

N° 2916

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE  
LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2011* (n° 2854)

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.- L'ACTUALISATION DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES DE LA RÉFORME DES RETRAITES</b> .....	9
1. Calcul du besoin de financement avant réforme.....	9
2. Impact des mesures nouvelles annoncées le 8 septembre dernier .....	10
3. Actualisation du calcul de la participation de l'État au financement des régimes de retraite.....	11
4. Le « swap » Unedic.....	12
<b>II.- UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES COMPTES DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE</b> .....	13
1. Une situation fortement déficitaire en 2009 et 2010 .....	13
<i>a) La progression des charges ralentit</i> .....	13
<i>b) La baisse des départs anticipés</i> .....	14
<i>c) Des recettes qui résistent à la crise</i> .....	15
2. Un impact positif de la réforme dès 2011 .....	15
<i>a) Des recettes en augmentation</i> .....	16
<i>b) Des dépenses en diminution</i> .....	16
3. Un retour progressif au quasi-équilibre à l'horizon 2018 .....	17
<i>a) Un déficit de la CNAV divisé par 9 d'ici 2018</i> .....	17
<i>b) l'impact sur les dépenses</i> .....	18
<i>c) L'impact sur les recettes</i> .....	18
<i>d) L'impact sur les flux de départs</i> .....	19
<b>III.- DE NOUVELLES RECETTES ET DE NOUVELLES CHARGES POUR LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE</b> .....	21
1. Une situation lourdement déficitaire en 2009 et 2010 .....	21
<i>a) L'augmentation des charges</i> .....	21
<i>b) La baisse des recettes</i> .....	22

2. Des nouvelles recettes en 2011 .....	22
<i>a) Mesures prises dans le cadre du rendez-vous retraites 2010</i> .....	23
<i>b) Le transfert de recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites</i> .....	24
3. La prise en charge du minimum contributif .....	25
4. Le retour à l'équilibre d'ici 2018 .....	26
<b>IV.- LA MOBILISATION IMMÉDIATE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES</b> .....	27
1. La situation financière du Fonds de réserve pour les retraites .....	27
<i>a) Les recettes</i> .....	27
<i>b) La performance</i> .....	28
2. L'adossment du Fonds de réserve pour les retraites à la Caisse d'amortissement de la dette sociale .....	29
<b>EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE</b> .....	31
<b>QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2011</b> .....	31
<b>Section 2 : Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse</b> .....	31
<i>Article additionnel avant l'article 4 : Comité de pilotage de l'assurance         vieillesse des médecins libéraux</i> .....	31
<i>Avant l'article 48</i> .....	32
<i>Article 48 : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2011</i> .....	34
<b>Section 5 : Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires</b> .....	38
<i>Article 57 (art. L. 135-2 du code de la sécurité sociale ; art. 80 de la loi du 17         décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009) :         Transfert au Fonds de solidarité vieillesse 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</i> .....	38
<i>Article additionnel après l'article 57 : Minimum contributif du régime des cultes</i> .....	44
<i>Article 58 : Fixation des prévisions des charges des organismes concourant         au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale</i> .....	44
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	47



Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 5, 7, 9 à 33, 59 et 60** figurent dans le rapport de M. Yves Bur, sur les recettes et l'équilibre général (n° 2916, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **6, 8, 34 à 47, 49 à 53** figurent dans le rapport de M. Jean-Pierre Door, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 2916, tome II).

Les débats en commission sur les amendements relatifs au secteur médico-social (**après l'article 43**) figurent dans le rapport de Mme Bérengère Poletti (n° 2916, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **54 à 56** figurent dans le rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau, sur la famille (n° 2916, tome V).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 2916, tome VI.

## INTRODUCTION

Le Président de la République avait clairement annoncé les choses lors de sa déclaration devant le Congrès, le 22 juin 2009 : *« 2010 sera un rendez-vous capital. Il faudra que tout soit mis sur la table : l'âge de la retraite, la durée de cotisation et, bien sûr, la pénibilité. Toutes les options seront examinées. Les partenaires sociaux feront des propositions. Je n'ai nullement l'intention de fermer le débat au moment même où je l'ouvre. Mais quand viendra le temps de la décision, à la mi-2010, que nul ne doute que le Gouvernement prendra ses responsabilités. C'est une question d'honneur, c'est une question de morale à l'endroit des générations qui vont nous suivre »*.

Ces responsabilités, le Gouvernement, avec un soutien sans faille de sa majorité, les a prises en présentant un projet de réforme des retraites qui permet de sauver notre système de retraite par répartition de la situation financière très difficile dans laquelle il se trouve aujourd'hui et plus encore demain.

Ce projet de réforme, juste, efficace et équilibré, prévoit bien sûr le relèvement progressif des bornes d'âge à 62 et 67 ans comme l'ont fait tous nos partenaires européens mais aussi de nouvelles recettes frappant les hauts revenus et les entreprises.

Les dispositifs législatifs instituant ces nouvelles recettes sont répartis entre la première partie du projet de loi de finances et la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Votre Rapporteur vous renvoie en particulier au commentaire de l'article 14 qui figure dans le rapport d'Yves Bur relatif aux recettes et à l'équilibre général qui explicite le dispositif.

Au final, ces recettes bénéficieront au Fonds de solidarité vieillesse qui prendra dès lors en charge une partie des dépenses du minimum contributif, dispositif de solidarité aujourd'hui directement pris en charge par les régimes.

Cette action à la fois sur les dépenses et sur les recettes permettra un retour à l'équilibre de notre système de retraite à l'horizon 2018 et, dès 2011, la situation financière de la Caisse nationale d'assurance vieillesse sera significativement améliorée.



## I.- L'ACTUALISATION DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES DE LA RÉFORME DES RETRAITES

À la fin du mois de septembre, peu après l'adoption en première lecture du projet de loi portant réforme des retraites par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a procédé à une actualisation des projections financières liées à la réforme des retraites présentée le 16 juin dernier pour tenir compte :

– des nouvelles hypothèses économiques disponibles pour les années 2010 et 2011 ;

– des annonces effectuées par le Président de la République le 8 septembre dernier, notamment sur la fonction publique.

Ce nouveau bouclage financier de la réforme ne diffère qu'assez peu des prévisions présentées en juin dernier mais il a néanmoins semblé utile à votre Rapporteur d'en faire état afin que chacun soit pleinement éclairé.

Signalons que ces projections ne tiennent pas compte des deux dispositifs adoptés par le Sénat concernant le maintien de l'âge d'annulation de la décote à 65 ans pour, d'une part, les mères de trois enfants et, d'autre part, les parents d'enfants lourdement handicapés. Selon le Gouvernement, ces deux mesures représenteraient un coût cumulé de 3,4 milliards d'euros d'ici 2022 qui sera financé par deux nouvelles recettes d'un rendement annuel total de 340 millions d'euros, à savoir une majoration du prélèvement social sur le capital à hauteur de 0,2 point et l'alignement du taux du prélèvement sur les plus-values de cessions immobilières hors résidence principale sur celui applicable aux plus-values de cessions mobilières.

### 1. Calcul du besoin de financement avant réforme

Le bouclage financier de la réforme présenté par le Gouvernement le 16 juin dernier se basait sur :

– l'estimation du besoin de financement avant réforme issue des projections publiées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) le 14 avril dernier ;

– une estimation de l'impact tous régimes des différentes mesures, notamment celles portant sur le relèvement de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge d'annulation de la décote : l'effet de ces mesures avait été estimé au moyen d'un modèle développé par la Direction de la recherche, des études et de la statistique (DREES).

Des projections réalisées régime par régime ont permis d'affiner l'estimation du besoin de financement avant réforme. Celles-ci peuvent légèrement diverger de celles du COR en raison d'une différence dans la méthode

de projection (le COR simulant une évolution globale du solde tous régimes, reposant notamment sur la croissance au même rythme de l'ensemble des recettes quelle que soit leur nature).

Par ailleurs le Gouvernement s'était placé en juin dernier dans le cadre du « scénario B » du COR, c'est-à-dire sous l'hypothèse d'un taux de croissance de la productivité de 1,5 % à long terme et d'un retour en 2024 au plein-emploi à un niveau de 4,5 %.

Depuis l'élaboration par le COR de ses projections, le scénario économique de début de période a été revu, afin de prendre en compte une croissance meilleure que prévu en 2009 et 2010 mais inférieure en 2011, hypothèses économiques retenues dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Ces deux effets (projections régime par régime et actualisation des hypothèses économiques) conduisent à améliorer de 2,8 milliards d'euros le besoin de financement tous régimes estimé en 2011 mais à le détériorer de 2,3 milliards en 2018 :

*Solde actualisé avant réforme*

en Mds € 2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total tous régimes avant réforme</b>	-29,2	-32,2	-35,1	-37,4	-38,8	-39,7	-41,0	-42,2	-43,8	-45,4	-47,2
solde COR après retraitement	-32,8	-35,0	-36,5	-38,0	-38,6	-39,2	-40,2	-41,0	-42,2	-43,4	-44,8
écart	3,7	2,8	1,3	0,7	-0,3	-0,4	-0,8	-1,2	-1,6	-2,0	-2,3

**2. Impact des mesures nouvelles annoncées le 8 septembre dernier**

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé le 8 septembre dernier plusieurs mesures qui ont fait l'objet d'amendements au projet de loi déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Ces mesures portent :

- sur l'élargissement du dispositif « pénibilité » : cette annonce est sans impact sur le bouclage dans la mesure où elle fait l'objet d'un financement par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) au moyen d'une majoration des cotisations ;

- un « lissage » du dispositif carrières longues, qui représente un coût cumulé de 300 millions d'euros pour le régime général ;

- une modification des modalités retenues pour la fermeture du dispositif « 15 ans-3 enfants », qui conduit à ne pas modifier les règles applicables aux assurés situés à moins de 5 ans de leur âge de départ à la retraite : cette mesure induit une charge supplémentaire pour le compte d'affectation spéciale Pension et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont

le financement est assuré, s’agissant des fonctionnaires de l’État, par une augmentation de l’effort de celui-ci.

*Impact des mesures annoncées le 8 septembre*

en Mds € 2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CNAV	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
FPE	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
CNRACL	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
<b>Total</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>

**3. Actualisation du calcul de la participation de l’État au financement des régimes de retraite**

Il faut rappeler que le besoin de financement tous régimes figurant au premier point ci-dessus se base sur une convention retenue par le COR depuis sa création : le taux de cotisation de l’État employeur est figé à son niveau de 2000. Or le régime de retraite des fonctionnaires de l’État devant nécessairement être équilibré, l’État employeur a accru son effort depuis 2000, afin d’assurer cet équilibre en 2010. L’accroissement de cet effort depuis 2000 doit donc bien être comptabilisé comme un produit des régimes de retraite, même s’il s’agit d’une charge pour le budget de l’État.

