

N° 1470

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2014* (n° 1412),

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. MICHEL ISSINDOU,

Député.

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **1 à 3, 6, 8 à 26, et 63 à 68** figurent dans le rapport de M. Gérard Bapt, sur les recettes et l'équilibre général (n° 1470, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **4, 5, 7, 27 à 46, et 48 à 50** figurent dans le rapport de M. Christian Paul, sur l'assurance maladie (n° 1470, tome II).

Le commentaire et les débats en commission sur l'article **47** figurent dans le rapport de Mme Martine Pinville, sur le secteur médico-social (n° 1470, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **51, 61 et 62** figurent dans le rapport de M. Michel Issindou, sur l'assurance vieillesse (n° 1470, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **52 à 54** figurent dans le rapport de M. Laurent Marcangeli, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (n° 1470, tome V).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles **55 à 60** figurent dans le rapport de Mme Marie-Françoise Clergeau, sur la famille (n° 1470, tome VI).

Le tableau comparatif figure dans le fascicule n° 1170, tome VII.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA RÉFORME EN COURS D'EXAMEN PERMET DE REDRESSER LE SYSTÈME DE RETRAITE D'ICI 2020 | 7 |
| A. UN DÉFICIT CONTENU, NON PAS RÉSORBÉ, PAR LA RÉFORME DE 2010 | 7 |
| B. LA RÉFORME EN COURS PERMET DE CONCILIER RETOUR À L'ÉQUILIBRE ET MESURES DE JUSTICE | 9 |
| 1. Le redressement des régimes non équilibrés par subvention à l'horizon 2020 | 9 |
| a. La hausse des cotisations vieillesse déplafonnées..... | 10 |
| b. Le décalage de six mois de la date de revalorisation des pensions | 10 |
| c. L'inclusion des majorations de pensions des retraités ayant élevé trois enfants ou plus dans l'assiette de l'impôt sur le revenu..... | 11 |
| 2. La hausse de la durée de cotisation entre 2020 et 2035 permet d'assurer un équilibre pérenne, que doit garantir un pilotage renouvelé..... | 11 |
| a. Les perspectives démographiques | 11 |
| b. Un système structurellement déficitaire..... | 12 |
| c. La hausse de la durée de cotisation garantit l'équilibre à long terme | 13 |
| d. Un pilotage revisité..... | 15 |
| 3. Une réforme structurelle qui vise à rendre le système plus juste..... | 16 |
| a. La réelle prise en compte de la pénibilité..... | 16 |
| b. Les mesures en faveur des jeunes, des femmes, des carrières heurtées et des petites pensions..... | 16 |
| c. Les mesures en faveur des personnes handicapées et de leurs aidants | 18 |
| d. Les mesures en faveur des petites retraites des exploitants agricoles..... | 18 |

| | |
|---|----|
| II. LES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL, DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE ET DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES EN 2014 | 20 |
| A. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL NE SE POURSUIT EN 2014 QUE GRÂCE AUX MESURES DE LA RÉFORME EN COURS D'EXAMEN | 20 |
| 1. Une réduction du déficit de la CNAV en 2012 et 2013 | 20 |
| a. Des dépenses moins dynamiques en 2012 qui rebondiraient en 2013, sous l'effet de la montée en charge des réformes récentes | 20 |
| b. Des recettes dynamiques en 2012 et 2013 du fait de nouvelles affectations fiscales..... | 21 |
| 2. La réforme en cours d'examen doit permettre le redressement des comptes du régime général dès 2014..... | 22 |
| B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE CONNAÎT UNE AMÉLIORATION TEMPORAIRE EN 2013 | 23 |
| 1. Après une dégradation en 2012, les comptes du FSV se redressent temporairement en 2013..... | 24 |
| a. La progression rapide des prises en charge de cotisations en 2012 et 2013 serait partiellement compensée en 2013 par un moindre dynamisme des prises en charge de prestations..... | 24 |
| b. Après avoir ralenti en 2012, les recettes du fonds rebondiraient fortement en 2013 | 25 |
| 2. ... et se dégradent à nouveau en 2014 | 26 |
| C. LA RESTAURATION DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES DANS SA MISSION ORIGINELLE | 27 |
| 1. Les nouvelles missions du FRR..... | 27 |
| 2. La situation financière du FRR..... | 27 |
| EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À L'ASSURANCE VIEILLESSE | 29 |
| <i>Section 2 : Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse</i> | 29 |
| <i>Article 51</i> : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2014..... | 29 |
| <i>Section 5 : Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires</i> | 31 |
| <i>Article 61</i> (art. L. 135-2 du code de la sécurité sociale) : Fixation du transfert du fonds de solidarité vieillesse au titre du financement du minimum contributif pour 2014 | 31 |
| <i>Article 62</i> : Prévision des charges du Fonds de solidarité vieillesse..... | 33 |

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de financement ne contient aucune mesure nouvelle relative aux dépenses de la branche vieillesse, et très peu concernant ses recettes... mais cette absence n'est que la conséquence du fait qu'une réforme majeure vient d'être adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 octobre.

Le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite propose en effet un redressement durable de l'équilibre des régimes de retraite grâce à un effort équitablement réparti, ainsi que des mesures structurelles visant à rendre les fondements du système plus justes.

Les tableaux d'équilibre du présent projet de loi de financement témoignent ainsi du redressement très rapide des comptes de la branche vieillesse d'ici 2020, avec déjà un déficit du régime général ramené de 3,3 milliards d'euros en 2013 à 1,2 milliard d'euros en 2014.

La troisième partie du présent projet de loi de financement, relative aux recettes et à l'équilibre financier pour 2014, comporte des mesures qui accompagnent le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite et font partie de l'équilibre global de la réforme proposée par le Gouvernement :

– l'article 9 augmente les recettes de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles, notamment en supprimant une niche sociale, ce qui permettra de financer les mesures de justice en faveur des exploitants agricoles proposées dans le projet de loi précité ;

– l'article 10 crée une cotisation vieillesse dé plafonnée au Régime social des indépendants, rendant possible une augmentation identique des cotisations dans l'ensemble des régimes obligatoires de base ;

– l'article 16 prévoit les conditions de prise en charge par l'État des cotisations vieillesse des apprentis, l'assiette de ces dernières étant élargie par le projet de loi précité afin de permettre aux apprentis de valider l'ensemble des trimestres correspondant à la durée de leur apprentissage.

Le présent rapport se concentre sur les aspects financiers de cette réforme, montrant comment celle-ci permet de redresser durablement les comptes des régimes de retraite.

I. LA RÉFORME EN COURS D'EXAMEN PERMET DE REDRESSER LE SYSTÈME DE RETRAITE D'ICI 2020

Si une réforme des retraites est à nouveau nécessaire aujourd'hui, c'est que la réforme de 2010 a échoué à ramener les régimes à l'équilibre à l'horizon 2020.

