



N° 3869

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2012* (n° 3790)

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 5, 8, 10 à 32, 62 à 68** figurent dans le rapport de M. Yves Bur, sur les recettes et l'équilibre général (n° 3869, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **6, 7, 9, 33 à 36, 39 à 48 et 53 à 56** figurent dans le rapport de M. Jean-Pierre Door, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 3869, tome II).

Les débats en commission sur les articles **37 et 38** figurent dans le rapport de Mme Bérengère Poletti sur le secteur médico-social (n° 3869, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **49 à 52, 60 et 61** figurent dans le rapport de M. Denis Jacquat, sur l'assurance vieillesse (n° 3869, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **57 à 59** figurent dans le rapport de Mme Martine Pinville, sur la famille (n° 3869, tome V).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 3869, tome VI.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE RETRAITE EST EN VOIE DE REDRESSEMENT GRÂCE À LA RÉFORME DE 2010	9
A. L'AMÉLIORATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL, CONFORME AUX PROJECTIONS FINANCIÈRES RÉALISÉES EN 2010	9
1. Un déficit record en 2010.....	10
<i>a) La progression des charges ralentit</i>	10
<i>b) La progression des produits est inférieure à celle des charges</i>	11
2. Une légère inflexion en 2011.....	12
<i>a) Une progression accélérée des charges</i>	12
<i>b) Des produits en très forte augmentation</i>	13
3. L'impact de la réforme de 2010 prend de l'ampleur en 2012.....	14
<i>a) Un ralentissement de la croissance des charges</i>	14
<i>b) La progression des produits se stabilise 2012</i>	15
B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE CONNAÎT TOUJOURS UN DÉFICIT IMPORTANT	16
1. Une situation lourdement déficitaire en 2010.....	16
2. De nouvelles recettes permettent la prise en charge du minimum contributif à partir de 2011.....	18
3. Le retour à l'équilibre du Fonds de solidarité vieillesse à l'horizon 2018.....	20
C. LES NOUVELLES MISSIONS DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES	20
1. La mobilisation du Fonds de réserve pour les retraites au profit de la CADES.....	21
2. La situation financière du fonds.....	21

II.- BILAN DES AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE PENDANT LA LÉGISLATURE EN MATIÈRE DE RETRAITES	23
A. LES MESURES DE REVALORISATION DES PETITES PENSIONS	23
1. La revalorisation du minimum vieillesse	23
2. La revalorisation des pensions de certaines catégories	24
<i>a) La majoration progressive des petites pensions agricoles</i>	24
<i>b) La validation de trimestres supplémentaires au bénéfice des commerçants et artisans</i>	25
3. La nécessité d'améliorer les pensions de réversion	25
B. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS	27
1. Les accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors	27
2. Les dispositifs d'incitation à travailler plus longtemps	28
<i>a) La surcote</i>	28
<i>b) La libéralisation du cumul emploi retraite</i>	29
<i>c) Le cumul emploi invalidité</i>	30
3. La retraite choisie	30
<i>a) L'assouplissement des limites d'âge dans la fonction publique</i>	30
<i>b) L'encadrement strict de la mise à la retraite d'office</i>	31
4. La mise en œuvre du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010	31
5. L'augmentation du taux d'emploi des seniors	32
 EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE	39
Section 2 : Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse	39
<i>Article 49</i> (articles L. 351-3 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale et article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime) : Amélioration du droit à la retraite des sportifs de haut niveau	39
<i>Article 50</i> (article L. 14 du code des pensions civiles et militaires, articles L. 351-1-2, L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale, article L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime) : Exclusion des bonifications « métier » de la durée d'assurance prise en compte pour l'accès des fonctionnaires à la surcote	44
<i>Article 51</i> (article L. 382-29-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : Rachat des périodes de formation à la vie religieuse au régime des cultes	48
<i>Après l'article 51</i>	53
<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime) : Assouplissement du cumul emploi-retraite pour les conjoints et les aides familiaux en agriculture	58

<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 634-3-3 du code de la sécurité sociale) : Extension du champ de la retraite anticipée des personnes handicapées pour les travailleurs handicapés du Régime social des indépendants	58
<i>Article additionnel après l'article 51</i> : Rapport sur la retraite anticipée des travailleurs handicapés	59
<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 722-17 du code rural et de la pêche maritime) : Suppression de la condition d'âge pour l'affiliation des non salariés agricoles à l'assurance vieillesse volontaire	59
<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime) : Extension de la majoration de la retraite de base aux personnes bénéficiaires du départ anticipé pour pénibilité dans le régime des non salariés agricoles	60
<i>Article 52</i> : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2012.....	61
Section 5 : Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires	65
<i>Article 60</i> : Participation du Fonds de solidarité vieillesse au financement du minimum contributif	65
<i>Article 61</i> : Prévision des charges du Fonds de solidarité vieillesse.....	67
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 traduit les résultats de la réforme des retraites accomplie en 2010. Le redressement des comptes est tout à fait conforme aux projections financières réalisées au moment du vote de la loi du 9 novembre 2010.

En 2012, le solde de la branche vieillesse du régime général sera nettement amélioré par rapport au solde tendanciel, avec un déficit prévisionnel de 5,8 milliards d'euros. Le déficit prévisionnel spontané de la branche vieillesse du régime général se serait élevé à 12 milliards d'euros en 2012 en l'absence de réforme. Celle-ci représente 5,4 milliards d'euros de recettes et d'économies sur les dépenses en 2012.

De plus, les mesures de recettes présentées par le Gouvernement le 24 août dernier et affectées à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) représenteront 800 millions d'euros de recettes supplémentaires, ce qui portera, en définitive, le déficit de celle-ci à 5,8 milliards d'euros à la fin de 2012, soit une amélioration de 6,2 milliards d'euros par rapport au solde tendanciel.

Dans le contexte de la crise financière actuelle, qui fragilise la situation des finances publiques des États, il faut se féliciter d'avoir mené à bien cette réforme en 2010, plutôt que dans l'urgence quelques mois plus tard.

La crise économique et financière a aussi montré la solidité de notre système de retraite, qui garantit un même niveau de retraites aux pensionnés quelles que soient les circonstances. Ainsi, la France est, parmi les grands pays de l'OCDE, celui dans lequel le rapport entre le revenu moyen des personnes de plus de 65 ans et le revenu moyen de la population est le plus élevé (de l'ordre de 90 %) ⁽¹⁾.

Présenté un an après l'examen par le Parlement de la réforme de 2010, le présent projet de loi contient logiquement peu de nouvelles dispositions concernant la branche vieillesse. Il comprend toutefois des mesures qui s'inscrivent dans son prolongement en ce qui concerne le financement de la branche vieillesse du régime des non salariés agricoles. Sur ce sujet, votre rapporteur vous renvoie au commentaire de l'article 20 qui figure dans le rapport d'Yves Bur relatif aux recettes et à l'équilibre général.

En outre, les deux principales mesures du présent projet de loi sont la prise en charge par l'État des cotisations de retraite des sportifs de haut niveau à hauteur de seize trimestres, et l'introduction de la possibilité de rachat des périodes de formation à la vie religieuse au sein du régime des cultes.

(1) Source : *OECD pension models, Conseil d'orientation des retraites, septembre 2010.*

I.- LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE RETRAITE EST EN VOIE DE REDRESSEMENT GRÂCE À LA RÉFORME DE 2010

Les prestations légales servies par l'ensemble des régimes de retraite de base ont représenté 189,6 milliards d'euros en 2010 et s'élèveraient à 196,3 milliards d'euros en 2011 et 202,1 milliards d'euros en 2012.

En 2010, les dépenses de prestations de la CNAV ont représenté la moitié de l'ensemble des prestations des régimes de base. Toutefois, les prestations vieillesse servies par le régime général sont structurellement plus dynamiques que celles des autres régimes ⁽¹⁾.

Selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, au 1^{er} juillet 2011, en France métropolitaine, le nombre de retraités du régime général s'élève à environ 12,8 millions pour 18,0 millions de cotisants, soit un rapport démographique de 1,41 cotisant pour un retraité. Ce ratio s'est fortement dégradé depuis 2001, l'effectif de retraités progressant plus rapidement que le nombre de cotisants (+ 2,8 % par an, contre + 1,3 % en moyenne entre 2001 et 2010). Pour l'ensemble des régimes de base, ce ratio suit globalement la même évolution et son niveau reste inférieur à celui du régime général (1,19 en 2011), masquant toutefois de fortes disparités d'un régime à l'autre : il est particulièrement faible pour le régime des exploitants agricoles (0,31) ; *a contrario*, il s'élève à 2,51 pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).

C'est dans ce contexte démographique qu'a été adoptée la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

A. L'AMÉLIORATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL, CONFORME AUX PROJECTIONS FINANCIÈRES RÉALISÉES EN 2010

Alors que la CNAV connaît depuis 2004 une situation déficitaire qui a été en s'aggravant jusqu'en 2010, la réforme de retraites de 2010 permettra un retour au quasi-équilibre du régime général en 2018.

La CNAV a versé 93,4 milliards d'euros de prestations en 2010, et ce montant atteindrait 98,3 milliards d'euros en 2011 et 102,5 milliards d'euros en 2012.

(1) Ainsi, les prestations de la CNAV ont progressé à un rythme supérieur de 1,5 point à celles des autres régimes (4,3 % contre 2,8 % pour les autres régimes de base). Ce résultat est observé alors même que les pensions de la quasi-totalité des autres régimes sont à présent revalorisées selon les mêmes règles qu'au régime général. La déconnexion des rythmes de croissance trouve donc son origine dans l'évolution des effectifs de pensionnés ou dans celle de la pension moyenne.

1. Un déficit record en 2010

a) La progression des charges ralentit

• *Les flux de départs en 2010*

Le nombre de départs à la retraite au régime général a légèrement rebondi en 2010 (+ 5 %), s'élevant à 718 000 contre 684 000 en 2009 ⁽¹⁾. Cette évolution s'explique principalement par le report de départs anticipés pour carrière longue initialement prévus en 2009 et rendus plus difficiles avec le durcissement des conditions d'éligibilité au dispositif ⁽²⁾. En effet, une partie des assurés qui ne remplissaient pas les conditions pour un départ en retraite anticipée en 2009 ont reporté leur départ en 2010. Le flux de départs anticipés s'est ainsi élevé à 45 000 environ en 2010, contre 25 000 seulement en 2009.

Le flux de départs à la retraite hors départs anticipés a augmenté légèrement, passant de 659 000 à 673 000 entre 2009 et 2010. La population totale des retraités hors départs anticipés a connu, quant à elle, une évolution identique à celle de 2009, avec une progression de 3,5 %.

• *Le ralentissement de la croissance des prestations*

Le ralentissement de la croissance des prestations du régime général s'est poursuivi en 2010, en raison d'une moindre revalorisation des pensions et de la baisse du nombre de départs en retraite anticipée. En 2010, les prestations légales nettes du régime général ont crû de 4,2 %, contre + 4,8 % en 2009 et + 5,6 % en 2008. La croissance des dépenses de droits propres a ralenti (+ 4,3 %, contre + 5,1 % en 2009), alors que les droits dérivés (c'est-à-dire les pensions de réversion) ont connu une progression plus dynamique (+ 3,8 %, contre + 3,2 % en 2009).

La revalorisation des pensions de 0,9 % en moyenne annuelle en 2010 a été inférieure à celle de 2009 (+ 1,3 %).

La pension moyenne de base hors retraite anticipée s'élève à 6 801 euros annuels en 2010, contre 6 675 euros annuels en 2009.

Les transferts versés au titre de la compensation généralisée vieillesse, qui représentent 4 % des charges nettes, ont baissé de 4,5 %. Cette baisse s'inscrit dans une tendance générale de réduction du volume des transferts de compensation démographique vieillesse (-1,8 % en 2010) qui reflète la convergence des situations démographiques des régimes de non salariés et de l'ensemble des régimes de salariés pris globalement.

(1) Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale.

(2) La durée d'assurance nécessaire a été augmentée de 1 à 4 trimestres pour les générations 1949 à 1952 à partir du 1^{er} janvier 2009 et les conditions de régularisation des cotisations arriérées ont été resserrées. De plus, l'obligation scolaire, portée à 16 ans à partir de la génération 1953, rend plus contraignante la condition de début d'activité.

La revalorisation des pensions

Aux termes de la loi du 21 août 2003, le coefficient de revalorisation des pensions est égal à l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour l'année n, corrigé, le cas échéant, de la révision de la prévision d'inflation de l'année n-1 telle que figurant dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances de l'année n.

Depuis 2009, la revalorisation de l'ensemble des pensions intervient au 1^{er} avril de chaque année et non plus au 1^{er} janvier. La revalorisation pour n est dorénavant égale à la prévision d'inflation de n établie par la Commission économique de la Nation (CEN) et ajustée sur la base de l'inflation définitive constatée pour n-1 (qui est connue en avril n de manière définitive).

	(en %)			
	2009	2010	2011	2012 (p)
Prix hors tabac estimés pour l'année N (par la CEN en N) (1)	0,4	1,2	1,8	1,7
Calcul de la régularisation sur l'inflation N-1 :				
Inflation définitive constatée pour l'année N-1 (2)	2,8	0,1	1,5	2,1
Prix hors tabac estimés en N-1 pour l'année N-1 (3)	1,6	0,4	1,2	1,8
Régularisation sur l'inflation N-1 (4) = (2)+(3)	1,2	- 0,3	0,3	0,3
Effet de la correction anticipée en septembre 2008 (5)	- 0,6			
Revalorisation effective au 1 ^{er} avril (1) + (4)+(5)	1,0	0,9	2,1	2,0
Augmentation en moyenne annuelle	1,3	0,9	2,1	2,0
<i>Inflation mesurée par l'INSEE : prix hors tabac de l'année N (publiée en janvier N+1)</i>	0,1	1,5		

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011.

b) La progression des produits est inférieure à celle des charges

Les recettes nettes ont connu une évolution contenue en 2010 (+ 2,2 %, soit un rythme proche de 2009).

L'agrégat constitué des cotisations sociales nettes des actifs, des prises en charge de cotisations par l'État et des recettes fiscales affectées à la compensation des exonérations a progressé de 1,9 %, moins rapidement que la masse salariale du secteur privée (+ 2,05 %), en raison d'une moindre croissance de l'assiette plafonnée. Le plafond de la sécurité sociale n'a, en effet, augmenté que de 0,9 % en 2010, moins vite que le salaire moyen par tête (+ 2,4 %).

La hausse des prises en charge de cotisations par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) explique le solde de croissance en 2010. Ces prises en charge ont, en effet, augmenté de 13,5 %, sous l'effet conjugué de la hausse des prises en charge de cotisations au titre du chômage (+ 6,5 %), qui joue un rôle stabilisateur, et de l'introduction, au 1^{er} juillet 2010, du financement de cotisations au titre des périodes d'arrêt maladie qui s'élève à 587 millions d'euros. Ces deux transferts contribuent chacun pour 0,6 point à la hausse des recettes nettes en 2010.

C'est ainsi que le déficit de la CNAV s'est creusé de 1,7 milliard d'euros en 2010, pour atteindre 8,9 milliards d'euros.

2. Une légère inflexion en 2011

a) Une progression accélérée des charges

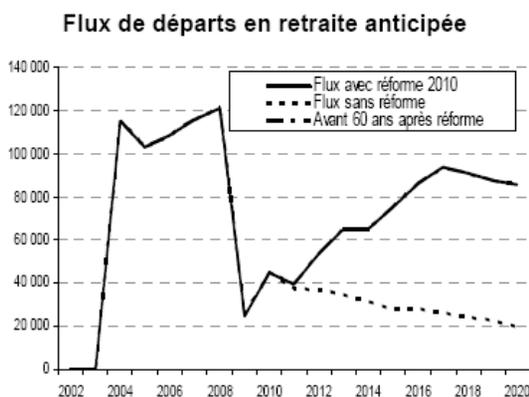
• La diminution des flux de départs

D'après le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, en 2011, les flux de départs à la retraite au régime général diminueraient de 10,9 % pour s'établir à environ 640 000 (dont 39 000 départs anticipés). Cette évolution s'explique par la combinaison de deux facteurs :

– l'entrée en vigueur de la réforme des retraites implique le relèvement de l'âge légal de départ de quatre mois pour les assurés de la génération 1951 nés après le 1^{er} juillet. Cette mesure induirait une réduction de 101 000 départs en retraite en 2011 par rapport à une situation sans réforme ;

– le nombre de départs anticipés baisserait, malgré l'élargissement du périmètre du dispositif mis en œuvre par la réforme qui entraîne 2 600 départs supplémentaires⁽¹⁾ : le flux de départs en retraite anticipée passerait ainsi de 45 000 départs en 2010 à 39 000 départs en 2011.

Au-delà de 2011, la proportion des départs anticipés dans le total des départs en retraite augmenterait sous l'effet des modifications apportées en 2010. Les flux de départs avant 60 ans devraient rester significatifs entre 2011 et 2020 (60 000 départs en moyenne). Dans le cadre de la législation antérieure à la réforme, on aurait assisté à une extinction progressive du dispositif de retraite anticipée à partir de 2010.



Source : CNAV – commission des comptes de la sécurité sociale.

(1) L'élargissement du périmètre de la retraite anticipée provient de deux facteurs : d'une part, la translation des bornes d'âge de 56-59 ans à 58-61 ans laisse aux assurés plus de temps pour remplir les conditions de durée, et d'autre part, l'assouplissement des conditions à partir de 60 ans, permet un départ aux assurés ayant débuté leur activité avant 18 ans.

Ainsi, le flux de départs en retraite (hors retraite anticipée) devrait être en baisse en 2011, avec 600 000 départs estimés en 2011 contre 672 000 en 2010, soit une contraction de plus de 11 % du flux. Conséquence de cette évolution, les effectifs de retraités hors retraite anticipée évolueraient moins rapidement que sur les trois dernières années (3 % contre 3,5 % en moyenne entre 2008 et 2010).

● *La croissance des prestations reste forte*

La croissance des prestations rebondit 2011 (+ 4,9 %), soutenue cette fois par la progression des droits propres (+ 5,0 % contre 4,3 % en 2010), principalement imputable à la forte revalorisation des pensions (+ 1,8 % en moyenne annuelle contre + 0,9 % en 2010). Hors revalorisations, les droits propres progresseraient en 2011 (+ 3,2 %) à un rythme inférieur toutefois à celui de 2010 (+ 3,5 %).

Après avoir connu une croissance élevée en 2010, consécutive à la mise en œuvre de la majoration de pension de réversion pour les retraités dont les pensions globales sont inférieures à 824 euros par mois, la progression des droits dérivés ralentirait légèrement en 2011 (+ 3,6 % en 2011 contre + 3,8 % en 2010).