Le Gouvernement a, depuis la présentation de son projet de réforme le 16 juin dernier, affiné le calcul de la participation de l’État au financement des régimes de retraite en vue de prendre en compte :

– l’impact des mesures annoncées le 8 septembre dernier par le Président de la République, notamment celle portant sur le dispositif « 15 ans / 3 enfants » qui a un impact sur les charges de pension comme indiqué au point précédent ;

– l’évolution des charges de compensation démographique qui pèsent sur le compte d’affectation spéciale. Ceux-ci ont dans l’ensemble connu une décroissance depuis 2000 et celle-ci est appelée à se poursuivre d’ici à 2020.

Ces ajustements conduisent à un accroissement de l’effort de l’État entre 2010 et 2013, qui est cohérent avec l’évolution des charges de pension annoncées dans le cadre du budget pluriannuel, avec un point haut de 15,9 milliards d’euros atteint en 2013.

Dès lors, le maintien de l’effort de l’État à son niveau atteint en 2013 permet d’alimenter un transfert en direction du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), pour un montant de 2,1 milliards d’euros en 2018 et 2,6 milliards en 2020. Ce transfert de ressources permettra de poursuivre la clarification du financement entre « mesures de solidarité » et « mesures contributives ».

***Effort de l'État au financement des régimes de retraite***

en Mds € 2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
solde FPE avant réforme (1)	-14,9	-16,0	-16,9	-17,3	-17,2	-17,3	-17,3	-17,5	-17,8	-18,1
impact âge (2)	0,1	0,3	0,5	0,7	1,0	1,4	1,6	1,9	2,4	2,6
impact autres mesures (3)	0,2	0,5	0,8	1,0	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,3
impact annonces 8 septembre (4)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
solde FPE après réforme (1+2+3+4)	-14,7	-15,4	-15,9	-15,8	-15,2	-14,6	-14,2	-13,8	-13,4	-13,3
Effort État (4)	14,7	15,4	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9
dont financement par l'État du FSV	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	1,3	1,7	2,1	2,5	2,6

Pour votre Rapporteur, il s'agit de la principale nouveauté dans le bouclage financier : l'effort de l'État sera maintenu à un niveau supérieur au strict nécessaire ce qui permettra, via le FSV, d'alléger la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) de certaines dépenses de solidarité.

**4. Le « swap » Unedic**

Le Gouvernement avait indiqué le 16 juin dernier qu'il maintenait le principe du « swap Unedic » introduit en 2003 et avait inscrit celui-ci à un niveau très bas. Les différentes évolutions indiquées ci-dessus (et notamment la prise en compte des mesures annoncées le 8 septembre dernier) conduisent à mobiliser celui-ci à un niveau légèrement plus élevé que prévu initialement, afin d'assurer l'équilibre des régimes de retraite. Toutefois, ce niveau reste faible dans l'absolu (de l'ordre d'un demi-point de cotisations, soit à peine un quart des excédents prévisionnels de l'Unedic à horizon 2018) et au regard du bouclage global (dont il représente 6 %) :

***Prévision actualisée swap Unedic***

en Mds € 2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
prévision actualisée swap unedic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,8	2,4	3,1	3,3

Ainsi, après prise en compte de l'ensemble de ces éléments, le nouveau tableau de bouclage tous régimes se présente comme suit :

***Bouclage tous régimes***

en Mds € 2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
solde avant réforme	-29,2	-32,2	-35,1	-37,4	-38,8	-39,7	-41,0	-42,2	-43,8	-45,4	-47,2
impact âge	0,0	1,7	5,0	6,7	7,4	9,5	14,0	17,1	18,6	19,1	20,2
impact autre mesures	0,0	4,0	4,6	5,1	5,6	6,1	6,4	6,8	7,2	7,5	7,9
swap Unedic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,8	2,4	3,1	3,3
annonces 8 septembre	0,0	-0,2	-0,5	-0,5	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
effort État	13,6	14,7	15,4	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9
<b>solde après réforme</b>	<b>-15,6</b>	<b>-12,0</b>	<b>-10,6</b>	<b>-10,2</b>	<b>-10,6</b>	<b>-8,3</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

## II.- UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES COMPTES DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE

Alors que la CNAV connaît depuis 2004 une situation déficitaire qui a été en s'aggravant drastiquement ces deux dernières années, la réforme engagée par cette majorité permet un retour au quasi-équilibre à l'horizon 2018.

### 1. Une situation fortement déficitaire en 2009 et 2010

Malgré un net ralentissement des charges et des recettes en augmentation, le déficit de la CNAV s'est creusé de 1,6 milliard d'euros en 2009 et a atteint 7,2 milliards en 2009. Il devrait s'élever à 8,6 milliards d'euros en 2010.

#### *a) La progression des charges ralentit*

Globalement, les charges nettes ont progressé de 3,8 % en 2009, marquant un fort ralentissement par rapport à l'exercice précédent, au cours duquel elles avaient augmenté de 5,2 %. Cette tendance devrait se confirmer en 2010, avec une évolution contenue à 3,7 %, mais repartir à la hausse en 2011 avec une croissance des charges nettes de 5,0 % en 2011.

Les prestations nettes, qui représentent 93 % des charges en 2009, ont progressé de 4,9 %. Ce rythme, toujours soutenu par les départs à la retraite des générations du « *baby-boom* », est moins élevé qu'en 2008 en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires de la mesure de retraite anticipée longue carrière. Le ralentissement devrait se poursuivre en 2010, grâce à une moindre revalorisation des pensions (0,9 % en moyenne annuelle en 2010, contre 1,3 % en 2009) et à la poursuite de la diminution du coût du dispositif de retraite anticipée. En revanche, en 2011, les prestations repartiraient à la hausse, contribuant pour 4,5 points à la croissance des charges nettes, sous l'effet d'une revalorisation plus importante des pensions (+ 1,6% en moyenne annuelle).

Les transferts versés au titre de la compensation généralisée vieillesse, qui représentent 5 % des charges de la CNAV, ont diminué de 2,9 % en 2009 et devraient baisser de 7,7 % en 2010. Par ailleurs, la CNAV assure l'équilibrage des branches vieillesse de certains régimes, principalement celui des salariés agricoles et du régime des cultes (CAVIMAC). À ce titre, il a versé des transferts de 544 millions d'euros en 2009 (+ 7,4 % par rapport à 2008), qui devraient progresser de 4,3 % en 2010, avant de diminuer de 16,4 % en 2011.

Enfin, la reprise des déficits cumulés de la CNAV et du FSV réalisée début 2009 explique la baisse de 0,6 milliard d'euros des charges financières comptabilisées par la branche. En 2010 et 2011, malgré des taux d'intérêt qui devraient rester faibles, l'ampleur des déficits de la CNAV et du FSV conduirait à une augmentation exponentielle des charges financières. Elles passeraient de 54 millions d'euros en 2009 à 164 millions en 2010 et 453 millions en 2011.

### ***b) La baisse des départs anticipés***

Le principal fait marquant concernant les droits directs sur la période est la baisse importante du nombre de bénéficiaires de la mesure de retraite anticipée à partir de 2009.

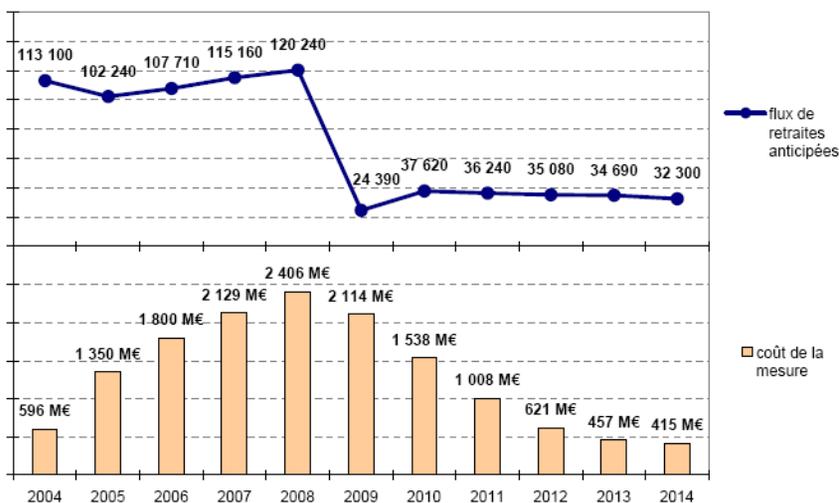
Cette baisse s'explique par trois principaux facteurs :

– la modification des critères de durées validée et cotisée pour un départ anticipé, parallèlement à l'allongement au 1<sup>er</sup> janvier 2009 de la durée requise pour le taux plein, engendrant quelques anticipations de départs sur 2008, mais entraînant surtout des reculs sur 2010 et après ;

– le resserrement des conditions de régularisation de cotisations arriérées (régime général et Mutualité sociale agricole), qui étaient jusqu'alors majoritairement utilisées pour remplir les critères d'éligibilité à la mesure ;

– l'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans à partir de la génération 1953, qui rend plus contraignant le critère de début d'activité.

#### ***Flux de départs en retraite anticipée et coût de la mesure***



En 2010, le flux de départs avant 60 ans devrait légèrement remonter pour atteindre 38 000 départs (sous l'effet du report des départs des assurés qui ne remplissaient plus les conditions en 2009). Puis, il suivrait une évolution légèrement décroissante sur le reste de la période pour s'élever à 32 000 départs en 2014.

L'incidence de la diminution des départs anticipés sur les dépenses de prestations est forte, puisque le coût du dispositif devrait être divisé par 6 entre 2008 (son maximum) et 2014, soit une réduction du coût de 2 milliards d'euros.

### ***c) Des recettes qui résistent à la crise***

Les recettes de la CNAV résistent mieux à la crise économique que celles des autres branches grâce à la prise en charge des cotisations des chômeurs par le FSV : les produits nets de la CNAV ont progressé de 2,3 % en 2009 et devraient croître de 2,5 % en 2010 et de 3,4 % en 2011.

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 cependant diminué de 0,2 % en 2009. Cette évolution se rapproche de celle de la masse salariale plafonnée, sur laquelle sont assises la majorité des cotisations vieillesse, qui s'est réduite de 0,3 % en 2009.

En outre, la CNAV bénéficie d'un transfert en provenance du FSV au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs qui joue un rôle de stabilisateur économique. Ce transfert, en progression de 18,3 %, est le principal élément expliquant l'évolution positive des recettes en 2009, contribuant pour 1,4 point à l'augmentation des produits nets en 2009. En 2010, le transfert de cotisations augmenterait encore de 8,2 %, contribuant pour 0,7 point à l'augmentation des produits. Il se stabiliserait en 2011 sous l'hypothèse d'une baisse de 80 000 chômeurs en moyenne annuelle.