A. UN DÉFICIT CONTENU, NON PAS RÉSORBÉ, PAR LA RÉFORME DE 2010

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a retenu la trajectoire de retour à l'équilibre de l'ensemble des régimes d'ici à 2018 ⁽¹⁾ décrite dans le tableau ci-après :

**SOLDE DU SYSTÈME DE RETRAITE À HORIZON 2020,
PROJECTIONS DU PROJET DE LOI DE JUILLET 2010**

| | 2010 | 2011 | 2015 | 2018 | 2020 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| Solde avant réforme (tous régimes confondus) | - 32,3 | - 35,1 | - 39,4 | - 42,3 | - 45 |
| Impact annuel âge | 0 | 1,7 | 9,5 | 18,6 | 20,2 |
| Effort État net | 15,6 | 15,6 | 15,6 | 15,6 | 15,6 |
| Basculement cotisations Unedic | 0 | 0 | 0,4 | 1 | 1,4 |
| Mesures recette | 0 | 3,7 | 4,1 | 4,4 | 4,6 |
| Mesures « positives » | - 0,1 | - 0,1 | - 0,8 | - 1,3 | - 1,6 |
| Mesures de convergence public/privé | 0 | 0,4 | 2,7 | 4 | 4,9 |
| Solde après réforme | - 16,8 | - 13,8 | - 7,8 | 0 | 0,1 |

Source : *Projet de loi déposé en juillet 2010 portant réforme des retraites, étude d'impact.*

Cette trajectoire ne sera pas tenue. Selon les dernières projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), le déficit de notre système de retraite en 2020, tous régimes confondus, serait compris entre 19,8 milliards d'euros (dans le scénario économique le plus favorable) et 21,9 milliards d'euros (dans le scénario économique le moins favorable), comme le montre le tableau ci-après.

(1) *En revanche, elle ne permettait pas de ramener le régime général à l'équilibre : déjà en 2010, on prévoyait un déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) de près de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020.*

**SOLDE DU SYSTÈME DE RETRAITE À HORIZON 2020,
PROJECTIONS DU COR DE DÉCEMBRE 2012**

(en milliards d'euros 2011)

| | 2011 | 2014 | 2017 | 2020 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| Variante A' | - 13,2 | - 17,7 | - 20,2 | - 19,8 |
| Scénario A | | | | - 20,2 |
| Scénario B | | | | - 20,9 |
| Scénario C | | | | - 21,3 |
| Variante C' | | | | - 21,9 |

Tous régimes, rendements AGIRC-ARRCO constants.

Source : Douzième rapport du COR, décembre 2012.

Ces projections sont certes moins dégradées que celles effectuées par le COR en 2010. Le différentiel entre le déficit projeté en 2010 avant intervention de la réforme et le déficit projeté en 2012 est en effet de plus de 20 milliards d'euros.

**SOLDE DU SYSTÈME DE RETRAITE À HORIZON 2020,
PROJECTIONS DU COR DE 2010**

(en pourcentage du PIB)

| | 2008 | 2015 | 2020 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Masse des cotisations | 12,8 % | 12,7 % | 12,7 % |
| Dépenses de retraite | 13,4 % | 14,5 % | 14,5 % |
| Besoin de financement annuel | - 0,6 % | - 1,8 % | - 1,8 % |
| Besoins de financement cumulés | - 1,0 % | - 13,0 % | - 22,0 % |
| Besoin de financement annuel (en milliards d'euros 2008) | - 10,9 | - 39,3 | - 44,6 |

Source : Huitième rapport du COR, avril 2010.

La réforme de 2010 a donc contribué à contenir le besoin de financement. Son impact positif est cependant à nuancer. Une part de ce différentiel s'explique en effet par le caractère plus favorable de certains des paramètres retenus en 2012.

En effet, pour les dernières projections, le taux de cotisation implicite de l'État employeur a été fixé à son niveau de 2011 et non plus à son niveau de 2000, ce qui conduit à un besoin de financement du régime de la fonction publique de l'État plus faible de 0,7 point de PIB.

De plus, les hypothèses en matière de démographie, de réglementation et d'économie retiennent une croissance de l'emploi plus forte et une moindre baisse du rapport démographique cotisants/retraités.

Enfin, les projections 2012 prennent en compte les changements normatifs intervenus en matière de retraite depuis la réforme de 2010, qui se traduisent globalement par davantage de ressources et de moindres dépenses :

– l'accord du 18 mars 2011 sur les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO prenant en compte les évolutions consécutives à la loi de 2010 ;

– le décret du 2 juillet 2012 élargissant les possibilités de départ anticipé à la retraite dans le cadre des longues carrières et augmentant parallèlement les taux de cotisation ;

– les lois de financement de la sécurité sociale pour 2011, 2012 et 2013 comportant diverses dispositions : apport de nouvelles ressources via des impôts et taxes affectés, hausse des taux de cotisation, et accélération du calendrier de relèvement des âges légaux de la retraite ⁽¹⁾.

Pour positif qu'il ait été, l'impact de la réforme de 2010 est en définitive inférieur à celui escompté.

B. LA RÉFORME EN COURS PERMET DE CONCILIER RETOUR À L'ÉQUILIBRE ET MESURES DE JUSTICE

Le cœur de la réforme des retraites en cours d'examen réside bien entendu dans le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 15 octobre 2013. Ce dernier s'accompagne cependant de mesures proposées dans le projet de loi de finances pour 2014 et le présent projet de loi de financement, ainsi que de mesures réglementaires, qui permettent le retour à l'équilibre du système de retraite.

1. Le redressement des régimes non équilibrés par subvention à l'horizon 2020

Le rééquilibrage à court terme du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et des régimes non équilibrés par subvention sera opéré au moyen de trois mesures : une hausse des cotisations vieillesse dé plafonnées, l'inclusion des majorations de pensions des retraités ayant élevé trois enfants ou plus dans l'assiette de l'impôt sur le revenu et le décalage de six mois de la revalorisation des pensions. S'y ajouterait une économie sur les coûts de gestion des régimes qui devrait atteindre 200 millions d'euros en 2016.

(1) Pour tous les régimes hors fonction publique, l'âge légal passe à 62 au lieu de 60 ans à compter de la génération née en 1955 au lieu de 1956. Pour les catégories dont l'âge d'ouverture était de 55 ans jusqu'en 2010, le passage à 57 ans se ferait pour la génération 1960 au lieu de 1961. Par ailleurs, les paliers de montée en charge sont élevés à 5 mois par génération, au lieu de 4 mois précédemment. Enfin, l'âge minimum d'annulation de la décote passe de 65 à 67 ans, un an plus tôt que prévu.

a. La hausse des cotisations vieillesse déplaçonnées

Le Gouvernement a annoncé que les cotisations déplaçonnées des actifs et des entreprises seront augmentées par décret dans les mêmes proportions dans tous les régimes, soit 0,3 point pour la part salariale et 0,3 point pour la part employeur, entre 2014 et 2017.

Au régime général, la hausse serait de 0,15 point pour chacune des parts en 2014, puis de 0,05 point supplémentaire par an en 2015, 2016 et 2017.

Le rythme de progression entre 2014 et 2017 pourrait être différent pour la fonction publique, mais l'augmentation totale sur quatre ans sera la même.

L'article 10 du présent projet de loi de financement prévoit de créer une cotisation vieillesse déplaçonnée au Régime social des indépendants (RSI), afin que la mesure puisse s'appliquer de la même façon à ce régime.

La hausse des cotisations doit générer au profit du régime général, du FSV et des régimes non subventionnés, une recette supplémentaire de 4,4 milliards d'euros en 2020 et de 6,4 milliards d'euros en 2040.

