

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 novembre 2010

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. Dominique LECLERC,
Sénateur.

Tome V :
Assurance vieillesse

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguet Dini, présidente ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, secrétaires ; M. Alain Vasselle, rapporteur général ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mmes Christiane Demontès, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laméni, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2584, 2912, 2916 et T.A. 553

Sénat : 84 et 90 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LA BRANCHE VIEILLESSE EN DANGER	9
A. L'INCIDENCE DU « CHOC DÉMOGRAPHIQUE ».....	9
1. <i>La progression rapide des liquidations</i>	9
2. <i>La dégradation du ratio cotisants/retraités</i>	10
B. LE CREUSEMENT DU DÉFICIT DE LA BRANCHE VIEILLESSE	12
1. <i>Une situation financière très dégradée</i>	13
2. <i>Une progression un peu moins rapide des dépenses en 2009 et 2010</i>	13
3. <i>Une relative bonne tenue des recettes grâce aux transferts en provenance du fonds de solidarité vieillesse</i>	16
C. UN IMPÉRATIF : RÉGLER L'URGENCE FINANCIÈRE	17
1. <i>Un besoin de financement qui va croissant</i>	17
2. <i>Une réforme indispensable pour préserver le système de retraite par répartition</i>	19
II. LE VOLET FINANCIER DE LA RÉFORME DES RETRAITES	22
A. UN SYSTÈME GLOBALEMENT À L'ÉQUILIBRE EN 2018	22
1. <i>Le plan de financement initial</i>	22
2. <i>Un nouveau bouclage financier</i>	25
3. <i>Une amélioration progressive des comptes de la Cnav</i>	27
4. <i>La question des transferts financiers entre régimes de retraite</i>	29
B. DE NOUVELLES RECETTES ET DE NOUVELLES CHARGES POUR LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE.....	29
1. <i>Le creusement du déficit en 2009 et 2010</i>	29
2. <i>Une structure de recettes et de dépenses profondément modifiée à compter de 2011</i>	31
C. L'UTILISATION ANTICIPÉE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES	33
1. <i>La situation financière du FRR</i>	33
2. <i>L'utilisation anticipée du FRR</i>	35
ANNEXE - LES APPORTS DU SÉNAT À LA RÉFORME DES RETRAITES	39

Les observations et propositions de la commission des affaires sociales pour la branche vieillesse en 2011

Par la voix de son rapporteur, Dominique Leclerc, la commission constate avec gravité que **le déficit de la branche vieillesse enregistre un nouveau record en 2010** (8,6 milliards d'euros) et qui aurait dû encore se creuser en 2011 à législation constante.

Elle note toutefois avec satisfaction **la poursuite de l'inflexion de la croissance des dépenses** en 2010 (4,3 % contre 4,8 % en 2009), qui s'explique par **la diminution du nombre de départs en retraite anticipée**, confirmant le déclin progressif du dispositif longue carrière.

La **croissance des prestations de retraite** reste néanmoins **la plus forte** comparée à celle des prestations des autres branches du régime général, en raison de la structure démographique de la population.

La commission constate que les recettes de la branche vieillesse ont été **moins affectées par la récession** que celles des trois autres branches, en raison notamment de l'importance des transferts en provenance du fonds de solidarité vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs.

Elle insiste cependant sur **la très grande fragilité structurelle** du système de retraite, dont les besoins de financement seront compris entre **38 et 40 milliards d'euros** dès 2015, et entre **72 et 115 milliards** à l'horizon 2050.

Aussi, elle se félicite que **la loi portant réforme des retraites adoptée** fin octobre par le Parlement réponde à **l'urgence de la situation**.

La commission rappelle que son **plan de financement**, qui figure au projet de loi de financement de la sécurité sociale et au projet de loi de finances pour 2011, repose sur le rétablissement de **l'équilibre général des régimes de retraite à l'horizon 2018**. Ceci suppose le retour progressif à une situation excédentaire pour certains régimes, tandis que d'autres, comme la Cnav, seront plus durablement confrontés au déficit.

Sur ce sujet, elle se dit plus que réservée sur d'éventuels **transferts de ressources ou de charges** entre régimes. Il ne faudrait pas, en effet, que les réserves des régimes complémentaires servent à financer le régime général.

Elle veille, par ailleurs, à ce que les mesures de solidarité adoptées au Sénat s'accompagnent des financements correspondants. D'ores et déjà, de **nouvelles recettes** sont prévues au titre du maintien à soixante-cinq ans de l'âge d'annulation de la décote pour les parents de trois enfants ou d'enfant handicapé.

Enfin, la commission insiste sur le fait que **la réforme des retraites devrait commencer à produire ses fruits dès 2011**. Ainsi, le déficit de la Cnav serait de **6,9 milliards d'euros** contre 10,5 milliards prévisibles en l'absence de réforme.

Mesdames, Messieurs,

La situation financière de la branche vieillesse est, cette année encore, très préoccupante. Elle connaît **une détérioration continue de ses comptes depuis six ans**, au point d'être devenue, en 2008, la plus déficitaire de toutes. Seule satisfaction, somme toute très modeste : elle est, en 2009, repassée derrière la branche maladie dans l'ordre des découverts.

Au plus fort de la crise économique, la branche vieillesse a connu une dégradation de moindre ampleur que celle des autres branches de la sécurité sociale, qui s'explique par l'importance des transferts en provenance du fonds de solidarité vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs.

L'aggravation de son déficit est néanmoins substantielle : **3 milliards d'euros supplémentaires en deux ans**, entre 2008 et 2010. Il devrait ainsi s'élever à **8,6 milliards en 2010** et aurait dépassé **10,5 milliards en 2011** (hors effets attendus de la réforme des retraites).

A législation inchangée, le besoin de financement de l'ensemble des régimes de retraite serait compris entre **38 et 40 milliards d'euros dès 2015**, c'est-à-dire demain. A l'horizon **2050**, les besoins de financement annuels sont évalués à un montant compris entre **72 et 115 milliards** en fonction des hypothèses retenues.

Une telle perspective n'était évidemment pas acceptable et **imposait d'agir rapidement**. La loi portant réforme des retraites adoptée fin octobre par le Parlement répond à l'urgence de la situation.

Compte tenu du calendrier d'examen de celle-ci, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 comporte évidemment très peu de mesures concernant l'assurance vieillesse.

Toutefois, c'est dans la partie recettes de ce texte ainsi que dans le projet de loi de finances pour 2011 que sont inscrites **les nouvelles ressources destinées à assurer le rétablissement effectif de l'équilibre général des régimes de retraites à l'horizon 2018**.

A ce sujet, la commission des affaires sociales du Sénat rappelle tout d'abord que le rééquilibrage financier du système de retraite d'ici cette date ne s'appréhende pas régime par régime, mais de manière globale. Il suppose donc **le retour progressif à une situation excédentaire pour certains régimes** tandis que **d'autres**, comme la Cnav, **seront plus durablement confrontés au déficit**.

Conformément à la position qui était la sienne lors de l'examen du projet de loi portant réforme des retraites, elle n'est pas favorable à ce que les réserves des régimes complémentaires servent à financer le régime général.

La commission se félicite ensuite que de **nouvelles recettes** aient été récemment annoncées pour financer les mesures de solidarité adoptées par le Sénat dans ce texte, en particulier le maintien à soixante-cinq ans de l'âge d'annulation de la décote pour les parents de trois enfants ou d'enfant handicapé. Elle sera néanmoins très attentive à ce que les ressources proposées couvrent les dépenses nouvellement engagées.

Enfin, la commission insiste sur le fait que **la réforme devrait commencer à produire ses fruits dès 2011**. Ainsi, le déficit de la Cnav serait de **6,9 milliards d'euros** contre 10,5 milliards prévisibles en l'absence de réforme. Cette amélioration de 3,6 milliards d'euros du solde de la caisse résulterait à la fois des mesures de recettes et des mesures d'âge.

I. LA BRANCHE VIEILLESSE EN DANGER

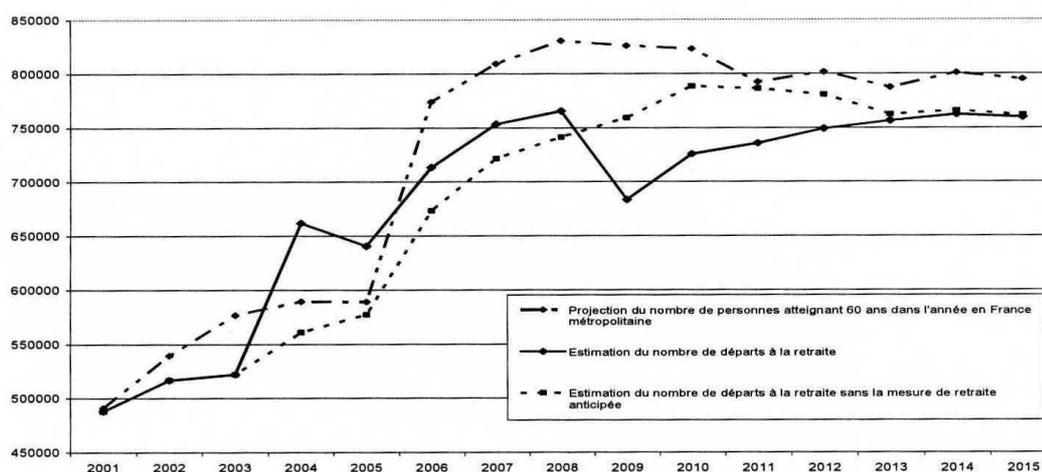
A. L'INCIDENCE DU « CHOC DÉMOGRAPHIQUE »

Au 1^{er} juillet 2010, en France métropolitaine, le nombre de retraités du régime général s'élevait à plus de **12,5 millions** pour environ **17,7 millions de cotisants**. L'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « baby-boom » et l'augmentation de l'espérance de vie à soixante ans entraînent deux conséquences sur le système de retraite : d'une part, une baisse du ratio de dépendance démographique, d'autre part, une hausse de la durée de versement des pensions.

1. La progression rapide des liquidations

Depuis 2001, le **nombre de départs à la retraite** a très **nettement progressé** (cf. graphique 1) sous l'effet de l'arrivée à l'âge d'ouverture des droits à pension des générations 1946 et suivantes, dont l'effectif est supérieur de 60 % environ à celles qui les ont précédées. Le flux de personnes atteignant soixante ans dans l'ensemble de la population française est ainsi passé de 500 000 par an environ pour les générations nées pendant la deuxième guerre mondiale à 800 000 par an pour les générations nées après 1946.