À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010, la CNAV bénéficie d'un nouveau transfert en provenance du FSV au titre de la prise en charge des périodes de maladie. Son montant est estimé à 0,6 milliard d'euros en 2010 et à 1,2 milliard d'euros en 2011, ce qui contribuerait pour 0,7 point à la croissance des produits nets pour ces deux années.

Enfin, la CNAV a bénéficié d'un doublement de ses recettes fiscales (hors celles compensant des exonérations) en 2009, ce qui a contribué pour 0,7 point à l'augmentation des produits. D'une part, la fraction du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital, qui lui est allouée, est passée de 15 % à 30 %, conformément aux mesures prévues par la loi de financement pour 2009, entraînant un surcroît de recettes de 0,33 milliard d'euros. D'autre part, le taux de la contribution sur le montant des indemnités de mise à la retraite a été porté à 50 % en 2009 (contre 25 % en 2008) ce qui a rapporté 0,26 milliard d'euros à la CNAV. Mais, cette recette disparaîtra entièrement en 2010 en raison de l'entrée en vigueur de l'interdiction des mises à la retraite d'office avant 70 ans, ce qui explique la forte baisse des recettes fiscales en 2010 et leur contribution négative (-0,6 point) à l'évolution des recettes.

## **2. Un impact positif de la réforme dès 2011**

Le solde de la CNAV en 2011 devrait être négatif de 6,9 milliards d'euros contre 10,5 milliards en l'absence de réforme. Cette amélioration de 3,6 milliards d'euros du solde en 2011 provient d'une réduction des dépenses de 0,7 milliard et d'une hausse des ressources de 2,9 milliards, ce surcroît de ressources

correspondant essentiellement à un nouveau transfert en provenance du FSV pour le financement d'une partie des dépenses liées au minimum contributif.

### ***a) Des recettes en augmentation***

Les mesures sur les recettes augmenteraient les ressources de la CNAV de 2,9 milliards d'euros en 2011.

La principale source d'augmentation des recettes est la mise en place d'un transfert du FSV, d'un montant de 3 milliards d'euros en 2011, pour la prise en charge d'une partie des dépenses liées au minimum contributif, dispositif prévu à l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ces dépenses ont été estimées à 5,4 milliards d'euros en 2009 (estimation réalisée dans le cadre de la certification des comptes).

L'article 57 prévoit que le FSV assurera un transfert de 3 milliards d'euros en 2011, auquel s'ajoute la prise en charge du minimum contributif pour les salariés de la Mutualité sociale agricole (400 millions d'euros) et le Régime social des indépendants (RSI) (100 millions), grâce à des ressources supplémentaires qui s'élèveraient à 3,6 milliards d'euros en 2011 et 4,3 milliards d'euros en 2014.

Par ailleurs, le relèvement de l'âge légal et de l'âge du taux plein a un impact sur les recettes : le maintien en activité des assurés concernés entraînerait pour la CNAV des cotisations supplémentaires générées par les assurés en activité (24 millions d'euros en 2011 et 512 millions en 2014) et, pour les assurés au chômage, une prise en charge supplémentaire par le FSV au titre des validations des périodes de chômage (9 millions d'euros en 2011 et 246 millions en 2014).

### ***b) Des dépenses en diminution***

Les mesures sur les dépenses diminueraient les charges de la CNAV de 0,7 milliard d'euros en 2011.

Le relèvement progressif de 60 à 62 ans de l'âge légal et de 65 à 67 ans de l'âge du taux plein débiterait en 2011 avec un recul de quatre mois pour les assurés nés à partir de juillet 1951. L'impact des départs plus tardifs sur la masse des prestations versées par la CNAV est estimé à 176 millions d'euros en 2011.

Par ailleurs, le FSV devrait prendre en charge, à hauteur de 400 millions d'euros en 2011 les dépenses relatives au minimum contributif versé aux salariés agricoles, ce qui viendrait diminuer les transferts d'équilibrage versés par la CNAV au titre des salariés agricoles.

Par ailleurs, la dette cumulée par la CNAV et le FSV entre 2009 et 2011 serait transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) diminuant ainsi les charges financières de la CNAV. Celles-ci auraient atteint 452 millions d'euros en 2011 en l'absence de reprise de dette.

Les autres principales mesures sur les dépenses sont :

– le maintien du droit à la retraite à 60 ans à taux plein pour les carrières pénibles (réforme des retraites) intégralement financé par la branche AT-MP (cf. supra) ;

– la prolongation au-delà de 2010 de l’allocation veuvage suite au rétablissement à 55 ans de la condition d’âge pour l’attribution d’une pension de réversion ;

– la garantie de pension minimum pour carrière pleine à 85 % du SMIC et la prise en compte pour l’attribution du minimum contributif des pensions servies par les autres régimes.

### 3. Un retour progressif au quasi-équilibre à l’horizon 2018

Sans réforme, la CNAV aurait connu en 2018 un déficit de 18,6 milliards d’euros. Grâce à la réforme, celui-ci ne sera que de 2,3 milliards.

#### *a) Un déficit de la CNAV divisé par 9 d’ici 2018*

Le bouclage de la réforme des retraites sur le champ tous régimes permet, comme indiqué le 16 juin, de ramener ceux-ci à l’équilibre dès 2018.

Toutefois, cet équilibre d’ensemble implique que certains régimes sont en équilibre ou en excédent, tandis que d’autres connaissent plus structurellement une situation de déficit. C’est le cas en particulier de la CNAV, qui présenterait un déficit de 2,3 milliards d’euros en 2018 et 2,4 milliards d’euros en 2020 après réforme (y compris, donc, le nouveau transfert de l’État vers le FSV compensé par l’affectation au FSV d’avantages non contributifs).

Si l’on se base sur un montant de transferts portant sur les seuls régimes de base excédentaires, le solde de la CNAV et celui du FSV connaîtraient la trajectoire suivante :

#### *Solde de la CNAV après réforme en euros 2008*

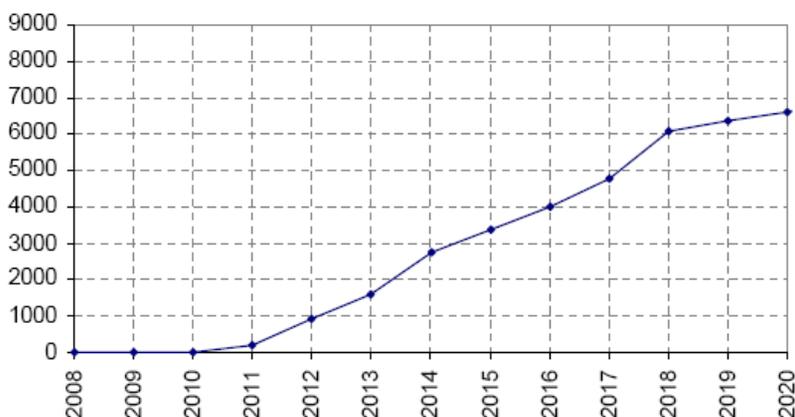
en Mds € 2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
solde CNAV avant réforme	-9,7	-11,2	-12,4	-13,7	-14,9	-16,2	-17,4	-18,6	-19,7	-21,0
impact âge (y compris carrières longues)	0,2	1,1	1,9	3,5	4,3	5,1	6,1	7,8	8,2	8,6
impact autres mesures	3,1	3,2	3,2	3,3	3,5	3,7	3,9	4,0	4,1	4,2
impact annonces 8 septembre	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
swap Unedic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,8	2,4	3,1	3,3
transfert État	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	1,3	1,7	2,1	2,5	2,6
<b>solde CNAV après réforme avant transferts</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,9</b>	<b>-7,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,4</b>
transferts autres régimes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,5	1,8	2,4
<b>solde CNAV après réforme et transferts</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,9</b>	<b>-7,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Au-delà de ce chiffrage, la CNAV a procédé à des simulations très éclairantes sur l'évolution des dépenses, des recettes ainsi que des flux de départs.

### ***b) L'impact sur les dépenses***

Compte tenu de la progressivité du relèvement de l'âge légal et de l'âge du taux plein, les économies en termes de prestations seraient fortement croissantes sur la période 2011-2020. Celles-ci s'élèveraient à 170 millions d'euros en 2011, puis progresseraient rapidement pour atteindre 2,7 milliards d'euros en 2014 et 6,6 milliards en 2020.

#### ***Réforme : Économie sur les masses de prestations (en M€ 2008)***



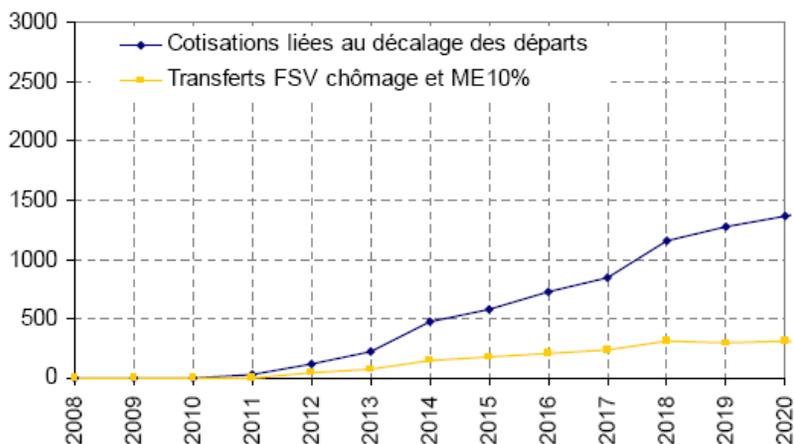
Source : CNAV

### ***c) L'impact sur les recettes***

Du côté des ressources, les reculs de départ pour les assurés en emploi généreraient des cotisations supplémentaires estimées à 23 millions d'euros en 2011, à 0,5 milliard d'euros en 2014 et à 1,4 milliard en 2020.

Par ailleurs, les transferts du FSV vers la CNAV, au titre du chômage et de la majoration de 10 % pour les parents de trois enfants, seraient également impactés par les décalages des départs. D'une part, les transferts au titre du chômage augmenteraient pour financer un plus grand nombre de périodes de chômage à la suite du recul du départ des assurés chômeurs. Par ailleurs, les transferts au titre de la majoration de 10 % pour enfants diminueraient avec le versement plus tardif de la pension. La hausse des transferts chômage serait plus forte que la baisse des transferts majoration 10 % : le surplus est évalué à 150 millions d'euros en 2014 et 300 millions en 2020.