Tous régimes de base confondus, l'impact des hausses de cotisations devrait atteindre 4,6 milliards d'euros en 2020 et 6,8 milliards d'euros en 2040.

b. Le décalage de six mois de la date de revalorisation des pensions

Depuis la loi du 21 août 2003, le régime général, les régimes alignés et les régimes de la fonction publique sont dotés d'un dispositif pérenne de revalorisation des pensions sur les prix, destiné à garantir le pouvoir d'achat des retraités⁽¹⁾. Étendu à l'ensemble des régimes par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, il fixe le coefficient annuel de revalorisation au 1^{er} avril de chaque année, selon l'évaluation prévisionnelle en moyenne des prix à la consommation hors tabac ; en cas d'écart entre la prévision et l'inflation effective, un ajustement est opéré lors de la revalorisation de l'année suivante.

L'article 4 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite prévoit de reporter du 1^{er} avril au 1^{er} octobre la date de la revalorisation des pensions. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et les pensions d'invalidité resteraient revalorisées chaque 1^{er} avril.

Ce décalage de six mois générera une économie de 600 millions d'euros pour les régimes non équilibrés dès 2014 (800 millions d'euros tous régimes confondus), et près du double l'année suivante (impact en année pleine).

(1) En pratique, les pensions suivent l'évolution des prix à la consommation (et non plus du salaire moyen) depuis 1989.

**IMPACT SUR LE SOLDE DES RÉGIMES DU REPORT DE LA REVALORISATION AU
1^{ER} OCTOBRE**

(en milliards d'euros constants 2011)

| | 2014 | 2020 | 2030 | 2040 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tous régimes de base (hors ASPA) | + 0,8 | + 1,9 | + 2,2 | + 2,6 |
| Tous régimes de base non équilibrés par subvention (hors ASPA) | + 0,6 | + 1,4 | + 1,7 | + 2,0 |

Impact en droits constatés.

Source : étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

c. L'inclusion des majorations de pensions des retraités ayant élevé trois enfants ou plus dans l'assiette de l'impôt sur le revenu

Les hommes et les femmes ayant élevé au moins trois enfants pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire bénéficient d'une majoration de pension de 10 % dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires. S'y ajoute pour la fonction publique et les régimes spéciaux une majoration de 5 % par enfant au-delà du troisième.

Étant proportionnelles au niveau des pensions et défiscalisées, ces majorations ont un effet anti-redistributif en fonction du revenu : elles s'élèvent à 800 euros en moyenne dans le dernier décile des pensions, et à quelques euros dans le premier. Elles contribuent par ailleurs à creuser les inégalités entre hommes et femmes puisque ces dernières touchent en moyenne une pension plus faible.

3 millions de ménages en bénéficient en 2011, pour un coût évalué dans l'étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite à 1,2 milliard d'euros en 2013.

La suppression de l'exonération fiscale de ces majorations représenterait un gain total évalué à 1,3 milliard d'euros en 2020 et 1,7 milliard d'euros en 2040.

Toutefois, la recette supplémentaire générée par cette mesure ne sera pas transférée à la sécurité sociale en 2014. L'exposé des motifs de l'article 39 du projet de loi de finances pour 2014 indique que l'équivalent de cette recette devrait être annuellement affecté à la sécurité sociale à partir de 2015.

2. La hausse de la durée de cotisation entre 2020 et 2035 permet d'assurer un équilibre pérenne, que doit garantir un pilotage renouvelé

a. Les perspectives démographiques

Le nombre de personnes fêtant chaque année leur soixantième anniversaire était de 600 000 début des années 2000 ; il est de 800 000 depuis 2006, et devrait rester élevé jusqu'en 2030.

L'espérance de vie à 60 ans est passée de 20 ans en 1980 à 25 ans en 2010 ; jusqu'en 2060, elle devrait augmenter d'une année tous les dix ans.

Au 1^{er} juillet 2012, le nombre de retraités du régime général était de 13 millions pour 17,7 millions de cotisants, soit un ratio démographique de 1,36 cotisant pour un retraité. Ce ratio s'est fortement dégradé depuis 20 ans, les effectifs de retraités progressant plus rapidement que le nombre de cotisants. Il sera de 1,5 en 2040, horizon auquel il devrait se stabiliser du fait de la disparition des classes nombreuses nées dans l'après-guerre, et de la natalité dynamique de la France (indicateur conjoncturel de natalité de 2 enfants par femme, contre 1,59 en moyenne dans les 27 pays de l'Union Européenne).

b. Un système structurellement déficitaire

Le solde de notre système de retraite est, pour de multiples raisons, fortement dépendant de facteurs externes, démographiques et économiques.

Aussi les prévisions du COR sont-elles déclinées selon trois scénarios et deux variantes, en fonction de la croissance, du taux de chômage et de la hausse du taux de productivité.

HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES DES PROJECTIONS DU COR

(en pourcentage)

| | | 2011-2020 | 2020-2030 | 2030-2040 | 2040-2050 | 2050-2060 |
|-------------------|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Scénario A | Taux de croissance du PIB Volume | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| | Taux de croissance de la productivité | 0,9 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| | Taux de chômage | 2020 7,3 | 2030 4,5 | 2040 4,5 | 2050 4,5 | 2060 4,5 |
| Scénario B | PIB volume | 1,6 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| | Productivité | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| | Chômage | 7,6 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Scénario C | PIB volume | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| | Productivité | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| | Chômage | 7,8 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 |

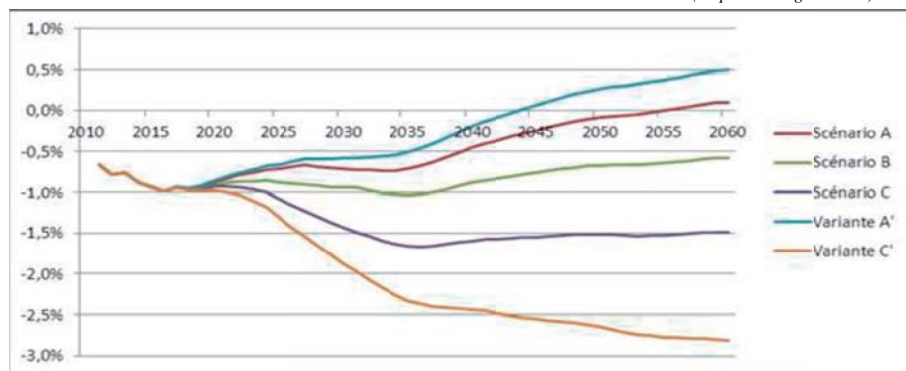
Source : Douzième rapport du COR, décembre 2012.

Dans les scénarios A et A', l'augmentation de la population en âge de travailler permettrait une hausse des ressources à partir de 2030. Le retour à l'équilibre se serait effectué en 2050 dans le scénario A, en 2040 dans le scénario A'.

Dans l'ensemble des autres scénarios, le solde resterait négatif : - 0,6 % du PIB dans le scénario B, - 1,5 % dans le scénario C, - 2,7 % dans le scénario C'.

PROJECTIONS DU SOLDE EN FONCTION DES SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

(en pourcentage du PIB)



Source : Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites, juin 2013.

Pour ces raisons, une hausse de la durée de cotisation est nécessaire.

Les projections présentées par le Gouvernement en appui du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite sont fondées sur le scénario B.

c. La hausse de la durée de cotisation garantit l'équilibre à long terme

L'article 2 du projet de loi précité prévoit une augmentation modérée et progressive de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein : il propose l'augmentation d'un trimestre tous les trois ans entre 2020 et 2035, avec une stabilisation à 43 annuités à partir de la génération 1973.

