

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 novembre 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **financement de la sécurité sociale pour 2017**,*

Par M. Gérard ROCHE,
Sénateur,
Rapporteur.

Tome V :
Assurance vieillesse

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouveau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4072, 4150, 4151 et T.A. 829

Sénat : 106, 108, 114 tomes I à VIII (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR POUR LA BRANCHE VIEILLESSE	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. NON, LA BRANCHE VIEILLESSE N'EST PAS À L'ÉQUILIBRE !.....	9
A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE BASE S'AMÉLIORE DU FAIT ESSENTIELLEMENT DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010.....	9
1. <i>Le solde des régimes de base est à l'équilibre depuis 2015 et devrait s'améliorer encore en 2017</i>	<i>9</i>
2. <i>Une situation qui profite encore pleinement de la réforme des retraites de 2010</i>	<i>10</i>
a) <i>Des recettes tirées par la hausse des cotisations décidées en 2012 et 2014 ainsi que par le dynamisme de la masse salariale</i>	<i>11</i>
b) <i>Des prestations subissant des vents contraires.....</i>	<i>12</i>
B. LA PERSISTANCE PRÉOCCUPANTE DU DÉFICIT DU FSV DÉSÉQUILIBRE DURABLEMENT LA BRANCHE VIEILLESSE	13
1. <i>Un déficit qui demeure très élevé, une dette de 11 milliards d'euros à l'horizon 2020 non reprise par la Cades.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Le FSV, une nouvelle fois malmené par le PLFSS</i>	<i>17</i>
a) <i>Deux mesures de clarification donnant une suite favorable aux préconisations du rapport de la Mecss du Sénat sur le FSV</i>	<i>17</i>
b) <i>Deux dispositions plus contestables</i>	<i>20</i>
II. FACE AU MAIGRE BILAN DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE RETRAITE, LA NÉCESSITÉ D'ENVISAGER UNE RÉFORME DURABLE	23
A. LE BILAN DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE RETRAITE EST FAIBLE.....	23
1. <i>L'absence de mesure structurelle sur les régimes de base contraste avec les décisions courageuses des partenaires sociaux prises sous ce quinquennat pour les régimes complémentaires</i>	<i>23</i>
a) <i>Ce quinquennat se caractérise par une absence de mesures structurelles suffisantes en matière de retraite.....</i>	<i>23</i>
b) <i>Une absence de mesures structurelles courageuses qui contraste avec celles prises par les partenaires sociaux en matière de retraite</i>	<i>27</i>
2. <i>Les retraites anticipées pour carrière longue : un dispositif en perte de contrôle</i>	<i>29</i>
3. <i>Le compte personnel de prévention de la pénibilité : un dispositif difficilement applicable</i>	<i>31</i>
B. FACE AUX PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE LONG TERME, LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DURABLE ET NON PUNITIVE.....	33
1. <i>Les perspectives financières du système des retraites en France fragilisées par sa dépendance à la croissance et au taux de chômage.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Une réforme des retraites passant par l'augmentation de l'âge légal et l'accélération de l'augmentation de la durée de cotisation</i>	<i>35</i>
a) <i>Le recul de l'âge de la retraite : une mesure efficace pour la pérennité financière du système, un moteur pour la croissance.....</i>	<i>35</i>
b) <i>La révision des modalités d'indexation des pensions.....</i>	<i>37</i>

TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
• Audition de MM. Gérard Rivière, président, et Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
ANNEXE.....	51

Les observations du rapporteur pour la branche vieillesse

Profitant pleinement de la **réforme des retraites de 2010** (rapportant encore 6 milliards d'euros d'économies en 2016 et en 2017), la **branche vieillesse** voit son **déficit diminuer à 2,2 milliards d'euros en 2016 et en 2017**, après avoir atteint 2,6 milliards d'euros en 2015. Si les **régimes de base sont désormais à l'équilibre** - leur solde pourrait même atteindre +1,6 milliards d'euros en 2017, après +1,2 milliards d'euros en 2016 et +200 millions d'euros en 2015 -, le **Fonds de solidarité vieillesse (FSV) demeure avec un déficit très élevé** : 3,8 milliards d'euros en 2016 et 2017 contre 3,9 milliards d'euros en 2015. Il **représentera** même en 2017 près de **l'intégralité du déficit de la sécurité sociale** (- 4,1 milliards d'euros).

Votre rapporteur regrette, à ce titre, les **mesures contradictoires** prises à **l'article 20 de ce PLFSS** concernant le FSV. S'il salue son **recentrage sur les dépenses d'assurance vieillesse relevant de la solidarité nationale** en transférant progressivement, entre 2017 et 2020, le financement du minimum contributif aux régimes de base (3,5 milliards de dépenses), il déplore **la décision de le priver de près de 1,7 milliard d'euros de ressources** résultant de la diminution de près de 900 millions d'euros de ses recettes et du transfert de ses réserves financières (876 millions d'euros) pour la création du fonds d'innovation pharmaceutique. **Votre commission s'oppose à la réaffectation de ces ressources de l'assurance vieillesse** au profit du financement d'autres déficits sociaux alors même que le **déficit cumulé du FSV à l'horizon 2020 devrait atteindre 11 milliards d'euros**, dont il n'est pas prévu de reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

Alors que le quinquennat s'achève, **le bilan du Gouvernement en matière de retraite est maigre**. Si les **hausse successives** du taux de cotisation vieillesse (qui atteint 17,75 % en 2017) ont contribué au retour à l'équilibre des régimes de base en pesant toutefois fortement sur les salaires, elles ne se sont **pas accompagnées de mesures structurelles significatives**. L'augmentation de la durée d'assurance prévue par la réforme de 2014 s'avère trop timide et sa mise en œuvre trop lente.

Votre rapporteur ne partage donc pas l'optimisme de la ministre des affaires sociales selon laquelle le système des retraites serait excédentaire pour les trois prochaines décennies. Si les **partenaires sociaux ont pris leurs responsabilités**, l'an dernier, pour améliorer la trajectoire financière des régimes de retraite complémentaires, il reste encore beaucoup à faire pour préserver durablement notre système de retraite par répartition : **nouvelle hausse non punitive de l'âge minimum légal, accélération de la hausse de durée de cotisation, convergence entre les régimes des secteurs public et privé...**

Autant d'enjeux qui devront trouver une réponse dans une future et nécessaire réforme des retraites.

Mesdames, Messieurs,

En prévoyant, dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017, un retour à l'équilibre de la branche vieillesse et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à l'horizon 2020, le Gouvernement commet une triple imprudence :

- **au regard tout d'abord des hypothèses sur lesquelles il fonde ce retour à l'équilibre, qui semblent à partir de 2018 très optimistes.** Les excédents des régimes de base reposeraient sur un tendancier de croissance de la masse salariale proche de 4 % que rien ne justifie. De même, le retour à l'équilibre du FSV prévu en 2020 proviendrait d'une hausse importante (supérieure à 2,5 % annuellement) des recettes tirées des prélèvements sociaux sur les revenus du capital¹, qui n'a jamais été observée au cours des dix dernières années ;

- **au regard ensuite de l'effet d'aubaine dont il bénéficie actuellement alors qu'il n'a pas entrepris de réformes structurelles suffisantes.** La réforme des retraites de 2010 continue en 2017 à pleinement porter ses fruits en générant une économie de près de 6 milliards d'euros. L'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires Agirc-Arrco² du 30 octobre 2015 améliore également les perspectives financières du système des retraites ;

- **au regard enfin de l'analyse qu'il tire des projections du Conseil d'orientation des retraites (Cor) pour justifier sa vision d'un système de retraites définitivement préservé.** Ces projections soulèvent en effet deux difficultés : elles prévoient certes que le système des retraites serait à l'équilibre à long terme, mais dans un scénario combinant un taux de chômage à 7 % et des gains de productivité supérieurs à 1,5 %, soit des chiffres très éloignés des performances de l'économie française. Elles postulent par ailleurs un équilibre des régimes de retraite du secteur public sans prendre en compte l'effort budgétaire conséquent de l'État pour que cet équilibre soit possible : **près de 58 milliards d'euros en 2016 soit 13,3 % du budget de l'État pour les régimes des fonctionnaires auxquels s'ajoutent les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux (6 milliards d'euros en 2016).**

¹ Principales ressources du FSV depuis la LFSS pour 2016.

² L'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et l'Association des régimes de retraite complémentaire des salariés non-cadres (Arrco).

Pour les trois années couvertes par ce PLFSS (2015, 2016 et 2017), votre rapporteur constate une **amélioration de la trajectoire financière des régimes de base qui sont à l'équilibre depuis 2015**. Outre la réforme de 2010, ce retour à l'équilibre repose sur les hausses successives, décidées entre 2012 et 2014, du taux de cotisation vieillesse qui atteindra en 2017 le record de 17,75 % pour la seule assurance vieillesse, ce qui ne peut que peser sur le coût du travail alors que le chômage est à un niveau très élevé.

Il ne doit toutefois pas masquer la **persistance du déficit du FSV au niveau très élevé de 3,8 milliards d'euros en 2016 et 2017**. Si le transfert de la part du financement du minimum contributif actuellement réalisé par le FSV vers les régimes de base est une bonne mesure de gestion, ce PLFSS prévoit, cette année encore, une **baisse des ressources du fonds** allant à l'encontre de l'objectif d'assurer le financement suffisant des dispositifs de solidarité du système des retraites.

Face aux perspectives financières moins favorables que le Gouvernement ne veut bien le laisser entendre, **ce rapport dresse le bilan du quinquennat en matière de retraite**. Ce dernier tient en trois points: **une absence de réformes structurelles suffisantes, un dispositif -celui de la retraite anticipée pour carrière longue- désormais en perte de contrôle et la grande difficulté de mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P)**.

Si votre rapporteur ne déposera pas cette année d'amendement visant à relever l'âge légal de la retraite, il considère toujours qu'une **réforme durable des retraites reste à mener. Deux leviers doivent être actionnés en même temps** : le relèvement de l'âge légal au-delà de 62 ans et l'accélération de la hausse de la durée de cotisation à 43 ans. D'autre part, une révision des modes d'indexation des retraites semble nécessaire pour le rendre moins dépendant à la croissance et plus équitable entre les générations.

I. NON, LA BRANCHE VIEILLESSE N'EST PAS À L'ÉQUILIBRE !

La **situation financière des régimes de base se consolide**. Alors que la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 prévoyait un retour à l'équilibre des régimes de base pour 2016, la LFSS 2017 constate un léger excédent dès 2015. Cette évolution favorable ne doit pas masquer la persistance d'un déficit préoccupant du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Évolution des soldes de la branche vieillesse et du FSV de 2011 à 2020

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Régime général	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3	1,1	1,6	0,6	0,7	1,1
Tous régimes de base	- 7,9	- 6,1	- 3,6	- 0,8	0,2	1,2	1,6	0,4	0,1	0,1
FSV	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9	-3,8	-3,8	-2,6	-1,3	0,3
Total branche vieillesse	- 11,3	- 10,2	- 6,5	- 4,3	- 3,7	-2,6	-2,2	-2,2	-1,2	0,4

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

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE BASE S'AMÉLIORE DU FAIT ESSENTIELLEMENT DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010

1. Le solde des régimes de base est à l'équilibre depuis 2015 et devrait s'améliorer encore en 2017

Le PLFSS pour 2017 présente une trajectoire financière des régimes de base de retraite plus favorable que l'année passée pour la période 2015-2020.

- Attendu pour la première fois depuis 11 ans en 2016, le retour à l'équilibre des régimes de base est acté **dès 2015** par le présent PLFSS (article 1^{er}) avec un résultat positif de 200 millions d'euros malgré un déficit du régime général de 300 millions d'euros. Les niveaux de recettes et de dépenses des régimes de base sont en légère augmentation par rapport à 2014 en s'élevant respectivement à 223,8 et 223,6 milliards d'euros¹. Le montant des prestations de retraite servies par les régimes s'élève à 19,2 milliards d'euros (+1,7 % après +1,9 % en 2014), le reste des dépenses étant consacrées aux frais de gestion (qui représentent environ 2 % des dépenses).

¹ En 2014, les dépenses des régimes obligatoires de base s'élevaient à 219,9 milliards d'euros sur les 297 milliards d'euros de dépenses des régimes obligatoires de retraite de base et complémentaire (soit 13,9 % du PIB).

- **En 2016**, le retour à l'équilibre des régimes de base se consolide et s'accroît puisque leur solde devrait atteindre un montant de 1,2 milliard d'euros, le régime général connaissant lui aussi un excédent de 1,1 milliard d'euros (article 4). Les recettes (228,3 milliards d'euros) sont en plus forte hausse que les dépenses (227,1 milliards d'euros), principalement tirées par les dépenses de prestations en progression de 1,7 % comme en 2015 (pour un montant de 222,8 milliards d'euros).

- **En 2017**, le PLFSS prévoit une tendance similaire avec un excédent des régimes de base qui s'élèverait à 1,6 milliard d'euros correspondant à l'excédent du régime général¹ (articles 22 et 23), les autres régimes devant connaître une situation de strict équilibre. Les volumes de recettes et de dépenses suivent également des évolutions modérées pour s'établir respectivement à 232,2 et 230,6 milliards d'euros. Les prestations (en hausse de + 1,6 %) atteindront un montant de 226,4 milliards d'euros.

Il est à noter que l'annexe B du PLFSS pour 2017 fait état de prévisions améliorées pour les années 2018 et 2019. La LFSS pour 2016 prévoyait que les régimes de base seraient juste à l'équilibre en 2018 et afficheraient un déficit d'un milliard d'euros en 2019. Dans le présent projet de loi, l'année 2018 verrait un excédent de 400 millions d'euros, qui serait ramené à 100 millions d'euros en 2019. En 2020, le solde des régimes de base se maintiendrait à ce niveau.

Cette amélioration se fonde toutefois sur des hypothèses très optimistes de croissance de la masse salariale, sur laquelle s'appuient les cotisations : + 3,6 % en 2018, + 3,8 % en 2019 et + 4,1 % en 2020, contre + 1,6 % en 2015, + 2,6 % en 2016 et + 2,7 % en 2017.

La dégradation du solde des régimes de base entre 2018 et 2020, par rapport à 2017, s'explique par l'arrêt des hausses de cotisations vieillesse et la fin progressive du relèvement de l'âge légal, sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi du 20 janvier 2014², qui ne porterait ses fruits qu'après 2020.