**Réforme : Ressources supplémentaires (en M€ 2008)**

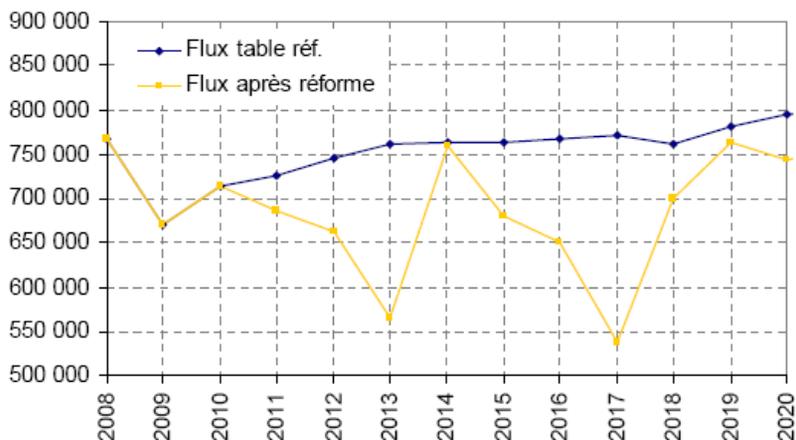


Source : CNAV

**d) L'impact sur les flux de départs**

L'impact de la réforme sur les flux de départs serait fort durant la période de montée en charge des mesures. Le flux de départs devrait connaître des variations importantes avec des augmentations brutales en 2014 et 2018 (années où l'âge légal passerait à 61 et 62 ans) précédées par des années creuses en 2013 et 2017. En 2014 et 2018, l'augmentation du nombre de départs serait respectivement de 35 % et 30 %.

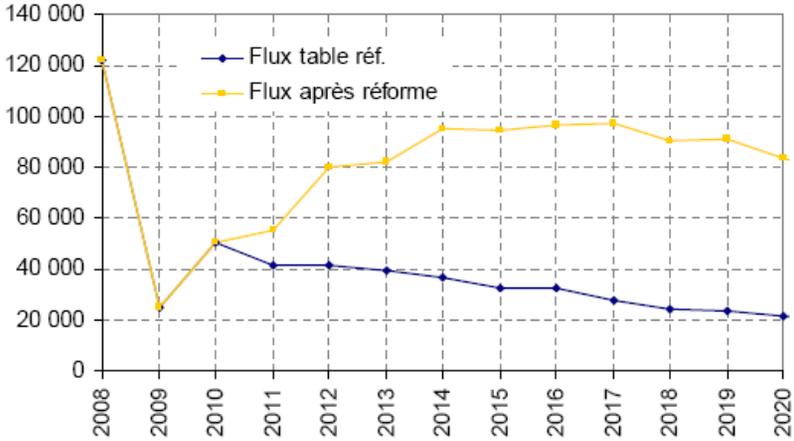
**Réforme : Flux de départs**



Enfin, le décalage du dispositif de départ anticipé (les bornes passant de 56-59 ans à 58-61 ans) et son ouverture aux assurés ayant commencé à travailler avant 18 ans devraient engendrer une augmentation du nombre de bénéficiaires.

Ce flux augmenterait entre 2011 et 2014, puis se stabiliserait autour de 100 000 départs par an jusqu'en 2017. À partir de 2018, il diminuerait légèrement pour s'élever à 85 000 en 2020.

*Réforme : Flux de départs anticipés*



### **III.- DE NOUVELLES RECETTES ET DE NOUVELLES CHARGES POUR LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE**

Profondément déficitaire depuis 2009, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) voit ses charges et ses recettes considérablement augmenter avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, dans la mesure où il est le bénéficiaire de la totalité des nouvelles recettes prévues par la réforme et, qu'en contrepartie, de nouvelles dépenses de solidarité sont mises à sa charge.

#### **1. Une situation lourdement déficitaire en 2009 et 2010**

Après deux années excédentaires, le FSV est fortement déficitaire sous les effets conjoints de la crise économique qui majore ses charges et des mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui ont amputé ses recettes. Il a enregistré un déficit de 3,2 milliards d'euros en 2009, déficit qui devrait se creuser encore en 2010 et atteindre 4,3 milliards d'euros.

##### ***a) L'augmentation des charges***

Globalement, les charges nettes ont crû de 10,3 % en 2009 et augmentent de 9,6 % en 2010.

Les prises en charge de cotisations au titre du chômage, qui représentent plus de la moitié des charges globales, ont progressé de 17,5 % et s'accroissent encore de 7,8 % en 2010 du fait de la forte dégradation de la situation de l'emploi : le nombre de chômeurs pris en compte dans les calculs a augmenté de 440 000 en moyenne annuelle en 2009 et de 210 000 en 2010. Ce facteur contribue pour 9,1 points à l'augmentation des charges en 2009 et pour 4,3 points en 2010.

Par ailleurs, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2010, le FSV prend en charge des cotisations vieillesse au titre des périodes de maladie, maternité, invalidité et accidents du travail-maladies professionnelles qui bénéficieront aux régimes alignés (CNAV, salariés agricoles et RSI). Ce nouveau transfert 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 de la sécurité sociale pour 2009. Il se traduirait par une charge supplémentaire de 0,6 milliard d'euros par an en 2010 et 2011.

L'évolution des majorations de pensions de retraite versées aux parents ayant élevé au moins trois enfants (4,2 milliards d'euros pris en charge par le FSV en 2009) suit la progression des pensions de retraite, de façon un peu atténuée en raison de la diminution de la part des familles nombreuses.

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, on a observé en 2009 une augmentation des effectifs de bénéficiaires (+ 1,2 % sur le champ du régime général), qui est probablement à relier à la revalorisation intervenue afin de mettre en œuvre l'augmentation de 25 % du minimum vieillesse versé aux personnes seules à l'horizon 2012.

Les revalorisations décidées (+ 6,95 % pour le montant versé aux personnes seules en avril 2009 et + 4,7 % en avril 2010 et 2011) représentent une augmentation de 3 % du montant annuel versé aux personnes seules en 2009, le montant 2008 étant majoré de la prime exceptionnelle de 200 euros versée en mars 2008, de 5,2 % en 2010 et de 4,7 % en 2011. Le coût global des mesures spécifiques de revalorisation du minimum vieillesse est estimé à 160 millions d'euros en 2009, 300 millions en 2010 et 450 millions en 2011.

### ***b) La baisse des recettes***

Les produits nets du FSV ont diminué de 16,2 % en 2009 ; ils devraient augmenter de 3,5 % en 2010. La baisse de la CSG reçue par le FSV explique entièrement la perte de recettes en 2009. Elle résulte de la combinaison de deux facteurs : pour l'essentiel du transfert à la CADES d'une fraction de 0,2 point de CSG en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et, à la marge, de la dégradation de la situation économique contribuent à la diminution des charges pour, respectivement, 14,5 et 1,7 points.

Le transfert en provenance de la CNAF au titre des majorations de pensions pour enfants augmente fortement conformément à la loi de financement pour 2009, qui prévoit de porter la charge de la CNAF à 70 % en 2009, 85 % en 2010 et 100 % en 2011 (contre 60 % en 2008) des dépenses supportées par le FSV au titre de ces majorations. En 2009, le gain pour le FSV généré par cette mesure nouvelle est transféré à la CNAV par le biais d'une modification de la clé de répartition du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et produits de placement : la part du FSV passe ainsi en 2009 de 20 % à 5 %.

Le rendement de la contribution sur les retraites « chapeau » devrait augmenter de 30 millions d'euros en 2010, sous l'effet du doublement des taux et de la création d'une surcotisation sur les rentes supérieures à 8 plafonds.

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

## **2. Des nouvelles recettes en 2011**

La structure des dépenses et des recettes du FSV vont être profondément modifiées en 2011, compte tenu des mesures prévues dans le cadre de la réforme des retraites : ses moyens financiers vont être très fortement accrus, afin de

contribuer au financement du minimum contributif, aujourd'hui pris en charge directement par les régimes.

Si les recettes du FSV vont augmenter de 4,7 milliards d'euros en 2011, ses recettes « traditionnelles » n'y jouent qu'une faible part : ainsi le rendement de la CSG augmenterait globalement de + 2,8 % en 2011 mais, compte tenu de la situation financière prévisionnelle du Régime social des indépendants, le FSV devrait percevoir en 2011 le même montant de C3S qu'en 2010, soit 300 millions d'euros.

Par ailleurs, en vertu des textes, la contribution de la branche famille au titre du financement des majorations de pension pour enfant augmentera de 22 % en 2011. En effet, en application de la loi de financement pour 2009, la branche famille financera à compter de 2011 la totalité des majorations de pension pour enfants (contre 85 % en 2010).

Au-delà de ces éléments, ce sont les mesures structurelles liées à la réforme des retraites d'une part et à l'affectation de recettes marginales du Fonds de réserve pour les retraites d'autre part qui expliquent 80 % de la hausse des recettes du FSV en 2011 (soit près de 3,6 milliards d'euros).

#### ***a) Mesures prises dans le cadre du rendez-vous retraites 2010***

Votre Rapporteur vous renvoie au commentaire de l'article 14 pour une description détaillée de la « tuyauterie » pour le moins complexe mise en place pour affecter, *in fine*, les nouvelles recettes de la réforme des retraites au FSV.

En effet, toutes les mesures en recettes prévues dans le cadre de la réforme ne viennent pas nécessairement abonder directement les comptes du FSV.

En particulier, le budget général de l'État recevra près d'1,3 milliard d'euros en 2011 au titre de la réforme ; en contrepartie, de la TVA brute sera affectée à la Caisse d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), laquelle bénéficiera par ailleurs de la mesure visant à augmenter les contributions sociales sur les *stock options*. Aussi, des mécanismes de transfert sont prévus entre la CNAMTS et le FSV : neutres pour la CNAMTS, ces transferts permettront au FSV de voir ses moyens augmenter à hauteur du rendement de l'ensemble des mesures retraites :

- la totalité de la C3S additionnelle sera affectée au FSV, soit un montant de recettes prévisionnel de 982 millions d'euros en 2011 ;

- le partage du forfait social entre la CNAMTS et le FSV sera ajusté de sorte que l'ensemble des opérations de transfert soit financièrement neutre pour la branche maladie du régime général.

Ainsi la fraction du forfait social affectée au FSV est calculée de façon à ce qu'il perçoive 428 millions d'euros en 2011 (correspondant à un taux de 2,45 %).

En outre, et toujours dans le cadre de la réforme des retraites, il est prévu d'affecter au FSV le surcroît de ressources qui résulte de l'annualisation du calcul des allègements généraux en lui transférant une fraction égale à 16,7 % du produit de la taxe sur les salaires, pour un rendement prévisionnel de 2 milliards d'euros en 2011.