Cet allongement de la durée de cotisation concerne l'ensemble des régimes de retraite.

CALENDRIER DE LA HAUSSE DE LA DURÉE DE COTISATION.

| Génération | Durée taux plein en trimestres | Durée taux plein en annuités | Date de liquidation de la pension (à 62 ans) | |
|---------------|--------------------------------|------------------------------|--|---|
| 1956 | 166 | 41,5 | 2018 | Durée connue |
| 1957 | 166 | 41,5 | 2019 | Durée qui sera fixée dès 2013, par décret pris en application de la loi de 2003 |
| 1958 | 167 | 41,75 | 2020 | Durée d'assurance qu'il est proposé d'inscrire dans la loi de manière fixée à l'avance. |
| 1959 | 167 | 41,75 | 2021 | |
| 1960 | 167 | 41,75 | 2022 | |
| 1961 | 168 | 42 | 2023 | |
| 1962 | 168 | 42 | 2024 | |
| 1963 | 168 | 42 | 2025 | |
| 1964 | 169 | 42,25 | 2026 | |
| 1965 | 169 | 42,25 | 2027 | |
| 1966 | 169 | 42,25 | 2028 | |
| 1967 | 170 | 42,5 | 2029 | |
| 1968 | 170 | 42,5 | 2030 | |
| 1969 | 170 | 42,5 | 2031 | |
| 1970 | 171 | 42,75 | 2032 | |
| 1971 | 171 | 42,75 | 2033 | |
| 1972 | 171 | 42,75 | 2034 | |
| 1973 et après | 172 | 43 | 2035 | |

Source : Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

L'impact financier de cette mesure est présenté dans le tableau ci-après.

**IMPACT DE LA HAUSSE DE LA DURÉE DE COTISATION
SUR LE SOLDE DES RÉGIMES**

(en milliards d'euros 2011)

| | 2030 | 2040 |
|---|-------|--------|
| Tous régimes de base et complémentaires | + 5,4 | + 10,4 |
| Tous régimes de base non automatiquement équilibrés | + 2,7 | + 5,6 |

Source : Étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

Au-delà de 2035, la fin de la « bosse démographique » permet un retour spontané des régimes de retraite à l'équilibre.

d. Un pilotage revisité

Le comité de pilotage des régimes de retraite (dit Copilor) créé par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, chargé de « *veiller au respect des objectifs de système de retraite par répartition* » et de rendre chaque année un avis sur la situation financière des régimes de retraite, n'a pas rempli ses missions. Il n'a jamais rendu d'avis et ne s'est réuni qu'une fois en formation plénière (en 2011).

L'article 3 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite propose de le supprimer et de créer une nouvelle instance beaucoup plus resserrée : le « *comité de suivi des retraites* ».

Il sera indépendant et rattaché directement au Premier ministre. Ses membres, au nombre de cinq, seront nommés par décret pour 5 ans. Ils seront choisis pour leurs compétences et leur expérience en matière de retraites.

Un mécanisme innovant est proposé, comportant les trois étapes suivantes :

– un rapport annuel du COR sur la situation et les perspectives du système de retraite au regard de certains indicateurs ;

– un avis du Comité de suivi des retraites, éventuellement suivi de recommandations ;

– enfin, le cas échéant, une présentation du Gouvernement au Parlement des suites qu'il entend donner à ces recommandations.

Ainsi, le Comité de suivi est chargé de rendre un avis annuel sur l'adéquation du système de retraite à ses objectifs tels que définis par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Il établit aussi un examen annuel des écarts de pension entre hommes et femmes, ainsi que de l'évolution du pouvoir d'achat des retraités.

Si son avis conclut à un écart significatif entre objectifs et résultats, il doit proposer des recommandations afin d'assurer le respect des objectifs fixés par la loi pour le système de retraite.

Ces recommandations pourront porter sur la durée d'assurance (compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie), le taux de cotisations, le recours à d'autres ressources, ou l'utilisation du Fonds de réserve des retraites (FRR) dans le cas d'une dégradation économique conjoncturelle.

Au cas où la situation économique serait meilleure qu'attendue, le comité pourra proposer des mesures de solidarité.

Ces recommandations sont encadrées : le Comité ne pourra pas proposer d'augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse au-delà d'un certain plafond, ni conduire à diminuer le taux de remplacement en-dessous d'un certain plancher.

Les avis du comité seront rendus publics et s'adresseront à l'ensemble des institutions intéressant le système de retraite. Ils n'auront pas d'effet juridiquement contraignant pour le Gouvernement et le Parlement.

Le but d'un tel dispositif est de mettre un terme aux réformes par à-coups et de renforcer la confiance des assurés, notamment des jeunes générations, dans la capacité du système à satisfaire les objectifs qui lui sont assignés.

3. Une réforme structurelle qui vise à rendre le système plus juste

Le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite propose un certain nombre de mesures qui visent à corriger des situations inéquitables, ou bien à créer de nouveaux dispositifs de solidarité, comme le compte pénibilité.

a. La réelle prise en compte de la pénibilité

Alors que la réforme de 2010 avait mis en place un dispositif trompeur prenant en compte seulement l'invalidité résultant du travail, une réelle prise en compte de la pénibilité est aujourd'hui proposée.

Le projet de loi précité crée un compte personnel de prévention de la pénibilité qui permettra de cumuler des points tout au long de sa carrière. Chaque trimestre d'exposition donnera lieu à un point, ou deux en cas de poly-exposition. Les points accumulés pourront être utilisés à trois effets :

- le suivi d'une formation en vue d'une réorientation professionnelle ;
- le maintien d'une rémunération en cas de passage à temps partiel tout au long de la vie ;
- le bénéfice de trimestres de retraites.

Le coût de cette mesure est estimé à 500 millions d'euros en 2020 et 2,5 milliards d'euros en 2040, avec 18,2 % des actifs concernés. Le financement du dispositif reposera sur une contribution de l'ensemble des entreprises et une cotisation additionnelle demandée à celles dont les salariés sont exposés.

b. Les mesures en faveur des jeunes, des femmes, des carrières heurtées et des petites pensions

Un ensemble de mesures en faveur des jeunes, des femmes, des carrières heurtées et des petites pensions corrige des situations individuelles particulières au regard des droits à la retraite.

Les mesures en faveur des **petites pensions** consistent en :

– l’abaissement du seuil de validation d’un trimestre : un trimestre serait validé avec 150 heures de SMIC (au lieu de 200 heures actuellement) ; le reliquat de cotisations non utilisées pour valider un trimestre pourrait être reporté sur l’année suivante ;

– l’amélioration par décret du minimum contributif, le seuil d’écèlement passant à 1 120 euros au 1^{er} janvier 2014 (contre 1 028 euros actuellement).

Les mesures en faveur des **jeunes** consistent en :

– la prise en compte des périodes d’apprentissage au titre de la retraite. L’abattement de 11 points serait supprimé, et l’assiette forfaitaire des seules cotisations vieillesse serait remplacée par une assiette permettant de valider un nombre de trimestres correspondant à la durée du contrat, quelle que soit la rémunération du salarié ;

– une aide aux jeunes souhaitant racheter leurs périodes d’études post-bac : un tarif préférentiel de rachat de trimestres d’études sera ouvert aux jeunes entrant dans la vie active sous certaines conditions ;

– l’Assemblée nationale, en première lecture, a ajouté la possibilité pour les étudiants de demander la prise en compte par le régime général des périodes de stage, dans la limite de deux trimestres, moyennant le versement de cotisations très modiques.