2. Une situation qui profite encore pleinement de la réforme des retraites de 2010

Comme le constatait déjà l'année dernière votre rapporteur, les régimes de retraite de base bénéficient d'une conjoncture rare : **les recettes sont plus dynamiques que les dépenses.**

¹ Sur l'ensemble des prestations versées par les régimes de base, le régime général représente 50 % de leur montant. L'assurance vieillesse est la branche de la sécurité sociale au sein de laquelle le poids du régime général est le plus faible, ce qui explique l'importance de l'équilibre des autres régimes.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

a) Des recettes tirées par la hausse des cotisations décidées en 2012 et 2014 ainsi que par le dynamisme de la masse salariale

Contrairement aux prestations de retraite, **votre rapporteur regrette qu'aucun document synthétique global n'existe, ni dans les annexes du PLFSS, ni dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale¹, sur l'évolution et l'affectation des recettes aux régimes de base des retraites. La publication d'un tel document permettrait une meilleure information sur le poids de chacune des recettes (cotisations, CSG, autre prélèvements...) dans le financement des régimes de base et en particulier des différences entre les régimes du secteur privé et du secteur public.** Les commentaires ci-dessous ne concernent donc que le régime général.

Les **recettes de la Cnav progressent de façon dynamique** : + 3,9 % en 2015 (120,1 milliards d'euros), + 3,2 % en 2016 (124 milliards d'euros) et + 3 % en 2017 (126,5 milliards d'euros).

Ce dynamisme s'explique tout d'abord par les **hausse progressives des taux de cotisations** décidées par le décret du 2 juillet 2012 et la loi du 20 janvier 2014. En 2015 et 2016, la hausse annuelle de 0,2 point de ces taux contribue à près de la moitié de la hausse des recettes et a rapporté 1,1 milliard d'euros en plus. En 2017, la hausse plus modérée de 0,1 point des taux de cotisation ne permettra qu'une progression des recettes de 600 millions d'euros supplémentaires. Les taux de cotisation achèveront en 2017 leur progression et s'élèveront à 7,30 % pour la part salariale et 10,45 % pour la part patronale. Ce **taux record de cotisation vieillesse de 17,75 %** pèse lourdement sur les salaires et donc sur l'emploi².

La **progression de la masse salariale du secteur privé sous plafond** explique également la progression des recettes de cotisations sociales principalement en 2016 et 2017. Alors qu'elle n'avait été que de 1,5 % en 2015 (soit un niveau identique qu'en 2014), elle s'élève à 2,6 % en 2016 et pourrait atteindre 2,7 % en 2017.

Les recettes tirées des contributions, impôts et taxes évoluent également entre 2015 et 2017 au gré des modifications d'affectation de recettes entre les différents organismes de sécurité sociale dont les rapports législatifs sur les PLFSS successifs tiennent la chronique détaillée³.

¹ Dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2016, il existe en effet une fiche (1.1) traitant de l'évolution de l'ensemble des recettes des régimes de sécurité sociale et une autre traitant des prestations des régimes de retraite de base. Aucune toutefois n'analyse les recettes de tous les régimes de base dans leur ensemble.

² Voir le bilan du quinquennat en matière de retraites *infra*, II-A.

³ Voir par exemple le commentaire de l'article 15 du PLFSS pour 2016 ou cette année encore le commentaire de l'article 20 du PLFSS pour 2017...

Il convient de noter ici le **poids très important des transferts du FSV à la Cnav**, cette dernière percevant à ce titre en 2016 et 2017 près de 18 milliards d'euros, soit un montant supérieur à l'ensemble des contributions sociales, impôts et taxes divers qui lui sont affectés (environ 15 milliards d'euros). Le montant de ces transferts s'explique aux deux-tiers par la **prise en charge des cotisations retraite des personnes au chômage** (environ 11 milliards d'euros).

b) Des prestations subissant des vents contraires

Deux facteurs structurels de long terme, liés à la génération du « baby-boom », expliquent la pression à la hausse pesant actuellement sur les dépenses de retraite : la **dégradation du ratio démographique**¹, passé au sein du régime général de 1,6 entre 2003 et 2005 à 1,3 entre 2013 et 2015 et « **l'effet noria** », qui qualifie la croissance de la pension moyenne des retraités hors revalorisation liée aux carrières plus favorables et à la participation plus active des femmes au marché du travail pour cette génération. L'effet noria contribue à lui seul à plus d'un quart de l'évolution à la hausse des droits propres de retraite.

Cette hausse structurelle des dépenses de retraite est actuellement **modérée par la faiblesse de l'inflation** sur laquelle ces dernières sont indexées. En 2015, la contribution de l'effet revalorisation à l'évolution des pensions a été de 0,025 point en raison d'une part, de l'absence de revalorisation au 1^{er} octobre 2014 et d'autre part, d'une revalorisation de 0,1 % au 1^{er} octobre 2015 qui n'a donc eu qu'un effet sur le dernier trimestre. En 2016², l'effet revalorisation est également faible, se limitant à 0,075 point (effet de la revalorisation de 2015 sur les trois-quarts de l'année) et à l'absence de revalorisation décidée au 1^{er} octobre 2016. En 2017, le Gouvernement prévoit une remontée de l'inflation progressive qui justifierait une revalorisation des pensions de 0,6 % au 1^{er} octobre 2017. L'effet revalorisation pèsera cependant plus sur les dépenses de l'année 2018.

Au-delà de ces facteurs structurels et conjoncturels, les dépenses de retraite sont **soumises à deux vents contraires**.

À la baisse, le **relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans et de l'âge d'annulation de la décote à 67 ans décidé en 2010**³ continue de ralentir l'évolution de la population retraitée et **contribue puissamment à l'équilibre actuel des régimes de base**. En 2015, les flux de départ à la retraite (607 000) ont diminué de 7 % par rapport à 2014, en lien avec la montée en charge de la réforme de 2010. En 2016 et 2017, la commission des comptes de la sécurité sociale prévoit que ce dispositif aura un effet encore plus marqué et engendrerait **des économies estimées à 5,9 milliards d'euros par an**, sur le seul champ de la Cnav.

¹ Rapport du nombre de cotisants au nombre de pensionnés.

² Les règles de revalorisation ont été modifiées par la LFSS pour 2016 : les pensions ne sont désormais plus revalorisées à partir d'une prévision d'inflation pour l'année en cours (corrigée de l'erreur de prévision au titre de l'année précédente) mais sur la base de l'inflation constatée entre le mois d'août de l'année n-1 et le mois de juillet de l'année n.

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Votre rapporteur insiste sur l'effet de cette mesure, qui s'est également appliquée aux catégories sédentaires de la fonction publique.

L'impact de 5,9 milliards d'euros sur la seule Cnav, qui ne représente que 50 % des dépenses de la branche, doit être revalorisé en tenant compte de l'effet du relèvement de l'âge légal sur les autres régimes de base y compris ceux du secteur public et sur les régimes complémentaires.

En se félicitant du retour à l'équilibre des régimes de base, le Gouvernement actuel bénéficie donc d'un véritable effet d'aubaine.

À la hausse en revanche, **l'élargissement déraisonnable du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (RACL) par le décret de 2012¹ pèse très lourdement sur les dépenses des régimes.** Il gonfle en effet le flux de départs à la retraite annuelle, les départs anticipés représentant à eux seuls aujourd'hui plus d'un quart des flux de départs à la retraite (**228 000 en 2015, 260 000 en 2016 et 297 000 en 2017**).

Son coût devient exponentiel : **2,4 milliards d'euros en 2015, 2,7 milliards d'euros en 2016 et 3,2 milliards d'euros en 2017 au point qu'un risque de perte de contrôle n'est pas exclu².**

À compter de 2017, **la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés³ (LURA)**, instaurée par la réforme des retraites de 2014, devrait conduire à **une légère augmentation des dépenses de retraites.** En effet, un assuré qui aurait cotisé dans plusieurs de ces régimes alignés ne sera plus considéré comme « polypensionné » et bénéficiera donc, ce qui n'est que justice, d'un montant de retraite supérieur à celui qu'il aurait perçu avant la réforme, puisque sa carrière sera prise dans sa globalité et non plus au prorata des années passées dans chacun des régimes.

B. LA PERSISTANCE PRÉOCCUPANTE DU DÉFICIT DU FSV DÉSÉQUILIBRE DURABLEMENT LA BRANCHE VIEILLESSE

D'après les tableaux d'équilibre de ce PLFSS, le déficit du FSV demeure à un niveau très élevé, de **3,9 milliards d'euros en 2015** et de **3,8 milliards d'euros en 2016**. Malgré les mesures prévues par l'article 20, le solde du FSV demeurera fortement dégradé **en 2017 avec un déficit de 3,7 milliards d'euros.**

Ce dernier représentera en 2017 à lui seul près de l'intégralité du déficit de la sécurité sociale hors transfert (- 4,1 milliards d'euros) et demeure donc pour votre rapporteur un sujet de préoccupation majeur.

¹ Décret n° 2012-847 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

² Pour une analyse plus détaillée de ce dispositif, voir infra le bilan du quinquennat en matière de retraite, II-A.

³ Les régimes alignés sont les régimes ayant adopté depuis la loi Royer de 1973 des règles identiques au régime général pour le calcul des droits à la retraite : régime des salariés agricoles (MSA salariés et, des artisans et commerçants (RSI), dont l'article 33 du PLFSS pour 2017 parachève la fusion.

1. Un déficit qui demeure très élevé, une dette de 11 milliards d'euros à l'horizon 2020 non reprise par la Cades

Dans une approche consolidée de la branche vieillesse, **l'amélioration de la situation financière des régimes de base ne suffit pas à combler le déficit du FSV.**

Les charges du Fonds de solidarité vieillesse

Créé en 1993, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale et du ministère chargé du budget.

Il assure le financement d'avantages vieillesse non contributifs par le biais de transferts aux régimes d'assurance vieillesse de base. Relevant de la solidarité nationale, ces avantages sont financés au moyen de ressources fiscales qui sont affectées au fonds.

Les **charges** du FSV (20,1 milliards d'euros en 2016) se répartissent entre :

- des prises en charge de **cotisation** au titre de périodes validées gratuitement par les régimes de base (environ 13 milliards d'euros en 2016), principalement au titre du chômage (y compris Agirc-Arrco) mais également du service national ou depuis 2015 des périodes de stage et de formation professionnelle des chômeurs ;

- des prises en charge de **prestations** (6,7 milliards d'euros en 2016), au premier rang desquelles le minimum vieillesse et les majorations de pension pour enfants ou pour conjoint à charge.

Votre rapporteur a documenté, dans un rapport récent¹, la perte de lisibilité progressive du FSV liée aux élargissements successifs de ses missions ainsi que la très forte instabilité de ses ressources, devenues depuis 2001 largement insuffisantes.

En 2015, le déficit du FSV s'est accentué de 400 millions d'euros par rapport à 2014, en raison de la diminution du produit des recettes qui lui étaient affectées. La principale dépense, la prise en charge des cotisations retraite pour les périodes de chômage (11 milliards d'euros), avait pourtant diminué dans un contexte de progression du nombre de chômeurs : l'assiette de calcul des périodes de chômage a en effet été alignée sur une assiette correspondant à un temps de travail de 35 heures par semaines, et non plus 39 heures, ce qui a permis de diminuer de 8,5 % la dépense forfaitaire du FSV alors qu'elle aurait progressé de 2 % spontanément, d'après la commission des comptes de la sécurité sociale.

¹ Rapport d'information fait au nom de la Mecss du Sénat sur l'avenir du Fonds de solidarité vieillesse, Catherine Génisson et Gérard Roche, juin 2016.

**Les règles de calcul, en 2016, des prises en charge de cotisations
par le FSV pour les « périodes assimilées » au titre du chômage**

Assiette annuelle forfaitaire [90 %¹ Smic x 1820h (durée annuelle du travail sur la base de 35 heures hebdomadaires) x taux de cotisation d'assurance vieillesse de base (en 2016 : 17,65 %, en 2017 : 17,75 %)]

X

Nombre de chômeurs selon le FSV [nombre de chômeurs indemnisés (communiqué par Pôle emploi et calculé en moyenne annuelle des effectifs en fin de mois) + 29 % du nombre de chômeurs non indemnisés]

Votre rapporteur insiste sur le poids conséquent de cette dépense « chômage » dans les dépenses du FSV et rappelle qu'avec les mécanismes d'indexation de cette dépense à la fois sur le SMIC et sur les taux de cotisation, **une baisse du nombre de chômeurs n'entraîne pas automatiquement une baisse de la dépense. Il est toutefois communément admis qu'une baisse du taux de chômage en dessous de 8 % de la population active pourrait conduire à supprimer le déficit du FSV.**

L'année 2016 a été marquée par un **bouleversement de la structure de financement du FSV**² pour tenir compte de l'arrêt « de Ruyter »³ de la Cour de justice de l'Union européenne. Le compte du FSV est désormais divisé en trois sections (voir la présentation du compte *infra*) dont la première et principale regroupe les seules dépenses de solidarité nationale qui peuvent être financées par les prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Le FSV est le principal affectataire des produits de CSG et des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de placement mais il a perdu en contrepartie la CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement ainsi qu'un ensemble d'autres recettes. Le FSV est donc dépendant de l'évolution du produit global des revenus du capital dont la volatilité peut être forte d'une année sur l'autre comme le montre le graphique ci-dessous établi par la direction de la sécurité sociale. **Votre rapporteur demeure donc très circonspect sur la progression affichée des prévisions de recettes sur la période 2018-2020** (voir ci-dessous).

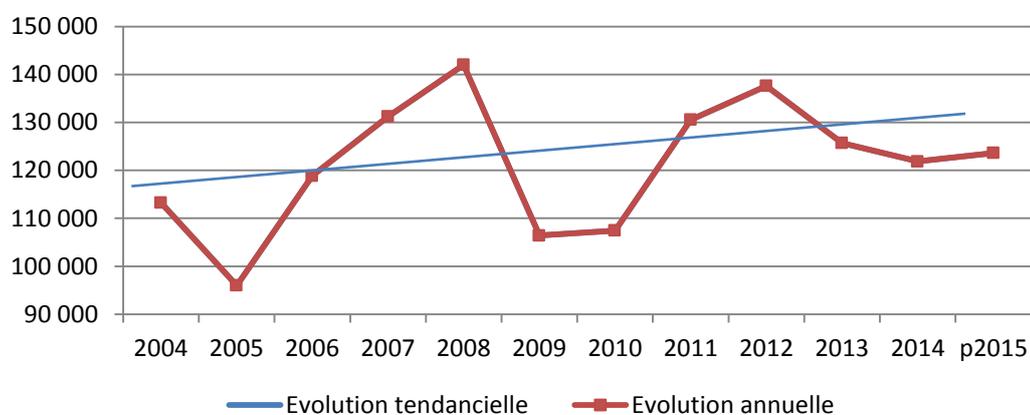
Cette modification du panier de recettes du FSV **en 2016** a toutefois maintenu un niveau de déficit conséquent (**- 3,8 milliards d'euros**).