Enfin, dans la même logique que celle qui a présidé au renforcement de la contributivité sur d'autres dispositifs de rémunération des hauts revenus, de nouvelles dispositions relatives à l'assujettissement des systèmes de retraites « chapeau » (voir commentaire de l'article 10 du présent projet dans le rapport de notre collègue Yves Bur) permettront d'augmenter son rendement au profit du FSV : l'accroissement de recettes s'élèverait ainsi à près de 100 millions d'euros en 2011.

#### ***b) Le transfert de recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites***

Si la principale ressource du Fonds de réserve pour les retraites (une fraction de 65 % du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital) est affectée à la CADES, il a été décidé de transférer les recettes accessoires du fonds de réserve au FSV, afin de conforter le financement de ce dernier.

Ainsi, le FSV bénéficiera désormais d'une partie du produit des redevances dues pour les fréquences utilisées par les téléphones mobiles de deuxième et troisième générations (UMTS), pour un rendement de près de 75 millions d'euros en 2011.

Le FSV sera également affectataire de deux autres catégories de ressources liées à l'épargne :

– la contribution au taux de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2 300 euros au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), prévue par l'article L. 137-5 du code de la sécurité sociale ;

– les sommes non réclamées au titre de la participation, l'intéressement et l'assurance-vie, au terme du délai de prescription trentenaire (correspondant aux sommes mentionnées au 7° et 11° de l'article L. 135-7 du même code).

Le rendement de ces recettes serait de l'ordre de quelques millions d'euros en 2011.

### 3. La prise en charge du minimum contributif

En contrepartie des 3,5 milliards d'euros de nouvelles ressources qui sont affectées au FSV, celui-ci prendra en charge, à due concurrence, une partie des dépenses engagées par le régime général et les régimes alignés au titre du minimum contributif (voir le commentaire de l'article 57 dans le présent rapport), lequel permet d'améliorer le niveau de pension des retraités les plus modestes. Cela permettra tant d'améliorer les soldes des régimes concernés que de clarifier le financement des avantages vieillesse relevant d'une logique de solidarité intra-générationnelle.

Cette démarche s'inscrit dans la logique de clarification du financement des avantages de retraite, en distinguant ce qui relève d'une part du champ contributif (et donc du financement par les cotisations des ressortissants du régime), et d'autre part du champ non contributif (financé par le FSV) déjà engagée par la loi de financement pour 2010 (financement par le FSV des validations gratuites de trimestres au titre des périodes d'arrêt maladie, maternité, accidents du travail-maladies professionnelles et invalidité jusque-là prises en charge par le régime général et les régimes alignés).

Le coût effectif du minimum contributif n'apparaît pas aujourd'hui directement dans les comptes des régimes. Pour que la mesure puisse entrer en vigueur dès 2011, le choix est donc fait de fixer dans la loi de financement le montant de la participation du Fonds.

La répartition est fondée sur les estimations statistiques disponibles pour l'année 2009, selon lesquelles les montants versés s'élèveraient à 5,4 milliards d'euros pour la CNAV, 0,6 milliard pour le régime des salariés agricoles, et 0,2 milliard pour le Régime social des indépendants.

En conséquence, en 2011, le texte prévoit que le FSV prend en charge les dépenses des régimes au titre du minimum contributif à hauteur de 3 milliards d'euros pour le régime général, de 0,4 milliard pour le régime des salariés agricoles et de 0,1 milliard pour le régime social des indépendants, ce qui correspond à environ 56 % de la dépense de ces régimes selon les données statistiques disponibles.

À terme, lorsque les systèmes d'information comptables des régimes concernés auront évolué pour identifier clairement les dépenses engagées au titre de ce dispositif, la participation du FSV sera exprimée en pourcentage de la dépense réelle, et non plus en valeur.

#### 4. Le retour à l'équilibre d'ici 2018

Compte tenu de ces évolutions, le FSV resterait fortement déficitaire dans les prochaines années, même si ce déficit aurait tendance à se réduire. Le retour à l'équilibre devrait se faire en 2018.

##### *Solde du FSV après réforme en euros 2008*

*(en milliards d'euros 2008)*

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

#### **IV.- LA MOBILISATION IMMÉDIATE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES**

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, pour contribuer à la pérennité du système de retraite français au cours des prochaines décennies. Instrument de solidarité entre les générations, le FRR était initialement destiné à prendre en charge, à partir de 2020, une partie des dépenses des régimes de base du secteur privé, au milieu de la période d'arrivée à la retraite des personnes nées pendant le « *baby-boom* ».

Or, les régimes de retraite sont d'ores et déjà confrontés à des déficits importants avec la crise économique et financière : 21,2 milliards d'euros de déficit cumulé pour la CNAV entre 2005 et 2009 et 8,6 milliards de déficit prévisionnel pour 2010 ; 3,2 milliards de déficit pour le FSV en 2009 et 4,3 milliards d'euros de déficit prévisionnel pour 2010.

Le Gouvernement propose d'utiliser les ressources et une partie des réserves du FRR pour financer l'intégralité des déficits futurs (à compter de 2011) du régime général et du FSV pendant la période de montée en charge de la réforme des retraites, soit jusqu'à 2018. Le FRR est donc utilisé conformément à sa vocation initiale, mais selon un calendrier anticipé.

##### **1. La situation financière du Fonds de réserve pour les retraites**

Au 3 septembre 2010, le FRR a reçu 30,4 milliards d'euros depuis sa création (dont 28,4 milliards d'abondements hors soultte des industries électriques et gazières).

###### ***a) Les recettes***

Outre ses produits de placement, les prélèvements sociaux sur le capital représentent jusqu'en 2010 chaque année la principale ressource du FRR. Celui-ci est, en effet, jusqu'en 2010 l'affectataire de 65 % du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. Pour 2010, le montant de la recette devrait s'élever à 1,5 milliard d'euros, contre 1,4 milliard d'euros en 2009.

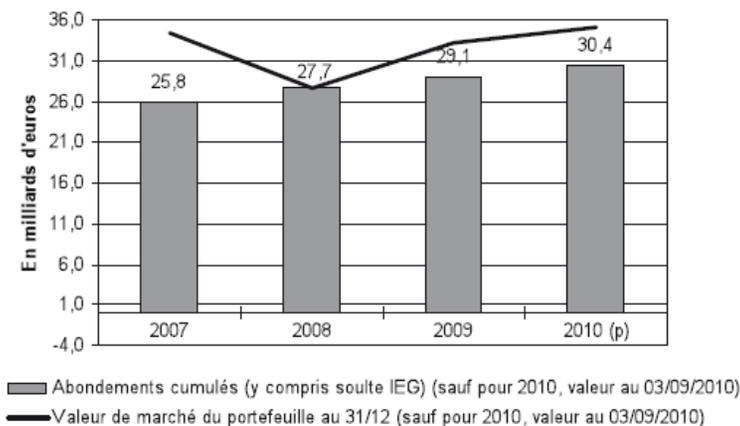
D'autres ressources moins importantes ont abondé le fonds de réserve. Il s'agit notamment du produit des redevances dues pour les fréquences utilisées par les téléphones mobiles de troisième génération (UMTS). Ces redevances sont acquittées en deux parties :

– une part fixe, réglée lors de l'acquisition des licences : le FRR a ainsi bénéficié du produit de la vente de ces licences UMTS en 2001 et 2002, pour des montants respectifs de 1 238 millions d'euros et 619 millions d'euros ; l'année

2010 a été marquée par l'attribution de la dernière licence à un nouvel opérateur (*Free*) et par la vente aux enchères des fréquences résiduelles à *Orange* et *SFR*. L'ensemble de ces opérations a rapporté 822 millions d'euros au FRR en 2010 ;

– une fraction égale à 35 % du rendement de la part variable des redevances, laquelle s'élève à 1 % du chiffre d'affaires réalisé sur cette activité, sera transférée au FSV en 2011 (cela correspond à 52 millions d'euros de recettes en 2009, après 32 millions en 2008).

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



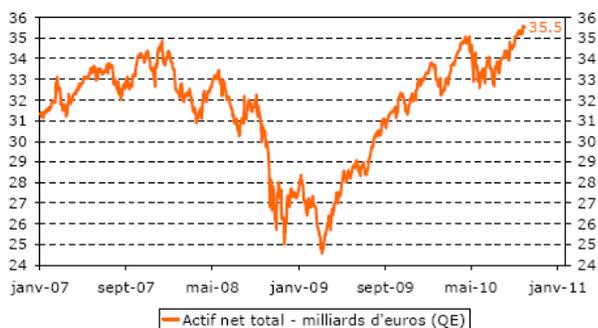
#### **b) La performance**

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

Cette progression, attribuable au rebond qu'ont connu les marchés financiers à partir du printemps 2009 sur l'ensemble des classes d'actifs, correspond à une performance du portefeuille du fonds de + 15 % en 2009. Elle compense en partie la très forte dépréciation qui avait été enregistrée en 2008 (- 24,9 %), sans pour autant permettre de revenir à la valorisation de fin 2007 (34,5 milliards d'euros). Au 31 décembre 2009, la performance globale du FRR en moyenne annuelle depuis sa création était de + 2,8 % (contre + 0,3 % au 31 décembre 2008).

Au 1<sup>er</sup> octobre 2010, l'actif net du FRR s'établit à 35,6 milliards d'euros, soit un niveau supérieur au cumul des abondements revalorisés de l'inflation.

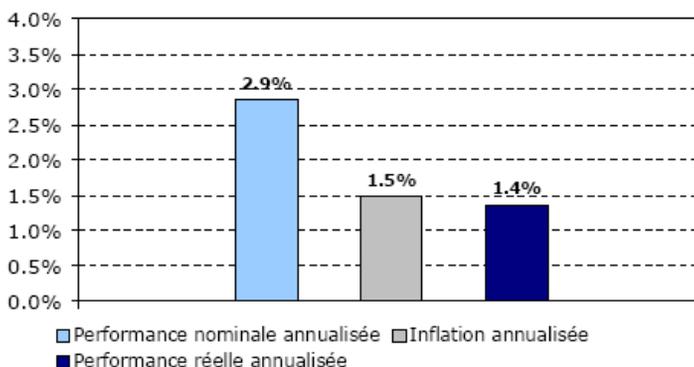
### Évolution de l'actif net du FFR (au 30/09/10)



Nota bene : cet encours inclut un abondement de 1 473 millions d'euros en 2009 et d'environ 1 435 millions d'euros en 2010

La performance annualisée depuis le début de la gestion poursuit donc son redressement pour s'établir à + 2,9 % par an depuis juin 2004, soit 1,4 % en termes réels.

### Performance du FFR (au 30/09/10)



Depuis le début de l'année 2010, la performance du FFR s'établit à 2,4 %, cet accroissement résultant de la progression des deux portefeuilles d'actifs de performance (17 %) et d'actifs obligataires (4,5 %).

