création en 1993.

En 2018, le **montant du déficit** diminue pour la seconde année consécutive et s'élève à **2,2 milliards d'euros**.

La réduction du déficit du FSV, en 2017 et 2018, plus marquée dans le PLFSS pour 2019 que dans la LFSS pour 2018 (respectivement - 3,6 et - 3,4 milliards d'euros) s'explique par une croissance du PIB finalement plus soutenue qui a accru les recettes du Fonds assises sur les revenus du capital.

Elle aurait toutefois pu encore être plus importante sans **la décision du Gouvernement, l'année dernière, de ne pas affecter de ressources supplémentaires au FSV pour financer l'augmentation du minimum vieillesse** (140 millions d'euros en 2018<sup>1</sup>).

- Depuis 2016, les déficits annuels du FSV ne sont plus repris par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). La LFSS pour 2016 avait en effet épuisé le plafond de reprise de dette sociale par la Cades sans toutefois le relever. Les déficits cumulés des régimes de base de la sécurité sociale sont donc depuis lors portés par l'Acoss à hauteur de 23,1 milliards d'euros fin 2017.

Le **déficit cumulé du FSV** représente fin 2017 6,6 milliards d'euros (*voir tableau ci-avant*) soit plus du tiers de la dette sociale portée par l'Acoss. À la fin de l'année 2018, il devrait atteindre 8,8 milliards d'euros.

## **B. À PARTIR DE 2019, LE GOUVERNEMENT FERA PESER SUR LES SEULS RETRAITÉS ACTUELS LA CHARGE DU REDRESSEMENT DE LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DE LA BRANCHE VIEILLESSE**

### **1. Le PLFSS pour 2019 présente une perspective corrigée du solde de la branche vieillesse pour les années 2019 à 2022**

Alors que la LFSS pour 2017 prévoyait une réduction du déficit de la branche vieillesse à 1,2 milliard d'euros en 2019 avant un retour à l'équilibre en 2020 avec 400 millions d'euros d'excédents, la LFSS pour 2018, reprenant la trajectoire dessinée dans la LFSS pour 2016, envisageait une forte dégradation des comptes sur la période 2019-2021. Le déficit de la branche devait ainsi atteindre 3,7 milliards d'euros en 2019, 3,8 milliards d'euros en 2020 et se creuser à 4,7 milliards d'euros en 2021 (*voir le tableau dans l'introduction*).

Le PLFSS pour 2019 (**article 22 et articles 56 et 58** pour les objectifs de dépenses des régimes de base et du FSV) reprend à son tour la tendance dessinée par la LFSS pour 2017 en prévoyant une baisse du déficit de la branche vieillesse par rapport à 2018 (- 1,7 milliard d'euros) sur la période 2019-2022.

---

<sup>1</sup> La hausse du minimum vieillesse se poursuit en 2019 (340 millions d'euros de dépenses supplémentaires) et en 2020 (525 millions d'euros en plus) pour atteindre le montant de 903 euros par mois pour une personne seule.



En **2019**, le déficit s'établirait à 1,5 milliard d'euros résultant d'un excédent de 300 millions d'euros des régimes de base (pour une dépense de 241,5 milliards d'euros) et d'un déficit du FSV passant sous la barre des 2 milliards d'euros (1,8 milliard d'euros). En **2020**, le solde de la branche approcherait l'équilibre (déficit de 100 millions d'euros) avant d'afficher de nouveaux déficits dans des proportions limitées : 500 millions d'euros en **2021** et 1,2 milliard d'euros en **2022**.

Si les hypothèses de croissance sur l'ensemble de la période (1,7 %) n'ont pas changé par rapport à la LFSS pour 2018, les prévisions d'évolution de la masse salariale sont un peu plus dynamiques dans le PLFSS pour 2019 que dans la loi de financement pour cette année : 3,5 % en 2019, 3,7 % en 2020, 3,8 % en 2021 et 3,7 % en 2022.

Cette réévaluation est de nature à affecter les prévisions de recettes de cotisations et à améliorer à la marge le solde de la branche pour 2019, par rapport aux prévisions de la dernière LFSS.

**Contrairement aux années 2017 et 2018 toutefois, l'amélioration de la trajectoire financière de la branche vieillesse à partir de 2019 n'est pas seulement due à des hypothèses économiques plus favorables. Elle tient essentiellement à la mesure nouvelle proposée par ce PLFSS : la sous-revalorisation des pensions en 2019 et 2020 (0,3 %) dans un contexte de reprise de l'inflation (1,6 % en 2018 et 1,3 % en 2019).**

## **2. Les régimes de base en 2019 : des dépenses considérablement et durablement freinées**

- La structure des **recettes** des régimes de base ne connaît pas de changement particulier en 2019. Les cotisations sociales abondent les régimes à hauteur de 141,2 milliards d'euros et continuent de bénéficier du dynamisme de la masse salariale.

Le présent PLFSS devrait toutefois confirmer la réforme du forfait social (**article 11 ter**), initialement prévue par le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte) et réintroduit par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du présent texte à l'Assemblée nationale. Le forfait social, dont la recette aurait été en 2019 de 6 milliards d'euros, est affecté à la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). L'impact financier de la réforme devrait s'élever à 600 millions d'euros<sup>1</sup>.

La part des recettes fiscales de la branche ne devrait toutefois pas diminuer en 2019 et atteindrait un montant de 15 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> D'après les estimations données par le Président et le directeur général de la Cnav, lors de leur audition devant votre commission le 17 octobre 2018. Voir le compte-rendu annexé au présent rapport.

• Le facteur décisif pour le rétablissement de la trajectoire financière de la branche vieillesse se situe du côté des **dépenses** : la proposition soumise au Parlement (**article 44** du PLFSS pour 2019<sup>1</sup>) de ne revaloriser, en 2019 et en 2020, les prestations sociales, au premier rang desquelles les pensions de retraite, qu'à hauteur de 0,3 %.