¹ L'analyse plus précise des taux de réfaction fait l'objet d'une demande de rapport du Gouvernement au Parlement de la part de votre rapporteur (voir le commentaire de l'article additionnel avant l'article 56 – tome VII du rapport sur le PLFSS).

² Intervenu dans la LFSS pour 2016.

³ Cette décision juge contraire au droit communautaire le fait que la France soumette à des prélèvements sociaux (CSG, cotisations, prélèvement social...) les revenus du capital de ressortissants d'un État-membre de l'Union européenne qui ne seraient pas affilié à la sécurité sociale française.

Évolution des recettes tirées des prélèvements sociaux sur les revenus du capital



En **2016**, les charges du FSV diminueraient de 1 % en raison, d'une part, de la stabilité de la dépense chômage liée aux régularisations négatives (au profit du FSV) des effectifs de chômeur comptabilisés en 2014 et 2015 et d'autre part, de la baisse de la dépense liée au minimum vieillesse (- 1,4 %) liée à la baisse tendancielle des effectifs de bénéficiaires et au très faible niveau de revalorisation de cette allocation en moyenne annuelle (+ 0,1 % après + 0,9 % en 2015).

En **2017**, les charges de la section de solidarité nationale du Fonds devraient à l'inverse progresser de 1,4 % en raison du contrecoup des régularisations négatives intervenues en 2016. En revanche, le présent PLFSS prévoit une nouvelle modification dans la structure des dépenses et des recettes du FSV en supprimant les sections 2 et 3 et le transfert aux régimes de base du financement de l'intégralité du minimum contributif. Cette mesure aura paradoxalement peu d'effet sur le déficit du FSV, comme il sera analysé ci-dessous, puisque ce dernier devrait se maintenir à 3,7 milliards d'euros.

Par ailleurs, entre 2011 et 2016, le déficit annuel du FSV était repris par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), ce qui évitait au Fonds de porter un déficit cumulé, financé par l'Acoss. Afin de pallier le risque d'exposer à la remontée des taux d'intérêt le stock de dette sociale que l'Acoss portait dans l'attente d'un transfert de son financement par la Cades, la LFSS pour 2016 a prévu d'épuiser le plafond global de reprise de dette sociale par la Cades. Si cette décision permet à court terme d'optimiser la gestion de la dette sociale, elle ouvre toutefois **une période d'incertitude pour le FSV quant au portage de sa dette prévisionnelle à partir de 2016**.

D'après les prévisions communiquées, le déficit cumulé du FSV à l'horizon 2020 s'élèverait à plus de 11 milliards d'euros et demeurera à ce stade dans le bilan du Fonds.

Le Gouvernement considère-t-il que les excédents des régimes de base suffiront à combler le déficit cumulé du FSV ou juge-t-il nécessaire d'augmenter le plafond de reprise de dette sociale de la Cades au risque de repousser une nouvelle fois sa durée de vie ? Aucune réponse n'a pu être apportée aux interrogations de votre rapporteur.

2. Le FSV, une nouvelle fois malmené par le PLFSS

a) *Deux mesures de clarification donnant une suite favorable aux préconisations du rapport de la Mecss du Sénat sur le FSV*

Votre rapporteur se félicite de deux mesures de clarification prises dans ce PLFSS et qui reprennent les préconisations de son rapport sur l'avenir du FSV.

La première consiste en l'**intégration d'une rubrique « FSV » dans les tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et dans celui du régime général de sécurité sociale¹**. Elle permet aux parlementaires de délibérer sur un solde consolidé des régimes de base et du régime général de sécurité sociale et met un terme à la présentation des comptes de la sécurité sociale « hors FSV » qui n'avait pas véritablement de pertinence.

La seconde prévoit le **transfert progressif** du financement de **l'intégralité du minimum contributif** aux régimes de base.

Le minimum contributif (Mico)

Le Mico (art. L. 351-10 du code de la sécurité sociale) s'adresse aux **travailleurs**, ressortissants du régime général, du régime des salariés agricoles et du régime social des indépendants², **ayant cotisé pendant tout ou partie de leur carrière sur la base de revenus modestes**.

Il constitue un **complément visant à porter la pension du bénéficiaire** à un montant plafonné, depuis le 1^{er} janvier 2016, à **1 135,73 euros**. Le montant de la pension calculée sur la base des droits de l'assuré est complété par le versement du Mico pour atteindre ce minimum de pension.

Les conditions pour en bénéficier : avoir atteint l'âge légal (60 à 62 ans pour les générations nées entre 1950 et 1973) ou l'âge du taux plein (65 à 67 ans) et avoir effectué une carrière complète (soit de 160 à 170 trimestres validés).

Nombre de bénéficiaires : 6 millions de personnes en 2011 dont 4,9 pour le régime général (soit plus du tiers de la population des retraités) pour un coût de 7 milliards d'euros (dont 3,5 milliards financés par l'intermédiaire du FSV depuis 2011).

¹ Voir les articles 1^{er}, 4, 22 et 23 de ce projet de loi.

² Un dispositif comparable existe au sein des régimes de la fonction publique (le minimum garanti) et du régime des exploitants agricoles (la pension minimale de référence).

La loi de 2010 portant réforme des retraites avait chargé le FSV du financement d'une part du Mico, ce qui avait contribué à la perte de lisibilité du fonds. **Le Mico est en effet un dispositif hybride au regard de la distinction entre les domaines contributif (à la charge des régimes de base gérés par les partenaires sociaux) et non contributif (relevant de la solidarité nationale dont l'État a la responsabilité)** puisque ses bénéficiaires se distinguent nettement de ceux du minimum vieillesse en ce qu'ils ont contribué tout ou partie de leur carrière aux régimes de base.

La LFSS pour 2011 avait fixé le montant forfaitaire financé par le FSV à 3,5 milliards d'euros (3 milliards d'euros pour la Cnav, 400 millions pour la MSA et 100 millions d'euros pour le RSI). La LFSS pour 2015 avait finalement prévu que le FSV finance les régimes à hauteur d'une fraction de 50 % de son coût réel, ce qui représentait en 2016 un montant de 3,5 milliards d'euros.

À la suite de l'arrêt « de Ruyter » et en raison du caractère hybride du Mico, la LFSS pour 2016 a fait figurer cette dépense au sein de la nouvelle section 2 du compte du FSV, qui ne pouvait pas être couverte par les recettes tirées des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (voir la présentation du compte du FSV). Cette section est d'ailleurs largement déficitaire puisqu'elle supporte une charge de 3,5 milliards d'euros et qu'elle n'est abondée que par 600 millions d'euros de recettes environ.

Le rapport de la Mecss du Sénat préconisait un recentrage des missions du FSV autour des seuls dispositifs de la section 1 à savoir les dépenses de solidarité nationale. Il prévoyait ainsi **la suppression de la section 2 du fonds à la fois en dépenses¹ et en recettes afin de faire porter le financement du Mico par les seuls régimes de base.**

L'article 20 du présent projet de loi prévoit cette suppression : **de façon progressive pour les dépenses**, à raison d'un milliard d'euros en 2017², 780 millions d'euros en 2018 et 940 millions d'euros en 2020, **mais immédiate pour les recettes** qui sont affectées aux régimes de base.

Votre rapporteur se félicite de ce transfert qui répond à l'objectif de transparence mis en exergue par le rapport de la Mecss : le déficit du FSV traduit un problème de financement de la branche vieillesse qui doit être porté directement par les régimes de base.

¹ En plus du Mico, y figure également la majoration de pension pour conjoint à charge.

² Qui correspond selon l'étude d'impact de l'article 20 à la somme d'une fraction des dépenses du Mico et de la totalité des majorations pour conjoint à charge.

FSV : PRESENTATION DES COMPTES PREVISIONNELS 2016 A 2020 PAR SECTION EN M€					
<u>APRES MESURES DU PLFSS</u>					
(hors section 3 - dispositif parents de 3 enfants)					
SECTION 1 : OPERATIONS DE SOLIDARITE	2016	2017	2018	2019	2020
CHARGES DE SOLIDARITE	17 146	17 274	17 366	17 382	17 345
Au titre du service national	28	28	28	29	29
Au titre du chômage régimes de base	11 215	11 287	11 301	11 196	11 016
Au titre du chômage régimes complémentaires	353	375	380	382	379
Au titre de la maladie	1 631	1 729	1 763	1 814	1 873
Au titre des stagiaires	237	240	243	248	254
Au titre des apprentis	94	95	96	98	101
<i>Sous-total Prise en charge de cotisations</i>	<i>13 557</i>	<i>13 755</i>	<i>13 811</i>	<i>13 767</i>	<i>13 653</i>
Au titre du minimum vieillesse	3 099	3 091	3 119	3 168	3 232
Majoration pour enfants	0	0	0	0	0
Autres charges techniques (frais MV)	56	56	57	57	57
<i>Sous-total Prises en charge de prestations de solidarité</i>	<i>3 155</i>	<i>3 147</i>	<i>3 176</i>	<i>3 225</i>	<i>3 289</i>
ANV, remises/annul/créances sur produits	74	0	0	0	0
FAR et dégrèvements	359	371	377	389	403
Charges de gestion courante (gestion administrative)	1	1	1	1	1
<i>Sous-total charges diverses</i>	<i>434</i>	<i>372</i>	<i>378</i>	<i>390</i>	<i>403</i>
PRODUITS AFFECTES SECTION 1	16 330	16 021	16 465	17 018	17 634
CSG sur revenus du patrimoine et des placements	9 513	9 565	9 830	10 161	10 529
Prélèvement social s/revenus du capital	4 193	3 929	4 039	4 176	4 326
Prélèvement solidarité s/revenus du capital	2 503	2 519	2 588	2 674	2 771
Annulation de charge sur exercice antérieur	70	0	0	0	0
Produits financiers et divers	51	8	8	8	8
SOLDE DE LA SECTION 1	-816	-1 253	-901	-364	288
SECTION 2	2016	2017	2018	2019	2020
CHARGES AUTRES PRESTATIONS	3 516	2 479	1 705	937	0
Majoration pour conjoint à charge	36	0	0	0	0
Minimum contributif	3 477	2 479	1 705	937	0
<i>Sous-total Prises en charge autres prestations</i>	<i>3 513</i>	<i>2 479</i>	<i>1 705</i>	<i>937</i>	<i>0</i>
ANV, remises/annul/créances sur produits	0	0	0	0	0
Frais d'assiette et de recouvrement	3	0	0	0	0
Dotations aux provisions	0	0	0	0	0
Charges de gestion courante (gestion administrative)	0	0	0	0	0
<i>Sous-total charges diverses</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
PRODUITS AFFECTES SECTION 2	618	0	0	0	0
Contrib. s/avantages retraite+pré retraite	225	0	0	0	0
Redevance fréquences (licence UMTS)	37	0	0	0	0
Taxe sur les salaires	342	0	0	0	0
Autres (déshér.)	15	0	0	0	0
SOLDE DE LA SECTION 1	- 2 898	- 2 479	- 1 705	- 937	0
SOLDE SECTION 1 + 2	- 3 715	- 3 732	- 2 605	- 1 301	288
Déficit cumulé non repris par la CADES	- 3 715	- 7 447	- 10 052	- 11 353	- 11 065

b) Deux dispositions plus contestables

L'article 20 du PLFSS pour 2017 prévoit également une diminution de la fraction du produit du prélèvement social sur les revenus du capital affectée au FSV au profit de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Cette mesure vise à lui compenser d'une part, la perte de la fraction du droit de consommation sur les tabacs dont elle est actuellement affectataire et d'autre part, à lui permettre de prendre en charge le transfert de la part « État » du financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à hauteur de 58 millions d'euros.

La part du FSV dans les recettes du prélèvement social sur les revenus du capital passerait ainsi de 3,35 % à 3,12 %, ce qui aurait pour conséquence une **perte nette** de recettes de 286 millions d'euros en 2017. **Au vu de la situation financière du FSV, cette mesure apparaît contestable et ce d'autant plus qu'elle se conjugue avec le transfert immédiat des recettes de la section 2 aux régimes de base** alors même que les charges du Mico ne seront transférées que progressivement. **Ceci explique que le déficit du FSV en 2017 se maintiendrait à 3,7 milliards d'euros, malgré la baisse de plus de 1 milliard d'euros de charges liées au Mico.**

Cette mesure de transfert est présentée comme permettant le retour à l'équilibre du FSV en 2020. Votre rapporteur constate qu'au regard des prévisions du Gouvernement, **le retour à l'équilibre est surtout le fait d'une hausse très opportune des prévisions de produits tirés des prélèvements sur les revenus du capital** dont on sait la très forte volatilité. Dans une réponse apportée à votre rapporteur lors de ses travaux pour la Mecss, la direction de la sécurité sociale avait estimé que sur la période 2004-2015, la dynamique moyenne annuelle du rendement des prélèvements sur le capital était de 1,8 %. Or, les prévisions communiquées par le Gouvernement font état d'une progression des recettes de 2,77 % en 2018, de 3,35 % en 2019 et de 3,61 % en 2020... **La crédibilité de ces prévisions de recettes est manifestement sujette à caution ce qui doit conduire à la plus grande précaution quant à cette projection d'un retour à l'équilibre du FSV en 2020.**

La deuxième décision que regrette votre rapporteur consiste en la **suppression de la troisième section du compte du FSV.** Créé à la suite de la réforme des retraites de 2010, elle devait à l'origine retracer les versements aux différents régimes des sommes, mises en réserve par le FSV pour compenser le maintien du départ à la retraite sans décote à 65 ans pour les parents de trois enfants ou les parents d'enfants handicapés. Les produits affectés à cette section¹ ont permis **d'accumuler pour 886 millions d'euros de réserve**, un montant qui était beaucoup trop important au regard des charges réelles de cette section. Ce dispositif ne devrait entraîner en effet des dépenses qu'autour de 250 à 300 millions d'euros.

¹ Depuis 2011 : 0,5 point de forfait social et 0,2 point des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Au titre de l'année 2016, un décret prévoira un prélèvement de 10 millions d'euros pour faire face aux premières dépenses, le régime général se chargeant de financer les 40 millions d'euros de dépenses prévus en 2017 et celles des années à venir.