## 2. L'adossement du Fonds de réserve pour les retraites à la Caisse d'amortissement de la dette sociale

Conformément à sa vocation, le FFR est mobilisé pour le financement des déficits futurs de notre système de retraite. Cette opération s'articule autour de deux axes :

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

– un versement annuel à la CADES de 2,1 milliards d’euros avant le 31 octobre de chaque année, de 2011 à 2024.

La plupart des autres ressources du FRR seront transférées au FSV en 2011.

Par ailleurs, le présent projet de loi ne modifie pas le cadre de la gestion des 40 % de la soulte versée par les entreprises électriques et gazières lors de l’adossment de leur régime à la CNAV. Comme prévu dans le cadre de l’adossment, elle sera donc reversée dans son intégralité (augmentée de son rendement de placement et diminuée des frais de gestion) à la CNAV à compter de 2020.

Le FRR continuera donc à exister et gèrera son actif de façon à exclure toute perte en capital susceptible de compromettre l’un de ses quatorze versements à la CADES. Ceci le conduira à adapter la structure de son portefeuille au profit d’actifs non risqués.

Grâce à cette décision, le FRR a désormais un passif clair (quatorze échéances de 2,1 milliards d’euros, soit 29,4 milliards d’euros). La question lancinante du réglage entre rendement et risque du portefeuille global s’en trouvera considérablement simplifiée. Ce nouveau mandat législatif permettra au conseil de surveillance du FRR d’organiser la gestion autour de deux portefeuilles : le premier couvrira de manière sécurisée les passifs, la gestion du second pourra se concentrer sur la recherche de la performance en vue de maximiser une valeur finale en 2024.

## 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 20 octobre 2010 après-midi.

### QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2011

#### *Section 2*

#### **Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse**

*Article additionnel avant l'article 48*

#### **Comité de pilotage de l'assurance vieillesse des médecins libéraux**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements AS 474 de M. Jean-Pierre Door et AS 175 de M. Jean-Luc Prével.*

**M. Jean-Pierre Door.** Les difficultés rencontrées dans la gestion du régime des allocations supplémentaires de vieillesse des médecins libéraux appellent une réflexion d'ensemble sur l'assurance vieillesse de ces praticiens.

Il convient d'instituer un comité de pilotage réunissant les acteurs concernés, à savoir les représentants de l'État, les caisses d'assurance maladie et les organisations syndicales de médecins. Ce comité de pilotage présenterait chaque année un rapport au Parlement.

**M. Jean-Luc Prével.** Mon amendement a le même objet, mais Jean-Pierre Door oublie que le système de retraites des médecins est géré distinctement par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professionnels libéraux pour le régime de base, par la Caisse autonome de retraite des médecins de France pour le régime complémentaire, et par les partenaires conventionnels pour l'allocation supplémentaire vieillesse.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** La retraite des médecins libéraux a été peu abordée dans le cadre de notre débat sur les retraites, mais elle pose un réel problème. Si nous voulons garder une médecine libérale dans notre pays, il faut à tout prix rassurer les médecins sur ce point. Je suis favorable aux deux amendements, mais je préfère celui de Jean-Pierre Door, qui me paraît plus précis. Je propose donc à Jean-Luc Prével et à Claude Leteurtre de s'associer à l'amendement AS 474, que je souhaite voir adopté.

**M. Yves Bur.** Il est important de préciser que l'allocation supplémentaire de vieillesse concerne l'ensemble des professionnels de santé, et pas uniquement les médecins.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** Votre remarque est très juste. Je proposerai donc en séance publique que le comité de pilotage concerne les professions médicales et paramédicales.

**M. Jean-Luc Prével.** Je retire l'amendement AS 175.

*L'amendement AS 175 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement AS 474.*

*Avant l'article 48*

*Puis elle en vient à l'amendement AS 203 de Mme Marisol Touraine.*

**Mme Marisol Touraine.** Cet amendement reprend l'une des propositions que nous avons faites dans le cadre du débat sur l'avenir des retraites. Pour nous, l'allongement de la durée de cotisation s'inscrit dans une démarche d'ensemble. C'est pourquoi nous proposons que ceux qui le souhaitent puissent valider leurs années d'études en majorant leur cotisation retraite au cours des dix ou quinze premières années de vie active.

Nous souhaitons que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur les conditions de validation de ces périodes.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** Nous avons adopté ici même un amendement similaire lors de la discussion du projet de loi portant réforme des retraites.

*La Commission rejette l'amendement AS 203.*

*La Commission examine l'amendement AS 212 de Mme Marisol Touraine.*

**Mme Marisol Touraine.** Cet amendement prévoit que le Gouvernement présente un rapport sur la gratification dont font l'objet les stages de fin d'études en entreprise qui, selon nous, doivent donner lieu à cotisation.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** Nous avons adopté un amendement quasi identique à l'article 29 *quinquies* du projet de loi portant réforme des retraites. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement AS 212.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements AS 213 et AS 221 de Mme Marisol Touraine.*

**Mme Marisol Touraine.** L'amendement AS 213 vise à ce que le Gouvernement présente un rapport au Parlement sur les conditions de prise en compte pour les jeunes demandeurs d'emploi en fin de droits de l'assurance chômage, des périodes de versement du revenu de solidarité « jeunes », que nous souhaitons voir assimilées à des périodes d'assurance pour la détermination du droit à pension.

L'amendement AS 221 prévoit un rapport sur les conditions de prise en compte pour les demandeurs d'emploi en fin de droits de l'assurance chômage, des périodes de versement de l'aide exceptionnelle ou du revenu de solidarité active.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** Nous n'avons pas à reprendre dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale les débats intéressants que nous avons eus lors du débat sur la réforme des retraites. Avis défavorable, donc.

*La Commission rejette les amendements AS 213 et AS 221.*

*Elle est saisie de l'amendement AS 217 de Mme Marisol Touraine.*

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Par cet amendement, nous souhaitons que le Gouvernement évalue les conditions de suppression de la condition d'âge prévue pour la majoration de la pension de réversion, et transmette ses conclusions dans un rapport qu'il déposera devant le Parlement avant le 31 mars 2011.

Le document d'orientation du Gouvernement d'avril 2008 prévoyait l'augmentation du taux de réversion en trois étapes : 56 % au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 58 % au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et 60 % au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2009 ; d'autre part, la création d'une majoration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 n'a concerné que les conjoints survivants de plus de 65 ans dont les ressources totales n'excèdent pas 800 euros.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** Avis défavorable, car les problèmes touchant au veuvage, je le répète, feront l'objet d'un rapport.

*La Commission rejette l'amendement AS 217.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements AS 218 et AS 220 de Mme Marisol Touraine.*

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Le pacte civil de solidarité reconnaît et organise la solidarité au sein du couple, mais aussi un certain nombre de droits et de devoirs. Depuis la loi de juin 2006 portant réforme des successions et libéralités, les partenaires liés par un pacte civil de solidarité ont un devoir d'aide

matérielle et d'assistance réciproque. Pourtant, au moment du décès de l'un des partenaires, ces obligations ne peuvent être parfaitement assurées en raison de certaines limites de la loi.

L'amendement AS 218 prévoit que le Gouvernement évalue l'ouverture des droits à pension de réversion pour les personnes liées par un pacte civil de solidarité.

Quant à l'amendement AS 220, il prévoit que le Gouvernement évalue les conditions d'extension de la revalorisation du minimum vieillesse aux conjoints, aux concubins et aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

La revalorisation du minimum vieillesse prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 est réservée aux personnes seules bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. En sont exclus les allocataires bénéficiant d'un montant « couple ».

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.** Avis défavorable : le président Méhaignerie a accepté ma demande concernant l'établissement par notre Commission d'un rapport sur le veuvage.

**Mme Marie-Françoise Clergeau.** Compte tenu de son implication en faveur des conjoints survivants, il me semble que le rapporteur pourrait accepter tous nos amendements visant à l'établissement d'un rapport.

*La Commission rejette les amendements AS 218 et AS 220.*

#### *Article 48*

### **Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2011**

Cet article fixe à 202,3 milliards d'euros l'objectif de dépenses de la branche vieillesse pour l'année 2011, dont 106,8 milliards d'euros pour le seul régime général.

Depuis la loi organique du 2 août 2005, le périmètre des régimes de base obligatoires de sécurité sociale dont les dépenses sont retracées dans l'objectif arrêté par le projet de loi de financement de la sécurité sociale a changé : les dépenses des régimes de moins de vingt mille cotisants ou bénéficiaires ne sont plus retranchées ; les régimes concernés par l'objectif sont définis dans une annexe triennale au projet de loi de financement. Cette annexe a été publiée avec le projet de loi pour 2009 (*cf. document triennal – Liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale*).

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

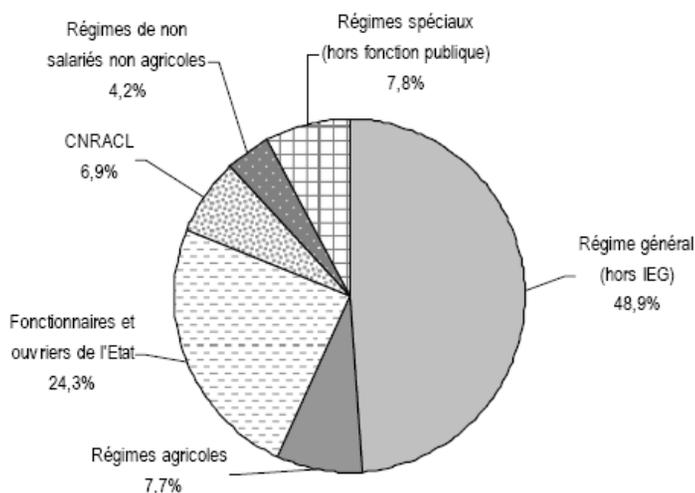
– les prestations sociales légales ou extralégales d'assurance vieillesse correspondant à des droits directs ou dérivés, d'assurance veuvage et les

prestations d'invalidité servies à des bénéficiaires de droits directs âgés de plus de 60 ans 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.

La CNAV ne représente que la moitié des dépenses de prestations légales servies par l'ensemble des régimes de retraite de base. Toutefois, les prestations qu'elle verse sont structurellement plus dynamiques que celles des autres régimes pris dans leur ensemble. Ce résultat est observé alors même les pensions de la quasi-totalité des régimes sont à présent revalorisées selon les mêmes règles qu'au régime général. La dynamique respective des dépenses des différents régimes est donc à rechercher soit dans l'évolution du nombre de retraités, soit dans celle de la pension moyenne.