Cette décision est en effet **significative pour l'équilibre financier** de la branche au regard des nouvelles prévisions d'inflation pour les années 2018 et 2019 associées à ce PLFSS : 1,6 % en 2018 et 1,3 % en 2019.

Depuis la LFSS pour 2016, la revalorisation des pensions se fonde sur l'évolution de la valeur moyenne de l'inflation calculée sur les douze derniers mois. Dès lors, le coefficient de revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> janvier 2019 devrait égaler l'évolution des prix intervenue entre novembre 2017 et octobre 2018. **En conséquence, la revalorisation à cette date aurait dû être de 1,5 %.**

La sous-revalorisation des prestations de retraite de 1,2 point en 2019 entraîne des économies substantielles pour les régimes de base de retraite sur la période 2019-2022 (*voir tableau ci-dessous*).

#### **Impact financier de la sous-revalorisation des prestations sociales sur les dépenses d'administration publiques et de la branche vieillesse**

(en milliards d'euros)

		Impact financier en droits constatés			
		2019	2020	2021	2022
<i>Ensemble des prestations</i>	<i>Total</i>	<b>3,2</b>	<b>6,1</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>
	<i>État</i>	0,8	1,5	1,5	1,5
	<i>Asso</i>	<b>2,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>
<i>Pensions de retraite</i>	<i>Total</i>	<b>2,8</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>	<b>5,4</b>
	<i>État</i>	0,8	1,4	1,5	1,5
	<i>Asso</i>	<b>2,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>

Source : Étude d'impact du PLFSS pour 2019

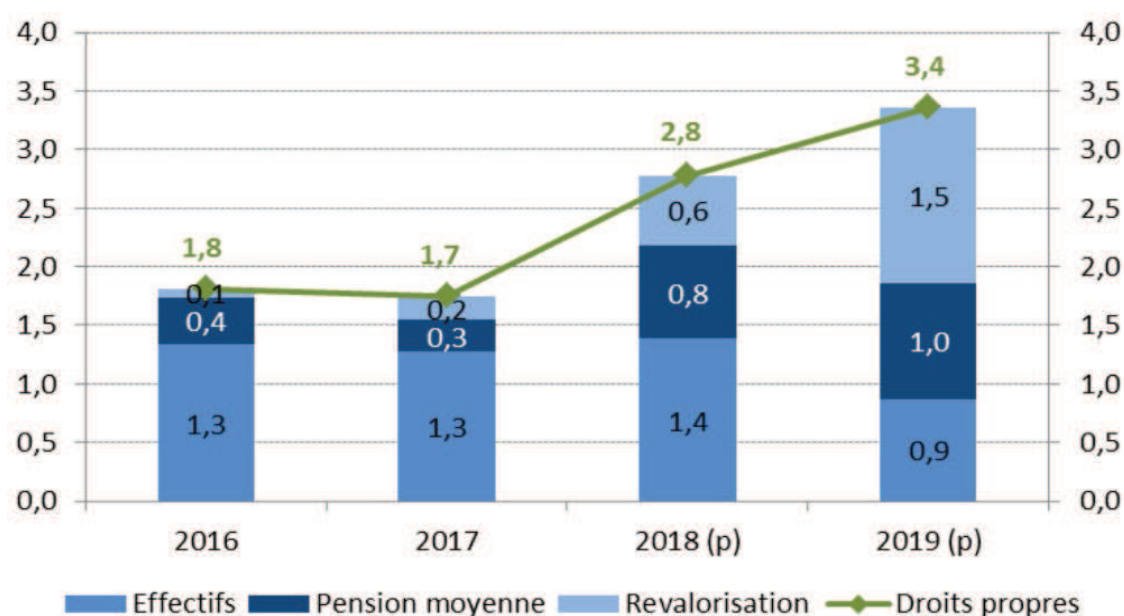
**L'impact financier pour l'ensemble des régimes de base d'assurance vieillesse est donc de 2 milliards d'euros en 2019.** Les économies générées dans le champ de l'État correspondent à la diminution des crédits de la contribution employeur qui équilibre le régime de retraite des fonctionnaires de l'État. Si les pensions publiques sont moins revalorisées, le besoin d'équilibre sera moindre.

<sup>1</sup> L'article 44 limite à 0,3 % la revalorisation de l'ensemble des prestations sociales à l'exception des prestations suivantes : l'allocation de veuvage (1° de l'article 44), le minimum vieillesse dans ses différentes composantes (2°, 8° et 9°), l'allocation supplémentaire d'invalidité (3°), le plafond de ressource pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé (4°), le revenu de solidarité active (5°), les allocations chômage (6°) et l'allocation pour demandeur d'asile (7°).

Les dépenses de prestations atteindront un montant de 237,5 milliards d'euros en 2019<sup>1</sup> alors que sans la mesure il se serait élevé à 239,5 milliards d'euros<sup>2</sup>. La progression des dépenses de prestations entre 2018 et 2019 sera donc ramenée de 3,1 % à 2,2 % ; soit à un rythme inférieur qu'entre 2017 et 2018 (2,6 %).

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, la revalorisation des pensions (sur la base d'1,5 point) aurait été en 2019 le principal facteur contributif à l'évolution des droits propres (droits directs, c'est-à-dire sans les droits de réversion), qui augmentent en moyenne à un rythme plus soutenu que la moyenne de l'ensemble des droits.

Contribution des différents facteurs à l'évolution des droits propres avant la mesure de sous-revalorisation des pensions



Source : DSS, commission des comptes de la sécurité sociale p.83.