La suppression de la section 3 a surtout été décidée pour transférer le montant restant de ses réserves - soit 876 millions d'euros - vers la branche maladie afin d'alimenter le fonds de roulement du nouveau fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique, créé par l'article 49 de ce projet de loi.

Si le besoin de financement des médicaments et traitements innovants n'est pas à démontrer, **votre rapporteur déplore cette décision qui vise à priver le FSV de ressources nécessaires pour assumer ses charges.**

Elle s'inscrit par ailleurs dans une longue série de décisions modifiant les ressources du FSV révélatrice de ce que votre rapporteur à qualifier « *d'indéniable inventivité en matière de "plomberie" financière* » des administrations sociales.

Votre rapporteur maintient la préconisation qu'il avait formulée dans son rapport quant à la nécessité de stabiliser les recettes du FSV.

II. FACE AU MAIGRE BILAN DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE RETRAITE, LA NÉCESSITÉ D'ENVISAGER UNE RÉFORME DURABLE

Le retour à l'équilibre de la branche vieillesse (régimes de base + FSV) à l'horizon 2020 repose donc à la fois sur un effet d'aubaine pour le Gouvernement, qui bénéficie pleinement de la réforme des retraites de 2010, et sur des prévisions macroéconomiques peu réalistes (hausse de la masse salariale et progression des recettes des prélèvements sociaux sur les revenus du capital). **Le Gouvernement est d'autant moins habilité à se prévaloir de ce résultat que son bilan en matière de retraite est maigre.**

A. LE BILAN DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE RETRAITE EST FAIBLE

1. L'absence de mesure structurelle sur les régimes de base contraste avec les décisions courageuses des partenaires sociaux prises sous ce quinquennat pour les régimes complémentaires

a) Ce quinquennat se caractérise par une absence de mesures structurelles suffisantes en matière de retraite

Deux décisions ont été prises, au cours de ce quinquennat, pour assurer à l'horizon 2020, l'équilibre de la branche vieillesse et du FSV : des hausses très contestables des taux de cotisation vieillesse et un allongement, insuffisant dans son calendrier de montée en charge, de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein.

- **Les hausses des taux de cotisation vieillesse des employeurs et des salariés** ont été décidées par le décret du 2 juillet 2012 et la loi du 20 janvier 2014 dans les conditions résumées dans le tableau suivant :

Les hausses de cotisations vieillesse prévues par le décret de 2012 et par la loi de 2014

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de cotisation salariale	6,75 %	6,85 %	7,05 %	7,15 %	7,25 %	7,30 %
Dont effet décret de juillet 2012	-	0,10 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	-
Dont effet réforme 2014	-	-	0,15 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
Taux de cotisation patronale	9,90 %	10,00 %	10,20 %	10,30 %	10,40 %	10,45 %
Dont effet décret de juillet 2012	-	0,10 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	-
Dont effet réforme 2014	-	-	0,15 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
Impact hausses de taux en Md€	-	0,9	2,0	1,0	1,0	0,6
Dont effet décret de juillet 2012	-	0,9	0,5	0,5	0,5	-
Dont effet réforme 2014	-	-	1,5	0,5	0,5	0,6

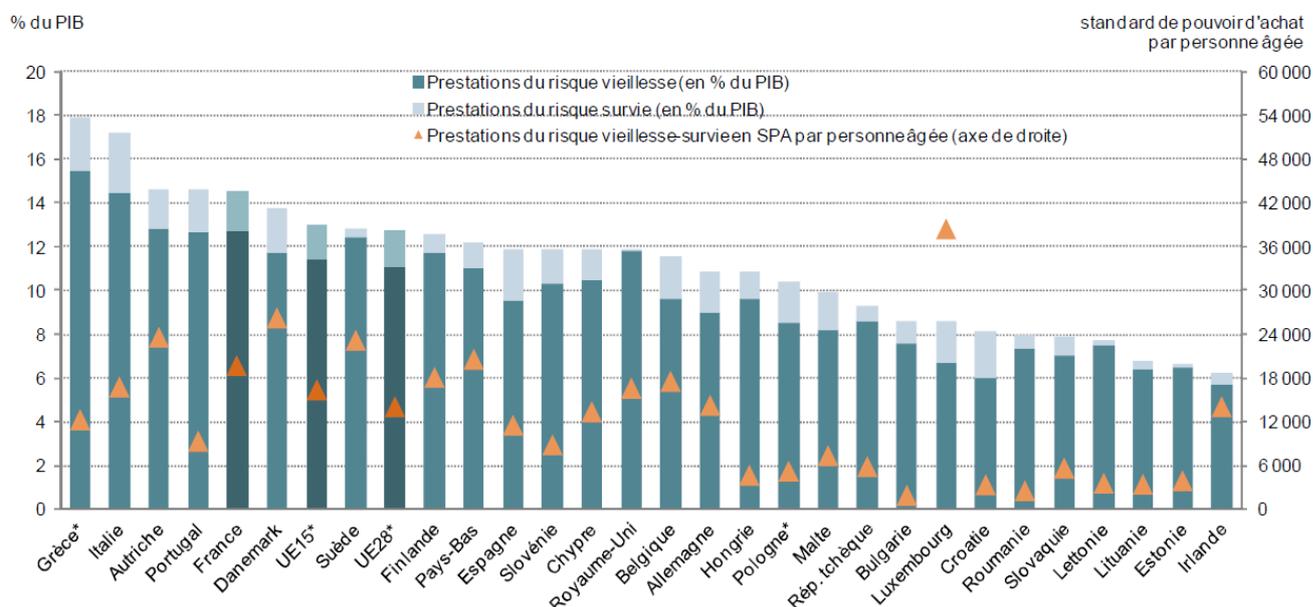
Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2014

Entre 2012 et 2014, le taux global de cotisation vieillesse pour les régimes de base sur les salaires sera donc passé de 16,65 % à 17,75 %. En 2017, cette hausse de taux représentera un effort supplémentaire pour les entreprises et les salariés de 600 millions d’euros. Ce choix apparaît aux yeux de votre rapporteur **doublement contestable** :

- **il pèse d’une part fortement sur les salaires et donc sur l’emploi.** Certes, cette mesure s’est accompagnée de diverses diminutions d’imposition pour les entreprises mais elle concentre sur les salaires l’essentiel du financement de la branche vieillesse et épuise pour les autres branches ou de nouveaux risques (comme celui de la dépendance) les capacités de recourir aux cotisations ;

- **il ne permet pas, d’autre part, de ralentir l’augmentation continue de la part des retraites dans le PIB** qui a atteint, en France, en 2014 un record de 13,9 %. Comme le montre le graphique ci-dessous, cette part est l’une des plus élevée en Europe et s’explique principalement par la part de la population en âge d’être retraitée ainsi que par le montant moyen de pension, exprimée en standard de pouvoir d’achat sur le graphique (les triangles) parmi les plus favorables également en Europe.

Montant des prestations de protection sociale couvrant le risque « vieillesse-survie » dans les pays de l’UE en 2013



Source : DREES-CPS pour la France ; Eurostat-Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) pour les autres pays. * Données 2012 pour la Grèce. Moyenne UE calculée sur la dernière année disponible.

Ce chiffre souligne la nécessité, au regard de l’augmentation de l’espérance de vie, de prévoir des mesures efficaces et rapides visant à **retarder l’entrée dans la retraite pour diminuer les dépenses et non à équilibrer le système des retraites en augmentant les recettes.**

• La **mesure d’allongement de la durée d’assurance**, prévue par la réforme de 2014, n’a pour l’instant apporté aucune économie supplémentaire à la branche vieillesse et s’avère trop timide dans son calendrier de montée en charge.

Prévu à l’article 2 de la loi du 20 janvier 2014, l’allongement de la durée d’assurance d’un trimestre tous les trois ans entre 2020 et 2035 permet de porter cette durée de 41,5 ans pour la génération née en 1956 à 43 ans pour la génération née en 1973 selon l’évolution suivante :

**Évolution des bornes d’âge et de la durée d’assurance
requisse pour une pension à taux plein selon le droit en vigueur**

Date de naissance	Age d’ouverture des droits	Durée d’assurance pour le taux plein	Age d’annulation de la décote
Avant 1949	60 ans	160 trimestres	65 ans
1949		161 trimestres	
1950		162 trimestres	
Entre le 1 ^{er} janvier et le 30 juin 1951		163 trimestres	
Entre le 1 ^{er} 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, 1956 et 1957	62 ans	166* trimestres (41,5 annuités)	67 ans
1958, 1959 et 1960		167 trimestres (41,75 annuités)	
1961, 1962 et 1963		168 trimestres (42 annuités)	
1964, 1965 et 1966		169 trimestres (42,25 annuités)	
1967, 1968 et 1969		170 trimestres (42,5 annuités)	
1970, 1971 et 1972		171 trimestres (42,75 annuités)	
À partir de 1973		172 trimestres (43 annuités)	

Cette mesure s’est en réalité inscrite **dans le prolongement du dispositif instauré par les réformes de 2003 et 2010**. Ce dernier prévoyait un mécanisme de révision annuelle, par décret, de la durée d’assurance en fonction de la hausse de l’espérance de vie¹.

¹ La durée d’assurance nécessaire pour bénéficier d’une pension de retraite au taux plein devait évoluer de manière à maintenir constant, jusqu’en 2020, le rapport constaté en 2003 entre cette durée et la durée moyenne de retraite (1,79).

Ces règles d'évolution de la durée d'assurance ne permettaient cependant pas de répondre aux enjeux de pérennité financière et de lisibilité du système de retraite. La réforme de 2014 inscrit dans la loi la durée nécessaire à l'obtention du taux plein pour les générations nées à partir de 1958. Si elle permet une meilleure lisibilité du système, **elle s'avère en revanche insuffisante au niveau du rythme d'augmentation retenu (un trimestre tous les trois ans).**

Ce rythme reste en effet très en dessous du rythme d'augmentation de l'espérance de vie qui s'est élevée, entre 2005 et 2015¹, à environ cinq trimestres pour les femmes (+ 1,2 année) et 9 trimestres pour les hommes (+ 2,2 ans). De plus, cette mesure fait porter l'effort principalement sur les jeunes générations alors même qu'elles bénéficieront d'un niveau de retraite plus faible que celui de la génération du baby-boom moins concernée par le chômage. Enfin, cette mesure n'apportera à court terme que de faibles économies : actuellement, les deux-tiers des assurés d'une génération donnée partant à la retraite disposent de l'ensemble de leurs trimestres et liquident donc leur droit sitôt atteint l'âge légal.

• Enfin, **aucune mesure de convergence supplémentaire entre les régimes de retraite du secteur privé et du secteur public n'a été prise**². Alors que la réforme de 2003 avait fait converger les durées d'assurance et que le Gouvernement précédent avait entrepris une réforme des régimes spéciaux de retraite, le Gouvernement actuel n'a en rien contribué à l'effacement des différences entre les deux secteurs.

Votre rapporteur est plus particulièrement sensible à trois enjeux sur lesquels le Gouvernement n'a pas avancé pendant cinq ans :

- si les taux de remplacement (rapport entre le dernier salaire et la première pension) entre les salariés du privé et les fonctionnaires sont relativement équivalents³, **les taux de rendement** (rapport entre le montant des cotisations et la pension perçue) **demeurent eux très inégalitaires**, puisque l'assiette de cotisation des fonctionnaires n'inclut que leur traitement indiciaire, les primes n'étant pas prises en compte ;

- de plus, comme l'indique le dernier avis du comité de suivi des retraites, « **l'impossibilité de comparer les règles des fonctions publiques avec celles des salariés du privé (...), nuit au sentiment de juste partage des efforts, censés pourtant sous-tendre l'esprit des régimes de retraite par répartition** »⁴ ;

- enfin, rien n'a été fait non plus concernant **les régimes spéciaux de retraite** qui nécessitent chaque année une dépense de 6 milliards d'euros au titre de la subvention d'équilibre versée par l'État dans le cadre de la loi de finances.

¹ Bilan démographique 2015, Institut national de la statistique et des études économiques, janvier 2016.

² Comme le montre le rapport thématique de la Cour des comptes, Les pensions de retraite des fonctionnaires, octobre 2016.

³ Lettre du COR, « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », septembre 2015.

⁴ Troisième avis du Comité de suivi des retraites, 11 juillet 2016.

b) Une absence de mesures structurelles courageuses qui contraste avec celles prises par les partenaires sociaux en matière de retraite

Ce quinquennat a toutefois été marqué par des accords courageux entre les partenaires sociaux visant à assurer la pérennité financières des régimes de retraite complémentaires des salariés du secteur privé, Agirc-Arrco. Deux accords ont été signés, les 13 mars 2013 et 30 octobre 2015, permettant de repousser au-delà de 2035 l'extinction des réserves financières.

L'accord AGIRC-ARRCO du 13 mars 2013

- sous-indexation des retraites complémentaires d'un point en dessous de l'inflation pendant 3 ans ; en cas d'inflation inférieure à 1 %, maintien du montant des pensions (clause plancher) ;

- hausse des cotisations de retraite complémentaire de 0,1 % en 2014 et de 0,1 % supplémentaire en 2015

L'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015

Mesures paramétriques applicables dès 2016

- prolongation pendant 3 ans supplémentaires du mécanisme de sous-indexation des pensions à l'inflation prévu dans l'accord de 2013 ;

- décalage de la date de revalorisation des retraites complémentaires du 1^{er} avril au 1^{er} novembre ;

- augmentation du prix d'achat du point Agirc-Arrco sur 3 ans permettant d'abaisser son taux de rendement de 6,5 % à 6 % ;

- extension de la cotisation pour l'Association de la gestion du fonds de financement aux salaires de la tranche C de l'Agirc.

Mesures systémiques entrant en vigueur à partir de 2019

- mise en place de coefficients temporaires de décote sur le montant de la retraite complémentaire si le salarié accepte de décaler d'un an son départ à la retraite par rapport à l'âge de son obtention du taux plein au régime de base¹ ;

- augmentation du taux de rappel des cotisations passant de 125 % à 127 % ;

- création d'un nouveau régime unifié (NRU), fusionnant les régimes de l'Agirc et de l'Arrco afin de permettre de faciliter les économies de gestion ;

- mise en place d'un pilotage semi-automatique du NRU visant à ajuster plus facilement les décisions en fonction des perspectives économiques et démographiques.

L'accord du 30 octobre 2015 est unanimement considéré comme majeur car permettant d'éloigner la perspective d'extinction des réserves financières des régimes complémentaires.

¹ Pour une explication complète du dispositif, voir l'annexe de ce rapport.

Impact des mesures de l'accord du 30 octobre 2015 sur les comptes du régime Agirc-Arrco

(en milliards d'euros)

	2017	2020	2030	
			Agirc-Arrco	Trésor
Situation financière de l'ensemble AGIRC+ARRCO+AGFF	- 6,7	- 8,4	- 12,7	- 12,7
I. Les mesures immédiates (2016-2018)				
Sous-indexation des pensions (prix- 1 point)	1,3	2,1	2,6	1,9
Décalage de la revalorisation annuelle des pensions au 1 ^{er} novembre	0,3	1,3	1,5	1,5
Augmentation du coût d'achat du point Agirc-Arrco	0,0	0,1	1,1	0,8
Extension de la cotisation AGFF	0,1	0,1	0,1	0,1
Total mesures applicables au 1^{er} janvier 2016	1,7	3,6	5,3	4,3
II. Les mesures applicables à partir de 2019				
Coefficients temporaires « bonus-malus »	0,0	0,5	0,8	1,1
Économies sur les dépenses de gestion	0,0	0,2	0,2	0,2
Économies sur les dépenses d'action sociale	0,0	0,03	0,03	0,03
Augmentation du taux d'appel	0,0	0,8	1,2	1,2
Autres mesures	0,0	1	1,1	1,1
Total mesures applicables au 1^{er} janvier 2019	0,0	2,5	3,3	3,6
GAINS DE L'ENSEMBLE DES MESURES	1,7	6,1	8,6	7,9
EQUILIBRE DES REGIMES	- 5	- 2,3	- 4,1	- 4,8

Source : Agirc-Arrco, sur la base du scénario économique dit « variante 2 », annexe 2 à l'accord et réponse du Gouvernement à une question de votre rapporteur

La direction générale du Trésor, dans une note récente¹, a confirmé l'impact essentiel de cet accord à l'horizon 2030 (voir tableau ci-contre) en particulier celui des coefficients temporaires qu'elle a même réévalué. Elle estime ainsi que les incitations à poursuivre son activité devraient permettre d'augmenter l'âge de liquidation ainsi que la population active d'environ 100 000 personnes en 2025, ce qui permettrait en retour de percevoir plus de cotisations. Elle a toutefois minoré les effets des mesures de sous-indexation des pensions et de l'augmentation du coût d'achat du point Agirc-Arrco.

Le Trésor estime que cet accord améliorera le solde du système de retraite de 0,3 point dès 2020 et sur toute la période jusqu'en 2060.

¹ Trésor Eco, n° 128, août 2016.

Votre rapporteur avait salué dans son rapport de l'année dernière cet accord en estimant toutefois qu'il devait être accompagné pour limiter, à court terme, la nouvelle inégalité que représente ce dispositif entre les salariés du privé et les fonctionnaires qui continueront à partir au taux plein sans avoir à décaler ce départ d'un an.

Cet accord souligne bien le décalage entre la prise de conscience des partenaires sociaux quant à la nécessité de décaler dans le temps l'entrée en retraite pour assurer la pérennité financière du système des retraites et l'absence de mesures courageuses du Gouvernement ces cinq dernières années.

2. Les retraites anticipées pour carrière longue : un dispositif en perte de contrôle

Créé en 2003, le **dispositif de retraite anticipée pour carrière longue** a été assoupli successivement par la réforme des retraites de 2010 mais surtout par le décret du 2 juillet 2012 et la loi du 20 janvier 2014.

Évolutions du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (RACL)

La **réforme de 2003** crée le dispositif RACL permettant à toute personne ayant débuté son parcours professionnel avant 18 ans et justifiant une durée d'assurance validée majorée de 8 trimestres de partir à la retraite à taux plein dès 56 ans.

La **réforme de 2010** élargit le périmètre du dispositif en permettant un départ aux personnes ayant commencé à travailler avant 19 ans. En revanche, parallèlement au relèvement de l'âge légal à 62 ans, la borne d'âge pour bénéficier d'une RACL est repoussée à 58 ans.

Le **décret du 12 juillet 2012** assouplit encore plus le dispositif en permettant à toutes personnes ayant commencé à travailler avant 20 ans de bénéficier du dispositif et ce sans justifier d'une durée d'assurance supérieure à celle requise pour sa génération (annulation de la condition d'une durée d'assurance majorée de 8 trimestres. Il élargit par ailleurs le champ des trimestres retenus dans la durée cotisée.

Enfin, la **loi du 20 janvier 2014** poursuit l'élargissement du champ des trimestres (voir tableau ci-après).

Évolution des trimestres « réputés cotisés »

avant 2012	depuis juillet 2012	à compter du 1 ^{er} avril 2014
0 trimestre maternité spécifique*	2 trimestres maternité spécifique	Tous les trimestres maternité
0 trimestre de chômage	2 trimestres de chômage	4 trimestres de chômage
0 trimestre invalidité	0 trimestre invalidité	2 trimestres invalidité
4 trimestres de service national	4 trimestres de service national	4 trimestres de service national
4 trimestres maladie/maternité/AT-MP	4 trimestres maladie/maternité/AT-MP	4 trimestres maladie/AT-MP

* Trimestre civil au cours duquel est survenu l'accouchement

Les élargissements opérés par le Gouvernement ont entraîné une croissance exponentielle du nombre de départ à la retraite dans le cadre du dispositif des carrières longues, entraînant une explosion des dépenses inhérentes à ce dispositif.

Les retraites anticipées pour carrières longues au régime général

	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires d'une RACL en moyenne annuelle (flux annuel de départ à la retraite)	186 770 (653 000)	228 060 (607 000)	259 780 (600 000)	296 000 (640 000)
Masses de pensions RACL en M€	1 950	2 421	2 742	3 220
Contribution de la RACL à l'évolution des dépenses de prestations de la Cnav	0,5	0,5	0,3	0,5
Évolution des dépenses de prestations retraite	1,9	1,7	1,7	1,6

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016.

Les chiffres présentés dans ce tableau soulignent la dérive financière du dispositif. D'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, le pic des départs à la retraite anticipée devrait être atteint en 2017 avec près de mais demeurer à un niveau élevé.

3. Le compte personnel de prévention de la pénibilité : un dispositif difficilement applicable

Institué par la loi du 20 janvier 2014, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P)¹ a été contesté dès sa création pour les difficultés suscitées par sa mise en œuvre. La loi du 17 août 2015² a tenté de la simplifier en allégeant la charge déclarative de l'employeur, en supprimant la fiche d'exposition et en prévoyant la déclaration des facteurs d'exposition dans les supports déclaratifs comme la déclaration annuelle de données sociales (DADS) ou à terme la déclaration sociale nominative (DSN).

Depuis le 1^{er} janvier 2015, **quatre premiers facteurs**, les plus objectifs et donc les plus faciles à mettre en œuvre, sont entrés en vigueur : le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif et les activités exercées en milieu hyperbare. D'après les informations recueillies par votre rapporteur auprès de la Cnav, qui est l'opérateur du compte, au titre de l'année 2015, **512 162 salariés ont été déclarés exposés par 25 820 employeurs**. Parmi les entreprises déclarantes³, 38 % appartiennent au secteur de l'industrie manufacturière, 14,5 % à celui de la santé humaine et de l'action sociale et 13 % à l'hébergement et à la restauration. 86 % de ces entreprises comptent également moins de 300 salariés. Parmi les salariés déclarés, 94 % ont été déclarés à un seul facteur, dont 45,6 % pour cause de travail de nuit.

Les six derniers facteurs sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2016 : les manutentions manuelles de charge, les postures pénibles, les vibrations mécaniques, les agents chimiques dangereux, les températures extrêmes et le bruit. Il est prévu que le recensement de l'exposition à ces six facteurs, dont la plupart sont beaucoup plus difficiles à objectiver que pour les quatre premiers, doit être facilité par l'élaboration de référentiels professionnels de branche. **Or à ce jour, une seule branche - la Fédération nationale des boissons- a trouvé un accord sur un référentiel**. Les entreprises ont jusqu'au 30 septembre 2017 pour transmettre leur déclaration d'exposition de leurs salariés aux six derniers facteurs.

¹ Ce dispositif permet aux salariés exposés à l'un des 10 risques identifiés de cumuler chaque trimestre un point, voire plusieurs en cas de polyexposition dans une limite de 8 points maximum par an. Ces points peuvent être utilisés pour financer des formations professionnelles pour évoluer vers un poste moins pénible (les 20 premiers points y sont obligatoirement affectés), une réduction du temps de travail ou un départ anticipé à la retraite dans la limite de deux ans maximum.

² Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi

³ On rappelle que le financement des nouveaux droits accordés aux salariés repose sur une cotisation à deux étages : une cotisation de base payée par l'ensemble des entreprises (0,01 % de la masse salariale) et une cotisation additionnelle pesant sur la seule rémunération des salariés déclarés comme exposés à un travail pénible (au taux de 0,2 %, applicable à partir de 2017).

Votre rapporteur a toujours considéré ce dispositif comme séduisant d'un point de vue intellectuel en ce qu'il permet de prendre en compte la dureté de certains métiers ayant des conséquences sur l'espérance de vie en bonne santé. La pénibilité avait d'ailleurs été reconnue par la réforme de 2010 mais uniquement sous l'angle de l'usure physique médicalement constatée. **Au terme d'un cycle d'auditions dédiées à la mise en œuvre concrète de ce dispositif**, votre rapporteur dresse les constats suivants :

- les **premiers facteurs ont été mis en œuvre sans difficulté particulière pour les entreprises en raison de leur caractère objectif**. La suppression éventuelle de ce dispositif devra prendre en compte les droits déjà acquis de plus de 500 000 salariés et pourrait se heurter au problème de leur liquidation. Il ressort toutefois des auditions réalisées auprès des socio-professionnels que ces facteurs ne constituent pas le cœur des difficultés ;

- la **mise en œuvre des six derniers facteurs soulève davantage de contestations**, soutenues par de puissants relais à la tête des organisations patronales. Il semble en effet que la définition et les seuils de ces facteurs sont déconnectés de la pratique des métiers mais également de toute logique de prévention puisque, par un effet pervers, ils pourraient inciter certains salariés à se maintenir exposés à la pénibilité pour acquérir des points supplémentaires ;

- **l'État-employeur n'a pour l'instant mené aucune réflexion visant à la mise en œuvre du C3P au sein de la fonction publique**. Le rapport des inspections générales de l'administration et des affaires sociales remis en mars 2016¹ a souligné l'écart entre les obligations anciennes relatives à la prévention de la pénibilité et requises pour tout employeur d'une part, et d'autre part, la pratique de l'État, qui ne dispose à l'heure actuelle d'aucune cartographie précise des métiers, fonctions et situations de travail susceptibles d'être exposés. L'existence des catégories actives, qui ne recouvrent d'ailleurs pas forcément des métiers ou des postes pouvant être tous considérés comme pénibles, apparaît également comme un frein à la mise en œuvre du dispositif au sein de la fonction publique. ;

- **ce dispositif est enfin perçu comme une véritable menace pesant sur l'industrie française**, déjà confrontée à une concurrence internationale rude et à une réglementation complexe.

Votre rapporteur rappelle la position qu'il avait exprimée dès 2014 dans son commentaire du PLFSS pour 2015 : « *si d'ici (..) la date d'entrée en vigueur des six derniers (derniers) facteurs de pénibilité, les inquiétudes des employeurs demeureraient toujours aussi vives, le Parlement devrait prendre en compte leurs revendications et remettre ce dispositif sur le métier* ». Cette remarque demeure plus que jamais d'actualité.

¹ Rapport sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité au travail au sein de la fonction publique, J. Fournier, A. Badonnel et P. Borel, mars 2016.

B. FACE AUX PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE LONG TERME, LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DURABLE ET NON PUNITIVE

1. Les perspectives financières du système des retraites en France fragilisées par sa dépendance à la croissance et au taux de chômage

La loi du 20 janvier 2014 a précisé les objectifs alloués au système de retraite et les indicateurs permettant de les mesurer. Ils sont présentés selon trois axes : le montant des pensions et le niveau de vie des retraités ; l'équité entre les assurés ; la pérennité financière. Le Comité de suivi des retraites (CSR) rend depuis trois ans un rapport annuel qui examine leur respect en s'appuyant sur les indicateurs publiés par le Cor.

- Dans son avis de juillet 2016, le CSR constate que **le niveau de vie des retraités est satisfaisant et que le taux de pauvreté des retraités est inférieur à celui de la population totale**. À l'avenir, le taux de remplacement des futurs retraités devrait toutefois décliner en raison de carrières plus accidentées que celles de la génération du baby-boom.

- Le comité considère également que le système de retraite ne soulève pas de problèmes particuliers d'équité ni entre les générations, qui se sont partagées les efforts décidés par les réformes récentes, ni entre les hommes et les femmes, ces dernières ayant eu des carrières plus complètes. Il souligne en revanche **la persistance des différences dans les règles de liquidation entre les régimes alignés et les régimes de la fonction publique¹ qui entretiennent un problème au regard de l'enjeu de la transparence du système** et donc de son acceptabilité.

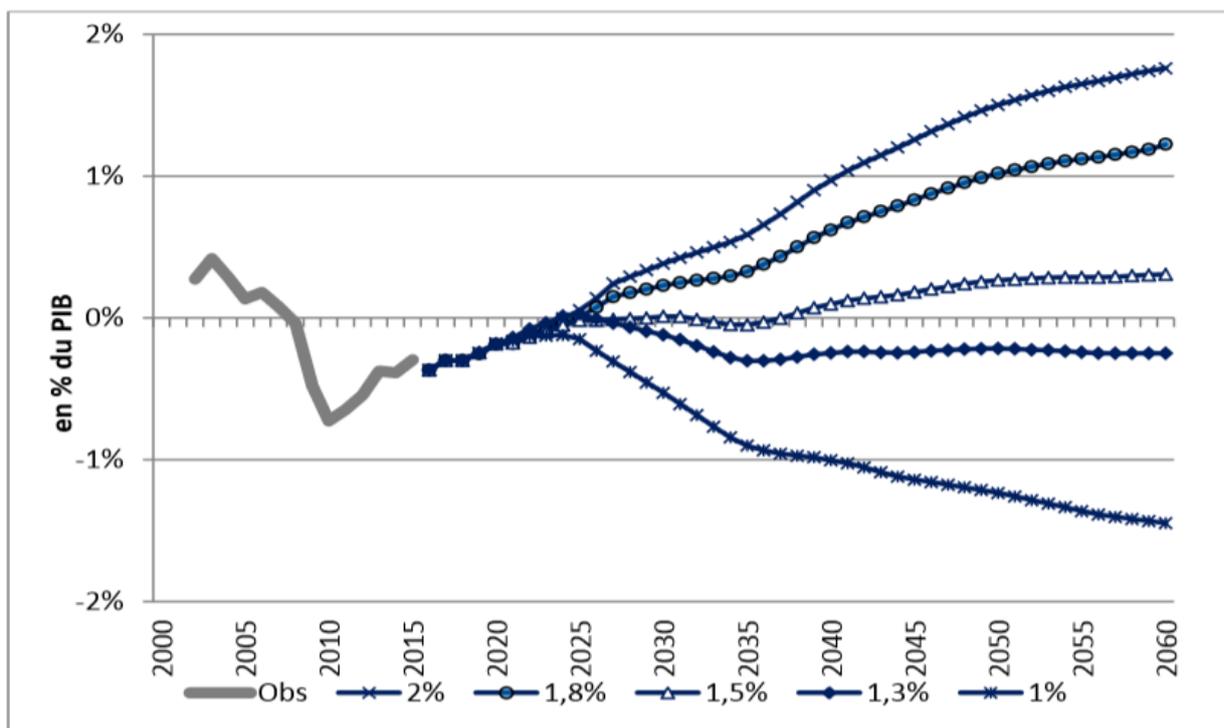
- **C'est surtout au regard de la pérennité financière du système que votre rapporteur diverge avec l'optimisme contenu du CSR** qui l'a conduit cette année encore à ne formuler aucune recommandation pour l'année 2016 même s'il précise, dans son avis, que les perspectives du régime de retraite dépendent étroitement des évolutions de la croissance et de la productivité du travail.

À l'horizon 2020, la situation financière du système s'améliore mais ne revient pas à l'équilibre²: « *La chronique des projections de solde du système l'atteste. Le déficit projeté pour 2020 était de 0,7 % de PIB lors de la discussion de la réforme de 2010. Dans le premier rapport du COR de juin 2014, il était de 0,5 % du PIB ; il baissait à 0,4 % du PIB dans le deuxième rapport ; il ne serait plus que de 0,2 % du PIB dans le troisième rapport* », écrit le CSR.

¹ Des différences demeurent en effet difficilement compréhensibles : salaire de référence calculé sur les 25 meilleures années dans le secteur privé contre les six derniers mois du traitement de base dans la fonction publique, assiette des cotisations, droits familiaux de retraite, pensions de réversion...

À long terme (horizon 2060), se fondant sur les dernières projections du Cor¹, le CSR constate en effet qu'avec un taux de chômage à 7 %, le système des retraites pourrait renouer à l'équilibre avec un taux de productivité du travail supérieur à 1,5 % comme le montre le graphique ci-dessous.

Solde financier annuel projeté du système de retraites



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016 », figure 2.7 (p. 49)

Au regard de cette projection, votre rapporteur constate tout d'abord que la **double condition nécessaire au retour durable du système de retraite à l'équilibre** (7 % de chômage et 1,5 % de productivité du travail) semble **malheureusement éloignée des performances récentes de l'économie française** : le taux de chômage n'a jamais été inférieur à 8 % depuis le début des années 1990 et la productivité apparente du travail est passée de 1,5 % entre 1999 et 2008 à 0,7 % entre 2008 et 2015 ;

Par ailleurs, la projection du Cor est fondée sur une convention comptable qui repose sur l'équilibre des régimes de la fonction publique. Or, les régimes de la fonction publique d'État d'une part, et des fonctions publiques territoriale et hospitalières² d'autre part, sont effectivement **équilibrés** mais grâce à un **taux de cotisation employeur respectivement de 74,28 % et de 30,4 % en 2014**.

¹ Rapport annuel du COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2016.

² Ces deux populations étant gérées par la Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL)

Dans son rapport récent¹, la Cour des comptes souligne le fait que la croissance des dépenses des pensions de ces régimes a nécessité une forte augmentation des financements publics puisque ces taux étaient de 49,90 % en 2006 pour l'État et de 27,30 % en 2011 à la CNRACL. Par comparaison, le taux de cotisation employeur dans le secteur privé, base et complémentaire, est de 21 à 22 %.

Il en est de même pour les régimes spéciaux de retraite² pour lesquels l'État verse chaque année une subvention d'équilibre qui atteint plus de 6 milliards d'euros en 2016. Les besoins de financement supplémentaires de ces régimes de retraite ne sont jamais intégrés dans l'estimation du déficit de la branche vieillesse.

Sans les subventions de l'État, certaines études³ estiment que le besoin de financement du système de retraite pourrait **s'élever en réalité à plus de 20 milliards d'euros**.

Il est donc faux de dire que le système des retraites est sauvé !

2. Une réforme des retraites passant par l'augmentation de l'âge légal et l'accélération de l'augmentation de la durée de cotisation

Depuis 2014, le Sénat a constamment pris position lors de la discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale **pour une réforme structurelle des retraites permettant un recul de l'âge de la retraite**. Si de récents travaux soulignent l'impact positif de cette mesure sur l'économie, d'autres pistes devront également être explorées, comme la révision des modalités d'indexation des pensions, dans la perspective d'une future réforme qui ne manquera pas d'intervenir après les élections de 2017.

a) Le recul de l'âge de la retraite : une mesure efficace pour la pérennité financière du système, un moteur pour la croissance

L'impact financier du recul de l'âge de la retraite n'est plus à démontrer. La réforme de 2010 qui avait agi sur l'âge légal et l'âge d'annulation de la décote demeure aujourd'hui la principale source d'économie du système de retraite. L'allongement de la durée de cotisation prévu par la réforme de 2014 est censé prendre le relais des économies à partir de 2020. De façon très progressive, cette mesure devrait conduire à une économie de 5,4 milliards d'euros à l'horizon 2030⁴. Son impact sera donc beaucoup plus lent et moins important que celui de la réforme de 2010.

¹ Cour des comptes, Les pensions de retraites des fonctionnaires, rapport public thématique, octobre 2016.

² Régimes de retraite de la SNCF, de la RATP et des marins pour les trois plus importants, mais également.

³ Retraites : pour une réforme durable, G. Autier, Institut Montaigne, février 2016.

⁴ Étude d'impact de la réforme des retraites de 2014, septembre 2013, p. 34.

Outre qu'il génère des économies, **le recul de l'âge de départ à la retraite** (soit par le report de l'âge légal, soit par la hausse de la durée de cotisation) **est aussi un moteur pour la croissance**.

Cet impact fait l'objet de nombreux travaux et discussions au sein de la littérature économique, comme l'a montré une note récente publiée par le Cor¹. Il en ressort d'une part, que le recul de l'âge de la retraite fait logiquement augmenter le taux d'emploi des seniors et d'autre part, que cette hausse du taux d'emploi des seniors est favorable à la croissance et à l'emploi.

En effet, contrairement à l'intuition d'une substitution parfaite sur le marché du travail entre jeunes et plus âgés, qui expliquerait le chômage des jeunes par le maintien en activité des seniors, **la théorie économique montre que le capital humain et les postes visés diffèrent sensiblement**. Ainsi, la hausse du taux d'emploi des seniors génère des **effets de bouclage macroéconomiques** : la hausse de la population active entraîne une hausse de l'assiette de financement public qui permet une baisse des cotisations, ce qui a un impact marqué sur le travail non-qualifié (donc sur l'emploi des jeunes). À long terme, la baisse des cotisations entraîne une hausse de l'offre de travail liée à l'augmentation des salaires nets, le salaire « super brut » demeurant inchangé.

La direction générale du Trésor estime pour sa part que « *la hausse de la population active entraînerait, pour chaque année de report de l'âge d'ouverture des droits, une hausse du PIB de l'ordre 0,7 point et la création de près de 200 000 emplois à long terme* »². Cet effet est toutefois modéré par la hausse temporaire du chômage et des pensions d'invalidité.

Ces développements confortent votre rapporteur dans sa conviction de la **nécessité de reculer l'âge de la retraite en agissant sur les deux leviers** que sont :

- **l'âge légal**. L'effort de la réforme porte alors sur les assurés qui ont commencé à acquérir des droits tôt et qui représentent aujourd'hui les deux-tiers d'une génération donnée de nouveaux retraités.

La question de reporter cet âge à 63, 64 ou 65 ans mérite d'être débattue. À titre personnel, votre rapporteur estime qu'un relèvement à 63 ans dès 2021 est suffisant et permet de rétablir l'égalité entre les salariés du privé et les fonctionnaires à la suite de l'accord Agirc-Arrco ;

- **la durée de cotisation**. L'effort porte principalement sur les cotisants ayant commencé à travailler tardivement en raison d'études. Ils seront plus nombreux dans les générations futures partant à la retraite.

¹ Revue de littérature des effets macroéconomiques du recul de l'âge de la retraite, document n° 4, réunion du groupe de travail du Cor du 12 octobre 2016.

² Les effets macroéconomiques d'une augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, document n° 7, réunion du groupe de travail du Cor du 12 octobre 2016.

La durée de 43 ans semble suffisante mais il conviendrait d'en accélérer le calendrier pour qu'il soit effectif dès 2025 et non 2030 (soit à partir de la génération des personnes nées en 1968 et non en 1973).

b) La révision des modalités d'indexation des pensions

Votre rapporteur est également particulièrement sensible aux arguments développés dans le rapport du CSR concernant les modalités d'indexation des pensions qui vont conduire dans les prochaines années à accentuer la baisse des taux de remplacement des générations nées à partir de la fin des années 1950. En effet, depuis la réforme de 1993, les pensions mais également les droits à retraite¹ sont revalorisés annuellement en fonction de l'inflation.

Selon le Cor, le taux de remplacement baisserait de 75,3 % pour la génération 1949 à une fourchette comprise entre 52,3 % (avec une croissance économique de 2 %) et 67,8 % (croissance de 1 %) pour la génération 1990.

Votre rapporteur partage donc la conclusion du COR : *« la variabilité des taux de remplacement, selon les scénarios de croissance paraît, aux yeux du comité de suivi, de nature à fragiliser l'adhésion de nos concitoyens au système, ce qui justifie (...) une réflexion active sur les modes d'indexation qui rendent la trajectoire du système moins sensible à l'évolution. Le comité se félicite donc que, conformément à sa demande, des travaux aient été engagés par les ministères chargés des affaires sociales et de l'économie sur des adaptations techniques de l'indexation des droits acquis en cours de carrière, qui pourraient permettre une détermination plus explicite et lisible des montants de pensions et des taux de remplacement garantis par le système, dans les différents régimes ».*

L'année électorale qui s'ouvre doit être l'occasion d'ouvrir un débat démocratique sur les termes d'une future réforme des retraites qui permette de ramener durablement à l'équilibre notre système de retraites dans des conditions comprises et acceptées par tous.

¹ Appelés également « salaire porté au compte », c'est-à-dire la valeur des cotisations.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de MM. Gérard Rivière, président, et Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)

Réunie le mercredi 12 octobre 2016, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration et Renaud Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) sur le projet de loi n° 106 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

M. Alain Milon, président. – Je souhaite à présent la bienvenue à M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, et à M. Renaud Villard, directeur, qui a pris ses fonctions il y a un peu plus de six mois.

Le conseil d'administration de la Cnav a émis un avis défavorable sur le PLFSS le 28 septembre dernier. Vous nous direz les raisons sans doute diverses qui ont motivé ce vote négatif.

Au-delà des mesures relatives à la branche vieillesse figurant au PLFSS -notamment l'amorce d'une évolution du Fonds de solidarité vieillesse- je souhaite que nous puissions faire le point sur la situation de la branche et ses perspectives pour les prochaines années.

Je vous laisse la parole pour un propos introductif puis notre rapporteur, Gérard Roche, ainsi que les sénateurs qui le souhaitent, poseront ensuite leurs questions.

M. Gérard Rivière. – Merci monsieur le président. Mesdames et messieurs les sénateurs, j'évoquerai, dans mon propos introductif, le vote négatif du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) sur le PLFSS, afin qu'un maximum de temps puisse être consacré à vos questions.

Je suis un président heureux puisque, pour la première fois depuis douze ans, les comptes de la Cnav se trouvent à l'équilibre. Les tendances actuelles permettent, en outre, d'atteindre un solde excédentaire à l'horizon 2020. Ce solde excédentaire sera toutefois pondéré du fait d'un retour du financement du minimum contributif (Mico) vers les régimes de base, et donc vers la Cnav ; ce retour ayant pour conséquence de diminuer d'autant l'excédent de la branche vieillesse. Le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) demeure, quant à lui, considérable. Ce déficit de près de quatre milliards d'euros représente, en effet, un quart des engagements du FSV.

Je ne reviendrai pas sur les raisons qui ont conduit au retour à l'équilibre de la branche vieillesse. Vous en connaissez comme moi la genèse, puisque vous avez voté les différentes lois qui sont à l'origine de ce retour à l'équilibre. Je vise ici, pour la période récente, particulièrement la loi de 2010, le décret de 2012 et, enfin, la loi du 20 janvier 2014.

Concernant la position du conseil d'administration de la Cnav, la majorité des organisations, notamment celles des salariés, a émis un vote négatif, sans pour autant que l'aspect « vieillesse » ne motive nécessairement ce vote négatif. D'autres organisations, du côté employeurs notamment, considèrent qu'une réforme structurelle est toujours nécessaire. Si j'appréhende globalement ce que peut être une réforme structurelle dans le domaine de la vieillesse, en ce qui concerne l'assurance maladie, je dois vous avouer ne pas forcément bien réussir à en cerner les contours. Enfin, certaines organisations contestent également les prévisions sur les bases desquelles le solde global du régime général s'améliorerait jusqu'à frôler l'équilibre en 2017, considérant qu'elles sont assises sur des anticipations macro-économiques trop optimistes. Elles ne sont d'ailleurs pas les seules à effectuer ce constat. C'est donc l'ensemble de ces raisons qui a conduit à ce vote négatif.

M. Renaud Villard. – *Je me permettrai simplement d'apporter quelques éléments en complément des propos de M. Rivière.*

S'il n'y a que peu de mesures relatives à la vieillesse au sein de ce PLFSS, la question du retour du minimum contributif dans le périmètre de financement de la branche vieillesse et de la Cnav a toutefois donné lieu à des débats qui, bien que convergents, ont été particulièrement importants au sein de notre conseil d'administration. Il s'agit, en effet, d'un sujet réellement structurant. Mais il est bien complexe d'établir la frontière entre, d'une part, la pure solidarité relevant de l'impôt et d'un financement mutualisé, et d'autre part, le domaine du contributif relevant, quant à lui, des cotisations sociales des assurés.

M. Alain Milon, président, – *Je donne maintenant la parole au rapporteur M. Gérard Roche.*

M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. – *Je souhaiterais, dans un premier temps, évoquer le FSV, en soulignant que certaines propositions du rapport que nous avons présenté avec Catherine Génisson ont été reprises dans le PLFSS. Il s'agit en particulier du transfert progressif à la Cnav du minimum contributif (Mico). Le président du FSV nous a toutefois indiqué que la section 2 du Fonds, relative au Mico, enregistre 3,5 milliards de dépenses par an pour seulement 500 millions de recettes. Du fait du caractère progressif du transfert -un milliard d'euros par an sur trois ans-, le FSV va donc perdre de l'argent pendant trois ans. Sa dette cumulée devrait ainsi atteindre onze milliards d'euros à l'horizon 2020. Comment traiter cette dette ?*

La deuxième de mes interrogations concerne l'intégration administrative du FSV au sein des services de la Cnav. Où en sont les discussions sur ce point ?

Je souhaitais également vous demander si l'échéance du 1^{er} juillet 2017 pour la liquidation unique des retraites dans les régimes alignés était toujours d'actualité.

Du fait de l'intérêt que nous portons à cette problématique, je vous prie de m'indiquer si des études existent sur le profil des bénéficiaires du dispositif « carrières longues ». Est-il possible d'établir un lien entre les bénéficiaires de ces dispositifs et ceux du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) ?

Enfin, quel pourrait être, d'après vous, l'avenir du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) qui atteint 35 milliards d'euros, dans la perspective d'un rétablissement de l'équilibre à moyen terme des régimes de retraite ?

M. Renaud Villard. – *S'agissant de la section 2 du FSV, elle avait été créée à l'occasion du dernier PLFSS, afin de répondre aux nouvelles exigences de la jurisprudence dite « de Ruyter » de la Cour de justice de l'Union européenne. Le FSV avait séparé les dépenses de solidarité et leurs recettes propres, des dépenses de nature plus contributives, par l'intermédiaire d'un panier de recettes affectées. A la lecture du présent PLFSS, je comprends que la section 2 sera mise en extinction, à la fois en dépenses et en recettes, sa disparition programmée ayant pour conséquence la concentration du FSV sur sa seule mission relevant de la pure solidarité.*

Le présent PLFSS transfère donc progressivement 3,5 milliards du FSV vers la Cnav et prend donc l'option inverse de celle qu'avait choisie le législateur en 2010. Ce transfert progressif semble s'accompagner d'une réduction des recettes affectées à la section 2 supérieure au transfert des dépenses. Cela explique donc que l'amélioration progressive du solde du FSV soit inférieure au milliard annuellement transféré.

Vous soulignez, à cet égard, la question de la dette cumulée du FSV puisque son déficit ne sera désormais plus repris par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) qui a atteint son plafond. La Cnav ne peut confirmer le chiffre de onze milliards d'euros que vous avancez, mais l'ordre de grandeur me paraît cohérent. Se pose donc effectivement la question de la reprise du déficit annuel qui conduira à cette dette cumulée. À l'heure actuelle, ce déficit est supporté par la trésorerie de l'Acoss. Aujourd'hui, le déficit de la trésorerie coûte peu, voire rapporte, du fait de taux d'intérêt négatifs. Mais une augmentation sensible des taux aurait des conséquences financières sérieuses. Les pistes de solution semblent ici ne pas être de nature politique. Vous évoquiez la question du FRR mais il ne m'appartient de me prononcer sur cette option.

À propos, de l'intégration du FSV au sein de la Cnav, les conditions de cet « hébergement » relèveront d'une convention entre les deux organismes. Un projet de convention a été transmis par la Cnav au FSV, lequel y a répondu afin d'en préciser certains termes. Le projet est en phase de finalisation. Il restera néanmoins à régler certains points spécifiques comme la clôture des comptes, le transfert du FSV sous l'outil comptable de la Cnav (Synergie), ou encore le transfert des locaux. Il n'existe pas de réelles difficultés à ce niveau et l'ensemble de ces problématiques sera réglé au plus tard au cours du premier trimestre de l'année 2017.

S'agissant, maintenant, de la liquidation unique des régimes alignés, le Gouvernement a annoncé sa volonté d'en reporter la mise en œuvre du 1^{er} janvier 2017 au 1^{er} juillet 2017 par l'intermédiaire, me semble-t-il, d'un amendement qu'il compte déposer lors de l'examen du PLFSS. Ce report paraît motivé par la volonté de sécuriser une réforme particulièrement structurante, un audit allant en ce sens.

S'agissant du dispositif « carrières longues », le rapprochement avec les bénéficiaires du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) paraît pour l'heure difficile à réaliser. Si la Cnav a une vision relativement fine de la population bénéficiaire des dispositifs relatifs aux carrières longues, il n'en va pas encore de même pour ceux du C3P. Sur les cinq cent mille bénéficiaires d'un compte pénibilité, aucune extraction statistique n'a, pour le moment, été établie. Seules certaines données sont connues, comme leur numéro de sécurité sociale, mais aucune information n'existe quant à leurs trajectoires individuelles. Ces cinq cent mille bénéficiaires ne sont, en outre, liés qu'aux quatre premiers facteurs d'exposition à la pénibilité, la mise en œuvre des six autres ayant été différée compte tenu du temps d'adaptation nécessaire aux entreprises.

Si aucun recoupement objectif n'est donc exploitable, j'ai tout de même l'intuition qu'il existe sans doute des chevauchements entre ces catégories de bénéficiaires. C'est d'ailleurs pour cela que le législateur, en 2014, avait prévu une adéquation possible entre ces deux dispositifs.

M. Gérard Rivière. - *Je tiens ici à rappeler que la présentation des comptes combinés de la Cnav et du FSV relève d'une décision de nature réglementaire. Il ne s'agit en rien d'une volonté de la Cnav. La création du FSV, en 1994, avait reçu un avis favorable unanime du conseil d'administration de la Cnav. Il s'agissait de faire financer par la solidarité nationale des périodes « non-contributives » pour atténuer les aléas de carrières liés essentiellement au chômage mais aussi à la maladie, l'invalidité ou la maternité.*

Le chômage place de manière chronique le FSV dans une situation de déficit. Une situation où le chômage augmente ou perdure entraîne une augmentation des engagements de dépenses du FSV vers les régimes et une réduction simultanée de ses recettes. Le niveau particulièrement élevé du chômage actuel ne doit pas remettre en cause, à mes yeux, le caractère bénéfique de l'idée de départ. Le FSV ne souffre pas actuellement d'un manque de lisibilité de ses comptes, mais bien d'un manque de recettes. Même si ce manque de recettes doit être provisoire, il doit être analysé au regard des engagements nécessaires qui sont ceux du FSV.

Si l'optimisme est possible à moyen terme, il est clair que la situation de l'emploi ne va pas spontanément s'améliorer dès l'année prochaine. Le FSV ne sera donc pas revenu à l'équilibre en 2017. Il semblait donc naturel au conseil d'administration de la Cnav que des mesures soient prises en faveur du FSV au-delà du transfert du minimum contributif vers les régimes de base.

La convention liant l'État, le FSV et la Cnav est le premier pas d'une intégration administrative qui n'est pas une intégration comptable, comme avait pu le soupçonner le conseil d'administration de la Cnav. Cette étape n'est cependant pas franchie aujourd'hui. Et nous ne souhaitons pas qu'elle le soit, au nom de la clarté et de la responsabilité des uns et des autres. Il incombe aux cotisations de financer l'assurance et à l'impôt de financer la solidarité nationale. Ce principe nous paraît sain ; chacun prenant ses responsabilités quant à l'équilibre.

Nous considérons, pour autant, la situation du financement de la Cnav comme particulièrement positive. 62 % du financement de la branche vieillesse du régime général est assis sur des cotisations patronales ou salariales. Ce chiffre est porté à 82 %, si l'on y intègre les revenus de la contribution sociale généralisée (CSG) eux-mêmes assis sur le travail. La branche vieillesse a donc globalement échappé à la fiscalisation de ses recettes, ce qui n'est pas le cas des autres branches de la sécurité sociale. Je m'en félicite.

À propos du financement des déficits futurs du FSV, évoqué par le rapporteur, je signale qu'il n'est pas dans la vocation de l'Acoss de porter de la dette. Cette situation n'est pas problématique pour le moment du fait de taux d'intérêt négatifs qui génèrent même des recettes. Cette situation anormale pourrait prendre fin rapidement, avec des conséquences financières lourdes.

Si le conseil d'administration de la Cades estime pouvoir emprunter à des taux relativement bas durant les huit prochaines années, son président comme moi-même soulignons le risque d'une augmentation des taux d'intérêt. Cette situation pourrait conduire à repousser la durée de vie de la Cades, ce qui porterait préjudice à l'ensemble de nos régimes et à la confiance des Français en leur sécurité sociale.

S'agissant du Fonds de réserve des retraites, notre conseil d'administration avait très négativement jugé la ponction de 2,1 milliards d'euros par an pendant dix ans qui avait décidée au profit de la Cades en 2010.

Le FRR constituait un dispositif intéressant mais il n'a pas atteint la plénitude des missions que l'on pouvait légitimement attendre de lui, faute d'alimentation suffisante. Ce Fonds dispose néanmoins de réserves qu'il est possible de solliciter à d'autres occasions. Je porterais, toutefois, un regard extrêmement négatif si une opération semblable à celle de 2010 venait à être mise en œuvre.

M. Alain Milon, président. – *Merci monsieur le président. La parole est désormais aux membres de la commission.*

M. Olivier Cigolotti. – *Ma question porte sur l'article 33 du PLFSS qui prévoit que les professions libérales non réglementées ne seraient plus affiliées à la caisse interprofessionnelle (Cipav) mais au régime social des indépendants (RSI). Cette proposition tend-elle à constituer une première étape vers la création d'un régime unique des travailleurs non-salariés, ce qui aurait, in fine, pour conséquence de supprimer une dizaine de caisses de retraite ? Ou cette démarche a-t-elle pour objectif d'alléger certaines charges de la Cipav, dont les dysfonctionnements ont été soulignés par la Cour des comptes ?*

Mme Catherine Deroche. – *Pouvez-vous nous préciser l'impact financier des lois « Fillon » et « Woerth » sur l'allongement de la durée de la cotisation ? Quelles en sont les traductions chiffrées au sein du budget 2017 ?*

M. Georges Labazée. – Dans quelle mesure la Cnav tient-elle compte des projections à court et moyen termes du Conseil d'orientation des retraites (COR) pour la conduite de ses travaux ?

Par ailleurs, le produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), en principe réservé à la mise en œuvre de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, va-t-il cette année encore, être détourné de sa finalité.

M. Yves Daudigny. – Le rapport de nos collègues Catherine Génisson et Gérard Roche a renforcé notre connaissance du FSV, dont le président Gérard Rivière a fidèlement présenté la problématique. Le FSV a pour vocation de financer des mécanismes de solidarité. La question est politique et consiste à savoir quelles recettes fiscales doivent lui être affectées afin qu'il puisse remplir cette mission. Le raisonnement est semblable pour la Cades. Augmenter ses capacités d'amortissement nécessiterait de relever le taux de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ce qu'aucun gouvernement n'a fait depuis sa création. Tout nous porte donc à croire que le gouvernement actuel ne dérogera pas à la règle.

Ma question porte plus précisément sur l'article 30 du PLFSS. Il élargit l'accès au dispositif de retraite progressive à des salariés ayant plusieurs employeurs. Si cette modification ne semble pas majeure, pourriez-vous néanmoins nous fournir un éclairage sur ce dispositif spécifique ?

M. Alain Milon, président. – Afin de compléter la question de M. Yves Daudigny, je m'interroge également sur la raison pour laquelle le FSV financerait à hauteur de plus de 800 millions d'euros le fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je rejoins l'interrogation de M. Daudigny sur la possibilité de refinancer la Cades puisqu'il n'existe plus d'autorisation parlementaire pour transférer des fonds de l'Acoss à la Cades. Je pense, en revanche, nécessaire qu'un gouvernement impose un jour une augmentation de la CRDS afin que la Cades puisse faire face aux échéances qui se présentent à elle à l'horizon 2024.

Dans le fil de ses propos, je signale au président Gérard Rivière avoir découvert récemment, à la lecture d'un rapport de la Cour des comptes, que la Cades avait réalisé des emprunts à taux variables, à hauteur de 30 % de ses encours. Une remontée, même faible, des taux d'intérêt, conduirait en conséquence à l'explosion de ce système.

M. Dominique Watrin. – Un récent rapport de la Cour de comptes pouvait laisser penser l'existence d'une baisse de 50 millions d'euros des crédits du Fonds national d'action sociale de la Cnav, répartie entre les différentes caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat). Il s'agirait d'une ponction ancienne afin d'alimenter la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Comment justifier cette ponction alors que les besoins d'aide et d'accompagnement des retraités ne peuvent qu'augmenter ? Mon incompréhension est encore plus forte pour l'année 2017, puisque des fonds de la CNSA non-utilisés -230 millions d'euros- vont permettre d'afficher un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) artificiellement élevé. Quelle est la base juridique de cette ponction ? Comment éventuellement la modifier ?

Comme l'année dernière, j'évoque aussi les inégalités territoriales inacceptables dans l'accès à l'aide-ménagère à domicile pour les retraités en groupes iso-ressource (GIR) 5 et 6 qui ont besoin d'un accompagnement. Certaines Carsat le prévoient dès 65 ans, d'autres à 75 ans. Vous indiquiez l'année dernière que cette situation était temporaire. Qu'en est-il aujourd'hui ? L'égalité des droits existe-t-elle dans une situation où le nombre de retraités augmente plus vite que les dotations du Fonds national d'action sociale de la Cnav ?

Mme Annie David. – Les travailleurs handicapés ont aujourd'hui, sous certaines conditions, la possibilité de bénéficier d'une retraite anticipée. Or, les récentes évolutions législatives semblent conduire à ce que certains travailleurs handicapés qui n'avaient pas effectué les démarches nécessaires auprès de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnelle (Cotorep) pour la reconnaissance de leur handicap ne puissent pas bénéficier pleinement de la possibilité d'un tel départ anticipé. En septembre 2015, la ministre en charge indiquait que des travaux complexes étaient en cours pour résoudre ce problème. Ceux-ci ne semblent, pour l'heure, pas avoir abouti. La Cnav reconnaît-elle une présomption de handicap pour pallier cette situation ? Disposez-vous d'informations sur la mise en œuvre de ces travaux ?

Mme Laurence Cohen. – Le recul de l'âge légal du départ à la retraite relève davantage d'une fuite en avant que d'une réelle réponse aux difficultés de financement. Il aggrave un chômage de niveau déjà très élevé, notamment chez les jeunes. Disposez-vous d'analyses sur ce point ?

M. Renaud Villard. – Concernant l'article 33 du PLFSS, la modification des règles d'affiliation à la Cipav et du RSI concernent peu la Cnav. Les nouveaux auto-entrepreneurs devront désormais s'affilier uniquement au RSI, et non plus à la Cipav, alors que ceux relevant déjà de ce statut auront un droit d'option, notamment fonction de leur taux de cotisation. La Cipav recouvre ainsi son cœur de métier : l'affiliation des professions libérales qui ne sont pas rattachées à un ordre professionnel.

Si cette réforme semble être motivée par une meilleure gestion des flux, je ne suis pas en mesure de vous dire s'il s'agit d'un préalable à une réforme plus profonde des dix sections rattachées aux professions libérales, dont certaines sont d'ailleurs de taille très modeste. Ce mouvement peut également procéder d'une volonté de réorganiser les liens entre ces dix sections de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

La Cnav est concernée à la marge du fait de l'intégration réalisée avec le RSI puisqu'à partir du mois de juillet 2017, les assurés qui ont relevé des deux régimes seront pris en charge par l'un ou l'autre de ces régimes.

J'aborde maintenant les impacts des lois « Fillon » de 2003 et « Woerth » de 2010.

Je n'ai pas de chiffres précis relatifs à la loi « Fillon » qui n'a pas fini de produire l'ensemble de ses effets, car elle prévoyait une augmentation progressive de la durée d'assurance jusqu'à 41 années et demie à l'horizon 2019. Tout chiffrage est, en outre, rendu difficile par l'existence des dispositifs « carrières longues ».

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, dite « loi Woerth », a relevé l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans d'ici 2017. L'impact de ce relèvement est estimé à six milliards d'euros en faveur de la Cnav. Des impacts inverses peuvent cependant exister pour d'autres branches.

La transition est ainsi faite avec les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR). La Cnav articule effectivement ses hypothèses et ses projections avec celles du COR. Le COR reprend également les projections réalisées par les régimes de sécurité sociale dont la Cnav, notamment pour la prévision des taux de chômage. De manière synthétique, la Cnav appuie ses projections macro-économiques de court terme sur celles de la commission des comptes de la sécurité sociale, et ses projections de moyen et long terme sur celles du COR.

L'article 30 du PLFSS concerne une difficulté propre au dispositif de retraite progressive qui consiste à pouvoir passer dès 60 ans à un travail à temps partiel tout en touchant une partie de sa retraite. Il n'était pas accessible aux salariés multi-employeurs. Chacun de leurs contrats ne constituant pas un contrat à temps plein, il n'était pas possible pour les salariés concernés de justifier d'un passage à temps partiel. Ils ne pouvaient donc prétendre à une retraite progressive, alors même que leurs emplois étaient le plus souvent usants et difficiles et qu'une forte demande existe donc en ce sens.

Concernant la retraite anticipée des travailleurs handicapés, je précise qu'il n'a jamais été possible de présumer un handicap antérieur pour en bénéficier. Une telle situation peut effectivement conduire à refuser parfois la reconnaissance d'une période de travail en état de handicap donnant droit à une retraite anticipée, alors même que le handicap en question est manifestement acquis dès la naissance. Du fait de l'existence de commissions de recours amiable, la Cnav fait, dans certains cas cependant, preuve de souplesse et d'équité.

Le problème politique sous-jacent réside dans le fait que la notion de présomption de handicap est contraire à la logique de la loi de 2005 qui considère le handicap comme une situation donnée et non comme un état définitif.

A ce stade, la Cnav se borne à appliquer le droit, mais ces situations sont suffisamment rares pour les présenter en commission de recours amiable et les traiter aux cas par cas.

M. Gérard Rivière. – *À titre de complément, je précise que le conseil d'administration de la Cnav est particulièrement attentif au transfert de certaines affiliations de la Cipav vers le RSI. Il l'est également sur l'intégration financière des comptes du RSI dans ceux de la Cnav puisqu'il n'a en aucun cas été consulté en amont de cette décision. A l'heure actuelle, l'intégration du solde négatif du RSI est compensée par l'affectation d'une partie de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).*

Si cette part de C3S est aujourd'hui légèrement supérieure au solde négatif du RSI, cette situation a vocation à s'inverser dès 2018 et amènera la Cnav à supporter ce que je considère comme un déficit indu. Car conserver une distinction entre un régime général et le régime des travailleurs indépendants n'a de sens que si chacun de ces régimes est responsable de son équilibre, indépendamment des mécanismes de compensation démographique qui relèvent d'un autre débat. Je considère que ce rééquilibrage automatique par le régime général d'un régime de non-salariés est particulièrement problématique.

Ce phénomène est amplifié par le transfert de nouvelles charges vers ce régime de non-salariés, puisque les auto-entrepreneurs ne génèrent objectivement pas un flux de cotisations suffisant pour garantir l'équilibre du RSI dans l'avenir.

En complément de ce qui vient d'être dit, je signale que le COR se penche aujourd'hui sur une problématique spécifique. Elle consiste à considérer l'avantage que procure le recul de l'âge légal de départ à la retraite pour la branche vieillesse, au regard des coûts nouveaux qui sont générés par les salariés de 60 à 62 ans dans les autres branches. Il apparaît ainsi que 30 % de ces salariés sont au chômage et que 14 % d'entre eux se trouvent dans une situation d'invalidité. Ainsi, à l'inverse de la situation constatée après l'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans en 1982, l'étude soumise au COR démontre que le tiers du bénéfice de six milliards engendré par la loi « Woerth » au profit de la branche vieillesse est compensé par des dépenses supplémentaires d'assurance chômage, d'assurance maladie et d'invalidité.

Je précise à M. Labazée, qu'à ma connaissance, l'affectation intégrale de la Casa à la CNSA est désormais assurée.

Je rejoins le point de vue de M. Daudigny sur la nécessaire clarification du financement du FSV. La structure du panier de recettes affectées au FSV est particulièrement complexe et se voit modifiée tous les ans. Il serait bon de s'inspirer, pour le FSV, de la solution retenue pour la Cades dont les recettes sont issues de la CRDS et de la CSG. A l'origine, le FSV était financé par 1,3 point de CSG. Il est nécessaire de revenir vers un financement simple, quitte à ce que la solution choisie permette au FSV de constituer des réserves pour faire face aux pics de chômage.

Le conseil d'administration de la Cnav a unanimement salué l'avancée que représente l'élargissement de l'accès à la retraite progressive prévue à l'article 30 du PLFSS. Il s'agit, d'ailleurs, d'une ancienne proposition de la commission « études et perspectives » de la Cnav. Créée en 2011, cette commission a pour mission de formuler des propositions visant à améliorer le service public de la retraite. Ce dispositif visant à établir une transition progressive vers la retraite doit encore aujourd'hui évoluer, notamment pour pouvoir bénéficier aux cadres en forfait jour.

Siégeant au conseil d'administration de la Cades, je sais qu'elle a souvent des emprunts à taux variables, dans une proportion que je ne peux vous préciser. Le ministère des finances assure certainement sur ce point un contrôle vigilant.

Je précise à M. Watrin que la baisse de 50 millions d'euros des crédits du Fonds national d'action sociale de la Cnav relève d'une simple question de présentation. Jusqu'en 2014, chaque caisse de retraite dont la Cnav devait s'acquitter d'un versement auprès de la CNSA pour contribuer au financement de l'aide en faveur des personnes relevant du GIR 4, situées à la frontière entre l'autonomie et la perte d'autonomie. Cette ponction annuelle était fixée par arrêté ministériel aux alentours de quarante millions d'euros et indexée sur la variation de l'indice prévisionnel des prix. La baisse de cinquante millions d'euros des crédits du Fonds national d'action sociale vient aujourd'hui compenser la suppression de cette contribution en faveur de la CNSA.

Je rappelle, à ce titre, que l'aide à domicile dont vous souligniez l'inégal accès, constitue une prestation non obligatoire et connaît en conséquence des pratiques locales parfois divergentes. Il convient néanmoins de souligner que l'ensemble des Carsat et des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) en outre-mer tendent maintenant à suivre des critères nationaux communs approuvés tant par la tutelle que par le conseil d'administration de la Cnav. Les divergences vont donc en s'amenuisant et ne devraient a priori plus exister.

Si les moyens attribués à l'action sociale en faveur des personnes âgées sont jugés insuffisants, je signale qu'ils auront tout de même augmenté de 8,1 % entre 2014 et 2017. Ce budget sera très largement exécuté et les exigences de la Cnav pour la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion tiendront compte de cette augmentation notable.

Je souhaite également compléter le propos de M. Villard sur le rôle des commissions de recours amiable dans la détermination du droit des handicapés à bénéficier d'un départ anticipé à la retraite, puisqu'une partie de la problématique réside dans la validation des décisions de ces commissions par la mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale. Il est en effet fréquent de constater que selon les ressorts territoriaux, les antennes de cette mission ne partagent pas la même interprétation des textes. La Cnav s'efforce de rendre homogène l'ensemble des décisions des commissions de recours amiable sur le territoire. Il conviendrait donc que la mission nationale de contrôle en fasse de même pour les antennes territoriales qui valident ces décisions.

M. Georges Labazée. – *Le rapport récent de la commission d'enquête sénatoriale sur les chiffres du chômage identifie ce qu'il qualifie de « halo autour du chômage », comprenant 1,4 million de personnes, dont certaines ont entre 60 et 62 ans. Disposez-vous d'analyses à ce sujet ?*

M. Gérard Rivière. – *Je n'ai pas réellement de précision complémentaire à formuler et ne peux m'en remettre qu'aux conclusions du COR construites sur la base des données produites par les caisses. La Cnav joue d'ailleurs, avec la direction du Trésor, un rôle majeur dans la fourniture de ces données. À ce titre, le rapport précédemment évoqué sur le bénéfice de l'augmentation de l'âge légal de la retraite montre à quel point il est nécessaire d'analyser la période qui précède directement le départ à la retraite pour juger des effets d'une augmentation de l'âge légal. J'attire à cette occasion votre attention sur l'augmentation sensible des coûts relatifs à la prise en charge des périodes d'invalidité pour l'assurance maladie et sur les incidences d'une augmentation de l'âge légal sur les ratios de solvabilité que doivent respecter les institutions de prévoyance et les compagnies d'assurance.*

M. Renaud Villard. – *S'agissant du « halo autour du chômage », je précise que la Cnav analyse spécialement le parcours de ses assurés juste avant leur départ à la retraite. Il ressort globalement de cette analyse que près de 50 % d'entre eux ne sont déjà plus en activité à ce moment-là, pour diverses raisons. Ce retrait volontaire ou involontaire a une influence sur l'équilibre global des comptes sociaux et est retracé, chaque année, dans les programmes de qualité et d'efficience.*

M. Alain Milon, président – *Merci messieurs, pour vos interventions et les réponses apportées à nos questions.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **ANDRH - Association nationale des DRH**
Bénédicte RAVACHE, secrétaire générale
- **Michel DE VIRVILLE**
Chargé par le Gouvernement d'une mission de facilitation et de concertation permanente sur le compte personnel de prévention de la pénibilité
- **HR Consultancy Partners**
Stéphane BES de BERC, directeur général délégué à l'expertise vie au travail
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**
Renaud VILLARD, directeur
Emmanuelle HIRSCHHORN, directrice nationale de la Pénibilité
- **Conseil d'orientation des retraites (COR)**
Pierre-Louis BRAS, président
- **Union professionnelle artisanale (UPA)**
Pierre BURBAN, secrétaire général
Thérèse NOTE, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Inspection Générale de l'Administration (IGA)**
Jacques FOURNIER, inspecteur général de l'administration
Anne BADONNEL, inspectrice de l'administration
- **Inspection générale des affaires sociales (IGAS)**
Patrice BOREL, inspecteur général des affaires sociales
- **Groupement d'intérêt public Union retraite (GIP Union retraite)**
Jean-Luc IZARD, directeur
Thomas TRACOU, directeur de la communication

- **Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL)**
 - Claude DOMEIZEL, président
 - Jacques TAFFIN, directeur de la gouvernance des fonds de l'établissement de Bordeaux
 - Brigitte LAURENT, directrice des relations institutionnelles
- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)**
 - Pascal CORMERY, Président
 - Michel BRAULT, Directeur général
 - Christophe SIMON, chargé des relations parlementaires
- **Confédération française des retraités (CFR)**
 - Pierre ERBS, président
 - Pierre BELLANGER, Président d'honneur
- **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**
 - Anne-Sophie GRAVE, directrice des retraites
 - Michel SARGEAC, responsable du service de la solidarité au sein de l'établissement de Bordeaux de la direction des retraites et de la solidarité
 - Brigitte LAURENT, directrice des relations institutionnelles
- **Comité de suivi des retraites**
 - Yannick MOREAU, présidente
- **Bouygues Construction**
 - Jean-Manuel SOUSSAN, directeur général adjoint, ressources humaines
 - Jean-Christophe FLEURY, directeur des affaires sociales
 - Philippe VILLAIN, directeur de la prévention, de la santé et de la sécurité
 - Bernard MAMESSIER, directeur de la paie

ANNEXE

Application du mécanisme de « bonus-malus » pour la retraite complémentaire des salariés à compter du 1^{er} janvier 2019

Lorsque l'âge du taux plein d'un salarié pour le régime de base est de 62 ans
s'il décide de partir à 62 ans : - 10 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 3 ans
s'il décide de partir à 63 ans : retraite complémentaire complète
s'il décide de partir à 64 ans : + 10 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 1 an
s'il décide de partir à 65 ans : + 20 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 1 an
s'il décide de partir à 66 ans : + 30 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 1 an

Lorsque l'âge du taux plein d'un salarié pour le régime de base est de 64 ans
s'il décide de partir à 64 ans : - 10 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 3 ans
s'il décide de partir à 65 ans : retraite complémentaire complète
s'il décide de partir à 66 ans : + 10 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 1 an
s'il décide de partir à 67 ans : + 20 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 1 an
s'il décide de partir à 68 ans : + 20 % sur le montant de sa retraite complémentaire pendant 1 an (mécanisme plafonné)