#### *Répartition des prestations de retraite entre les différents régimes de base*



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport septembre 2010)

En ce qui concerne l'évolution des effectifs, il y a lieu de distinguer des régimes dont la population de retraités est en décroissance régulière (salariés et exploitants agricoles, SNCF, marins, ouvriers de l'État, pensionnés des cultes...) de régimes qui n'ont pas atteint leur maturité et voient donc leur population de retraités croître rapidement (agents des collectivités territoriales, professions libérales et avocats). Le régime des fonctionnaires de l'État est dans une situation

intermédiaire, avec une progression des effectifs de pensionnés de l'ordre de 1,5 point inférieure à celle du régime général (2 % par an environ, contre 3,5 % à la CNAV).

S'il y a des raisons socio-économiques évidentes à ces différences de dynamique entre régimes, les réformes mises en œuvre jouent également sur la tendance : ainsi, le relèvement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein (de 150 trimestres pour la génération 1943 à 162 trimestres pour la génération 1950), associé à la montée en charge progressive de la décote, ralentit sans conteste la croissance des effectifs de pensionnés de l'État en retardant les départs en retraite. De même, le durcissement des critères requis pour bénéficier d'une retraite anticipée au titre des longues carrières a temporairement freiné la croissance de l'effectif des retraités à la CNAV et au RSI, où ce dispositif était fortement sollicité. Inversement, le régime des avocats fait face à un phénomène important de départs précoces de la part de personnes qui souhaitent bénéficier des avantages de la libéralisation récente du cumul emploi retraite, en poursuivant leur activité.

L'évolution des dépenses est également déterminée par celle de la pension moyenne (hors revalorisations), les nouveaux retraités ayant généralement des pensions plus élevées que les retraités qui décèdent. Ce peut toutefois ne pas être le cas, soit en raison d'un raccourcissement de la durée de présence dans le régime, soit pour des motifs plus techniques : ainsi, la pension moyenne baisse au régime des commerçants en raison de la forte chute du nombre de départs en retraite anticipée, les longues durées de carrière étant associées à des pensions plus élevées.

En conséquence, la CNRACL et les deux régimes couvrant les professions libérales enregistrent une progression de leurs prestations très supérieure à celle de la CNAV. Le RSI, comme le régime des fonctionnaires de l'État, se caractérise par une dynamique des prestations un peu moins forte qu'au régime général : c'est spécialement le cas des commerçants. D'autres régimes, enfin, présentent des évolutions très faibles de leurs prestations, voire négatives pour certains d'entre eux (exploitants agricoles).

Ces évolutions des dépenses ne disent rien, cependant, de l'équilibre des régimes : à des dépenses peu dynamiques sont, en effet, souvent associés des produits de cotisation très atones, voire en régression – qui sont le corollaire d'un régime en extinction. Inversement, les régimes les plus dynamiques en termes de dépense bénéficient quelquefois d'une population d'actifs en forte augmentation : il en va ainsi de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et de la Caisse nationale des barreaux de France.

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)

	2008	2009	%	2010	%	2011	%
<b>Régime général</b> (hors adossement IEG)	<b>85 466</b>	<b>89 607</b>	<b>4,8</b>	<b>93 507</b>	<b>4,4</b>	<b>98 056</b>	<b>4,9</b>
Salariés agricoles	5 424	5 513	1,7	5 584	1,3	5 685	1,8
Exploitants agricoles	8 656	8 646	-0,1	8 550	-1,1	8 452	-1,2
<b>Régimes agricoles</b>	<b>14 080</b>	<b>14 159</b>	<b>0,6</b>	<b>14 134</b>	<b>-0,2</b>	<b>14 137</b>	<b>0,0</b>
Fonctionnaires de l'État	41 141	42 891	4,3	44 407	3,5	46 237	4,1
Ouvriers de l'État	1 678	1 703	1,5	1 719	0,9	1 746	1,6
Collectivités locales	11 943	12 711	6,4	13 339	4,9	14 098	5,7
Mines	1 814	1 784	-1,6	1 738	-2,6	1 707	-1,8
IEG (base)	3 610	3 695	2,3	3 818	3,3	3 988	4,5
SNCF	4 975	5 031	1,1	5 076	0,9	5 176	2,0
RATP	841	870	3,4	899	3,3	932	3,8
Marins	1 070	1 073	0,3	1 069	-0,4	1 069	0,1
CRPCEN	653	686	5,0	711	3,6	724	2,0
Banque de France	288	404	1,9	414	2,5	422	1,9
FSAVCF	85	79	-6,5	75	-5,1	72	-4,4
SEITA	154	156	1,6	158	0,9	159	0,8
Autres petits régimes spéciaux	43	43	1,0	44	2,6	45	2,3
<b>Régimes spéciaux</b>	<b>68 293</b>	<b>71 125</b>	<b>4,0</b>	<b>73 465</b>	<b>3,3</b>	<b>76 376</b>	<b>4,0</b>
RSI-AVIC (régime de base)	3 447	3 533	2,5	3 638	3,0	3 752	3,2
RSI-AVA (régime de base)	2 876	2 982	3,7	3 088	3,6	3 212	4,0
CNAVPL (régime de base)	835	885	5,9	961	8,6	1 050	9,2
CNBF (barreaux français) (régime de base)	74	83	11,7	103	25,4	117	13,2
CAVIMAC	234	229	-1,8	223	-2,8	220	-1,3
<b>Régimes de non-salariés non agricoles</b>	<b>7 467</b>	<b>7 711</b>	<b>3,3</b>	<b>8 013</b>	<b>3,9</b>	<b>8 352</b>	<b>4,2</b>
Service allocation spéciale vieillesse (SASV)	513	535	4,3	566	5,7	595	5,2
<b>Autres régimes de base</b>	<b>513</b>	<b>535</b>	<b>4,3</b>	<b>566</b>	<b>5,7</b>	<b>595</b>	<b>5,2</b>
<b>Ensemble des régimes de base</b>	<b>175 926</b>	<b>183 138</b>	<b>4,1</b>	<b>189 685</b>	<b>3,6</b>	<b>197 516</b>	<b>4,1</b>

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 l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1<sup>er</sup> janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de septembre 2010)

\*

*La Commission adopte l'article 48 sans modification.*

## Section 5

### **Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires**

#### *Article 57*

(art. L. 135-2 du code de la sécurité sociale ; art. 80 de la loi du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009)

#### **Transfert au Fonds de solidarité vieillesse 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**

L'article 57 du projet de loi vise à poursuivre le mouvement engagé lors de la création du Fonds de solidarité vieillesse (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.

Compte tenu des recettes nouvelles affectées au FSV (*cf.* article 14 du projet), le présent article propose de transférer au FSV une partie de la charge du minimum contributif. Il est également proposé de reporter de six mois l'entrée en vigueur de l'écêtement du dit minimum.

#### **A. LE MINIMUM CONTRIBUTIF, UN DISPOSITIF RÉCEMMENT RÉFORMÉ**

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. Avec la réforme Fillon, 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.

##### **1. Les bénéficiaires du minimum contributif au régime général**

Le minimum contributif a été mis en place en 1983. L'ensemble du « stock » de retraités n'en a donc pas bénéficié. La part de bénéficiaires croît d'année en année avec la montée en charge du dispositif : près de 20 % en 1990, 33 % en 2000. Au 31 décembre 2008, près de 4,4 millions de prestataires du régime général perçoivent le minimum contributif, soit plus de 38 % des prestataires de droits directs contributifs.

Parmi la population de prestataires au 31 décembre 2008, une femme sur deux voit sa pension de droit propre portée au minimum contributif et les bénéficiaires du minimum contributif sont majoritairement des femmes (70 % des cas).

Les hommes bénéficiaires du minimum contributif sont en grande majorité des polypensionnés. Leur passage au régime général se caractérise par une courte durée d'assurance validée au sein du régime général et de faibles rémunérations, ce qui explique le bénéfice du minimum contributif.

Sur le flux 2008 de nouveaux retraités de droit direct du régime général, 42 % des nouvelles pensions attribuées sont portées au minimum contributif. Si l'on exclut les pensions liquidées au titre de la retraite anticipée, cette proportion est de 45,6 % du flux de nouvelles attributions de droits directs contributifs.

57 % des femmes retraitées du flux 2008 sont bénéficiaires du minimum contributif. Comme cela a été constaté pour le « stock », les bénéficiaires du minimum contributif parmi le flux 2008 sont plus souvent polypensionnés (57 % des cas, en particulier 74 % parmi les hommes).

Les bénéficiaires du minimum contributif ont une durée d'assurance en moyenne moindre que les non bénéficiaires : pour les retraités de l'année 2007, la durée d'assurance tous régimes moyenne est de 157 trimestres pour les hommes et 146 trimestres pour les femmes, contre respectivement 139 et 134 trimestres pour les seuls bénéficiaires du minimum contributif.

Environ la moitié des bénéficiaires du minimum contributif ont une durée d'assurance inférieure à la durée nécessaire pour le taux plein. Ils obtiennent alors le minimum contributif du fait d'une liquidation à 65 ans ou bien d'une reconnaissance de l'incapacité. Une durée d'assurance validée au régime général inférieure à la durée du taux plein implique pour les bénéficiaires du minimum contributif une proratisation du minimum. Ainsi, seulement 10 % des retraités ont un minimum contributif entier.

Ainsi, comme la grande majorité des pensions portées au minimum contributif concerne des polypensionnés n'ayant fait qu'une partie de leur carrière au régime général ainsi que des assurés qui ont le taux plein par l'âge ou par le fait d'être reconnu inapte ou invalide, le régime général leur verse un minimum contributif réduit. En conséquence, la pension du régime général perçue par les bénéficiaires du minimum contributif n'est en moyenne que de 3 493 euros par an en 2007, soit 48 % de la valeur du minimum contributif entier (7 302 euros par an en 2007).

## **2. L'incidence financière pour le régime général**

Les masses globales versées au titre du minimum contributif représentent environ 7 % des masses de droits propres versés par le régime général, tant pour le flux (2007) que pour le « stock » (2008). Dans la mesure où la masse correspond au différentiel complété par le minimum contributif (différentiel entre le droit propre et le seuil du minimum), qu'il est souvent proratisé et que les pensions concernées sont en moyenne faibles, l'importance financière du minimum

contributif est limitée comparativement à son ampleur en termes de population concernée.

Pour le flux 2007, dont plus de 40 % des effectifs bénéficient du minimum contributif, la masse financière versée à ce titre correspond environ à 7 % de la masse totale de droits propres (y compris le minimum contributif et hors avantages accessoires).

**Masses de pension versées pour les flux 2004 à 2007**

(en millions d'euros courants)

	Masse versée au titre du minimum contributif	Masse totale de pension *	Poids du minimum contributif (%)
2004	237	4 089	5,8
2005	269	4 073	6,6
2006	321	4 758	6,7
2007	346	5 156	6,7

\* Y compris le minimum contributif et hors avantages accessoires

Source : CNAV

Pour le « stock » de prestataires au 31 décembre 2008, dont 38,5 % des effectifs bénéficient du minimum contributif, la masse financière versée à ce titre correspondent à 6,9 % de la masse totale de pension de droit propre (y compris le minimum contributif et hors avantages accessoires), soit 4,8 milliards d'euros.