L'effet de la mesure de sous-revalorisation est donc puissant sur l'équilibre financier des retraites. **Cet effet sera également durable comme le montre l'impact financier pour les années 2020 à 2022.** La progression des économies repose sur l'effet de base qui se cumule d'une année sur l'autre.

Les retraités seront donc une nouvelle fois mis à contribution, en 2019 et 2020, pour équilibrer la trajectoire financière de l'assurance vieillesse. **Un an après la hausse de la CSG non compensée (voir II), le Gouvernement confirme sa volonté de faire peser la charge d'ajustement sur les seuls retraités actuels.**

<sup>1</sup> Pour un montant de dépenses des régimes de base d'assurance vieillesse de 241,2 milliards d'euros, la différence s'expliquant principalement par les dépenses de gestion de la branche (voir le commentaire de l'article 56).

<sup>2</sup> D'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2018, ne prenant pas en compte les mesures nouvelles du PLFSS.

### 3. Vers un retour à l'équilibre du FSV en 2022 ?

S'agissant du FSV, le PLFSS pour 2019 ne diffère pas de la perspective tracée par les LFSS pour 2017 et 2018 d'une résorption de son déficit qui interviendrait toutefois à un rythme plus soutenu pour atteindre l'équilibre en 2022.

Son déficit atteindrait 1,8 milliard d'euros<sup>1</sup> en 2019, 743 millions d'euros en 2020 et 300 millions d'euros en 2021. En 2022, le FSV pourrait même afficher un léger excédent de 144 millions d'euros.

- Les **recettes** du FSV sont encore une fois affectées par l'article modifiant les transferts financiers entre les branches d'une part, et l'État et la sécurité sociale d'autre part (**article 19**). Le Fonds perd 0,7 point de CSG sur les revenus du capital mais se voit affecter 1,72 point de CSG à taux réduit sur les revenus de remplacement (dont les retraites !). Ce mouvement financier de 5 milliards d'euros est neutre pour l'équilibre du FSV.

- Côté **dépenses**, la poursuite du désengagement du FSV dans le financement du minimum contributif permet de diminuer ses charges de près de 800 millions d'euros. La baisse attendue du chômage en 2019 (- 1,5 % au sens du FSV) permettrait de freiner la dépense liée à la prise en charge des périodes de chômage. Ces dernières demeurent toutefois tirées, en 2019 et sur le reste de la période, par le coût forfaitaire versé au FSV pour chaque chômeur aux régimes de base qui est indexé sur le SMIC (qui pourrait être revalorisé à 2,5 % en 2019 et à 2,5 % en 2020)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> D'après les dernières estimations fournies par le FSV, après le dépôt du PLFSS sur le bureau de l'Assemblée nationale, ce déficit serait plutôt de l'ordre de 2 milliards d'euros en 2019.

<sup>2</sup> Sur le mécanisme de calcul du financement forfaitaire des périodes d'inactivité par le FSV aux régimes de base, voir le rapport du Sénat sur l'avenir du FSV, pp. 34 et suivantes, *op. cit.*

## II. LA SOUS-REVALORISATION DES PENSIONS INTERROGE LE RESPECT DES TROIS OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOI AU SYSTÈME DE RETRAITE

La loi du 20 janvier 2014<sup>1</sup> garantissant l'avenir et la justice du système de retraite réorganise les objectifs fixés par la loi au système de retraite autour de trois axes : garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités ; garantir l'équité ; garantir la pérennité financière du système.

**La sous-revalorisation des pensions, sans remettre en cause à ce stade l'atteinte de ces objectifs, les interroge fortement et confirme la volonté du Gouvernement de concentrer l'effort de redressement financier du système de retraite sur les retraités actuels.**

### A. LA SOUS-REVALORISATION DES PENSIONS MENACE-T-ELLE L'OBJECTIF D'ASSURER UN NIVEAU DE VIE SATISFAISANT AUX RETRAITÉS ?

#### 1. Une conséquence sur le revenu disponible des retraités...

La proposition du Gouvernement de sous-revaloriser les prestations de retraite s'inscrit dans un ensemble de mesures, prises depuis le début du quinquennat, affectant le revenu disponible des retraités.

Parmi les mesures ayant un impact **négatif**, on peut citer également : l'augmentation non compensée de 1,7 point du taux « normal » de CSG<sup>2</sup> sur les pensions de retraite, le report du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de la date de revalorisation des pensions, entraînant une absence de revalorisation au titre de l'année 2018 (LFSS pour 2018) et la sous-revalorisation des aides au logement concernées également par l'article 44 du PLFSS pour 2019.

D'autres mesures ont ou vont au contraire **augmenter** le revenu disponible de certains retraités : la revalorisation du minimum vieillesse<sup>3</sup>, l'atténuation du franchissement du seuil d'assujettissement de la CSG au taux normal sur les prestations de retraite (**article 11** du PLFSS)<sup>4</sup> pour 300 000 foyers de retraités et l'exonération progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

<sup>2</sup> Passé de 6,6 % à 8,3 % pour les foyers ayant des revenus fiscaux de référence supérieurs à certains seuils en fonction de la composition du foyer (14 404 euros/an pour une personne seule). Un taux réduit de CSG a été maintenu à 3,8 % pour les foyers ayant des revenus en dessous de ces seuils mais au-dessus des seuils d'exonération totale de la CSG (en dessous de 11 018 euros/an pour une personne seule).

<sup>3</sup> Il passera de 803 euros/mois pour une personne seule en 2018 à 903 euros en 2020 : + 30 euros depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, puis 35 euros en janvier 2019 et en janvier 2020.