Le niveau de la pension moyenne des retraités en 2011, en hausse de 0,5 % par rapport à 2010, contribuerait pour 0,9 point à l'augmentation des droits propres. La montée en charge de la réforme devrait contribuer à augmenter dans les années à venir le niveau de la pension moyenne, à mesure que les seniors en emploi prolongeront leur activité. Cet effet ne serait toutefois pas sensible sur les dépenses en 2011, compte tenu de la faible proportion de nouveaux retraités nés au second semestre de l'année 1951.

La diminution du nombre de départ due au recul de l'âge légal de départ entraînerait une économie de 260 millions d'euros sur les prestations. Les dispositifs dérogatoires issus de la réforme des retraites viendraient atténuer cette économie de 41 millions d'euros.

b) Des produits en très forte augmentation

Les produits de la CNAV devraient augmenter de 7,5 % en 2011. Ce rebond s'explique principalement par deux facteurs :

– d'une part, l'augmentation de 4,1 % des cotisations sociales nettes, sous l'effet de l'accélération de la masse salariale plafonnée (+ 3,5 %), sur laquelle sont assises la majorité des cotisations vieillesse, et des premiers effets du relèvement de l'âge légal de départ en retraite sur la dynamique des effectifs de cotisants ;

– d'autre part, la hausse des prises en charge de cotisations par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre du financement par la solidarité nationale du minimum contributif contribue à l'augmentation de 3 milliards d'euros des produits.

Ainsi, le déficit de la CNAV doit connaître un redressement important en 2011 et s'établir à 6,1 milliards d'euros.

3. L'impact de la réforme de 2010 prend de l'ampleur en 2012

La montée en charge de la réforme se poursuivra en 2012 avec, dès le 1^{er} janvier, la deuxième étape du relèvement des âges de la retraite pour la génération 1952 (à 60 ans et huit mois pour l'âge d'ouverture des droits). Cette mesure, ainsi que les autres dispositions de la réforme portant sur les dépenses des régimes, produiront en 2012 une économie de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, sans compter l'impact des mesures de recettes prises par la loi de financement pour 2011 au bénéfice de la CNAV et du FSV, ni les gains en produits pour les régimes de sécurité sociale consécutifs au maintien en activité d'un nombre plus important de seniors.

a) Un ralentissement de la croissance des charges

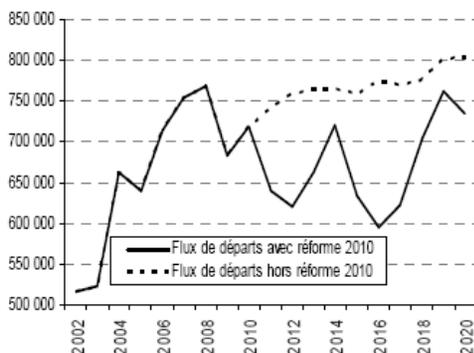
• Les flux de départs

En 2012, l'évolution du nombre de retraités hors retraite anticipée connaîtrait une nette décélération (+ 2,0 % contre + 3,5 % entre 2008 et 2010). Ce ralentissement des effectifs de retraités (hors retraite anticipée) serait imputable en partie aux mesures d'âge de la loi de 2010 et particulièrement au relèvement de l'âge légal dont l'impact sur le flux de départs en retraite se fait plus vivement sentir qu'en 2011. En effet, cette mesure engendrerait en 2012 le report de 155 000 départs en retraite (contre 100 000 en 2011) : dans une situation hors réforme, les effectifs de retraités auraient été plus élevés de 200 000 pensionnés en 2012.

Au total, l'économie résultant du recul de l'âge sur les masses de prestations est estimée à 1,3 milliard d'euros.

Tout au long de la période du décalage progressif de l'âge de départ de 60 ans à 62 ans, le flux de départs en retraite devrait être très heurté, avec des points hauts en 2014 et 2018.

Flux de départs en retraite au régime général



Source : CNAV – commission des comptes de la sécurité sociale.

● *La diminution des prestations*

Malgré la revalorisation des pensions un peu plus forte que prévue en 2012 (+ 2,0 % en moyenne annuelle), les prestations légales seraient en décélération (+ 4,2 % contre + 4,9 % en 2011), reflétant le ralentissement des droits propres. En effet, hors revalorisation, ces derniers n'évolueraient qu'à un rythme de 2,2 %.

La pension moyenne au régime général s'élèverait à 6 864 euros annuels en 2012 (contre 6 837 euros annuels en 2011), soit une hausse de 0,4 %, contribuant positivement à 0,6 point à l'augmentation des droits propres. Quant aux droits dérivés, ils connaîtraient une croissance dynamique (+ 4,1 %) en raison de la hausse des effectifs de retraités (+ 1,4 %) portée par l'arrivée à la réversion de générations plus nombreuses et de la forte revalorisation de pensions prévue (+ 2,0 %).

b) La progression des produits se stabilise 2012

Les produits devraient augmenter de 3,6 % en 2012. Les cotisations sociales nettes devraient augmenter de 4 % du fait de l'augmentation de la masse salariale plafonnée (+ 3,8 %) ainsi que des reports de départ en retraite consécutifs au relèvement de l'âge.

Les prises en charge de cotisations au titre du chômage par le FSV devraient diminuer de 0,2 %. En revanche, la prise en charge d'une partie du minimum contributif par le FSV entraînera 3,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires.

Régime général – branche vieillesse

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	91,4	93,4	100,6	104,9	109,4	114,0	119,5
Dépenses	98,7	102,3	106,6	110,7	115,2	119,7	124,1
Solde	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 5,8	- 5,9	- 5,6	- 4,6

Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.*

Ensemble des régimes obligatoires de base – branche vieillesse

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	179,0	183,3	194,4	202,8	209,5	216,5	223,9
Dépenses	187,9	194,1	202,6	210,5	217,8	224,7	231,2
Solde	- 8,9	- 10,8	- 8,1	- 7,7	- 8,3	- 8,3	- 7,4

Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.*

En définitive, les évolutions observées sont bien plus favorables que celles qui étaient anticipées par les projections financières réalisées au moment du vote de la loi du 9 novembre 2010. Compte tenu des mesures de recettes annoncées le 24 août 2011 par le Premier ministre, le solde du régime général (- 5,8 milliards d'euros) est meilleur que celui qui était prévu pour l'année 2012 par la précédente loi de financement (7,1 milliards d'euros).

Le traitement du déficit de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles

L'article 20 du présent projet de loi de financement prévoit le transfert des déficits 2009 et 2010 de la branche vieillesse du régime des non salariés agricoles à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Parallèlement, l'article 20 affecte de nouvelles recettes à ce régime, à hauteur d'environ 400 millions d'euros par an, ce qui permettra de réduire d'un tiers son déficit annuel.

Votre rapporteur vous renvoie, sur ce point, au rapport sur les recettes et l'équilibre du présent projet de loi de M. Yves Bur.

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE CONNAÎT TOUJOURS UN DÉFICIT IMPORTANT

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est devenu fortement déficitaire en 2009 (- 3,2 milliards d'euros) sous les effets conjoints de la crise économique qui majorait ses charges et des mesures de la loi de financement pour 2009 qui amputaient ses recettes. En 2010, le déficit s'est creusé pour atteindre - 4,1 milliards d'euros.

La loi de financement pour 2011 a augmenté à la fois ses charges et ses produits, puisqu'il est le bénéficiaire de la totalité des nouvelles recettes prévues par la réforme des retraites mais qu'en contrepartie, de nouvelles dépenses de solidarité sont mises à sa charge.

Ainsi, sa mission de compensation, pour le système de retraite contributif, des dépenses relevant de la solidarité nationale, se voit élargie.

1. Une situation lourdement déficitaire en 2010

Globalement, la dégradation de 2010 a été le fait d'une augmentation toujours forte des prises en charge de cotisations, et d'un recul simultané du produit de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) attribué au fonds.

Les **prises en charge de cotisations** représentaient les trois quarts des charges nettes en 2010. Elles ont augmenté de 13 %, sous l'effet de deux facteurs principaux :

– depuis le 1^{er} juillet 2010, en vertu de la loi de financement pour 2010, le FSV prend en charge les cotisations vieillesse au titre des périodes de maladie, maternité, invalidité et AT-MP qui bénéficieront aux régimes alignés (CNAV, salariés agricoles et Régime social des indépendants). Ce nouveau transfert, dont la montée en charge est programmée sur deux ans, est équilibré par l'augmentation en 2010 et 2011 de la prise en charge des majorations pour enfants

par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) programmée par la loi de financement pour 2009. Il se traduit par une charge supplémentaire de plus de 0,6 milliard d'euros en 2010 et contribue pour 4,8 points à l'augmentation des charges du FSV ;

– les prises en charge de cotisations au titre du chômage ont crû de 6,1 % du fait d'une situation de l'emploi toujours dégradée ; ce facteur contribue pour 4,2 points à l'augmentation des charges en 2010.

Les **prises en charge des prestations** représentaient un quart du total des dépenses nettes du fonds en 2010. Pour un peu moins de 20 %, elles se composent des majorations de pensions de retraite versées aux parents ayant élevé au moins trois enfants. Ces prestations sont progressivement prises en charge par la CNAF et ne pèsent plus sur les dépenses nettes.

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. Cependant, ces charges ont crû de 3,9 % en 2010 et elles conserveraient une progression voisine en 2011 et 2012. Cette dynamique est largement imputable à la revalorisation de 25 % du minimum vieillesse versé aux personnes seules à l'horizon 2012 voulue par le Président de la République : +4,7 % en avril 2010, 2011 et 2012. Le coût de cette mesure est estimé à 300 millions d'euros en 2010.

Les **produits** nets du FSV, qui s'étaient réduits de 23 % en 2009 suite au transfert à la CADES d'une fraction de 0,2 point de CSG en application de la loi de financement pour 2009, ont régressé de 2,1 %. La CSG représentait 95 % des produits en 2010. Elle a crû de 2,5 % en 2010.

La hausse du besoin de financement du RSI, dont les branches vieillesse et maladie sont équilibrées par la C3S, s'est traduite par un effondrement de la part de C3S affectée au FSV : de 800 millions d'euros en 2008 et 2009, elle est passée à 300 millions d'euros en 2010.

Contribution des facteurs à l'évolution des charges et des produits rares

(en points)

	2009	2010	2011	2012
Charges nettes	8,2	5,3	27,0	2,3
Prise en charge des cotisations chômage	10,9	4,2	0,6	- 0,9
Autres prises en charge de cotisations	- 0,1	4,8	4,9	0,3
Prise en charge du minimum vieillesse	0,4	0,8	0,8	0,6
Prise en charge des majorations de pensions (net du transfert de la CNAF)	- 2,9	- 4,6	- 4,6	0,0
Prise en charge du minimum contributif	0,0	0,0	25,3	2,3
Autres charges nettes	0,0	0,1	0,0	0,0
Produits nets	- 23,0	- 2,1	40,7	1,8
CSG et cotisations prises en charge par l'État, nettes, à champ constant	- 2,0	2,3	2,9	2,2
Diminution de 0,2 point de la CSG	- 17,2			
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0,0	- 5,0	1,5	- 3,0
Contribution sur avantages de retraite et de préretraite	- 0,1	0,6	0,0	0,0
Prélèvement social de 2 %	- 3,5	0,0	0,1	0,0
Licence UMTS			0,7	0,0
Recettes loi retraite			35,4	2,5
Autres produits nets	- 0,1	0,0	0,0	0,0

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

2. De nouvelles recettes permettent la prise en charge du minimum contributif à partir de 2011

Les mesures adoptées dans la loi de financement pour 2011, dans le cadre de la réforme des retraites, modifient la structure des comptes du FSV, qui s'est vu affecter de nouvelles recettes et une nouvelle charge. Votre rapporteur vous renvoie au commentaire de l'article 60 à la fin du présent rapport.

En contrepartie des 3,5 milliards d'euros de nouvelles ressources affectées au FSV en 2011, celui-ci prend en charge, à due concurrence, une partie des dépenses engagées par le régime général et les régimes alignés au titre du minimum contributif, lequel permet d'améliorer le niveau de pension des retraités les plus modestes. En 2012, les nouvelles recettes, estimées à 3,9 milliards d'euros, permettront la prise en charge du minimum contributif pour un même montant.

Ainsi, en 2011 comme en 2012, les nouvelles charges et recettes mises en place par la réforme des retraites s'équilibreraient et ne pèseraient pas sur le solde.

Le coût de la revalorisation du minimum vieillesse est estimé à 430 millions d'euros en 2011 et 580 millions d'euros en 2012.

Fonds de solidarité vieillesse

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	10,0	9,8	13,8	14,2	14,7	15,2	15,8
Dépenses	13,2	13,8	17,6	18,0	18,2	18,4	18,6
Solde	- 3,2	- 4,1	- 3,8	- 3,7	- 3,4	- 3,1	- 2,8

Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.*

Comptes de résultat du Fonds de solidarité vieillesse

(en millions d'euros)

	2 010	2 011	2 012
CHARGES	17 550	22 023	22 548
A - CHARGES DE GESTION TECHNIQUE	17 531	22 022	22 546
II - CHARGES TECHNIQUES	17 327	21 843	22 371
<i>Prises en charge de cotisations par le FSV</i>	10 096	10 853	10 749
Au titre du service national	23	20	18
Au titre du chômage	9 445	9 530	9 380
Régime de base	9 020	9 200	9 128
Régime complémentaire	426	330	252
Au titre de la maladie maternité invalidité	628	1 303	1 352
<i>Prises en charge de prestations par le FSV</i>	7 231	10 989	11 621
Au titre du minimum vieillesse	2 931	3 048	3 161
Au titre des majorations de pensions	4 299	4 441	4 560
Majoration pour enfants	4 235	4 380	4 503
Majoration pour conjoint à charge	64	61	57
Au titre du Minimum contributif		3 500	3 900
III - DIVERSES CHARGES TECHNIQUES	151	166	171
IV. DOTATIONS AUX PROVISIONS	53	13	5
V - CHARGES FINANCIÈRES	0	0	0
B - CHARGES DE GESTION COURANTE	1	1	1
C - CHARGES EXCEPTIONNELLES	18	0	0

PRODUITS	13 480	18 197	18 805
A - PRODUITS DE GESTION TECHNIQUE	13 478	18 197	18 805
I - COTISATIONS, IMPÔTS ET PRODUITS AFFECTÉS	9 878	13 817	14 270
CSG	9 384	9 625	10 006
Autres recettes fiscales	492	4 192	4 264
C.S.S.S.	300	445	33
CSSS additionnelle (art. L. 245-13 du CSS)		982	1 127
Licence UMTS		70	73
Contribution sur avantages de retraite et de préretraite (L. 137-10, L. 137-11)	95	119	124
Prélèvement social	97	111	135
Forfait social		512	780
Taxe sur les salaires		1 953	1 992
II - PRODUITS TECHNIQUES	3 600	4 380	4 503
Prise en charge par la CNAF des majo. pour enfants	3 600	4 380	4 503
III - DIVERS PRODUITS TECHNIQUES	0	0	0
IV. REPRISES SUR PROVISIONS	0,1	0,1	32
V - PRODUITS FINANCIERS	0	0	0
B - PRODUITS DE GESTION COURANTE	0	0	0
C - PRODUITS EXCEPTIONNELS	2	0	0
Résultat net	-4 070	-3 825,8	-3 742

Source : *direction de la sécurité sociale.*

En application de l'article L. 135-3-1 du code de la sécurité sociale, une section 2 des comptes du FSV est dédiée à partir de 2011, à la mise en réserve des recettes affectées au financement du maintien à 65 ans du départ à la retraite sans décote des parents de trois enfants ou des parents d'enfant handicapé. Les comptes de cette section n'entrent pas dans le champ de consolidation des comptes présentés en loi de financement. Le montant des sommes mises chaque année en réserve fait en revanche l'objet d'un article obligatoire dédié dans la loi de financement de la sécurité sociale (se reporter aux commentaires des articles 5 et 27 du présent projet de loi dans le rapport de M. Yves Bur sur les recettes et l'équilibre général).

3. Le retour à l'équilibre du Fonds de solidarité vieillesse à l'horizon 2018

Compte tenu de l'évolution des produits et de l'impact des mesures d'âge, le FSV devrait rester fortement déficitaire dans les trois prochaines années, puis se rapprocher de l'équilibre à l'horizon 2018.

Solde du FSV compte tenu de la réforme de 2010

(en milliards d'euros 2008)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
solde du FSV avant réforme	-3,9	-3,8	-3,3	-2,8	-2,2	-1,5	-0,9	-0,4	0,1	0,6
impact âge	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
impact autres mesures	0,1	0,3	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
solde du FSV après réforme	-3,7	-3,4	-2,9	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4	0,0	0,5	0,9

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la santé.

C. LES NOUVELLES MISSIONS DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été créé par la loi de financement pour 1999 pour contribuer à la pérennité du système de retraite français au cours des prochaines décennies. Instrument de solidarité entre les générations, le fonds était initialement destiné à prendre en charge à partir de 2020 une partie des dépenses des régimes de base du secteur privé, et ainsi permettre le lissage des effets du choc démographique consécutif au *baby boom*. Jusqu'en 2010, il était essentiellement abondé par un prélèvement de 1,3 % sur les revenus du capital.

La contribution du fonds au financement des retraites a toutefois été anticipée dans le cadre de la réforme de 2010, afin de tenir compte de la dégradation plus précoce des comptes de la branche vieillesse par rapport aux prévisions sous-jacentes à la définition initiale des missions du FRR.

1. La mobilisation du Fonds de réserve pour les retraites au profit de la CADES

La loi de financement pour 2011 a prévu le transfert à la CADES, dans la limite globale de 62 milliards d'euros, des déficits de la CNAV et du FSV sur la période de montée en charge de la réforme des retraites, soit jusqu'en 2018.

Ces reprises de dette seront financées par la mobilisation du FRR :

– d'une part, le produit, jusqu'ici dévolu au FRR, correspondant à 1,3 point du prélèvement social sur le capital, est désormais affecté à la CADES ;

– d'autre part, le FRR versera chaque année, à compter de 2011 et jusqu'en 2024, 2,1 milliards d'euros à la CADES au titre de la réalisation progressive de ses actifs financiers.

La gestion des 40 % de la soulte versée par les entreprises électriques et gazières (IEG) lors de l'adossment de leur régime à la CNAV en 2005 n'a quant à elle pas été modifiée. Au moment de l'adossment du régime, il a été prévu que ces sommes seraient reversées dans leur intégralité à la CNAV à compter de 2020 (augmentées des placements du FRR, mais diminuées des frais de gestion).

Les plus-values réalisées dans le cadre de la gestion du FRR, et qui ne seront pas mobilisées pour les versements annuels de 2,1 milliards d'euros à la CADES, demeureront mises en réserve par le fonds.

2. La situation financière du fonds

Compte tenu de la nouvelle mission confiée au FRR, son conseil de surveillance a déterminé, le 13 décembre 2010, une nouvelle allocation stratégique, laquelle est progressivement mise en œuvre en 2011. Cette dernière assigne au FRR un double objectif : sécuriser les versements annuels à la CADES, tout en recherchant un rendement supplémentaire à l'horizon 2024.