Les **femmes** devraient bénéficier d’une meilleure prise en compte des trimestres d’interruption au titre du congé de maternité. À partir du 1^{er} janvier 2014 seront validés autant de trimestres que de périodes de 90 jours de congé maternité. Tous les trimestres de congé maternité seront par ailleurs réputés cotisés.

En outre, le projet de loi garantissant l’avenir et la justice du système de retraite prévoit de permettre aux conjoints collaborateurs de cotiser à l’assurance vieillesse volontaire en cas de divorce, de décès ou de départ à la retraite du chef d’entreprise ; ces conjoints collaborateurs étant dans leur immense majorité des femmes, cette mesure participe donc du renforcement des droits à pension de ces dernières.

Le Gouvernement prépare une réforme des majorations familiales, dans le but d’en améliorer l’efficacité dans la résorption des écarts de pensions entre femmes et hommes.

Enfin, le projet de loi propose en outre des mesures en faveur des **carrières heurtées** :

– la validation des périodes de formation professionnelle des chômeurs ;

– une meilleure prise en compte des accidents de carrière pour les assurés à carrière longue : à partir du 1^{er} janvier 2014, seront réputés cotisés deux trimestres de chômage supplémentaires et l’ensemble des trimestres de congé de maternité (dans la limite d’un par naissance).

c. Les mesures en faveur des personnes handicapées et de leurs aidants

Le projet de loi précité prévoit un élargissement de l’accès à la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés. Le projet de loi retiendrait désormais pour seul critère la reconnaissance du handicap celle d’un taux d’incapacité permanente de 50 %. La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), jugée complexe et peu revendiquée, tombe au profit d’un abaissement du taux d’incapacité minimal.

Par ailleurs, il propose une amélioration de l’accès à une pension à taux plein pour les assurés handicapés qui ne justifient pas de la durée d’assurance requise. La condition d’âge (65 ans) serait révisée à la baisse (62 ans) pour ceux justifiant d’un taux d’incapacité permanente d’au moins 50 %.

En outre, le projet de loi propose d’élargir le bénéfice de l’assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) aux aidants familiaux d’adultes lourdement handicapés ou de personnes âgées dépendantes en supprimant la condition de ressources ; il leur accorde également la même majoration de durée d’assurance, d’un trimestre par période de 30 mois, qu’aux aidants accompagnant les enfants lourdement handicapés ; il supprime enfin la condition de ressources imposée aux aidants familiaux pour bénéficier de la validation au titre de la retraite des périodes d’aide auprès d’une personne handicapée.

d. Les mesures en faveur des petites retraites des exploitants agricoles

Les mesures concernant le régime des non-salariés agricoles constituent un bloc équilibré, avec une dépense intégralement financée par la suppression de niches sociales bénéficiant au secteur agricole.

Ces mesures se déclinent comme suit :

– pour les chefs d’exploitation, la garantie d’une pension minimale de 75 % du SMIC pour une carrière complète ;

– l’attribution de droits aux conjoints et aides familiaux au titre des années antérieures à la création du régime complémentaire ; seront attribués gratuitement 66 points par année d’assurance aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux ayant été affiliés au moins 32,5 années au régime des non-salariés agricoles, qu’ils soient actifs ou retraités. Ces points supplémentaires porteront sur les années précédant l’affiliation obligatoire (1^{er} janvier 2011), pour un maximum de 17 annuités ;

– la suppression de la condition de durée pour bénéficier de la pension minimale ;

– l’extension du dispositif de « droits combinés » et de la réversion du régime complémentaire obligatoire (RCO).

Compte tenu de l’estimation du coût à long terme des « mesures de justice » proposées, l’impact de la réforme des retraites en cours d’examen sur l’ensemble des régimes obligatoires est présenté dans le tableau suivant.

IMPACT DE LA RÉFORME DES RETRAITES SUR L’ENSEMBLE DES RÉGIMES

(en milliards d’euros constants 2011)

| | 2014 | 2020 | 2030 | 2040 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Déficit de l’ensemble des régimes de retraite - projections du COR | - 17,7 | - 20,9 | - 26,1 | - 28,9 |
| Déficit après accord ARRCO - AGIRC de 2013 et révision des hypothèses économiques du programme de stabilité | - 19,1 | - 20,7 | - 24,2 | - 26,6 |
| Report de l’indexation au 1/10 | 0,8 | 1,9 | 2,2 | 2,6 |
| Fiscalisation des majorations de pension | 1,2 | 1,3 | 1,5 | 1,7 |
| Salariés : | | | | |
| Hausse des cotisations de 0,15 pt en 2014 et de 0,05 pt de 2015 à 2017 | 1,1 | 2,3 | 2,8 | 3,4 |
| Entreprises : | | | | |
| Hausse des cotisations de 0,15 pt en 2014 et de 0,05 pt de 2015 à 2017 | 1,1 | 2,3 | 2,8 | 3,4 |
| Économies de gestion des régimes | - | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Allongement de la durée d’assurance après 2020 | | 0,0 | 5,4 | 10,4 |
| Total des mesures de redressement à court et long terme | 4,1 | 8,1 | 15,0 | 21,6 |
| Mesures Jeunes, femmes, carrières heurtées et petites pensions | 0,0 | 0,0 | - 0,4 | - 1,3 |
| Mesures au profit des retraites agricoles | - 0,2 | - 0,2 | - 0,3 | - 0,3 |
| Mesure pénibilité | - | - 0,5 | - 2,0 | - 2,5 |
| Cotisation à la charge des entreprises exposant à la pénibilité | - | 0,5 | 0,5 | 0,8 |
| Financement mutualisé de la pénibilité (à déterminer) | | | | |
| Financement des mesures sur les retraites agricoles | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Total des mesures de justice (net des financements spécifiques) | 0,0 | 0,0 | - 1,9 | - 3,0 |
| Impact net de la réforme | 4,1 | 8,1 | 13,1 | 18,6 |
| Déficit de l’ensemble des régimes de retraite après réforme et avant équilibrage des régimes de l’État ou équilibrés par subvention | - 15,0 | - 12,7 | - 11,2 | - 7,9 |
| Déficit de l’ensemble des régimes (hors AGIRC ARRCO) après réforme et équilibrage des régimes de l’État ou équilibrés par subvention | - 5,1 | - 0,4 | 0,9 | 0 |
| Déficit de l’ensemble des régimes (y.c. AGIRC ARRCO) après réforme et équilibrage des régimes de l’État ou équilibrés par subvention | - 9,4 | - 4,8 | - 5,9 | - 5,8 |

Source : étude d’impact et rapport de M. Michel Issindou au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi garantissant l’avenir et la justice du système de retraite.

II. LES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL, DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE ET DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES EN 2014

A. LE REDRESSEMENT DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL NE SE POURSUIT EN 2014 QUE GRÂCE AUX MESURES DE LA RÉFORME EN COURS D'EXAMEN

Le solde de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) s'est élevé en 2012 à – 4,8 milliards d'euros (contre – 6 milliards d'euros en 2011), soit une amélioration de 1,2 milliard d'euros. Le déficit devrait se réduire à nouveau en 2013 pour atteindre 3,3 milliards d'euros, mais se creuserait à nouveau en 2014, atteignant 3,7 milliards d'euros en l'absence de nouvelles mesures.