<sup>4</sup> Certains foyers de retraités effectuent des « allers-retours » fréquents entre le taux réduit (3,8 %) et le taux normal de CSG (8,3 %) en raison de revenus fluctuants. Le franchissement des seuils d'assujettissement au taux normal entraîne donc désormais, avec la hausse de 1,7 point de la CSG, des hausses importantes de prélèvements. Afin d'éviter que certains retraités ne soient assujettis au taux normal pour des hausses de revenus parfois limitées, l'article 11 du PLFSS propose de n'appliquer le taux normal de CSG que lorsque les revenus de référence des assurés excèdent le seuil défini au titre de deux années consécutives.



À ces dispositions, s'ajoutent des mesures d'allègement de la fiscalité sur le patrimoine (mise en place du prélèvement forfaitaire unique et transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière) qui concernent relativement plus les retraités. Ils bénéficient en effet d'un patrimoine en moyenne plus élevé par rapport au reste de la population.

**Au total, l'évaluation de l'impact consolidé de ces mesures est difficile à réaliser et est très dépendante de la situation patrimoniale du foyer du retraité.**

Deux centres de recherche économique ont toutefois publié cet automne une évaluation des effets de la politique fiscale et sociale menée par le Gouvernement sur les retraités.

L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE, Sciences Po) a réalisé un calcul<sup>1</sup> **n'intégrant pas les effets des évolutions de la fiscalité du patrimoine.**

À compter de 2019, plus de 70 % des ménages comptant au moins un retraité subiront une diminution relative de leur revenu disponible par rapport à leur situation en 2017 (ils ne sont que 62 % en 2018 avant la mesure de sous-revalorisation et seront 79 % en 2020). L'analyse de la balance des gains et pertes subies par les ménages considérés comme perdants montre le poids de la sous-revalorisation des pensions dans la perte relative de revenu disponible.

#### Analyse des pertes de revenu disponible subies en 2020 par les ménages « perdants » des réformes du Gouvernement depuis 2018

**Tableau 2. Impact détaillé des mesures en 2020 pour les ménages comptant au moins une personne retraitée**

	Proportion (en %)	Effets moyens des mesures en 2020 (en euros)					Gain / Perte moyen(ne) en euros
		Taxe d'habitation	Revalorisation de l'ASPA	Sous indexation des pensions de retraite	Sous indexation des allocations logement	Bascule Cotisations / CSG	
<b>Ménages perdants à la mise en place des mesures retenues</b>	79 %	+570 €	0	-720 €	-70 €	-480 €	-700 €
<b>Ménages gagnants à la mise en place des mesures retenues</b>	21 %	+750 €	+290 €	-340 €	-80 €	+70 €	+700 €
<b>Total</b>	100 %	+610 €	+60 €	-640 €	-70 €	-360 €	-400 €

*Champ* : France métropolitaine, ménages ordinaires, ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence ou son conjoint est retraité.

*Lecture* : En 2020, 79 % des ménages comptant au moins une personne retraitée seraient « perdants » à la mise en place des mesures étudiées. Sur une perte globale moyenne de l'ordre de 700 euro par an, 360 euros leur seraient amputés du fait de la bascule CSG/Cotisation et 720 euros de la sous indexation des pensions. *A contrario*, ces ménages devraient voir leur revenu disponible s'accroître de 570 euros sous l'effet de l'exonération de la taxe d'habitation.

*Sources* : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 et 2014 (actualisée 2016) ; Cnaf-Drees-Insee, modèles Ines 2008 et 2016, calculs OFCE.

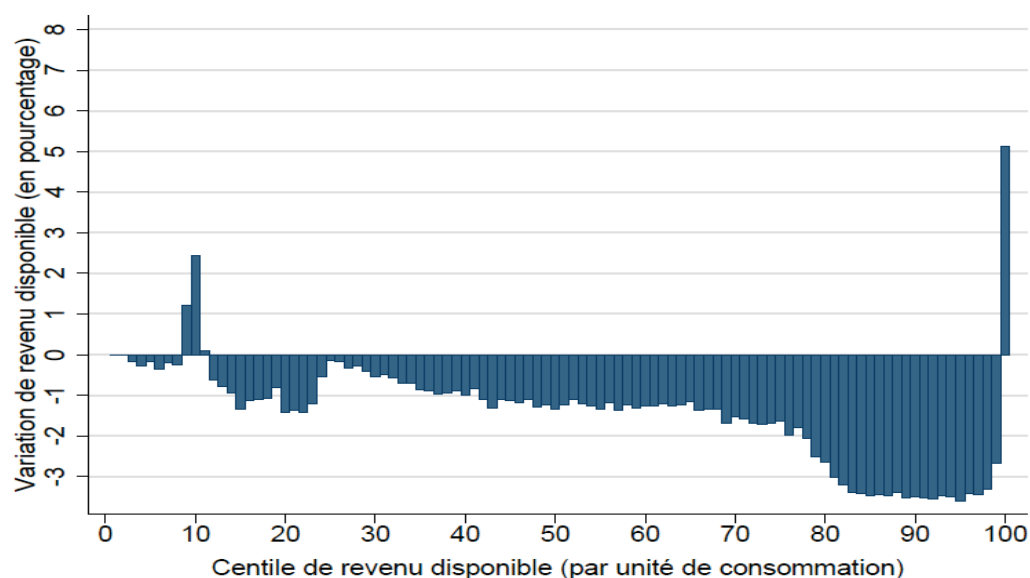
*Source* : OFCE, septembre 2018

<sup>1</sup> Pouvoir d'achat : les retraités maltraités ?, Pierre Madec  
<https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/pouvoir-dachat-retraites-maltraites/>



Les résultats de l'OFCE sont corroborés par l'enquête de l'Institut des politiques publiques<sup>1</sup>, qui elle intègre les effets de la réforme sur la fiscalité du patrimoine. Elle présente les gagnants et les perdants au sein de la population des retraités classée selon leurs revenus.

