

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE
NATIONALE,*

Par Mme Christiane DEMONTÈS,
Sénatrice.

Tome V :
Assurance vieillesse

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Champion, Aline Archimbaud, M. Alain Gournac, Mme Catherine Deroche, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Odette Duriez, Anne-Marie Escoffier, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mmes Chantal Jouanno, Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3790, 3865, 3869 et T.A. 752

Sénat : 73 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UN NIVEAU DE DÉFICIT DURABLEMENT TRÈS ÉLEVÉ POUR LA BRANCHE VIEILLESSE	9
A. UN DÉFICIT SANS PRÉCÉDENT EN 2010	9
1. <i>La forte dégradation des comptes du fonds de solidarité vieillesse en 2009 et 2010</i>	10
2. <i>L'accentuation des déficits des régimes de retraite</i>	11
B. ... QUI DEMEURE À UN NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ EN 2011	11
1. <i>De nouvelles recettes associées à la réforme des retraites</i>	12
2. <i>Une augmentation toujours soutenue des charges de pensions</i>	13
C. ... ET NE SERA PAS SIGNIFICATIVEMENT RÉDUIT EN 2012.....	13
1. <i>En 2012, les déficits seront du même ordre qu'en 2011</i>	14
2. <i>Des recettes nouvelles au profit de l'assurance vieillesse en 2012</i>	15
3. <i>Un début d'impact de la réforme des retraites sur l'évolution des dépenses</i>	17
4. <i>Le poids croissant des déficits vieillesse dans la dette sociale</i>	18
II. DES INCERTITUDES PERSISTANTES SUR L'AVENIR FINANCIER DE L'ASSURANCE VIEILLESSE	21
A. LE DÉFICIT DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE : LA SOLIDARITÉ EN MANQUE DE FINANCEMENT PÉRENNE	21
1. <i>La prise en charge croissante de dépenses de solidarité</i>	22
2. <i>Des financements instables et insuffisants qui entraînent un déficit structurel</i>	25
B. DES RÉGIMES DONT LES DÉFICITS RESTENT À FINANCER : LE RÉGIME VIEILLESSE DES EXPLOITANTS AGRICOLES ET LA CNRACL	27
1. <i>Le régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles</i>	27
2. <i>La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)</i>	28
C. UNE TRAJECTOIRE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE TRIBUTAIRE DE RESSOURCES INCERTAINES	29
1. <i>Les hypothèses retenues par le Gouvernement laissent subsister un besoin de financement de la Cnav et du FSV à l'horizon 2018</i>	30
2. <i>D'importants aléas pèsent sur le scénario de retour à l'équilibre</i>	32
III. LES RETRAITES APRÈS LA RÉFORME DE 2010	34
A. LES MESURES D'ÂGE ET LEURS INCIDENCES	34
1. <i>Les mesures d'application générale</i>	34
2. <i>Les dispositifs particuliers</i>	37
3. <i>Les mesures d'âge et la question de l'emploi des seniors</i>	39
B. LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ : UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS RESTRICTIVE	41
1. <i>Les critères restrictifs fixés par les textes réglementaires</i>	41
2. <i>Quelle prévention de la pénibilité ?</i>	43

C. DES EFFETS SUR LE NIVEAU DES PENSIONS ENCORE DIFFICILES À MESURER	43
1. <i>L'évolution du montant des pensions</i>	43
2. <i>L'évolution des taux de remplacement</i>	45
D. L'ÉPARGNE RETRAITE : DES DISPOSITIFS À RÉFORMER	46
1. <i>Un ensemble complexe qui n'a pas été clarifié par la réforme de 2010</i>	46
2. <i>Le constat sévère dressé par la Cour des comptes</i>	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
• Audition de Pierre MAYEUR, directeur, Vincent POUBELLE, directeur des statistiques, prospective et recherche, et David CLAIR, directeur juridique et de la réglementation nationale, de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)	49

Les observations et propositions de la commission des affaires sociales pour la branche vieillesse en 2012

Par la voix de sa rapporteure, Christiane Demontès, la commission des affaires sociales constate que **les déficits de la branche vieillesse ont atteint un niveau sans précédent en 2010 et demeureront durablement à un niveau très élevé** durant les prochaines années.

L'assurance vieillesse représentera un poids croissant dans une dette sociale en forte augmentation. **Une partie de ces déficits restera nécessairement à financer par des recettes nouvelles** qui, à ce jour, n'ont pas été définies.

La commission est particulièrement préoccupée par le **déficit structurel du fonds de solidarité vieillesse (FSV)**, auquel ont été confiées au fil des ans de nouvelles missions. Il importe de lui affecter les ressources stables qui lui permettront de faire face à ses charges et de consolider les mécanismes de solidarité mis en place au profit des assurés aux parcours professionnels les moins favorables.

La commission relève aussi l'absence de solution pérenne apportée au **déficit de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles**, ainsi qu'à celui de la CNRACL.

Enfin, elle constate que les hypothèses retenues par le Gouvernement laissent subsister un **besoin de financement de la Cnav et du FSV à l'horizon 2018**, de l'ordre de 3 milliards d'euros, ces hypothèses étant en outre désormais remises en cause par la dégradation de la situation économique et financière.

La **trajectoire de retour à l'équilibre** des régimes de retraite présentée lors de la réforme de 2010 **paraît compromise par la révision des prévisions de croissance**, mais surtout par la poursuite de l'**aggravation du chômage**, alors qu'un transfert de cotisation en provenance de l'Unedic devait majorer les ressources de l'assurance vieillesse.

Ces incertitudes majeures sur l'avenir financier de l'assurance vieillesse ne font que renforcer les vives préoccupations relatives à l'impact de la réforme des retraites.

La commission des affaires sociales s'inquiète des **conséquences des mesures d'âge sur la situation des seniors**, alors que l'on constate sur les douze derniers mois une nette montée du nombre de chômeurs de plus de cinquante ans. L'annonce de la création prochaine d'une allocation transitoire de solidarité (ATS) n'apportera pas de réponse suffisante aux chômeurs confrontés aux conséquences du relèvement de l'âge de départ en retraite.

La commission **déplore les conditions très restrictives imposées pour le bénéfice de la retraite anticipée pour cause de pénibilité**, notamment l'exposition durant dix-sept ans à des facteurs de risque pour les assurés présentant un taux d'incapacité compris entre 10 % et 20 %.

Elle s'inquiète des conséquences du **report à soixante-sept ans de l'âge d'attribution du taux plein** pour les assurés n'ayant pas bénéficié d'un parcours professionnel continu, notamment les femmes.

Elle regrette aussi que **la réforme n'ait pas traité la question des pensions de réversion**, qu'il s'agisse de leur montant ou de leurs conditions d'attribution, notamment pour prendre en compte les nouvelles formes de vie en couple, en particulier le Pacs.

Plus généralement, elle relève que **l'impact de la réforme sur le niveau futur des pensions et des taux de remplacement** reste mal évalué.

Enfin, elle appuie les recommandations de la Cour des comptes sur la **nécessité de réorienter les dispositifs d'épargne retraite**, qui bénéficient d'un niveau d'aides publiques élevé et entraînent un effet d'aubaine pour les catégories socioprofessionnelles les plus favorisées.

Mesdames, Messieurs,

Pour la branche vieillesse, l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 s'inscrit bien entendu dans le contexte de la mise en œuvre de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Le relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite est entré en vigueur, avec le report de quatre mois pour les assurés nés au second semestre 1951. Les durées d'assurances requises pour l'attribution d'une pension à taux plein ont été relevées à 41,25 ans pour les générations 1953 et 1954, et à 41,5 ans pour la génération 1955. Les conditions de retraite anticipée ont été modifiées.

De nouvelles recettes ont été mises en place en 2011, à hauteur de 3,5 milliards d'euros, au titre de la prise en charge du minimum contributif. L'assurance vieillesse du régime général bénéficiera en 2012 de 900 millions d'euros supplémentaires, principalement grâce au relèvement du prélèvement social sur les revenus du capital, et le régime de retraite des exploitants agricoles se verra affecter 400 millions d'euros de ressources nouvelles.

En dépit de ces mesures portant sur les dépenses et les recettes, le déficit global de la branche vieillesse demeurera à un niveau très élevé au cours des prochaines années.

L'année 2010 s'est soldée par un déficit sans précédent de 8,9 milliards d'euros pour le régime général et 10,8 milliards pour l'ensemble des régimes de base, auquel il faut ajouter les 3,8 milliards de déficit du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le déficit global des régimes de vieillesse et du FSV s'atténuera de 3 milliards d'euros en 2011 et il ne sera pas significativement réduit en 2012, avec un solde en amélioration de 500 millions seulement.

Les déficits de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et du FSV seront transférés à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) jusqu'en 2018. Celle-ci doit également reprendre, avant la fin de l'année, les déficits 2009 et 2010 du régime des exploitants agricoles. Les déficits des régimes de retraite sont appelés à prendre un poids croissant dans la dette sociale.

La « trajectoire de retour à l'équilibre » à l'horizon 2018, présentée l'an passé par le Gouvernement est loin de lever toutes les incertitudes sur l'avenir financier de l'assurance vieillesse.

On peut s'inquiéter de voir le FSV durablement placé dans une situation de déficit structurel, du fait de charges toujours plus lourdes et de recettes insuffisantes. Cette situation fragilise la mission de solidarité qui lui est confiée.

Deux régimes- celui des exploitants agricoles et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) - font eux aussi face à des déficits substantiels sans qu'aient été définies les voies d'un retour à l'équilibre.

On constate surtout que sans recettes supplémentaires, le besoin de financement du régime général ne sera pas couvert en 2018, y compris sur la base du cadrage macro-économique retenu par le projet de loi.

Or, comme on pouvait le pressentir, ce cadrage est fortement remis en cause sous l'effet de la crise économique et financière. La révision des hypothèses de croissance se répercutera nécessairement sur le rendement des recettes. Mais c'est principalement l'évolution de la situation de l'emploi qui sera déterminante pour la réalisation du retour à l'équilibre. En effet, elle influe sur les charges du FSV au titre de la compensation des périodes de chômage et le Gouvernement tablait sur un rétablissement de la situation financière de l'Unedic pour transférer à l'assurance vieillesse des cotisations d'assurance chômage. Les données les plus récentes montrent que, malheureusement, les perspectives financières de l'assurance chômage vont continuer à se dégrader en 2012.

Ces incertitudes majeures sur l'avenir financier de l'assurance vieillesse ne font que renforcer les vives préoccupations exprimées lors du débat de 2010 concernant l'impact de la réforme des retraites sur les assurés et futurs retraités en matière de niveau des pensions, de taux de remplacement, de situation des seniors et d'équité, notamment par une réelle prise en compte de la pénibilité.

I. UN NIVEAU DE DÉFICIT DURABLEMENT TRÈS ÉLEVÉ POUR LA BRANCHE VIEILLESSE

En dépit des premières incidences financières de la réforme des retraites de 2010, le PLFSS pour 2012 ne traduit **pas de réduction sensible du déficit de la branche vieillesse** qui avait atteint son niveau historiquement le plus haut en 2010 et deviendra l'an prochain supérieur à celui de l'assurance maladie.

Tous régimes obligatoires de base confondus, la branche vieillesse présentera à elle seule un **déficit de 7,7 milliards d'euros en 2012** (contre 8,1 milliards en 2011) pour un déficit global de l'ensemble des branches de 15,7 milliards. A ce déficit des régimes d'assurance vieillesse s'ajoute celui du **fonds de solidarité vieillesse** (3,7 milliards), quasi identique à celui de 2011.

Des projections pour 2015 annexées au projet de loi, il ressort que **les déficits de la branche vieillesse resteront durablement à ce niveau élevé**, la réforme votée l'an passé ayant d'ores et déjà prévu leur **transfert à la Cades**, du moins en ce qui concerne la branche vieillesse du régime général et le FSV.

A. UN DÉFICIT SANS PRÉCÉDENT EN 2010 ...

L'article 1^{er} du projet de loi porte sur l'approbation des tableaux d'équilibre de l'**exercice 2010** qui s'est soldé par un **déficit sans précédent pour la branche vieillesse** : 8,9 milliards d'euros pour le régime général ; 10,8 milliards pour l'ensemble des régimes de base ; 4,1 milliards pour le FSV, soit **près de 16 milliards d'euros pour l'ensemble de la branche**.

Cinq ans auparavant, en 2005, le déficit des régimes de base d'assurance vieillesse se limitait à 1,6 milliard et celui du FSV à 2 milliards.

Evolution des déficits de la branche vieillesse et du FSV de 2005 à 2010

en milliards d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Régime général	- 1,9	- 1,9	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9
Tous régimes de base	- 1,6	- 1,0	- 3,9	- 5,6	- 8,9	- 10,8
FSV	- 2,0	- 1,3	+ 0,2	+ 0,8	- 3,2	- 4,1

Source : annexes B des lois de financement de la sécurité sociale

La brutale aggravation survenue en 2009 et confirmée en 2010 résulte à parts quasiment égales d'un fort déséquilibre du FSV et des déficits des régimes de base.

1. La forte dégradation des comptes du fonds de solidarité vieillesse en 2009 et 2010

La dégradation des comptes du FSV joue environ pour moitié dans l'aggravation des déficits de la branche vieillesse en 2009 et en 2010, alors que les dépenses du fonds représentent moins de 10 % de l'ensemble des dépenses de la branche.

Le FSV est en effet devenu fortement déficitaire en 2009 sous l'effet conjugué d'une **amputation de ses recettes** et d'un **alourdissement de ses charges**, principalement la compensation des périodes de chômage au bénéfice des régimes de retraite.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a **transféré à la Cades 0,2 point de CSG auparavant affecté au FSV**¹. Cette décision est intervenue dans le cadre de la reprise par la Cades des déficits cumulés enregistrés par le FSV jusqu'en 2008, soit 3,9 milliards d'euros. Il n'en reste pas moins que ce transfert a provoqué pour le FSV une **perte de recettes de l'ordre de 2,5 milliards d'euros à compter de 2009**.

Dans le même temps, sous l'effet de la crise économique, les **prises en charge de cotisations au titre du chômage** ont progressé de plus de 1,3 milliard d'euros de 2008 à 2009 (+ 17,5 %), le nombre de chômeurs pris en compte dans les calculs ayant augmenté de 431 000 en moyenne annuelle.

Encore excédentaire en 2008, **le FSV est devenu fortement déficitaire, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, en 2009**.

En 2010, le déficit s'est aggravé et atteint 4,1 milliards d'euros.