En conséquence, le fonds consacre une plus grande part de son portefeuille à des actifs non risqués. Cette stratégie ne doit pas cependant le priver des opportunités liées à la croissance des pays émergents, comme acté par le conseil de surveillance.

Au 2 septembre 2011, le ratio de financement du FRR (soit le rapport entre son actif net et son passif constitué du cumul des versements à la CADES restant à effectuer et de la soulte des IEG) s'établissait à 135 %. Ce ratio est suffisant pour lui permettre de couvrir son passif si les actions qu'il détient subissaient une baisse de 66 % de leur valeur. Sachant que les marchés actions ont perdu jusqu'à 45 % de leur valeur au plus fort de la crise financière de 2008, le ratio actuel garantit un niveau suffisant de couverture du passif.

Le premier versement de 2,1 milliards d'euros à la CADES a été réalisé le 26 avril 2011 : 75 % de celui-ci a été prélevé sur la « poche de couverture » et 25 % sur la « poche de performance ». Cet équilibre sera revu chaque année, le poids de la portion prélevée sur la poche de couverture ayant vocation à augmenter progressivement.

Au 31 décembre 2010, la valeur de marché des actifs du FRR (y compris la soulte des IEG) était de 37,0 milliards d'euros, contre 33,3 milliards d'euros un an auparavant. En 2010, le FRR a dégagé un résultat financier de 662 millions d'euros (après - 78 millions d'euros en 2009), sa performance globale en moyenne annuelle depuis sa création s'établissant ainsi à 3,0 % en fin d'année.

L'année 2011 est marquée par de fortes tensions sur les marchés financiers, sous l'effet notamment de la crise de la dette grecque et des signes de ralentissement de la croissance mondiale. En dépit de ces mouvements, le portefeuille du FRR a bien résisté, du fait notamment de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie d'allocation des actifs cohérente avec le changement de ses missions, qui se traduit par la réduction de la part des actifs de performance au profit des actifs obligataires. Ainsi, le fonds n'a concédé au maximum que 3 % de sa valeur au plus fort de la crise. À titre de comparaison, l'eurostoxx 50 ⁽¹⁾ a perdu jusqu'à 18 % sur la même période.

Au 2 septembre 2011, et compte tenu du premier versement de 2,1 milliards d'euros à la CADES, la valeur des actifs détenus par le FRR était de 35,1 milliards d'euros. À la même date, la performance du fonds depuis le début de l'année 2011 s'élève à 0,2 %, portant sa performance globale en moyenne annuelle depuis sa création à 2,8 %.

Le portefeuille se décompose de la façon suivante : 37,3 % d'actifs de performance (actions, matières premières, immobilier, dette des pays émergents) et 62,7 % d'actifs obligataires et de trésorerie.

Valeur de marché de l'actif du Fonds de réserve pour les retraites

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011 (p)
Actifs au 31 décembre	33,3	37,0	35,1
dont soulte des industries électriques et gazières	3,3	3,5	3,9
Versement à la CADES			2,1
Performance annuelle des placements	15,0 %	4,2 %	0,2 %
Performance annualisée depuis l'origine	2,8 %	3,0 %	2,8 %

Données arrêtées au 2 septembre 2011

Source : DSS/FRR.

(1) Indice boursier regroupant les 50 plus importantes valeurs des pays membres de la zone euro.

II.- BILAN DES AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE PENDANT LA LÉGISLATURE EN MATIÈRE DE RETRAITES

Avant la réforme de 2010, d'importantes mesures ont été décidées en matière de retraites au cours de la législature, en particulier dans la loi de financement pour 2009. Votre rapporteur souhaite en dresser le bilan.

Les mesures qui ne produisent pas encore ou peu d'effets ne sont pas traitées : ainsi en est-il de la réforme de la majoration de la durée d'assurance pour enfant, dont les effets s'observeront à plus long terme.

Les principales mesures adoptées avant la loi de 2010 contribuent à deux objectifs : la revalorisation des petites pensions et l'amélioration de l'emploi des seniors.

A. LES MESURES DE REVALORISATION DES PETITES PENSIONS

1. La revalorisation du minimum vieillesse

Depuis janvier 2007, le dispositif du minimum vieillesse a été simplifié et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) se substitue progressivement à l'ensemble des prestations constitutives du minimum vieillesse pour les nouveaux allocataires. Les titulaires des anciennes allocations, dont l'allocation de solidarité vieillesse (ASV), continuent de les percevoir. L'ASPA et l'ancien dispositif du minimum vieillesse (à deux étages) coexistent donc depuis 2007.

La loi de financement pour 2009 a prévu la revalorisation du minimum vieillesse au-delà de ce que prévoyait la loi de 2003 ⁽¹⁾. Le décret n° 2009-473 du 28 avril 2009 a fixé les montants maximum de l'ASPA et de l'ASV pour chaque 1^{er} avril des années 2009 à 2012. Les revalorisations annuelles des plafonds, pour les personnes seules, s'établissent à 6,9 % en 2009 et 4,7 % les années suivantes. Ces revalorisations, nettement plus élevées qu'au cours des années précédentes, correspondent à l'engagement du Président de la République de revaloriser le montant du minimum vieillesse des personnes seules en l'augmentant de 25 % entre 2007 et 2012.

Au 31 décembre 2010 (données provisoires), le nombre de bénéficiaires de l'ASV ou de l'ASPA s'élève à 576 000 personnes : 433 000 personnes bénéficient de la première et 143 000 de la seconde.

(1) L'article 27 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit que les allocations d'assurance vieillesse aux personnes âgées et leurs plafonds de ressources sont revalorisés comme les pensions de vieillesse, c'est-à-dire en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Les revalorisations prévues par la loi de financement pour 2009 se traduisent par une stabilisation entre 2008 et 2010 du nombre de bénéficiaires, en rupture avec la diminution continue des effectifs observée depuis 1960. À titre de comparaison, entre 2005 et 2008, avant ces revalorisations exceptionnelles des plafonds, le nombre de bénéficiaires diminuait chaque année de 2 % environ. En 2011, les effectifs de bénéficiaires ne sont pas encore disponibles. L'estimation et la prévision des effectifs de bénéficiaires en 2011 et en 2012 sont délicates, car l'éligibilité au minimum vieillesse ne dépend pas uniquement de l'âge mais également des ressources du ménage.

2. La revalorisation des pensions de certaines catégories

a) La majoration progressive des petites pensions agricoles

L'article 77 de la loi de financement pour 2009 a créé un minimum de pension pour les retraités du régime non salarié agricole. Ce montant minimum est égal, au 1^{er} avril 2011, pour une carrière complète, à 658,63 euros par mois pour les chefs d'exploitation et pour les personnes veuves et à 523,36 euros par mois pour les collaborateurs d'exploitation ou d'entreprise agricole, les anciens conjoints participant aux travaux et les aides familiaux.

Les conditions d'accès à ce dispositif de revalorisation des plus petites pensions agricoles ont été assouplies. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2011, la condition de durée d'assurance dans le régime non salarié agricole pour bénéficier du dispositif de majoration a été abaissée de 22,5 à 17,5 années.

Par ailleurs, la condition de durée minimale d'affiliation dans le statut de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole pour bénéficier du montant minimum de pension le plus élevé a été supprimée. Cette mesure d'équité, plus particulièrement favorable aux femmes qui sont devenues chef d'exploitation après avoir occupé le statut de collaborateur, concernera 78 000 personnes, dont 85 % de femmes. Mise en œuvre par le décret n° 2010-1759 du 30 décembre 2010, cette mesure est applicable aux pensions dues à compter du 1^{er} janvier 2011. Son coût est estimé à 20 millions d'euros en 2011.

La majoration s'applique dès lors que la pension mensuelle ne dépasse pas 824,15 euros par mois (montant au 1^{er} avril 2011).

En 2009, plus de 188 000 retraités du régime des non salariés agricoles ont bénéficié d'une revalorisation de leur pension de base pour un montant moyen de 350 euros par an, et, en 2010, 225 932 retraités du régime des non salariés agricoles ont bénéficié de la majoration des petites retraites pour un montant moyen de 367 euros par an.

Par ailleurs, l'article 90 la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, a étendu l'affiliation obligatoire au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) aux aides familiaux et conjoints collaborateurs de chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles.

La loi du 9 novembre 2010 a également prévu la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'alignement du régime de retraite des non salariés agricoles sur le régime général, et plus particulièrement sur l'application de la règle des vingt-cinq meilleures années aux agriculteurs. Actuellement en effet, les non salariés agricoles voient leur pension calculée sur l'intégralité de leur carrière.

b) La validation de trimestres supplémentaires au bénéfice des commerçants et artisans

Depuis le 1^{er} janvier 1973, les régimes de retraite des artisans et commerçants appliquent les mêmes règles d'acquisition de droits à retraite que celui des salariés. La validation d'un trimestre y est donc subordonnée au versement d'une cotisation au moins égale à celle due sur 200 fois la valeur horaire du SMIC (soit une cotisation de 300 euros en 2011). Chaque année, en raison d'un revenu insuffisant, près de 20 % d'artisans et commerçants valident moins de quatre trimestres alors même qu'ils travaillent toute l'année.

Pour remédier à cette situation, l'article 86 de la loi de financement pour 2009 a créé, au bénéfice des artisans et commerçants remplissant certaines conditions, un dispositif de rachat d'années incomplètes à un tarif avantageux.

Le décret d'application de cette mesure n'a à l'heure actuelle pas encore été pris, pour des raisons tenant à l'absence de mécanisme de financement du dispositif, qui reposait initialement sur l'opération de transfert de taux de cotisation entre l'assurance chômage et l'assurance vieillesse qui n'a pu avoir lieu.

Il apparaît en effet nécessaire, s'agissant d'une dépense durable, de mettre en place un financement pérenne. Le besoin de financement lié à ce dispositif de rachat est estimé à 13 millions d'euros en 2012 et à 160 en 2050 ; 369 000 personnes pourraient en bénéficier. La mise en place d'un financement adapté permettrait la finalisation de la mise en œuvre de ce dispositif.

3. La nécessité d'améliorer les pensions de réversion

La loi du 21 août 2003 a modifié les règles relatives aux pensions de réversion servies par la CNAV, les régimes alignés et ceux des exploitants agricoles et professions libérales. À compter du 1^{er} juillet 2004, les conditions relatives à la durée du mariage, au non-remariage et les règles de cumul ont été supprimées⁽¹⁾. La pension de réversion est devenue une allocation différentielle par rapport à un plafond de ressources. Les ressources prises en compte sont légèrement modifiées. Sont toujours exclus les revenus mobiliers et immobiliers

(1) Avant la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le conjoint survivant d'un assuré du régime général ou d'un régime aligné devait remplir quatre conditions à la date de la demande pour prétendre à une pension de réversion : ses ressources personnelles annuelles ne devaient pas dépasser 2 080 fois le SMIC horaire, il devait être âgé d'au moins 55 ans et avoir été marié au moins deux ans à l'assuré (sauf si un enfant était issu du mariage) sans s'être remarié. En outre, le cumul d'une pension de réversion avec des avantages personnels de vieillesse ou d'invalidité n'était possible que dans certaines limites.

issus du conjoint décédé ou de la communauté, ainsi que les avantages de réversion servis par les régimes complémentaires. Enfin, les revenus d'activité du conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans font l'objet d'un abattement de 30 % pour le calcul de la pension de réversion.

La loi de 2003 avait également supprimé la condition d'âge minimal. Toutefois, cette suppression devait s'appliquer de manière progressive : 52 ans au 1^{er} juillet 2005, 51 ans au 1^{er} juillet 2007 pour atteindre 50 ans au 1^{er} juillet 2009 jusqu'à la suppression de toute condition d'âge à compter du 1^{er} juillet 2011. En parallèle, l'allocation veuvage devait disparaître.

Cependant, la loi de financement pour 2009 a rétabli une condition d'âge fixée par décret à 55 ans ⁽¹⁾. L'allocation veuvage a été maintenue initialement à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2010, pour les veufs et veuves qui ne rempliraient pas la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion. La loi du 9 novembre 2010 a définitivement rétabli l'allocation veuvage.

La loi de financement pour 2009 crée une majoration des pensions de réversion pour les veuves et veufs disposant de faibles pensions de retraite afin d'atteindre 60 % de la pension du conjoint décédé. Cette majoration est réservée aux personnes âgées d'au moins 65 ans, titulaires d'une pension de réversion, et dont les droits propres et dérivés sont inférieurs à un seuil fixé par décret, qui s'élève à 824,15 euros depuis le 1^{er} avril 2011. Cette majoration s'applique depuis le 1^{er} janvier 2010.

La loi du 9 novembre 2010 n'a pas appliqué aux pensions de réversion le recul de deux ans des bornes d'âge de départ en retraite. Ainsi, la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion est maintenue à 55 ans et non décalée à 57 ans. En revanche, pour la majoration de pension de réversion qui est servie aux assurés modestes, l'âge est progressivement relevé de 65 à 67 ans.

En 2010, 166 300 pensions de réversion ont été attribuées par le régime général. Le nombre d'attributions a fortement augmenté entre 2004 et 2005 du fait de l'abaissement de l'âge minimum à 52 ans au 1^{er} juillet 2005. Depuis, il diminue légèrement avec une baisse marquée en 2010, liée au relèvement de la condition d'âge.

Le nombre d'assurés bénéficiant d'un droit dérivé s'élève à environ 2,7 millions à fin 2010, pour un montant total de prestations d'environ 8,6 milliards d'euros cette même année. 9 % de l'ensemble des retraités de droits dérivés âgés de plus de 65 ans (soit environ 213 000 assurés) ont bénéficié de la majoration pour un coût d'environ 65 millions d'euros.

(1) L'âge de 51 ans est cependant maintenu pour les personnes devenues veuves avant le 1^{er} janvier 2009, ce qui conduit, dans les faits, à servir des pensions de réversion à des personnes âgées de moins de 55 ans postérieurement à cette date.

Votre rapporteur souhaite que le problème du veuvage soit réétudié. À cet effet, la loi du 9 novembre 2010 a prévu la remise au Parlement d'un rapport sur la question du veuvage précoce. La question de l'âge minimal devra être à nouveau posée. Votre rapporteur souhaiterait que soit aussi étudiée la possibilité de supprimer le plafond de ressources, afin de permettre le cumul emploi-réversion, par mesure d'égalité avec le cumul emploi-retraite. Il souligne aussi la nécessité de ne pas noyer la problématique du veuvage au sein de la problématique plus générale des familles monoparentales. La situation du veuvage entraîne des difficultés particulières qui ne sont pas comparables à celles que connaissent les personnes divorcées ou les parents isolés.

B. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS

1. Les accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors

L'article 87 de la loi de financement pour 2009 pose l'obligation, pour une entreprise d'au moins 50 salariés, d'être couverte à compter du 1^{er} janvier 2010, sous peine de pénalité, par un accord de branche ou d'entreprise, ou à défaut un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors. Les entreprises de moins de 300 salariés n'y sont pas soumises si, à défaut d'accord ou de plan d'action établi en leur sein, un accord de branche a été conclu.

Deux décrets fixant le contenu des accords et les modalités de dépôt des accords et d'application de la mesure (décret n° 2009-560 relatif au contenu et à la validation des accords et des plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés et décret n° 2009-564 relatif au décompte des effectifs prévu à l'article L. 138-28 du code de la sécurité sociale pour les accords et plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés) sont parus le 21 mai 2009.

Au 1^{er} octobre 2010, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) estime que 36 000 entreprises, employant près de 7,3 millions de salariés, sont couvertes par un accord d'entreprise ou de branche ou par un plan d'action. Parmi les 30 200 textes déposés, on compte 29 % d'accords et 71 % de plans d'action. En outre, le dépôt de 80 accords de branches professionnelles a permis à près de la moitié des entreprises de 50 à 299 salariés de ne pas déposer un texte spécifique. D'après les remontées de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), au cours de l'année 2010, 3 343 établissements se sont acquittés de la pénalité au titre d'une période mensuelle ou trimestrielle, représentant une recette pour la CNAV de 5 millions d'euros.

2. Les dispositifs d'incitation à travailler plus longtemps

a) *La surcote*

Le taux de la surcote a été porté, dans le cadre de la loi de financement pour 2009 et du décret n° 2008-1509 du 30 décembre 2008 (article 5), à 1,25 % par trimestre travaillé à compter du 1^{er} janvier 2009, soit 5 % de majoration de pension par année supplémentaire travaillée au-delà de 60 ans et de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Comme pour le régime général et les régimes alignés sur celui-ci, l'article 89 de la loi de financement pour 2009 porte le taux de surcote à 1,25 % par trimestre travaillé à compter du 1^{er} janvier 2009 pour les fonctionnaires.

En 2010, 86 300 nouveaux retraités ont bénéficié d'une surcote au régime général, soit 12,9 % du flux d'attributions de droits directs. Ce taux est en très légère hausse (0,3 point) par rapport à 2009. Le nombre moyen de trimestres attribués au titre de la surcote est de 6,9 en 2010 contre 6,8 en 2009.

Le montant mensuel moyen de pension du régime général perçu par les bénéficiaires de la surcote s'élève, en 2010, à 742 euros. Le gain moyen obtenu grâce à la surcote est de 50,10 euros par mois (7,20 euros en moyenne par trimestre surcoté), représentant ainsi une majoration moyenne de pension de 7,2 %.

En hausse de 2 points, la part des femmes parmi les « surcotants » atteint 44 %. Parmi les bénéficiaires, les polypensionnés sont majoritaires et surreprésentés : ils représentent 62,9 % des attributions avec surcote, contre 49,4 % au sein du total des liquidations de droits directs. L'âge moyen de départ en retraite des bénéficiaires de la surcote est stable depuis 2005, autour de 62,7 ans en 2010. Il est un peu plus élevé chez les polypensionnés (62,9 ans en moyenne) que chez les monopensionnés (62,3 ans).

Dans la fonction publique, la part des pensions attribuées avec surcote atteint des niveaux plus élevés qu'au régime général. Pour la fonction publique d'État, cette part représente 28 % du flux de nouveaux retraités fonctionnaires civils en 2010, et a doublé depuis 2004.

L'article 89 de la loi de financement pour 2009 permet, pour les pensions liquidées à compter du 1^{er} avril 2009, que la majoration de surcote ne soit plus absorbée par la majoration du minimum contributif. Ainsi, chaque trimestre supplémentaire cotisé, quel que soit l'assuré concerné, fera l'objet d'une majoration spécifique. En 2010, 26 600 pensions portées au minimum contributif ont bénéficié de la surcote, soit environ 30,8 % de l'ensemble des « surcotants ». Sur l'ensemble des 277 300 pensions portées au minimum contributif en 2010, 9,6 % ont donc été surcotées.

b) La libéralisation du cumul emploi retraite

Le cumul emploi retraite dit libéralisé, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009, par application directe de l'article 88 de la loi de financement pour 2009, permet à un assuré ayant pris sa retraite, quelle que soit la date de liquidation de celle-ci et quel que soit son régime de retraite à l'exception de celui des exploitants agricoles, de cumuler, sous certaines conditions, le revenu de son activité avec sa pension de retraite de base (et complémentaire si celle-ci est alignée).