**Gains et pertes de revenu disponible pour les retraités**  
(pondéré en fonction du poids des ménages retraités dans le centile)



Source : IPP, octobre 2018

Les résultats sont donc sans appel. À l'exception du « 1% » des retraités les plus riches, qui bénéficient pleinement du prélèvement forfaitaire unique et de la réduction de l'impôt sur la fortune, et des retraités percevant le minimum vieillesse<sup>2</sup>, l'immense majorité des retraités vont perdre entre 1 et 3 % de leur revenu disponible en 2019.

**2. ... mais qui ne devrait pas remettre en cause leur niveau de vie relatif... à court terme**

Le niveau de vie moyen des retraités en France s'établit en 2015 à 105,6 % de celui de l'ensemble de la population, alors que la pension nette moyenne des retraités s'élève à 65,3 % du revenu d'activité moyen pour l'année 2016<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Budget 2019 : Impact sur les ménages, M. Ben Jelloul, A. Bozio, T. Douenne, B. Fabre et C. Leroy, 11 octobre 2018. <https://www.ipp.eu/actualites/11-oct-evaluation-du-budget-2019/>

<sup>2</sup> L'existence d'une population de retraités plus pauvre que la population au minimum vieillesse et pâtissant également des réformes du Gouvernement peut s'expliquer par deux facteurs : d'une part, le minimum vieillesse n'est versé qu'à partir de 65 ans ; d'autre part, le recours à ce minimum social n'est pas systématique en raison de sa récupération sur succession. Certains retraités – c'est particulièrement le cas parmi les exploitants agricoles ou certains travailleurs indépendants – préfèrent donc ne pas le solliciter.

<sup>3</sup> Conseil d'orientation des retraites, rapport de juin 2018. Chiffres cités dans le cinquième avis du Comité de suivi des retraites rendu le 13 juillet 2018.

Les retraités disposent en effet d'autres sources de revenus que leur pension leur permettant de maintenir leur niveau de vie à la retraite : des revenus du patrimoine, des transferts sociaux et des dispositifs fiscaux spécifiques augmentent également leur revenu disponible.

**L'indicateur de niveau de vie des retraités**, qui est en France le plus élevé parmi les pays de l'OCDE, **ne tient pas compte de la propriété du logement. Or les retraités sont en moyenne plus propriétaires de leur résidence principale que les jeunes actifs.** Ce facteur est à prendre en compte dans la comparaison entre retraités et actifs.

De plus, la pauvreté est en moyenne moins répandue chez les retraités (6,8 % de pauvres) que dans le reste de la population (14 %).

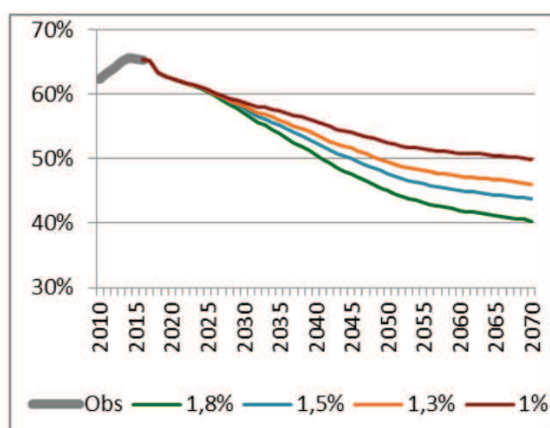
Dans son rapport de juin 2018, le Conseil d'orientation des retraites **revoit toutefois à la baisse l'indicateur du niveau de vie des retraités pour l'année 2019 en intégrant les mesures prises depuis le début du quinquennat** : il s'établirait à 103,2 % au lieu de 107,7 % tel qu'il était estimé dans le rapport de l'année dernière.

Malgré cette évolution, **le Comité de suivi des retraites estime cette année encore que le système de retraite garantit un niveau de vie satisfaisant aux retraités et qu'il est même capable d'atténuer, au moment de la retraite, les écarts de revenus constatés au cours de la carrière.**

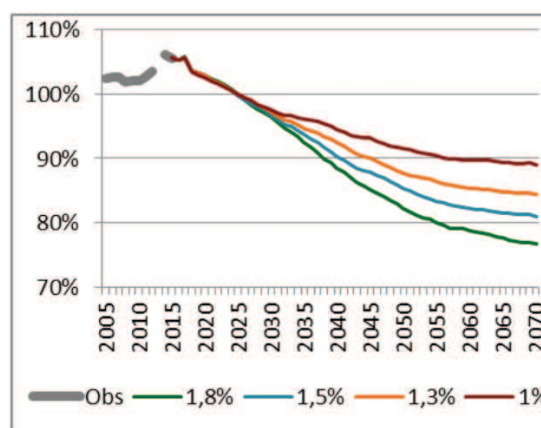
Cette question sera sans doute amenée à être réévaluée à moyen terme, tant au regard des mesures prises par le Gouvernement que de l'évolution projetée du niveau des pensions et de vie relatifs des retraités (voir graphiques ci-après).

### Évolution de la pension nette relative et du niveau de vie relatif des retraités

**Figure 2.25a - Pension nette moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité net moyen**



**Figure 2.25b - Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population**



Source : rapport annuel du Cor, juin 2018, p 89.