Le produit de la CSG a légèrement augmenté, mais **la part de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) affectée au FSV est tombée de 800 à 300 millions d'euros de 2009 à 2010**, provoquant une nouvelle diminution des recettes du fonds. La C3S est affectée prioritairement au régime social des indépendants (RSI) en vue d'en assurer l'équilibre. Le FSV n'en reçoit que le solde, une fois l'équilibre des comptes du RSI réalisé. La conjoncture économique ayant réduit le produit de la C3S, pour la première fois depuis la création de cette taxe, le solde disponible pour le FSV s'est limité à la portion congrue.

Au cours de l'exercice 2010, **les dépenses du FSV ont continué à augmenter sur un rythme soutenu**. Les prises en charge de cotisations au titre du chômage, qui représentaient plus des deux tiers de l'ensemble des charges du fonds, ont progressé de 6,1 % du fait d'une situation de l'emploi toujours dégradée. Le nombre de chômeurs pris en compte dans les calculs s'est accru de 194 000 unités en 2010, portant l'effectif total servant de base à la contribution du FSV à 3,4 millions de personnes.

¹ Depuis 2009, le FSV bénéficie de 0,83 point de CSG sur les revenus d'activité (au lieu de 1,03 jusqu'en 2008) et de 0,85 point sur les autres assiettes (au lieu de 1,05 point).

2. L'accentuation des déficits des régimes de retraite

Sur les deux années 2009 et 2010, le déficit de l'ensemble des régimes de retraite de base s'est creusé de plus de 4 milliards d'euros, dont 3 milliards pour le seul régime général.

La **progression soutenue des dépenses** est sous-tendue par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre.

Le nombre des départs en retraite a pourtant plutôt été freiné en 2009 et 2010, avec un net recul des départs en retraite anticipée. A compter de 2004, le dispositif de retraite anticipée « longue carrière » avait bénéficié à près de 100 000 personnes par an, pour le seul régime général, grossissant le nombre de départs en retraite qui avait atteint un « pic » de 750 000 en 2008. Depuis 2009, les conditions d'éligibilité à ce dispositif ont été durcies¹ et le nombre de départs effectués dans ce cadre a brutalement chuté autour de 25 000 en 2009 avant de remonter 40 000 en 2010. Globalement, l'ensemble des départs à la retraite au sein du régime général s'est abaissé à 684 000 en 2009 avant de remonter à 718 000 en 2010.

Ce ralentissement conjoncturel des départs aurait pu jouer positivement sur le solde des régimes. Il n'en a rien été, en raison d'une **sérieuse contraction des recettes en 2009**, sous l'effet de la crise économique qui s'est ressentie sur l'évolution de la masse salariale. De fait, sur les deux années 2009 et 2010, les recettes des régimes de retraite de base n'ont progressé que d'environ 2 % par an, bien moins vite que leurs charges, en augmentation moyenne de plus de 3,5 % par an.

A ce facteur général de déséquilibre, lié à la médiocrité de la situation économique, s'ajoute un facteur plus ponctuel : la **suppression, à compter de 2009, de la subvention d'équilibre versée par l'Etat au régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles** dans le cadre du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa). Cette décision a entraîné dès 2009 un **déficit de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles supérieur à 1 milliard d'euros par an.**

B. ... QUI DEMEURE À UN NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ EN 2011 ...

En 2011, le déficit sera moindre qu'en 2010 mais restera à un niveau très élevé (6 milliards d'euros pour le régime général ; 8,1 milliards pour l'ensemble des régimes de base ; 3,8 milliards pour le FSV), de l'ordre de celui enregistré en 2009.

¹ La durée d'assurance nécessaire a été augmentée de un à quatre trimestres pour les générations 1949 à 1952 ; les conditions de régularisations des cotisations arriérées ont été plus strictement encadrées ; par ailleurs, à partir de la génération 1953, l'obligation scolaire portée à seize ans restreint le champ des bénéficiaires potentiels de la retraite anticipée.

Ces chiffres prévisionnels, inscrits dans les tableaux d'équilibre figurant à l'article 4 du présent projet de loi, traduisent une **amélioration globale de 3 milliards d'euros du solde de la branche vieillesse par rapport à 2010**, un peu supérieure à celle qui avait été anticipée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011¹.

Cette **légère réduction du déficit** est obtenue grâce à une **forte progression des recettes de la branche vieillesse en 2011**, de l'ordre de 7 %, après deux années de faible augmentation (environ 2 % par an).

Celle-ci n'a qu'un impact partiel sur le solde de la branche, dans la mesure où **les dépenses continuent à progresser sur un rythme soutenu (plus de 4 %)**, quoiqu'inférieur à celui des ces dernières années (6 % par an sur la période 2005-2008).

1. De nouvelles recettes associées à la réforme des retraites

L'exercice 2011 bénéficie d'une **évolution beaucoup plus favorable de la masse salariale (+ 3,7 %)** que les deux années précédentes.

A cette reprise des cotisations s'ajoute la **mise en place de recettes nouvelles, à hauteur de 3,8 milliards d'euros, dans le cadre de la réforme des retraites.**

Ces recettes nouvelles, liées à la réforme des retraites, portent sur des prélèvements sociaux (stock-options, retraites chapeau, prélèvement sur les revenus du capital) et sur des impôts d'Etat. Elles résultent également de la modification du calcul des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires, désormais effectué sur une base annuelle. Par un circuit de redistribution complexe, les gains supplémentaires qu'elles ont procurés ont essentiellement été dirigés vers le **fonds de solidarité vieillesse** qui s'est notamment vu affecter :

- la totalité de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) additionnelle, soit un montant de près d'un milliard d'euros en 2011 ;
- 2,45 points des 6 % du forfait social, soit environ 500 millions en 2011 ;
- une fraction égale à 16,7 % du produit de la taxe sur les salaires, soit près de 2 milliard en 2011.

En contrepartie, **le FSV prend en charge, à compter de 2011, une partie des dépenses engagées au titre du minimum contributif par le régime général et les régimes alignés.** Le mécanisme du minimum contributif, mis en œuvre dans le régime général et les régimes alignés (régime

¹ Le déficit 2011 de l'ensemble des régimes de retraite de base rectifié par le présent projet de loi est inférieur de 500 millions d'euros à celui prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, l'amélioration entre les deux prévisions étant même de 900 millions d'euros pour le seul régime général.

social des indépendants, mutualité sociale agricole), permet de relever le montant de la pension de retraite de base des assurés qui réunissent les conditions d'âge ou de durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais dont les rémunérations prises en compte sont faibles. En 2011, la part financée par le FSV a été fixée à 3,5 milliards d'euros sur un montant total de 5,9 milliards à la charge des régimes de retraite au titre du minimum contributif.

2. Une augmentation toujours soutenue des charges de pensions

L'apport de recettes nouvelles au FSV, qui permet à celui-ci d'accroître sa contribution aux charges des régimes de retraite, est à l'origine de l'amélioration du solde de la branche vieillesse en 2011.

Sans cette hausse de prélèvements qui lui a été affectée, celle-ci aurait connu un déficit sensiblement analogue à celui de 2010, en dépit de la mise en œuvre de la réforme des retraites.

La Cnav estime que le relèvement de quatre mois de l'âge légal de départ pour les assurés nés après le 1^{er} juillet 1951 a réduit d'environ 100 000 le nombre de départs en retraite en 2011, par rapport à une situation sans réforme. L'incidence sur les dépenses est estimée à 260 millions d'euros en 2011.

Du fait de la réforme, **le nombre de départs en retraite au régime général**, qui avoisinait 700 000 par an depuis 2007 et s'élevait à 718 000 en 2010, **devrait diminuer de plus de 10 % en 2011** pour se situer autour de 640 000.

Cependant, la **revalorisation des pensions** intervenue en 2011 (1,8 % en moyenne annuelle) a été supérieure de près d'un point à celle de 2010 (0,9 %). Cet effet « prix » a compensé l'effet « volume » lié à l'entrée en vigueur de la réforme de 2010 et contribué à une augmentation toujours soutenue des charges de pensions.

C. ... ET NE SERA PAS SIGNIFICATIVEMENT RÉDUIT EN 2012

Le déficit prévisionnel de la branche vieillesse témoigne d'une **légère amélioration en 2012**, d'environ 200 millions d'euros pour le régime général, de 400 millions pour l'ensemble des régimes de base et de 100 millions pour le FSV.

Les prévisions quadriennales associées au projet de loi confirment que **ce déficit se maintiendra à un niveau élevé d'ici 2015, son financement reposant sur le schéma de reprise de dettes par la Cades** élaboré lors de la réforme des retraites.

**Prévisions de recettes et de dépenses de la branche vieillesse et du FSV
jusqu'en 2015**

en milliards d'euros

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Branche vieillesse tous régimes de base							
Recettes	179,0	183,3	194,4	202,8	209,5	216,5	223,9
Dépenses	187,9	194,1	202,6	210,5	217,8	224,7	231,2
Solde	- 8,9	- 10,8	- 8,1	- 7,7	- 8,3	- 8,3	- 7,4
Branche vieillesse régime général							
Recettes	91,4	93,4	100,6	104,9	109,4	114,0	119,5
Dépenses	98,7	102,3	106,6	110,7	115,2	119,7	124,1
Solde	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 5,8	- 5,9	- 5,6	- 4,6
Fonds de solidarité vieillesse							
Recettes	10,0	9,8	13,8	14,2	14,7	15,2	15,8
Dépenses	13,2	13,8	17,6	18,0	18,2	18,4	18,6
Solde	- 3,2	- 4,1	- 3,8	- 3,7	- 3,4	- 3,1	- 2,8

Source : annexe B du PLFSS pour 2012

1. En 2012, les déficits seront du même ordre qu'en 2011

Le déficit de la branche vieillesse ne sera pas significativement réduit en 2012.

Les montants prévisionnels retracés dans les tableaux d'équilibre dont l'approbation est demandée aux articles 24, 25 et 26 du projet de loi se traduisent par un **déficit de 5,8 milliards d'euros pour le régime général en 2012, de 7,7 milliards pour l'ensemble des régimes de base et de 3,7 milliards pour le FSV.**

Au-delà de 2012, on constate une **remontée du déficit, tous régimes confondus, en 2013 et 2014**, du fait notamment d'un flux plus important de départs en retraite, ces départs ayant été décalés par effet mécanique du relèvement progressif de l'âge légal. L'impact des mesures d'âge serait plus sensible à compter de 2015.

On observe que **la part du régime général dans le déficit global tend à se réduire** (moins des deux tiers du déficit global prévu en 2015, au lieu des trois quarts en 2012). Le déficit imputable aux régimes autres que le régime général s'accroît, passant de 1,9 milliard en 2012 à 2,8 milliards d'euros en 2015.

Certains régimes sont structurellement équilibrés. C'est le cas des **régimes spéciaux de retraite** (SNCF, Mines, Marins, RATP, Seita) bénéficiant de **subventions d'équilibre versées par l'Etat**. Ces subventions continueront d'augmenter fortement (près de 6,2 milliards d'euros en 2012 pour ces cinq régimes, contre 5,9 milliards en 2011, 5,4 milliards en 2010 et 4,9 milliards en 2009).

Les **régimes vieillesse des commerçants et artisans** verront leur besoin de financement s'accroître de plus de 300 millions d'euros en 2012, ce besoin étant couvert par la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S), dont le solde, versé au FSV, s'amenuisera considérablement avant de disparaître à compter de 2013.

Les comptes de la branche vieillesse du régime des **salariés agricoles** se sont améliorés, permettant la quasi-suppression du transfert d'équilibre opéré par le régime général (16 millions d'euros prévus en 2012 au lieu de 354 millions en 2009).

En revanche, il faut relever la **dégradation de la situation financière de deux régimes de vieillesse** :

- le régime vieillesse des **exploitants agricoles**, qui s'est vu retirer, depuis 2009, la subvention versée par l'Etat dans le cadre du Ffipsa ; son déficit s'est creusé ces trois dernières années (1,2 milliard d'euros en 2009, 1,3 milliard en 2010 et près de 1,4 milliard en 2011) ; les mesures prévues dans le PLFSS ne permettront de réduire ce déficit que de 400 millions en 2012 ;

- la **caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**, déficitaire depuis 2010 à hauteur de 500 millions d'euros, ce déficit atteignant près de 600 millions en 2011 et de 650 millions en 2012.

2. Des recettes nouvelles au profit de l'assurance vieillesse en 2012

Les **prévisions de recettes** de l'assurance vieillesse retenues pour 2012 par le projet de loi s'établissent à 104,9 milliards d'euros pour le régime général (+ 4,3 %), à 202,8 milliards pour l'ensemble des régimes de base (+ 4,3 %) et à 14,2 milliards pour le FSV (+ 2,9 %)¹.

¹ A la suite des observations émises en septembre 2011 par la Cour des comptes sur la nécessité d'éliminer les transferts internes des tableaux d'équilibre, les écritures relatives à la prise en charge des majorations pour enfants sont désormais neutralisées dans les produits et les charges du FSV, ainsi que des branches vieillesse et famille. Les produits prévisionnels du FSV pour 2012 s'élèvent à 18,8 milliards d'euros, dont 4,5 milliards correspondant à la prise en charge des majorations pour enfants par la Cnaf.

Prévisions de recettes de la branche vieillesse et du FSV pour 2012 <i>(en milliards d'euros)</i>			
	2011	2012	%
Régime général	100,6	104,9	+ 4,3
Ensemble des régimes de base	194,4	202,8	+ 4,3
Fonds de solidarité vieillesse	13,8	14,2	+ 2,9

Source : articles 24, 25 et 26 du PLFSS pour 2012

Ces prévisions sont établies sur la base d'une **hypothèse de progression de la masse salariale** identique à celle de 2011 (3,7 %) alors que d'autres estimations récentes envisagent plutôt une évolution plus modérée (l'Unedic a par exemple retenu une progression de 2,8 % de la masse salariale en 2012).

Elles intègrent **plusieurs recettes nouvelles** résultant de la loi du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ou prévues par le présent PLFSS pour 2012.

Ces recettes nouvelles sont les suivantes :

- relèvement de 12,5 % à 13,5 % du **taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital**, la Cnav bénéficiant de la moitié du rendement de la mesure, soit un montant estimé de **665 millions d'euros en 2012** (mesure figurant dans la loi de finances rectificative de septembre dernier) ;

- réforme du régime d'abattement des plus-values immobilières, soit un montant estimé de **77 millions pour la Cnav** et de **74 millions pour le FSV en 2012** (mesure figurant dans la loi de finances rectificative de septembre dernier) ;

- réintégration des heures supplémentaires dans le calcul des exonérations générales, soit un montant estimé de **207 millions pour la Cnav en 2012** (article 11 du PLFSS pour 2012).