Une circulaire interministérielle n° 2009-45, parue le 10 février 2009, a précisé les nouvelles règles en matière de cumul emploi retraite. Deux décrets ⁽¹⁾ ont adapté les dispositions réglementaires en vigueur pour tenir compte de cette libéralisation.

Les conditions pour en bénéficier sont les suivantes :

– avoir au moins l'âge de départ à la retraite (62 ans au terme du relèvement progressif de celui-ci) et avoir la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein au régime général ou, quelle que soit la durée d'assurance, à partir de l'âge du taux plein (67 ans au terme du relèvement progressif de celui-ci) ;

– avoir liquidé l'ensemble de ses pensions personnelles de retraite des régimes de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales.

Les règles de cumul emploi retraite en vigueur avant la réforme sont maintenues pour les assurés ne respectant pas ces conditions. Ainsi, le cumul emploi retraite plafonné existant, selon des règles propres, dans la plupart des régimes, reste applicable aux assurés ayant liquidé leurs pensions après le 1^{er} janvier 2004. Par exemple, un assuré qui relève du régime général, du régime des salariés agricoles ou d'un régime spécial ⁽²⁾, peut, dans le cas où sa pension de retraite a pris effet après 2003, cumuler son revenu d'activité et ses pensions de retraite dans les conditions suivantes :

– le cumul du salaire et des pensions de base et complémentaire de l'assuré ne doit pas dépasser le montant de son dernier salaire ou 160 % du SMIC horaire, le plafond le plus favorable étant retenu. Pour déterminer le montant du dernier salaire, les caisses retiennent le revenu moyen des trois derniers mois civils d'activité ⁽³⁾ ;

(1) Décret n° 2009-1738 du 30 décembre 2009 relatif au cumul emploi retraite dans le régime des salariés, des artisans, des commerçants et des professions libérales et décret n° 2010-14 du 7 janvier 2010 relatif au cumul emploi retraite dans le régime des avocats et dans certains régimes spéciaux.

(2) Article L. 161-22 du code de la sécurité sociale.

(3) L'assuré qui a exercé une activité à temps partiel peut demander la prise en compte d'un revenu correspondant à une activité exercée à temps complet. Si l'intéressé a exercé plusieurs activités à temps partiel, le total des rémunérations est retenu.

– si l’assuré souhaite reprendre une activité chez son dernier employeur, un délai de six mois doit s’écouler à partir de la prise d’effet de sa retraite, à peine de suspension de celle-ci.

D’après la CNAV, 281 200 retraités du régime général qui avaient pris leur retraite en 2009 ou avant exerçaient une activité salariée en 2010, contre 245 000 en 2009 et 207 000 en 2008. La progression en 2010 est donc de + 14 % par rapport à 2009, confirmant ainsi l’élan observé sur les dernières années, même si le rythme de progression ralentit légèrement (+ 18 % en 2009, + 22 % en 2008 et + 24 % en 2007).

Les hommes bénéficient en majorité du dispositif, 55 % en 2010. Cependant, la progression de la part des femmes est supérieure à celle des hommes (respectivement + 20 % et + 11 %). La répartition par âge des assurés cumulant un revenu d’activité et une pension de retraite montre que 6 % d’entre eux ont bénéficié d’un départ en retraite anticipé (entre 56 et 59 ans) avant de reprendre un emploi. 63 % des bénéficiaires se trouvent dans la tranche des 60-65 ans et 37 % ont entre 60 et 62 ans.

Dans le Régime social des indépendants, le nombre d’artisans et commerçants ayant repris ou poursuivi leur activité a fortement augmenté depuis la libéralisation du cumul emploi retraite en 2009 : entre fin 2008 et fin 2010, le nombre de cumulants a doublé, passant de 17 000 à 33 900, dont 12 % d’auto-entrepreneurs.

c) Le cumul emploi invalidité

L’article 67 de la loi de financement pour 2010 a introduit la possibilité d’un cumul emploi invalidité. Les assurés invalides de 60 ans (62 ans au terme du relèvement progressif de l’âge de départ à la retraite), exerçant une activité professionnelle, pourront continuer à travailler tout en percevant leur pension d’invalidité jusqu’à 65 ans au plus tard (67 ans au terme du relèvement progressif de l’âge du taux plein). La poursuite de leur activité permet également aux assurés invalides de continuer à améliorer leurs droits à pension de retraite. Environ 1 150 personnes bénéficient de ce dispositif au 31 août 2011.

3. La retraite choisie

a) L’assouplissement des limites d’âge dans la fonction publique

Les limites d’âge dans la fonction publique ont été assouplies dans un premier temps par l’article 93 de la loi de financement pour 2009 pour les agents de la catégorie active qui peuvent désormais poursuivre leur activité, sous réserve de leur aptitude physique, jusqu’à la limite d’âge applicable aux agents de la catégorie dite « sédentaire » (65 ans passant progressivement à 67 ans). Les conditions d’application relatives à l’appréciation de l’aptitude physique ont été précisées par le décret n° 2009-1744 du 30 décembre 2009 et par une circulaire interministérielle du 25 février 2010.

Dans un second temps, les articles 28, 29 et 31 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ont relevé de deux ans l'ensemble des limites d'âge des fonctionnaires (qui sont passées, par génération, de 65 à 67 ans pour les fonctionnaires des catégories dites « sédentaires » et de 55 à 57 ans, 57 à 59 ans, 58 à 60 ans, 59 à 61 ans, 60 à 62 ans et 62 à 64 ans pour les fonctionnaires des catégories actives).

b) L'encadrement strict de la mise à la retraite d'office

L'article 90 de la loi de financement pour 2009 a aménagé la mise à la retraite d'office. Les nouvelles règles donnent une liberté et une protection supplémentaires aux salariés, en reculant l'âge de la mise à la retraite d'office à 70 ans : la décision du passage de l'activité à la retraite relève, depuis le 1^{er} janvier 2009, du seul choix du salarié qui décidera avant son 65^{ème} anniversaire (cet âge sera progressivement porté à 67 ans), puis, chaque année, jusqu'à son 69^{ème} anniversaire, s'il souhaite poursuivre son activité, sans qu'il soit possible pour l'employeur de le mettre à la retraite d'office. Ce dispositif permettra à ceux qui le souhaitent de prolonger leur activité professionnelle et de bénéficier de la surcote. Le décret n° 2008-1515 du 30 décembre 2009 précise les modalités d'application de cette mesure.

4. La mise en œuvre du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010

Dans le prolongement de la réforme de 2003 et afin de réduire les situations d'exclusion du marché du travail des salariés âgés, le Gouvernement avait présenté le 6 juin 2006 un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors pour la période 2006-2010.

Cette démarche s'est inscrite dans la stratégie européenne pour l'emploi, alors que la France se caractérisait par l'un des plus faibles taux d'emploi et taux d'activité des personnes de plus de 50 ans au sein de l'Union européenne. L'objectif affiché au sommet européen de Stockholm était un taux d'emploi de 50 % pour les personnes âgées de 55 et 64 ans à échéance de 2010.

Le plan adopté en 2006 décline les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 relatif à l'emploi des seniors qui visait à promouvoir le maintien et le retour à l'emploi. Il est le fruit d'un travail de concertation entre l'État, le Parlement, le Conseil économique et social et les partenaires sociaux.

Ce plan adopté a été enrichi au fil du temps (notamment par les mesures de la loi de financement pour 2009 présentées précédemment). Parmi les autres mesures législatives prévues par le plan, on peut citer :

– la limitation du bénéfice des préretraites financées par l'État : suppression du dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salarié (CATS) et des préretraites progressives (PRP) ; la forte restriction de

l'accès aux préretraites totales (allocations spéciales licenciement du Fonds national de l'emploi – FNE) par le biais d'une instruction en date du 19 décembre 2007 adressée aux services de l'État ;

– incitation au non-recours aux préretraites privées : doublement de la taxation des préretraites d'entreprises (la loi de financement pour 2008 a fixé à 50 % du revenu de remplacement cette taxation mise en place par la loi de 2003 et fixée initialement à 23,85 %) ; suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi : la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi a institué un relèvement progressif de l'âge d'accès à la dispense (58 ans en 2009, 59 ans en 2010 et 60 ans en 2011) ; la loi de financement pour 2009 a supprimé cette dispense à compter du 1^{er} janvier 2012 ;

– taxation des indemnités de mise à la retraite à hauteur de 50 % (loi de financement pour 2008) ; *a contrario*, suppression de la « contribution Delalande » par la même loi ; instaurée en 1987 et due par les employeurs licenciant un salarié âgé de plus de 50 ans, cette contribution avait pour effet de freiner l'embauche des salariés âgés ;

– développement de la pratique du tutorat dans l'entreprise : la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (article 33) et le décret n° 2010-661 du 15 juin 2010 ont institué un dispositif de prise en charge du tutorat de jeunes de moins de 26 ans embauchés depuis moins de six mois ou de stagiaires, dispositif expérimenté jusqu'au 31 décembre 2011.

5. L'augmentation du taux d'emploi des seniors

Le taux d'emploi des seniors a diminué de manière continue dans les années 1980 et 1990, du fait de l'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans et du développement des préretraites. Ce taux augmente de façon quasi-continue depuis 1999, et cette progression n'a pas été remise en cause par la crise économique et financière.

Ainsi, alors qu'il était de 38,1 % en 2006, il est passé à 38,9 % en 2009, puis à 39,7 % en 2010. Au deuxième trimestre 2011, il est de 40,9 %. Cette évolution traduit un changement des comportements qui devrait se confirmer dans les années qui viennent, notamment du fait de la réforme des retraites de 2010.

En outre, si ce chiffre reste en deçà du taux moyen des pays membres de l'Union Européenne (46,3 % en 2010), il masque une césure importante. En effet, une rupture du taux d'emploi à 60 ans reste très marquée sur les statistiques passées – cette rupture ayant vocation à s'atténuer au fur et à mesure que l'âge d'ouverture des droits à la retraite augmentera de 60 à 62 ans. Ainsi, au deuxième trimestre 2011, le taux d'emploi des 55-59 ans s'élève à 63,4 % alors que celui des 60-64 ans est de 18,1 % (60,6 % et 17,9 % en 2010). Il convient de souligner que pour la classe d'âge des 55-59 ans, le taux d'emploi français est supérieur au taux moyen de l'Union Européenne (62,6 % au deuxième trimestre 2011).

Le rapport de septembre 2011 à la Commission des comptes de la sécurité sociale souligne que la crise économique et financière amorcée à l'automne 2007 ne s'est pas traduite par une inflexion forte de l'emploi des seniors, contrairement à ce qui avait été observé par le passé. La progression constante du taux d'emploi « sous-jacent » des seniors, observée depuis le début des années 2000, ne semble pas avoir été perturbée par la crise économique : l'augmentation en moyenne annuelle de ce taux a même été plus dynamique en 2009 et 2010 (+ 4,1 % par an) que les années précédentes. *A contrario*, le taux d'emploi des jeunes, qui avait progressé entre 2006 et 2008, a diminué (passant de 31,4 % en 2008 à 29,8 % au premier trimestre 2011).

On peut attendre de la réforme de 2010 une incidence à la hausse sur le taux d'emploi des seniors, du fait de l'effet « horizon ». En effet, si l'on retient l'hypothèse que le recul de l'âge légal de la retraite devrait inciter assurés et employeurs à la prolongation de l'emploi, l'écart entre l'âge de cessation d'activité et l'âge légal de la retraite devrait rester approximativement constant.

Le système de retraites allemand

Votre rapporteur s'est rendu à Berlin les 6 et 7 octobre 2011, afin d'étudier les réformes mises en œuvre en Allemagne en matière de retraites. Il y a rencontré des représentants du ministère du travail et des affaires sociales, de l'Assurance vieillesse (DRV), de la Fédération des associations d'employeurs allemands (BDA) ainsi que de la Confédération allemande des syndicats (DGB).

I.- L'organisation générale du système de retraites en Allemagne

Le système de retraites allemand repose sur trois piliers, dont le premier représente toujours la très large majorité des pensions versées : l'assurance légale et les pensions des fonctionnaires en constituent environ 80 %, les retraites d'entreprise 5 % et le pilier privé facultatif un peu plus de 10 %.

1. L'**assurance légale** est universelle et obligatoire pour les employés, les ouvriers, certaines catégories de travailleurs indépendants, ainsi que pour les chômeurs percevant un revenu de remplacement. Les personnes non soumises à l'obligation d'assurance peuvent en principe demander à être intégrées à ce régime. Celui-ci est financé aux trois quarts par des contributions sociales (le taux étant de 19,9 % du salaire brut en 2008) et pour le reste par des transferts du budget fédéral. Le budget fédéral finance les mesures de solidarité ⁽¹⁾.

Le régime est un système à points, qui s'apparente toutefois en pratique à un système intermédiaire entre un régime à annuités et un régime à points puisque, fondamentalement, la pension versée dépend du nombre d'années de cotisations et du montant du salaire perçu.

Le nombre de points obtenus chaque année est égal au ratio entre la rémunération du salarié (plafonnée) et la rémunération moyenne des assurés. L'aspect fortement contributif de ce système est atténué par certains mécanismes (les périodes de chômage sont validées, la formation peut également l'être, etc.). Le cumul des points personnels est aussi corrigé d'un facteur d'entrée ⁽²⁾, qui dépend de l'âge de départ en retraite (abattement en cas de départ anticipé, majoration en cas de départ tardif).

Le nombre de points cumulés est multiplié par la valeur actuelle du point. En 2008, la valeur du point s'élève à 26,56 euros à l'Ouest et 23,34 euros à l'Est. C'est dans le calcul du point que les réformes de 2001 et 2004 ont introduit un facteur de « soutenabilité ».

L'évaluation de la « pension standard » s'effectue sur la base de quarante-cinq années de cotisation au salaire moyen. En 2008, elle s'élevait à 1 195 euros bruts par mois, soit 50,5 % du salaire moyen. La pension standard ne reflète donc pas le niveau moyen des

(1) Les mesures prises en charge par la solidarité sont :

- le « temps d'éducation », qui donne droit à trois ans par enfant de validation de cotisations aux parents, qu'ils se soient arrêtés de travailler ou non ; cette validation vient en minoration des quarante-cinq années nécessaires, mais pas de l'âge requis de 65 ans ;
- le facteur correctif des retraites dans l'ancienne RDA ;
- le temps d'études, qui permet de valider trois ans d'études supérieures à partir de 17 ans.

(2) Zugangsfaktor.

pensions effectivement liquidées car le nombre moyen d'années de cotisations validées est inférieur à la référence de 45 ans : il est de 41,2 ans pour les hommes ⁽¹⁾ et de 29 ans pour les femmes ⁽²⁾.

Seules deux catégories de salariés sont affiliées à un autre régime : les mineurs et les fonctionnaires (dont les pensions sont à la charge des finances publiques et ne sont pas alimentées par des cotisations). Le régime minier est le seul qui prenne en compte la pénibilité d'un métier. Dans l'assurance légale, aucun critère de pénibilité n'est pris en compte.

La Confédération des syndicats nous a indiqué que le débat sur la **pénibilité** existait également en Allemagne. Elle a souligné que les syndicats allemands et français n'étaient pas sur la même ligne : alors que les Français prônent un système collectif, les syndicats allemands sont opposés à la reconnaissance d'une pénibilité en fonction des métiers, dans la mesure où il y a trop de différences à l'intérieur d'un même métier. Ils souhaiteraient que l'on examine l'état de santé individuel et que l'on facilite l'accès aux rentes d'invalidité, en les augmentant. En somme, le système qu'ils appellent de leurs vœux n'est pas très éloigné du système mis en place par la réforme de 2010 en France.

2. Le deuxième pilier est constitué par les caisses de **retraites d'entreprises**, dont la création est facultative et dépend historiquement d'une décision souveraine de l'employeur. En 2003, environ 43 % des salariés du secteur privé en bénéficiaient, 35 % des entreprises seulement proposant une assurance complémentaire. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les employés ont toutefois le droit de demander qu'une partie de leur rémunération soit versée à un fonds de retraite d'entreprise.

3. Le développement du **pilier par capitalisation** est issu de la « réforme Riester ⁽³⁾ » de 2001. C'est un dispositif optionnel, encouragé par l'État qui participe à l'effort de l'épargnant en versant des primes plus ou moins élevées en fonction du salaire de l'épargnant d'une part, et du montant épargné d'autre part.

II.- Les réformes mises en œuvre ces dernières années

Le système de retraites allemand a subi trois grandes réformes au cours des années 2000 :

– la réforme Riester de 2001 a posé les bases du régime par capitalisation, qui reste facultatif mais bénéficie désormais d'incitations fiscales ;

– en 2004, un « facteur de viabilité » ⁽⁴⁾, ou de « soutenabilité » a été introduit dans le calcul des pensions ;

– en 2007, a été décidée l'augmentation progressive (entre 2012 et 2029) de l'âge légal de 65 à 67 ans.

(1) 40,1 ans à l'ouest et 45,0 ans à l'est. La comptabilisation des années de cotisations est avantageuse pour l'est en raison de l'absence de périodes de chômage.

(2) 26,3 à l'ouest et 37,7 à l'est.

(3) Du nom du ministre du travail et des affaires sociales du premier gouvernement Schröder.

(4) Nachhaltigkeitsfaktor.

1. La mise en place du troisième pilier par la réforme Riester

La réforme Riester a mis en place un système de retraite individuelle par capitalisation aidé par l'État fédéral. Pour bénéficier à plein des primes de l'État, le salarié doit verser à la prévoyance privée une quote-part minimale, de telle sorte que le montant total épargné, qui inclut les primes versées directement par l'État, atteigne une part déterminée de ses revenus bruts de l'année précédente. Cette part s'élevait à 1 % des revenus bruts au moment de l'entrée en vigueur de la réforme en 2002, a été relevée à 2 % au 1^{er} janvier 2004, puis à 3 % en 2006 et enfin 4 % en 2008. Le montant de cette prime a augmenté jusqu'en 2008, quasi proportionnellement à la progression de la part du revenu brut nécessaire pour en bénéficier à plein : 114 euros en 2006 et 2007 et 154 euros à partir de 2008 pour un adulte.

Ce dispositif est particulièrement avantageux pour les ménages à bas revenus, pour lesquels la prime peut constituer la majeure partie de la contribution globale. Le fait d'avoir des enfants augmente aussi la participation de l'État. Parallèlement à ce mécanisme de primes, l'effort de capitalisation des ménages est déductible de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond également évolutif dans le temps (de 1 050 euros en 2004 et 2005 à 2 100 euros en 2008). Si l'avantage fiscal qui en résulte est supérieur à la prime d'État (cas des ménages à hauts revenus), la différence est reversée automatiquement au ménage sous forme de crédit d'impôt.

Après des débuts décevants par rapport aux attentes (les évaluations qui avaient accompagné le projet de réforme reposaient sur l'hypothèse de la conclusion de 8 millions de contrats Riester dès la première année du dispositif), le nombre de contrats souscrits atteignait presque 12 millions fin septembre 2008.

La montée en puissance du dispositif coïncide avec des modifications législatives intervenues en janvier 2005, qui ont notamment simplifié le processus de certification et augmenté de 20 à 30 % la part du montant accumulé pouvant être liquidée en capital.

La Confédération des syndicats allemands a souligné la nécessité de protéger les consommateurs, afin que les assureurs ne profitent pas de la subvention de l'État pour augmenter les coûts.

2. Le pilotage du système par la valeur du point et le taux de cotisation

L'idée qui a présidé aux réformes des années 2000 était de se fixer ex-ante des règles d'évolution des paramètres (âge légal, taux de cotisation, facteur de revalorisation) qui assurent la stabilité financière du système.

Ces réformes sont fondées sur un double objectif :

- limiter la hausse des taux de cotisation au régime contributif obligatoire (20 % maximum jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030) ;
- maintenir les taux de remplacement par le recours à la capitalisation.

En effet, la **limitation du taux de cotisation** implique une moindre progression des retraites de base par rapport aux salaires. Le troisième pilier a pour objectif de compenser cette baisse relative des pensions afin de permettre le maintien des taux de remplacement.

La loi fixe un objectif de réserves pour le régime général, ces dernières devant égales représenter 1,5 mois de dépenses. Le résultat annuel du régime général alimente un compte de réserves. Au 1^{er} janvier de chaque année, la loi impose une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être ajusté.

Les excédents dégagés entre 2008 et 2010 ont permis d'atteindre l'objectif d'un niveau de réserves équivalent à 1,5 mois de prestations puis d'amorcer une réduction (temporaire) des taux de cotisation à partir de 2012. Ainsi, le taux des cotisations retraite va baisser l'an prochain. On voit ici traduite la priorité donnée à la baisse des cotisations plutôt qu'aux autres paramètres (âge, niveau des pensions).

Au-delà de la prise en compte de la hausse du taux de cotisations, l'évolution des pensions est minorée par deux autres facteurs :

– par la hausse du taux de contribution au régime par capitalisation facultatif Riester ;

– par l'éventuelle baisse du « ratio de dépendance » (rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants, corrigés par les durées de cotisation et de travail).

Il existe tout de même une limite à la baisse relative des pensions de base. Le ratio de remplacement net après paiement des cotisations sociales (y compris contributions Riester pour les salariés) mais avant impôt doit être au minimum de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030 (contre 50,5 % en 2008). En cas de franchissement de ce seuil dans les projections de moyen terme, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions.

Par ailleurs, une « clause de protection » empêche que l'effet du facteur de viabilité et des taux de cotisation conduise à une évolution négative du point ou renforce une évolution négative due à l'évolution des salaires.

Projections de long terme du régime général de retraites allemand

	taux de cotisation	réserves financières (Md€)	réserves financières (mois de prestations)	pension standard brute (euros/mois)	taux de remplacement net avant impôt	Complément Riester (euros/mois)	total pension brute + Riester (euros/mois)	taux de remplacement net y compris Riester
2008	19,9	15,7	0,97	1195	50,5	0	1195	50,5
2009	19,9	18,8	1,13	1228	50,0	0	1228	50
2010	19,9	21,5	1,26	1250	50,0	32	1282	51,3
2011	19,9	26,7	1,54	1257	49,5	40	1297	51
2012	19,9	27,2	1,54	1265	48,5	47	1312	50,3
2013	19,2	27,4	1,52	1290	48,0	54	1344	50
2014	19,1	25,5	1,38	1319	47,9	62	1381	50,1
2015	19,1	21,5	1,12	1349	47,7	71	1420	50,3
2016	19,1	15,9	0,8	1380	47,6	80	1460	50,4
2017	19,1	8,1	0,4	1413	47,4	90	1503	50,4
2018	19,1	5,5	0,26	1447	47,4	100	1547	50,6
2019	19,7	5,7	0,26	1472	47,0	111	1583	50,6
2020	20,0	5,6	0,25	1504	46,6	122	1626	50,3
2021	20,0	5,7	0,25	1545	46,4	133	1678	50,4
2022	20,2	5,9	0,25	1581	46,2	146	1727	50,4

Source : Conseil d'orientation des retraites.

3. Le relèvement de l'âge

L'âge légal d'ouverture des droits est de 65 ans jusqu'en 2012, porté progressivement à 67 ans à l'horizon 2029 (loi fédérale du 9 mars 2007).

À partir de 2012, les dispositifs de départs anticipés doivent avoir convergé vers l'âge légal de sorte qu'il ne restera que quatre possibilités de liquidation (outre les dispositions pour les mineurs) :

– à partir de 63 ans, avec une décote de 3,6 % par année manquante par rapport à l'âge légal, pour les assurés justifiant de trente-cinq années de cotisations ;

– à 65 ans, à taux plein, pour les personnes handicapées d'au moins 50 % qui justifient trente-cinq années de cotisation ;

– à 65 ans à taux plein, à condition de justifier quarante-cinq années de cotisations ;

– après l'âge légal, avec une surcote de 0,5 % par mois supplémentaire.

Votre rapporteur souligne que le départ à 63 ans avec trente-cinq années de cotisations n'est en aucun cas un départ à taux plein, contrairement à ce que l'on a pu entendre dans les récents débats en France, mais seulement une possibilité de liquidation. Le **facteur de décote** est beaucoup plus important qu'en France lorsque l'assuré part en retraite avant l'âge légal de 65 ans.

Source : données issues des entretiens menés par votre rapporteur à Berlin, ainsi que de la note du Conseil d'orientation des retraites sur « Le pilotage du système de retraites en Allemagne », 18 mars 2009.

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE

La commission a procédé à l'examen des articles relatifs aux dépenses d'assurance vieillesse au cours de ses séances du mercredi 19 octobre 2011.

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse

Article 49

(articles L. 351-3 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale
et article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime)

Amélioration du droit à la retraite des sportifs de haut niveau

Le présent article prévoit que les périodes d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau soient assimilées à des périodes d'assurance vieillesse, à la charge de l'État.

1. Le problème des retraites des sportifs de haut niveau

Lors de ses vœux au monde sportif en 2011, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un dispositif d'ouverture de droits à la retraite, financé par l'État, pour les sportifs de haut niveau représentant la France dans les compétitions internationales.

La qualité de sportif de haut niveau s'obtient par l'inscription sur la liste ministérielle annuelle mentionnée par l'article L. 221-2 du code du sport, qui dispose que « *le ministre chargé des sports arrête, au vu des propositions des fédérations et après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau, la liste des sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau* ».

Cette inscription s'effectue dans la catégorie « élite », « senior », « jeune » ou « reconversion », dans la limite de quotas par « discipline de haut niveau » définis par la Commission nationale du sport de haut niveau. La reconnaissance du caractère de haut niveau d'une discipline est automatique pour les disciplines inscrites au programme des Jeux olympiques, ainsi que pour les disciplines paralympiques pour lesquelles il existe une équipe de France. Les autres disciplines peuvent faire l'objet d'une procédure de reconnaissance impliquant le dépôt par la fédération concernée d'un dossier instruit par la Commission nationale du sport de haut niveau.

L'inscription est valable un an, sauf dans la catégorie « élite » ou elle est valable deux ans. Le sportif doit être âgé d'au moins 12 ans dans l'année d'inscription.

Outre la reconnaissance officielle du niveau sportif qu'elle offre aux intéressés, la liste des sportifs de haut niveau donne droit à certains avantages comme des bourses ou des emplois réservés, suite à une carrière de haut niveau, dans l'enseignement sportif.

Le nombre de sportifs de haut niveau est relativement stable, évoluant entre 6 500 et 7 000 selon les années (7 071 au 1^{er} avril 2011).

La carrière de sportif de haut niveau nécessite un investissement personnel important qui conduit souvent le sportif à différer ses études et son entrée dans la vie professionnelle. Certains sportifs exercent une activité professionnelle, mais les exigences croissantes du sport de haut niveau rendent cela difficile. Si les compétitions peuvent permettre de dégager des revenus (primes de match, primes olympiques, droit à l'image, etc.), ces revenus ne permettent pas de valider des années complètes de droits à la retraite.

2. Le dispositif proposé

Les **alinéas 1 et 2** ajoutent, dans la liste des périodes assimilées à des périodes de cotisation à l'assurance vieillesse établie par l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale, les périodes d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau, sous certaines conditions qui seront fixées par décret :

- âge : le sportif devra être âgé d'au moins 20 ans ;
- ressources : elles ne devront pas dépasser 75 % du plafond de la sécurité sociale, soit 2 273,25 euros par mois au 1^{er} janvier 2012 ⁽¹⁾ ;
- nombre total de trimestres validés à ce titre : il devrait être plafonné à seize trimestres.

L'article précise que les périodes validées correspondent à des « *périodes n'ayant pas donné lieu à validation à un autre titre dans un régime de base* ». L'acquisition des périodes assimilées au régime général se fera de façon subsidiaire à l'acquisition de trimestres liée à l'activité professionnelle.

Contrairement aux autres catégories de périodes assimilées, la validation des périodes assimilées pour les sportifs de haut niveau ne sera pas soumise à une condition d'affiliation préalable, c'est-à-dire qu'il ne sera pas nécessaire d'avoir déjà cotisé au régime général d'assurance vieillesse pour bénéficier de la mesure.

Les périodes assimilées prévues à l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale valent pour la seule durée d'assurance, sans report de salaire au compte.

La mesure concernera les sportifs de haut niveau français quel que soit le lieu de leur résidence.

(1) *Prévision de la Commission des comptes de la sécurité sociale.*

Les conditions d'application du dispositif seront fixées par le décret en Conseil d'État mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale.

L'**alinéa 3** prévoit la prise en charge par l'État des trimestres validés l'année civile précédente sur une base forfaitaire fixée par décret. L'État versera chaque année à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) une somme inscrite dans le programme *Sports* (219) de la mission *Sports, jeunesse et vie associative* qui compensera le coût pour le régime général de la validation gratuite de ces trimestres l'année précédente, sur la base des taux de cotisations de droit commun ⁽¹⁾ et d'une assiette fixée par décret (l'assiette envisagée et retenue pour le chiffrage budgétaire correspond à 75 % du plafond de la sécurité sociale) ⁽²⁾. Le fait que la compensation ait lieu en année n+1 ne crée pas de difficulté dans la mesure où les intéressés ne sont normalement pas en âge de liquider leurs droits.

L'impact pour la CNAV, en terme de cotisations non perçues pour ces trimestres validés, est estimé entre 6,1 et 9,1 millions d'euros en 2013 et de 6,5 à 9,5 millions d'euros en 2015. Ce coût annuel suit la progression de l'évolution du plafond de sécurité sociale. Toutefois, à compter de 2017, le plafonnement à seize trimestres diminuera légèrement le coût annuel total.

Cette fourchette d'estimation très large s'explique par la mauvaise connaissance des revenus des sportifs. Le ministère des sports dénombre 4 600 sportifs de haut niveau âgés de 20 ans et plus, dont 2 000 environ auraient des revenus inférieurs à 75 % du plafond de la sécurité sociale.

D'un point de vue organisationnel, la direction des sports devra recueillir annuellement les pièces nécessaires au traitement des dossiers, vérifier l'éligibilité des sportifs de haut niveau et transmettre à la CNAV la liste des bénéficiaires, ainsi que le nombre de trimestres validés au titre des périodes assimilés. La caisse nationale, de son côté, devra inscrire ces trimestres au compte des bénéficiaires. Il lui appartiendra de facturer à la direction des sports, selon le coût forfaitaire fixé par décret, le coût induit par la validation de ces trimestres.

L'**alinéa 4** prévoit une entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2012 puisque la validation des trimestres commence pour les périodes d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau postérieures au 31 décembre 2011. La mesure concernera donc les sportifs inscrits sur la liste arrêtée par le ministre en charge des sports en novembre 2011. Les premiers trimestres validés le seront en 2013, au titre de 2012 : en effet, le mécanisme étant subsidiaire, les trimestres ne peuvent être validés qu'au terme de l'année civile.

Les **alinéas 5 et 6** excluent le dispositif de périodes assimilées pour les sportifs de haut niveau des dispositions du régime général applicables au régime

(1) 6,65 % pour la part salariale et 8,30 % pour la part patronale + 1,6 % déplafonné, soit 16,65 % au total.

(2) Le coût du trimestre validé s'élèverait donc à 1 131 euros (valeur 2012), soit une cotisation de 16,65 % assise sur 9 061 euros.

social des indépendants (article L. 634-2 du code de la sécurité sociale) ainsi qu'à la mutualité sociale agricole (article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime) : donc les périodes assimilées pour les sportifs de haut niveau le sont uniquement au régime général.

Votre rapporteur est favorable à cette mesure qui contribue au rayonnement sportif de la France, en encourageant l'investissement des athlètes et en évitant qu'ils n'abandonnent prématurément la compétition par crainte de ne pas pouvoir se constituer des droits au titre de l'assurance vieillesse.

3. La question du nombre de trimestres assimilés

La limitation de la mesure à seize trimestres validés peut être discutée : elle correspond à une olympiade ; or, généralement, une carrière de sportif de haut niveau dure plutôt deux olympiades.

L'objectif des fédérations sportives est généralement de permettre aux sportifs de haut niveau qui n'ont pas d'emploi de se reconvertir à la fin de leur carrière sportive. De ce point de vue, la mesure proposée ne constitue pas une désincitation à trouver un emploi dans la mesure où elle permet seulement d'allonger la durée d'assurance, sans report de salaire au compte.

Votre rapporteur s'interroge donc sur la possibilité d'augmenter le nombre de trimestres que le dispositif permettrait de valider. Le coût marginal de cet allongement serait inférieur au coût des premiers trimestres puisque le nombre de sportifs concernés diminue dans la durée (avec l'expérience, ils ont tendance à bénéficier de davantage de contrats de marques, ou sont encouragés à travailler par leur fédération). Si le coût de la mesure s'avère inférieur à 9 millions d'euros, ce qui est probable, votre rapporteur serait favorable à ce que le nombre de trimestres validés soit augmenté, toujours à la charge du budget du ministère des sports.

Par ailleurs, la condition d'âge de 20 ans n'est pas adaptée aux disciplines dans lesquelles les carrières sportives ont lieu très tôt. Ainsi, c'est l'âge auquel les gymnastes – surtout les femmes – arrêtent généralement la compétition. Pourtant, leur investissement pendant l'adolescence entraîne le report de leurs études et par conséquent de leur entrée dans la vie active.

Pour ces sportifs très jeunes, le dispositif peut néanmoins s'appliquer grâce à l'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau dans la catégorie « reconversion ». Peut être inscrit dans cette catégorie le sportif qui a été inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau pendant quatre ans et qui présente un projet d'insertion professionnelle. L'inscription dans la catégorie reconversion est valable un an renouvelable dans la limite de cinq ans.

*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS 396 de M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.*

Puis elle examine l'amendement AS 68 de Mme Anny Poursinoff.

Mme Anny Poursinoff. Nous souhaitons que le coût de la mesure prévue à l'article 49 – assimilation des périodes d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau à des périodes d'assurance vieillesse et prise en charge de celles-ci par l'État – soit compensé par la création d'une taxe additionnelle sur les recettes publicitaires du sport professionnel selon des modalités définies par décret. Ce coût, qui est évalué par l'État à 4 millions d'euros, équivaut en effet aux recettes publicitaires d'un seul match du championnat d'Europe de football.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse. Avis défavorable. L'article est financé à 100 % par le budget des sports et non par le régime général. Le montage financier est d'ores et déjà bouclé. On peut envisager des recettes supplémentaires mais, aux termes de l'article 34 de la Constitution, vous laissez une trop grande marge de manœuvre au pouvoir réglementaire.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Cet amendement répond au souci que nous partageons tous de réduire les dépenses de l'État. Il vaut effectivement mieux redéployer en interne des crédits : on pourrait par exemple jouer sur les marges budgétaires gagnées sur le droit à l'image collective au lieu d'engager de nouvelles dépenses de l'État.

La Commission rejette l'amendement AS 68.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel AS 397 de M. Denis Jacquat, rapporteur.

Puis elle examine l'amendement AS 398 du même auteur.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Il s'agit d'une disposition réclamée par le milieu sportif. Celui-ci souhaiterait que, si le coût de la mesure prévue à l'article 49 s'avère inférieur à 9 millions d'euros, on puisse augmenter le nombre de trimestres que le dispositif permet de valider. La limitation de la mesure à seize trimestres peut être discutée : elle correspond en effet à une olympiade ; or, généralement, une carrière de sportif de haut niveau dure plutôt deux olympiades.

Nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport présentant le coût d'une éventuelle extension en ce sens du dispositif prévu.

La Commission adopte l'amendement AS 398.

Elle adopte ensuite l'article 49 modifié.

Article 50

(article L. 14 du code des pensions civiles et militaires,
articles L. 351-1-2, L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale,
article L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime)

Exclusion des bonifications « métier » de la durée d'assurance prise en compte pour l'accès des fonctionnaires à la surcote

Le présent article vise à clarifier les modalités de calcul de la durée d'assurance pour le calcul du droit à la surcote, en améliorant la rédaction issue de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites qui prête à confusion quant à la prise en compte des périodes non cotisées. À cette occasion, les règles en matière de surcote sont harmonisées dans l'ensemble des régimes de retraite de base.

1. Les ambiguïtés de la législation actuelle

a) La loi du 9 novembre 2010 a supprimé la prise en compte des bonifications « métiers » qui permettaient aux fonctionnaires d'ouvrir droit plus rapidement à la surcote que les salariés du secteur privé

La surcote est une majoration de la pension de retraite de base dont bénéficient les assurés qui continuent de travailler au-delà de la durée nécessaire pour avoir une pension à taux plein et au-delà de l'âge légal de départ. Tout trimestre cotisé au-delà de cette durée et de cet âge donne droit à une majoration de la pension. Ce dispositif a été introduit par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Jusqu'en 2010, dans la durée d'assurance prise en compte pour déterminer le droit à surcote des fonctionnaires, étaient comptabilisées les bonifications qui sont attribuées à certains fonctionnaires et qui permettent de porter la durée d'assurance au-delà de la durée d'activité réelle : il s'agit par exemple de l'attribution d'une année supplémentaire pour cinq ans d'activités sur les emplois de douaniers ou de contrôleurs aériens, ou la bonification de dépaysement pour services rendus hors d'Europe.