Les mesures proposées dans le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, en cours d'examen, permettent toutefois de ramener à – 1,2 milliard d'euros le déficit en 2014.

1. Une réduction du déficit de la CNAV en 2012 et 2013

a. Des dépenses moins dynamiques en 2012 qui rebondiraient en 2013, sous l'effet de la montée en charge des réformes récentes

- *Prestations*

En 2012, les charges nettes de la CNAV ont augmenté moins rapidement qu'en 2011 (3,5 % contre 4 %), du fait d'un ralentissement de la hausse des prestations nettes (3,9 % contre 4,7 %). Ce ralentissement prend sa source dans le recul de l'âge légal de départ en retraite consécutif à la réforme de 2010, ainsi que dans la baisse des dépenses au titre de la retraite anticipée qui s'est poursuivie en 2012 en dépit de l'élargissement du dispositif, quoiqu'à un rythme moins soutenu (– 19,5 % contre – 27,2 %).

La plus forte revalorisation des pensions (2,1 % contre 1,8 %) a ainsi été compensée.

La situation devrait être inverse en 2013, l'accélération de la hausse des prestations nettes (+ 4,0 %) étant appelée à compenser la moindre revalorisation des pensions (+ 1,5 %).

Cette accélération s'expliquerait :

– par la montée en charge irrégulière de la réforme de 2010 en termes de flux de départs, l'année 2013 représentant un pic. En effet, le relèvement de l'âge légal de départ en retraite de cinq mois par génération à partir du 1^{er} juillet 2011 induirait des évolutions heurtées d'une année sur l'autre par rapport à une situation hors réforme. Les départs en retraite en 2013 concerneront les assurés nés entre mars et décembre 1952, soit 10/12^e d'un flux annuel, d'où le rebond des départs prévus cette année ;

– par le coût du dispositif de retraite anticipée. En effet, le décret du 2 juillet 2012 ayant supprimé la condition d'une durée validée égale à la durée taux plein majorée de 8 trimestres, et ayant assoupli la condition de début d'activité en la fixant à 20 ans au lieu de 18 précédemment, le nombre de départ devrait augmenter de 64 % par rapport à 2012 avec 138 000 départs prévus. Sur ces 138 000 départs, 60 000 seraient liés à l'élargissement intervenu en 2012. Au total, les dépenses de retraite anticipée augmenteraient fortement en 2013, pour s'établir à 1,4 milliard d'euros ; l'assouplissement des conditions d'accès induirait 0,4 milliard d'euros de prestations supplémentaires versées.

Ainsi, les prestations soutiendraient pour 3,7 points la croissance des charges nettes en 2013.

- *Transferts*

Les transferts de compensation généralisée vieillesse devraient passer de 4,7 milliards d'euros en 2012 à 5 milliards d'euros en 2013, contribuant ainsi à la hausse des charges en 2013 à une hauteur de 0,2 point. La baisse des effectifs de cotisants du Régime social des indépendants (RSI) à partir de 2012 expliquerait cette forte progression, puisqu'elle induit mécaniquement une hausse de la cotisation de référence versée par les régimes contributeurs tels que la CNAV.

- *Charges financières*

De 93 millions d'euros en 2011, les charges financières sont tombées à 13 millions d'euros en 2012 grâce à la réduction du déficit et à la reprise de la dette de la CNAV par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) intervenue en 2012 en application de la loi de financement pour 2011.

La faiblesse des taux d'intérêt et l'amélioration du solde de la CNAV en 2013 devraient permettre un résultat similaire en 2013.

b. Des recettes dynamiques en 2012 et 2013 du fait de nouvelles affectations fiscales

La progression de l'agrégat constitué par les cotisations nettes, les cotisations prises en charge par l'État et les recettes fiscales affectées à la compensation des exonérations s'est poursuivie en 2012, à + 2,6 %, quoiqu'en ralentissement par rapport à 2011 (+ 3,5 %).

Elle s'explique en grande partie par le dynamisme des cotisations nettes (+ 3,9 %), consécutif à l'augmentation, prévue par le décret du 2 juillet 2012, du taux de la cotisation vieillesse plafonnée de 0,2 point, à compter du 1^{er} novembre 2012. L'impact de cette mesure sur le régime général a été de 150 millions d'euros en 2012 et 900 millions d'euros en 2013.

Le ralentissement de l'augmentation de la masse salariale plafonnée constaté en 2012 (+ 2,6 % contre + 3,3 %) et 2013 (+ 1,3 %) a ainsi été compensé.

L'amélioration du solde de la CNAV est fortement imputable à l'augmentation des contributions sociales qui se sont élevées à 2,3 milliards d'euros en 2012, soit 1,2 milliard d'euros de recettes supplémentaires. Cette hausse s'explique d'une part par l'affectation d'une fraction du forfait social à la CNAV, d'autre part par la majoration du taux de prélèvement sur les revenus du capital à compter de juillet 2012, majoration décidée dans le cadre de la loi de finances rectificative d'août 2012. En 2013, le plein effet de ces mesures devrait générer 2,7 milliards d'euros supplémentaires, contribuant ainsi pour 2,5 points à la progression des recettes du régime.

Les prises en charge des cotisations par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre du chômage se sont élevées en 2012 à 10 milliards d'euros, contre 9,1 milliards d'euros en 2011, contribuant ainsi fortement à la progression générale de 10 % des prises en charge constatée entre ces deux années. Cette augmentation s'explique par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi inscrits au régime général (+ 5,1 %), et par la modification de la clé de répartition de cette catégorie d'actifs entre le régime général et les salariés agricoles.

Au total, l'évolution contra-cyclique des prises en charge au titre du chômage a permis d'atténuer l'effet de la dégradation économique sur le solde du régime, en contribuant pour un point à la croissance des produits nets.

Cette évolution devrait se poursuivre en 2013 avec l'augmentation continue des effectifs de chômeurs (+ 6,1 % et + 2,1 %) et la hausse de la cotisation forfaitaire (+ 2,3 % et + 2,1 %).

Enfin, depuis 2011, la CNAV bénéficie d'un transfert du FSV au titre de la prise en charge partielle du minimum contributif. Ce transfert a représenté 3,4 milliards d'euros en 2012 contre 3 milliards en 2011, expliquant pour partie la hausse du montant général des transferts du FSV à la CNAV (+ 6,3 %). En 2013, cette prise en charge resterait constante à 3,4 milliards d'euros. Associée au ralentissement des dépenses au titre du minimum vieillesse suite à la fin de la revalorisation exceptionnelle de 4,7 % par an entre 2007 et 2012, cette stagnation expliquerait l'infléchissement prévu des prises en charge de prestations en 2013 (+ 1,2 %).

2. La réforme en cours d'examen doit permettre le redressement des comptes du régime général dès 2014

Les mesures proposées dans le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, en cours d'examen, permettent de ramener à - 1,2 milliard d'euros le déficit du régime général en 2014, contre 3,7 milliards d'euros prévus par la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2013.

Deux mesures de recettes ont un impact sur les comptes de la CNAV en 2014 :

– le report du 1^{er} avril au 1^{er} octobre de la date de revalorisation des pensions ;

– l’augmentation des taux de cotisations dé plafonnées de 0,15 point pour chacune des parts salariale et employeur.