Par ailleurs, la **branche vieillesse du régime des exploitants agricoles** bénéficiera de la moitié du rendement du relèvement du prix des boissons alcoolisées prévu par l'article 17 du présent projet de loi, pour un montant de 170 millions d'euros, et d'une partie, représentant en application de l'article 20 du présent projet de loi un montant de 230 millions, des droits sur les bières et boissons non alcoolisées auparavant affectés en totalité à l'assurance maladie, celle-ci bénéficiant en contrepartie d'autres recettes nouvelles. Au total, il en résultera des **recettes supplémentaires de 400 millions d'euros** pour le régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles.

3. Un début d'impact de la réforme des retraites sur l'évolution des dépenses

Les **objectifs de dépenses** de l'assurance vieillesse retenus pour 2012 par le projet de loi s'établissent à 110,7 milliards d'euros pour le régime général (+ 3,8 %), à 210,5 milliards pour l'ensemble des régimes de base (+ 3,9 %) et à 18 milliards pour le FSV (+ 2,3 %)¹.

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse et du FSV pour 2012			
<i>(en milliards d'euros)</i>			
	2011	2012	%
Régime général	106,6	110,7	+ 3,8
Ensemble des régimes de base	202,6	210,5	+ 3,9
Fonds de solidarité vieillesse	17,6	18,0	+ 2,3

Source : articles 24, 25 et 26 du PLFSS pour 2012

L'évolution des dépenses prévisionnelles pour 2012 est la résultante de deux mouvements de sens contraire : une revalorisation des pensions plus forte qu'en 2010 et 2011 ; une réduction du flux de départs en retraite lié au report de l'âge légal.

Indexée sur les prévisions d'inflation, la **revalorisation des pensions**, qui doit intervenir en avril 2012, entraînerait une hausse des dépenses de prestations de 2 % en moyenne annuelle.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son dernier rapport de septembre 2011, **l'évolution du nombre de retraités du régime général**, hors retraite anticipée, **connaîtrait une nette décélération en 2012** (2 % contre 3,5 % entre 2008 et 2010). Le relèvement de l'âge légal de départ engendrerait en 2012 le report de 138 000 départs en retraite, contre 100 000 en 2011. Le flux de départs en retraite passerait de 640 000 personnes en 2011 à 620 000 personnes en 2012. Les effectifs de retraités du régime général seraient ainsi en 2012 inférieurs de 200 000 personnes à ce qu'ils auraient été en l'absence de réforme. Au total, l'économie résultant du recul de l'âge légal sur les masses de prestations est estimée à 1,3 milliard d'euros pour l'exercice 2012.

Parallèlement, les effectifs de bénéficiaires des dispositifs de retraite anticipée avant soixante ans continueront de diminuer.

¹ Comme précédemment indiqué, les écritures relatives à la prise en charge des majorations pour enfants sont désormais neutralisées dans les produits et les charges du FSV. Les charges prévisionnelles du FSV pour 2012 s'élèvent à 22,5 milliards d'euros, dont 4,5 milliards correspondant à la prise en charge des majorations pour enfants par la Cnaf.

L'impact des mesures d'âge décidées lors de la réforme des retraites commencera donc à devenir sensible en 2012, alors qu'il se limite à 260 millions d'euros sur les comptes de 2011.

4. Le poids croissant des déficits vieillesse dans la dette sociale

• La mise en œuvre des reprises de dettes décidées lors de la réforme des retraites de 2010

Le schéma de reprise de dettes adopté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, à la suite de la réforme des retraites, a conduit à majorer de 130 milliards d'euros les engagements à la charge de la Cades, soit l'équivalent du montant de la dette qu'elle avait reprise depuis sa création en 1996.

Ces engagements portent sur des déficits passés et à venir, d'ici 2018, et ils ont nécessité un allongement de quatre années, de 2021 à 2025, de la durée de vie de la Cades.

Les reprises de dettes décidées l'an passé portaient :

- sur l'intégralité des déficits du régime général et du FSV des années 2009 et 2010¹, soit plus de 51 milliards d'euros selon les données actualisées, dont 23 milliards imputables à la branche vieillesse ;
- sur les déficits prévisionnels des branches maladie et famille en 2011, soit plus de 12 milliards d'euros ;
- sur les déficits prévisionnels de la branche vieillesse du régime général et du FSV de 2011 à 2018, soit un montant alors estimé à 62 milliards d'euros.

Ces chiffres montrent le **poids des déficits vieillesse dans les nouveaux engagements mis à la charge de la Cades.**

L'amortissement des déficits 2009 et 2010, ainsi que les déficits des branches maladie et famille en 2011, a été traité par l'affectation à la Cades de recettes nouvelles et l'allongement de sa durée de vie.

L'amortissement des déficits à venir entre 2011 et 2018 pour la branche vieillesse et le FSV a fait l'objet d'un traitement spécifique, à travers la **mobilisation anticipée du fonds de réserve des retraites (FRR)** qui devra transférer progressivement la quasi-totalité de ses actifs à la Cades, jusqu'en 2024.

Le fonds de réserve pour les retraites avait été mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 afin de constituer et gérer des réserves financières susceptibles de contribuer au financement des régimes de retraite à compter de 2020.

¹ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 avait transféré à la Cades l'intégralité des déficits cumulés des branches maladie et vieillesse du régime général au 31 décembre 2008.

Au 31 décembre 2010, la valeur de marché des actifs du FRR, y compris la soulte provenant des industries électriques et gazières¹, s'élevait à 37 milliards d'euros. Sur ce montant, 31,5 milliards provenaient des abondements réalisés au bénéfice du fonds depuis l'origine.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a remis en cause la mission initiale du FRR et pratiquement programmé sa disparition.

A compter de 2011, **le prélèvement de 1,3 % des revenus sur le capital, qui constituait jusqu'alors la principale ressource dévolue au FRR, est affecté à la Cades.** Il procure un rendement annuel de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Par ailleurs, **le FRR versera chaque année à la Cades, de 2011 à 2024, un montant de 2,1 milliards d'euros** au titre de la réalisation de ses actifs.

Ce versement et le prélèvement de 1,3 % des revenus sur le capital doivent procurer à la Cades les ressources lui permettant d'amortir, d'ici 2025, **les déficits cumulés de la Cnav et du FSV de 2011 à 2018, dans une limite fixée à 10 milliards d'euros par an et, au total, de 62 milliards.**

On peut observer que les prévisions actualisées associées au projet de loi font apparaître un déficit cumulé de la Cnav et du FSV de 44,7 milliards d'euros de 2011 à 2015, soit un déficit annuel d'environ 9 milliards. Dans ces conditions, le respect des limites imposées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 supposerait que ce déficit de la Cnav et du FSV soit ramené à 5,8 milliards par an en moyenne pour les trois années 2016 à 2018.

Un premier **versement de 2,1 milliards d'euros a été effectué par le FRR au profit de la Cades** en avril 2011. Cette décapitalisation a entraîné une diminution des actifs du fonds, qui sont passés de 37 milliards fin 2010 à 35,1 milliards en septembre 2011.

Enfin, les ressources résiduelles dont bénéficiait le FRR (notamment les produits provenant des ventes de licences UMTS) sont affectées au FSV.

Depuis la création du FRR, sa performance globale en moyenne annuelle s'établissait à 3 % par an au 31 décembre 2010. La réallocation des actifs opérée en 2010 a permis d'amortir les effets de la chute des marchés survenue en 2011, mais la performance annuelle devrait être négative en 2011 (elle était de - 1,1 % fin septembre 2011). De ce fait, **la performance annualisée depuis l'origine du fonds devrait passer de 3 % par an fin 2010 à 2,6 % par an fin 2011.**

¹ Depuis 2005, le FRR gère pour le compte de la Cnav 40 % de la soulte versée par la caisse nationale des industries électriques et gazières au régime général en contrepartie de son adossement. Au 31 décembre 2010, la valeur de marché des actifs correspondant à cette soulte s'élevait à 3,5 milliards d'euros. Ce capital sera rétrocédé à la Cnav en 2020.

• **Une reprise de dettes de 2,5 milliards d'euros au profit du régime vieillesse des exploitants agricoles en 2011**

L'article 20 du projet de loi organise la reprise par la Cades des **déficits cumulés 2009 et 2010 de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles**, qui s'élèvent à **2,47 milliards d'euros**. La couverture de ces déficits doit être assurée au plus tard le 31 décembre 2011.

Afin que ce transfert s'opère sans entraîner de prolongation de la durée de vie de la caisse au-delà de l'échéance 2025, comme l'impose désormais, depuis sa modification en novembre 2010, la loi organique qui régit son fonctionnement, **la Cades reçoit les recettes supplémentaires nécessaires à l'amortissement de cette charge, à hauteur de 220 millions d'euros**.

Ces recettes sont de deux ordres :

- le surcroît de recettes résultant de l'aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières opéré par la loi de finances rectificative de septembre 2011, estimé à 147 millions d'euros en 2012 ;

- l'élargissement de l'assiette de la CSG et de la CRDS prévu par l'article 12 du projet de loi, qui conduit à majorer les ressources de la Cades de 73 millions d'euros en 2012.

Si la mobilisation anticipée du FRR doit permettre de financer les déficits de la branche vieillesse du régime général et du FSV de 2011 à 2018, à condition qu'ils restent en deçà de 10 milliards d'euros par an et dans une limite globale de 62 milliards, la reprise de dette prévue au profit du régime des exploitants agricoles n'apporte pas de réponse à moyen terme au déficit structurel de ce régime.

Comme on l'a précédemment indiqué, **une part croissante des déficits prévisibles dans les prochaines années proviendra des régimes autres que le régime général**, et notamment du régime des exploitants agricoles. **Aucune solution n'est actuellement envisagée pour le financement de ces déficits** qui demeurent certes modestes au regard de l'ensemble des dépenses de la branche vieillesse, mais qui se situent néanmoins entre 2,5 et 3 milliards d'euros par an entre 2013 et 2015, selon les prévisions associées au présent projet de loi.

Ces déficits ne pourront pas être traités sans des recettes nouvelles de nature à assurer l'équilibre des régimes concernés ou, à défaut, de permettre leur reprise par la Cades.

II. DES INCERTITUDES PERSISTANTES SUR L'AVENIR FINANCIER DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

Le schéma de retour à l'équilibre des régimes de retraite défini lors de la réforme de 2010 est loin d'avoir définitivement clarifié l'avenir financier de l'assurance vieillesse.

Les mesures d'âge sont censées résorber progressivement les déséquilibres des régimes de retraite, mais le FSV semble quant à lui laissé dans une situation de déficit durable, les financements qui lui sont affectés n'étant pas à la hauteur des charges de solidarité qui lui ont été confiées.

Par ailleurs, des déficits, certes moins importants que ceux du régime général et du FSV, restent à ce jour sans solution de financement. C'est notamment le cas des déficits du régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles et de la CNRACL.

Enfin, c'est sur le « bouclage » financier de la réforme des retraites, tel qu'il avait été présenté en 2010, que portent les principales incertitudes, dans la mesure où il reposait sur des hypothèses économiques, notamment en matière d'évolution du chômage, qui font peser un aléa sur l'objectif annoncé de retour à l'équilibre en 2018.

A. LE DÉFICIT DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE : LA SOLIDARITÉ EN MANQUE DE FINANCEMENT PÉRENNE

Etablissement public à caractère administratif, le fonds de solidarité vieillesse a été créé en 1993 pour prendre en charge le financement des avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale.

Ses **missions ont été progressivement élargies** et, en dernier lieu, par la réforme des retraites de 2010. La part des charges du FSV dans l'ensemble des dépenses des régimes de retraites de base est passée de 6 % en 2008 à 8 % en 2011.

Ces charges nouvelles ont en partie été accompagnées de recettes destinées à les couvrir, mais **ces recettes se révèlent beaucoup plus instables que la CSG et elles sont en tout état de cause insuffisantes pour faire face à l'ensemble des dépenses du fonds, devenu fortement déficitaire depuis 2009.**

Il apparaît ainsi qu'au cours de ces dernières années, **le FSV a surtout servi de réceptacle au transfert comptable de déficits des régimes d'assurance vieillesse**, et en premier lieu du régime général.

L'identification des avantages non contributifs en vue de faire jouer la solidarité nationale à leur profit supposerait la mise en place d'un financement très large traduisant véritablement cette notion de solidarité. Or, le choix a été fait d'additionner un ensemble de recettes dont certaines ont un rendement aléatoire et qui se révèlent en tout état de cause insuffisantes pour faire face aux charges du fonds.

Cette fragilisation du financement du FSV n'est pas acceptable, car elle n'est pas de nature à consolider sur le long terme les mécanismes de solidarité mis en place, au sein des régimes d'assurance vieillesse, au profit des assurés aux parcours professionnels les moins favorables.

1. La prise en charge croissante de dépenses de solidarité

Le financement des avantages non contributifs successivement mis à la charge du FSV devrait engendrer des dépenses croissantes au cours des prochaines années.

La compensation des validations de trimestres au titre de chômage continuera à représenter la charge principale du FSV, mais le poids du financement du minimum contributif de la prise en charge des périodes de maladie et d'invalidité va s'alourdir.

Charges du fonds de solidarité vieillesse

(comptes 2010 et prévisions 2011-2015 ; en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prises en charge de cotisations	10 096	10 853	10 749	10 854	10 904	10 947
<i>dont chômage</i>	9 445	9 530	9 380	9 430	9 424	9 408
<i>dont maladie invalidité</i>	628	1 303	1 352	1 406	1 462	1 520
Prises en charge de prestations	7 231	10 989	11 621	11 902	12 173	12 454
<i>dont minimum vieillesse</i>	2 931	3 048	3 161	3 155	3 142	3 129
<i>dont majorations pour enfants</i>	4 235	4 380	4 503	4 638	4 763	4 893
<i>dont minimum contributif</i>	-	3 500	3 900	4 056	4 218	4 387
Autres charges	223	181	178	181	185	189
TOTAL CHARGES	17 550	22 023	22 548	22 937	23 262	23 590

Source : annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

• Les prises en charge de prestations

Le remboursement à certains régimes de retraite de base des **majorations de pensions pour enfants** représente une charge importante pour le FSV mais, en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, celle-ci lui est intégralement remboursée par la Cnaf depuis 2011. Le

principe de la contribution de la Cnaf a été mis en œuvre en 2011 et la part qu'elle rembourse a été progressivement accrue¹. Cette mission est donc désormais financièrement neutre pour le FSV, qui se borne à permettre un transfert entre la Cnaf et les différents régimes concernés de la branche vieillesse. C'est pour cette raison que la Cour des comptes a préconisé la neutralisation des écritures correspondantes dans le tableau d'équilibre du FSV, tel qu'il devra être approuvé par la loi de financement de la sécurité sociale.