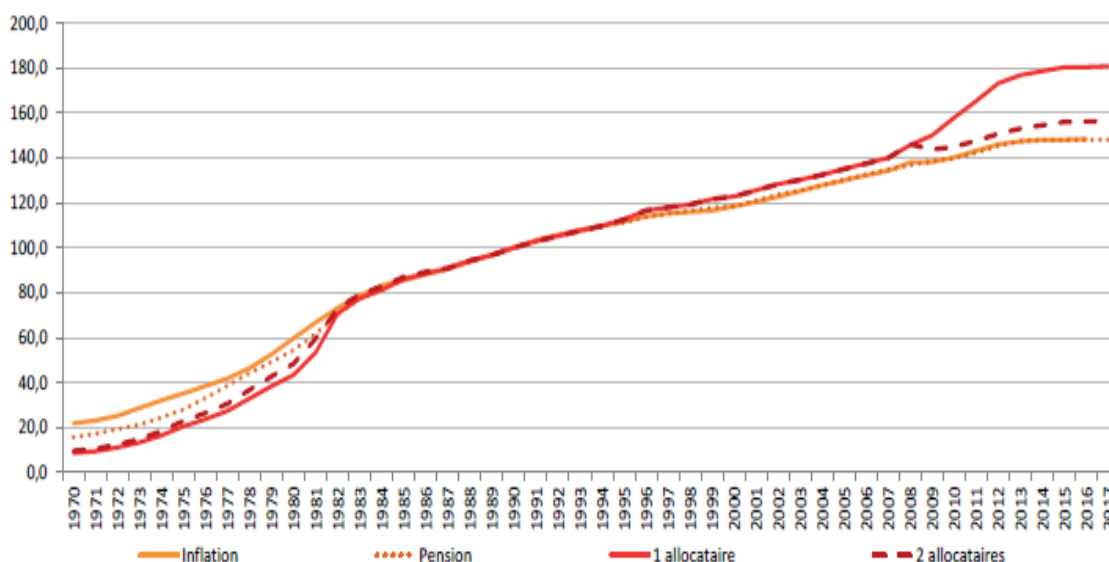
Dans le système actuel de retraite, il est déjà prévu une dégradation du niveau de vie relatif des retraités à partir des années 2020 qui s'explique par l'arrivée des générations *post baby-boom* à la retraite ayant connu des carrières plus hachées.

## B. LA SOUS-REVALORISATION DES PENSIONS MENACE-T-ELLE L'OBJECTIF D'ÉQUITÉ EN RÉDUISANT L'ÉCART ENTRE LE MINIMUM VIEILLESSE ET LE MONTANT D'UNE PENSION OBTENUE APRÈS UNE CARRIÈRE AU SMIC ?

### 1. Une revalorisation du minimum vieillesse beaucoup plus dynamique que celle des pensions depuis la fin des années 2000...

Comme le montre le graphique ci-après, le minimum vieillesse et les pensions ont connu depuis les années 1970 des revalorisations globalement alignées jusqu'à la crise économique de 2008<sup>1</sup>.

Évolution comparée du minimum vieillesse des pensions de retraite (régime général) et de l'indice de prix



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2017

Une **revalorisation significative du minimum vieillesse** pour les allocataires seuls est intervenue entre 2009 et 2012, creusant des écarts de revalorisation avec les pensions de retraite dans les proportions suivantes :

	Avril 2009	Avril 2010	Avril 2011	Avril 2012
Minimum vieillesse – 1 allocataire	6,9 %	4,7 %	4,7 %	4,7 %
Minimum vieillesse – 2 allocataires	1,0 %	0,9 %	2,1 %	2,1 %
Pensions	1,0 %	0,9 %	2,1 %	2,1 %

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2017.

<sup>1</sup> À l'exception de trois « coups de pouce » en janvier 1996 (2,1 % pour le minimum vieillesse au lieu de 2 % pour les pensions), en janvier 1999 (2 % au lieu de 1,2 %) et janvier 2000 (1 % au lieu de 0,5 %).

Ainsi entre 1990 et 2017, le minimum vieillesse pour une personne seule a augmenté à un rythme deux fois plus élevé (+ 80 %) que les pensions de retraite indexées sur l'inflation (+ 45 à 50 %).

Avec les revalorisations supplémentaires du minimum vieillesse décidées dans la LFSS pour 2018 et la sous-revalorisation proposée dans le PLFSS pour 2019, ce décrochage va donc s'accroître sur la période 2018-2020 au rythme suivant :

	Janvier 2018	Janvier 2019	Janvier 2020
Minimum vieillesse – 1 allocataire	3,8 %	4,2 %	4 %
Minimum vieillesse – 2 allocataires	3,7 %	4,2 %	4 %
Pensions	0 %	0,3%	0,3 %

Source : Commission des affaires sociales.

Dans son dernier rapport, le Cor constate même que « *les évolutions du minimum vieillesse montrent que celui-ci a évolué plus rapidement que le salaire moyen par tête<sup>1</sup> et ce particulièrement à la fin des années 1970 et pendant les années 2000* ».

## 2. ... qui interroge l'écart avec la pension servie après une carrière au SMIC

La loi du 21 août 2003 avait défini comme objectif conventionnel, pour un salarié ayant cotisé au SMIC toute sa vie, un taux de remplacement (base et complémentaire) pour sa pension de 85 % du SMIC net.

Comme l'indique le dernier rapport du Cor, « *les coups de pouce portés à la partie majorée du minimum contributif au cours de la deuxième partie des années 2000 conduisent à un taux de remplacement net à la liquidation assez proche de 85 % pour les générations de la fin des années 1940 et du début des années 1950. Toutefois, il ne s'élève plus qu'à 81,6 % pour un retraité né en 1955 et assujéti au taux réduit de CSG* ». **Ce taux de remplacement correspondrait en 2018 à une retraite d'environ 970 euros nets par mois.**

Dans l'hypothèse où le minimum vieillesse continuerait à croître en suivant le rythme du salaire moyen par tête et les minima de pensions le feraient au rythme de l'inflation, le Cor évalue que **le système de retraite ne serait plus capable de servir une pension contributive supérieure au minimum vieillesse pour les générations nées à partir du milieu des années 1960** (c'est-à-dire qui partiront à la retraite à partir de 2030).

<sup>1</sup> Souligné par votre rapporteur. On rappellera que la réforme des retraites de 1993 avait justement désindexé les pensions par rapport aux salaires pour les faire suivre l'inflation.

Le Comité de suivi des retraites a repris cette analyse dans son avis rendu en juillet dernier et constate, « *compte-tenu des efforts réguliers de revalorisation du minimum vieillesse (en raison notamment des très faibles retraites perçues par les générations les plus anciennes) (...), celui-ci se rapproche du minimum de pension et pourrait le dépasser, en fonction des critères d'indexation choisis* ».

Dès lors, la politique menée en matière de retraite par le Gouvernement depuis un an accentue la réduction de cet écart à la fois par la hausse du minimum vieillesse et la très faible revalorisation des pensions.

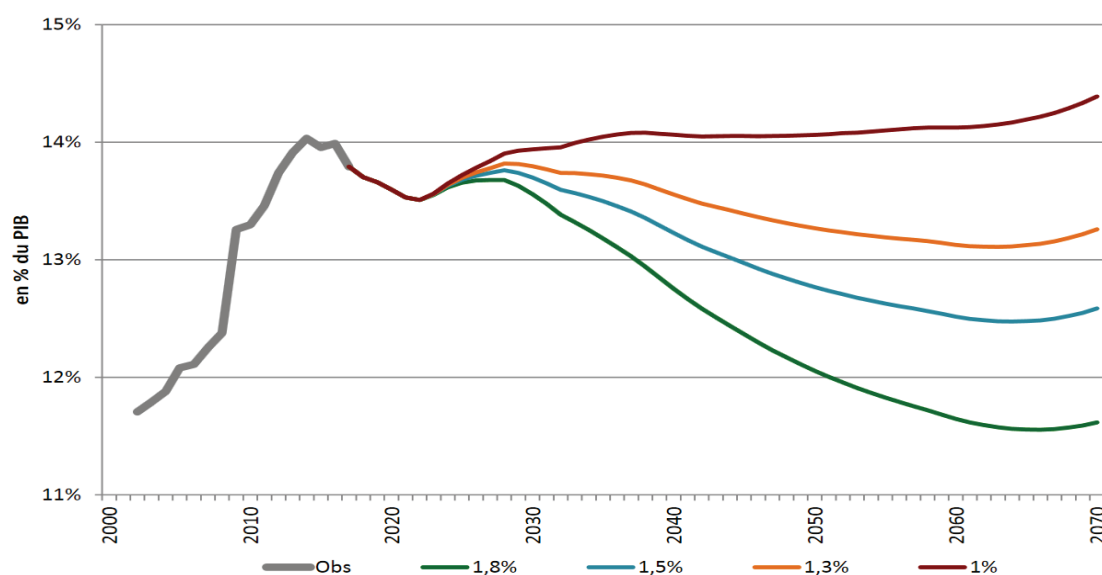
### C. AU REGARD DE L'OBJECTIF DE PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU SYSTÈME, LA SOUS-REVALORISATION AUGURE-T-ELLE LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D'AGIR EXCLUSIVEMENT SUR LE LEVIER DES PENSIONS POUR ÉQUILIBRER LES RETRAITES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME À VENIR ?

#### 1. Des dépenses de retraite stabilisées mais un déficit du système qui demeure au moins jusqu'en 2045

Le dernier rapport du Cor actualise les projections de long terme des dépenses du système de retraite<sup>1</sup> et de son équilibre financier.

L'ensemble des réformes des retraites menées depuis 1993 ont réussi à **maîtriser l'évolution des dépenses de retraite** quel que soit le scénario retenu de productivité du travail (*voir graphique ci-après*).

#### Évolution des dépenses du système de retraite à l'horizon 2070



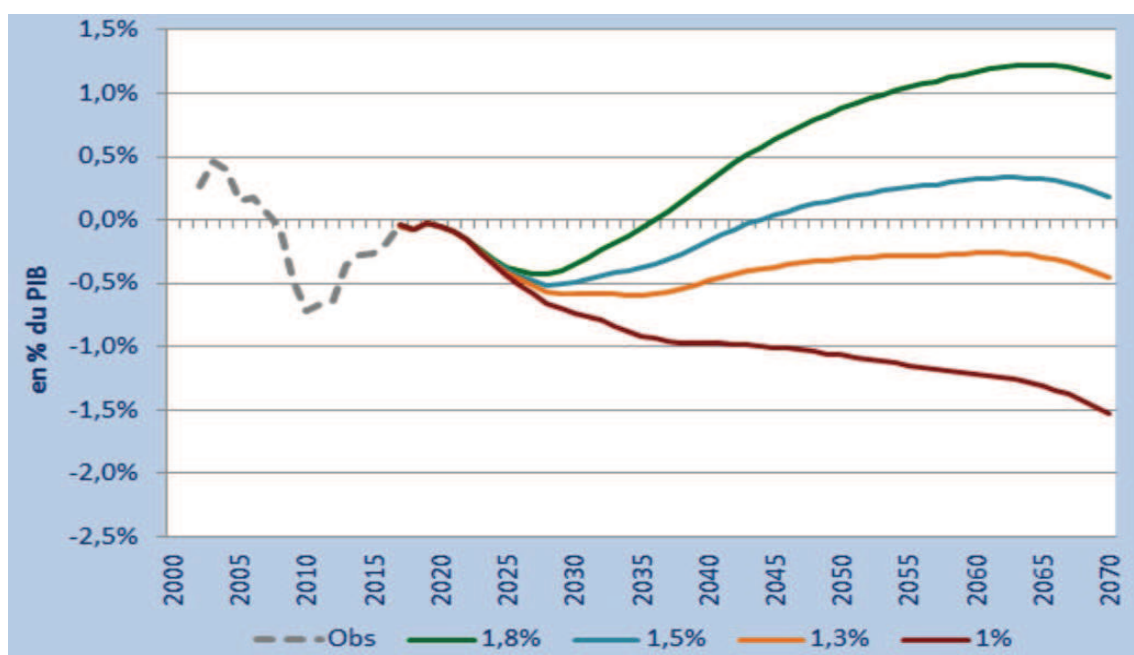
Source : rapport annuel du Cor, juin 2018, p. 56

<sup>1</sup> Le système de retraite recouvre non seulement les dépenses de l'ensemble des régimes de base de retraite figurant dans les LFSS mais également celles des régimes complémentaires.

La part des dépenses de retraite dans le PIB baisserait jusque dans le milieu des années 2020, passant de 13,8 % du PIB en 2017 à 13,5 % en 2022. À l'horizon 2070, la part des dépenses dans le PIB resterait inférieure à celle de 2017 dans les trois scénarios les plus favorables d'évolution de la productivité.

La baisse à court terme de la part des dépenses de retraite dans le PIB n'entraîne toutefois pas d'amélioration du solde financier qui se dégraderait jusqu'à la fin des années 2020 quel que soit le scénario de productivité (voir graphique ci-après).

#### Évolution du solde du système de retraite à l'horizon 2070



Source : Rapport annuel du Cor, juin 2018, p. 65

Cette dégradation résulte d'une diminution des ressources qui interviendrait dans les prochaines années. Comme l'explique l'avis du Comité de suivi des retraites de juillet 2018, « cette diminution des ressources résulterait principalement de la baisse rapide et significative du poids, dans la masse totale des rémunérations, des régimes pour lesquels les taux de cotisation sont les plus élevés, en particulier pour le budget de l'État et des collectivités »<sup>1</sup>.

**Le déficit projeté du système serait de 0,2 % du PIB en 2022** (soit environ 4,3 milliards d'euros<sup>2</sup>) et se creuserait tout au long de la décennie 2020 quel que soit le scénario de productivité. Sur le plus long terme (2030-2070), il connaîtrait des déficits durables en dessous d'un taux de croissance de la productivité de 1,5 % et s'éloignerait de son objectif de pérennité financière.

<sup>1</sup> En raison de la faible évolution du point d'indice et de la limitation des recrutements de fonctionnaires depuis plusieurs années. Le CSR précise d'ailleurs que « le bilan est au total bénéficiaire pour le budget de l'État et des collectivités, qui financent ces cotisations, mais apparaît comme un besoin de financement pour le système de retraite ».

<sup>2</sup> Sur la base du PIB pour 2017 : 2 163 milliards d'euros. Cette évaluation ne tient pas compte de la mesure de sous-revalorisation qui économiserait près de 4 milliards d'euros en 2022.



En conséquence, le CSR renouvelle cette année sa recommandation selon laquelle « *la trajectoire financière, marquée par une dégradation des soldes entre les années 2020 et 2030, devra faire l'objet d'une attention particulière* ».

Le choix du Gouvernement de revaloriser faiblement les pensions de base intervient dans ce contexte.

## 2. La baisse des pensions : un levier peu fréquemment utilisé depuis le début des années 1990

Deux types de mesures ont contribué, depuis le début des années 1990, à diminuer le niveau des pensions :

- *la création de la CSG en 1991* : frappant tous les types de revenus (activité, capital, remplacement et jeux) pour financer la protection sociale, elle diminue les montants nets des pensions servies par le système de retraite. Les augmentations successives du taux sur les revenus de remplacement (1,1 % en 1991 ; 2,4 % en 1993 ; 3,4 % en 1997 et création d'un taux réduit à 1 %, 6,2 % pour le taux normal et 3,8 % pour le taux réduit en 1998, 6,6 % en 2013 et 8,3 % depuis 2018) ont constitué des baisses de pension<sup>1</sup> ;

- *la sous-revalorisation des pensions par rapport à l'inflation* entraînant une perte de pouvoir d'achat n'est intervenue qu'une seule fois pour les régimes de base<sup>2</sup> avec le gel des pensions en 2014 (inflation de 0,4 %).

La réforme de 1993 avait modifié l'index de revalorisation des pensions en passant des salaires au prix, ce qui diminuait la hausse des pensions mais **maintenait le pouvoir d'achat des retraités**.

Dès lors, les décisions du Gouvernement en matière de retraite depuis un an ne sont pas inédites mais leur accumulation (hausse de la CSG, absence de revalorisation en 2018, sous-revalorisation en 2019 et 2020) interroge sur sa politique pour ramener l'équilibre du système de retraite à court terme.

Dans la perspective de la réforme systémique en cours de préparation, votre rapporteur s'interroge : **le Gouvernement entend-il uniquement agir sur le levier de la baisse des pensions ? Le refus d'ouvrir clairement le débat du recul de l'âge minimum légal dans le cadre de la réforme des retraites aura-t-il pour conséquence de privilégier des départs plus jeunes mais à des niveaux de pension faibles ?**

Ces questions posées au Haut-commissaire chargé de la réforme des retraites, lors de son audition le 24 octobre dernier devant votre commission<sup>3</sup>, sont à ce jour restées sans réponse.

---

<sup>1</sup> La CSG a progressivement remplacé la cotisation d'assurance maladie de base qui a été prélevée sur les retraites entre 1982 et 1998. De plus, les retraités sont assujettis à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 % depuis 1996 et à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) au taux de 0,3 % depuis 2013.

<sup>2</sup> Les régimes complémentaires Agirc-Arrco ont pratiqué une sous-indexation des pensions d'un point en dessous de l'inflation entre 2013 et 2018.

<sup>3</sup> Voir le compte-rendu annexé au présent rapport.