Ainsi, le présent projet de loi de financement prévoit 117,2 milliards d’euros de dépenses pour 116 milliards d’euros de recettes pour le régime général en 2014, soit un solde déficitaire de 1,2 milliard d’euros.

La réforme dans son ensemble doit permettre de ramener les comptes du régime général à l’équilibre dès 2016.

Le tableau suivant présente l’évolution prévisionnelle du solde du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse sur la période correspondant au programme de stabilité 2013-2017, compte tenu des mesures d’économies présentées dans le projet de loi garantissant l’avenir et la justice du système de retraite ainsi que dans le présent projet de loi de financement.

SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV

(en milliards d’euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2014 sans réforme | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|-------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
| CNAV | - 4,8 | - 3,3 | - 1,2 | - 3,7 | - 0,6 | 0,0 | 0,6 |
| FSV | - 4,1 | - 2,7 | - 3,2 | - 3,7 | - 3,0 | - 2,6 | - 1,9 |
| Total | - 8,9 | - 6 | - 4,4 | - 7,4 | - 3,6 | - 2,6 | - 1,3 |

Source : dossier de presse du PLFSS pour 2014.

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE CONNAÎT UNE AMÉLIORATION TEMPORAIRE EN 2013

Le FSV a pour mission d’assurer le financement des dépenses de retraite à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. Il compense à la CNAV certaines dépenses de prestations (minimum vieillesse et majorations de pensions pour enfants conjoints et à charge ⁽¹⁾) et acquitte les cotisations retraite des assurés au titre des périodes de chômage.

Depuis 2009, le FSV connaît un déficit important, qui s’explique par la conjoncture économique, à laquelle le FSV est très sensible, ainsi qu’au transfert de ses recettes à la CADES en 2009 (0,2 point de CSG) dans le cadre de la reprise de la dette.

(1) Pour lesquelles il reçoit une compensation de la branche famille.

En 2010, le besoin de financement du FSV s'élevait à 4,1 milliards d'euros. L'affectation de nouvelles recettes, notamment d'une fraction de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS), a permis d'améliorer ce solde à - 3,5 milliards d'euros en 2011.

Le FSV s'étant vu confier des missions nouvelles en 2011 (prise en charge du minimum contributif) le solde s'est cependant à nouveau dégradé en 2012, avec un déficit de 4,1 milliards d'euros. La dégradation aurait été plus conséquente sans un nouvel apport de recettes nouvelles.

Le déficit du fonds devrait se réduire fortement en 2013 à 2,7 milliards d'euros, du fait d'un moindre dynamisme des prises en charge de prestations et de la pleine montée en charge des recettes nouvelles qui lui sont affectées.

La loi de financement pour 2011 a prévu la reprise des dettes annuelles du FSV entre 2011 et 2017.

1. Après une dégradation en 2012, les comptes du FSV se redressent temporairement en 2013...

a. La progression rapide des prises en charge de cotisations en 2012 et 2013 serait partiellement compensée en 2013 par un moindre dynamisme des prises en charge de prestations

- *Les prises en charge de cotisations en progression en 2012 et 2013*

Les prises en charge de cotisations représentent 62 % des charges nettes du fonds en 2012, pour un montant de 11,6 milliards d'euros.

Sous l'effet de la dégradation économique, les cotisations prises en charge au titre du chômage ont fortement progressé (+ 8,9 % par rapport à 2011) pour s'élever à 10 milliards d'euros en 2012. Cette progression contribue à hauteur de 4,5 points à l'augmentation des charges nettes du fonds cette année.

Elle devrait se poursuivre en 2013 (+ 8,3 %). L'augmentation du nombre de chômeurs pris en compte (+ 6,1 %) et la hausse de la cotisation forfaitaire (+ 2,3 %) porteraient à 10,8 milliards d'euros les cotisations prises en charge au titre du chômage en 2013.

- *Le dynamisme des prises en charge de prestations observé en 2012 ne se poursuivrait pas en 2013*

Les prises en charge de prestations ont représenté 37 % du total des dépenses nettes du fonds en 2012 avec 7 milliards d'euros, contre 6,6 milliards d'euros en 2011. Elles devraient rester à un niveau proche en 2013.

Structurellement peu dynamiques du fait de la baisse tendancielle des effectifs de bénéficiaires, les prises en charge de prestations au titre du minimum

vieillesse ont cependant progressé de 2,2 % en 2012. Cette hausse est cependant exceptionnelle, car liée à la revalorisation de 25 % de ce minimum entre 2007 et 2012. Ce mouvement arrivant à son terme, les prises en charge au titre du minimum vieillesse devraient se réduire en 2013 pour stagner à 3 milliards d'euros.

La progression de 11,4 % des décaissements liés au financement d'une partie des dépenses versées au titre du minimum contributif, prise en charge par le FSV depuis 2011, avait contribué pour 2,3 points à la croissance des dépenses en 2012. Le montant pris en charge devrait rester constant en 2013 (3,9 milliards d'euros), ce qui contribuerait au ralentissement des charges.

b. Après avoir ralenti en 2012, les recettes du fonds rebondiraient fortement en 2013

En croissant de 4,4 % en 2012, la CSG a contribué pour 3 points à la progression des produits nets du fonds. En 2013, cette recette devrait progresser de 4,3 %, notamment du fait de l'augmentation de 0,036 point du taux de CSG affecté au FSV. Cette modification temporaire s'explique par l'affectation exceptionnelle au FSV pour 2013 de la nouvelle contribution de 0,15 point sur les pensions de retraite (dite « contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie »), prévue dans la loi de financement pour 2013 et destinée à financer la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le rendement pour le FSV devrait être de 400 millions d'euros en 2013.

La hausse du besoin de financement du Régime social des indépendants (RSI), dont les branches vieillesse et maladie sont équilibrées par une portion de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS), a conduit à réduire de moitié le montant de CSSS nette affectée au FSV entre 2011 et 2012. Ce montant resterait étroitement lié au besoin de financement du RSI en 2013. Les mesures en faveur des travailleurs indépendants décidées en loi de financement pour 2013, en réduisant le besoin de financement du RSI, devraient générer un surcroît de 600 millions d'euros de CSSS reçu par le FSV en 2013.

Enfin, de nouvelles recettes fiscales ont été affectées au FSV en 2011 dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 :

- une fraction de la taxe sur les salaires (16,7 %) ;
- la CSSS additionnelle ;
- une partie du forfait social ;
- une fraction de la redevance au titre de l'utilisation des fréquences (licence UMTS).

Par ailleurs, de nouvelles dispositions relatives à l'assujettissement des retraites « chapeau » ont permis d'accroître le rendement de ces prélèvements au profit du FSV.

Ces nouvelles recettes fiscales ont atténué la dégradation du solde du fonds en 2012.

La loi de finances rectificative d'août 2012 a majoré les recettes issues du forfait social de 700 millions d'euros pour le FSV. Leur plein effet générerait un surcroît de recettes d'un milliard d'euros en 2013, pour un total de 5,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 23 % par rapport à 2012.

2. ... et se dégradent à nouveau en 2014

Le FSV devrait enregistrer en 2014 un déficit de 3,2 milliards d'euros, contre 2,7 milliards d'euros en 2013, soit une détérioration de 0,5 milliard d'euros, comme le montre le tableau suivant.