La dépense de prise en charge du **minimum vieillesse**, réformé en 2007 avec la mise en place de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), devrait se stabiliser à compter de 2012. L'engagement de revaloriser le montant du minimum vieillesse de 25 % entre 2007 et 2012 pour les personnes seules a entraîné une progression importante des versements du FSV, d'autant que le nombre de bénéficiaires, qui diminuait d'environ 2 % par an, s'était stabilisé de 2008 à 2010. Les prévisions associées au projet de loi se fondent sur une reprise de la diminution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse et sur une hypothèse de revalorisation strictement alignée sur l'inflation.

A compter de 2011, le FSV prend en charge une partie des dépenses jusqu'alors engagées par le régime général et les régimes alignés pour le **minimum contributif**. Le minimum contributif (Mico) permet d'améliorer le niveau des pensions les plus modestes, dès lors que les assurés remplissent les conditions d'attribution du taux plein, soit du fait de leur durée d'assurance, soit du fait de leur âge. Au sein du régime général, la proportion des bénéficiaires du minimum contributif s'élève à environ 40 % des pensionnés.

Il faut noter que le coût effectif du minimum contributif n'apparaît pas aujourd'hui dans les comptes des régimes de retraite. Sa détermination suppose des mises à jour des programmes informatiques qui ne pourront pas intervenir rapidement. Dès lors, la contribution du FSV présente un caractère délibérément forfaitaire et ne couvre que partiellement le coût réel du minimum contributif. Ainsi, la participation du FSV a été établie à 3,5 milliards d'euros en 2011 alors que le montant total du minimum contributif est estimé à 5,9 milliards.

Les prévisions sont établies sur la base d'une progression soutenue des charges liées au minimum contributif, à un rythme de 4 % par an. Celles-ci passeraient ainsi de 3,5 milliards d'euros en 2011 à 3,9 milliards en 2012 et 4,4 milliards en 2015. Toutefois, cette progression doit en principe être liée à l'évolution des recettes qui ont été affectées au FSV depuis 2011 pour financer le minimum contributif. Elle suppose aussi que soit maintenu le choix de ne pas compenser intégralement la charge que représente, pour les régimes de retraite, le minimum contributif.

¹ 15 % en 2001, 30 % en 2002, 60 % en 2003, 70 % en 2009 et 85 % en 2010.

• **Les prises en charge de cotisations pour les périodes non travaillées**

A compter du second semestre 2010, le FSV s'est vu confier la prise en charge du financement des **validations gratuites** de trimestres d'assurance **au titre des périodes d'arrêt maladie, maternité ou d'invalidité**, sous la forme d'un transfert aux régimes de retraite concernés. Cette charge a représenté un coût de 628 millions d'euros en 2010, correspondant à une demi-année, mais elle atteindra 1,3 milliard en 2012. Les prévisions retiennent une **progression soutenue de 4 % par an**, ce qui porterait la dépense correspondante à 1,5 milliard en 2015.

Le poste principal en matière de prise en charge de cotisations reste constitué par la **validation des périodes de chômage**.

Cette compensation des périodes de chômage n'est pas effectuée à hauteur des coûts réellement supportés par les régimes de retraite. Elle prend en compte le nombre de chômeurs indemnisés de l'année et une fraction (29 %) des chômeurs non indemnisés, sur la base de chiffres fournis par Pôle emploi. La perte de recettes correspondant à un trimestre validé mais non cotisé est évaluée par rapport à un salaire de référence indexé sur le Smic.

Dès lors, **deux variables influent sur les charges du FSV au titre de la validation des périodes de chômage** :

- l'évolution du nombre de chômeurs, une variation de **10 000 chômeurs représentant 28 millions d'euros pour les comptes du FSV** ;

- l'évolution du Smic, généralement sensiblement supérieure à celle des salaires bruts¹.

Jusqu'à présent, ce mode de calcul s'est caractérisé par un effet prix très sensible, du fait de la revalorisation du Smic, supérieure à celle de la moyenne des salaires. Cet effet prix a pratiquement annulé l'effet volume lorsque le chômage baissait.

En 2009 et en 2010, les charges du FSV au titre du chômage ont été majorées par la dégradation de la situation de l'emploi (431 000 chômeurs supplémentaires en moyenne annuelle en 2009 et 194 000 en 2010).

Les comptes tendanciels du FSV sont établis sur la base d'une stabilisation du nombre de chômeurs en 2011 et d'une baisse de 90 000 chômeurs en 2012. De 2013 à 2015, le Gouvernement prévoit une hausse limitée à 0,3 % de la prise en charge des cotisations d'assurance vieillesse au titre du chômage. Cette hypothèse peut paraître particulièrement optimiste compte tenu du mode de calcul précédemment exposé.

¹ Sur les dix dernières années, le Smic brut a progressé de 38 %, contre 27 % pour le salaire moyen brut.

De surcroît, l'Unedic a annoncé le 22 septembre 2011 une révision à la baisse de ses prévisions. Elle envisage désormais une légère hausse du chômage en 2011, qui s'accroîtrait en 2012.

Ces perspectives sont inquiétantes pour les charges du FSV, alors que c'est essentiellement sur des hypothèses très favorables de l'évolution de l'emploi que se fonde la projection de son retour progressif à l'équilibre à l'horizon 2018.

2. Des financements instables et insuffisants qui entraînent un déficit structurel

La part de la CSG a été diminuée dans le financement du FSV qui s'est vu attribuer des recettes dont la base n'est pas aussi large ni le rendement aussi régulier.

Mais c'est surtout l'insuffisance globale des recettes qui engendre une situation durable de déficit.

Produits du fonds de solidarité vieillesse

(comptes 2010 et prévisions 2011-2015 ; en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CSG	9 384	9 625	10 006	10 300	10 660	11 033
Autres recettes fiscales	492	4 192	4 264	4 444	4 611	4 783
<i>dont C3S</i>	300	445	33	-	-	-
<i>dont C3S additionnelle</i>	-	982	1 127	1 172	1 219	1 268
<i>dont forfait social</i>	-	512	780	804	830	858
<i>dont taxe sur les salaires</i>	-	1 953	1 992	2 066	2 144	2 224
Prise en charge par la Cnaf des majorations pour enfants	3 600	4 380	4 503	4 638	4 763	4 893
Autres produits	223	181	178	181	185	189
TOTAL PRODUITS	13 480	18 197	18 805	19 414	20 065	20 742

Source : annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

• Des recettes en partie aléatoires

La CSG constitue la principale recette du FSV mais, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la part qui lui en est attribuée a été réduite d'un cinquième. En effet, en contrepartie de la reprise des déficits cumulés que le FSV avait enregistrés jusqu'en 2008, la Cades s'est vu affecter 0,2 point de CSG qui ont été retirés au fonds. Il en est résulté une perte de recettes de 2,5 milliards d'euros pour celui-ci.

Le FSV est également attributaire du solde de C3S disponible une fois assuré l'équilibre du régime social des indépendants.

Enfin, la prise en charge d'une partie du minimum contributif décidé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a donné lieu à l'affectation au FSV de plusieurs recettes nouvelles, telles qu'une fraction du produit de la taxe sur les salaires, la C3S additionnelle, l'élargissement de la contribution sur les retraites chapeau ou diverses recettes précédemment affectées au FSV.

On constate que **le solde de C3S attribué au FSV a suivi une évolution particulièrement erratique.**

Les montants perçus étaient compris entre 500 et 600 millions d'euros au début des années 2000. Ils ont atteint un « pic » de 1,3 milliard en 2004 avant de chuter autour de 200 millions en 2005 et 2006. En 2008 et 2009, le solde de C3S s'établissait à 800 millions.

En 2010, les prévisions tablaient de nouveau sur un apport de 800 millions d'euros, mais le FSV n'a perçu que 300 millions, du fait d'une baisse du rendement de la C3S liée à la situation économique et de la dégradation des résultats du régime social des indépendants. En 2011, les prévisions initiales retenaient un montant de 350 millions, mais les dernières estimations font état d'un montant de 445 millions pour l'exercice.

Selon les prévisions associées au PLFSS pour 2012, **le FSV ne recevrait plus aucune part de C3S à compter de 2013**, le montant inscrit se limitant à 33 millions d'euros en 2012. Cette situation résulte de la détérioration prévisible des comptes du régime social des indépendants, qui absorberait la totalité du produit de la C3S.

Dans le « panier » de **recettes nouvelles attribué au FSV à compter de 2011, plusieurs se caractérisent également par un rendement incertain.**

Ainsi, le produit des recettes relatives aux diverses taxations sur les dispositifs de retraites chapeau avait été estimé à 185 millions d'euros pour 2011. Cette estimation a été revue à la baisse à 119 millions lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier, mais le FSV estime que la recette en fin d'exercice pourrait ne pas atteindre la moitié de cette estimation.

La loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2011 avait également majoré le produit attendu du forfait social, afin de tenir compte de la création de la prime de partage des profits. On sait que la mesure est très loin de donner les résultats attendus, ce qui se traduira également par de moindres rentrées pour le FSV par rapport aux estimations de l'été dernier.

- **Un déficit qui se reporte sur les régimes de retraite**

En 2011, le déficit du FSV (3,8 milliards d'euros) représentera près de 22 % de ses charges, si l'on neutralise les majorations pour enfants remboursées par la Cnaf. Sur la base des hypothèses retenues par le

Gouvernement, notamment une stabilisation des dépenses liées aux cotisations d'assurance chômage, le déficit devrait demeurer élevé d'ici 2015 : 3,7 milliards en 2012, 3,4 milliards en 2013, 3,1 milliards en 2014 et 2,8 milliards en 2015.

Le FSV ne pouvant engager de dépenses au-delà de ses ressources, ce déficit constitue une **dette à l'égard des régimes de retraite** et s'additionne finalement aux déficits retracés dans leurs propres comptes.

En pratique, le FSV honore ses engagements à l'égard des régimes de retraite au titre des prises en charge de prestations (minimum vieillesse, majorations pour enfants, minimum contributif). Les défauts de versements sont imputés aux prises en charge de cotisations, et plus précisément aux prises en charge des périodes de chômage, qui ne sont que partiellement compensées aux régimes de retraite.

Ce déficit du FSV, qui correspond à une créance des caisses, doit être transféré à la Cades pour les exercices 2011 à 2018.

On peut toutefois relever que pour les exercices 2011 et 2012, les prévisions de déficits cumulés de la Cnav et du FSV avoisineront la limite de 10 milliards d'euros annuels fixée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (9,8 milliards en 2011 et 9,5 milliards en 2012).

La marge est donc faible pour rester dans le cadre des paramètres de la reprise de dettes décidée l'an passé. En tout état de cause, c'est le déficit du FSV qui supporterait l'aléa, les déficits de la Cnav étant repris en priorité.

B. DES RÉGIMES DONT LES DÉFICITS RESTENT À FINANCER : LE RÉGIME VIEILLESSE DES EXPLOITANTS AGRICOLES ET LA CNRACL

1. Le régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles

Comme on l'a déjà précisé, la suppression du Ffipsa, et par voie de conséquence de la subvention versée par l'Etat, a mécaniquement entraîné un important déficit de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles.

Cette subvention de l'Etat venait assurer l'équilibre de la branche, en complément des transferts au titre de la compensation démographique. Les cotisations des assurés ne couvrent en effet que 14 % des dépenses de la branche.

L'article 20 organise la reprise de ce déficit par la Cades pour les années 2009 et 2010, à hauteur de près de 2,5 milliards d'euros.

Comme le reconnaît l'étude d'impact jointe au projet de loi, « *la réforme de 2009, centrée sur la partie maladie, n'avait prévu aucune mesure pérenne en faveur du retour à l'équilibre de la branche vieillesse* ». Elle relève aussi que « *cette situation pèse fortement sur la trésorerie de la CCMSA* », laquelle se finance auprès d'un pool bancaire.

Les **charges financières** résultant de ce recours au marché ont été multipliées par 5 en 2010, atteignant 14,4 millions d'euros. Elles devraient continuer de croître fortement en 2011, à hauteur d'environ 40 millions d'euros.

Les **ressources supplémentaires** prévues par l'article 20 du projet de loi au profit de l'assurance vieillesse des exploitants agricoles sont estimées à 400 millions d'euros supplémentaires à compter de 2012. Elles n'auront pas d'impact sur le déficit de 2011, estimé à 1,3 milliard, et ne réduiront que d'un peu moins de 30 % le déficit de 2012, qui devrait se situer autour de 1 milliard au lieu de 1,4 milliard initialement prévu, sur un montant total de ressources d'environ 7,8 milliards.

L'article 32 du projet de loi fixe le **plafond d'emprunt de la CCMSA pour 2012 à 2,9 milliards d'euros**. Ce plafond doit permettre de couvrir les besoins de trésorerie correspondant aux déficits cumulés de 2011 et 2012, un point bas à 2,6 milliards étant anticipé en novembre 2012, tout en laissant au régime une marge de 300 millions destinée à faire face aux aléas pesant sur son profil.

La question du règlement des dettes de la branche vieillesse des exploitants agricoles et de la mise en place d'un mécanisme durable d'équilibrage reste donc posée. Le financement du régime agricole est absent du plan de retour à l'équilibre des régimes de retraite présenté lors de la réforme de 2010 et le Gouvernement n'a pas indiqué depuis lors les solutions envisageables pour faire face aux déficits qui continueront à s'accumuler.

Les causes du profond déséquilibre de ce régime sont parfaitement connues, puisqu'il compte plus de trois pensionnés pour un cotisant. La remise en place d'un mécanisme d'équilibrage fondé sur la solidarité nationale s'impose.

2. La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

Excédentaire d'une vingtaine de millions d'euros en 2009, **la CNRACL est devenue fortement déficitaire en 2010**, année au cours de laquelle ses charges nettes ont progressé deux fois plus vite que ses produits nets (6,6 % contre 3,3 %), le résultat net de l'exercice devenant négatif à hauteur de 490,8 millions d'euros.

En 2010, les prestations vieillesse, qui représentent 86 % des prestations sociales nettes servies par la CNRACL, ont connu une progression rapide (5,7 %), bien qu'en ralentissement par rapport à 2009 (6,7 %). Cette évolution tient essentiellement à la hausse importante du nombre de pensionnés (4,2 %).

Le creusement du déficit tient moins à cette évolution dynamique des prestations qu'à la **mise en place du dispositif de neutralisation financière du coût lié au transfert de personnel de l'Etat vers la fonction publique territoriale** dans le cadre de la décentralisation.

En application de ce dispositif, **la CNRACL a reversé à l'Etat 615 millions d'euros de cotisations perçues pour ces personnels**. En contrepartie, l'Etat lui a remboursé 25 millions au titre des retraites versées et 156 millions au titre des charges de compensation démographique supplémentaires engendrées par l'intégration de ces agents, soit un total de 181 millions.

Au total, il en est résulté une **charge nette de 434 millions d'euros pour la CNRACL en 2010**.

En dépit de la réduction des charges de la compensation spécifique vieillesse entre les régimes spéciaux en 2011, et de sa disparition définitive en 2012, **le déficit prévisionnel de la CNRACL devrait se creuser** puisqu'il s'établit à 573 millions en 2011 et 638 millions en 2012, pour un montant total de ressources estimé à 17,4 milliards d'euros.

Le reversement de cotisations à l'Etat devrait se maintenir à près de 620 millions d'euros par an en 2011 et 2012, alors que les remboursements en provenance de l'Etat devraient diminuer, à environ 160 millions en 2011 comme en 2012.

La charge nette de ces transferts « décentralisation » devrait donc s'alourdir et atteindre environ 460 millions d'euros lors des exercices 2011 et 2012.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 avait fixé le **plafond d'emprunt de la CNRACL** à 400 millions en 2011. L'article 32 du présent projet de loi augmente très fortement ce plafond et le porte à **1,45 milliard d'euros pour 2012**.

C. UNE TRAJECTOIRE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE TRIBUTAIRE DE RESSOURCES INCERTAINES

Le cadrage financier présenté lors de la réforme des retraites de 2010 visait le retour à l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2018.

Les dernières estimations montrent la persistance d'un déficit de 2 à 3 milliards d'euros du régime général et du FSV à cet horizon, mais elles se fondent sur des hypothèses qui n'ont pas été réévaluées à la lumière de la dégradation des perspectives économiques.

1. Les hypothèses retenues par le Gouvernement laissent subsister un besoin de financement de la Cnav et du FSV à l'horizon 2018

La commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de juin dernier, a rappelé que sur la base des hypothèses macro-économiques retenues lors de la réforme des retraites, la Cnav et le FSV devaient connaître, en l'absence de réforme, des déficits cumulés de 26 milliards d'euros en 2018.

L'impact de la réforme des retraites et des mesures de recettes associées sur le redressement des comptes du régime général et du FSV a fait l'objet d'un nouveau chiffrage retracé dans les documents annexes au PLFSS pour 2012. Selon ces estimations, **le besoin de financement de la Cnav et du FSV diminuerait de près de 22 milliards d'euros en 2018, laissant néanmoins subsister un solde négatif de 4 milliards d'euros.**

Près de la moitié des gains de la réforme seraient imputables au **relèvement des bornes d'âge de départ en retraite**, qui se traduit par un **gain de 9,1 milliards d'euros en 2018.**

Le coût des principales mesures de solidarité est estimé à 700 millions d'euros en 2018 (retraite anticipée pour cause de pénibilité, bénéfice du taux plein à soixante-cinq ans pour les parents de trois enfants et nés entre 1951 et 1955, travailleurs de l'amiante), mais il est compensé par un transfert équivalent de la branche accidents du travail, au titre de la prise en charge de la pénibilité.

Le financement du minimum contributif par le FSV, qui a été rendu possible par la mise en place de recettes nouvelles par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, influencerait positivement pour 4,8 milliards sur le solde du régime général en 2018.

La réforme doit **alléger les charges financières de la Cnav de 5,2 milliards d'euros en 2018**, en partie grâce à l'effet de la réforme sur la réduction des déficits (3 milliards) et en partie grâce au transfert à la Cades des déficits subsistants entre 2011 et 2018 (2,2 milliards).

Enfin, dans l'hypothèse où l'amélioration de la situation de l'assurance chômage le permettrait, ces mesures seraient complétées, à compter de 2015, par une **augmentation progressive de la cotisation vieillesse, à concurrence de la baisse des cotisations chômage. L'apport de recettes pour le régime général à ce titre s'élèverait à 2,8 milliards d'euros en 2018 et 4 milliards d'euros en 2020.**

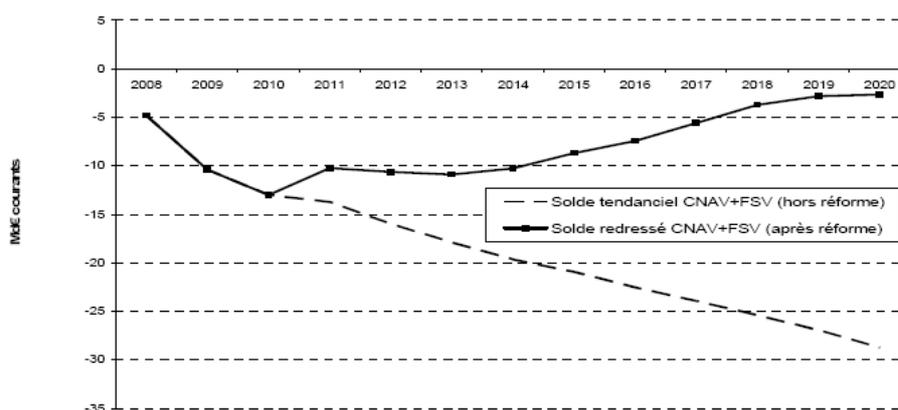
Impact des mesures prévues par la réforme des retraites de 2010 sur le redressement des comptes de la Cnav et du FSV

(en milliards d'euros courants)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mesures de dépenses								
Mesures d'âge (y compris réforme de la retraite anticipée)	0,3	1,6	2,5	3,8	5,0	6,1	7,5	9,2
Mesures de solidarité	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,7
Autres mesures	- 0,3	- 0,3	0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0
Mesures de transferts								
Transferts en provenance de la Cnam-AT et du Fcaata	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7
Transferts en provenance du FSV / FSV réserve (minimum contributif)	3,4	3,8	3,9	4,1	4,2	4,4	4,6	4,8
Swap de taux avec l'Unedic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,4	2,1	2,8
Mesures sur les charges financières								
Reprise de dette par la Cades des déficits 2011 à 2018	0,0	0,2	0,6	1,1	1,5	1,8	2,0	2,2
Effet des mesures sur les charges financières	0,0	0,1	0,4	0,7	1,1	1,6	2,2	2,9
Total des mesures	3,5	5,4	7,0	9,4	12,3	15,1	18,4	21,8

Source : annexe 1 au PLFSS pour 2012, programme de qualité et d'efficacité « retraites »

Solde comptable de la Cnav et du FSV à l'horizon 2020



Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale - juin 2011

Ces données ont été établies après la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2011 et la loi de financement de la sécurité sociale rectificative de l'été. Elles ne tiennent pas compte des mesures nouvelles prévues dans la loi de finances rectificative de septembre 2011, ni dans le présent PLFSS.

Par rapport à 2011, ces deux textes affectent **près de 900 millions d'euros de recettes nouvelles à la Cnav et au FSV à compter de 2012.**

Dès lors, **le solde négatif subsistant en 2018 devrait être ramené aux alentours de 3 milliards d'euros**, au lieu des 4 milliards initialement prévus à cette échéance.

Au vu de ces prévisions, il apparaît que compte tenu du rythme de progression des dépenses, une nouvelle augmentation des recettes serait nécessaire pour rétablir l'équilibre de la Cnav et du FSV.

2. D'importants aléas pèsent sur le scénario de retour à l'équilibre

Les hypothèses retenues par le Gouvernement laissent envisager une situation plus proche de l'équilibre qu'elle ne l'est aujourd'hui, mais cependant toujours déficitaire à l'horizon 2018-2020.

Elles reposaient, pour la période 2011-2014, sur le cadrage macro-économique établi lors de la loi de financement de la sécurité sociale rectificative de l'été 2011 et, pour la période 2015-2020, sur le scénario intermédiaire établi par le Conseil d'orientation des retraites dans son rapport d'avril 2010, dit « scénario B ». Celui-ci suppose un retour progressif au plein emploi d'ici 2025, avec un taux de chômage de 4,5 %, une évolution de long terme de la productivité du travail de 1,5 % par an en termes réels et une inflation contenue à 1,75 % par an entre 2015-2020.

La révision à la baisse des prévisions de croissance pour 2012 de 1,75 % à 1 %, annoncée par le Président de la République, imposera nécessairement de revoir ces perspectives.

La réalisation du scénario de retour à l'équilibre est bien entendu **fortement tributaire de la conjoncture économique.**

La sensibilité des résultats de la branche vieillesse aux hypothèses de prévision

Variation de 1 % de la masse salariale	700 millions d'euros
Revalorisation de 1 % des pensions	900 millions d'euros

D'ores et déjà, la prévision d'évolution de la masse salariale pour 2012 retenue par le projet de loi de financement, à savoir 3,7 % en moyenne annuelle, paraît surévaluée. A titre d'illustration, l'Unedic a révisé ses prévisions à la baisse en septembre dernier et retenu une progression de 2,8 % seulement en 2012. Or une variation de 1 % de la masse salariale se répercute à hauteur de 700 millions d'euros sur les comptes de la Cnav.

Le schéma gouvernemental repose aussi sur un **rétablissement de la situation financière de l'Unedic**. Selon les hypothèses retenues, celle-ci deviendrait excédentaire, ce qui permettrait un transfert croissant de cotisations chômage vers les régimes d'assurance vieillesse. On peut rappeler que la réforme des retraites de 2003 avait, elle aussi, tablé sur un basculement de ce type que la situation économique avait finalement rendu impossible.

Dans le scénario présenté, le « swap » de taux entre l'Unedic et la Cnav se traduit par un transfert croissant de cotisations déplafonnées entre 2015 (0,11 point) et 2020 (0,53 point). Les transferts au profit de la Cnav passeraient de 700 millions en 2015 à 4 milliards d'euros en 2020, ce qui reste certes modeste au regard du volume de dépenses de la branche vieillesse du régime général (plus de 130 milliards à l'horizon 2020).

Cela suppose, non seulement que l'Unedic devienne excédentaire, mais aussi qu'elle apure ses déficits cumulés. Or ceux-ci ne sont pas en voie de résorption. L'Unedic entendait ramener sa dette cumulée à 10,3 milliards d'euros en 2012. Elle table aujourd'hui sur une persistance des déficits, la dette cumulée passant de 11 milliards en 2011 à 12,7 milliards en 2012.

III. LES RETRAITES APRÈS LA RÉFORME DE 2010

L'année 2011 est marquée par l'entrée en vigueur de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, et notamment du relèvement progressif de deux ans de l'âge légal de départ en retraite. S'ouvre ainsi une période transitoire durant laquelle les conditions de liquidation des retraites vont varier selon la génération concernée.

Si l'on peut déjà quantifier en grande partie l'effet mécanique de ces mesures sur les flux de départ en retraite, il est en revanche encore trop tôt pour mesurer leur incidence exacte sur la situation des futurs pensionnés, comme sur celle des seniors qui ne pourront plus faire valoir leurs droits à compter de soixante ans. Les vives préoccupations exprimées lors du débat de 2010 restent aujourd'hui entières sur ce point.

L'un des volets de la réforme - la prise en compte de la pénibilité - a fait l'objet de mesures d'application réglementaires décevantes qui paraissent très restrictives au regard de l'importance qui lui avait été donnée lors du vote de la loi.

L'impact de la réforme sur le niveau des pensions et les taux de remplacement, notamment pour les assurés dont les parcours professionnels ont été les moins favorables, demeure un sujet d'inquiétude.

Enfin, votre rapporteure donnera un éclairage sur la question de l'épargne retraite, abordée lors du vote de la loi de 2010, et qui vient de faire l'objet d'un sévère constat dressé par la Cour des comptes.

A. LES MESURES D'ÂGE ET LEURS INCIDENCES

1. Les mesures d'application générale

• Les mesures prises par voie réglementaire depuis la réforme des retraites de 2010

Les **mesures d'âge** prévues par la réforme des retraites ont été mises en œuvre à travers plusieurs décrets publiés fin 2010 et courant 2011.

Elles s'appliquent au régime général, au régime social des indépendants, aux régimes des salariés et des non-salariés agricoles, au régime des professions libérales et aux trois fonctions publiques. En ce qui concerne les autres régimes spéciaux¹, la réforme doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017, compte tenu de la montée en charge de l'harmonisation des principaux paramètres de droits et de calculs avec la fonction publique engagée en 2008.

¹ SNCF, RATP, industries électriques et gazières, Clercs et employés de notaires, Opéra de Paris, Comédie française et Banque de France.

Cependant, la réforme a d'ores et déjà été transposée par décret depuis le début de l'année pour la plupart de ces régimes spéciaux.

Pour l'ensemble des régimes, hors régimes spéciaux, le décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 a ainsi fixé le calendrier de **relèvement progressif de l'âge d'ouverture du droit à la retraite** pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1956. Cet âge est de **soixante ans et quatre mois pour les assurés nés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1951**, puis augmente de quatre mois par année pour atteindre soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956.

Le même décret a porté la durée d'assurance requise pour l'attribution d'une pension à taux plein de 164 à **165 trimestres pour les assurés nés en 1953 et 1954**.

Enfin, c'est en 2011 qu'a été mis en œuvre pour la première fois le **nouveau mécanisme de fixation de cette durée d'assurance**. L'article 17 de la loi portant réforme des retraites a en effet retenu le principe d'un **dispositif glissant** dans lequel la durée d'assurance est fixée pour chaque génération quatre ans avant qu'elle n'atteigne l'âge de soixante ans, après avis technique du Conseil d'orientation des retraites sur l'évolution respective de la durée d'activité et de la durée de retraite moyenne en fonction des gains d'espérance de vie à soixante ans.

Sur cette base, un **décret paru le 1^{er} août dernier a majoré d'un trimestre (166 au lieu de 165, soit quarante et une années et demie) la durée d'assurance requise pour l'attribution d'une pension à taux plein pour la génération née en 1955**.

Tableau de calcul de la durée d'assurance requise pour le taux plein

Génération née en...	Année (n) des 60 ans	Espérance de vie à 60 ans estimée en n-5 par l'INSEE	Ratio calculé avec une durée d'assurance inchangée par rapport à l'année n-1	Durée d'assurance retenue	Ratio calculé avec la durée d'assurance retenue
1943	2003	22,39	1,79	40	1,79
1944	2004	22,46	1,78	40	1,78
1945	2005	22,59	1,77	40	1,77
1946	2006	22,72	1,76	40	1,76
1947	2007	22,84	1,75	40	1,75
1948	2008	23,03	1,74	40	1,74
1949	2009	23,21	1,72	40,25	1,75
1950	2010	23,28	1,75	40,5	1,78
1951	2011	23,52	1,76	40,75	1,79
1952	2012	23,74	1,77	41	1,80
1953	2013	24,10	1,77	41,25	1,81
1954	2014	24,25	1,79	41,25	1,79
1955	2015	24,42	1,78	41,5	1,81

Lecture : pour la génération 1955, qui aura soixante ans en 2015, l'espérance de vie à prendre en compte (estimée par l'Insee cinq ans avant) est égale à 24,42 ans. A durée d'assurance inchangée (soit 41,25 ans), le rapport entre la durée d'assurance (41,25) et la durée moyenne de retraite (égale à 24,42 - (41,25 - 40)) serait égal à 1,78, ce qui ne permet pas d'atteindre la cible de 1,79, correspondant à la valeur de ce ratio en 2003. La durée est donc augmentée d'un trimestre, à 41,5 ans, ce qui conduit à un ratio de 1,81 (rapport entre la durée d'assurance (41,5) et la durée moyenne de retraite (24,42 - (41,5 - 40)), soit 22,92).

Source : Conseil d'orientation des retraites

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, il s'agit de maintenir le ratio durée d'assurance/durée de la retraite à son niveau de 2003, soit 1,79. En d'autres termes, les gains d'espérance de vie à soixante ans sont répartis entre une progression de la durée d'assurance et une progression de la durée moyenne de retraite, de façon à maintenir leur rapport constant égal à 1,79.

Pour la génération née en 1956, la durée d'assurance requise sera fixée en 2012 selon la même procédure et il en ira de même, chaque année, pour les générations suivantes.

• Le nouvel échéancier d'évolution des bornes d'âge et des durées d'assurance

En application des différents textes réglementaires précédemment mentionnés, l'évolution des bornes d'âge et de la durée d'assurance évoluera selon l'échéancier retracé dans le tableau ci-après.

**Evolution des bornes d'âge
et de la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein**

Date de naissance	Age minimal de départ en retraite	Durée d'assurance pour le taux plein	Age minimal pour le taux plein
avant 1949	60 ans	160 trimestres	65 ans
en 1949	60 ans	161 trimestres	65 ans
en 1950	60 ans	162 trimestres	65 ans
entre le 1 ^{er} janvier 1951 et le 30 juin 1951	60 ans	163 trimestres	65 ans
entre le 1 ^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951	60 ans et 4 mois	163 trimestres	65 ans et 4 mois
en 1952	60 ans et 8 mois	164 trimestres	65 ans et 8 mois
en 1953	61 ans	165 trimestres	66 ans
en 1954	61 ans et 4 mois	165 trimestres	66 ans et 4 mois
en 1955	61 ans et 8 mois	166 trimestres	66 ans et 8 mois
en 1956	62 ans	<i>à fixer avant 2012</i>	67 ans

Cet échéancier va provoquer des **flux de départ en retraite très heurtés d'ici 2018**, avec des pics en 2014 et 2018, correspondant à des départs potentiels d'effectifs équivalents à une génération entière, et des creux dans les années au cours desquelles seuls pourront partir les deux tiers d'une génération.

Les **économies liées au décalage de l'âge de départ** sont estimées, **pour le seul régime général, à 900 millions d'euros chaque année entre 2011 et 2018**, soit une économie cumulée de 6,6 milliards pour l'année 2018.

Le relèvement de l'âge légal devrait mécaniquement entraîner une hausse des durées validées moyennes. De ce fait, **la proportion des départs avec décote devrait légèrement diminuer**, passant de 8 % des pensions liquidées en 2010 à 6 % en 2012, avant de remonter à 7 % en 2020.

La proportion des départs avec surcote devrait baisser fortement, passant de 17 % des pensions liquidées en 2011 à 10 % seulement en 2020.

2. Les dispositifs particuliers

Dans le cadre de la réforme, le dispositif de **départ anticipé pour carrière longue** a été adapté.

Le tableau ci-après résume les nouvelles conditions d'âge, de durée d'assurance cotisée et de durée d'assurance validée (incluant des périodes non cotisées (maladie, service national ...) selon les générations.

Modifications des conditions de départ anticipé pour carrière longue

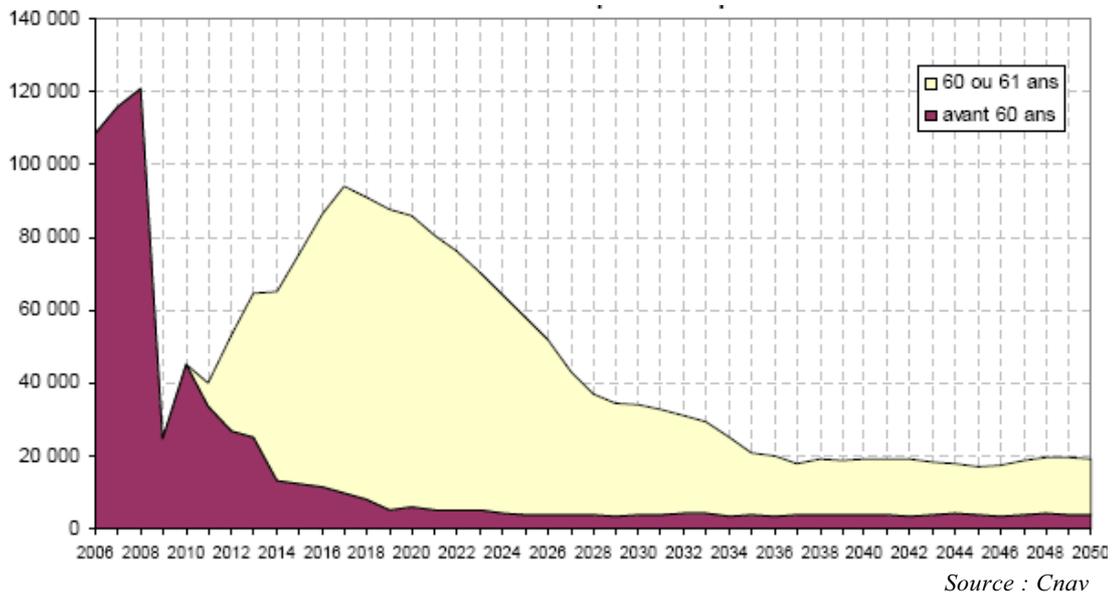
Année de naissance	Durée d'assurance validée (en trimestres)	Départ à la retraite à partir de	Durée cotisée (en trimestres)
A compter du 1 ^{er} juillet 1951	171	56 ans	171
		58 ans	167
		59 ans	163
		60 ans	163
1952	172	56 ans	172
		58 ans	168
		59 ans et 4 mois	164
		60 ans	164
1953	173	56 ans	173
		58 ans et 4 mois	169
		59 ans et 8 mois	165
		60 ans	165
1954	173	56 ans	173
		58 ans et 8 mois	169
		60 ans	165
1955	174	56 ans et 4 mois	174
		59 ans	170
		60 ans	166
A partir de 1956	Durée « taux plein » + 8 trimestres	Entre 56 ans et 8 mois et 60 ans en fonction de l'âge de début d'activité	*

Source : annexe 1 au PLFSS pour 2012 - Programme de qualité et d'efficience « retraites »

Les modifications des conditions d'accès à ce dispositif opérées avant puis lors de la réforme de 2010 auront une forte incidence sur les flux de départ et sur les caractéristiques des bénéficiaires.

Pour le régime général, le départ anticipé pour carrière longue concernait plus de 100 000 assurés par an de 2004 à 2008, avant de chuter à 20 000 départs en 2009 et 40 000 en 2010 du fait des modifications des conditions d'accès. Avec la réforme de 2010, le flux annuel de départs anticipés devrait croître jusqu'en 2017, où il atteindrait son maximum avec plus de 94 000 assurés bénéficiant d'un départ avant l'âge légal. Mais **pour 90 % d'entre eux, ces départs auraient lieu à soixante ans ou après**. Les départs anticipés concerneront donc quasi exclusivement des salariés qui seraient partis dans des conditions normales, en l'absence de réforme des retraites. Cela signifie aussi que ces départs ne représentent aucun surcoût par rapport à la situation antérieure à la réforme. Au-delà de 2017, le flux diminuerait en lien avec la hausse de l'âge de fin d'études pour les générations plus jeunes.

Projection des flux de départs anticipés pour carrière longue dans le régime général



3. Les mesures d'âge et la question de l'emploi des seniors

Il est aujourd'hui **prématuré d'évaluer l'impact du relèvement progressif de l'âge de la retraite sur les seniors.**

Le Gouvernement espère une amélioration du taux d'emploi des seniors qui, d'une part, permettrait d'éviter une augmentation du chômage des plus de cinquante-cinq ans, d'autre part, procurerait aux régimes de retraites des ressources supplémentaires. Le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 s'est notamment attaché à restreindre le recours aux préretraites. Par ailleurs, depuis 2010, les entreprises d'au moins cinquante salariés doivent être couvertes par un accord de branche ou d'entreprise ou, à défaut, d'un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors. La loi de 2010 portant réforme des retraites comporte deux mesures incitatives au recrutement et au maintien en emploi des seniors : une aide de 2 000 euros accordée aux entreprises embauchant un demandeur d'emploi de plus de quarante-cinq ans en contrat de professionnalisation ; la déduction du coût du tutorat jeune-senior de la participation au financement de la formation professionnelle.

Le Gouvernement table également sur une modification des comportements des entreprises et des salariés, liée à un « effet horizon » du report de l'âge légal de départ en retraite. Les entreprises engageraient plus volontiers des efforts de formation pour leurs salariés les plus âgés dès lors qu'elles auraient l'assurance de pouvoir amortir cet investissement sur une durée plus longue. Les salariés seraient incités à demeurer en activité si leur travail est plus motivant et mieux rémunéré.

Les statistiques présentées dans les documents annexes au PLFSS pour 2012 retracent les **évolutions intervenues entre 2003 et 2009**. Sur cette période, le taux d'emploi des 55-59 ans passe de 54,4 % à 60,6 % et celui des 60-64 ans de 13,3 % à 17,9 %, cette progression étant plus marquée pour les femmes que pour les hommes. On constate par ailleurs que depuis 2003, l'âge moyen de cessation d'activité (entre 59 et 60 ans) et l'âge moyen de départ en retraite (entre 61 et 62 ans) ont peu évolué, l'écart entre ces deux échéances se maintenant à deux ans.

Il est difficile, à partir de ces éléments, d'extrapoler l'évolution du taux d'emploi des seniors à l'issue du relèvement de l'âge légal de départ à soixante-deux ans.

Toutefois, **la dégradation de la situation économique justifie les inquiétudes** qui avaient été exprimées lors du débat sur la réforme des retraites.

Les dernières données publiées par Pôle emploi fin octobre 2011 font apparaître une **augmentation de 15,2 % sur un an du nombre de demandeurs d'emploi de cinquante ans et plus**, alors que la progression est de 4,5 % sur un an pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Cette évolution inquiétante amène de nouveau à soulever la question de la **garantie de ressources des seniors privés d'emploi** avant d'avoir atteint l'âge légal de départ en retraite.

La loi de finances pour 2009 avait supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2009, l'**allocation équivalent retraite (AER)**, qui garantissait un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne pouvaient percevoir leur pension de retraite, faute d'avoir soixante ans, alors qu'ils avaient validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse.

Sous la pression de la forte hausse du chômage enregistrée début 2009 et de l'aggravation de la situation personnelle de nombreux demandeurs d'emploi en fin de droits, le Gouvernement a décidé de rétablir l'AER, par décret, et « *à titre exceptionnel pour l'année 2009* ». L'AER a de nouveau été prorogée, toujours à titre exceptionnel, pour l'année 2010.

L'AER a donc pris fin au 1^{er} janvier 2011, mais à l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat a adopté un amendement, devenu l'article 106 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, prévoyant que les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'AER au 31 décembre 2010 continuent de la percevoir au-delà de soixante ans, jusqu'au nouvel âge de départ en retraite qui leur est applicable.

Notre commission s'était ainsi montrée soucieuse de protéger les chômeurs en fin de droits proches de l'âge de la retraite des effets du relèvement progressif de l'âge légal de départ.

Le Gouvernement vient d'annoncer l'institution, par un décret à paraître, d'une **allocation transitoire de solidarité (ATS)** qui prendra rétroactivement effet au 1^{er} juillet 2011 et a vocation à disparaître fin 2014.

D'après les indications fournies par le Gouvernement, l'ATS sera plus restrictive que l'AER, puisqu'elle **ne concernera que les demandeurs d'emploi** dont la situation vis-à-vis de l'assurance chômage et de l'assurance vieillesse a évolué en raison de la loi portant réforme des retraites, à savoir ceux d'entre eux **nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1953**.

Le Gouvernement estime à 11 000 personnes le nombre de bénéficiaires potentiels de ce dispositif, alors que l'AER avait été versée à plus de 40 000 demandeurs d'emploi en 2010.

La mise en place de cette ATS illustre d'une certaine manière les dures réalités auxquelles se heurte l'ambition de relever le taux d'emploi des seniors. Mais elle ne paraît pas pour autant apporter une réponse suffisante à la situation de nombreux demandeurs d'emploi en fin de droits qui seront confrontés dans les années à venir à l'entrée en vigueur de la réforme des retraites.

B. LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ : UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS RESTRICTIVE

La prise en compte de la pénibilité doit constituer un indispensable facteur d'équité pour notre système de retraite, étant donné le maintien de fortes inégalités d'espérance de vie selon les catégories socioprofessionnelles.

Elle a fait l'objet d'importants débats lors de la réforme des retraites.

De ce point de vue, il y a loin des intentions alors avancées par le Gouvernement aux réalisations, telles que les laisse présager le dispositif mis en place cette année par voie réglementaire.

Par ailleurs, la mise en œuvre du volet « prévention », dans le cadre des négociations de branches, ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

1. Les critères restrictifs fixés par les textes réglementaires

Le droit à la **retraite à taux plein dès soixante ans à raison de la pénibilité** a fait l'objet de textes réglementaires d'application.

Il est **mis en œuvre depuis juillet 2011** pour les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 20 % reconnu au titre d'une maladie professionnelle ainsi que, après avis d'une commission pluridisciplinaire, celles justifiant d'un taux d'incapacité permanente compris entre 10 % et 20 %.

Le décret n° 2011-353 du 30 mars 2011 a fixé à **dix-sept ans** la **durée pendant laquelle les assurés devront avoir été exposés à des facteurs de risques professionnels**, sauf en cas de maladie professionnelle.

Ces facteurs de risques ont été précisés par le décret n° 2011-354 du même jour. Sont distingués :

- les contraintes physiques marquées (manutentions manuelles de charges, postures pénibles définies comme positions forcées des articulations, vibrations mécaniques) ;

- un environnement physique agressif (agents chimiques dangereux, activités exercées en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit) ;

- des rythmes de travail spécifiques (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif caractérisé par répétition d'un même geste, à cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération de la pièce, avec un temps de cycle défini).

Selon les informations transmises à votre rapporteure par la Cnav, **1 427 demandes avaient été déposées au 21 octobre 2011** auprès du régime général : 1 008 demandes pour taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 20 % et 419 demandes pour taux d'incapacité permanente compris entre 10 % et 20 %.

A la même date, **531 retraites anticipées pour cause de pénibilité avaient été attribuées** : 406 pour taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 20 % et 125 pour taux d'incapacité permanente compris entre 10 % et 20 % ; 72 % des attributions concernaient des hommes et 28 % des femmes.

Il a été précisé qu'un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 20 % ouvrait droit automatiquement au bénéfice de la retraite anticipée, sous réserve de vérification de la validité des demandes.

Seules les demandes pour des taux d'incapacité compris entre 10 % et 20 % sont soumises à l'appréciation des commissions pluridisciplinaires. Celles-ci sont mises en place auprès de chacune des caisses régionales de retraite. Elles sont composées du directeur de la caisse, du médecin-conseil régional, de l'ingénieur-conseil chef du service de prévention de la caisse, d'un professeur des universités-praticien hospitalier (PU-PH) siégeant au comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles et du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Le Gouvernement avait mentionné un objectif de 30 000 bénéficiaires par an à compter de 2012. **On peut se demander si les critères restrictifs retenus par les textes réglementaires - notamment la condition de durée d'exposition - ne conduiront pas à rester en deçà de cet effectif.**

2. Quelle prévention de la pénibilité ?

A la suite d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, la loi portant réforme des retraites avait prévu la constitution, avant le 31 mars 2011, d'un **comité scientifique** ayant pour mission d'évaluer les **conséquences de l'exposition aux facteurs de pénibilité sur l'espérance de vie avec et sans incapacité** des travailleurs. Votre rapporteure regrette que le décret qui devait fixer la composition de ce comité **ne soit toujours pas intervenu**.

S'agissant du **volet « prévention »** de la pénibilité, les **obligations de mise en place d'accords ou de plans d'action de prévention** dans les entreprises de plus de cinquante salariés ont été précisées par un décret du 7 juillet 2001.

Ne seront finalement concernées que les entreprises de cinquante salariés et plus, dont au moins 50 % des effectifs sont exposés à des facteurs de pénibilité.

Le critère retenu paraît contestable, dans la mesure où il entraîne une **inégalité de traitement entre salariés exposés aux mêmes risques** selon qu'ils représentent une majorité ou une minorité des effectifs de leur entreprise.

Par ailleurs, cette obligation entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012, mais les négociations semblent peu avancées dans les branches professionnelles.

Le premier accord signé concerne les industries pétrolières et semble privilégier le recours à des dispositifs de retraite anticipée pour les salariés en travail posté plutôt qu'une réelle prévention des facteurs de pénibilité.

C. DES EFFETS SUR LE NIVEAU DES PENSIONS ENCORE DIFFICILES À MESURER

1. L'évolution du montant des pensions

• Quelle évolution du niveau des pensions pour les générations concernées par la réforme de 2010 ?

Dans son rapport de juin 2011, la commission des comptes de la sécurité sociale cite une simulation effectuée par la Cnav selon laquelle le relèvement des âges légaux devrait se traduire, à long terme, par une hausse moyenne des pensions au fil des générations, de 2 % pour la génération 1967 et d'un peu moins de 3 % pour la génération 1977. Ce résultat tiendrait au fait que plus l'âge de départ est élevé, plus il est facile d'atteindre la durée d'assurance requise pour le taux plein et plus le montant du salaire moyen des vingt-cinq meilleures années servant de base au calcul de la pension progresse.

Dans l'immédiat, la Drees¹ observe que le niveau moyen des pensions a progressé ces dernières années. Le montant moyen de la pension de droit direct, tous régimes confondus, s'établit à 1 194 euros mensuels en décembre 2009, ce qui traduit une progression annuelle moyenne d'environ 1,3 point de pourcentage en plus de l'inflation.

La Drees attribue ce résultat à l'effet de « noria », c'est-à-dire le remplacement des générations les plus âgées de retraités, moins nombreuses et bénéficiant de retraites de moindre niveau, par des générations plus nombreuses bénéficiant de retraites plus élevées. Ainsi, les personnes qui liquident un premier droit direct de retraite en 2009 perçoivent un montant de pension de 12 % plus élevé que celles qui décèdent au cours de la même année, soit 1 200 euros contre 1 060 euros mensuels. Le phénomène est particulièrement marqué pour les femmes, puisque la pension moyenne de droit direct des femmes liquidant un premier droit en 2009 est supérieure de plus de 40 % à celle des femmes décédées au cours de l'année.

Pour la Drees, « ceci semble indiquer que l'amélioration progressive des carrières salariales l'emporte encore sur l'impact des réformes des retraites, tout au moins de celle de 1993 ». Elle considère cependant qu'il « n'est pas encore possible de savoir si cette évolution va se poursuivre pour des générations plus récentes, et donc touchées de manière plus importante par la réforme des retraites de 2003 », l'évaluation de l'impact d'une réforme nécessitant que la quasi-totalité de la génération soit partie en retraite.

A fortiori, il est donc difficile d'anticiper l'impact du relèvement de l'âge légal et des durées d'assurance requises pour les générations concernées par la réforme de 2010.

• Les effets du report à soixante-sept ans de l'âge d'attribution du taux plein

On ne peut que réitérer les **inquiétudes largement exprimées, lors du débat parlementaire, sur les effets du report de soixante-cinq à soixante-sept ans de l'âge d'attribution de plein droit du taux plein.**

Le taux plein a été maintenu à soixante-cinq ans pour certaines catégories d'assurés limitativement énumérées : assurés handicapés, aidants familiaux de personnes handicapées, parents d'enfants handicapés, parents de trois enfants des générations 1951 à 1955 ayant interrompu ou réduit leur activité professionnelle au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant.

Globalement, on peut craindre une **pénalisation des assurés n'ayant pas bénéficié d'un parcours professionnel continu et en premier lieu des femmes**, avec un accroissement des difficultés liées au niveau de ressources dans les années qui précèdent l'arrivée aux soixante-sept ans.

¹ Etudes et résultats n° 757 - avril 2001 : « Les retraités et les retraites en 2009 ».

• La question des pensions de réversion

La législation sur les pensions de réversion a connu de nombreuses modifications ces dernières années.

La condition d'âge devait être progressivement abaissée de cinquante-cinq ans à cinquante ans de 2005 à 2009, avant d'être supprimée en 2011, tout comme l'assurance veuvage. Mais la condition d'âge a été rétablie à cinquante-cinq ans en 2009 et l'allocation veuvage a été maintenue.

Le taux de la réversion, progressivement porté de 50 % à 54 % dans le régime général, devait atteindre à terme 60 %, comme s'y était engagé le Président de la République. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a circonscrit le relèvement à 60 %, sous la forme d'une **majoration de pension**, aux veuves et veufs disposant de faibles pensions de retraite, dont les droits propres et dérivés sont inférieurs à un seuil fixé à 824,15 euros au 1^{er} avril 2011. Cette majoration était en outre **réservée aux personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans, âge qui a été porté à soixante-sept ans par la réforme de 2010.**

Non seulement **la réforme n'a pas traité la question des pensions de réversion**, alors qu'elle justifie une revalorisation d'ensemble et une réévaluation des conditions d'attribution, afin d'assurer l'équité entre régimes et de prendre en compte les nouvelles formes de vie en couple, en particulier le Pacs, mais **elle marque un recul par rapport au mouvement engagé au début de la précédente décennie.**

2. L'évolution des taux de remplacement

Le niveau de remplacement des revenus d'activité est une préoccupation essentielle de nos concitoyens au regard de leur future retraite.

A cet égard, on peut regretter que les documents annexés au PLFSS n'apportent **pas de réel éclairage sur l'incidence des relèvements des bornes d'âge et des durées d'assurance sur les taux de remplacement** pour les générations appelées à partir en retraite dans les années à venir.

Le programme de qualité et d'efficience « retraites » ne mentionne que l'évolution du taux de remplacement pour une carrière complète rémunérée au Smic.

S'agissant de la moyenne des pensions, l'indicateur présenté fournit l'évolution du rapport entre la retraite médiane des personnes âgées de soixante-cinq à soixante-quatorze ans et le revenu médian d'activité des personnes âgées de cinquante à cinquante-neuf ans, ce qui ne permet pas d'établir à proprement parler un taux de remplacement.

Montants annuels en euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Retraite médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans percevant une pension (1)	12 220	12 370	12 800	13 230	13 640	14 050	14 380	Objectif
Revenu médian d'activité des personnes âgées de 50 à 59 ans disposant d'un revenu d'activité (2)	16 810	17 020	17 570	17 840	18 430	19 020	19 390	
Taux de remplacement agrégé : ratio (1)/(2)	72,7%	72,7%	72,9%	74,2%	74,0%	73,9%	74,2%	Au moins 66,7%

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 2003 et 2004, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009. Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

A la lecture de cet indicateur, il apparaît, certes, que **la situation relative des pensionnés par rapport aux actifs** s'est améliorée de 2003 à 2009, mais il apparaît surtout qu'elle est appelée à se dégrader dans les années à venir, puisque **l'objectif à l'horizon 2020 vise un niveau des pensions représentant les deux tiers des revenus d'activité**.

D. L'ÉPARGNE RETRAITE : DES DISPOSITIFS À RÉFORMER

1. Un ensemble complexe qui n'a pas été clarifié par la réforme de 2010

A l'occasion de l'examen de la réforme des retraites de 2010, le rapporteur de la commission des affaires sociales¹ avait considéré que l'épargne retraite pouvait jouer un rôle utile de complément à la retraite par répartition. Mais il avait également estimé que le foisonnement des divers plans et contrats d'épargne retraite nuisait à leur lisibilité et à leur accès pour l'ensemble de la population. Dans cette perspective, il avait préconisé une réforme d'ensemble permettant de simplifier et d'unifier les formules existantes.

De ce point de vue, la loi du 9 novembre 2010 n'a apporté que quelques retouches sur le fonctionnement des Perco (plans d'épargne pour la retraite collective), notamment en matière de sécurisation de l'épargne placée et d'affectation des sommes relevant de la participation.

2. Le constat sévère dressé par la Cour des comptes

Dans son rapport de septembre 2011 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes a consacré un chapitre particulier aux aides publiques à l'épargne retraite.

Comme le rapporteur de notre commission l'an passé, la Cour des comptes a souligné le caractère « *foisonnant* » de dispositifs aux statuts juridiques divers soumis à des régimes sociaux et fiscaux complexes.

¹ Voir rapport Sénat n° 733 (2009-2010) de Dominique Leclerc, p. 38 et suivantes.

En 2009, l'épargne retraite représentait un volume de 13 milliards d'euros, constitué aux deux tiers de dispositifs collectifs dans le cadre de l'entreprise et pour un tiers de dispositifs individuels.

Ce montant paraît extrêmement modeste au regard des dépenses d'assurance vieillesse, supérieures à 200 milliards d'euros pour les seuls régimes de base.

Comparativement aux volumes collectés, **l'épargne retraite bénéficie d'un montant d'aide publique important**, que la Cour a chiffré à **2,4 milliards d'euros par an**. Le régime dérogatoire de l'épargne retraite représente une perte de recettes de 1,8 milliard pour les régimes sociaux et de 600 millions pour l'Etat. La Cour observe à ce propos que la charge supportée par les organismes de protection sociale n'est pas compensée par l'Etat.

La Cour des comptes dresse deux constats principaux :

- le régime de l'épargne retraite entraîne un effet d'aubaine pour certaines catégories socioprofessionnelles qui ont déjà accès, pour compléter leurs pensions de retraite, à d'autres formes d'épargne ; aucun facteur encourageant spécifiquement celles qui disposent de faibles revenus n'a en revanche été identifié ;

- les aides publiques à l'épargne retraite doivent être réorientées vers les salariés du secteur privé disposant de revenus faibles, qui risquent de voir à l'avenir le taux de remplacement de leurs pensions de retraite diminuer.

La Cour des comptes préconise la réduction, voire la suppression, des incitations à l'épargne retraite individuelle pour les foyers à revenus élevés. Elle estime également nécessaire de conditionner plus étroitement les avantages sociaux et fiscaux des plans d'entreprise au respect de la vocation originelle de l'épargne retraite, en supprimant la possibilité de déblocage anticipé pour l'achat de la résidence principale.

Dans le contexte actuel des finances publiques, notamment des finances sociales, il paraît indispensable de réexaminer la pertinence de ces dispositifs, au même titre que celle des « niches » fiscales ou sociales.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de Pierre MAYEUR, directeur,
Vincent POUBELLE, directeur des statistiques, prospective et recherche,
et David CLAIR, directeur juridique et de la réglementation nationale,
de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**

Réunie le mercredi 26 octobre 2011, sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de Pierre Mayeur, directeur, Vincent Poubelle, directeur des statistiques, prospective et recherche, et David Clair, directeur juridique et de la réglementation nationale, de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Pierre Mayeur, directeur de la Cnav. - Je me réjouis de pouvoir intervenir devant votre commission, en complément des positions exprimées par les partenaires sociaux membres du conseil d'administration. Je donnerai le point de vue de l'opérateur Cnav, en rappelant que 97 % des assurés cotisent ou cotiseront au cours de leur carrière au régime général et que celui-ci regroupe 80 % des retraités.

Hors réforme des retraites de 2010, loi de finances rectificative de 2011 et PLFSS pour 2012, le solde déficitaire de la Cnav serait de 12 milliards d'euros en 2011. La réforme de 2010 l'améliore de 5,5 milliards : la réduction des dépenses a été de 1,5 milliard, l'augmentation des recettes de 200 millions, la prise en charge du minimum contributif représentant 3,4 milliards ; les mesures de la loi de finances rectificative pour 2011 et du PLFSS pour 2012 apportent 900 millions de recettes supplémentaires, grâce au relèvement du taux de prélèvement des revenus des capitaux. Au-delà de 2012, le déficit demeure compris entre 4 et 6 milliards d'euros, avec 4,6 milliards prévus en 2015. Ce résultat est atteint sous l'effet des mesures d'âge - le décalage des départs en retraite joue progressivement -, de la poursuite de la réduction des niches fiscales et sociales et d'un début de transfert à la Cnav de points de cotisation Unedic à partir de 2015.

En 2012, près de 140 000 personnes décaleront leur départ en retraite du fait de la réforme. Cependant, la hausse de la dépense reste supérieure à 4 %, en partie à cause de la revalorisation des pensions (2 % en 2012). Cela illustre l'ampleur du papy-boom : nous sommes confrontés à un phénomène de « bosse », avec un flux régulier de personnes arrivant à l'âge

de la retraite. Cela démontre la nécessité d'un effort du même ordre sur les recettes afin d'équilibrer les comptes. Sans une progression des recettes elle aussi de 4 % à 5 % par an, le déficit continuera de s'aggraver.

La réforme de la branche retraite du régime général s'est déroulée dans de bonnes conditions. La liquidation des retraites de pénibilité a commencé le 1^{er} juillet dernier, nous avons reçu environ 1 400 demandes à ce jour. Il est trop tôt pour en tirer des conclusions ou une tendance. Pour ceux nés au second semestre 1951, le gain est seulement de quatre mois...

La réforme a suscité beaucoup d'inquiétudes, il importait de donner toute l'information nécessaire, par nos plates-formes téléphoniques, sur internet ou dans notre réseau des trois cents agences de retraite. Depuis 2009, nous testons aussi une nouvelle offre de conseil inter-régimes, en regroupant les informations de tous les régimes de retraite auxquels un assuré a cotisé. Les plus de cinquante-cinq ans reçoivent le montant estimatif de leur pension, en vertu de la loi de 2003. Un entretien d'une heure trente est prévu, qui préfigure l'entretien d'information auquel chaque assuré aura droit à partir de quarante cinq ans dès 2012. Nous développons aussi une offre de conseil aux entreprises afin de faire connaître et comprendre le cumul emploi-retraite, la surcote, la retraite progressive... C'est aussi notre rôle.

Christiane Demontès, rapporteure pour l'assurance vieillesse. - *Les données qui servent au cadrage financier de la branche vieillesse évoluent dans le temps. La construction repose notamment sur une hypothèse de baisse du chômage... Quelles sont les variables susceptibles de modifier les montants inscrits dans le PLFSS ? Comment le retour à l'équilibre en 2018 est-il envisagé ? Le transfert de recettes provenant de l'Unedic, prévu en 2015, implique une amélioration de la situation de l'emploi. Or le chômage ne recule pas, il menace d'augmenter.*

Comment le dispositif relatif à la pénibilité se met-il en place ? Les commissions pluridisciplinaires sont-elles créées ? Quelle est leur composition ?

Quid des pensions de réversion ? La réversion devait atteindre 60 % mais ce taux sera réservé aux retraites les plus modestes, et après soixante-sept ans. Quel sera le nombre de bénéficiaires ?

Yves Daudigny, rapporteur général. - *La situation économique et financière évolue très rapidement : comparez les déclarations d'août ou septembre et les annonces actuelles. Très rapidement et surtout, hélas, dans un sens défavorable. Les prévisions sont donc hors réalité. Les chiffres de l'annexe B sont-ils réalistes et est-il raisonnable de conserver inchangées les données macro-économiques ? Des rectifications sont-elles possibles ?*

Pierre Mayeur. - *La Cnav est seulement un opérateur ! Elle a compétence néanmoins pour étudier l'évolution des dépenses. Nous avons utilisé notre modèle de simulation, « Prisme », pour recalculer les conséquences de la réforme au bout d'un an. Les chiffres concordent. Les*

prévisions servant à déterminer les recettes sont définies par le Gouvernement. Progression du PIB, croissance de la masse salariale : nous n'avons aucune prise sur ces données. Mais une forme de révision du schéma est déjà intervenue. La loi de financement pour 2011 comportait une prévision de croissance du PIB de 2,5 % à partir de 2012 ; le PLFSS la ramène à 1,75 % en 2012, puis 2 % de 2013 à 2015. La conséquence sur le solde tel que présenté à l'automne 2010 est neutralisée, en raison d'une attribution de recettes supplémentaires prévue en loi de finances rectificative 2011 - je l'ai dit, il s'agit de l'augmentation du taux de prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des produits de placement, qui améliorera nos recettes de 700 millions d'euros.

L'estimation du chômage n'a pas fait l'objet d'une révision des prévisions. La loi de 2010 prévoyait, à partir de 2015, une attribution à la Cnav de 700 millions d'euros résultant de la baisse des cotisations chômage : sera-t-il possible ou non, en 2015, selon les comptes de l'Unedic, d'y procéder ? Il est difficile de répondre. Un point de masse salariale représente pour la Cnav environ 700 millions d'euros, un point de revalorisation des pensions, 900 millions - sur un total de 100 milliards de dépenses. Un point de cotisation retraite plafonnée - représente 5 milliards d'euros. En période de crise, la Cnav bénéficie tout de même, par rapport aux autres branches, de stabilisateurs : quand le chômage augmente, la caisse reçoit une compensation du FSV ; et la revalorisation du plafond de sécurité sociale peut nous apporter des recettes supplémentaires, souplesse qui n'existe pas pour les cotisations non plafonnées.

S'agissant de la retraite anticipée au titre de la pénibilité, les commissions pluridisciplinaires ont été mises en place dans chacune des seize caisses régionales ; je n'ai reçu aucun écho négatif... Les dossiers soumis concernent les taux d'invalidité compris entre 10 % et 20 % ; les commissions ne semblent pas avoir de peine à arriver à une décision : les critères de la loi et du décret s'appliquent. Mais nous avons peu de recul, les commissions se sont réunies parfois seulement deux ou trois fois à ce jour.

Christiane Demontès, rapporteur pour l'assurance vieillesse. - *Combien de dossiers ont-ils été traités ? Quel est le pourcentage de réponses négatives ? Comment les commissions sont-elles composées ?*

Pierre Mayeur. - *A la mi-octobre 2011, 1 338 demandes avaient été déposées, dont 377 pour une invalidité comprise entre 10 % et 20 % ; 466 attributions avaient été prononcées. Au-delà de 20 % d'incapacité, l'attribution est automatique. Chaque commission comprend le directeur de la caisse régionale, le médecin conseil régional, l'ingénieur conseil, un professeur universitaire praticien hospitalier, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.*

La loi de financement pour 2009 majore les pensions de réversion pour les personnes qui perçoivent moins de 800 euros de retraite, « tout compris » : la novation, rendue possible par l'outil informatique, est de

considérer l'ensemble des pensions servies par toutes les caisses, non la seule pension du régime général. Le dispositif est par conséquent bien ciblé sur les personnes, essentiellement des femmes, qui ont un faible revenu. La majoration, de 25 à 30 euros par mois, bénéficie à 300 000 personnes.

René Teulade. - *Y a-t-il une commission qui s'occupe d'harmonisation des régimes ?*

Pierre Mayeur. - *Les partenaires sociaux présents au tour de table de la Cnav expriment ailleurs leurs positions. Le Conseil d'orientation des retraites, lui aussi, donne son point de vue : il a établi un rapport sur les polypensionnés, un autre sur le mécanisme de compensation démographique. Le nouveau conseil d'administration de la Cnav sera installé le 4 novembre prochain. Mais je puis vous dire que le précédent avait pour objectif de mieux étudier les questions concernant, par exemple, les polypensionnés.*

Dominique Watrin. - *Le tarif de la Cnav, pour les aides à domicile accordées aux personnes en Gir 5 ou Gir 6, est trop faible, inférieur au coût de revient. Les associations se tournent souvent vers le conseil général pour demander compensation. Quid d'une revalorisation ?*

Pierre Mayeur. - *Depuis la loi créant l'Apa, l'action sociale des caisses de retraite ne concerne que l'aide aux personnes classées en Gir 5 et 6 : ce ne sont pas les départements qui interviennent, même si les intéressés sont en situation non pas de dépendance mais de fragilité - faible revenu, isolement, etc. Les besoins de la personne sont évalués globalement, une aide ménagère peut être attribuée, entre autres. Régulièrement relevé depuis 2003, le tarif a progressé plus vite que l'inflation. Le conseil d'administration est attaché à l'idée d'un tarif national. Même si nous sommes conscients des difficultés rencontrés par les associations d'aide à domicile, je souligne que l'Igas et l'IGF, dans un rapport commun sur la question, ont jugé correct le niveau actuel horaire de 18,90 euros. Je sais que les associations et l'assemblée des départements de France ont travaillé sur un tarif forfaitaire et non plus horaire, mais la Cnav n'est pas réellement associée à cette réflexion.*

Muguette Dini. - *Sur quelle base sont calculés ces 18,90 euros ?*

Pierre Mayeur. - *Sur une base historique. A une certaine date, on a calculé ce que représentait le coût d'une aide à domicile, puis le tarif a été régulièrement réévalué, en fonction de l'inflation, de l'évolution des conventions collectives, de la professionnalisation croissante...*

Annie David, présidente. - *Nous pourrions suggérer au nouveau conseil d'administration de revoir cela et de prendre en compte des critères plus actuels.*

Gérard Roche. - *Les personnes âgées classées en Gir 4 relèvent du département. Certaines caisses sont réticentes à classer quelqu'un en Gir 5 ou 6... Mais la multiplication des Gir 4 pèse lourdement sur les finances des départements : elle équivaut en moyenne à 70 % des demandes, et 50 % des dépenses. On a l'impression d'un glissement.*

René-Paul Savary. - *Cela se comprend...*

Annie David, présidente. - *Le conseil d'administration de la Cnav aura beaucoup de travail sur ces problématiques.*

Pierre Mayeur. - *La moitié des bénéficiaires de l'Apa est en Gir 4... Il faut sans doute s'interroger sur l'application de la grille Aggir dans l'ensemble du territoire.*

Muguette Dini. - *Et sur la qualification des personnes qui interviennent auprès des personnes en Gir 5 ou 6.*

Pierre Mayeur. - *Finally, 18,90 euros est peut-être le bon tarif ?*

Dominique Watrin. - *Il faut également une règle nationale pour définir l'âge d'accès à cette aide à domicile. Le Pas-de-Calais est passé de soixante-cinq à soixante-quinze ans. Est-ce pareil partout ?*

Pierre Mayeur. - *Certaines caisses régionales veulent cibler leur action sociale sur les plus de soixante-quinze ans. Aujourd'hui, le choix leur appartient. Au prochain conseil d'administration de décider s'il faut une règle nationale ou une autonomie de ciblage.*

Gérard Roche. - *La prise en charge de l'entrée dans la dépendance est assumée par les caisses et par les départements. Il est indispensable que l'âge d'entrée soit identique pour l'Apa gérée par les départements et l'action sociale des caisses de retraite. Sinon, cela n'a aucun sens.*

Gérard Dériot. - *Du fait de la liberté d'administration des caisses régionales, l'âge peut être différent - ou alors, on supprime la liberté des caisses.*

Muguette Dini. - *Les caisses d'assurance vieillesse se sont occupées de dépendance légère, à partir d'une certaine époque. Mais est-ce leur mission ? Celle-ci ne relève-t-elle pas plutôt des départements - avec les moyens correspondants, transférés de la Cnav ? La situation n'est pas saine, elle donne lieu à de véritables conflits d'intérêts.*

Gérard Roche. - *Les départements sont fiers d'exercer cette compétence. Une extension, pourquoi pas ? Mais avec des compensations !*

Pierre Mayeur. - *Le débat, récurrent, est clairement posé dans les groupes de travail animés par Mme Annick Morel. Le conseil d'administration de la Cnav, comme celui du régime des indépendants et celui du régime agricole, se prononce pour une répartition claire : la dépendance aux départements, la prévention aux caisses. Les départements ont déjà des charges financières très lourdes. S'ils sont chargés de la prévention, je crains que celle-ci ne soit sacrifiée. J'ajoute que nous intervenons globalement et pouvons faire jouer un lien avec l'assurance maladie, si bien que notre réponse au problème est intéressante. D'autant que les caisses ont pris conscience de la nécessité de se coordonner entre elles - et avec les départements.*

Annie David, présidente. - Je n'en regrette que plus vivement le report du débat sur la dépendance.

Yves Daudigny, rapporteur général. - La question posée par Mme Dini n'est pas choquante : les départements sont en effet chefs de file pour les actions envers les personnes âgées. Mais il n'est pas envisageable de leur imposer de nouvelles charges tant que n'est pas réglée la question du financement des trois allocations individuelles de solidarité. L'Etat en assure 30 %, les départements 70 %, c'est insupportable. M. Mayeur a raison de mettre l'accent sur la prévention. L'association des départements de France, dans le groupe de travail constitué pour préparer la loi qui n'a pas encore vu le jour, a beaucoup insisté sur ce point. Je signale que les actions de prévention ne sont pas financées par ceux qui en retirent une économie, je pense bien sûr à l'assurance maladie, à laquelle on pourrait demander une participation.

Pierre Mayeur. - Les caisses connaissent les retraités, puisqu'elles versent une pension à treize millions d'entre eux. Le veuvage crée une fragilité, par exemple si la personne vit dans un lieu isolé et ne conduit pas. Nous saurons, nous, qu'une femme a perdu son mari.

Muguette Dini. - Contactez-vous la veuve au téléphone ?

René-Paul Savary. - Une instruction commune des dossiers entre départements et caisses, pour le classement en Gir, serait un grand progrès. J'ai essayé de mettre cela sur pied dans mon département, mais au bout de quatre mois, le protocole a été jugé inapplicable. Quoi qu'il en soit, les départements font de la prévention et il faut trouver un terrain d'entente.

Pierre Mayeur. - Notre convention d'objectifs et de gestion nous prescrit de proposer un rendez-vous aux veufs ou veuves. Nous le faisons, expérimentalement. Nous préconisons depuis longtemps une reconnaissance mutuelle des évaluations entre les départements et les caisses. Mais il faudrait une disposition législative.