Graphique 1 : Impact du « baby boom » sur les départs à la retraite au régime général



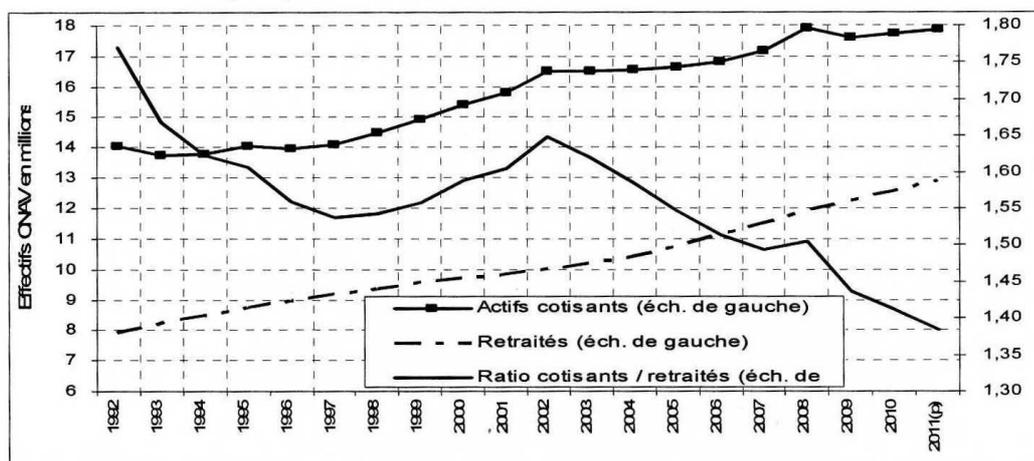
Source : INSEE, CNAV, DSS

Parallèlement à cette tendance démographique, le **dispositif de retraite anticipée** a une **incidence forte sur les flux de départs** et la masse des pensions. Mesure phare de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le départ en retraite anticipée pour carrière longue a été présenté

comme un instrument de justice sociale destiné aux assurés entrés précocement dans la vie active et bénéficiant d'une durée d'assurance importante. Entre 2004 et 2008, près de **560 000 personnes** ont pu accéder à ce dispositif.

Toutefois, les **conditions plus restrictives d'éligibilité** mises en œuvre à partir de 2009¹ ont entraîné une diminution de 10,8 % du nombre de départs en retraite dans le régime général. En 2010, le nombre total de départs devrait cependant connaître un nouveau rebond : les prévisions font état de 38 000 départs contre 24 000 en 2009 (cf. graphique 2). Cette hausse tient au fait qu'une partie des assurés qui ne remplissaient pas les conditions pour un départ en retraite anticipée en 2009, compte tenu de l'augmentation de la durée d'assurance, reporteraient leur départ sur 2010.

Graphique 2 : Ratio cotisants / retraités de la CNAV



Champ : métropole, effectifs au 1^{er} juillet. Sources : CNAV et INSEE pour 1992-2010, estimation DSS pour 2011.

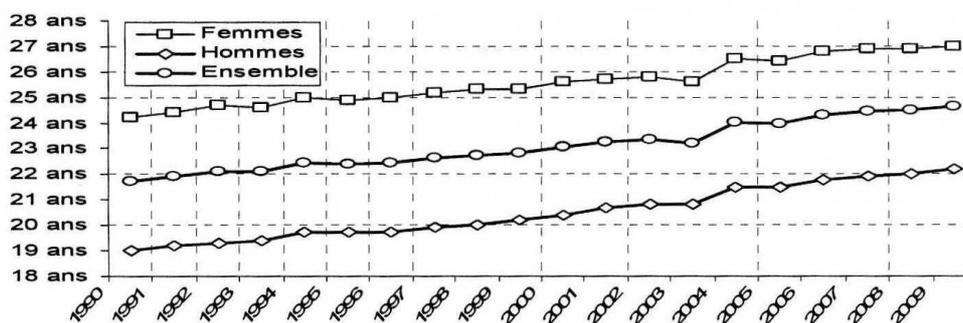
2. La dégradation du ratio cotisants/retraités

La **croissance soutenue du nombre de retraités** ne s'explique pas seulement par des flux importants de liquidation mais aussi par les **progrès continus de l'espérance de vie à soixante ans**. D'après l'Insee, l'espérance de vie à soixante ans a progressé, ces dix dernières années, de deux ans pour les hommes et d'1,7 an pour les femmes (cf. graphique 3). En hausse

¹ Au 1^{er} janvier 2009, les conditions d'attribution du départ en retraite anticipée ont évolué en lien avec l'augmentation de la durée d'assurance prévue par la loi du 21 août 2003. Le nombre de trimestres requis pour un départ avant soixante ans est ainsi passé d'un trimestre pour la génération 1949 à quatre trimestres pour la génération 1952, pour les assurés liquidant leurs pensions à compter du 1^{er} janvier 2009. En outre, l'obligation scolaire portée à seize ans à partir de la génération 1953 rend plus contraignante la condition d'âge de début d'activité imposée par le dispositif. Par ailleurs, l'encadrement de l'accès aux régularisations de cotisations arriérées a une incidence non négligeable sur le nombre d'assurés qui peuvent bénéficier du dispositif.

de 0,2 pour l'année 2009, elle atteint respectivement 22,2 ans pour les hommes et 27 ans pour les femmes. Cette hausse tendancielle, qui a pour conséquence d'augmenter la durée de versement des pensions, a cependant été prise en compte par le législateur via le mécanisme d'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, introduite par la réforme des retraites de 2003.

Graphique 3 : Espérance de vie à 60 ans, par genre



Source : INSEE, bilan démographique

L'évolution du ratio cotisants/retraités de la Cnav, qui rapporte l'effectif des cotisants du régime à celui des retraités, traduit le dynamisme de l'effectif des retraités. Sur longue période, le ratio s'est dégradé (cf. graphique 2) : après un premier point bas de 1,5 en 1997 et une remontée jusqu'à 1,7 en 2002 sous l'effet de l'augmentation du nombre de cotisants, la tendance à la baisse a repris. Le ratio est ainsi passé en-dessous de 1,5 en 2007, pour atteindre **1,41 au 1^{er} juillet 2010**, soit un nouveau point bas.

La valeur du ratio **diffère cependant suivant les régimes** (cf. tableau ci-dessous) : il est particulièrement faible dans le régime des mines (0,02) ainsi que dans les régimes agricoles (un cotisant pour trois retraités) ; à l'inverse, à la CNAVPL, le ratio est de 2,65 ; dans la fonction publique, il est proche de celui du régime général (1,6 contre 1,4).

Ratio cotisants/retraités en 2009 pour d'autres régimes

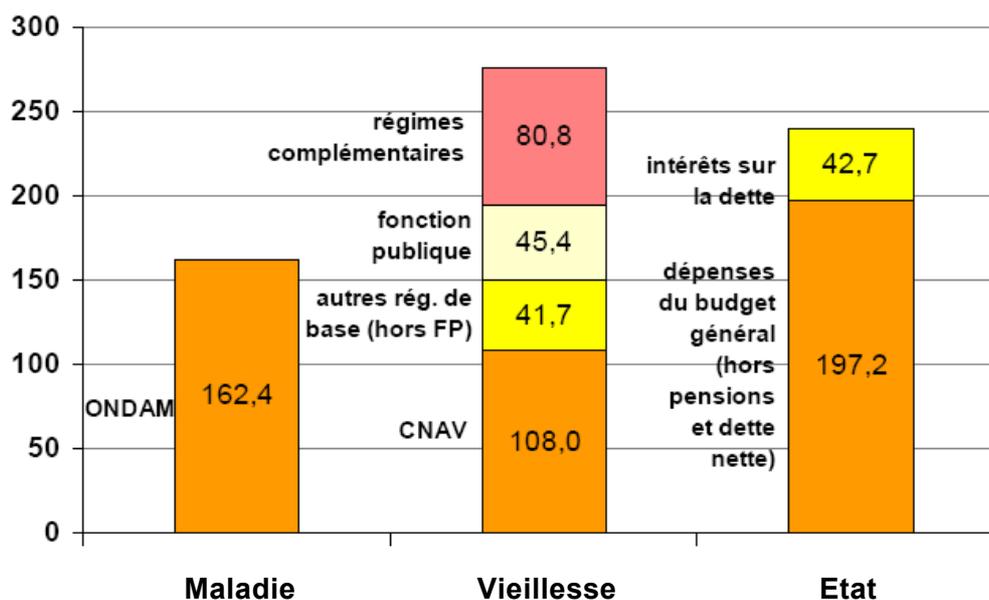
	Salariés du régime général	Salariés agricoles	Exploitants agricoles	Fonctionnaires (FPE+CNRACL)	Caisse des mines	CNAVPL
Cotisants - C	17 597 127	668 083	537 223	4 345 013	7 747	605 876
Retraités - R	12 242 349	2 500 794	1 766 483	2 714 414	342 749	228 921
Ratio cotisants/retraités C/R	1,44	0,27	0,30	1,60	0,02	2,65

Source : DSS

B. LE CREUSEMENT DU DÉFICIT DE LA BRANCHE VIEILLESSE

Avant d'évoquer la situation actuelle de la branche vieillesse, il convient de garder à l'esprit l'ampleur des enjeux. Le système de retraite public français mobilise un montant financier considérable, à hauteur de 270 milliards d'euros par an, soit davantage que les dépenses de l'Etat ou celles de l'assurance maladie.

(en milliards d'euros pour 2010)



Source : Cor

Par ailleurs, **la part des retraites dans le Pib** est, en France, l'une des plus élevées de l'OCDE puisqu'elle atteint **13 %**.

Au cours des dernières décennies, les prestations du risque vieillesse ont connu une progression spectaculaire.

(en % du Pib)

	1959	1970	1975	1980	1990	2000	2010
Prestations du risque vieillesse	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6	13

1. Une situation financière très dégradée

Excédentaire jusqu'en 2004, la branche vieillesse de la sécurité sociale connaît depuis cette date **une aggravation continue de son déficit** (d'environ 1,5 milliard d'euros par an). Elle a même enregistré en 2008 le plus fort déficit des quatre branches de la sécurité sociale (5,6 milliards). En 2009, la branche maladie est redevenue la branche la plus déficitaire.

Au cours de la récession, la branche vieillesse a, certes, connu une dégradation de moindre ampleur que celle des autres branches de la sécurité sociale, mais néanmoins substantielle : - 3 milliards d'euros en deux ans, entre 2008 et 2010.

Ainsi, son **déficit a atteint 7,2 milliards d'euros en 2009**. Il devrait s'élever à **8,6 milliards en 2010** et dépasser **10,5 milliards en 2011** (ce chiffre ne tient pas compte des premiers effets attendus de la réforme des retraites).

Evolution du solde de la branche vieillesse du régime général

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0,0	0,8	0,5	1,5	1,7	0,9	0,3	- 1,9	- 1,9	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,6

Source : direction de la sécurité sociale

La branche se caractérise toutefois, **sur la période récente**, par **une inflexion de la croissance de ses dépenses** et par **une relative bonne tenue de ses recettes**.

2. Une progression un peu moins rapide des dépenses en 2009 et 2010

- En **2009**, les **prestations légales** (de droits propres et de droits dérivés) servies par la Cnav ont crû de 4,8 %, soit une **progression un peu moins rapide** qu'en 2008 (5,8 %). La masse de prestations de droits propres a augmenté de 5,1 % contre 6,0 % en 2008 ; celle de droits dérivés de 3,2 % contre 3,8 % en 2008.

Cet infléchissement s'explique par plusieurs facteurs (cf. tableau ci-dessous) : une incidence des revalorisations un peu moins forte qu'en 2009 (1,3 % en moyenne annuelle contre 1,4 % en 2008) ; une contribution très légèrement plus faible de l'augmentation de la population retraitée âgée de soixante ans et plus (3,5 % contre 3,6 %) ; surtout, une **diminution du nombre de départs en retraite anticipée**.

Décomposition des différents facteurs d'augmentation des droits propres

(en %)

	2008	2009	2010	2011
Revalorisation de pensions en moyenne annuelle	1,4	1,3	0,9	1,6
Effet retraite anticipée	0,3	-0,4	-0,7	-0,7
Effet stock (nombre de retraités)	3,6	3,5	3,5	3,3
Effet pension moyenne	0,7	0,8	0,7	0,7
Evolution des droits propres	6,0	5,1	4,4	5,0

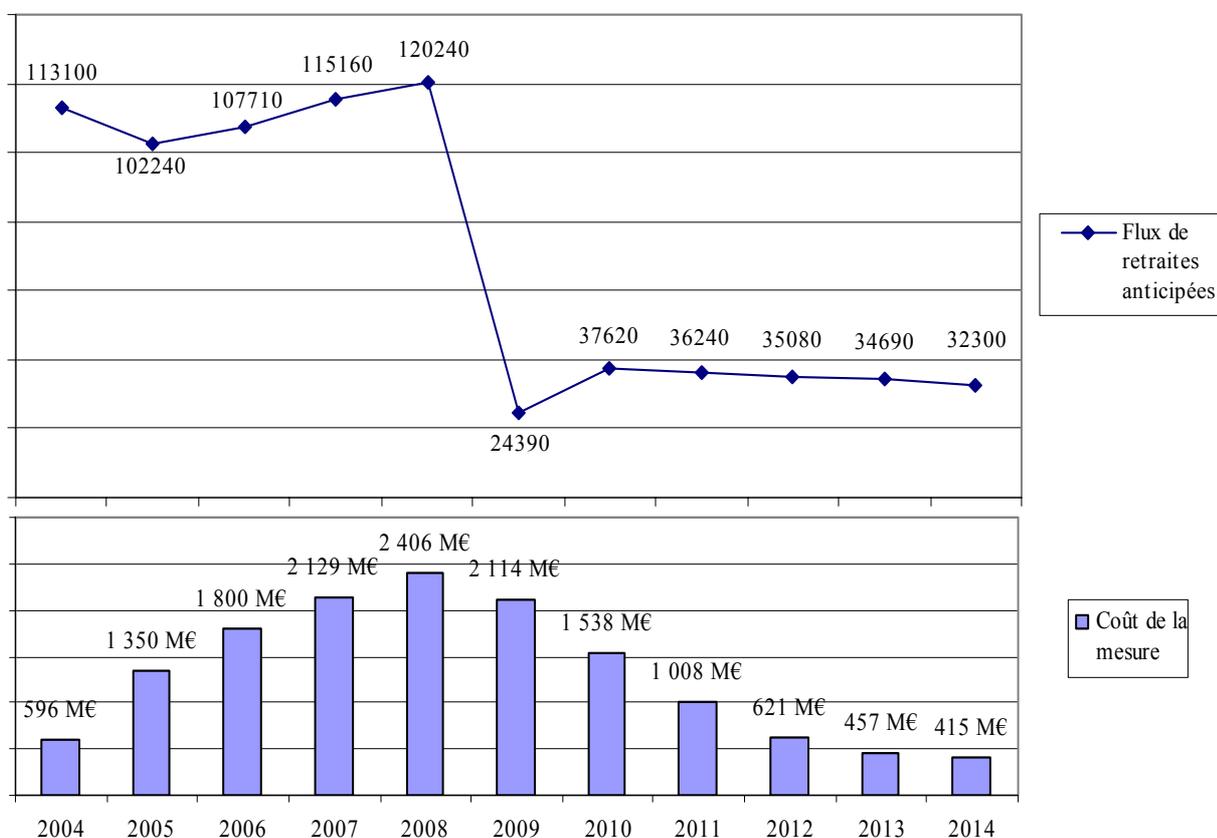
Source : direction de la sécurité sociale

En effet, après plusieurs années de hausse successive et des effectifs supérieurs à 100 000 par an, le nombre des départs anticipés pour longue carrière a fortement diminué en 2009 (- 80 % par rapport à 2008). Ainsi, le coût de la mesure, en hausse en 2008, a fortement diminué en 2009, pour atteindre 2,1 milliards d'euros (contre 2,4 milliards en 2008). En conséquence, la contribution de la retraite anticipée à la croissance des droits propres servis par le régime général est devenue négative en 2009 (cf. tableau ci-dessus).

• En **2010**, la croissance des prestations est estimée à 4,3 %, soit **un rythme moins rapide qu'en 2009**. Les droits propres devraient progresser de 4,4 % et les droits dérivés de 3,5 %.

Ce ralentissement tiendrait à la **poursuite de la diminution du coût du dispositif de départs en retraite anticipée**. En dépit d'une augmentation des effectifs concernés par cette mesure en 2010 par rapport à 2009, son coût baisserait fortement du fait d'un nombre de sorties plus important que celui des entrées, pour atteindre 1,5 milliard d'euros en 2010.

Flux de départs en retraite anticipée et coût de la mesure



Source : Cnav

Par ailleurs, la revalorisation des pensions, + 0,9 % en 2010 contre + 1,3 % en 2009, est un autre élément explicatif du ralentissement de la croissance des prestations.

En **2010**, le flux de départs à la retraite hors départs anticipés serait de l'ordre de 688 000 retraités et le nombre de retraités de plus de soixante ans progresserait en volume de 3,5 %. Comme les années précédentes, **la croissance de la masse des pensions serait donc principalement due à l'augmentation de l'effectif des retraités.**

En revanche, en **2011**, les prestations devraient croître à un **rythme supérieur** à celui prévu pour 2010 (4,8 % contre 4,3 %). L'hypothèse de revalorisation des pensions retenues pour 2011 (1,6 % en moyenne annuelle après 0,9 % en 2010) est la principale explication de cette accélération.

La croissance des prestations de retraite, bien que sensiblement ralentie par rapport aux années précédentes, reste **la plus forte** comparée à celle des prestations des autres branches du régime général.

Croissance des prestations du régime général par branche

	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Maladie	3,7 %	4,0 %	3,5 %	4,0 %	2,8 %
Retraite	5,9 %	6,1 %	5,6 %	4,8 %	4,3 %
Famille	4,5 %	3,0 %	3,5 %	3,4 %	0,9 %
Régime général	4,4 %	4,6 %	4,2 %	4,2 %	3,1 %

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

3. Une relative bonne tenue des recettes grâce aux transferts en provenance du fonds de solidarité vieillesse

Comparée aux trois autres branches du régime général (cf. tableau ci-dessous), la **branche vieillesse a été moins touchée par la récession** en raison notamment de l'importance des transferts du FSV dans son financement.

Ainsi, considérés dans leur globalité, les **produits nets** de la Cnav ont **progressé de 2,3 % en 2009** et devraient croître de **2,5 % en 2010** et de **3,4 % en 2011**.

Evolution des produits nets par branche du régime général

	Cnam-maladie	Cnav	Cnaf
Produits nets			
2009	- 0,7 %	2,3 %	- 1,5 %
2010 (p)	2,4 %	2,5 %	2,1 %
2011 (tendanciel)	3,0 %	3,4 %	3,1 %

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

En 2009, l'**agrégat « cotisations, impôts et produits affectés »** - constitué des cotisations sociales nettes des actifs, des prises en charge de cotisations par l'Etat et des recettes fiscales affectées à la compensation des exonérations - a toutefois **diminué de 0,2 % en 2009**. Cette évolution est à rapprocher de celle de la masse salariale plafonnée, sur laquelle sont assises la majorité des cotisations vieillesse, qui s'est réduite de 0,3 % en 2009.

En 2010, cet agrégat devrait croître de 2,2 % en raison de l'excédent important du panier fiscal compensant les exonérations générales de cotisations¹, dont 0,5 milliard d'euros bénéficierait à la Cnav.

En outre, la Cnav est destinataire d'un **transfert en provenance du FSV** au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs, qui joue un rôle de stabilisateur économique pour la caisse. Ce transfert, en **progression de 18,3 %**, est le **principal élément expliquant l'évolution positive des recettes en 2009**. En 2010, le **transfert de cotisations augmenterait encore de 8,2 %**, puis se stabiliserait en 2011 sous l'hypothèse d'une baisse de 80 000 chômeurs en moyenne annuelle.

Depuis le 1^{er} juillet 2010, la Cnav bénéficie également d'un **nouveau transfert en provenance du FSV** au titre de la prise en charge des périodes de maladie. Son montant est estimé à 0,6 milliard d'euros en 2010 et à 1,2 milliard en 2011.

Enfin, la Cnav a enregistré un **doublément de ses recettes fiscales** (hors celles compensant des exonérations) **en 2009**. D'une part, la fraction du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital qui lui est allouée est passée de 15 % à 30 %, conformément aux mesures prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. D'autre part, le taux de la contribution sur le montant des indemnités de mise à la retraite a été porté à 50 % en 2009. Cependant, cette recette disparaîtra entièrement en 2010, en raison de l'entrée en vigueur de l'interdiction des mises à la retraite d'office avant soixante-dix ans, ce qui explique la **forte baisse des recettes fiscales attendue pour 2010**.

C. UN IMPÉRATIF : RÉGLER L'URGENCE FINANCIÈRE

1. Un besoin de financement qui va croissant

- Les vingt dernières années ont été marquées par d'importantes évolutions du système de retraite ayant consisté, pour leur part la plus significative, à accroître la durée nécessaire pour obtenir une pension de retraite à taux plein.

Malgré ces réformes, **la soutenabilité financière des régimes de retraite est plus menacée que jamais pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles**.

Les évolutions démographiques, qui voient l'arrivée à l'âge de la retraite des générations de l'après-guerre et l'accroissement continu de l'espérance de vie, ont en effet été aggravées par **la crise économique** qui a

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2006, la compensation par l'Etat des allègements généraux en faveur des bas salaires est effectuée par affectation d'un panier de recettes fiscales, dont la composition a été modifiée par les lois de finances successives.

privé la sécurité sociale dans son ensemble d'une partie importante de ses recettes.

Rappelons que trois quarts des recettes sociales sont assis sur la masse salariale et, en particulier, les cotisations sociales. Un point de masse salariale perdu représente une perte de recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros pour le régime général. Entre 2008 et 2009, 5,6 points de masse salariale ont été perdus dans le secteur privé. Ainsi, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 évaluait le déficit de la branche vieillesse à 5,3 milliards en 2009, celui-ci a atteint 7,2 milliards.

Si la crise a substantiellement aggravé les déficits de la branche vieillesse de la sécurité sociale, il convient d'être attentif au fait que la reprise économique n'apportera à elle seule aucune amélioration du solde des régimes de retraite en raison de **l'effet base**.

En effet, même si la masse salariale reprend sa croissance sur une tendance comparable à celle qu'elle connaissait avant la crise, elle partira d'un niveau, en masse, très inférieur à celui atteint auparavant. Pour qu'un rattrapage s'opère, il faudrait que la masse salariale progresse temporairement beaucoup plus vite qu'avant la crise, ce qui n'apparaît guère vraisemblable. **Aucune amélioration spontanée sensible de l'équilibre financier du système de retraite ne peut donc être attendue de la reprise économique.**

• **Dès 2007**, alors même que la crise économique n'était pas intervenue, les projections du conseil d'orientation des retraites (Cor) faisaient apparaître **un besoin de financement annuel de 24,8 milliards d'euros en 2020 et de 68,8 milliards en 2050.**

Dans la perspective du rendez-vous de 2010, le Cor a actualisé ses projections de 2007 pour tenir compte de l'impact de la crise économique sur les perspectives financières du système. Pour ce faire, il a élaboré trois scénarii alternatifs prenant en compte différentes hypothèses économiques¹.

Ces projections, établies sur des durées très longues, doivent évidemment être utilisées avec grande prudence, compte tenu des incertitudes entourant la réalisation des hypothèses sur lesquelles elles reposent.

¹ *Le scénario A repose sur les hypothèses d'un taux de chômage à long terme de 4,5 % et d'une progression de la productivité du travail à long terme de 1,8 % par an ; le scénario B repose sur les hypothèses d'un taux de chômage à long terme de 4,5 % et d'une progression de la productivité du travail à long terme de 1,5 % par an ; le scénario C repose sur les hypothèses d'un taux de chômage structurel de 7 % et d'une croissance de la productivité du travail de 1,5 % par an.*

Quoi qu'il en soit, **les projections 2010¹** font apparaître un **besoin de financement de 38 à 40 milliards d'euros par an dès 2015**, c'est-à-dire demain. A l'horizon **2050**, à législation inchangée, les besoins de financement annuels seraient compris entre **72 et 115 milliards** en fonction des hypothèses retenues.

Ces chiffres démontrent qu'**une telle évolution n'est pas supportable par le système de retraite** et que **sa pérennité est menacée en l'absence de mesures permettant de retrouver la voie de l'équilibre.**

2. Une réforme indispensable pour préserver le système de retraite par répartition

• La loi portant réforme des retraites, que le Parlement a adoptée le 27 octobre dernier, s'organise autour de **cinq axes essentiels²** :

- le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et de l'âge du bénéfice d'une pension à taux plein ;

- la mise en place d'un pilotage des régimes de retraite et le renforcement du droit à l'information des assurés ;

- la convergence des différents régimes ;

- la prise en compte de la pénibilité du travail et la réforme de la médecine du travail ;

- le renforcement de dispositifs de solidarité.

Votre commission souhaite ici insister sur **la mesure la plus emblématique du texte**, à savoir **le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et de l'âge d'obtention d'une pension à taux plein.**

L'évolution de l'espérance de vie, les réformes entreprises dans les principaux pays européens et les caractéristiques du système de retraite français plaident **en faveur de ce relèvement.**

Depuis que l'âge de soixante ans a été retenu comme âge d'ouverture des droits à la retraite, l'espérance de vie à soixante ans n'a cessé de croître. Elle a progressé de plus de quatre ans et devrait continuer à le faire dans les prochaines décennies.

Confrontés à des évolutions similaires, un grand nombre de pays développés ont d'ores et déjà relevé, ou prévu de relever, leurs âges légaux de retraite. La France figurait encore parmi les rares pays à maintenir un âge de

¹ « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2020 », huitième rapport du Cor, avril 2010.

² L'analyse détaillée de ce texte figure au rapport Sénat n° 733 (2009-2010) de Dominique Leclerc, au nom de la commission des affaires sociales, projet de loi portant réforme des retraites.

liquidation des droits fixé à soixante ans malgré l'allongement de l'espérance de vie.

La loi prévoit ainsi le **passage progressif de l'âge d'ouverture des droits à la retraite de soixante à soixante-deux ans** à raison de quatre mois par génération à compter de juillet 2011. Ainsi, les assurés nés en 1956 et atteignant l'âge de soixante ans en 2016 ne pourront liquider leur pension qu'à compter de 2018.

Parallèlement, **l'âge permettant de bénéficier d'une pension de retraite à taux plein** quelle que soit la durée d'assurance, aujourd'hui fixé à soixante-cinq ans, **sera relevé progressivement jusqu'à soixante-sept ans**, également à raison de quatre mois par génération. Les assurés nés en 1956 ne pourront bénéficier d'une pension sans décote, s'ils n'ont pas réuni la durée d'assurance nécessaire, qu'à compter de 2023.

Suivant le même principe, **l'ensemble des âges et des durées de services dans la fonction publique font l'objet d'un relèvement ou d'un allongement de deux années**. Il en est ainsi des âges permettant aujourd'hui aux fonctionnaires des catégories actives de partir en retraite avant l'âge de soixante ans (généralement à cinquante ou à cinquante-cinq ans).

• Dans son rapport sur le rendez-vous de 2010, la Mecss de la commission des affaires sociales avait estimé possible le relèvement de l'âge légal de la retraite à condition qu'une politique active soit conduite en faveur de l'emploi des seniors, que la pénibilité de certains travaux puisse être prise en compte et que le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue puisse être préservé et étendu.

La réforme votée prend pleinement en compte ces observations :

- le **dispositif carrière longue** est maintenu et même élargi. Les assurés ayant commencé à travailler tôt devront certes prolonger leur activité mais continueront à pouvoir partir avant d'avoir atteint l'âge légal de départ s'ils réunissent certaines conditions de durée d'assurance et d'âge. Le dispositif, qui ne s'appliquait jusqu'à présent qu'aux salariés entrés dans la vie active entre quatorze et seize ans concernera également désormais **ceux qui ont commencé à travailler à dix-sept ans**. Le 8 septembre dernier, le Gouvernement a en outre annoncé un **lissage** qui permettra d'éviter que certains salariés concernés par ce dispositif soient contraints de retarder fortement leur départ ;

- en ce qui concerne **l'emploi des seniors**, le Gouvernement conduit depuis trois ans une politique active, qui sera renforcée avec la création d'une aide à l'embauche des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans ;

- enfin, la **pénibilité** fait pour la première fois l'objet d'une reconnaissance dans la loi.

Si votre commission approuve pleinement ces mesures de relèvement des âges, elle souhaite néanmoins formuler **deux remarques** :

- leurs effets sur l'emploi devront être observés avec une particulière attention au cours des prochaines années afin de vérifier que le relèvement des âges ne se traduit pas par un chômage massif des assurés qui auraient été auparavant en retraite ;

- elles ne doivent en aucun cas avoir pour conséquence de priver de ressources des personnes écartées du marché du travail qui pourraient se trouver en fin de droits avant de réunir les conditions pour avoir droit à une pension¹.

¹ *Un dispositif d'accompagnement transitoire des chômeurs âgés a été joint au texte à l'initiative du Sénat.*

II. LE VOLET FINANCIER DE LA RÉFORME DES RETRAITES

La réforme des retraites, récemment adoptée par le Parlement, contient de nombreuses dispositions qui auront des conséquences financières importantes.

Cependant, **l'ensemble des recettes nouvelles** destinées à assurer le rétablissement effectif de l'équilibre général des régimes de retraite à l'horizon 2018 ne figure pas dans ce texte mais **dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ou dans le projet de loi de finances pour 2011**.

Sur ce point, si le choix de réserver aux textes financiers les mesures relatives aux impôts et contributions est parfaitement compréhensible, il reste qu'il rend plus difficile l'appréhension des conséquences de la réforme. On peut légitimement se demander si des projets de loi aussi importants que celui-ci ne devraient pas, à l'avenir, être accompagnés de projets de loi de finances ou de financement rectificatifs afin de permettre au Parlement d'examiner simultanément toutes les mesures constitutives de la réforme.

A. UN SYSTÈME GLOBALEMENT À L'ÉQUILIBRE EN 2018

1. Le plan de financement initial

Le plan de financement de la réforme des retraites repose avant tout sur les mesures d'âge et de convergence entre les régimes.

Selon les projections du Gouvernement et tous régimes confondus, **celles-ci devraient permettre d'assurer, à l'horizon 2018, un peu plus de la moitié des besoins** : 40,9 % pour les mesures d'âge (après prise en compte de l'impact des mesures de solidarité et liées à la pénibilité) et 9,5 % pour les mesures de convergence entre les secteurs public et privé.

L'incidence des mesures d'âge résulterait, pour environ les deux tiers, d'une réduction des dépenses et, pour le tiers restant, d'une croissance du produit des cotisations sociales liée au maintien de salariés en activité au-delà des seuils de soixante et soixante-cinq ans.

L'effet des mesures de convergence correspondrait pour moitié à des hausses de recettes, du fait de l'augmentation des cotisations salariales des fonctionnaires, et pour moitié à des économies sur les dépenses, notamment dues à la fermeture du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants.

Parmi les autres éléments du bouclage financier figurent :

- **l'engagement de l'Etat employeur** de maintenir son effort annuel net à 15,6 milliards d'euros ; celui-ci correspond en réalité au déficit du régime des fonctionnaires de l'Etat en 2010, étant admis que le taux de cotisations employeur acquitté par l'Etat reste celui de 2000, conformément à la convention adoptée par le conseil d'orientation des retraites ;

- **la perspective d'un basculement progressif des cotisations d'assurance chômage vers l'assurance vieillesse** à compter de 2015 ;

- **la mobilisation de recettes nouvelles** dès 2011 : hausse d'un point de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, taxation supplémentaire des stock-options et des retraites chapeau, majoration des prélèvements sur les revenus du capital et du patrimoine, annualisation du calcul des allègements généraux de charges patronales, etc. ;

- **le traitement des déficits cumulés** de 2011 à 2018.

Le tableau ci-après retrace le détail de l'incidence financière de chacun de ces éléments sur le solde de l'ensemble des régimes de retraite entre 2011 et 2020.

Impact financier de la réforme sur l'ensemble des régimes de retraite

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rappel solde avant réforme	- 32,3	- 35,1	- 36,6	- 38,1	- 38,7	- 39,4	- 40,3	- 41,1	- 42,3	- 43,5	- 45
Impact annuel mesures d'âge	0	1,7	5	6,7	7,4	9,5	14	17,1	18,6	19,1	20,2
Effort net de l'Etat	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
Basculement Unedic	0	0	0	0	0	0,4	0,6	0,8	1	1,2	1,4
Recettes supplémentaires	0	3,7	3,9	4	4,1	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6
Mesures de solidarité	0	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,6	- 0,8	- 1	- 1,1	- 1,3	- 1,4	- 1,6
Mesures de convergence public-privé	0	0,4	1	1,6	2,2	2,7	3,2	3,6	4	4,5	4,9
Solde après réforme	- 16,7	- 13,7	- 11,4	- 10,7	- 10,1	- 7,8	- 3,7	- 0,9	0	- 0,1	0,1
Taux de couverture du solde	48,3 %	60,9 %	68,9 %	71,9 %	73,9 %	80,2 %	90,9 %	97,8 %	100,1 %	99,7 %	100,3 %
Déficit cumulé depuis 2011 avant réforme	0	68	105,9	146,2	187,8	230,9	275,8	322,4	371,1	422,0	475,4
Déficit cumulé depuis 2011 après réforme	0	13,7	25,3	36,6	47,4	56,1	60,9	63	64,3	65,7	66,9

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

Comme s'y est, dès le départ, engagé le Gouvernement, **le plan de financement ainsi retenu ne comporte, sinon à la marge ou de façon très graduée, ni baisse de pensions, ni hausse de cotisations.**

L'utilisation des excédents de l'Unedic

- Comme en 2003, le bouclage financier de la présente réforme repose, pour une part, sur le basculement des cotisations d'assurance chômage vers la branche vieillesse. Cet élément interviendrait toutefois dans des proportions moindres, à hauteur seulement d'**un peu plus de 2 % du besoin de financement total en 2018.**

L'idée est qu'une baisse sensible du taux de chômage permet à l'Unedic de devenir excédentaire, rendant ainsi possible une baisse du taux des cotisations qui lui sont affectées. Une telle baisse pourrait dès lors être facilement compensée par une hausse des cotisations vieillesse, ce qui aurait le mérite d'augmenter les ressources de la branche retraite, sans alourdir les prélèvements.

Selon les travaux du conseil d'orientation des retraites réalisés en prévision du rendez-vous actuel, **quel que soit le scénario retenu** (taux de chômage de long terme à 4,5 % ou à 7 %, gains de productivité annuels de 1,5 % ou de 1,8 %), **le solde de l'assurance chômage deviendrait excédentaire au milieu des années 2010** et continuerait de s'accroître ensuite pour représenter de 0,2 à 0,7 point de Pib par an à l'horizon 2050.

La situation financière de l'Unedic ne deviendrait toutefois créditrice qu'à compter de 2020, après apurement de ses déficits cumulés. C'est donc à partir de cette date seulement qu'une marge de manœuvre croissante existerait et ce serait 1,7 point de cotisation chômage qui pourrait à terme être transféré à la branche vieillesse.

Aussi, à partir des projections effectuées sur la base du scénario B du Cor, le plan de financement de la réforme retient, à compter de 2015, une affectation croissante des excédents de l'Unedic qui atteindraient **1 milliard en 2018 et 1,4 milliard en 2020.**

- Une telle perspective est néanmoins **très dépendante de la conjoncture économique** et il est difficile aujourd'hui d'apprécier pleinement sa crédibilité.

Évaluée à l'aune de l'expérience de la réforme de 2003 qui avait prévu un tel basculement, malheureusement rendu impossible du fait de la crise, elle ne peut que rester largement hypothétique même si, naturellement, votre commission en souhaite la réalisation effective cette fois-ci.

En outre, cette perspective ne prend pas en compte le fait que, dans un premier temps au moins, la réforme des retraites devrait avoir un coût non négligeable pour l'Unedic. En effet, selon une étude interne de cet organisme, le recul des âges de départ en retraite devrait entraîner un allongement de la durée de versement des allocations chômage qui, même si le taux d'emploi des plus de soixante ans s'améliore, pourrait représenter un coût de plusieurs centaines de millions d'euros par an.

2. Un nouveau bouclage financier

- Les mesures complémentaires votées à l'Assemblée nationale

Lors de la première lecture du projet de loi portant réforme des retraites par l'Assemblée nationale, plusieurs évolutions ont été apportées à l'équilibre général de la réforme.

Ces modifications, issues d'amendements présentés par le Gouvernement, ont notamment visé à :

- abaisser de 20 % à 10 % le seuil d'incapacité à partir duquel est accordée une retraite à temps plein pour pénibilité ;
- modifier les conditions de fermeture du dispositif de départ en retraite anticipée des fonctionnaires parents de trois enfants ;
- régler la situation des fonctionnaires titulaires sans droits à la retraite ;
- étendre aux agriculteurs le bénéfice des dispositions visant à prendre en compte la pénibilité.

L'incidence financière de ces mesures a été présentée par le ministre lors de son audition devant votre commission.

**Extrait du compte rendu de l'audition d'Eric Woerth,
ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique,
par la commission des affaires sociales
jeudi 16 septembre 2010**

« ...Je répondrai d'abord sur l'impact financier des principales mesures. Financé par la branche AT-MP, le passage des 20 % à 10 % d'incapacité représente 300 millions. Le lissage des carrières longues est d'ordre réglementaire. Une personne née en 1953 aurait été décalée d'un an, elle ne le sera finalement que de quatre mois. Le coût cumulé est ici de 320 millions. Les 40 millions de la pénibilité pour les agriculteurs sont pris en charge par la branche AT-MP. La mesure sur les titulaires sans droits n'a pas de coût, c'est un transfert entre régimes. Celui de la mesure excluant les fonctionnaires à cinq ans de la retraite de la modification du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants est de 2 milliards en cumulé. »

Ces nouvelles mesures ont donc **un véritable impact financier sur l'équilibre de la réforme, rendant dès lors impossible le retour à l'équilibre réel des régimes de retraite en 2018.**

En réponse aux questions de votre rapporteur sur la façon dont seront financées ces mesures supplémentaires, le Gouvernement a, d'une part, **confirmé l'objectif d'un retour à l'équilibre global des régimes de retraite en 2018**, d'autre part, indiqué qu'il envisageait de retenir :

- **une mobilisation légèrement supérieure du produit des cotisations Unedic** : 600 millions au lieu de 400 millions en 2015, 2,4 milliards au lieu de 1 milliard en 2018 et 3,3 milliards au lieu de 1,4 milliard en 2020. Pour le Gouvernement, *« ce niveau reste faible dans l'absolu - de l'ordre d'un demi-point de cotisations, soit à peine un quart des excédents prévisionnels de l'Unedic à l'horizon 2018 - et au regard du bouclage global - dont il représente 6 % »* ;

- **un effort accru de l'Etat** dont la participation annuelle nette, qui devait être de 15,6 milliards jusqu'en 2020, sera en fait de **15,9 milliards** à compter de 2013 ;

- **un transfert entre régimes**, notamment au profit de la Cnav qui, selon les données fournies par le Gouvernement, afficherait un déficit de 2,3 milliards en 2018 et de 2,4 milliards en 2020.

- Les mesures complémentaires votées au Sénat

Après son examen à l'Assemblée nationale, le projet de loi a été enrichi au Sénat, puis en commission mixte paritaire. Il a ainsi été prévu le **maintien à soixante-cinq ans de l'âge d'annulation de la décote pour les parents de famille nombreuse ou d'enfant handicapé**.

Votre rapporteur a donc souhaité connaître l'incidence financière des mesures nouvellement adoptées et demandé au Gouvernement une actualisation du plan de financement de la réforme. Celle-ci ne lui a, à ce jour, pas été transmise.

Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté **plusieurs amendements** déposés par le Gouvernement au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui précisent le **financement de la mesure d'âge en faveur des parents**.

Conformément aux engagements du Gouvernement, ces aménagements seront financés par deux nouvelles mesures introduites dans le projet de loi de finances pour 2011 :

- une majoration de 0,2 point du prélèvement social sur le capital ;
- un alignement du taux du prélèvement sur les plus-values de cessions immobilières hors résidence principale - passage de 17 % à 19 %) sur le taux applicable aux plus-values de cessions mobilières.

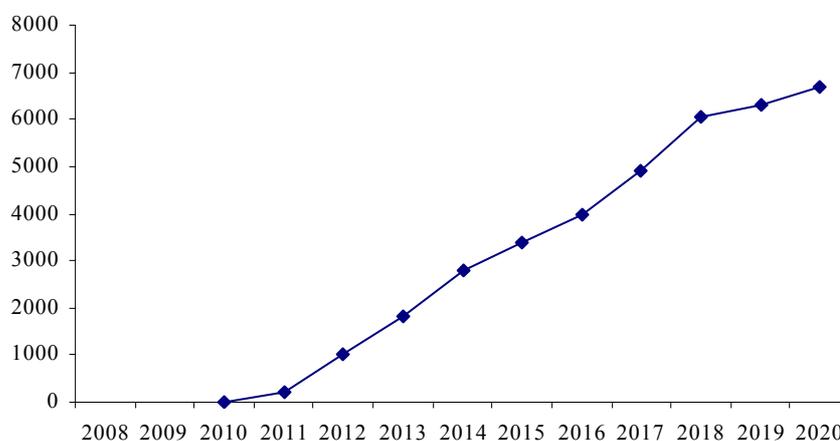
Le FSV, en tant qu'organisme chargé du financement des mécanismes de solidarité, se voit confier le financement de ces dispositions dérogatoires au droit commun (cf. commentaire de l'article 57 du présent texte) et, par cohérence, devient destinataire des deux nouvelles recettes susmentionnées.

3. Une amélioration progressive des comptes de la Cnav

- La Cnav a simulé l'incidence de la réforme sur les dépenses et les recettes du régime à l'horizon 2020.

Compte tenu de la progressivité du relèvement des bornes d'âge, les **économies escomptées en termes de prestations** seraient fortement croissantes entre 2011 et 2020. Elles s'élèveraient à 170 millions en 2011, à 2,7 milliards en 2014 et à 6,6 milliards en 2020.

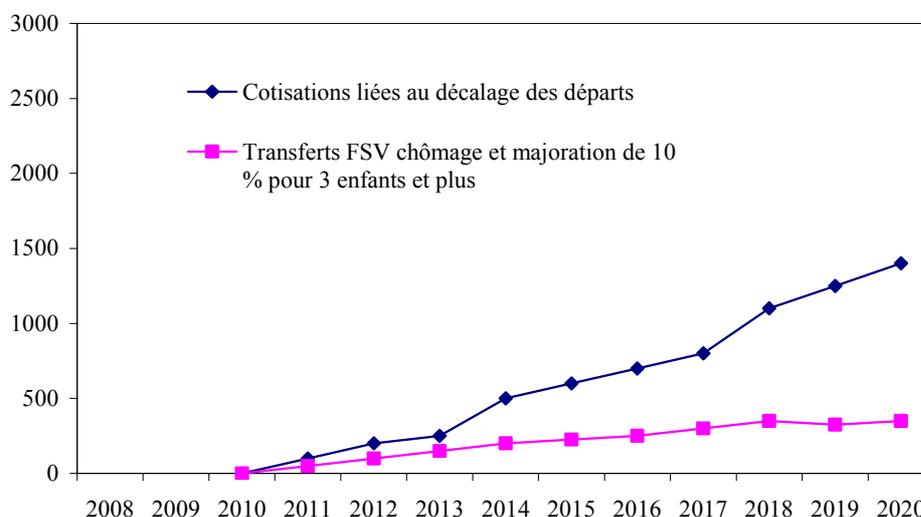
Economie sur les masses de prestations résultant de la réforme
(en milliards d'euros 2008)



Source : Cnav

Quant aux **ressources du régime**, elles progresseraient sous l'effet principalement des cotisations supplémentaires engendrées par le maintien en activité des assurés, lesquelles atteindraient 23 millions d'euros en 2011, 0,5 milliard en 2014 et 1,4 milliard en 2020.

Ressources supplémentaires résultant de la réforme (en millions d'euros 2008)



Source : Cnav

En outre, les transferts du FSV vers la Cnav seraient en hausse. D'un côté, les transferts au titre du chômage augmenteraient du fait du recul de l'âge de départ à la retraite des assurés chômeurs. De l'autre, les transferts au titre de la majoration de 10 % pour trois enfants et plus diminueraient sous l'effet d'un versement plus tardif de la pension. Au total, l'augmentation des transferts chômage serait plus importante que la baisse des transferts majoration de 10 %. Le surplus est évalué à 150 millions d'euros en 2014 et 300 millions en 2020.

- Lors de son audition par votre commission, le ministre a indiqué que la réforme commencera à produire ses effets dès **2011**. Ainsi, le déficit de la Cnav devrait être de **6,9 milliards d'euros** contre **10,5 milliards en l'absence de réforme**. Cette amélioration de 3,6 milliards d'euros du solde de la caisse résulterait à la fois des mesures de recettes et des mesures d'âge.

**Extrait du compte rendu de l'audition d'Eric Woerth,
ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique,
par la commission des affaires sociales
mercredi 27 octobre 2010**

« ... En 2011, le déficit de la branche vieillesse s'établira à 6,9 milliards d'euros, celui du FSV à 3,9 milliards. La réforme qui vient d'être adoptée évitera que le déficit de la branche passe à 10 milliards d'euros. Les mesures de recettes sont efficaces immédiatement alors que les mesures d'âge produisent progressivement leurs effets. Les premières dégageront 3,5 milliards d'euros, dont 3,2 milliards seront affectés à la Cnav. Sur le produit des mesures d'âge, soit 1,7 milliard d'euros, 200 millions iront au FSV. »

4. La question des transferts financiers entre régimes de retraite

Le rééquilibrage financier du système de retraite à l'horizon 2018 ne s'appréhende pas régime par régime mais de manière globale

Il suppose donc **le retour progressif à une situation excédentaire pour certains régimes** tandis que **d'autres seront plus durablement confrontés au déficit.**

C'est le cas en particulier de la Cnav, dont le déficit est évalué à **2,3 milliards d'euros en 2018 après réforme.**

Face à cette situation, le Gouvernement a estimé qu'« *il était légitime [...] de s'interroger sur un éventuel transfert de recettes ou de charges entre régimes* ». Il a donc déposé et fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement prévoyant la remise d'un rapport sur le sujet avant le 31 décembre 2014.

Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a toutefois supprimé cet article au motif qu'il ouvrait la voie à un « siphonage » des ressources des régimes qui, comme les régimes complémentaires Agirc-Arrco, ont consenti des efforts importants pour accumuler des excédents sous forme de réserves.

B. DE NOUVELLES RECETTES ET DE NOUVELLES CHARGES POUR LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

1. Le creusement du déficit en 2009 et 2010

Créé en 1993 pour permettre un financement par la solidarité nationale des dépenses non contributives de l'assurance vieillesse, le FSV a connu des situations financières très contrastées depuis sa mise en place.

Ses comptes sont en effet étroitement dépendants des évolutions macro-économiques, en particulier de la situation de l'emploi. La hausse du nombre de chômeurs conduit mécaniquement à une hausse des prises en charge de cotisations au titre des périodes de chômage validées gratuitement par les régimes de base de l'assurance vieillesse. A l'inverse, l'amélioration du marché de l'emploi entraîne automatiquement une diminution des prises en charge de cotisations au titre du chômage.

Evolution du solde du FSV

(en milliards d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0,24	0,3	0,29	- 0,09	- 1,35	- 0,93	- 0,64	- 2,01	- 1,26	0,15	0,81	- 3,2	- 4,3

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

Après deux années excédentaires (2007 et 2008), le FSV a enregistré un **déficit de 3,2 milliards d'euros en 2009**. Sous les effets conjoints de la crise économique, qui majore ses charges, et des mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui amputent ses recettes, le déficit se creuserait encore en 2010 pour atteindre **4,3 milliards d'euros**.

- **L'augmentation des charges**

Les **prises en charge de cotisations au titre du chômage**, qui représentent **plus de la moitié des charges globales**, ont progressé de 17,5 % en 2009 et s'accroissent encore de 7,8 % en 2010 du fait de la forte dégradation de la situation de l'emploi : le nombre de chômeurs pris en compte dans ces calculs a augmenté de 440 000 en moyenne annuelle en 2009 et de 210 000 en 2010.

L'évolution des majorations de pensions versées aux parents ayant élevé au moins trois enfants suit la progression des pensions de retraite, de façon un peu atténuée en raison de la diminution de la part des familles nombreuses. Ainsi, elles décélèrent légèrement en 2009 sous l'effet notamment de la baisse du nombre de départs en retraite, et ralentissent à nouveau en 2010 compte tenu d'une plus faible revalorisation des pensions.

Les prises en charge de prestations au titre du minimum vieillesse sont structurellement moins dynamiques en raison d'une baisse tendancielle des effectifs due à l'amélioration du niveau des pensions contributives. Toutefois, une augmentation des effectifs de bénéficiaires a été observée en 2009, laquelle est probablement à relier à la revalorisation du minimum vieillesse intervenue cette année là¹.

En outre, depuis le 1^{er} juillet 2010 et conformément à l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, **le FSV prend en charge les cotisations vieillesse au titre des périodes de maladie, maternité, invalidité et accidents du travail-maladies professionnelles**. Cette mesure nouvelle importante, qui constitue un élargissement sensible des charges du FSV, a vocation à bénéficier à trois régimes, le régime général des salariés (Cnav), le régime des salariés agricoles (CCMSA) et celui des artisans et commerçants (RSI). Ce nouveau transfert, qui se traduirait par une charge supplémentaire de 0,6 milliard d'euros par an en 2010 et 2011, est équilibré par l'augmentation, ces deux mêmes années, de la prise en charge des majorations pour enfants par la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) programmée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

¹ Afin de mettre en œuvre l'objectif d'une augmentation de 25 % du minimum vieillesse versé aux personnes seules à l'horizon 2012, une hausse de 6,95 % est intervenue en avril 2009, puis une hausse de 4,7 % en avril 2010.

• La diminution des recettes

Les produits nets du FSV ont diminué de 16,2 % en 2009 ; ils devraient augmenter de 3,5 % en 2010.

- La perte de recettes par le fonds résulte de deux facteurs : le transfert à la Cades d'une fraction de 0,2 point de CSG, en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, et la dégradation de la situation économique.

- Le transfert en provenance de la Cnaf au titre des majorations de pensions pour enfant augmente fortement conformément à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui prévoit de porter la charge de la Cnaf à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % en 2011 des dépenses supportées par le FSV au titre de ces majorations.

- Le rendement de la contribution sur les retraites chapeau augmente de 30 millions d'euros en 2010 sous l'effet du doublement des taux et de la création d'une surcotisation sur les rentes supérieures à huit plafonds.

- Enfin, la part de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) affectée au FSV est stable en 2009 (0,8 milliard d'euros) mais se réduit à 0,3 milliard en 2010 et 2011, compte tenu notamment du faible rendement de cette taxe.

2. Une structure de recettes et de dépenses profondément modifiée à compter de 2011

• Les nouvelles recettes

Dans le cadre de la réforme des retraites, le Gouvernement s'est engagé à octroyer des moyens supplémentaires au FSV afin de conforter le financement des mécanismes de solidarité pris en charge par le fonds.

Dans cette perspective, **plusieurs mesures en recettes** viennent compléter les mesures d'économies prévues par la loi :

- trois mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 2011 relatives à l'impôt sur le revenu, aux contributions sur les revenus du capital ainsi qu'à la suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société-mère de ses filiales : ces différentes mesures viendront mécaniquement abonder le budget de l'Etat, à hauteur de 1,3 milliard d'euros en 2011 et de 1,5 milliard en 2012 ;

- l'augmentation de la contribution sur les stock-options (cf. article 11 du présent projet de loi) : le rendement de cette mesure, qui sera affecté à la Cnam, est évalué à 70 millions d'euros en 2011 et 82 millions en 2012 ;

- le surcroît de ressources résultant de l'annualisation du calcul de l'allègement général de cotisations patronales (cf. article 12), dont le rendement prévisionnel est évalué à 2 milliards d'euros en 2011 ;

- l'instauration d'une nouvelle contribution sur les retraites chapeau (cf. article 10), dont le rendement - affecté au FSV - s'élèverait à 110 millions d'euros en 2011 et 117 millions en 2012.

Excepté le dernier dispositif sur les retraites chapeau, **le FSV n'est pas directement bénéficiaire des mesures en recettes** prévues dans le cadre de la réforme des retraites.

Pour cette raison, **l'article 14** du présent projet de loi organise **des transferts de ressources** entre les différents organismes concernés afin que le fonds soit bien, *in fine*, le destinataire de cet effort en recettes (cf. commentaire de l'article 14).

Au total, selon les données transmises par le Gouvernement, **le surcroît de ressources dont bénéficiera le FSV au titre de la réforme des retraites serait de 3,5 milliards d'euros en 2011 et de 3,8 milliards en 2012.**

- **Une nouvelle charge**

En contrepartie des recettes qui lui sont nouvellement affectées, le FSV prendra en charge, à compter de 2011, **une partie des dépenses engagées par le régime général et les régimes alignés au titre du minimum contributif** (cf. article 57).

Cette mesure s'inscrit dans la logique de transfert décidée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 qui a prévu, dans son article 70, le financement par le FSV des validations gratuites de trimestres au titre des périodes d'arrêt maladie, maternité, AT-MP et invalidité, jusque-là prises en charge par les régimes concernés.

L'article 57 du présent projet de loi précise qu'en 2011, le fonds prendra en charge les dépenses des régimes au titre du minimum contributif, à hauteur de 3 milliards d'euros pour le régime général, de 0,4 milliard pour le régime des salariés agricoles et de 0,1 milliard pour le RSI.

Pour les années suivantes, la participation du FSV sera exprimée en pourcentage de la dépense réelle et non plus en valeur.

*

Si votre rapporteur partage le souci de conforter le financement des mécanismes de solidarité pris en charge par le FSV, il déplore **l'extrême complexité de la « tuyauterie » mise en place** pour lui affecter les nouvelles recettes de la réforme des retraites.

C. L'UTILISATION ANTICIPÉE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

Le fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été instauré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 afin de gérer les réserves financières destinées à contribuer au financement des besoins des régimes de retraite à compter de 2020.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit de mobiliser de façon anticipée les ressources et les actifs du fonds pour financer l'intégralité des déficits futurs (à compter de 2011) de la Cnav et du FSV pendant la période de montée en charge de la réforme des retraites, soit jusqu'en 2018.

1. La situation financière du FRR

• Les recettes

En **2010**, le FRR devrait recevoir **2,4 milliards d'euros d'abondements**, ce qui porterait à **31,5 milliards le montant cumulé des abondements depuis 1999**, y compris la soulte des industries électriques et gazières.

Les recettes du fonds sont encore cette année principalement constituées par la fraction de 65 % du prélèvement social de 2 % sur les produits de placement pour un rendement de 1,5 milliard d'euros. Par ailleurs, le FRR bénéficie en 2010 du produit de la vente de la dernière licence de téléphonie mobile de troisième génération (Free) et de l'attribution des dernières plages de fréquences disponibles à deux opérateurs (SFR et Orange), pour un total de 822 millions d'euros.

Comptes du FRR (en millions d'euros)

	2008	2009	2010(p)
PRODUITS	5 426	6 052	6 874
Abondements	1 839	1 461	2 374
Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital	1 813	1 417	1 500
UMTS	19	33	874
Contribution de 8,2 % sur l'épargne salariale	7	12	
Produits financiers	3 587	4 591	4 500
Produits de trésorerie courante	84	202	
Produits de gestion financière	3 503	4 389	4 500
Soulte IEG	2 912	3 335	3 499
CHARGES	6 147	4 724	4 623
Frais de gestion administrative	74	55	73
Charges de gestion financière	6 073	4 669	4 550
RESULTAT FINANCIER			
(Produits financiers - charges financières)	- 2 486	- 78	- 50
Abondements cumulés (y compris soulte IEG)	27 668	29 130	31 504
Valeur de marché du portefeuille au 31 décembre	27 700	33 300	35 100*
Performance annuelle de placement	- 24,8 %	15,0 %	1,8 %*
Performance annualisée depuis l'origine	0,3 %	2,8 %	2,8 %*

*Données arrêtées au 3 septembre 2010
Source FRR-DSS

• La performance financière

Au 31 décembre 2009, la valeur de marché des actifs du FRR (y compris la soulte des industries électriques et gazières) était de 33,3 milliards d'euros, contre 27,7 milliards fin 2008.

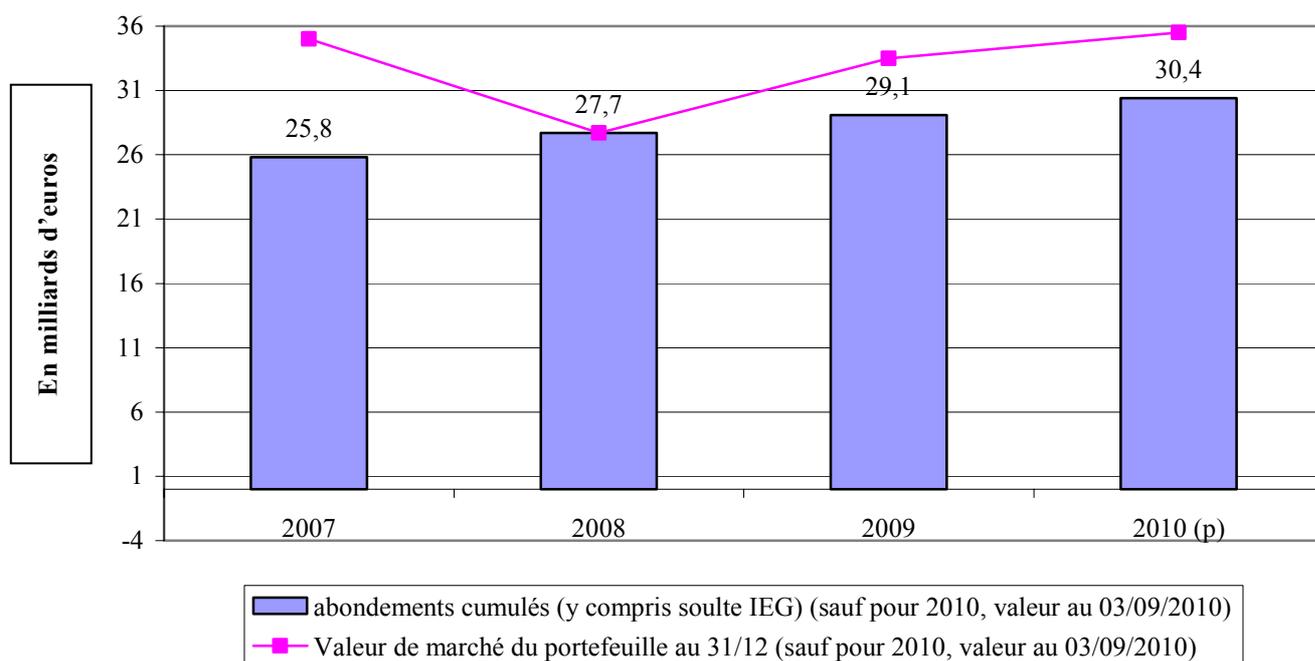
Cette progression s'explique par le rebond qu'ont connu les marchés financiers à partir du printemps 2009 sur l'ensemble des classes d'actifs. Elle compense en partie la très forte dégradation de la performance du FRR qui avait été enregistrée en 2008 (- 24,9 %) en raison de l'effondrement des cours boursiers.

Au 3 septembre 2010, la valeur de marché des actifs du fonds (y compris la soulte des industries électriques et gazières) s'élevait à **35,1 milliards d'euros**, ce qui correspond à une performance du portefeuille de **+ 1,8 %** depuis le début de cette année.

A cette date, le portefeuille du FRR se décomposait comme suit : 40,5 % d'actifs de performance (dont 33,1 % d'actions, 3,9 % d'immobilier et 3,5 % de matières premières) et 59,5 % d'actifs obligataires et de trésorerie.

Comme tout investisseur de long terme, le FRR s'expose à des variations de la valeur de ses actifs liées à celles des marchés financiers qui peuvent être importantes, tant à la baisse qu'à la hausse. C'est pourquoi, la performance du fonds doit être mesurée sur longue période. **Au 3 septembre 2010, la performance globale du FRR en moyenne annuelle depuis sa création était de + 2,8 %.**

Valeur de l'actif net et abondements cumulés du FRR depuis 2007



Source FRR-DSS

2. L'utilisation anticipée du FRR

L'objectif du FRR a été clairement défini au moment de sa création : **contribuer à la pérennité des régimes de retraite en participant à leur financement à compter de 2020.** Pour cela, il devait cumuler 1 000 milliards de francs, soit environ 150 milliards d'euros.

Or, ce montant ne pourra pas être atteint puisque le FRR ne contient aujourd'hui que 31,5 milliards d'euros, dont près de 3,5 milliards au titre de la soulte des industries électriques et gazières. En outre, les abondements annuels observés au cours des derniers exercices ne laissent pas présager un fort accroissement de ces montants dans les prochaines années.

Dans ses dernières projections¹, le Cor a réalisé des estimations de la valeur des actifs du FRR en 2020, sur la base de trois scénarii économiques retenus pour l'actualisation de ses projections.

Il en ressort que **la valeur des actifs du fonds atteindrait en 2020 environ 70 milliards d'euros**, quel que soit le scénario retenu, sous les hypothèses d'absence d'abondements exceptionnels du fonds et d'un taux de rendement réel de 4 % par an. Le FRR ne pourra donc pas, à cet horizon, remplir le rôle qui lui avait été attribué lors de son instauration.

Cet état de fait, auquel s'ajoute la situation financière très dégradée des comptes sociaux, a, à plusieurs reprises, suscité la tentation d'utiliser de manière anticipée tout ou partie des réserves du FRR.

Votre commission a toujours insisté sur la nécessité d'en préserver la totalité jusqu'en 2020. Elle a réitéré cette position à l'occasion du rapport de la Mecss consacré au rendez-vous de 2010 sur les retraites.

**Extrait du rapport de la Mecss consacré au rendez-vous
sur les retraites de 2010**

La mission (...) s'oppose fermement à toute utilisation anticipée du FRR pour deux raisons :

- d'une part, les réserves du fonds représentent approximativement le déficit de la branche vieillesse du régime général pendant trois années et ne sont donc pas à la hauteur des enjeux actuels. Les déficits de la branche vieillesse ne peuvent être traités que par des mesures pérennes, quels que soient les paramètres activés ;

- d'autre part et surtout, le « siphonage » du FRR constituerait le symbole éclatant d'un report vers les générations futures des difficultés financières rencontrées par les régimes de retraite.

Le FRR est l'un des rares signes adressés aux jeunes générations pour leur montrer que les pouvoirs publics préparent l'avenir en prélevant dès à présent des ressources pour financer les retraites des cotisants d'aujourd'hui. L'utilisation de ses réserves ne pourrait que renforcer l'inquiétude et la méfiance des plus jeunes à l'égard du système de retraite par répartition.

La Mecss souhaite en conséquence que les réserves du FRR soient intégralement préservées et qu'une réflexion soit engagée sur les conditions dans lesquelles celles-ci pourraient être utilisées à compter de 2020. Une telle réflexion est largement dépendante des mesures pérennes relatives à l'âge de cessation d'activité et aux ressources du système de retraite qui seront prises lors de la réforme à venir, le fonds devant permettre de compléter ces mesures pour faciliter l'équilibrage du système.

¹ « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2020 », huitième rapport du Cor, avril 2010.

Néanmoins, dans le cadre de la réforme des retraites, **le Gouvernement a fait le choix de recourir dès à présent au FRR.**

Cette opération s'articule autour de deux mesures :

- le **transfert à la Cades** à compter de 2011 de la part du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital aujourd'hui affectée au FRR (1,5 milliard d'euros en 2011) ;

- la **mobilisation partielle de ses actifs** pour permettre le financement des déficits de l'assurance vieillesse entre 2011 et 2018, date à laquelle le retour à l'équilibre des régimes de retraite est prévu.

Par ailleurs, la plupart des **autres ressources du FRR seront transférées au FSV en 2011** afin de conforter le financement de ce dernier. Il s'agit :

- d'une partie du produit des redevances dues pour les fréquences utilisées par les téléphones mobiles de deuxième et troisième générations ;

- de la contribution au taux de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur au plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco) ;

- des sommes non réclamées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'assurance vie, au terme du délai de prescription trentenaire.

Enfin, le présent projet de loi ne modifie pas le cadre de la gestion des 40 % de la soulte versée par la caisse nationale des industries électriques et gazières au régime général en contrepartie de son adossement. Comme prévu initialement, cette soulte sera remise dans son intégralité (augmentée de son rendement de placement et diminuée des frais de gestion) à la Cnav à compter de 2020.

Certes, **la date d'entrée en jeu du FRR est anticipée de neuf ans**, mais il n'en reste pas moins que **sa finalité est préservée** puisqu'il contribuera au financement du système de retraite entre 2011 et 2024 et cela à double titre :

- il permettra de refinancer les déficits de la Cnav et du FSV jusqu'en 2018 grâce au transfert de sa ressource à la Cades et à la liquidation progressive de ses actifs ;

- ce faisant, il allègera la contrainte financière qui pèsera sur la Cnav pendant la période de montée en charge de la réforme des retraites.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter les dispositions relatives à l'assurance vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

ANNEXE

LES APPORTS DU SÉNAT À LA RÉFORME DES RETRAITES

Après trois semaines de débats, le Sénat a adopté, le 26 octobre dernier, le projet de loi portant réforme des retraites en lui apportant de nombreuses modifications sans remettre en cause ses équilibres essentiels.

A. LE RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOLIDAIRE DU SYSTÈME DE RETRAITE

• S'agissant des mesures d'âge, le Sénat a choisi de **maintenir à soixante-cinq ans l'âge d'annulation de la décote** pour :

- les parents de trois enfants des générations les plus proches de la retraite ;
- les parents d'enfants handicapés ;
- les assurés handicapés ;
- les aidants familiaux.

En outre, il a souhaité **maintenir intégralement le régime de départ en retraite des victimes de l'amiante**, considérant que le relèvement des âges légaux ne pouvait pas s'appliquer à ces personnes.

• Sur les dispositions relatives à **la solidarité**, le Sénat a :

- élargi l'accès à la **retraite anticipée**, qui peut actuellement bénéficier aux personnes atteintes d'une incapacité permanente au moins égale à 80 %, à celles reconnues en qualité de **travailleurs handicapés**, dans les mêmes conditions de durée d'assurance et de cotisation ;

- renforcé le dispositif obligeant les entreprises de plus de cinquante salariés à publier des statistiques sur **l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**, afin de rendre effective la menace de sanction financière qui pèsera désormais sur elles ;

- permis aux **chômeurs en fin de droits**, actuellement titulaires de l'allocation équivalent retraite (AER), d'en conserver le bénéfice jusqu'à l'âge de leur départ en retraite, afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent sans autres ressources que le RSA dans l'attente de pouvoir liquider leur pension ;

- conforté au niveau législatif le dispositif de la **retraite progressive**, qui permet de liquider provisoirement sa pension de retraite tout en travaillant à temps partiel.

B. L'AMÉLIORATION DU PILOTAGE DES RÉGIMES

• Afin de renforcer l'effectivité du projet de loi en matière de **pilotage des régimes**, la Haute Assemblée a :

- inscrit dans le code de la sécurité sociale les **principes essentiels de l'assurance vieillesse**, confirmant ainsi son attachement à la retraite par répartition et au droit de tout retraité à bénéficier d'une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité ;

- donné au **comité de pilotage des régimes de retraite** un rôle d'alerte en cas de dérapage des comptes entraînant un risque sérieux pour la pérennité financière du système de retraite ;

- supprimé l'article 1^{er} *bis* du projet de loi, qui prévoyait le dépôt d'un rapport sur les **redéploiements futurs de ressources et de charges entre régimes de retraite** ;

- demandé que soit engagée une **renovation des mécanismes de compensation démographique** entre régimes de retraite.

• Dans le souci d'améliorer le **droit à l'information**, le Sénat a prévu que, lors de l'entretien individuel, l'assuré se voit communiquer des **simulations du montant potentiel de sa future pension**.

• En ce qui concerne les **mesures de convergence entre régimes**, il a :

- fixé au 1^{er} janvier 2011 l'application de la réforme du **minimum garanti** dans la fonction publique ;

- prévu, pour accompagner l'abaissement de quinze à deux ans de la durée de services nécessaire pour bénéficier d'une pension de la fonction publique, la possibilité de payer les plus petites pensions sur un rythme différent du rythme mensuel ou sous forme de capital.

C. LES AVANCÉES EN MATIÈRE DE PÉNIBILITÉ ET DE MÉDECINE DU TRAVAIL

• Sur les dispositions relatives à la **pénibilité**, le Sénat a :

- réorganisé l'ensemble du titre IV du projet de loi pour distinguer clairement ce qui relève de la **prévention** et ce qui justifie une **réparation** ;

- étendu le dispositif pénibilité « à deux étages » aux exploitants agricoles ;

- chargé le comité scientifique d'évaluer les conséquences de l'exposition à des activités pénibles sur l'**espérance de vie avec et sans incapacité** des travailleurs ;

- prévu que le rapport sur l'application des dispositions relatives à la pénibilité permettra la formulation de **propositions en vue de prendre en compte la pénibilité à effets différés**.

• Sur la réforme des **services de santé au travail**, il a :

- rappelé que la **mission** des services de santé est d'éviter toute altération de la santé des travailleurs du fait de leur travail ;

- précisé les **relations entre les médecins du travail et les employeurs** ainsi que le rôle des médecins au sein des équipes pluridisciplinaires de santé au travail ;

- voulu que les contrats d'objectifs et de moyens et les programmes pluriannuels d'activité ne limitent pas la **liberté d'action des équipes** ;

- encadré les possibilités de recours aux médecins non-spécialistes en santé au travail.

D. L'INTRODUCTION D'UNE VISION PROSPECTIVE DU SYSTÈME PAR RÉPARTITION

Enfin, le Sénat a donné une dimension plus prospective au projet de loi en prévoyant **une réflexion nationale sur une éventuelle réforme systémique de l'assurance vieillesse à compter de 2013**, conformément aux préconisations de la Mecss dans son rapport sur le rendez-vous de 2010.

Après avoir répondu, grâce à ce projet de loi, à l'urgence que représentent les déficits insoutenables des régimes, la prochaine étape doit consister à réfléchir à une modernisation profonde du système de retraite par répartition.

La réforme systémique n'a pas pour objet de rétablir l'équilibre des comptes mais de **rendre l'assurance vieillesse moins complexe, plus lisible et surtout plus équitable**.

Le déficit n'est en effet pas le seul mal dont souffre le système français. La multiplication des régimes issue de l'histoire économique et sociale est un facteur de complexité et d'injustice qu'illustre la situation des polypensionnés. En outre, l'empilement des dispositifs de solidarité conduit à des redistributions dont il est aujourd'hui difficile d'en mesurer les effets.

Examiner l'ensemble de ces problématiques est un processus très long qui nécessite d'être préparé à l'avance. L'organisation d'une réflexion nationale à compter de 2013 devrait enfin permettre de s'y atteler.