**Masses de pension versées pour les « stocks » 2005 à 2008**

(en millions d'euros courants)

	Masse minimum contributif majorée	Masse de droits propres *	Poids du minimum contributif (%)
Stock 2005	3 875	55 936	6,9
Stock 2006	4 268	61 682	6,9
Stock 2007	4 666	67 750	6,9
Stock 2008	4 806	69 371	6,9

\* Y compris le minimum contributif et hors avantages accessoires

Source : CNAV

**3. Les incidences des réformes apportées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009**

La loi de financement de la sécurité sociale de 2009 a introduit de nouvelles mesures concernant le minimum contributif. À partir du 1<sup>er</sup> avril 2009, le minimum contributif est attribué avant calcul de la surcote, ce qui évitera

« l'absorption » de celle-ci par le minimum, mesure favorable aux assurés bénéficiant du minimum et ayant une surcote.

Il est également prévu 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. Les délais nécessaires pour mettre en œuvre les échanges d'informations entre régimes de retraite conduisent à reporter l'entrée en vigueur de cette mesure au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Enfin, le bénéfice de la majoration est à présent soumis à la condition d'avoir validé, au titre d'une activité, au moins 120 trimestres au cours de sa carrière. La CNAV a récemment évalué l'impact de cette disposition sur les bénéficiaires du minimum contributif.

L'ajout de cette condition de durée d'assurance cotisée minimale pour percevoir la majoration du minimum entraîne mécaniquement une baisse du nombre de bénéficiaires. Cette exclusion de bénéficiaires du minimum parmi le flux de nouveaux retraités du régime général, serait d'environ 2 % en 2009, et atteindrait près de 5 % en 2020, soit environ 14 000 retraités cette année-là.

Les retraités qui perdent le bénéfice du minimum contributif sont des retraités qui bénéficient du minimum grâce à la majoration. L'introduction de cette condition de durée minimale leur fait perdre la majoration et du même coup le bénéfice du minimum contributif.

Concernant la grande majorité (95 %) des retraités qui resteraient bénéficiaires du minimum après l'introduction de la condition de durée d'assurance cotisée minimale, il faut distinguer :

– ceux qui remplissent la condition et qui ne verront donc pas le montant de leur pension varier ;

– et ceux qui ne remplissent pas cette condition de durée et qui auront un montant de pension inférieure du fait de la non attribution de la majoration du minimum contributif.

La distinction par genre montre que les hommes seraient plus de 60 % à remplir la condition de durée cotisée minimale, alors que les femmes seraient moins de 40 %. En ne remplissant pas cette condition de durée cotisée minimale, les retraités auront un montant de pension plus faible du fait de la suppression de la majoration du minimum. Cet effet concernerait ainsi environ 60 % des femmes bénéficiaires du minimum contributif et environ 40 % des hommes. Il serait plus important pour les hommes, de l'ordre de - 6 % contre - 4,5 % pour les femmes.

## **B. LE TRANSFERT DU FINANCEMENT D'UNE PARTIE DU MINIMUM CONTRIBUTIF AU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE**

Institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public de l'État à caractère administratif qui a pour mission de « *prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale* » (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale).

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 si effectivement 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. Cette volonté, politique, d'assurer à toute personne ayant travaillé longtemps mais avec de faibles niveaux de rémunération une pension minimale, relève bien de la solidarité nationale et a donc toute sa place dans les charges du FSV.

### **1. Les charges actuelles du Fonds de solidarité vieillesse**

Les charges du FSV sont fixées à l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale. Il finance, depuis 1994, les avantages de vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale, avantages dont le périmètre est globalement stable : il se décompose en trois blocs de dépenses, de poids inégal. Les dépenses de financement du minimum vieillesse (20 %), celles de certaines majorations des pensions (28 %), et celles des cotisations de retraite, au titre des chômeurs essentiellement (52 %). Le FSV consacre plus de 85 % de ses transferts financiers à la CNAV, transferts qui représentent eux-mêmes à peu près 15 % du total des prestations vieillesse servies par la caisse.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a élargi le périmètre des dépenses prises en charge par le FSV, en prévoyant le financement des validations gratuites de trimestres au titre des périodes d'arrêt maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles et invalidité jusque-là prises en charge par le régime général et les régimes alignés.

La poursuite de la clarification du financement des avantages de retraite, par la distinction entre ce qui relève du contributif d'une part (et donc du financement par les cotisations des ressortissants du régime), et du non contributif d'autre part (et donc du financement du FSV sur une assiette plus large, que ce soit par la CSG, d'autres recettes fiscales, ou par des contributions de la branche famille), répond donc bien à l'objectif initial du FSV.

## 2. Le dispositif proposé

Le **I** de l'article 56 vient compléter l'article L. 135-2 en insérant un 3<sup>o</sup>bis qui met à la charge du FSV une « *fraction fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale* » des sommes correspondant au minimum contributif servi par le régime général, le régime des salariés agricoles et le régime social des indépendants.

Aujourd'hui, le coût effectif du minimum contributif n'apparaît pas directement dans les comptes des régimes. Aussi, en attendant que les systèmes d'information comptable évoluent pour identifier les dépenses engagées au titre de ce dispositif, le **II** prévoit, 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 (RSI). Ce qui représente à peu près 56 % de la dépense des régimes, selon les données statistiques disponibles.

À compter de 2012, l'idée est bien d'exprimer la participation du FSV au financement du minimum contributif en pourcentage de la dépense réelle et non plus en valeur. Mais la logique sera la même : comme l'explique l'étude d'impact, « *cette quote-part sera fixée de façon à assurer une contribution globale du FSV à hauteur des recettes transférées à l'occasion du rendez-vous 2010* ». Et cette contribution est évaluée à 3,88 milliards d'euros en 2012 (et non 3,7 comme indiqué dans l'étude d'impact).

Votre rapporteur reconnaît la logique de créer un lien entre le montant des nouvelles recettes affectées par la réforme actuellement en discussion et les dépenses prises en charge par le FSV. Pour autant, compte tenu du maintien en déficit tant de ce dernier que de la CNAV d'ici le retour à l'équilibre en 2018, un transfert intégral des charges liées au minimum contributif aurait eu le mérite de clarifier plus avant la financement de notre système de retraite.

Enfin, comme indiqué précédemment, le **III** de l'article décale au 1<sup>er</sup> juillet 2011 la mise en œuvre de l'écrêtement du minimum contributif prévu à l'article 80 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui s'avère complexe pour les caisses de retraite : des travaux sont en cours pour permettre, ainsi que le prévoit l'article L. 161-1-6 du code de la sécurité sociale, des échanges dématérialisés de données sur le montant des pensions entre l'ensemble des régimes dont a relevé l'assuré ; des règles de coordination entre régimes servant le minimum contributif devront également être introduites pour le calcul. Ce report conduit à perdre le rendement de cette mesure sur une demi-année. Comme ce rendement est estimé à 70 millions d'euros, dont 30 millions d'euros pour la CNAV, le surcroît de dépenses est de 35 millions d'euros pour l'ensemble des régimes de base, et de 15 millions d'euros pour la CNAV.

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel AS 107 du rapporteur, puis l'amendement de cohérence AS 109, du même auteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 57 **ainsi modifié**.*

*Article additionnel après l'article 57*

### **Minimum contributif du régime des cultes**

*La Commission est saisie de l'amendement AS 110 du rapporteur.*

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse.**  
L'amendement tend à réparer une omission.

Il s'agit de corriger une omission suite à loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui n'a pas transposé à la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladies des cultes (CAVIMAC) une mesure nouvelle applicable, en matière de retraite, au régime général en dépit de l'alignement du régime des cultes sur les règles du régime général depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Cette mesure concerne la réforme des règles du minimum contributif initiée au régime général à l'article 80 de la loi susvisée. En effet, la CAVIMAC ne fait pas partie des régimes visés par le plafonnement du minimum contributif prévu à l'article L. 173-2 du code de la sécurité sociale et qui a pour objet de limiter le bénéfice de ce minimum aux personnes réellement dans le besoin. Ce plafonnement serait maintenant applicable à la CAVIMAC.

Cette mesure entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 110.*

*Article 58*

### **Fixation des prévisions des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale**

Le 1<sup>o</sup> 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 24) et leur tableau d'équilibre (article 27), 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 de la protection sociale agricole (FFIPSA).

**Charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires**  
(en milliards d'euros)

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Évolution</b>
<b>FSV</b>	17,6	21,9	+ 24 %

Source : PLFSS 2011

Votre Rapporteur se bornera donc à rappeler que les charges du FSV devraient progresser d'environ 4,3 milliards d'euros en 2011 compte tenu de sa prise en charge partielle du minimum contributif prévue par l'article 57.

\*

*La Commission **adopte** l'amendement AS 108 rédactionnel du rapporteur.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 58 ainsi **modifié**.*



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

*(par ordre chronologique)*

- **Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) – M. Bernard Devy**, secrétaire confédéral chargé des retraites et **M. Gérard Rivière**, conseiller technique
- **Fonds de réserve des retraites (FRR) – M. Yves Chevalier**, membre du directoire
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) – M. Pierre Mayeur**, directeur, **Mme Annie Rosès**, directrice de la retraite et du contentieux, et **M. Vincent Poubelle**, directeur des statistiques et de la prospective
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – Mme Danièle Karniewicz**, secrétaire nationale
- **Fonds de solidarité vieillesse (FSV) – M. Etienne Marie**, président, et **M. Bernard Billon**, directeur
- **Fédération des associations des veuves chefs de famille (FAVEC) – Mme Christiane Poirier**, présidente, et **Mme Geneviève Lobier**, secrétaire générale
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – Mme Pascale Coton**, secrétaire générale adjointe chargée de la protection sociale, **M. Patrick Poizat**, secrétaire confédéral, **M. Michel Moïse-Mijon**, secrétaire confédéral, **M. Jean-Yves Chevallier**, directeur de cabinet, et **Mme Estelle Wanou**, relations presse
- **MEDEF – M. Jean-François Pilliard**, président de la commission « protection sociale », **Mme Valérie Corman**, directrice de la Protection Sociale et **M. Guillaume Ressot**, directeur des affaires publiques
- **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
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT) – M. Jean-Louis Malys**, secrétaire national, **M. Philippe Le Clézio**, secrétaire confédéral et **M. Yves Canévet**, secrétaire confédéral en charge des retraites
- **CGPME – M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales