

N° 107

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 novembre 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE 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, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes 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, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mme Michelle Meunier, M. Alain Néri, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 287, 301, 302 et T.A. 29

**Sénat :** 103 et 104 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE : UNE SITUATION TRÈS DÉGRADÉE, UN EFFORT SIGNIFICATIF DE REDRESSEMENT</b> .....	9
A. UN DÉFICIT TOUJOURS TRÈS IMPORTANT EN 2011.....	9
1. <i>Un déficit réduit après les niveaux exceptionnels de 2010</i> .....	9
2. <i>... mais dont le poids dans la dette sociale demeure très élevé</i> .....	11
B. UN DÉBUT D'AMÉLIORATION GÉNÉRALE DU SOLDE EN 2012 .....	12
1. <i>Un ralentissement de la croissance des charges de pensions</i> .....	13
2. <i>Les apports de recettes nouvelles prévus par la loi de finances rectificative du 16 août 2012</i> .....	13
3. <i>La dégradation limitée du solde du fonds de solidarité vieillesse</i> .....	14
C. LA POURSUITE DU REDRESSEMENT EN 2013 ET AU-DELÀ .....	15
1. <i>Une progression continue des prestations</i> .....	15
2. <i>Une croissance soutenue des recettes</i> .....	16
3. <i>Les perspectives au-delà de 2013</i> .....	17
<b>II. LES DÉFICITS CROISSANTS DES RÉGIMES AUTRES QUE LE RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE APPELLENT DES MESURES VOLONTARISTES</b> .....	19
A. LE DÉFICIT STRUCTUREL DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE.....	19
1. <i>Des dépenses de solidarité croissantes</i> .....	20
2. <i>La nécessité d'assurer un financement stable et lisible</i> .....	23
B. LE FINANCEMENT DES DÉFICITS DES RÉGIMES DE BASE AUTRES QUE LE RÉGIME GÉNÉRAL.....	25
1. <i>La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales</i> .....	26
2. <i>La branche vieillesse de la Caisse nationale des industries électriques et gazières</i> .....	27
3. <i>La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales</i> .....	28
4. <i>La branche vieillesse du régime des exploitants agricoles</i> .....	28
<b>III. LES RETRAITES À L'AUBE DE LA CONCERTATION DE 2013</b> .....	30
A. LES MESURES D'ÂGE DE LA RÉFORME DE 2010 .....	30
1. <i>L'accélération du report de l'âge légal intervenue en 2012</i> .....	31
2. <i>L'élargissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue</i> .....	32
B. LA RETRAITE POUR PÉNIBILITÉ : ASSOULPIR LE DISPOSITIF ET RENFORCER LA PRÉVENTION .....	34
1. <i>Un niveau de demandes très inférieur aux prévisions</i> .....	34
2. <i>Des conditions d'examen légèrement assouplies</i> .....	35
3. <i>Des actions de prévention qui restent à renforcer</i> .....	35

C. LA SITUATION CONTRASTÉE DES RETRAITÉS.....	36
1. <i>Les disparités de niveau de vie des retraités</i> .....	36
2. <i>La question de l'emploi</i> .....	39
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	41
• <b>Audition de MM. Gérard RIVIÈRE, président du conseil d'administration, et Pierre MAYEUR, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)</b> .....	41

### **Les observations du rapporteur pour la branche vieillesse**

La rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche vieillesse, Christiane Demontès, constate **un effort très significatif en vue du redressement de la situation financière de la branche vieillesse très dégradée depuis 2009.**

En 2013, les régimes de retraite obligatoires de base et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) bénéficieront au total d'environ **7 milliards de recettes supplémentaires** compte tenu des mesures portées par la loi de finances rectificative du 16 août 2012 et par les lois financières pour 2013.

A lui seul, le FSV, chargé de financer les avantages non contributifs relevant de la solidarité nationale, se verra renforcer à hauteur de 2,2 milliards d'euros en 2013.

La rapporteure relève également que des premières **réponses sont apportées aux difficultés financières croissantes de régimes de base autres que le régime général** (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, branche vieillesse du régime des exploitants agricoles, Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales, régime spécial de retraites des industries électriques et gazières).

En outre, elle salue les **mesures d'équité** introduites par le projet de loi de financement de la sécurité sociale en faveur de certains assurés (attribution de points gratuits de retraite proportionnelle aux exploitants agricoles contraints de cesser leur activité pour infirmité ou maladie graves, nouvelles règles relatives aux pensions de réversion pour les professions médicales et le régime des marins).

La rapporteure constate cependant qu'en l'absence de mesures correctrices nouvelles, le solde de l'assurance vieillesse se creuserait de nouveau à compter de 2014. Le poids de l'assurance vieillesse dans la dette sociale et les engagements mis à la charge de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) deviendrait prépondérant. Dès lors, **la trajectoire de retour à l'équilibre des régimes de retraite présentée lors de la réforme de 2010 semble compromise.**

Les préoccupations exprimées lors de la réforme de 2010 sont réitérées. La rapporteure regrette que la prise en compte de la pénibilité ait été définie de manière restrictive. Elle s'inquiète de l'impact de la réforme des retraites sur la situation des assurés dont les parcours professionnels sont les moins favorables, en particulier les femmes. Elle observe cependant que **l'assouplissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue intervenu en juillet dernier devrait permettre d'augmenter le nombre de femmes** bénéficiant de ce dispositif.

Elle appuie enfin les observations de la Cour des comptes sur l'importance croissante de la couverture vieillesse des retraités les plus pauvres compte tenu de l'arrivée à l'âge de la retraite d'un nombre croissant d'assurés n'ayant pu bénéficier de carrières complètes.

Ces perspectives confirment la nécessité de définir de nouvelles évolutions structurantes pour le retour à l'équilibre des comptes de l'assurance vieillesse. Elles ne préjugent donc pas des **décisions qui seront prises à l'issue de la concertation prévue au premier semestre 2013** sur le fondement des nouvelles projections démographiques et financières du Conseil d'orientation des retraites (COR) et des travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale.



Mesdames, Messieurs,

S'agissant de la branche vieillesse, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 s'inscrit dans la continuité de l'engagement manifesté par le Gouvernement dès son entrée en fonctions.

L'objectif des orientations mises en œuvre est double : remédier aux insuffisances des régimes de retraite en termes d'équité et inscrire l'assurance vieillesse dans un cadre financier durablement équilibré.

Le décret du 2 juillet 2012 a ainsi élargi aux personnes ayant commencé à travailler avant vingt ans la possibilité de partir en retraite dès soixante ans lorsqu'elles ont cotisé une carrière complète. Il s'agit d'une première mesure de justice. Elle est largement financée, au moyen d'un relèvement des taux des cotisations d'assurance vieillesse d'un demi-point d'ici 2016.

En outre, la loi de finances rectificative du 16 août 2012 permet de mettre les régimes de retraite sur la voie du redressement. Le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse sera réduit de près d'un milliard d'euros en 2012 par rapport à ce qu'il aurait été sans mesures correctrices.

Le PLFSS poursuit dans cette voie : au total, le régime général et le FSV bénéficieront d'environ 7 milliards d'euros de recettes supplémentaires en 2013 compte tenu des mesures adoptées au cours de l'été dernier et de celles qui sont contenues dans les lois financières pour 2013.

En 2013, le déficit de la branche retraite, tous régimes de base confondus, sera ainsi ramené à 5,4 milliards d'euros contre 7,1 milliards d'euros en 2012. Le déficit du seul régime général sera réduit d'environ un cinquième. De même, le déficit du FSV s'élèvera à 2,6 milliards d'euros contre 4,1 milliards d'euros en 2012.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prend également en compte les difficultés financières croissantes que connaissent certains régimes de retraite de base autres que le régime général. Plus d'un

milliard de recettes supplémentaires bénéficiera à la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles, à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérables et au régime de retraite spécial des industries électriques et gazières.

Parallèlement, le présent projet de loi prévoit de nouvelles mesures d'équité en faveur de certains assurés. Il propose notamment de renforcer les droits à retraite des exploitants agricoles contraints d'interrompre leur activité pour cause de maladie ou d'infirmité graves. Il améliore en outre les règles d'attribution des pensions de réversion pour les professions médicales et dans le régime de retraite des marins.

Cependant, contrairement aux effets attendus de la réforme des retraites de 2010, les perspectives pluriannuelles après 2013 font apparaître un nouveau creusement des déficits de l'assurance vieillesse à compter de 2014.

Ces perspectives confirment la nécessité de définir des évolutions structurantes pour assurer le retour à l'équilibre des comptes de l'assurance vieillesse, comme y invitent les conclusions de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012. Elles ne préjugent donc pas des décisions qui seront prises à l'issue de la concertation prévue au premier semestre 2013 sur le fondement des nouvelles projections démographiques et financières du Conseil d'orientation des retraites (COR) et des travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale.



## **I. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE : UNE SITUATION TRÈS DÉGRADÉE, UN EFFORT SIGNIFICATIF DE REDRESSEMENT**

Dans le prolongement des mesures adoptées dès l'été 2012 dans la loi de finances rectificative, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 confirme l'effort de redressement des comptes de la branche vieillesse.

Tous régimes obligatoires de base confondus, **le déficit de l'assurance vieillesse atteindra 5,4 milliards d'euros en 2013 contre 7,1 milliards d'euros en 2012**, pour un déficit global de l'ensemble des branches de 12,7 milliards d'euros.

La branche vieillesse du **régime général** représentera à elle seule un déficit de **4 milliards d'euros en 2013 contre 5,2 milliards d'euros en 2012** pour un déficit global du régime général de 11,4 milliards d'euros.

Le déficit du **fonds de solidarité vieillesse** s'élèvera à **2,6 milliards d'euros en 2013, en amélioration de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2012**.

Cependant, contrairement aux effets escomptés de la réforme des retraites de 2010, la situation de la branche vieillesse demeurerait fortement dégradée à l'horizon 2017 en l'absence de mesures structurelles nouvelles décidées en 2013.

### ***A. UN DÉFICIT TOUJOURS TRÈS IMPORTANT EN 2011***

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi porte sur l'approbation des tableaux d'équilibre de **l'exercice 2011**. Il enregistre une réduction du déficit de la branche vieillesse après les niveaux exceptionnels atteints en 2010. Le déficit de l'ensemble de la branche vieillesse et du FSV s'est effet élevé à **11,3 milliards d'euros en 2011**, en amélioration de 3,6 milliards d'euros par rapport à 2010.

Le déficit 2011 de la branche vieillesse et du FSV demeure toutefois très important, près de cinq fois supérieur à celui enregistré cinq ans auparavant : en 2006, le déficit des régimes de base se limitait à 1 milliard d'euros et celui du FSV à 1,3 milliard d'euros.

#### **1. Un déficit réduit après les niveaux exceptionnels de 2010...**

En 2011, le solde de la branche vieillesse du **régime général** s'améliore, passant de - 8,9 milliards d'euros en 2010 à **- 6 milliards d'euros**, à l'image de l'assurance vieillesse **tous régimes de base** confondus dont le solde s'établit à **- 7,9 milliards d'euros** après - 10,8 milliards d'euros en 2010. Il en va de même du déficit du **FSV** qui atteint **3,4 milliards d'euros en 2011** après 4,1 milliards d'euros en 2010.

### Evolution des déficits de la branche vieillesse et du FSV de 2006 à 2011

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Régime général	- 1,9	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,0
<b>Tous régimes de base</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 5,6</b>	<b>- 8,9</b>	<b>- 10,8</b>	<b>- 7,9</b>
<b>FSV</b>	<b>- 1,3</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,4</b>

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

Le creusement très sensible des déficits au cours des exercices 2009 et 2010 s'explique pour l'essentiel par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre qui a occasionné une progression soutenue des dépenses. Les comptes du FSV ont pâti du contexte économique défavorable qui a entraîné une croissance marquée des prises en charge de cotisations au titre du chômage.

Après ces niveaux exceptionnels, la réduction intervenue en 2011 résulte principalement d'une **progression importante des produits** des régimes d'assurance vieillesse (+ 6,1 % pour l'ensemble des régimes de base et + 7,5 % pour le régime général contre respectivement + 2,2 % et + 2,1 % en 2010). Cette amélioration s'explique en grande partie par l'effet conjugué de deux facteurs : d'une part, une **conjoncture plus favorable permettant une progression de la masse salariale (+ 3,3 %) sur laquelle sont assises les cotisations vieillesse et, d'autre part, la croissance plus soutenue des cotisations** engendrée par le report de l'âge légal de départ en retraite.

Le contexte économique plus favorable de l'année 2011 a en effet permis une croissance des produits de cotisations plus soutenue (+ 3,9 % contre + 2,0 % en 2010 au régime général).

L'année 2011 enregistre en outre une baisse marquée des départs en retraite consécutive à l'entrée en vigueur du recul de quatre mois de l'âge légal de départ en retraite pour la génération née en 1951. Le nombre de départs reportés à l'année 2012 s'élève à environ 101 000. **Le flux des départs s'est ainsi contracté de 16 % entre 2010 et 2011**, le nombre de départs passant de 722 000 à 609 000.

Ces évolutions **ont permis d'atténuer la croissance des prestations qui est demeurée dynamique**. Les prestations servies par l'ensemble des régimes de base se sont accrues de 4,4 % par rapport à l'année 2010, soutenues par une forte revalorisation des pensions (+ 1,8 % en 2011 contre + 0,9 % en moyenne annuelle en 2010).

Les tendances sont cependant contrastées selon les régimes. Les prestations du régime général, qui représentent la moitié des prestations versées par l'ensemble des régimes de base, ont progressé de 4,7 % (contre 4,2 % en 2010). En revanche, celles des régimes agricoles, qui comptent pour 7 % des prestations totales versées, n'ont que faiblement augmenté (+ 0,4 %)

du fait de la tendance à la baisse des effectifs de pensionnés. Au contraire, les régimes dont les effectifs de pensionnés progressent rapidement connaissent une croissance très dynamique des prestations (+ 7,8 % pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et + 9,1 % pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales).

**La réduction du déficit du FSV de 620 millions d'euros en 2011 s'explique largement par l'amélioration ponctuelle de la situation économique**, à laquelle ses recettes et ses dépenses sont particulièrement sensibles. La progression des charges du fonds a ralenti avec la stabilisation du niveau de chômage et donc des prises en charge de cotisations à ce titre. Parallèlement, le fonds a bénéficié d'un surcroît exceptionnel de produit de contribution sociale de solidarité sur les sociétés.

## **2. ... mais dont le poids dans la dette sociale demeure très élevé**

Cependant, malgré la réduction intervenue en 2011, la somme des déficits de la Cnav et du FSV est demeurée supérieure à 9 milliards d'euros en 2011, ce qui représente **plus de la moitié des déficits des régimes de base (toutes branches confondues) et du FSV pris ensemble**.

**Le poids des déficits de l'assurance vieillesse dans la dette sociale, et donc dans les engagements mis à la charge de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), s'est ainsi maintenu à niveau très élevé.**

Le schéma de reprise de dettes défini à l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit la **reprise par la Cades des déficits 2011 à 2018 de la branche vieillesse du régime général et du FSV dans la limite de 62 milliards d'euros sur l'ensemble de la période et de 10 milliards d'euros par an**.

La loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale a allongé à cet effet la durée d'amortissement de cette dette dans la limite de quatre ans et prévu une augmentation des recettes de la Cades.

Les déficits de la branche vieillesse du régime général et du FSV pour les exercices 2009 et 2010 ont été repris par la Cades au cours de l'année 2011 (23 milliards d'euros). La Cades a ensuite repris les déficits prévisionnels de la Cnav et du FSV pour 2011, soit **9,7 milliards d'euros**.

En outre, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a autorisé le **transfert à la Cades des déficits comptables de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles en 2009 (1,2 milliard d'euros) et 2010 (1,3 milliard d'euros)**. La Cades a ainsi versé 2,5 milliards d'euros à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole en décembre 2011.

Les déficits de la branche vieillesse du régime général et du FSV pour 2012 (environ 9 milliards d'euros) seront également repris par la Cades au cours de l'année 2013.

**La somme totale reprise par la Cades au titre des déficits de la Cnav et du FSV depuis 2011 atteindra ainsi plus de 42 milliards d'euros en 2013.**

L'amortissement des déficits 2011 à 2018 de la branche vieillesse et du FSV ont conduit à mobiliser de façon anticipée le **fonds de réserves pour les retraites (FRR)**. **Contrairement à sa vocation d'origine, qui était de constituer des réserves pour prendre en charge à partir de 2020 une partie des dépenses des régimes de retraite de base en vue de lisser les effets des conséquences démographiques du baby-boom, le FRR doit transférer progressivement la quasi-totalité de ses actifs à la Cades jusqu'en 2020.**

L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale prévoit que le fonds verse chaque année, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, 2,1 milliards d'euros à la Cades afin de participer au financement des déficits 2011 à 2018 des organismes de retraite de base. Au 31 juillet 2012, après le deuxième versement de 2,1 milliards d'euros à la Cades, la valeur des actifs du FRR s'élevait à 35,4 milliards d'euros.

#### ***B. UN DÉBUT D'AMÉLIORATION GÉNÉRALE DU SOLDE EN 2012***

En 2012, la réduction du déficit de l'assurance vieillesse des régimes de base s'est poursuivie. Cette réduction a emprunté un rythme plus lent qu'en 2011 mais elle **s'est accélérée en fin de période avec l'adoption de la loi de finances rectificative du 16 août 2012**. Celle-ci prévoit en effet **près de 1 milliard de recettes supplémentaires** pour le régime général et le FSV. Conjugué à la relative modération des charges, ce surcroît de produits explique largement l'amélioration du solde des régimes de retraite et la limitation du déficit du FSV.

Selon les chiffres prévisionnels inscrits dans les tableaux d'équilibre figurant à l'article 5 du présent projet de loi, le déficit de la branche vieillesse du **régime général** sera ramené de 6 milliards d'euros en 2011 à **5,2 milliards d'euros en 2012** pour un déficit de l'ensemble des régimes de base de 7,1 milliards d'euros (contre 7,9 milliards d'euros en 2011 et 10,8 milliards d'euros en 2010). Par rapport à son niveau de 2010 (8,9 milliards d'euros), le déficit de la branche vieillesse du régime général sera ainsi réduit de près de 4 milliards d'euros.

Le déficit du **FSV** quant à lui se creusera de nouveau en 2012 pour revenir à son niveau de 2010. L'ampleur de la **dégradation est cependant limitée par les mesures de recettes de la loi de finances rectificative**.

## 1. Un ralentissement de la croissance des charges de pensions

Malgré une revalorisation des pensions un peu plus élevée qu'en 2011 (+ 2,1 % contre + 1,8 % l'an dernier), la croissance des prestations de retraite a ralenti en 2012 (+ 4,1 % pour le régime général contre + 4,6 % en 2011 et + 6,0 % en moyenne au cours des années 2005-2008) sous l'effet d'une moindre augmentation du nombre de départs en retraite.

Ces derniers s'élèvent à 578 000 en 2012 au régime général, en contraction de 5 % par rapport à l'année 2011. Le recul de l'âge légal de départ en retraite a entraîné le report de 171 000 départs par rapport à une situation hors réforme.

S'agissant du régime général, si les droits dérivés progressent au même rythme qu'en 2011 (+ 3,6 %), la croissance des droits propres hors revalorisation ralentit à 2 % contre 3 % en 2011. La progression des effectifs de retraités, hors retraites anticipées, se limite en effet à 1,6 % contre 3,3 % en moyenne entre 2008 et 2011. Le report de 200 000 départs en retraite permettrait au régime général de réaliser des économies de 1,5 milliard d'euros.

Cela explique que la croissance des cotisations du régime général soit dynamique (+ 4,3 %) malgré le ralentissement de la masse salariale plafonnée (+ 2,8 %). Le régime général bénéficie en outre d'une hausse sensible des transferts en provenance du FSV (+ 7,3 %), en raison notamment de la hausse de la prise en charge du minimum contributif. Les cotisations prises en charge par le FSV au titre du chômage et des arrêts maladie augmentent de 8,3 % en raison de la dégradation de l'emploi.

## 2. Les apports de recettes nouvelles prévus par la loi de finances rectificative du 16 août 2012

La loi de finances rectificatives adoptée dès l'été 2012 permet à la sécurité sociale de bénéficier de **près de 1,5 milliard d'euros de recettes nouvelles, dont l'essentiel va à la branche vieillesse.**

Le déficit de la branche vieillesse du régime général et du FSV sera ainsi ramené à 9,3 milliards d'euros à la fin de l'année 2012 contre 10,2 milliards d'euros avant intervention de la loi de finances rectificative.

La branche vieillesse du régime général se voit attribuer des **recettes supplémentaires de plus de 675 millions d'euros.** Ce surcroît de recettes se répartit entre l'affectation :

- d'une partie du rendement du maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital (400 millions d'euros) nonobstant l'abrogation de la TVA dite « sociale » à laquelle elle avait été associée ;

- et d'une fraction des recettes du forfait social à la charge de l'employeur sur l'intéressement et la participation dont le taux a été relevé de 8 % à 20 % à compter du 1<sup>er</sup> août 2012 (275 millions d'euros).

### **L'impact de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 sur la branche vieillesse du régime général et le FSV**

(en milliards d'euros)

	<b>Solde 2011</b>	<b>Solde 2012 avant LFR</b>	<b>Solde 2012 après LFR</b>
<b>Branche vieillesse du régime général</b>	- 6,0	-5,8	-5,2
<b>FSV</b>	- 3,4	-4,4	- 4,1
<b>Total branche vieillesse du régime général + FSV</b>	- 9,4	- 10,2	- 9,3

Source : commission des comptes de la sécurité sociale (octobre 2012)

A ces mesures s'ajoute la **hausse de 0,2 point du taux de cotisation** visant à financer l'élargissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Elle représente **150 millions d'euros** de recettes supplémentaires pour la Cnav en 2012, une somme qui dépasse nettement le coût de la mesure estimée pour le régime général à 25 millions d'euros cette année-là.

### **3. La dégradation limitée du solde du fonds de solidarité vieillesse**

Après une amélioration de 600 millions d'euros en 2011, le déficit du FSV connaîtra une nouvelle dégradation en 2012. Il atteindra **4,1 milliards d'euros**, soit 23 % des dépenses du fonds.

Cette aggravation du déficit, qui revient à son niveau de 2010, s'explique par la forte augmentation des dépenses (+ 6,4 %) pour les prises en charge tant de prestations (revalorisation du minimum vieillesse) que de cotisations au titre du chômage (+ 5,8 % en 2012 contre + 0,2 % en 2011).

La hausse n'est que faiblement atténuée par la progression des produits (+ 3,6 %) qui ne bénéficient plus des facteurs exceptionnels de croissance de l'année précédente. Malgré la bonne tenue de la CSG, le solde du FSV pâtit en effet d'une baisse importante des attributions de C3S<sup>1</sup>.

La dégradation du solde du FSV est cependant **limitée par la majoration du rendement des recettes qui lui sont affectées par la loi de finances rectificative** du mois d'août 2012. Celle-ci lui affecte près de **300 millions d'euros de recettes nouvelles** au titre de la hausse du taux de forfait social.

---

<sup>1</sup> Le FSV a bénéficié en 2011 d'une comptabilisation de produits exceptionnels de C3S qui ont majoré ces recettes de près de 80 millions d'euros et permis d'enregistrer des produits financiers de 22 millions d'euros. Il s'est agi d'une hausse circonstancielle, qui s'explique par le passage à une comptabilité en droits constatés des produits de C3S et de C3S additionnelle.

### **C. LA POURSUITE DU REDRESSEMENT EN 2013 ET AU-DELÀ**

Le redressement engagé en 2012 se poursuivra en 2013 grâce à la montée en charge des mesures portées par la loi de finances rectificative du 16 août 2012 et par le présent projet de loi.

Selon les montants prévisionnels retracés dans les tableaux d'équilibre dont l'approbation est demandée aux articles 28 et 29 du projet de loi, le déficit de la branche vieillesse de l'ensemble des **régimes de base** sera ramené à **5,4 milliards d'euros** en 2013 (contre 7,1 milliards d'euros en 2012). Le déficit de la branche vieillesse du seul **régime général** sera réduit à **4 milliards d'euros** et celui du **FSV** à **2,6 milliards d'euros en 2013** après 4,1 milliards d'euros en 2012.

Cette évolution s'opère sans remettre en cause les prestations prises en charge par la branche vieillesse dont l'augmentation des charges s'accélèrera. La forte hausse du nombre de départs en retraite sera en effet plus que compensée par l'augmentation des produits.

#### **1. Une progression continue des prestations**

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport d'octobre 2012, la masse de pensions versées par l'ensemble des régimes de base sera de 214 milliards d'euros en 2013, après 205,5 milliards d'euros en 2012 et 197,9 milliards d'euros en 2011. La progression est de 4,2 % en 2013 contre 3,8 % en 2012.

Les prestations servies par la branche vieillesse du **régime général** connaîtraient une progression encore plus marquée (+ 4,7 %), en particulier pour les **droits propres qui augmenteront de 4,9 %**, les droits dérivés s'accroissant de 4,0 %.

#### **Objectifs de dépenses de la branche vieillesse et du FSV pour 2013**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>variation en %</b>
<b>Régime général</b>	110,4	115,3	+ 4,4
<b>Ensemble des régimes de base</b>	210,0	218,6	+ 4,1
<b>FSV</b>	18,6	19,3	+ 3,8

*Source : articles 5, 28, 29 et 30 du PLFSS pour 2013*

Le régime général connaîtra en effet un net rebond des départs en retraite. Ils s'élèveront à 718 000, soit une croissance de 24 % par rapport à 2012. Cette dynamique résulte principalement de la combinaison de deux éléments agissant en sens contraire :

- une hausse des effectifs de retraités (hors retraites anticipées) de 1,9 %, le relèvement de l'âge légal conduisant à un report de 69 000 départs par rapport à une situation sans réforme ;

- une augmentation importante du nombre de départs en retraite anticipée qui atteindrait 145 000, dont 100 000 au titre de l'élargissement du dispositif de départ anticipé pour carrière longue (65 000 incombant à l'élargissement de juillet 2012 et 35 000 à celui de 2010). En 2013, l'ensemble des assurés bénéficiant du dispositif de retraite anticipée représenterait plus de 20 % du flux de départs en retraite (après 7,3 % en 2011).

La commission des comptes de la sécurité sociale prévoit que les dépenses de retraite anticipée s'établiraient à un total de 1,4 milliard d'euros en 2013, soit une progression de 51 % par rapport à 2012. Elles contribueraient pour 0,5 point à la hausse des droits propres en 2013.

A cela s'ajoute la poursuite de revalorisations de pensions plus élevées en 2013 (+ 2,0 %) qu'au cours des années précédentes.

Les dépenses du FSV progresseraient de 700 millions d'euros par rapport à 2012 (+ 3,8 %), tirées par la hausse du chômage.

## **2. Une croissance soutenue des recettes**

**La dynamique des prestations sera cependant plus que compensée par la croissance des recettes.**

Les mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 joueront en effet sur une année pleine en 2013, permettant à la Cnav de bénéficier d'un **surcroît de recettes de plus de 3 milliards d'euros** :

- **2,2 milliards d'euros supplémentaires** consécutifs à la hausse de deux points du taux de prélèvement social sur les revenus du capital ;

- **1,1 milliard d'euros** supplémentaire provenant de l'affectation d'une fraction du forfait social dont le taux a été augmenté.

En outre, en dépit du ralentissement prévu de la masse salariale plafonnée, le régime général devrait bénéficier d'une forte accélération des recettes de cotisations (+ 5,8 %). La hausse de 0,2 point du taux de cotisation visant à financer l'élargissement de la retraite anticipée à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012 engendrera des recettes supplémentaires d'environ **1 milliard d'euros en 2013**.



### Prévisions de recettes de la branche vieillesse et du FSV pour 2013

(en milliards d'euros)

	2012	2013	Variation en %
Régime général	105,2	111,3	+ 5,8
Ensemble des régimes de base	202,9	213,2	+ 5,1
FSV	14,6	16,7	+ 14,4

Source : articles 5, 27, 28, 29 et 30 du PLFSS pour 2013

**Le surcroît total de recettes** résultant de la loi de finances rectificative d'août 2012 et du présent projet de loi s'élèvera à **plus de 2 milliards d'euros en 2013 pour le FSV**. Grâce à cette hausse marquée de ses produits, **le déficit du fonds se réduira de près de 37 %** en 2013 par rapport à l'année précédente.

En outre, 1 milliard de recettes supplémentaires se répartira entre d'autres régimes que le régime général aux difficultés financières croissantes.

### 3. Les perspectives au-delà de 2013

Cependant, contrairement aux effets attendus de la réforme des retraites de 2010, les perspectives pluriannuelles après 2013 font apparaître un nouveau creusement des déficits de l'assurance vieillesse. En l'absence de mesures correctrices nouvelles, ces derniers passeraient de 5,6 milliards d'euros en 2014 à 7,9 milliards d'euros en 2017 pour l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Dès 2015, le déficit de la branche vieillesse du régime général deviendrait supérieur au déficit de la branche maladie. En 2017, la branche vieillesse représenterait plus de 85 % du déficit consolidé de l'ensemble des branches des régimes obligatoires de base. En revanche, le déficit du FSV se résorberait progressivement pour atteindre 0,6 milliard d'euros à l'horizon 2017.

**Prévisions de recettes et de dépenses de la branche vieillesse jusqu'en 2017**

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Branche vieillesse <u>tous régimes de base</u></b>								
Recettes	183,3	194,6	202,9	213,2	220,8	228,0	235,5	243,8
Dépenses	194,1	202,4	210,0	218,6	226,4	234,5	242,8	251,8
<b>Solde</b>	<b>- 10,8</b>	<b>- 7,9</b>	<b>- 7,1</b>	<b>- 5,4</b>	<b>- 5,6</b>	<b>- 6,5</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 7,9</b>
<b>Branche vieillesse <u>régime général</u></b>								
Recettes	93,4	100,5	105,2	111,3	115,5	119,8	124,3	128,4
Dépenses	102,3	106,5	110,4	115,3	119,7	124,4	129,1	133,3
<b>Solde</b>	<b>- 8,9</b>	<b>- 6,0</b>	<b>- 5,2</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 4,6</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 4,9</b>
<b>Fonds de solidarité vieillesse</b>								
Recettes	9,8	14,0	14,6	16,7	16,8	17,3	18,0	18,6
Dépenses	13,8	17,5	18,6	19,3	19,5	19,4	19,3	19,2
<b>Solde</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 0,6</b>

Source : annexe B du PLFSS pour 2013

Les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde cette projection à partir de l'année 2014 sont les suivantes : croissance du PIB de 2,0 % par an, progression de la masse salariale de 4 % et inflation de 1,75 %.

Ces trajectoires tiennent compte des mesures proposées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2013. Elles intègrent également l'impact prévisionnel des augmentations de cotisations de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales telles qu'annoncées par le Gouvernement.

Ces perspectives confirment, si besoin était, la **nécessité de définir de nouvelles évolutions structurantes pour le retour à l'équilibre** des comptes de l'assurance vieillesse. Elles ne préjugent pas des décisions qui seront prises à l'issue de la concertation prévue au premier semestre 2013 sur le fondement des projections démographiques et financières établies par le COR fin 2012, ni des travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale installé le 26 septembre 2012.

## **II. LES DÉFICITS CROISSANTS DES RÉGIMES AUTRES QUE LE RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE APPELLENT DES MESURES VOLONTARISTES**

Le déficit de la branche vieillesse du régime général représente près des trois quarts du déficit de l'assurance vieillesse de l'ensemble des régimes de retraite obligatoires de base.

Outre la situation du fonds de solidarité vieillesse, les difficultés financières croissantes de certains régimes de base autres que le régime général appellent toutefois également une attention particulière.

Compte tenu du rôle très important du FSV dans la prise en charge des dépenses des régimes de retraite et de son impossibilité d'engager des ressources au-delà de ses dépenses, son déficit structurel se reporte de fait sur la branche vieillesse de la sécurité sociale. Cette situation appellera nécessairement une réflexion sur le financement des avantages relevant de la solidarité nationale.

De plus, les déficits de certains régimes de base autres que le régime général s'aggravent. Ils appellent des mesures de résorption dont certaines sont d'ores et déjà prévues par le présent projet de loi. Il en va ainsi des déficits de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières (IEG) et de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles.

### ***A. LE DÉFICIT STRUCTUREL DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE***

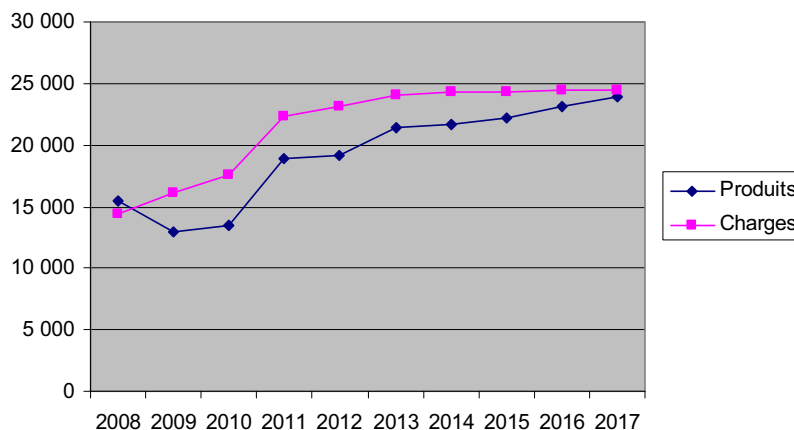
Établissement public administratif créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le FSV prend en charge le financement des avantages vieillesse à caractère non contributif et relevant de la solidarité nationale.

**Le FSV a été maintenu dans une situation de déficit durable au cours des dernières années.** Les financements qui lui ont été affectés dans le cadre de la réforme des retraites ne lui permettent pas de faire face aux nouvelles missions qui lui ont été imparties. Cette situation **déstabilise les mécanismes de solidarité** mis en place au profit des assurés dont les parcours professionnels sont les moins favorables.

Le solde du FSV a toutefois été amélioré dès l'été 2012. Ses produits, aujourd'hui entièrement déconnectés des dépenses qu'il lui revient d'assumer, seront progressivement renforcés dans la perspective d'un rapprochement avec le niveau des charges à l'horizon 2017.

### Evolution des charges et des produits du FSV entre 2008 et 2017 (prévisions à partir de 2012)

(en millions d'euros)



Source : annexes 8 des PLFSS

#### 1. Des dépenses de solidarité croissantes

Depuis sa création, le FSV a vu le périmètre de ses missions progressivement s'élargir, en particulier à la suite de la réforme des retraites de 2010. Ses dépenses ont ainsi augmenté de 25 % en 2011. La part des charges du fonds dans l'ensemble des dépenses d'assurance vieillesse sera de 8,8 % en 2013 contre 6 % en 2008.

Compte tenu des tendances démographiques et économiques, le financement des avantages non contributifs successivement mis à la charge du fonds engendrera des dépenses croissantes au cours des prochaines années. La compensation des validations de trimestres au titre du chômage demeurera la charge principale du FSV mais le poids de la prise en charge des périodes de maladie et d'invalidité va s'alourdir.

##### • Les prises en charge de prestations

Le FSV prend en charge les **majorations de pensions pour enfants** accordées par cinq régimes de retraite de base (régime général, régimes alignés, régime des exploitants agricoles et régime des industries électriques et gazières). Cette dépense représente près de 20 % des charges du fonds mais elle lui est intégralement remboursée par la Cnaf. Le taux du transfert de la Cnaf vers le FSV au titre des majorations de pensions pour enfants a en effet été progressivement relevé pour atteindre 100 % à compter de 2011, conformément à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a préconisé la neutralisation des écritures correspondantes dans le tableau d'équilibre du FSV tel que devant être approuvé par la loi de financement de la sécurité sociale.

**Charges du fonds de solidarité vieillesse  
(comptes 2011 et prévisions 2012-2016)**

*(en millions d'euros)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Prises en charge de cotisations</b>	<b>10 787</b>	<b>11 372</b>	<b>11 969</b>	<b>12 128</b>	<b>11 991</b>	<b>11 854</b>	<b>11 728</b>
<i>dont chômage</i>	9 460	10 004	10 563	10 667	10 473	10 278	10 091
<i>dont maladie invalidité</i>	1 304	1 349	1 388	1 443	1 499	1 558	1 619
<b>Prises en charge de prestations</b>	<b>10 971</b>	<b>11 628</b>	<b>11 842</b>	<b>12 003</b>	<b>12 167</b>	<b>12 353</b>	<b>12 528</b>
<i>dont minimum vieillesse</i>	3 030	3 168	3 231	3 265	3 293	3 345	3 398
<i>dont majorations pour enfants</i>	4 381	4 502	4 656	4 786	4 925	5 061	5 186
<i>dont minimum contributif</i>	3 500	3 900	3 900	3 900	3 900	3 900	3 900
<b>Autres charges</b>	589	169	177	181	186	193	199
<b>Total charges</b>	<b>22 347</b>	<b>23 169</b>	<b>23 988</b>	<b>24 312</b>	<b>24 344</b>	<b>24 400</b>	<b>24 455</b>

*Source : annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*

La croissance des dépenses liées à la prise en charge du **minimum vieillesse**, réformé en 2007 avec la mise en place de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), devrait ralentir. Ce ralentissement intervient après la revalorisation quinquennale engagée à titre exceptionnel pour augmenter de 25 % le montant du minimum vieillesse versé aux personnes seules. La dernière mesure de revalorisation (+ 4,7 %) a été prise le 1<sup>er</sup> avril 2012, ce qui a entraîné une progression importante des versements du fonds (+ 4,6 % après + 3,4 % en 2011). La quasi-stabilisation des prises en charge du minimum vieillesse s'explique par la baisse des effectifs engendrée par l'amélioration du niveau des pensions contributives.

Depuis 2011, le FSV prend en charge une partie des dépenses jusqu'alors engagées par le régime général et les régimes alignés pour le financement du **minimum contributif**. Il s'agit d'un complément de pension destiné aux assurés les plus modestes qui remplissent les conditions d'attribution du taux plein, soit du fait de leur durée d'assurance, soit du fait de leur âge, ou bien du fait de leur inaptitude. Le nombre total de bénéficiaires de ce dispositif est estimé à environ six millions de retraités, dont près de cinq millions relèvent du régime général.

Le montant de la participation du FSV au titre du minimum contributif est fixé forfaitairement chaque année et représente plus de 50 % de la dépense totale des trois régimes concernés. Pour 2011, la participation du FSV a été établie à 3,5 milliards d'euros. Des recettes nouvelles d'un montant équivalent lui ont été transférées en contrepartie. Il s'agit principalement de la totalité de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) additionnelle, de 2,45 points du forfait social et d'une fraction égale à 16,7 % du produit de la taxe sur les salaires. Pour l'exercice 2012, la participation du FSV a été établie à 3,9 milliards d'euros. Ce montant correspondait au

rendement en 2012 des nouvelles recettes affectées au fonds en 2011. Le présent projet de loi maintient à **3,9 milliards d'euros** la participation du FSV au financement du minimum contributif en 2013. Il maintient également la répartition de cette participation entre le régime général (3,4 milliards d'euros), le régime des salariés agricoles (400 millions d'euros) et le régime des professions artisanales, industrielles et commerciales (100 millions d'euros).

En pratique, le transfert d'une partie du financement du minimum contributif au FSV a **néanmoins conduit à baisser artificiellement le déficit du régime général et des régimes alignés.**

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

Les prises en charge de cotisations, qui représentent près de la moitié des charges du fonds, devraient fortement progresser en 2013 (+ 5,3 %) pour atteindre près de 12 milliards d'euros, après 11,4 milliards d'euros en 2012.

Cette progression est tirée par la hausse des prises en charge au titre du chômage (+ 5,6 %) en raison des effets de la crise économique sur la situation de l'emploi. La **validation des périodes de chômage** constitue en effet le principal poste des prises en charge de cotisations et représente 43 % de l'ensemble des charges du FSV.

De fait, le montant de la compensation des périodes de chômage ne couvre pas l'ensemble des coûts réellement supportés par les régimes de retraite. Ce montant est calculé à partir du nombre de chômeurs indemnisés de l'année et d'une fraction des chômeurs non indemnisés tels qu'ils ressortent des statistiques établies par Pôle emploi. L'évaluation de la perte de recettes correspondant à un trimestre validé mais non cotisé est estimée à partir d'une cotisation forfaitaire de référence indexée sur le Smic. La variation des dépenses engagées au titre du chômage dépend ainsi de deux paramètres : d'une part, le niveau du Smic et, d'autre part, l'évolution du nombre de chômeurs, une variation de 10 000 chômeurs entraînant 28 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

L'effet prix résultant d'une revalorisation du Smic supérieure à celle des salaires bruts peut annuler l'effet volume lié à une baisse du chômage, comme cela a pu se produire dans le passé. Il n'en va plus de même depuis 2009 et, en 2013, la hausse des prises en charge de cotisations au titre du chômage devrait demeurer soutenue en raison de la progression du nombre de chômeurs et de la cotisation forfaitaire. Les perspectives pluriannuelles indiquent une baisse très progressive des prises en charge de cotisations au titre du chômage à compter de 2015 du fait de l'amélioration de la situation de l'emploi.

Le périmètre des prises en charge du FSV a été élargi le 1<sup>er</sup> juillet 2010 aux **validations gratuites de trimestres d'assurance maladie au titre des périodes d'arrêt maladie, maternité ou d'invalidité.** Le financement

prend la forme d'un transfert aux régimes de retraite concernés (régime général et régimes des salariés agricoles et régime social des indépendants). Cette charge devrait croître régulièrement en fonction de l'évolution de la masse salariale. Ce nouveau transfert s'est traduit pour le fonds par une charge supplémentaire de 600 millions d'euros par an en 2010 et 2011, contribuant pour près de cinq points à la hausse des charges du FSV. Les prévisions retiennent une progression de l'ordre de 3 % entre 2012 et 2013 puis de 4 % les années suivantes, ce qui porterait la dépense correspondante à 1,62 milliard d'euros en 2017.

## **2. La nécessité d'assurer un financement stable et lisible**

**Les nouvelles recettes qui ont été attribuées au FSV en 2010 et 2011 sont restées sans effet sur la situation financière du fonds car elles sont venues partiellement financer les nouvelles dépenses mises à sa charge** du fait de l'élargissement de ses missions.

A cette insuffisance des recettes s'ajoute leur **instabilité**. Limitées à deux à l'origine, elles ont été progressivement portées à une douzaine et demeurent particulièrement sensibles au contexte économique.

Cette situation n'est pas de nature à permettre un financement suffisamment stable et lisible des dépenses de solidarité nationale. L'un des objectifs de la constitution du FSV était pourtant d'isoler clairement les avantages à caractère non contributif et de **leur garantir un financement adapté par des impôts généraux bien identifiés**.

### **La mosaïque de recettes du FSV**

#### **Les cinq principales recettes traditionnelles du FSV sont les suivantes :**

- la CSG assise sur les revenus d'activité, de remplacement, des capitaux et des jeux, pour une fraction progressivement réduite d'environ 36 % entre 1993 et 2009 ;
- le solde de la C3S après versements prioritaires au régime social des indépendants et au régime agricole ;
- les sommes mises à la charge de la Cnaf au titre de la prise en charge des majorations de pensions (elles représentent aujourd'hui 100 % de la dépense) ;
- le prélèvement social sur les revenus du capital pour une fraction réduite de 20 % à 5 % en 2009 ;
- des contributions sur les retraites « chapeaux ».

#### **Sept autres produits s'y ajoutent depuis 2011 :**

- la taxe sur les salaires pour une fraction de 16,7 % ;
- le forfait social pour une fraction progressivement augmentée (20 % au 1<sup>er</sup> août 2012) ;
- le produit de la contribution additionnelle de solidarité à la charge des sociétés (C3S additionnelle) ;

- certains fonds en déshérence à la Caisse des dépôts et consignations ou acquis à l'État ;
- les produits des parts fixes et de 35 % des parts variables des redevances dues au titre de l'utilisation de certaines fréquences de téléphonie mobile ;
- le produit de la contribution de l'article L. 137-5 du code de la sécurité sociale (Perco) ;
- les pénalités versées par les employeurs au titre de l'obligation de négociation sur l'égalité professionnelle des hommes et des femmes.

La CSG constitue la principale recette du FSV. A l'origine, la part de CSG attribuée au fonds était de 1,3 %. Elle a été ramenée à 1,15 % en 2001 puis à 1,05 % en 2003 avant d'être réduite d'un cinquième par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009<sup>1</sup>. En contrepartie de la reprise des déficits cumulés du FSV jusqu'en 2008, la Cades s'est en effet vue affecter 0,2 point de CSG qui a été retiré au FSV. Il en est résulté une perte de recettes importantes pour le fonds (2,5 milliards d'euros).

Le FSV se voit également affecter le solde de C3S disponible une fois assuré l'équilibre du régime social des indépendants. Son évolution, qui dépend donc directement des résultats du RSI, a été particulièrement erratique, avec un point haut de 1,3 milliard d'euros en 2004 et une chute à 200 millions d'euros en 2005 et 2006.

Outre ces incertitudes financières, **le déficit du FSV se reporte sur les régimes de retraite** car il ne peut engager de dépenses au-delà de ses ressources. Le fonds assure en priorité les prises en charge de prestations (minimum vieillesse, minimum contributif et majorations de pensions) et ne compense que partiellement aux régimes de retraite les prises en charge de cotisations. Le déficit constitue de fait une créance pour les caisses qui vient s'ajouter à leurs propres déficits.

La question de la solidarité dans les régimes de retraite se trouve ainsi posée ; elle sera intégrée aux réflexions qui seront menées dès le début de l'année prochaine dans la perspective d'une réforme globale.

**D'ores et déjà néanmoins, les capacités financières du FSV sont sensiblement renforcées.** Au total sur les exercices 2012 et 2013, la dernière loi de finances rectificative et les lois financières pour 2013 dotent le FSV d'un surcroît de recettes d'environ 2,2 milliards d'euros. En 2013, les charges du FSV devraient atteindre 24 milliards d'euros, soit une hausse de 3,5 % par rapport à 2012, et les produits s'élever à 21,4 milliards d'euros, soit une progression de 12,2 % par rapport à 2012.

---

<sup>1</sup> La part de CSG actuellement attribuée au FSV est de 0,83 % sur les revenus d'activité et de 0,85 % sur les autres formes de revenus.



**Produits du fonds de solidarité vieillesse  
(comptes 2011 et prévisions 2012-2016)**

*(en millions d'euros)*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>CSG</b>	<b>9 670</b>	<b>10 015</b>	<b>10 278</b>	<b>10 630</b>	<b>11 011</b>	<b>11 400</b>	<b>11 758</b>
<b>Autres recettes fiscales</b>	<b>4 115</b>	<b>3 489</b>	<b>4 059</b>	<b>4 040</b>	<b>4 058</b>	<b>4 342</b>	<b>4 503</b>
<i>dont C3S</i>	973	234	670	516	394	533	542
<i>dont C3S additionnelle</i>	1 046	1 043	1 063	1 105	1 149	1 195	1 243
<i>dont taxe sur les salaires</i>	1 958	1 988	2 017	2 098	2 182	2 269	2 360
<i>dont redevance (licence UMTS)</i>	138	- 18	57	59	61	64	66
<b>Contributions sociales diverses</b>	<b>679</b>	<b>1 068</b>	<b>2 408</b>	<b>2 131</b>	<b>2 213</b>	<b>2 296</b>	<b>2 382</b>
<i>dont forfait social</i>	458	1 061	1 980	2 055	2 132	2 212	2 295
<i>dont prélèvement social sur les revenus du capital</i>	116	126	142	144	151	157	163
<i>dont contribution sur avantages de retraite et de préretraite</i>	95	114	177	184	191	199	207
<b>Prise en charge par la Cnaf des majorations pour enfants</b>	<b>4 381</b>	<b>4 502</b>	<b>4 656</b>	<b>4 786</b>	<b>4 925</b>	<b>5 061</b>	<b>5 186</b>
Autres produits	52	30	30	30	29	31	29
<b>Total produits</b>	<b>18 897</b>	<b>19 104</b>	<b>21 431</b>	<b>21 617</b>	<b>22 236</b>	<b>23 130</b>	<b>23 858</b>

*Source : annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*

***B. LE FINANCEMENT DES DÉFICITS DES RÉGIMES DE BASE AUTRES QUE LE RÉGIME GÉNÉRAL***

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 consacre un effort significatif à d'autres régimes de retraite que le régime général qui connaissent des difficultés financières croissantes. Son équilibre général intègre également les mesures réglementaires de hausse des taux de cotisations que le Gouvernement prévoit d'adopter. Au total en 2013, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) et le régime de retraite des exploitants agricoles bénéficieront de **plus de 1 milliard d'euros de recettes supplémentaires**.

## **1. La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales**

Le solde de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est déficitaire depuis l'exercice 2010. Malgré un léger redressement en 2011, les projections pluriannuelles font état d'une nouvelle dégradation du résultat net à compter de 2012. En l'absence de mesures nouvelles, **le déficit s'élèverait ainsi à 786 millions d'euros en 2012 puis à 1,3 milliard d'euros en 2013 avant d'atteindre 2,6 milliards d'euros à l'horizon 2016**. En conséquence, les réserves de la Caisse, qui étaient excédentaires de 1,3 milliard d'euros fin 2011 après affectation du résultat, seraient ramenées à 508 millions d'euros en 2012 et deviendraient négatives à partir de 2013 (- 797 millions d'euros).

Cette dégradation s'explique principalement par le dynamisme des charges assumées par la Caisse tant au titre des prestations sociales que des transferts de compensation démographique et de décentralisation.

Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, les charges de la CNRACL devraient connaître à compter de 2012 une accélération marquée (+ 4,6 % en 2012 et + 5,9 % en 2013, après + 1,8 % en 2011), en particulier sous l'effet d'une progression importante des prestations sociales, soutenue par des revalorisations un peu plus fortes que les années précédentes. La compensation démographique interrégimes demeurerait à un niveau élevé (1,4 milliard d'euros) bien qu'elle ait tendance à se réduire. De même, le transfert de décentralisation, qui vise à neutraliser les effets financiers du transfert de personnels de l'Etat vers la fonction publique territoriale, pèse sur les comptes du régime, les versements de cotisations dont s'acquitte la Caisse demeurant pour l'heure supérieurs aux remboursements des pensions par l'Etat.

Dans ce contexte de déficit structurel, la CNRACL est confrontée à une dégradation de son solde de trésorerie. Le plafond de recours à des ressources non permanentes a dû être relevé au titre de l'exercice actuel par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, passant de 400 millions d'euros en 2011 à 1,45 milliard d'euros en 2012. Pour faire face aux pics de trésorerie, la Caisse a bénéficié notamment d'une convention de mise à disposition temporaire et rémunérée des réserves du fonds de l'Allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL) et de prêts auprès de la Banque postale et de la Caisse des dépôts et consignations. La Caisse devra rembourser ces prêts à la fin de l'année 2012 pour un montant total de 1,15 milliard d'euros.

Pour soulager les besoins de trésorerie du régime, l'article 4 du présent projet de loi prévoit un prélèvement opéré à titre exceptionnel sur les réserves du fonds relatif à l'ATIACL et du fonds de compensation de la cessation progressive d'activité. Le montant total transféré à la Caisse s'élèverait à **690 millions d'euros**. Cette mesure d'application directe **qui**

**interviendra au titre de l'année 2012** permettra de soulager les besoins de trésorerie de la CNRACL et d'améliorer sa situation financière. L'exercice 2012 se clôturera par un **déficit réduit à 96 millions d'euros au lieu de 786 millions d'euros**. Parallèlement, les réserves du régime seront remises à niveau pour s'élever à 1,2 milliard d'euros.

Au-delà de ce prélèvement à caractère exceptionnel, le Gouvernement prévoit des mesures de financement de plus long terme. Il sera procédé par voie réglementaire à une **hausse du taux des cotisations employeur de 1,35 point en 2013 et de 1,35 point en 2014**. Ce taux sera ainsi porté à 30,1 % en 2013, ce qui engendrera un **surcroît de recettes de 630 millions d'euros** sur cet exercice.

## **2. La branche vieillesse de la Caisse nationale des industries électriques et gazières**

Excédentaire en 2010, le régime spécial de retraite des industries électriques et gazières a été de nouveau déficitaire en 2011 (- 46 millions d'euros). Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, en l'absence de mesure nouvelle, le déficit de la branche vieillesse de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) atteindrait 100 millions d'euros en 2012 puis 150 millions d'euros en 2013, ce qui conduirait à l'épuisement de ses réserves fin 2013.

Cette dégradation est la conséquence de l'accélération du rythme d'augmentation des pensions de retraite et du rendement insuffisant de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) qui finance une partie des droits spécifiques du régime. Instaurée dans le cadre de la réforme du régime de retraite des IEG de 2004, la CTA est assise sur les tarifs de transport et de distribution d'électricité et de gaz. Ses différents taux sont définis par voie réglementaire à l'intérieur de fourchettes prévues par la loi.

La CTA a été fixée en 2005 à un niveau permettant d'équilibrer en l'espace de cinq ans l'évolution des droits passés liés aux activités régulées. En 2010, il a été décidé de maintenir inchangés les niveaux de ces taux en raison d'un surcroît de financement intervenu de manière exceptionnelle dans le cadre de la clause de revoyure de l'adossement avec l'Agirc et l'Arrco. Cependant, depuis l'exercice 2011, le produit de la CTA ne permet pas d'assurer l'intégralité du financement des charges qui lui incombent.

Pour répondre à ces difficultés, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoit à son article 19 un élargissement de la fourchette des taux de la CTA appliquée à la distribution de gaz naturel. Le Gouvernement procédera à une hausse des différents taux de CTA pour un **surcroît de recettes de 160,5 millions d'euros**.

### **3. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales**

Le déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), apparu en 2010, s'est accentué en 2011, passant de 21 millions d'euros à plus de 73 millions d'euros. En l'absence de mesure nouvelle, il atteindrait **127 millions d'euros en 2012 puis 218 millions d'euros en 2013.**

Cette évolution tient à deux principaux facteurs. D'une part, les prestations servies par la Caisse se caractérisent par une progression soutenue (+ 9,8 % pour les droits propres et + 4,8 % pour les droits dérivés en 2013) en raison à la fois de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération de l'après-guerre et des règles relatives au cumul emploi-retraite. D'autre part, la **contribution du régime à la compensation démographique** est élevée, en raison notamment de la montée en charge du statut de l'auto-entrepreneur créé en 2009.

Avec 2,4 cotisants pour un bénéficiaire (hors auto-entrepreneurs), le régime des professions libérales présente en effet un **profil démographique dynamique** appuyé par l'émergence régulière de nouvelles activités. La Caisse verse ainsi chaque année plus du tiers de ses ressources aux régimes les plus défavorisés sur le plan démographique.

Au total, le dynamisme des charges de prestations et de compensation ne permet pas d'équilibrer les cotisations dont la tendance est au ralentissement. Toutes choses égales par ailleurs, l'épuisement des réserves de la Caisse interviendrait en 2013.

C'est pourquoi le Gouvernement a annoncé, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, une hausse des taux des cotisations d'assurance vieillesse des professions libérales. Pour la tranche de revenus inférieurs ou égaux à 85 % du plafond annuel de la sécurité sociale, les taux devraient passer de 8,63 % en 2012 à 9,75 % en 2013 puis à 10,1 % en 2014. Pour la tranche de revenus supérieurs à ce seuil, les taux passeraient de 1,6 % en 2012 à 1,81 % en 2013 et à 1,87 % en 2014. Cette mesure permettra au régime de bénéficier d'un **surcroît de recettes de près de 200 millions d'euros** l'année prochaine.

### **4. La branche vieillesse du régime des exploitants agricoles**

La branche vieillesse du régime vieillesse des exploitants agricoles est en déficit depuis 2009, consécutivement à la suppression du fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa) et du retrait de la subvention versée par l'État qui permettait d'assurer l'équilibre de la branche en complément des transferts au titre de la compensation démographique.

En vertu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, la Cades a repris fin 2011 l'ensemble des déficits des années 2009 et 2010 de la branche, soit 2,5 milliards d'euros. Cette reprise de dette a permis de soulager temporairement la trésorerie de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole en charge de la gestion financière du régime.

Entre 2011 et 2012, le déficit de la branche s'est réduit de 100 millions d'euros pour s'établir à 1,1 milliard d'euros mais il persistera à un niveau de 800 millions d'euros en 2013. A son article 23, le présent projet de loi prévoit toutefois un **surcroît de recettes 150 millions d'euros** en 2013 provenant de la hausse de la fiscalité de la bière.

### III. LES RETRAITES À L'AUBE DE LA CONCERTATION DE 2013

Les modalités de retour à l'équilibre des régimes de retraite définies lors de la réforme de 2010 sont loin d'avoir écarté les incertitudes pesant sur l'avenir de l'assurance vieillesse. Les mesures d'âge ne semblent pas permettre de résorber pleinement les déficits alors que l'objectif annoncé était celui du retour à l'équilibre en 2018.

La prise en compte de la pénibilité, qui constituait l'un des volets de la réforme de 2010, ne donne pas davantage satisfaction au regard des mesures d'application qui ont été décidées.

Enfin, la situation des retraités demeure particulièrement contrastée en ce qui concerne le niveau de vie, ce qui pose la question de la redistribution et du rôle de la solidarité dans notre système de retraites.

L'ensemble de ces éléments sont intégrés aux réflexions menées à l'aube de la concertation de 2013. Dans le prolongement de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, le Gouvernement a défini un **calendrier en trois étapes qui devrait déboucher sur une réforme globale du système de retraites en 2013** :

- entre septembre 2012 et janvier 2013, le Conseil d'orientation des retraites (COR) établira de nouvelles projections financières et réalisera un état des lieux des retraites au regard de la pérennité financière, de l'équité et de la lisibilité du système de retraite, du niveau des pensions, du rôle qui doit revenir aux mécanismes de solidarité, de la transition entre l'emploi et la retraite, de l'information des assurés et de la situation des polypensionnés ;

- à partir des travaux du COR et en tenant compte des consultations qui auront été menées auprès de l'ensemble des acteurs concernés, une commission *ad hoc* formulera différentes propositions de réforme ;

- les conclusions de cette commission ouvriront la voie à une phase de concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux au printemps prochain dans la perspective de l'adoption d'une réforme dans les mois suivants.

#### **A. LES MESURES D'ÂGE DE LA RÉFORME DE 2010**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2012, la France hexagonale comptait environ 13 millions de retraités au régime général pour 18 millions de cotisants, soit un rapport démographique de 1,40 cotisant pour un retraité. Ce ratio a fortement baissé au cours des dernières décennies, l'effectif de retraités progressant plus rapidement que le nombre de cotisants. Cette évolution s'explique bien entendu par arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom et par l'allongement de l'espérance de vie qui ont pour conséquence d'augmenter la durée de versement des pensions.

Au régime général, le **ratio démographique est ainsi passé de 4,14 en 1960 à 2,68 en 1980 puis 1,88 en 1990 et 1,41 en 2010**. L'accélération du report de l'âge légal intervenue en 2012 ne permet pas d'enrayer ce déclin.

### 1. L'accélération du report de l'âge légal intervenue en 2012

Conformément à la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui prévoit le recul progressif de deux ans des bornes d'âges de soixante et soixante-cinq ans, le relèvement de quatre mois de l'âge légal de départ à la retraite est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour la génération née en 1951.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a prévu une accélération du rythme de recul de l'âge légal de départ en retraite pour atteindre soixante-deux ans dès la génération 1955 (et non plus 1956).

Le 25 septembre 2012, le COR a recommandé de maintenir inchangée pour la génération née en 1956 la durée d'assurance pour une retraite à taux plein par rapport à la génération née en 1955, soit 166 trimestres (41,5 ans).

Les bornes d'âge et la durée d'assurance requise évolueront selon l'échéancier retracé dans le tableau ci-après.

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

Date de naissance	Age légal 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
1949		161 trimestres	
1950		162 trimestres	
Entre le 1 <sup>er</sup> janvier et le 30 juin 1951		163 trimestres	
Entre le 1 <sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 1951	60 ans et 4 mois	163 trimestres	65 ans et 4 mois
1952	60 ans et 9 mois	164 trimestres	65 ans et 9 mois
1953	61 ans et 2 mois	165 trimestres	66 ans et 2 mois
1954	61 ans et 7 mois		66 ans et 7 mois
1955	62 ans	166	67 ans
1956			
1957		Déterminée l'année du 56 <sup>e</sup> anniversaire	

En conséquence, sur la période 2012-2017, l'évolution annuelle du nombre de retraités serait en moyenne de 1,7 % selon la Cnav, un niveau de croissance plus faible que le niveau moyen constaté avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2010 (+ 3,2 % au cours de la période 2007-2011). L'évolution du nombre de départs en retraite suivra cependant un profil assez **heurté, avec un point bas en 2012 et un rebond important en 2013.**

Le ralentissement des effectifs de retraités observé au régime général en 2011 se confirme en 2012 (+ 1,4 % contre + 2,9 % l'an dernier). Le nombre de départs en retraite s'est ainsi élevé à 609 000 en 2011 contre 722 000 en 2010 (- 16 %). La baisse devrait se poursuivre en 2012 quoique à un rythme légèrement inférieur (578 000 départs, soit une contraction de 5 % par rapport à 2011).

En revanche, **le nombre de départs en retraite devrait atteindre son point haut en 2013 sous l'effet conjoint de l'accélération de la montée en charge de la réforme des retraites et de l'élargissement de la retraite anticipée** (718 000 départs, soit une progression de 24 % par rapport à 2011). L'accélération de la réforme de 2010 entraîne le report en 2012 de près de 200 000 départs en retraite, ce qui explique la hausse massive de départs en 2013. L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012 du décret du 2 juillet 2012 se traduit par le départ en retraite de 17 800 personnes aux mois de novembre et décembre 2012.

Tous régimes confondus, les économies résultant des mesures d'âge de la loi du 9 novembre 2010 seraient de 20,2 milliards d'euros en 2020 (en euros 2008), dont 9 milliards d'euros pour le régime général. Ce dernier a vu les masses de pensions se réduire d'un peu plus de 250 millions d'euros en 2011 puis de 1,5 milliard d'euros en 2012. Les économies sur les masses de prestations versées seraient de 6,2 milliards d'euros en 2017.

Pour l'ensemble des régimes de retraite (y compris complémentaires), **le surcroît d'économies lié à la seule accélération du recul des bornes d'âge** définie en loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 serait de 100 millions d'euros en 2012, 500 millions d'euros en 2013, 1,3 milliard d'euros en 2014, 1,2 milliard d'euros en 2015, 1,3 milliard d'euros en 2016 et 2,6 milliards d'euros en 2016. Le gain financier devient nul en 2018 car l'âge légal aurait atteint soixante-deux ans en tout état de cause.

## **2. L'élargissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue**

Le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse élargit, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012, les conditions d'ouverture du droit à retraite anticipée **pour les assurés justifiant de la durée d'assurance requise pour leur génération et ayant commencé à travailler avant l'âge de vingt ans.**



Le nouveau dispositif **augmente le nombre de trimestres pris en compte dans la durée réputée cotisée** : aux quatre trimestres de périodes assimilées liées au service national et aux quatre trimestres de périodes assimilées liées à la maternité ou à la maladie sont adjoints deux trimestres de périodes de chômage indemnisé et deux trimestres supplémentaires liés à la maternité. La condition de durée validée majorée de huit trimestres pour un départ à soixante ans est annulée.

Il s'agit d'une mesure d'équité pour les assurés ayant cotisé la durée d'assurance nécessaire mais injustement pénalisés par le report de l'âge légal.

Cette réforme **s'applique à la quasi-totalité des régimes obligatoires de base** (régime général, régime des trois fonctions publiques, régimes agricoles, régime social des indépendants, régime des cultes, régime des professions libérales, régime des avocats et régimes spéciaux, à l'exception des régimes de la SNCF et des marins qui bénéficient de conditions spécifiques pour les départs anticipés).

Les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé (Agirc-Arrco) ont décidé de permettre aux bénéficiaires de l'élargissement de liquider leurs pensions de retraite complémentaire à la même date que leurs pensions de retraite de base. La mesure sera également applicable dans les régimes complémentaires du régime social des indépendants et des exploitants agricoles.

**Le financement de cet élargissement est intégralement assuré par une hausse progressive des taux de cotisation d'assurance vieillesse de 0,25 point pour la part salariale et de 0,25 point pour la part patronale d'ici 2016.** Pour la période allant du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 31 décembre 2013, l'augmentation du taux s'établira à 0,1 point pour les salariés et à 0,1 point pour les employeurs. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les taux seront de 6,90 % pour la part salariale et 8,55 % pour la part patronale.

Dans l'ensemble des régimes de retraite, cette mesure devrait bénéficier à **110 000 personnes en 2013.**

S'agissant du seul régime général, la mesure permettrait à plus de 76 000 personnes supplémentaires par an de bénéficier de la retraite anticipée à l'horizon 2017, après un surcroît de départs de 17 800 aux mois de novembre et décembre 2012 et de 65 000 en 2013.

L'impact de l'élargissement de 2012 sur le solde de la Cnav serait de 25 millions d'euros en 2012 et de 450 millions d'euros en 2013. Le coût atteindrait 1 milliard d'euros en 2015 et environ 1,6 milliard d'euros en 2017.

**Ce coût sera cependant plus que compensé par la hausse des taux de cotisation.** Au régime général, les ressources supplémentaires totales liées à la hausse du taux de cotisation vieillesse atteindraient 150 millions d'euros en 2012, 910 millions d'euros en 2013, un peu plus de 2 milliards d'euros en 2015 et près de 3 milliards d'euros en 2020. **Au total, la mesure rapporterait ainsi à la Cnav 600 millions d'euros en 2013 et 1 milliard d'euros en 2015.**

## ***B. LA RETRAITE POUR PÉNIBILITÉ : ASSOULIR LE DISPOSITIF ET RENFORCER LA PRÉVENTION***

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a ouvert le droit à la retraite à taux plein dès l'âge de soixante ans aux personnes souffrant d'une incapacité permanente reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles qui sont indemnisées au titre d'une maladie professionnelle. Ce dispositif bénéficie aux assurés du régime général et des régimes agricoles. Il est applicable aux pensions prenant effet à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011. Les dépenses supplémentaires qui en résultent pour la branche vieillesse sont financées par une contribution de la branche AT-MP.

**La prise en compte de la pénibilité dans le droit à retraite constitue un enjeu d'équité de grande importance si l'on en juge d'après le maintien de fortes inégalités d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles. Or, les critères de mise en œuvre de la retraite pour pénibilité se sont avérés trop restrictifs.** Le nombre de demandes de retraite pour pénibilité se situe d'ailleurs bien en-deçà des prévisions établies en 2010. Par ailleurs, l'obligation de négocier au sein des entreprises reste à renforcer.

### **1. Un niveau de demandes très inférieur aux prévisions**

Les textes réglementaires d'application<sup>1</sup> du dispositif de retraite pour pénibilité prévoient deux cas de figure, selon que les assurés sont victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail.

- Pour les assurés victimes d'une maladie professionnelle, si le taux d'incapacité permanente est supérieur ou égal à 20 %, la retraite pour pénibilité est automatiquement accordée. **Si les assurés justifient d'un taux d'incapacité permanente inférieur ou égal à 10 %, l'ouverture du droit est soumise à une condition de durée d'activité professionnelle d'au moins dix-sept ans.**

- Pour les assurés victimes d'accidents du travail, la Caisse de retraite du médecin conseil est saisie aux fins de vérifier que les lésions sont identiques à celles d'une maladie professionnelle. Lorsque **le taux d'incapacité est inférieur à 20 %, une commission pluridisciplinaire vérifie que les conditions de pénibilité sont réunies.** Celles-ci comprennent notamment l'exposition pendant au moins dix-sept ans à des facteurs de risques professionnels (environnement agressif, contraintes physiques marquées, rythmes de travail). La commission apprécie le lien de causalité entre ces facteurs et l'accident.

---

<sup>1</sup> Décrets n<sup>os</sup> 2011-352, 2011-353 et 2011-354 du 30 mars 2011.

Au 15 octobre 2012, la Cnav recensait **5 447 demandes** adressées au titre de la pénibilité, dont 3 384 avaient fait l'objet d'une attribution. La majorité des demandes émanait des assurés des générations 1951 et 1952. **Le nombre de demandes de retraite pour pénibilité s'avère ainsi largement inférieur aux prévisions initiales qui faisaient état d'environ 30 000 demandes annuelles.** Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ne prévoit d'ailleurs pas de contribution de la branche accidents du travail au titre du financement de la retraite pour pénibilité, la contribution prévue en 2012 devant permettre, selon le Gouvernement, de financer également les dépenses engendrées par le dispositif en 2013.

## **2. Des conditions d'examen légèrement assouplies**

Les modalités d'examen des demandes de retraite pour pénibilité ont été légèrement assouplies compte tenu notamment du faible nombre de dossiers déposés.

Cet assouplissement a été rendu public par une circulaire de la Cnav en date du 13 septembre 2012 mais il est intervenu dès la fin 2011 selon la caisse.

En vertu des nouvelles règles d'examen, seules les demandes consécutives à un accident du travail demeurent soumises à l'appréciation de la commission pluridisciplinaire. Lorsque le taux d'incapacité permanente résultant d'une maladie professionnelle est compris entre 10 % et 20 %, les demandes relèvent de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat). Les modes de preuve du demandeur et certaines modalités de calcul du taux d'incapacité sont également allégés.

Cet assouplissement est positif mais il est fort **peu probable qu'il conduise à une augmentation des demandes si les critères de pénibilité retenus par les textes réglementaires, notamment la condition de durée d'exposition, conservent leur caractère singulièrement restrictif.**

## **3. Des actions de prévention qui restent à renforcer**

Les obligations de mise en place d'accords ou de plans d'action de prévention à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 à défaut de pénalité ont été définies par voie réglementaire<sup>1</sup>. Selon le recensement du Gouvernement, au 1<sup>er</sup> juillet 2012, moins de cinq accords de branche et plus de 1 600 accords d'entreprise ou plans d'action relatifs à la pénibilité avaient été élaborés. **De manière regrettable, seules les entreprises de cinquante salariés ou plus, dont au moins la moitié des effectifs est exposée à des facteurs de pénibilité, sont soumises à l'obligation de négocier.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-823 du 7 juillet 2011 relatif à la pénalité pour défaut d'accord ou de plan d'action relatif à la prévention de la pénibilité mentionnée à l'article L. 138-29 du code de la sécurité sociale.

Une meilleure prise en compte de la pénibilité et un renforcement de sa prévention apparaissent ainsi nécessaires. En excluant les entreprises de moins de cinquante salariés et éventuellement une partie des effectifs des entreprises de cinquante salariés ou plus, le champ actuel de l'obligation de négocier n'apparaît pas satisfaisant.

### ***C. LA SITUATION CONTRASTÉE DES RETRAITÉS***

D'un point de vue strictement monétaire, le rapport des niveaux de vie moyens entre retraités et actifs atteint un niveau élevé. Selon le programme de qualité et d'efficacité « retraites » annexé au projet de loi, il serait de l'ordre de 95 % en 2010.

Ce ratio général cache cependant de **fortes inégalités**. Plus de 10 % des personnes âgées de soixante-quatre ans et plus, soit environ un million de retraités, vivent en effet sous le seuil de pauvreté et les disparités de pension restent importantes entre les hommes et les femmes. En outre, la situation des seniors vis-à-vis de l'emploi peine à s'améliorer et le nombre de retraites liquidées après des carrières incomplètes devrait avoir tendance à s'accroître.

#### **1. Les disparités de niveau de vie des retraités**

- **Un niveau de vie en moyenne comparable aux actifs mais une forte prégnance des situations de pauvreté**

Selon le programme de qualité et d'efficacité « retraites » annexé au présent projet de loi, le niveau de vie moyen des retraités augmente plus rapidement que celui des actifs (+ 7,8 % sur la période 2002-2010 contre + 6,8 % pour les actifs). S'agissant du niveau des pensions de retraite, la pension annuelle moyenne de base s'élèvera à 7 630 euros environ en 2017 au régime général, soit environ 5 % de plus que la valeur de 2010. Cette croissance s'explique principalement par l'effet noria, les nouveaux retraités ayant des carrières plus longues que les générations précédentes et donc un salaire moyen plus élevé.

Cependant, malgré cette tendance générale, les personnes âgées n'ayant pu suffisamment cotiser aux régimes de retraite pour s'assurer un niveau de vie acceptable demeurent très nombreuses. **Près de cinq millions de retraités du régime général et 380 000 retraités du régime des exploitants agricoles bénéficiaient de minima de pensions en 2011.** La proportion de pensions portées au minimum contributif parmi l'ensemble des pensions liquidées devrait atteindre 46 % dans le régime général en 2012.

Du fait de la montée en charge de l'assurance vieillesse de base et complémentaire et des minima de pensions, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse a ainsi régulièrement diminué depuis sa création en 1956. Il se stabilise toutefois depuis 2008 et **l'Aspa couvre aujourd'hui au sens large près de 950 000 personnes au total.**

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2012, la Cour des comptes souligne ainsi l'importance des minima de pensions et surtout de l'Aspa dans la limitation du taux de pauvreté des retraités les plus modestes. Mais elle alerte parallèlement sur le **rôle croissant que cette dernière va être appelée à jouer dans un contexte où les dépenses de protection sociale sont fortement contraintes.**

Tendanciellement en effet, le niveau des pensions liquidées par les bénéficiaires de l'Aspa baisse sensiblement. Selon la Cour des comptes, *« la fin de la baisse des effectifs d'allocataires du minimum vieillesse s'est accompagnée sur les dix dernières années d'une augmentation du taux de service moyen des allocations, traduisant un recul progressif des ressources moyennes des bénéficiaires. Sur les seuls allocataires résidant en France, le taux de service moyen a ainsi crû de plus de 10 % entre 2000 et 2007. Cette croissance correspond à un recul de plus de 5 % en euros constants du niveau moyen des ressources des allocataires, avant allocation ».*

L'arrivée à l'âge de la retraite d'un nombre croissant de personnes aux carrières incomplètes devrait également contribuer à augmenter celui des personnes éligibles au minimum vieillesse. La question des moyens du financement par le FSV des dépenses de solidarité en faveur des plus modestes se pose ainsi avec insistance.

Dans cette perspective, la Cour des comptes relaie par ailleurs une présomption largement partagée, selon laquelle de nombreuses personnes retraitées en situation de pauvreté, qui pourraient théoriquement bénéficier de l'Aspa, n'en effectuent pas la demande. C'est pourquoi elle recommande d'améliorer l'information sur la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres.

**Les recommandations de la Cour des comptes pour renforcer l'information sur la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres**

Dans son insertion relative à la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres, la Cour des comptes relève **qu'en 2009 le minimum vieillesse couvrait 75 % des personnes âgées vivant sous le seuil de pauvreté.**

Elle souligne la difficulté, en l'état actuel des conditions informatiques et juridiques, à estimer avec exactitude la population théoriquement concernée par l'Aspa. Devant le faible impact du plan de revalorisation de l'Aspa sur les effectifs d'allocataires, elle rappelle que le nombre de personnes qui rempliraient les conditions pour bénéficier de l'Aspa mais qui n'en font pas la demande est probablement important. Elle appelle à *« mettre en œuvre un dispositif d'information adapté :*

*- en organisant à la Cnav et à la CCMSA un « rendez-vous des soixante-cinq ans » pour renouveler l'information de l'Aspa effectuée au moment de la liquidation de la pension ou en renforçant les actions partenariales entre les caisses de retraite et les services sociaux des collectivités locales » ;*

*- « en menant une campagne de prospection active auprès des retraités qui seraient devenus éligibles au minimum vieillesse à l'issue du récent plan de revalorisation ».*

*Source : Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012*

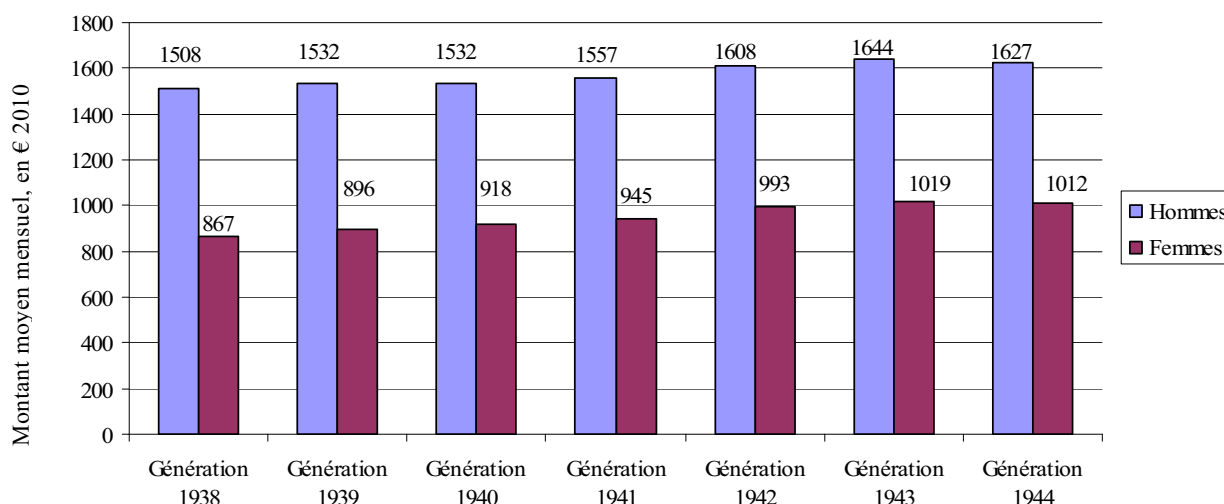
- **Des écarts de pensions entre hommes et femmes qui peinent à se réduire**

Les indicateurs du programme de qualité et d'efficacité « retraites » indiquent que **la pension totale des femmes ne représentait en 2010 que 72,3 % du montant perçu par les hommes**. La pension moyenne de droit direct des retraités de la génération 1944 âgés de soixante-six ans s'élevait à **1 627 euros en moyenne pour les hommes et 1 012 euros pour les femmes**. L'écart reste donc important malgré une hausse du niveau de retraite ayant augmenté plus rapidement pour les femmes (+ 16,7 %) que pour les hommes (+ 7,9 %) entre les générations 1938 et 1943.

Les femmes représentent ainsi environ **les deux tiers du flux de pensionnés portés au minimum contributif**.

**Montants mensuels moyens des pensions de droit direct  
tous régimes, à soixante-six ans**

(en euros 2010)



Champ : retraités titulaires d'un droit direct dans un régime de base, nés en France ou à l'étranger, encore en vie au 31 décembre de l'année de leurs soixante-six ans

Source : annexe 1 (PQE « retraites ») au PLFSS pour 2013

Si les mécanismes de solidarité comme les majorations de durée d'assurance pour enfants permettent d'atténuer l'impact sur le niveau des pensions de carrières en moyenne plus courtes et irrégulières, ils **ne permettent pas de corriger les conséquences des inégalités salariales au cours de la vie active**.

En outre, lorsqu'elles n'ont pas bénéficié d'un parcours professionnel continu, **les femmes subissent malheureusement très fortement les conséquences du report de soixante-cinq à soixante-sept ans de l'âge d'attribution de plein droit du taux plein**.

Enfin, jusqu'à présent, le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue bénéficiait surtout aux hommes. **L'assouplissement intervenu dans le cadre de l'élargissement du dispositif avec le décret du 2 juillet 2012, qui permet la prise en compte de trimestres supplémentaires au titre de la maternité et du chômage, permettra néanmoins d'augmenter le nombre de femmes bénéficiaires de ce dispositif.**

## 2. La question de l'emploi

Les mesures d'âge portées par la réforme de 2010 avaient pour ambition, au-delà de l'objectif de ressources supplémentaires pour les régimes de retraite, d'améliorer le taux d'emploi des seniors et donc de faire baisser le taux de chômage des plus de cinquante-cinq ans.

**A ce jour toutefois, compte tenu du contexte économique fortement dégradé, la situation de l'emploi des seniors demeure très préoccupante.** Elle confirme les inquiétudes déjà exprimées lors du débat sur la réforme des retraites.

Le taux d'emploi des seniors en France demeure largement inférieur à la moyenne européenne et à celle des pays de l'OCDE (6,5 points d'écart). Selon les dernières données publiées par Pôle emploi, **l'augmentation sur un an du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A de cinquante ans et plus est de 17,5 %** alors qu'elle est de 10,1 % sur un an pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Dans ce cadre, les dispositifs qui assouplissent la transition entre la période d'activité professionnelle et la retraite présentent un impact pour le moins limité sur le taux d'emploi des personnes de plus de soixante ans. Le dispositif de retraite progressive, qui permet aux assurés ayant atteint l'âge légal de départ de liquider partiellement leurs droits à la retraite et de poursuivre une activité à temps partiel est très peu utilisé. Il n'a concerné que 2 200 personnes en 2011. De même, les décisions de départ en retraite ne semblent que peu influencées par les possibilités de recourir au dispositif du cumul emploi-retraite libéralisé en 2009. Dans son rapport de juin 2012 consacré à l'évaluation de ce dispositif, l'Inspection générale des affaires sociales indique que son usage reste très minoritaire et qu'il s'assimile à un aménagement de carrière dans la majorité des cas.

### Taux d'emploi brut des seniors âgés de 55 à 64 ans

(en %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France	37,0	37,8	38,5	38,1	38,2	38,2	39,0	39,8	41,5
UE à 27	39,9	40,5	42,3	43,5	44,6	45,6	46,0	46,3	47,4

Source : annexe 1 (PQE « retraites ») du PLFSS pour 2013

Compte tenu de l'importance du chômage parmi la population active la plus proche de l'âge légal de départ en retraite, **la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) n'a pu qu'accroître les situations de grande précarité parmi les seniors privés d'emploi.**

Cette allocation garantissait en effet un minimum de ressources aux seniors demandeurs d'emploi n'ayant pas atteint l'âge légal de départ en retraite malgré la validation de 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse.

D'abord supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 par la loi de finances pour 2009, le dispositif avait été rétabli par décret à titre exceptionnel pour 2009 puis prorogé en 2010 avant d'être à supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'allocation transitoire de solidarité (ATS) censée le remplacer jusqu'à la fin 2014 est assortie de conditions d'attribution plus restrictives. Elle n'apporte pas de solution adaptée aux difficultés auxquelles fait face un nombre toujours croissant de demandeurs d'emploi en fin de droits confrontés au report de l'âge légal de départ en retraite. Des évolutions devront donc nécessairement lui être apportées rapidement.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de MM. Gérard RIVIÈRE,  
président du conseil d'administration,  
et Pierre MAYEUR, directeur,  
de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**

*Réunie le mercredi 24 octobre 2012 sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.*

*Mme Annie David, présidente. - Je souhaite la bienvenue à MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), accompagné de Pierre Mayeur, directeur.*

*Nous souhaiterions connaître les observations de la Cnav sur le PLFSS pour 2013 et, de manière plus générale, sur les perspectives de la branche vieillesse. Je rappelle qu'un décret du 2 juillet dernier a élargi les possibilités de retraite anticipée, que le Conseil d'orientation des retraites (COR) doit actualiser ses projections à moyen terme et qu'un débat doit s'ouvrir, au premier semestre 2013, sur l'avenir de nos régimes de retraite.*

*M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Cnav. - Les hypothèses macro-économiques d'inflation, d'évolution de masse salariale ou de croissance retenues dans le PLFSS - sans porter de jugement de valeur - ne permettent pas d'envisager un retour à l'équilibre de la branche vieillesse en 2013, ni dans les années qui suivent.*

*Le solde de la branche vieillesse affichait 8,9 milliards d'euros de déficit en 2010, réduits à 6 milliards en 2011 et 5,2 milliards en 2012 sous l'effet, notamment, des ressources nouvelles prévues par la loi de finances rectificative de l'été 2012. Le déficit prévisionnel est de 4 milliards d'euros en 2013 et devrait se situer entre 4 et 5 milliards par an jusqu'en 2017. Les dépenses continueraient à évoluer plus vite que les recettes.*

*Le ratio dépenses-recettes, qui était de 110 % en 2010, s'améliore sous l'effet de recettes nouvelles. Néanmoins, il se stabilise à partir de 2013 à 104 % et devrait rester étale jusqu'en 2017. Le déficit cumulé atteindrait 22,5 milliards d'euros entre 2013 et 2017 et 49,8 milliards entre 2009 à 2017 - ce qui est assez considérable.*

*La branche vieillesse est directement dépendante de la démographie et des flux de départ à la retraite. 2012 a constitué un point bas du fait d'un impact fort de la réforme de 2010, avec moins de 580 000 départs. Cette réforme arrivant à son terme, le flux va désormais incorporer les personnes dont le départ a été décalé de quatre ou cinq mois par génération. Avec l'effet du décret de juillet 2012, on remontera à 718 480 départs en 2013, puis à un flux compris entre 625 000 et 670 000 départs par an entre 2014 et 2017, identique à ce que l'on a connu avant la réforme.*

*Compte tenu de ce rythme de départs à la retraite et de l'allongement de la durée de la vie, le nombre de personnes bénéficiant d'une pension du régime général continue à progresser en moyenne de 1,7 % par an. Il passera de 12 460 000 en 2012 à 13 624 000 en 2017. Entre 2012 et 2017, le nombre de retraités aura augmenté d'environ un million.*

*Hors revalorisation des pensions, avec le seul effet démographique, les dépenses augmenteraient de 2,9 milliards d'euros en 2013. Avec l'effet de la revalorisation, l'augmentation atteindra 5 % en 2013. Hors revalorisation, les dépenses vieillesse progresseront de 2,2 % à 2,5 % par an d'ici 2017.*

*Le montant de la pension moyenne continue lui aussi à progresser, non parce que les modalités de calcul de pensions sont plus favorables - bien au contraire - mais sous l'effet noria : les retraités d'aujourd'hui, notamment les femmes, ont des carrières plus longues par rapport aux générations précédentes et un salaire moyen plus élevé, ce qui permet d'afficher une pension moyenne supérieure aux années précédentes. Cela ne signifie pas pour autant que le niveau de vie des retraités soit supérieur à celui des actifs, mais c'est un autre débat.*

*En 2017, la pension annuelle moyenne s'élèverait à 7 627 euros, soit environ 5 % de plus que la valeur 2010. Il s'agit ici uniquement du régime de base. Viendront s'y ajouter les retraites complémentaires.*

**Mme Annie David, présidente.** - *La pension de réversion est-elle comprise dans ces chiffres ?*

**M. Gérard Rivière.** - *Non. Il s'agit ici de la pension moyenne du régime général, quelle que soit la durée d'assurance, certaines personnes pouvant avoir accompli une plus longue carrière dans un autre régime. Les moyennes cachent souvent beaucoup de choses. La pension maximum du régime général est d'environ 1 200 euros mensuels pour une carrière complète, au plafond de sécurité sociale pendant un minimum de vingt-cinq années.*

*Je voudrais évoquer maintenant le fonds de solidarité vieillesse (FSV), créé pour faire prendre en charge par la solidarité nationale tous les éléments dits non contributifs dans les droits des assurés, ces éléments étant devenus de plus en plus nombreux.*

*Au cours des Trente Glorieuses, la solidarité au sein du régime permettait de financer ces périodes. Rares étaient les salariés ayant passé des mois - voire des années - privés d'emploi...*

*Sous l'effet du chômage de masse, au début des années 1990, la question s'est posée différemment. Le FSV a été créé pour prendre en charge les éléments non contributifs. Son financement n'a jamais été totalement assuré. Un fonds de solidarité est là pour apporter des ressources supplémentaires, mais il devrait aussi être à l'équilibre. Malheureusement, depuis un certain nombre d'années, le FSV connaît un déficit permanent, à tel point qu'aujourd'hui, il frôle celui de la Cnav. En 2013, il devrait s'élever à 2,6 milliards d'euros alors que le déficit de la Cnav sera de 4 milliards d'euros !*

*Pourquoi en est-on arrivé là ? Il s'agit d'abord d'une succession d'erreurs : le FSV doit financer les parts non contributives de la carrière. Or, la réforme de 2010 lui a transféré le financement du minimum contributif. Cela a permis de diminuer artificiellement le déficit de la branche vieillesse mais c'est une opération de vases communicants qui n'a pas de sens, si ce n'est de participer un peu plus au brouillage du financement des parts de solidarité !*

*En devenant président du conseil d'administration de la Cnav, il y bientôt un an, j'ai voulu que l'on pratique la « vérité des prix » afin de savoir qui paye quoi. Aujourd'hui, la Cnav est en déficit et je suis dans l'incapacité de vous dire où se situe ce déficit ! Est-il lié à une insuffisance de cotisations ou à un sous-financement par la solidarité nationale ? A l'heure actuelle, on est incapable de le dire !*

*J'ai donc souhaité mettre en place, avec l'accord et la participation active des services de la Cnav, dirigés par Pierre Mayeur, une commission « études et prospectives ». Cela fait presque un an que cette commission travaille. Nous avançons très rapidement et serons bientôt au terme de nos travaux. Il s'agit de dresser l'inventaire de tous les éléments qui constituent une carrière - périodes d'activité, de chômage, de formation professionnelle, etc. - et de savoir comment elles sont validées. Y associe-t-on ou non des salaires de référence ? Qui en assure le financement ? Celui-ci est-il total, partiel ou inexistant ?*

*Ceci me permettra, en 2013, en tant que président du conseil d'administration, au moment du débat prévu sur les retraites, de faire un certain nombre de propositions et d'indiquer si le niveau de cotisation est suffisant ou insuffisant ou si la part de solidarité nationale est supérieure ou inférieure aux besoins.*

*Aujourd'hui, le nombre de retraités continue à progresser et les recettes n'augmentent pas assez vite. Comment les majorer ? Objectivement, je ne le sais pas ! On pourrait considérer qu'une augmentation d'un point des cotisations représentant 4,5 milliards, cela suffirait à couvrir le déficit. Est-ce juste pour autant ? Je n'en suis pas certain ! Il faut donc absolument établir une « vérité des prix ».*

*Le FSV est artificiellement en déficit. A l'origine, il était financé par 1,03 point de contribution sociale généralisée (CSG), mais cette ressource a en partie été transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). En compensation, on a affecté divers impôts et taxes au FSV. Il faut aujourd'hui être doté d'un lexique pour tenter de comprendre son financement.*

*Les recettes du FSV atteignent seulement 16 milliards alors que les besoins sont compris entre 19 et 20 milliards. Il faut rétablir l'intégralité de la CSG affectée au FSV et lui attribuer une seconde ressource, votée chaque année par le Parlement, ajustée au cours de l'année  $n + 1$  en fonction des besoins constatés. On aura alors une vision très claire du financement de la solidarité au sein de nos régimes.*

*S'agissant des exonérations de cotisations affectées à la branche vieillesse, leur montant global diminue à la suite de la suppression de la loi Tepa. Toutefois, pour ce qui est de la Cnav, la part des exonérations non compensées progresse et représentera 1,189 milliard en 2013, soit environ 30 % de notre déficit.*

*Je terminerai mon propos introductif en évoquant les compensations interrégimes. Elles ont été instituées en 1974 sur une base démographique, ce qui provoque des effets pervers. Par exemple, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) a vu le nombre de ses cotisants progresser avec les auto-entrepreneurs, mais le volume des cotisations correspondantes est très faible. La CNAVPL supporte des charges de compensation démographique extrêmement lourdes qui la placent dans le rouge !*

*Il faudra que le sujet soit abordé au cours des débats prévus en 2013. Pour la Cnav, la compensation représente plus de 4 milliards d'euros. 4 milliards de compensation, 1,2 milliard d'exonérations non compensées, 4 milliards de déficit, plus personne ne comprend ce jeu de vases communicants entre les différents régimes de sécurité sociale. Il faut donc absolument clarifier ce système !*

**M. Pierre Mayeur, directeur de la Cnav.** - *Quelques mots sur la mise en œuvre du décret du 2 juillet 2012. Le régime général est bien aujourd'hui le régime de référence et l'opérateur numéro un de la retraite en France, 90 % des retraités bénéficiant d'une pension du régime général, d'un montant variable en fonction de leur durée de cotisation. 97 % des assurés, à un moment ou à un autre au cours de leur carrière professionnelle, vont cotiser au régime général.*

*Une modification importante comme celle du décret du 2 juillet 2012 est un défi pour un service public de retraite comme le nôtre, qui doit répondre à des besoins d'information générale mais aussi à des besoins d'information particulière et personnalisée.*

*Dès le lendemain du second tour de l'élection présidentielle, nos plateformes téléphoniques ont connu des pics importants d'appels. Un numéro d'appel unique, le 39.60, fonctionne sur toute la France et on a pu constater une hausse de 30 % des appels principalement liés à la mesure du 2 juillet 2012, hausse qui se confirme sur septembre. Nous avons fait un effort d'information en essayant de suivre les annonces du Gouvernement mais aussi un effort de formation de nos salariés, afin que ceux-ci puissent répondre aux questions des assurés.*

*La Cnav utilise depuis 2004 un système d'attestations qui permet d'indiquer à l'assuré s'il relève ou non du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. Ces attestations ne constituent pas un document juridique mais une mesure de gestion ; elles sont délivrées pour un départ éventuel dans un délai de six mois, la Cnav ne souhaitant pas s'engager au-delà.*

*Nous utilisons divers outils pour informer le public - dont « Facebook » ou des « chats », qui fonctionnent assez bien.*

*Au 1<sup>er</sup> octobre, nous avons dénombré 27 000 demandes d'attestations de départ anticipé correspondant aux dispositions du décret du 2 juillet, cette mesure entrant en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> novembre. Sur ce nombre, 22 000 attestations sont positives, ce qui signifie que notre filtrage en amont a été relativement efficace. Ceci n'est toutefois pas forcément en rapport avec le nombre de départs prévus pour novembre et décembre 2012, qui concernent environ 17 000 bénéficiaires, ces attestations pouvant être relatives à des départs au 1<sup>er</sup> janvier ou 1<sup>er</sup> février 2013.*

**Mme Christiane Demontès, rapporteure pour l'assurance vieillesse.** - *Je pense que les futurs retraités de notre pays sont aujourd'hui bien mieux informés qu'ils ne l'étaient il y a encore quelques années. Le dispositif mis en place avec la loi de 2003 et renforcé depuis a permis à chacun, à compter d'un certain âge, d'être informé sur son déroulement de carrière et sur les conséquences de celui-ci sur sa retraite.*

*Par ailleurs, vous avez évoqué le rendez-vous de 2013 ; une clause de revoyure était prévue par la loi de novembre 2010. La ministre des affaires sociales, Mme Touraine, nous a confirmé que ce rendez-vous déboucherait sur une nouvelle réforme des retraites.*

*Je ne puis m'empêcher d'ajouter un mot sur un point qui ne concerne pas directement la Cnav : il s'agit de la question de la transition entre l'emploi et la retraite. La loi de 2010 a remplacé l'allocation emploi retraite (AER) par une allocation transitoire de solidarité (ATS). La baisse moyenne du revenu des personnes concernées s'élève à 50 % environ ! Cette question reste donc entière pour nos concitoyens...*

*Je voudrais également revenir sur la prévision de réduction du déficit de la branche qui passerait de 5,2 milliards en 2012 à 4 milliards en 2013. Quels sont les principaux paramètres expliquant cette évolution ?*

*Les projections pluriannuelles signalent que le déficit va à nouveau augmenter à compter de 2014, pour atteindre 4,9 milliards en 2017. Or, la réforme de novembre 2010 prévoyait un retour à l'équilibre en 2018. A moins d'un miracle - mais je n'y crois pas - cela me paraît mal engagé ! Dans cette perspective, quel bilan tirer de la loi de 2010, dont le principal objectif ne sera pas atteint ?*

*Quelles sont les conséquences du décret du 2 juillet 2012 sur le dispositif de retraite anticipée, plus particulièrement en termes financiers ?*

*Par ailleurs, un certain nombre de nos craintes se vérifient quant au dispositif de retraite pour pénibilité. Le nombre de demandes est inférieur aux prévisions. Pourquoi ? Que peut-on attendre de l'assouplissement des conditions relatives à ces demandes ? Pour quelles raisons le PLFSS ne comporte-t-il pas cette année de contribution de la branche AT-MP, comme les années précédentes, au titre de la retraite anticipée pour pénibilité ?*

*Le conseil d'administration de la Cnav s'est prononcé contre le PLFSS 2013. Pouvez-vous nous en donner les principales raisons ?*

*Enfin, dans son dernier rapport sur les comptes de la sécurité sociale, la Cour des comptes appelle à réviser certains dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités, en particulier le taux de la CSG. Que vous inspirent ces recommandations ?*

**M. Pierre Mayeur.** - *L'augmentation des dépenses de prestations pour 2013 est de 5 %, dont 2,9 % d'effet volume et 2 % liés à la revalorisation des pensions.*

*En matière de recettes, l'amélioration du solde est sensible grâce aux mesures de la loi de finances rectificative pour 2012, notamment l'affectation à la Cnav de deux points du taux de prélèvement sur les revenus du capital et d'une fraction de la hausse du forfait social. L'effet sera limité en 2012, mais beaucoup plus net en 2013.*

*Les effets de la loi du 9 novembre 2010 résultent du report de l'âge légal de départ à la retraite, corrigé par le décret du 2 juillet 2012, de la prise en charge d'une partie du minimum contributif par le FSV et de la reprise de dettes par la Cades, qui permet d'alléger les frais financiers. Le gain s'établit à 9 milliards d'euros à l'horizon 2017.*

*L'extension du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue représentera, pour la Cnav, environ 550 millions d'euros en 2012 et 2,1 milliards d'euros en 2017. Le nombre de bénéficiaires s'élèvera à 17 000 en 2012 et 70 000 en 2013, en englobant les personnes qui auraient dû reporter leur départ à la retraite dans la réglementation antérieure et celles qui pourront anticiper leur départ d'un mois, d'un trimestre ou d'une année.*

*S'agissant de la retraite anticipée pour pénibilité, nous avons 5 447 demandes au 15 octobre 2012, dont 3 384 ont fait l'objet d'une décision positive.*

*Pourquoi est-on très en deçà des prévisions établies en 2010 ? Tout d'abord, lors du démarrage du dispositif, le 1<sup>er</sup> juillet 2011, le décalage du report de l'âge légal pour les personnes nées entre le 1<sup>er</sup> juillet 1951 et le 31 décembre 1951 n'était que de quatre mois. Cela a pu dissuader certaines demandes, d'autant qu'il fallait constituer un dossier devant une commission. Il est également possible que certains bénéficiaires potentiels identifiés dans les prévisions de 2010 soient déjà partis en retraite, dès lors qu'ils avaient commencé leur carrière relativement jeunes. Nous allons réaliser un appariement des fichiers statistiques entre la Cnav et la Cnam pour mieux identifier les bénéficiaires potentiels. Selon les caisses, certains d'entre eux préfèrent bénéficier du décret du 2 juillet 2012 plutôt que de la retraite anticipée pour pénibilité.*

*S'agissant de la contribution de la branche AT-MP, compte tenu des affectations déjà décidées sur les exercices 2011 et 2012, calculées sur un flux de départ qui ne s'est pas réellement confirmé, le Gouvernement a considéré qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une dotation particulière pour 2013.*

*La presse sociale a récemment écrit que la Cnav avait assoupli les conditions de départ en retraite pour pénibilité. C'est nous prêter beaucoup d'influence et de pouvoir ! Quand le dispositif a été mis en œuvre, une circulaire ministérielle du 18 avril 2011 et une circulaire de la Cnav du 7 juillet 2011 ont précisé que la condition d'exposition dès dix-sept ans à des facteurs de risques professionnels était réputée satisfaite dès lors que l'assuré justifiait de soixante-huit trimestres validés par des cotisations à sa charge. Il appartenait à une commission pluridisciplinaire de se prononcer par un avis favorable ou défavorable. Nous avons constaté que le passage par cette commission n'apportait aucune valeur ajoutée et que l'on pouvait se prononcer en amont sur le fait de savoir si cette condition était remplie ou non. C'est ce qui a été confirmé par un courrier ministériel en date du 6 octobre 2011. Nous avons diffusé ce courrier en interne et n'avons mis à jour la circulaire externe que le 13 septembre 2012. La presse a donc pu avoir l'impression que les conditions avaient été assouplies, mais elles l'étaient en fait depuis un an.*

**M. Gérard Rivière.** - *L'AER ne relève pas de la responsabilité de la Cnav. Je sais que des démarches viennent d'être relancées par une organisation syndicale auprès du Gouvernement pour attirer son attention sur la nécessité de rétablir cette allocation.*

*Le retour à l'équilibre prévu dans le cadre de la réforme du 9 novembre 2010 concernait l'ensemble des régimes de retraite et non chaque régime spécifiquement. La Cnav, pour ce qui la concerne, continuait à afficher 3 à 4 milliards de déficit à l'horizon 2018. Nous sommes en fait au niveau des prévisions...*

*Quant à l'avis du conseil d'administration de la Cnav sur le PLFSS, vous aurez remarqué comme moi que les différentes délégations se prononcent très souvent sur ce que ne contient pas le texte plutôt que sur ce qu'il contient, tout le monde attendant toujours beaucoup des projets de loi !*

*Le PLFSS 2013 n'échappe pas à la règle. Il a recueilli un avis majoritairement défavorable du conseil d'administration de la Cnav par dix-huit voix contre et cinq pour, trois membres ayant pris acte du texte et quatre s'étant abstenus. Cette majorité importante ne signifie pas que l'avis est homogène pour autant. Les organisations qui se sont prononcées défavorablement avaient des motivations fort divergentes, voire opposées.*

*Une organisation de salariés a souligné l'aspect positif de certaines dispositions, notamment l'article 67 relatif aux travailleurs de l'amiante, mais a regretté l'absence de mesures qu'elle avait préconisées, en conséquence de quoi elle a émis un avis défavorable. Ceci dit, la majorité des propositions de cette organisation devraient normalement trouver leur place dans une réforme des retraites à venir...*

*Un autre groupe de salariés a considéré que, bien que s'inscrivant dans la logique de réduction des déficits des comptes sociaux, ce PLFSS conduirait en définitive à dégrader le taux de remplacement des futurs pensionnés et à diminuer le pouvoir d'achat des retraités.*

*Le groupe d'employeurs le plus important s'est félicité du redressement des comptes publics mais a déploré que l'effort porte sur les entreprises, à travers des prélèvements nouveaux, et non sur des économies. Il a souhaité que le débat prévu en 2013 aboutisse à une profonde réforme du système de retraite.*

*Je précise en passant qu'une réforme globale du système de retraite n'en assurera pas pour autant le financement !*

*Une autre organisation d'employeurs a, elle aussi, regretté qu'on ait privilégié l'accroissement des recettes plutôt que les économies.*

*Un troisième groupe d'employeurs s'est prononcé négativement, considérant que le PLFSS était très loin des orientations définies lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet et que les engagements du candidat n'avaient pas été tenus.*

*Pour ce qui concerne les avis positifs, une organisation de salariés s'est prononcée favorablement, considérant que l'essentiel des mesures allaient dans le bon sens ; elle a également souhaité une réforme en profondeur du système de retraite - mais pas pour les mêmes raisons que l'organisation précitée.*



*Une autre délégation s'est abstenue, considérant que ce PLFSS ne méritait aucun opprobre, tout en regrettant la cotisation nouvelle applicable aux retraités. A ses yeux, le Gouvernement met « la charrue avant les bœufs » en instaurant une recette avant même d'avoir tracé les contours d'une future prise en charge de la dépendance.*

*Enfin, un dernier groupe de salariés a considéré que ce projet traduisait la volonté claire du Gouvernement de ne pas pénaliser de manière excessive les salariés déjà durement touchés par la crise, mais qu'il ne s'agissait là que d'un pas modeste en l'attente d'une nécessaire refondation du pacte social.*

*S'agissant du rapport de la Cour des comptes, je n'ai pas d'avis sur l'abattement fiscal, mais je ne vois pas pourquoi l'on remettrait en question les 10 % dont bénéficient les retraités sans revisiter l'ensemble des différents dispositifs qui touchent telle ou telle catégorie de Français !*

*Concernant la CSG, je pense que le débat a été amorcé avec la création de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa). En instaurant un prélèvement de 0,30 % supplémentaire, on a déjà écorné le delta existant entre les retraités imposés et les salariés. Il n'en reste plus que la moitié. Pourquoi aligner le taux de la CSG des retraités sur celui des actifs ? S'il s'agit de participer à un financement généralisé d'un véritable système social universel de prise en charge de la perte d'autonomie assuré par toutes les couches de la population, pourquoi pas ? S'il s'agit d'abonder un puits sans fond, cela ne présente pas vraiment d'utilité !*

**M. René-Paul Savary.** - *Nous allons aider le président de la Cnav dans sa réflexion puisque nous partageons son point de vue et pensons que la Casa n'a pas à abonder des puits sans fonds ! Les départements - si on leur en donne les moyens - sauront gérer la compensation de la perte d'autonomie et il vaut donc mieux affecter cette ressource à une ligne du budget de la CNSA directement dédiée aux départements ! Dans le cas contraire, on ne fera qu'entretenir le flou que vous avez dénoncé, monsieur le président !*

*On tombe parfois des nues en vous entendant ! Heureusement que nos concitoyens ne savent pas tout cela ! Vous nous dites qu'on n'arrive pas à expliquer un déficit : c'est hallucinant ! On nous dit que nous n'arriverons pas à l'équilibre en 2017, mais on avance encore l'âge de la retraite : c'est hallucinant ! On dit qu'il y a trop de chômage et moins de cotisations et l'on parle de remettre des taxes supplémentaires, diminuant ainsi la compétitivité : c'est hallucinant !*

*Nous devons bien un jour prendre nos responsabilités face à l'allongement de la durée de la vie et à la perte d'autonomie.*

*Merci de la sincérité de vos propos, monsieur le président.*

**M. Dominique Watrin.** - Je précise que les particuliers employeurs retraités ne bénéficient pas d'un crédit d'impôt mais d'une réduction d'impôt ; ceux qui ne paient pas d'impôts ne bénéficient donc pas d'avantages fiscaux. Il faut le souligner.

Je note que beaucoup de mesures vont s'adresser aux retraités : taxe de 0,3 %, nouvelle hausse de CSG souvent évoquée, contribution de solidarité... Les retraités sont-ils en passe de devenir des nantis ? Le Premier président de la Cour des comptes n'est pas allé au bout de sa comparaison : il n'a pas évoqué le coût des mutuelles des retraités, bien supérieur à celui des salariés. Quand on touche à quelque chose, il faut prendre l'ensemble en compte, sous peine d'aboutir à des mesures inefficaces, partielles et injustes !

J'ai l'impression que les retraités vont devenir, si l'on n'y prend garde, les nouveaux « pigeons » du système. Je demande qu'on y réfléchisse !

**M. Alain Néri.** - Je suis pour le moins surpris que nos collègues découvrent la situation catastrophique qu'ils nous décrivent. J'avais cru comprendre que le monde n'avait pas commencé en juin ! Le déficit de la sécurité sociale incombe, que vous le vouliez ou non, à la gestion des gouvernements précédents durant dix ans ! Vous ne pouvez faire l'impasse et gommer la gestion de MM. Sarkozy et Fillon. Il me paraît désespérant que vous ayez subitement de telles pertes de mémoire !

Nous sommes tous conscients qu'il faudra faire un effort important. Nos concitoyens y sont prêts, à la condition que l'effort soit équitable, justement réparti et qu'on demande plus à ceux qui ont davantage. Ceux qui ont moins ne doivent pas être dans la situation où on continue à les « plumer » ! Onze millions de Français terminent le mois avec 10 euros en poche : si vous voulez leur demander de faire un effort, il faudra faire preuve d'imagination et inventer la machine à tondre les œufs - sans quoi vous n'y arriverez pas ! Il faut donc faire en sorte que l'effort soit équitablement réparti. Je pense que nous nous retrouverons dans le fait de demander plus à ceux qui ont plus !

**Mme Annie David, présidente.** - Le débat politique qui nous attend en séance publique à partir du 12 novembre n'a pas à resurgir devant les personnalités que nous auditionnons ! Je leur laisse la liberté de répondre à ces pertinentes remarques venant d'un banc et de l'autre mais nous ne pouvons leur demander d'être l'arbitre entre l'ancien et le nouveau gouvernement !

**M. Gérard Rivière.** - Je suis venu vous délivrer un message en rapport avec ce qu'il y a ou ce qu'il n'y a pas dans le PLFSS 2013. Nous souhaitons ardemment aller vers le retour durable de l'équilibre du régime de retraite. J'ai évité de porter un jugement de valeur sur un certain nombre de réformes passées, même récentes. Je me projette dans l'avenir. Ayant encore quatre ans de mandat au moins - peut-être neuf - j'évite de porter un regard sur le passé. Je vous ai donné mon sentiment : le reste relève de vos débats !

**Mme Annie David, présidente.** - *On ne peut en effet que constater la complexité du système actuel, mais on ne va pas entamer aujourd'hui le débat du PLFSS...*

**M. Guy Fischer.** - *Même si l'on constate une évolution de la masse salariale, on assiste à une forte pression sur les salaires sans aucune revalorisation des retraites, ce qui permettrait pourtant le maintien ou la hausse du pouvoir d'achat.*

**Mme Annie David, présidente.** - *Nous pourrions avoir un débat plus politique lors de la présentation des rapporteurs des différentes branches. On ne peut demander à ce stade au président de la Cnav de prendre position. Ce n'est pas vraiment son rôle...*

**M. Gérard Rivière.** - *M. le directeur rappelait tout à l'heure le taux de 2 % de revalorisation des pensions pour 2013. Est-ce suffisant ou non ? Nous ne sommes même pas consultés ! Autrefois, nous l'étions, pour avis, sur le projet de décret, puis sur le projet d'arrêté. Aujourd'hui, plus rien ! On nous informe d'une lettre ministérielle de revalorisation du taux des pensions - même si la loi de financement de la sécurité sociale précise le taux d'évolution prévisionnel.*

*Personnellement, en tant que représentant d'une organisation de salariés, je verrais un grand intérêt à revaloriser les pensions bien au-delà des 2 % prévus à condition d'y mettre les ressources nécessaires, mais le conseil d'administration, à l'unanimité, regrette profondément de ne plus être consulté sur le taux d'évolution des pensions !*

**Mme Isabelle Debré.** - *Il existe une nouvelle commission qui travaille sur ce sujet. Etes-vous au moins consultés ? En faites-vous partie ?*

**M. Gérard Rivière.** - *Il s'agit de la commission « ad hoc »...*

**Mme Isabelle Debré.** - *Elle est composée d'experts indépendants...*

**M. Gérard Rivière.** - *Je ne les connais pas, la commission n'ayant pas encore été constituée, ni réunie !*

**Mme Christiane Demontès, rapporteure pour l'assurance vieillesse.** - *Cette commission a pour objectif de préparer le débat de 2013 dans le cadre de la clause de revoyure et de la future réforme des retraites. Aujourd'hui, elle n'est pas mise en place.*