La prise en compte de ces bonifications pour l'attribution de la surcote posait un problème d'équité dans la mesure où les assurés du secteur privé ne

bénéficient pas de dispositifs majorant leur durée d'assurance autres que les majorations de durée d'assurance au titre des enfants ou du handicap ⁽¹⁾.

L'article 50 de la loi du 9 novembre 2010 a donc modifié les règles en matière de surcote afin d'exclure les bonifications et majorations de durée d'assurance des régimes de retraite de la fonction publique pour le calcul de la durée d'assurance tous régimes confondus, hors celles attribuées au titre des enfants et du handicap qui existent dans tous les régimes. Il a, pour se faire, modifié le III de l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite ainsi que l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale (en effet, lorsqu'un salarié du régime général auparavant fonctionnaire liquidait sa pension, les bonifications acquises lorsqu'il était fonctionnaire étaient prises en considération au titre de la durée d'assurance tous régimes qui permet de bénéficier de la surcote).

b) La rédaction retenue pose des problèmes d'interprétation qui constituent une source d'insécurité juridique

La rédaction retenue dans la loi du 9 novembre 2010 pose des difficultés d'interprétation. Le paragraphe qui prête à confusion, figurant dans l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite comme dans l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale, est le suivant : « *Toutefois, les bonifications de durée de services et majorations de durée d'assurance, à l'exclusion de celles accordées au titre des enfants et du handicap, prévues par les dispositions législatives et réglementaires, quel que soit le régime de retraite de base au titre duquel elles ont été acquises, ne sont pas prises en compte pour ce calcul.* »

La disposition peut en effet être interprétée, à l'inverse de l'objectif poursuivi, comme ayant pour conséquence que les durées acquises au titre des bonifications et majorations de durée d'assurance pour enfant et handicap peuvent constituer des trimestres de surcote en tant que tels alors que le seul objet de la mesure était d'exclure certaines bonifications du nombre de trimestres au-delà duquel le droit à la surcote est ouvert.

Le Conseil d'État, lors de l'examen des textes d'application de la loi du 9 novembre 2010, a invité le Gouvernement à clarifier la loi sur ce point. En attendant, la disposition n'est pas appliquée. Compte tenu de l'insécurité juridique que représente cette situation et du fort risque de contentieux, une clarification législative est nécessaire.

(1) La Cour des comptes souligne ainsi dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2010 (p. 380) que le poids des bonifications « métier » dans les périodes comptabilisées dans la durée d'assurance pour l'ouverture du droit à surcote des fonctionnaires civils et des militaires peut être important. Pour les militaires, ces bonifications représentaient en 2009 en moyenne pour les hommes mono-pensionnés jusqu'à 45 % de la durée de référence pour un militaire non-officier et 28 % pour un officier. Dans la fonction publique civile, ce poids est inférieur mais demeure significatif, principalement du fait des bonifications pour service civil hors d'Europe. Pour un homme mono-pensionné parti en retraite en 2009, l'ensemble de ces bonifications représentaient en moyenne près de 3 % de la durée d'assurance requise pour le taux plein, soit 4,7 trimestres.

2. La clarification proposée et son extension aux autres régimes

a) La clarification proposée pour la fonction publique et le régime général

L'**alinéa 1** modifie l'article L 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite, remplaçant l'expression ambiguë « *pour ce calcul* » par les mots « *pour le calcul de la durée d'assurance mentionnée au premier alinéa du présent III* », c'est-à-dire la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du droit à la surcote.

L'**alinéa 2** modifie le second alinéa de l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale, remplaçant les mots « *pour ce calcul* » par les mots « *dans la durée d'assurance tous régimes confondus pour apprécier le dépassement de la limite mentionnée au premier alinéa* », c'est-à-dire le dépassement de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Il précise qu'un décret fixe la liste des bonifications ou majorations auxquelles s'applique le présent alinéa. Ce décret simple avait été prévu à l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite par la loi du 9 novembre 2010, mais pas à l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale.

Un décret en Conseil d'État devra préciser les conditions d'utilisation du dispositif d'échanges électroniques inter-régimes de retraites prévu à l'article L. 161-1-6 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾ pour la mise en œuvre de la mesure.

Ces deux décrets devraient être publiés au cours du premier trimestre 2012.

b) L'extension de la mesure à tous les régimes de retraite de base

Dans la mesure où la surcote est un dispositif existant dans tous les régimes de retraite de base, l'article 50 propose d'étendre les dispositions relatives à la prise en compte des périodes non cotisées à l'ensemble des autres régimes. Cette mesure a déjà été mise en œuvre par décrets ⁽²⁾ dans les régimes spéciaux de retraite hors fonction publique, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

L'article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime et l'article L. 634-2 du code de la sécurité sociale rendent automatiquement applicables, respectivement pour le régime des salariés agricoles et le régime des artisans et commerçants, les dispositions du régime général de l'article L. 351-1-2 du code de la sécurité sociale sur le droit à la surcote.

(1) Il s'agit d'une base de données commune utilisée actuellement pour calculer certaines prestations sous conditions de ressources (minimum vieillesse, majoration de réversion), étendu par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites à d'autres prestations sous conditions de ressources comme le minimum contributif.

(2) SNCF : décret n° 2011-291 du 18 mars 2011, art. 10 (2°) ; RATP : décret n° 2011-292 du 18 mars 2011, art. 8 (3°) ; Industries électriques et gazières : décret n° 2011-290 du 18 mars 2011, art. 4 (3°) ; Clercs de notaire : décret n° 2011-1112 du 16 septembre 2011, art. 4 (3°) ; Opéra national de Paris : décret n° 2011-953 du 10 août 2011, art. 6 (3°) ; Comédie française : décret n° 2011-1134 du 21 septembre 2011, art. 7 (2°, b) ; Banque de France : décret en cours d'élaboration.

S'agissant du régime des professions libérales, les **alinéas 3 et 4** de l'article 50 proposent une nouvelle rédaction du quatrième alinéa de l'article L. 643-3 du code de la sécurité sociale, lequel renvoyait à un décret l'ensemble des conditions permettant l'obtention de la surcote. Désormais, les règles seront les mêmes que pour le régime général, l'article renvoyant à un décret le soin de fixer la liste des bonifications et majorations exclues du calcul de la surcote.

Pour le régime des avocats, les **alinéas 5 et 6** proposent la même rédaction que pour le régime des artisans et commerçants, au quatrième alinéa de l'article L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale.

S'agissant des non-salariés agricoles, les **alinéas 7 et 8** complètent l'article L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime, qui renvoyait à un décret le soin de fixer les conditions d'obtention de la surcote.

L'**alinéa 9** dispose que les nouvelles modalités d'appréciation de l'accès à la surcote s'appliqueront aux assurés remplissant les conditions d'ouverture du droit à surcote à compter du 1^{er} janvier 2013. Ainsi, les assurés ayant acquis ou commencé à acquérir des trimestres de surcote avant le 1^{er} janvier 2013 ne sont pas concernés par les dispositions du présent article.

Ce délai d'entrée en vigueur relativement long s'explique par :

– l'adaptation nécessaire des systèmes informatiques des régimes de retraite et le développement des échanges de données entre les régimes spéciaux (dont ceux de la fonction publique) servant les avantages exclus de la surcote et les autres régimes ;

– la nécessité de publier le décret simple établissant la liste des majorations et bonifications exclues du calcul du nombre de trimestres ouvrant droit à la surcote.

3. L'impact budgétaire de la mesure

Bien que cet article consiste en une clarification du droit existant, il aura un impact budgétaire à compter de 2013 puisque les dispositions de l'article 50 de la loi du 9 novembre 2010 relatives à l'exclusion des bonifications « métiers » dans le calcul de la surcote ne sont pas applicables actuellement.

Les régimes concernés sont les suivants : fonction publique de l'État, régime général d'assurance vieillesse, régime des non-salariés agricoles, régimes des professions libérales, régime des avocats, régime des salariés agricoles et régime des artisans et commerçants.

Les moindres dépenses pour l'ensemble des régimes de retraite de base devraient s'élever à 3 millions d'euros en 2013 et croître sensiblement les années suivantes.

En ce qui concerne le régime général, l'impact annuel est estimé à 0,03 million d'euros en 2013, 0,26 million d'euros en 2014, 4 millions d'euros en 2020, 16 millions d'euros en 2030, 30 millions d'euros en 2040 et plus de 38 millions d'euros en 2050.

L'économie réalisée par le régime des pensions civiles et militaires serait de 2,7 millions d'euros en 2013 et 5,4 millions d'euros en 2014. La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) réaliserait 0,34 million d'euros d'économies en 2013 et 0,7 million d'euros en 2014.

*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel AS 399 de M. Denis Jacquat, rapporteur.

Puis elle adopte l'article 50 modifié.

Article 51

(article L. 382-29-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Rachat des périodes de formation à la vie religieuse au régime des cultes

Le présent article vise à étendre, pour les personnes relevant du régime des ministres des cultes et des membres et congrégations et collectivités religieuses, le dispositif du rachat d'années d'études aux périodes de formation à la vie religieuse (séminaire, noviciat, etc.)

1. Les règles d'affiliation en vigueur dans le régime des cultes

En vertu de la loi n° 78-4 du 2 janvier 1978, le régime d'assurance vieillesse des cultes est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1979. Ainsi, l'article L. 382-15 du code de la sécurité sociale prévoit l'affiliation au régime général des ministres du culte et des membres des congrégations et collectivités religieuses qui ne relèvent, à titre obligatoire, d'aucun autre régime de base de sécurité sociale.

Tous les ministres du culte et congréganistes ne sont pas affiliés à ce régime. Ainsi, dans certains cultes, les ministres sont affiliés au régime général sur la base d'une assimilation de leur qualité à celle de salariés au sens de la législation de la sécurité sociale. C'est le cas des pasteurs protestants (à l'exception des pasteurs évangéliques) et des ministres du culte israélite pour lesquels des circulaires ministérielles ont confirmé, dès 1947, leur affiliation au régime général ⁽¹⁾. À l'inverse, les ministres du culte catholique n'ont jamais été considérés comme des salariés pour l'application de la législation de la sécurité sociale – ce qui a été entériné par la loi n° 50-222 du 19 février 1950 précisant le statut des ministres du culte catholique au regard de la législation sociale (dite «loi Viatte »).

(1) Circulaires ministérielles n°36 du 2 février 1947 et n° 331 du 2 décembre 1947.

Les ministres du culte ou congréganistes qui appartiennent à un culte affilié au régime des cultes mais qui exercent une activité professionnelle en plus de leur fonction cultuelle (par exemple dans le cas d'un religieux enseignant) sont affiliés au régime dont relève cette activité professionnelle et non au régime des cultes.

Au 31 juillet 2011, environ 15 000 ministres du culte et religieux cotisent au régime des cultes, pour 56 000 pensionnés, dont plus de 85 % de catholiques, 8 % d'évangéliques, 3,7 % de témoins de Jéhovah, 0,6 % de musulmans, 0,5 % de bouddhistes, 0,4 % d'orthodoxes, 0,1 % d'anglicans, 0,1 % d'hindous et 0,03 % d'arméniens.

L'article L. 382-17 institue la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), chargée d'assurer le recouvrement des cotisations et le versement des prestations d'assurance maladie et maternité, vieillesse et invalidité des ministres des cultes. La CAVIMAC est rattachée au régime général pour l'ensemble des risques.

L'article L. 382-25 prévoit que les charges du régime d'assurance vieillesse des cultes sont couvertes par des cotisations à la charge des assurés, assises sur une base forfaitaire ⁽¹⁾, des cotisations à la charge des associations, des congrégations ou collectivités religieuses dont relèvent les assurés, assises sur une base forfaitaire ⁽²⁾, une contribution du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les charges relevant de la solidarité nationale et, en tant que de besoin, une contribution de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Ainsi, le régime d'assurance vieillesse des ministres des cultes est financièrement équilibré par la CNAV (comme la plupart des autres régimes).

S'agissant de la période antérieure à 1979, les religieux qui se sont consacrés uniquement à leur ministère peuvent demander une validation gratuite auprès de la CAVIMAC.

La qualité de ministre du culte ou de congrégationiste qui entraîne affiliation au régime est déterminée en conformité avec les règles d'organisation interne de chaque culte affilié à ce régime ⁽³⁾, les critères retenus par chacun étant précisés par le règlement intérieur de la CAVIMAC.

(1) Le taux de cotisation est celui en vigueur au régime général sur la base du SMIC.

(2) *Idem.*

(3) Les cultes affiliés sont les cultes catholique, musulman, orthodoxe, anglican, bouddhiste et évangélique. Les ministres du culte juifs ou protestants qui ont accepté l'adhésion au régime général de la sécurité sociale en 1945 ne sont pas affiliés au régime des cultes.

2. La question de la période de formation à la vie religieuse

C'est le règlement intérieur de la CAVIMAC qui détermine, conformément à l'organisation interne de chaque culte, les critères d'affiliation au régime. L'extension des conditions d'affiliation est donc intervenue par une modification de ce règlement intérieur.

Ainsi, en ce qui concerne les prêtres du culte catholique, le début de la vie religieuse a été fixé à la date de cérémonie de la tonsure jusqu'au 31 décembre 1972⁽¹⁾, puis à la date du diaconat jusqu'au 30 septembre 1998, enfin à la date du premier engagement jusqu'au 30 juin 2006, renvoyant ainsi à des actes définis par le droit canon. Depuis le 1^{er} juillet 2006, l'affiliation à la CAVIMAC débute à compter de la période d'enseignement religieux dans des séminaires précédant le premier engagement. Pour les membres de congrégations reconnues par le culte catholique, le début de la vie religieuse était fixé à la date de prononcé des premiers vœux jusqu'au 1^{er} juillet 2006. Depuis lors, c'est la date d'entrée au noviciat qui marque le début de la vie religieuse.

Les périodes de formation à la vie religieuse accomplies dans des séminaires ou au sein de congrégations avant 2006 ne sont donc pas prises en compte pour le calcul de la retraite des intéressés. Or, ces périodes de formation peuvent être relativement longues (par exemple, la période de formation en séminaire pour les ministres du culte catholique dure au minimum sept ans).

Le dispositif de validation à titre onéreux des périodes d'étude (« rachat d'années d'études ») mis en place par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, applicable à la CAVIMAC dans les mêmes conditions qu'au régime général⁽²⁾, ne permet pas la validation des périodes de formation religieuse : seules les périodes d'études accomplies dans les établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, les grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles peuvent faire l'objet d'un rachat⁽³⁾, ce qui exclut les périodes accomplies dans des séminaires ou au sein de collectivités religieuses.

En réalité, le problème ne se pose pas tant pour les personnes qui vivent leur retraite au sein de leur communauté ou congrégation et qui peuvent compter sur la solidarité interne à leur confession religieuse, mais plutôt pour ceux qui quittent les ordres et pour lesquels l'absence de validation de leurs années de formation, outre le fait qu'elle ne donne pas de reconnaissance à une partie de leur parcours, peut poser des problèmes financiers.

Le juge judiciaire s'est prononcé sur la prise en compte de périodes de séminaire ou de noviciat effectuées avant 1979 dans les droits à retraite des

(1) Il convient de préciser que les périodes précédant la création du régime, bien que non soumises à cotisations, ont fait l'objet d'une validation à titre gratuit.

(2) Article L. 382-29 du code de la sécurité sociale.

(3) Articles L. 351-14-1 et L. 381-4 du code de la sécurité sociale.

ministres du culte. Dans plusieurs décisions, notamment un arrêt de la Cour de Cassation du 22 octobre 2009 ⁽¹⁾, il a considéré que ces périodes de séminaire ou de noviciat avaient été regardées à tort comme ne constituant pas des périodes d'affiliation au régime. Cette jurisprudence conduit, en pratique, à valider gratuitement des périodes de séminaire ou de noviciat accomplies avant 1979, ce qui pose de multiples problèmes :

– cette situation est contraire au principe de contributivité en vertu duquel les droits sont normalement acquis en contrepartie du versement de cotisations ;

– elle met à la charge des assurés du régime général le coût de ces validations, le régime des cultes étant équilibré financièrement par le régime général ;

– elle interroge au regard de l'égalité de traitement entre assurés, puisque les assurés du régime général ne peuvent obtenir la validation de leurs années d'étude qu'à titre onéreux.

Le présent article propose donc d'étendre le dispositif de rachat d'années d'études aux périodes de formation à la vie religieuse.

3. Le dispositif proposé

Le présent article (**alinéa 2**) crée un article L. 382-29-1 au sein du code de la sécurité sociale qui prévoit que « *les périodes de formation, accomplies au sein de congrégations ou de collectivités religieuses ou dans des établissements de formation des ministres du culte, qui précèdent l'obtention du statut défini à l'article L. 382-15 entraînant affiliation au régime des cultes* » sont prises en compte pour l'application de l'article L. 351-14-1 relatif au dispositif de rachat d'années d'études.

Les modalités de rachat des périodes de formation religieuse seront identiques à celles du rachat des années d'études : coût actuariellement neutre, possibilité de faire la demande entre 20 ans et 67 ans, possibilité de racheter jusqu'à douze trimestres, tous rachats confondus (années d'études, années incomplètes et années de formation à la vie religieuse). La mesure sera ouverte à l'ensemble des cultes affiliés à la CAVIMAC et les périodes de formation pourront être rachetées qu'elles aient été accomplies dans un établissement dédié (séminaire) ou dans une congrégation ou collectivité religieuse.

Le coût de rachat actuariellement neutre garantit l'absence d'impact à long terme sur les comptes du régime des cultes – et donc du régime général d'assurance vieillesse. En revanche, à court terme, la mesure devrait générer des recettes supplémentaires du fait des rachats et, à moyen et long terme, accroître les dépenses du fait de l'amélioration du montant de pension des intéressés.

(1) Arrêt n° 1607 du 22 octobre 2009 (08-13.656) - Cour de cassation - Deuxième chambre civile.

L'article L. 351-14-1 renvoie à un décret la fixation des cotisations nécessaires à la validation des années d'études. Le décret n° 2010-1737 du 30 décembre 2010 dispose qu'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget précise, pour chaque année, le barème des versements applicables aux assurés atteignant au moins 20 ans et moins de 67 ans au cours de cette année. À défaut de publication de cet arrêté avant le 1^{er} janvier d'une année, demeure applicable pour cette année le barème de l'année précédente. Actuellement, c'est l'arrêté du 18 décembre 2009 qui s'applique.

L'impact financier dépendra du nombre de personnes qui opteront pour cette faculté. Le Gouvernement a retenu deux hypothèses. Dans l'hypothèse basse de 50 assurés effectuant chaque année une demande de rachat pour un nombre moyen de cinq trimestres rachetés (ce qui correspond au nombre moyen de trimestres rachetés au régime général), le gain annuel de cotisations supplémentaires pour le régime serait de 400 000 euros, ce qui représente 1 % des cotisations vieillesse recouvrées par le régime en 2010. Avec une hypothèse haute de 150 demandes par an, le gain s'élèverait à 1 million d'euros, soit 3 % des cotisations vieillesse du régime.

Le coût pour chaque demandeur dépendra de l'âge auquel il fait sa demande de rachat. Il dépendra également du choix, laissé au demandeur, de racheter soit uniquement pour atténuer la décote (rachat dit « taux seul »), soit à la fois pour atténuer la décote et améliorer sa durée d'assurance dans le régime (rachat dit « taux et proratisation »). L'étude d'impact présente les exemples suivants :

– un ministre du culte âgé de 30 ans devra verser 961 euros pour racheter un trimestre de formation uniquement pour atténuer la décote et 1424 euros s'il souhaite racheter ce trimestre à la fois pour atténuer la décote et améliorer sa durée d'assurance dans le régime ;

– un ministre du culte âgé de 50 ans devra verser 1 690 euros pour racheter un trimestre uniquement pour le taux et 2 505 euros pour le taux et la proratisation.

L'**alinéa 3** du présent article prévoit une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012. En effet, la mesure consistant à étendre le champ d'application d'un dispositif déjà applicable, elle ne nécessite pas de délais de mise en œuvre particuliers.

*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS 400 de M. Denis Jacquat, rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 51 **modifié**.*

Après l'article 51

La Commission examine d'abord l'amendement AS 165 de M. Jean-Luc Prével.

M. Jean-Luc Prével. Cet amendement, comme de nombreux autres que j'avais proposés en tant que coprésident du groupe d'études consacré aux problèmes des conjoints survivants, et qui n'ont hélas pas franchi l'obstacle de l'article 40, vise à améliorer la situation de nos veuves et de nos veufs. Il vise à supprimer l'article L. 43 du code des pensions civiles et militaires, qui prévoit que, lorsqu'il existe une pluralité d'ayants cause de lits différents, la pension de réversion est divisée en parts égales entre les lits représentés par le conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension ou par un ou plusieurs orphelins âgés de moins de 21 ans. Il n'est pas normal que la pension de réversion d'une veuve de militaire, par exemple, soit divisée en fonction du nombre de lits différents de son époux décédé. C'est la raison pour laquelle, le 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a déclaré cet article contraire à la Constitution.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse. Votre analyse est partagée par tous les membres du groupe d'étude consacrée aux problèmes des conjoints survivants, dont je suis vice-président, ainsi que par le Conseil constitutionnel, dont vous avez rappelé la décision. Cependant, afin de préserver les droits des enfants naturels, le Conseil a décidé de reporter l'abrogation de l'article L. 43 au 1^{er} janvier 2012, ce qui laisse le temps aux parlementaires d'adopter un nouveau dispositif. Celui-ci figure à l'article 65 du projet de loi de finances pour 2012. Désormais, l'ensemble des pensions sera de même montant, quels que soient le nombre d'orphelins de chaque lit et la durée de mariage de leurs parents. Votre amendement devrait donc être satisfait par l'adoption de ce nouveau dispositif. En conséquence, monsieur Prével, je me déclarerai défavorable à votre amendement, à moins que vous ne le retiriez.

M. Jean-Luc Prével. Qu'en est-il de la pension de réversion elle-même ?

M. Denis Jacquat, rapporteur. On peut penser que les règles du régime général s'appliqueront.

La Commission rejette l'amendement AS 165.

Elle est saisie de l'amendement AS 401 de M. Denis Jacquat, rapporteur.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Je souhaite attirer l'attention de notre commission sur un point très particulier et mal connu du régime de la pension de réversion.

Au régime général, il est aujourd'hui possible, pour un conjoint survivant, de bénéficier d'une pension de réversion d'un montant plus élevé que la pension personnelle dont elle découle, grâce au minimum de réversion (274 euros par

mois). Ce mécanisme de minimum de réversion joue très fortement dans le cas où l'assuré décédé a bénéficié d'une pension d'un montant si faible qu'elle lui a été servie en capital sous la forme d'un versement forfaitaire unique (VFU).

Ainsi, les conjoints survivants de personnes qui n'ont cotisé que quelques trimestres touchent une pension de réversion d'un montant supérieur à celui de la pension de retraite de l'assuré décédé. Cette inégalité pose un problème de principe. Le montant de ces pensions n'est certes pas élevé – 256 euros mensuels en moyenne –, mais disproportionné par rapport aux cotisations versées au cours de la carrière de l'intéressé.

Je propose de supprimer le minimum de réversion dans le cas où la pension personnelle est servie sous forme de versement forfaitaire unique. Le droit à pension de réversion est maintenu, mais son calcul est modifié, afin que les conjoints survivants de personnes qui ont un peu travaillé en France touchent une pension proportionnelle.

M. Pierre Morange, président. La Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a évoqué ce problème dans le cadre des travaux qu'elle a consacrés à la lutte contre la fraude sociale. Il faudrait connaître le nombre des bénéficiaires.

Mme Marie-Françoise Clergeau. S'agissant de sommes fort modestes, il ne me semble pas opportun d'évoquer « *la situation financière de la branche* », comme le fait l'exposé des motifs de l'amendement, d'autant qu'il n'y a pas eu ces dix dernières années de prise en compte globale de la situation des veuves et des veufs. Il faudrait au moins que nous puissions disposer de données exactes, concernant notamment le nombre de personnes concernées et les montants en jeu, avant d'aller plus loin.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Le cas le plus général est celui d'une personne qui touche à ce titre 36,56 euros par mois, alors que la pension de retraite de son époux s'élevait à 11 euros.

M. Guy Lefrand. J'aimerais savoir, monsieur le rapporteur, s'il s'agit d'un amendement d'appel, ou si vous souhaitez vraiment que nous le votions. Il me semble qu'il faudrait au préalable un débat approfondi à partir de données plus précises.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Le problème existe, et je souhaitais que nous en discutions. Cependant, je vous accorde que nous manquons de chiffres exacts, et je n'arrive pas à m'expliquer pourquoi le ministère est incapable de nous les fournir.

M. Yves Bur. Quel est le gain attendu d'une telle mesure ?

M. Denis Jacquat, rapporteur. L'économie serait réelle, quoique probablement minime. C'est surtout, je le répète, une question de principe. Je veux bien retirer cet amendement en attendant que le Gouvernement nous fournisse un rapport sur le sujet.

M. Pierre Morange, président. Il est légitime de s'interroger sur ce droit, qui, semble-t-il, concernerait environ 75 000 personnes.

L'amendement AS 401 est retiré.

La Commission en vient à l'amendement AS 279 de Mme Marisol Touraine.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Nous proposons cet amendement en remplacement d'un amendement déclaré irrecevable, visant à étendre le droit à pension de réversion aux personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS). Le Gouvernement pourrait reprendre à son compte notre proposition, d'autant qu'elle traduit un engagement de la campagne de 2007 du Président Sarkozy, et que la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a interpellé le Gouvernement sur ce sujet en 2010.

Le PACS reconnaît et organise la solidarité au sein du couple, dont les membres sont liés par un certain nombre de droits et de devoirs. La loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et libéralités dispose qu'au 1^{er} janvier 2007 les pacésés sont liés par un devoir d'aide matérielle et d'assistance réciproque, qui diffère peu du devoir de secours et d'assistance qui lie les époux. Pourtant, la solidarité qui fonde la relation entre deux personnes pacées ne donne pas lieu à l'ouverture du droit à la pension de réversion pour le partenaire survivant. Cette différence de traitement entre les couples mariés et les couples pacésés est difficilement justifiable, dès lors qu'ils sont tenus au même devoir de solidarité. Maintenir une telle différence constitue une discrimination de fait puisque le mariage n'est pas ouvert aux couples de même sexe, qui ne peuvent donc maintenir, au-delà du décès de l'un des partenaires, le lien de solidarité qui fonde leur engagement dans un PACS.

Cet amendement prévoit que le Gouvernement évalue l'ouverture des droits à pension de réversion aux personnes liées par un PACS. Ses conclusions feront l'objet d'un rapport déposé devant le Parlement avant le 31 mars 2012.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Vous nous avez déjà soumis cette proposition, notamment lors de l'examen de la réforme des retraites. J'y suis toujours défavorable, parce que le PACS ne comporte pas les mêmes obligations, notamment alimentaires, que le mariage. La solidarité publique qui s'exprime *via* la pension de réversion se justifie par la solidarité entre les époux, en vertu des articles 212, 213, 214 et 215 du code civil. Pourquoi ne pas étendre ce droit également aux concubins ? Ce serait alors la disparition du principe même qui fonde la réversion.

La Commission rejette l'amendement AS 279.

Puis elle examine l'amendement AS 338 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Cet amendement traduit la même préoccupation que le précédent : alors que 175 000 PACS ont été signés en 2009 pour 256 000 mariages, il est grand temps d'étendre aux pacsés le droit à pension de réversion.

Dans son rapport du 22 mai 2007, la MECSS avait préconisé l'ouverture du droit à réversion aux personnes ayant conclu un PACS depuis au moins cinq ans. En février 2009, le Médiateur de la République a rendu un avis public favorable à l'ouverture de ce droit. Par ailleurs, dans un arrêt du 1^{er} avril 2008, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que le refus de versement d'une pension de réversion à un partenaire survivant de PACS constituait une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites préconisait l'extension de la réversion au PACS sous condition de durée.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

La Commission rejette l'amendement AS 338.

Elle est saisie de l'amendement AS 281 de Mme Marisol Touraine.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Le document d'orientation du Gouvernement du 28 avril 2008 prévoyait que, conformément aux engagements du Président de la République, le taux de réversion pour le régime général et les régimes alignés serait augmenté en trois étapes : 56 % au 1^{er} janvier 2009, 58 % au 1^{er} janvier 2010 et 60 % au 1^{er} janvier 2011. Ces engagements n'ont pas été tenus : d'une part, il n'y a pas eu d'augmentation générale du taux des pensions de réversion au 1^{er} janvier 2009 et, d'autre part, la création d'une majoration à compter du 1^{er} janvier 2010 n'a concerné que les conjoints survivants de plus de 65 ans et dont les ressources totales n'excèdent pas 800 euros.

Cet amendement prévoit que le Gouvernement évalue les conditions de suppression de la condition d'âge prévue pour la majoration de la pension de réversion. Ses conclusions feront l'objet d'un rapport déposé devant le Parlement avant le 31 mars 2012.

M. Denis Jacquat, rapporteur. L'an dernier, notre commission avait voté à l'unanimité le principe d'un rapport sur cette question. Le Gouvernement a fait droit à cette demande et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) est en train d'élaborer ce rapport, qui doit être publié le 31 décembre 2012. Je vous propose qu'on en reste à cette date.

M. Pierre Morange, président. Compte tenu de ces informations, retirez-vous votre amendement, madame Carrillon-Couvreur ?

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Non, puisqu'il se substitue à un amendement déclaré irrecevable.

M. Jean-Luc Prével. Il vaudrait mieux relever le plafond du cumul de la pension de réversion avec d'autres revenus plutôt que le taux des pensions de réversion.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Vous avez parfaitement raison : on reste obnubilé par la question du taux de la pension de réversion, alors que le véritable problème est celui du plafonnement du cumul, puisqu'il y a désormais peu de conjoints survivants qui n'ont jamais travaillé et qui n'auront donc pas acquis des droits propres.

La Commission rejette l'amendement AS 281.

Elle examine l'amendement AS 284 de Mme Marisol Touraine.

M. Michel Issindou. Cet amendement tend à revenir sur la libéralisation du cumul emploi-retraite décidée en 2009, qui se révèle particulièrement contre-productive en période de crise, le retraité prenant la place d'un actif, et propice au *dumping* social. Cette libéralisation est en outre une manière de compenser la faiblesse des retraites. Voilà pourquoi nous souhaitons revenir à des conditions plus strictes et moins incitatives du cumul emploi-retraite.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Depuis 2009, le nombre de retraités exerçant un emploi ne cesse d'augmenter, parce qu'ils voient dans ce cumul un moyen de disposer de revenus supplémentaires. Je rappelle que les cotisations versées dans ce cadre ne créent pas de nouveaux droits. Pour ces raisons, je suis défavorable à l'amendement.

M. Jean Mallot. On voit l'incohérence de la majorité, qui encourage le cumul d'un emploi et d'une pension de retraite à un moment où le pays compte plus de 4 millions de chômeurs ! Il est vrai que la situation n'est que le résultat de l'incohérence d'une réforme des retraites qui prétendait maintenir dans l'emploi des seniors qui n'y étaient plus, pour les deux tiers d'entre eux. C'est cette incohérence et cette méconnaissance de la réalité qui contraignent la majorité à ce type de rafistolage.

M. Dominique Dord. Que dire de l'incohérence du Parti socialiste, qui verse des larmes de crocodile sur l'emploi des seniors, pendant qu'il essaie de supprimer un dispositif qui favorise leur emploi ?

M. Michel Issindou. Nous sommes pour l'emploi des actifs jusqu'à 62 ans. Or ce dispositif concerne les retraités.

La Commission rejette l'amendement AS 284.

Puis elle examine l'amendement AS 285 de Mme Marisol Touraine.

M. Michel Issindou. Nous souhaitons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport afin d'évaluer le coût et les conséquences sur l'emploi du cumul emploi-retraite, lequel concerne désormais 280 000 personnes.

M. Denis Jacquat, rapporteur. M. Xavier Bertrand nous a indiqué, lors de son audition, que son ministère était débordé par le nombre de rapports demandés par le Parlement. Je vous ai donné les chiffres de la CNAV, à laquelle nous pouvons demander, si vous le souhaitez, des documents complémentaires. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement AS 285.

Article additionnel après l'article 51

(article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime)

**Assouplissement du cumul emploi-retraite pour les conjoints
et les aides familiaux en agriculture**

Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 4 du Gouvernement.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Cet amendement vise à étendre le dispositif du cumul emploi-retraite aux conjoints et aux aides familiaux. Le cumul emploi retraite des exploitants agricoles est en effet soumis à des conditions particulières liées à la nature de l'activité des intéressés, leur temps de travail ou un coefficient d'équivalence pour les productions hors sol. Je suis favorable à cet amendement, qui reprend une demande du milieu agricole.

La Commission adopte l'amendement n° 4.

Article additionnel après l'article 51

(article L. 634-3-3 du code de la sécurité sociale)

**Extension du champ de la retraite anticipée des personnes handicapées pour
les travailleurs handicapés du Régime social des indépendants**

Elle en vient à l'amendement n° 5 du Gouvernement.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Il s'agit d'élargir au Régime social des indépendants le dispositif de retraite anticipée des travailleurs handicapés, que la loi de 2010 avait étendu aux travailleurs handicapés au sens de l'article L. 5213-1 du code du travail. Cet amendement répond à une demande légitime des personnes concernées. Avis favorable, donc.

Mme Martine Carillon-Couvreur. Nous ne pouvons que nous féliciter de cette proposition.

Lors du débat sur les retraites de 2003, il avait aussi été question d'une majoration spécifique, dans le cadre de la liquidation des droits, en faveur des personnes handicapées ayant travaillé. Cette mesure devait prendre effet dès 2006. Pourrions-nous avoir des informations à ce sujet ?

M. Denis Jacquat, rapporteur. L'amendement AS 335 de Jacqueline Fraysse, auquel je suis favorable, tend précisément à demander au Gouvernement un rapport sur l'amélioration du dispositif de retraite anticipée pour les travailleurs handicapés.

M. Jean-Pierre Door. J'approuve l'amendement. Reste que le Régime social des indépendants pose de réels problèmes au niveau local, et il faudra y réfléchir.

La Commission adopte l'amendement n° 5 à l'unanimité.

Article additionnel après l'article 51

Rapport sur la retraite anticipée des travailleurs handicapés

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 335 de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Les travailleurs et fonctionnaires handicapés craignent que la réforme en cours n'allonge mécaniquement de deux ans l'âge de leur départ anticipé, dont nous estimons qu'il doit rester fixé à 55 ans.

Par ailleurs, il conviendrait d'étendre le dispositif actuel aux personnes ayant un taux d'incapacité permanente compris entre 50 et 80 %.

Nous souhaitons que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur ces questions, afin que des mesures concrètes soient prises.

M. Denis Jacquat, rapporteur. S'il ne fallait demander qu'un seul rapport au Gouvernement, ce serait celui-là, car le dispositif actuel n'est pas suffisamment favorable aux travailleurs handicapés. Avis favorable, donc.

La Commission adopte l'amendement AS 335 à l'unanimité.

Article additionnel après l'article 51

(article L. 722-17 du code rural et de la pêche maritime)

Suppression de la condition d'âge pour l'affiliation des non salariés agricoles à l'assurance vieillesse volontaire

Elle en vient à l'amendement n° 3 du Gouvernement.

M. Denis Jacquat, rapporteur. L'assurance volontaire vieillesse (AVV) permet aux personnes qui ne relèvent pas d'un autre régime de cotiser, si elles ont été affiliées à un régime obligatoire de retraite pendant au moins cinq ans ; si, ayant vécu à l'étranger, elles ont été affiliées à l'assurance maladie française pendant cinq ans ; si elles remplissent bénévolement le rôle de tierce personne auprès d'un conjoint ou d'un parent infirme ou invalide ; ou si, ne travaillant pas, elles s'occupent de leurs enfants.

Le régime général ne prévoit aucune condition d'âge alors que, pour bénéficier du régime des personnes non salariées des professions agricoles, il faut avoir moins de 60 ans.

Cet amendement prévoit de supprimer cette condition d'âge. Je ne peux qu'y être favorable.

La Commission adopte l'amendement n° 3.

Article additionnel après l'article 51

(article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime)

Extension de la majoration de la retraite de base aux personnes bénéficiaires du départ anticipé pour pénibilité dans le régime des non salariés agricoles

Puis elle examine l'amendement n° 1 du Gouvernement.

M. Denis Jacquat, rapporteur. La loi de financement pour 2009 a prévu une majoration des retraites des personnes non salariées agricoles. Les personnes ayant liquidé leurs retraites avant 2002 doivent avoir au minimum 17,5 années validées au régime des non-salariés agricoles ; les autres doivent remplir les conditions pour toucher une retraite à taux plein ou être reconnues inaptes.

Cet amendement prévoit d'étendre la mesure aux personnes bénéficiant d'un départ anticipé pour pénibilité, selon une demande ancienne des agriculteurs. Il a cependant un coût, d'où le fait qu'il soit présenté par le Gouvernement.

M. Yves Bur. Peut-on connaître le coût de ces deux derniers amendements ?

M. Pierre Morange, président. Nous le saurons d'ici à la semaine prochaine.

La Commission adopte l'amendement n° 1 à l'unanimité.

Elle examine ensuite les amendements AS 173 et AS 172 de M. Jean-Luc Prél.

M. Jean-Luc Prél. L'amendement AS 173 vise à demander au Gouvernement de remettre, avant le 31 janvier 2012, un rapport au Parlement sur l'extinction progressive des régimes spéciaux. Nous défendons en effet depuis longtemps l'idée d'un régime de retraite universel.

Avec l'amendement AS 172, nous formulons la même demande pour étudier la possibilité d'un régime par points.

M. Denis Jacquat, rapporteur. Ces amendements sont déjà satisfaits, puisque le débat national de 2013 prévoit déjà d'étudier la possibilité d'une réforme systémique, ainsi que les conditions de mise en œuvre d'un régime universel par points ou par compte notionnel. Avis défavorable.

M. Jean-Luc Prével. Il ne vous a pas échappé que les comptes de nos régimes de retraite ne sont pas en équilibre. Je ne suis pas sûr qu'ils le soient en 2018 : il faut donc aller plus vite.

La Commission rejette successivement les amendements AS 173 et AS 172.

Puis elle examine l'amendement AS 283 de Mme Marisol Touraine.

M. Michel Issindou. Nous souhaitons la prise en compte des années d'étude pour le calcul des retraites : cela permettrait d'atteindre plus rapidement les quarante et une annuités qui sont aujourd'hui nécessaires. Cet amendement tend à demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur le sujet.

M. Denis Jacquat, rapporteur. L'an dernier, nous avons demandé un rapport sur les droits des stagiaires et des apprentis en matière de retraite. Attendons sa publication avant, le cas échéant, de demander au Gouvernement un complément d'information. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement AS 283.

Article 52

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2012

Le présent article fixe à 210,5 milliards d'euros l'objectif de dépenses de la branche vieillesse pour l'année 2012 (contre 202,3 milliards d'euros en 2011), dont 110,7 milliards d'euros pour le seul régime général (106,8 milliards d'euros en 2011). Ainsi, pour l'ensemble de la branche comme pour le régime général, l'objectif augmente de 3,9 % par rapport à l'objectif 2011.

Cette croissance relativement modérée traduit la montée en charge de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

L'objectif de dépenses porte sur l'ensemble des dépenses des régimes et non sur les seules prestations. Ces dépenses comprennent :

– les prestations sociales légales ou extralégales d'assurance vieillesse correspondant à des droits directs ou dérivés, d'assurance veuvage et les prestations d'invalidité servies à des bénéficiaires de droits directs ayant atteint l'âge légal de départ en retraite ou des bénéficiaires de droits dérivés ;

– les prestations des services sociaux (notamment la prise en charge partielle des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux) ;

– les frais de gestion engagés par les organismes de sécurité sociale ;

– les transferts entre régimes de protection sociale ;

– les frais financiers et les autres dépenses.

Malgré la revalorisation des pensions un peu plus forte que prévu en 2012 (2,0 % en moyenne annuelle)⁽¹⁾, l'augmentation des prestations légales devrait ralentir en 2012 (4,2 % contre 4,9 % en 2011), reflétant le ralentissement des droits propres, qui n'évolueraient que de 2,2 % hors revalorisations.

En 2012, l'évolution du nombre de retraités, hors retraite anticipée, connaîtrait une nette décélération (+ 2,0 % contre + 3,5 % entre 2008 et 2010) et contribuerait dans une moindre mesure à la progression des droits propres (2,0 points contre 3,0 points en 2011). Ce ralentissement des effectifs de retraités serait imputable en partie aux mesures de la loi de 2010 et particulièrement au relèvement de l'âge légal dont l'impact sur le flux de départs en retraite se fait plus vivement sentir qu'en 2011. En effet, cette mesure engendrerait en 2012 le report de 155 000 départs en retraite (contre 100 000 en 2011) : dans une situation hors réforme, les effectifs de retraités auraient été plus élevés de 200 000 pensionnés en 2012. Au total, l'économie résultant du recul de l'âge sur les dépenses de prestations est estimée à 1,3 milliard d'euros.

Il convient de noter que tout au long de la période de décalage progressif de départ de 60 à 62 ans, le flux de départs en retraite devrait être très chahuté, avec des points hauts en 2014 et 2018, conséquence du relèvement de l'âge par génération.

À cet effet, vient s'ajouter la poursuite de la baisse des effectifs de retraités anticipés en 2012 (-33,1 %), malgré les nouvelles mesures introduites par la réforme de 2010.

La pension moyenne s'élèverait à 6 864 euros en 2012 (contre 6 837 euros en 2011), soit une hausse de 0,4 %, contribuant positivement à 0,6 point à l'augmentation des droits propres. Outre la revalorisation des pensions, l'augmentation de la pension moyenne est liée au fait que les nouveaux retraités ont généralement connu un salaire moyen plus élevé que les retraités qui décèdent en raison, notamment, des gains de productivité.

Quant aux droits dérivés, ils connaîtraient une croissance dynamique (+ 4,1 %) en raison de la hausse des effectifs de retraités (+ 1,4 %) portée par l'arrivée à la réversion de générations plus nombreuses et de la forte revalorisation prévue des pensions (+ 2,0 %).

Les prestations vieillesse servies par le régime général sont structurellement plus dynamiques que celles des autres régimes. Cependant, conséquence de la croissance de leurs effectifs, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et la Caisse nationale du barreau français enregistrent une progression de leurs prestations très supérieure à celle de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

(1) Depuis 2009, la revalorisation de l'ensemble des pensions intervient au 1^{er} avril de chaque année et non plus au 1^{er} janvier. La revalorisation pour l'année n est égale à la prévision d'inflation de l'année n établie par la Commission économique de la Nation (CEN) et ajustée sur la base de l'inflation définitive constatée pour l'année n-1 (qui est connue en avril n de manière définitive).

Ces évolutions sont relativement indépendantes des conditions de l'équilibre des régimes : à des dépenses peu dynamiques sont en effet souvent associés des produits de cotisation en régression –corollaire d'un régime en déclin. Inversement, les régimes les plus dynamiques en termes de dépense bénéficient quelquefois d'une population d'actifs en forte augmentation.

Le tableau suivant retrace l'état des comptes des différents régimes de base d'assurance vieillesse–veuvage–invalidité–décès.

Il s'agit d'un tableau des prestations légales, dont le périmètre n'est pas exactement celui de l'objectif de dépenses arrêté par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Prestations légales des régimes de base

(en millions d'euros)

	2009	2010	%	2011	%	2012	%
Régime général	89 607	93 433	4,3	98 346	5,3	102 454	4,2
Salariés agricoles	5 513	5 576	1,1	5 704	2,3	5 826	2,1
Exploitants agricoles	8 646	8 542	-1,2	8 455	-1,0	8 308	-1,7
Régimes agricoles	14 159	14 117	-0,3	14 159	0,3	14 135	-0,2
Fonctionnaires	42 891	44 355	3,4	44 355	0,0	44 355	0,0
Ouvriers de l'État	1 703	1 720	1,0	1 733	0,8	1 746	0,7
Collectivités locales	12 711	13 431	5,7	14 542	8,3	15 320	5,3
Mines	1 784	1 746	-2,1	1 746	0,0	1 740	-0,4
IEG	3 695	3 805	3,0	3 968	4,3	4 159	4,8
SNCF	5 031	5 064	0,6	5 064	0,0	5 064	0,0
RATP	870	895	3,0	895	0,0	895	0,0
Marins	1 073	1 073	0,0	1 087	1,3	1 094	0,6
CRPCEN	686	711	3,7	747	5,1	774	3,6
Banque de France	404	411	1,9	425	3,4	432	1,5
FSAVCF	79	74	-7,0	74	0,0	74	0,0
SEITA	156	159	1,9	163	2,1	166	2,0
APRS (autres petits régimes spéciaux)*	43	43	0,2	44	2,3	363	723,5
Régimes spéciaux	71 125	73 487	3,3	74 842	1,8	76 181	1,8
RSI-AVIC (régime de base)	3 533	3 621	2,5	3 779	4,4	3 886	2,8
RSI-AVA (régime de base)	2 982	3 081	3,3	3 225	4,7	3 335	3,4
CNAVPL (régime de base)	885	957	8,1	1 047	9,4	1 138	8,7
CNBF	83	94	13,3	95	1,6	95	0,0
CAVIMAC	229	225	-2,0	232	3,3	232	-0,1
Régimes de non salariés non agricoles	7 711	7 977	3,4	8 378	5,0	8 685	3,7
SASV	535	556	4,0	592	6,4	626	5,7
Autres régimes de base	535	556	4,0	592	6,4	626	5,7
Ensemble des régimes de base (hors RG)	93 531	96 137	2,8	97 971	1,9	99 626	1,7
Ensemble des régimes de base	183 138	189 570	3,5	196 317	3,6	202 080	2,9

* y compris autres prestations, prestations extra-légales, dotations nettes aux provisions et ANV

Note : sans ce tableau, les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de leur adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre d'industrie et de commerce de Paris, dont le régime spécial a été intégré au régime général le 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de septembre 2011) – direction de la sécurité sociale.

*

L'amendement AS 135 de Mme Valérie Boyer n'est pas défendu.

La Commission examine l'amendement AS 69 de Mme Anny Poursinoff, tendant à supprimer l'article 52.

Mme Anny Poursinoff. Par cet amendement de suppression, nous confirmons notre opposition à la dernière réforme des retraites.

M. Denis Jacquat, rapporteur. La dernière loi sur les retraites permet à tous les retraités, français ou étrangers, de toucher leur pension dans les délais

prévus. En d'autres termes, elle fonctionne. Je ne puis qu'être défavorable à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement AS 69.

Elle adopte ensuite l'article 52 sans modification.

Section 5

Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires

Article 60

Participation du Fonds de solidarité vieillesse au financement du minimum contributif

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a prévu le transfert au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) du financement d'une fraction du minimum contributif. Le montant du transfert est fixé tous les ans par la loi de financement de la sécurité sociale : tel est l'objet du présent article.

1. Le minimum contributif

Les assurés bénéficiant d'une retraite à taux plein, et ayant cotisé sur la base de salaires modestes, peuvent voir leur pension de retraite du régime général portée à un montant minimum fixé par décret, dit « minimum contributif ». Ce montant est proratisé en fonction de la durée d'assurance validée au régime général.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié la formule de calcul du minimum contributif a été modifiée, afin de le rendre plus contributif en intégrant dans son calcul une distinction entre trimestres non cotisés et trimestres cotisés pour lesquels une majoration est attribuée.

L'article 80 de la loi de financement pour 2009 réserve le bénéfice de la majoration à la condition d'avoir validé, au titre d'une activité, au moins 120 trimestres au cours de sa carrière. Cet article prévoit aussi que le minimum contributif soit attribué aux assurés dont la retraite totale (retraite de base et retraite complémentaire pour l'ensemble des régimes) n'excède pas un montant fixé par décret.

2. Le financement d'une partie du minimum contributif par le Fonds de solidarité vieillesse

L'article 109 de la loi de financement pour 2011 a prévu le transfert au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) du financement d'une fraction du minimum contributif versé par le régime général, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et le Régime social des indépendants.

Ainsi, l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, lequel dresse la liste des dépenses à la charge du FSV, prévoit désormais, en son 2°, le financement par le fonds d'« *une partie, fixée par la loi de financement de la sécurité sociale, des sommes correspondant au service par le régime général, le régime des salariés agricoles et les régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales de la majoration mentionnée à l'article L. 351-10.* ».

Ces dispositions poursuivent le mouvement, engagé lors de la création du FSV, de distinction dans notre régime de retraite entre les dépenses relevant de la solidarité nationale et celles relevant du système contributif, c'est-à-dire pouvant être assimilées à du salaire différé.

Malgré son nom, le « minimum contributif » peut être considéré comme un avantage d'assurance vieillesse relevant de la solidarité nationale dans la mesure où, même s'il s'adresse, à la différence du minimum vieillesse, aux personnes ayant effectivement contribué au système de retraite, il permet bien de majorer la pension de ces personnes au-delà de ce qui leur serait servi en appliquant strictement les règles de calcul de la pension.

L'article 109 précité prévoyait, pour 2011, une participation du FSV, exprimée en valeur, à hauteur de 3 milliards d'euros pour le régime général, de 400 millions d'euros pour le régime des salariés agricoles et de 100 millions pour le Régime social des indépendants. Cela représentait à peu près 56 % de la dépense des régimes (aujourd'hui, le coût effectif du minimum contributif n'apparaît pas directement dans les comptes des régimes et les systèmes d'information ne permettent pas encore de l'identifier).

Cette opération qui a pour objet de réduire les dépenses à la charge des régimes de retraite, a été permise grâce à l'affectation au FSV, à l'occasion de la réforme des retraites de 2010 (par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011), de ressources nouvelles à hauteur de 3,5 milliards d'euros. L'étude d'impact de l'article 109 précité indique que la quote-part financée par le FSV « *sera fixée de façon à assurer une contribution globale du FSV à hauteur des recettes transférées à l'occasion du rendez-vous 2010* ».

3. La fixation du montant financé par le Fonds de solidarité vieillesse en 2012

En vertu de l'article L. 135-2 précité, il revient à la loi de financement de fixer la contribution du FSV au financement du minimum contributif pour l'année 2012.

Les recettes affectées au FSV pour 2012, en application de la réforme des retraites, sont estimées à 3,9 milliards d'euros pour 2012 :

– une fraction égale à 16,7 % du produit de la taxe sur les salaires (2 milliards d'euros) ;

– le produit de la nouvelle contribution sur les retraites chapeau (0,1 milliard d'euros) ;

– la totalité du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) additionnelle (1,1 milliard d’euros) ;

– une part du forfait social, équivalente, pour la section 1 du fonds, au taux de 3,58 %, contre 2,45 % en 2011 (0,8 milliard d’euros).

De façon symétrique, le présent article propose que la prise en charge par le FSV du financement du minimum contributif progresse pour s’élever à 3,9 milliards d’euros en 2012, contre 3,5 milliards d’euros en 2011.

*

La Commission adopte l’article 60 sans modification.

Article 61

Prévision des charges du Fonds de solidarité vieillesse

Le 1^o du D du I de l’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose que la loi de financement de la sécurité sociale « *fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base* ».

Après leurs recettes (article 23) et leur tableau d’équilibre (article 26), le présent article fixe donc les charges de ces organismes, à savoir, depuis 2009, le seul Fonds de solidarité vieillesse (FSV), compte tenu de la dissolution du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

Le présent article fixe les prévisions de charges du FSV à 18,0 milliards d’euros ⁽¹⁾ pour 2012, en progression de 2,3 % par rapport à 2011 (17,6 milliards d’euros). Cette augmentation de 0,4 milliard d’euros s’explique essentiellement par l’augmentation de la prise en charge par le FSV du financement du minimum contributif (qui passe de 3,5 à 3,9 milliards d’euros), présentée à l’article 60.

L’augmentation du minimum vieillesse ⁽²⁾ (+ 4 %) entraîne une charge supplémentaire de 0,1 milliard d’euros. A l’inverse, le financement de la prise en charge des cotisations d’assurance vieillesse par le FSV (principalement au titre du chômage et de l’assurance maladie maternité) devrait diminuer de 0,1 milliard d’euros en 2012, essentiellement en raison d’une légère baisse des effectifs de chômeurs pris en charge (– 90 000 personnes).

*

La Commission adopte l’article 61 sans modification.

(1) Le montant de 18,0 milliards d’euros est un montant consolidé : il ne correspond pas au montant total des charges présenté dans l’annexe 8 au présent projet de loi (22,5 milliards d’euros). Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, les écritures relatives à la prise en charge des majorations pour enfants sont désormais neutralisées, dans la mesure où cette prise en charge est compensée en totalité par un transfert de la branche famille au FSV (4,5 milliards d’euros).

(2) C’est au 1^{er} avril 2012 que se produira la dernière tranche de revalorisation de l’allocation pour les personnes isolées qui permettra d’atteindre l’objectif d’une revalorisation globale de 25 % entre 2008 et 2012.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Direction de la sécurité sociale** – M. Dominique Libault, directeur et M. Jean-Luc Izard, sous-directeur des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire.
- **Régime social des indépendants (RSI)** – M. Gérard Quévillon, président, M. Stéphane Seiller, directeur général et M. Patrick Roy, directeur de cabinet.
- **Confédération française des retraités (CFR)** – M. François Bellanger et M. Sylvain Denis, vice-présidents.
- **Comité national des retraites et des personnes âgées (CNRPA)** – M. Sylvain Denis, vice-président, M. Benoît Jayez et Mme Bujay-Blaret, membres du bureau.
- **Association des paralysés de France (APF)** – M. Patrice Triptoteau, directeur du Pôle actions nationales et Mme Amaëlle Penon, conseillère nationale.
- **Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)** – M. Gérard Rivière et Mme Sandra Tchadjiane.
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – M. Jean Lardin, président, M. Pierre Burban, secrétaire général et Mme Caroline Duc, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement.
- **Mutualité sociale agricole (MSA)** – M. Gérard Pelhate, président, M. Michel Brault, directeur général, M. Denis Nunez, directeur de la protection sociale et M. Christophe Simon, chargé des relations parlementaires.
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – M. Jean-François Pilliard, président de la commission « protection sociale », Mme Valérie Corman, directrice de la protection sociale, et Mme Ophélie Dujarric, chargée de mission à la direction des affaires publiques.
- **Confédération générale des PME (CGPME)** - M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales et Mme Sandrine Bourgogne, adjointe au secrétaire général.
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)** – M. Jacques Escourrou, président et M. Gérard Pélissier, directeur.
- **Association générale des institutions de retraite des cadres – Association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC – ARRCO)** – M. Jean-Jacques Marette, directeur général de l'AGIRC – ARRCO et M. Gérard Ménéroud, président de l'ARRCO.
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – Mme Danièle Karniewicz, secrétaire nationale.
- **Fédération des associations des veuves chefs de famille (FAVEC)** – Mme Christiane Poirier, présidente et Mme Geneviève Lobier, secrétaire générale.

- **Fonds de réserve pour les retraites (FRR)** – M. Raoul Briet, président du conseil de surveillance et M. Yves Chevalier, membre du directoire.
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – MM. Patrick Poizat et Michel Moïse-Mijon, secrétaires confédéraux.
- **Confédération générale du travail (CGT)** – Mme Mijo Isabey et M. Jean-Louis Butour, conseillers confédéraux.
- **Conseil d'orientation des retraites** – M. Raphaël Hadas-Lebel, président.
- **Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** – M. Bernard Billon, directeur.
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)** – MM. Pierre Mayeur, directeur, David Clair, directeur de la retraite et du contentieux et Vincent Poubelle, directeur des statistiques et de la prospective.
- M. David Douillet, **ministre des sports**, M. Gérard Darmanin, chef de cabinet, M. Michel Aloïso, conseiller technique, Mme Cécile Tréheux, conseillère technique et M. Bertrand Jarrige, directeur des Sports.
- **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)** – M. Jean-Luc Rougé, vice-président et M. Thomas Remoleur.