TABLEAU D'ÉQUILIBRE DU FSV

(en milliards d'euros)

| 2013 | | | 2014 | | |
|------------------------|------------------------|-------|------------------------|------------------------|-------|
| Prévisions de recettes | Prévisions de dépenses | Solde | Prévisions de recettes | Prévisions de dépenses | Solde |
| 16,9 | 19,7 | - 2,7 | 17,2 | 20,4 | - 3,2 |

Source : PLFSS pour 2014.

L'évolution tendancielle des comptes pour 2014, telle que présentée par la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2013, prévoyait un déficit de 3,7 milliards d'euros, résultant d'une progression des charges du Fonds de 2,4 % pour une diminution nette de ses produits de 1,8 %. En effet, les mesures qui ont permis l'amélioration très nette de son solde pour 2013 ne se retrouvent pas en 2014 : le contrecoup des nouvelles affectations introduites en 2013 s'ajouterait en effet à une baisse du transfert de CSSS. Ainsi, la dégradation prévisionnelle du solde du RSI en 2014 devrait amoindrir nettement (- 42 %) la part du produit de CSSS affectée au Fonds. Par ailleurs, le Fonds connaîtrait également un fort ralentissement de ses recettes fiscales, contrecoup des nouvelles affectations introduites en 2013 : si celles-ci avaient bondi de plus de 23 % en 2013, principalement grâce à l'augmentation du forfait social, la progression ne serait plus que de 2,2 % en 2014.

Le présent projet de loi permettrait donc de ramener le déficit du FSV à 3,2 milliards d'euros en 2014, soit une amélioration de 0,5 milliard d'euros par rapport à l'évolution tendancielle de ses comptes. Celle-ci est principalement à mettre au compte de l'affectation au FSV du stock de CSSS antérieur à 2011, immobilisé sur le compte de dépôt du RSI, pour 800 millions d'euros en 2014, minorés pour 300 millions d'euros par l'effet de mesures prises dans le cadre de la

réforme des retraites. Le coût de la prise en charge des cotisations retraite des chômeurs, déjà accru par l'augmentation du taux de chômage, est mécaniquement augmenté par la hausse des taux de cotisations vieillesse opérée dans le cadre de la réforme des retraites en cours d'examen. Enfin, le FSV se voit confier la prise en charge du coût de la validation de trimestres pour les jeunes apprentis prévue par le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

C. LA RESTAURATION DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES DANS SA MISSION ORIGINELLE

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été instauré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Il avait pour mission de gérer les réserves financières destinées à soutenir les régimes de retraite à l'horizon 2020.

1. Les nouvelles missions du FRR

La réforme de 2010 a fait du FRR un instrument de financement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Depuis 2011, il lui verse chaque année 2,1 milliards d'euros. De plus, les abondements annuels perçus par le FRR (part du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital) sont directement affectés à cette caisse.

Le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite restaure le FRR dans sa mission originelle, le Comité de suivi des retraites créé par l'article 3 pouvant recommander le recours aux réserves du Fonds afin de corriger des écarts de nature conjoncturelle par rapport à la trajectoire de redressement financier.

Les engagements prévus par la loi de financement pour 2011 sont sanctuarisés, mais les réserves qui les excèdent pourront être affectées par une loi de financement de la sécurité sociale pour corriger des déséquilibres conjoncturels des régimes obligatoires ou du FSV.

2. La situation financière du FRR

Les actifs financiers du FRR s'élevaient à 36,6 milliards d'euros au 31 décembre 2012, déduction faite du transfert de 2,1 milliards d'euros en faveur de la CADES, soit une hausse de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2011.

Le portefeuille du FRR était composé pour 41,4 % d'actifs de performance, majoritairement des actions, et pour 58,6 % d'actifs obligataires de couverture, majoritairement des titres de fonds souverains.

La performance de la « poche de couverture » a augmenté en 2012 (10,1 % contre 4,5 % en 2011) grâce à une recherche de placements de qualité. Le

rendement de la « poche de performance » est lui aussi en hausse, à + 12,7 %, après une performance négative de – 5,9 % en 2011 ⁽¹⁾.

Ainsi, le FRR a dégagé un résultat financier de 1,35 milliard d'euros en 2012 contre 369 millions d'euros en 2011, les cessions des valeurs mobilières ayant donné lieu à des plus-values de 922 millions d'euros en 2012 contre 379 millions d'euros en 2011.

En revanche, en 2012 comme en 2011, les opérations de change ont dégagé une perte de 311 millions d'euros du fait de la tendance à la dépréciation de l'euro.

Au 31 juillet 2013, la valeur des actifs du FRR s'établit à 35,2 milliards d'euros, déduction faite du troisième versement de 2,1 milliards d'euros à la CADES, soit une baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à fin décembre 2012.

Le portefeuille est composé à 42,3 % d'actifs de performance et à 57,7 % d'actifs de couverture.

En raison de la conjoncture financière mondiale, la « poche de couverture » a enregistré une performance négative de – 0,5 %. La « poche de performance » connaît cependant une progression de 5,9 %. La performance annualisée du fonds depuis le 1^{er} janvier 2013 est donc de 2 %.

(1) La politique d'investissement engagée en décembre 2010 est fondée sur une nouvelle allocation stratégique. Le portefeuille est structuré en deux « poches » : une « poche de couverture » composée d'actifs obligataires pour un adossement partiel au passif, et une « poche de performance » visant un surcroît de rendement.

EXAMEN DES ARTICLES RELATIFS À L'ASSURANCE VIEILLESSE

La commission a procédé à l'examen des articles relatifs aux dépenses d'assurance vieillesse au cours de sa deuxième séance du mercredi 16 octobre 2013.

QUATRIÈME PARTIE DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR L'EXERCICE 2014

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse

Article 51

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2014

Le présent article fixe à 221 milliards d'euros l'objectif de dépenses de la branche vieillesse pour l'année 2014 (contre 218,6 milliards d'euros en 2013), dont 117,2 milliards d'euros pour le seul régime général (115,3 milliards d'euros en 2013).

Ainsi, par rapport à 2013, l'objectif de dépenses augmente de 1,1 % pour l'ensemble de la branche et de 1,6 % pour le régime général.

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

L'évolution des dépenses est fortement réduite par rapport à leur évolution tendancielle, grâce aux mesures de redressement financier de court terme prises dans le cadre du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de

retraite : augmentation des cotisations salariales et patronales et report de six mois de la date de revalorisation des pensions en 2014.

Ces évolutions des dépenses ne disent rien, cependant, de l'équilibre des régimes (concernant l'équilibre, se reporter à l'exposé général du présent rapport).

*

* *

La Commission adopte l'article sans modification.

Section 5

Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires

Article 61

(art. L. 135-2 du code de la sécurité sociale)

Fixation du transfert du fonds de solidarité vieillesse au titre du financement du minimum contributif pour 2014

Le régime général ainsi que les régimes alignés servent une prestation appelée minimum contributif, dont la finalité est de relever les pensions de base des assurés du secteur privé. Ceux-ci doivent justifier de la durée de cotisation tous régimes permettant de liquider une retraite à taux plein, ou bien se voir attribuer le taux plein au titre de l'âge (à 65 ans pour la génération 1950) ou de l'inaptitude (60 ans pour la génération 1950) et bénéficier d'une pension dont le montant est faible.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article 80), le minimum contributif est en outre majoré en faveur des assurés totalisant une durée de cotisation effective d'au moins 120 trimestres.

Depuis la loi de financement pour 2011, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) prend en charge une partie des dépenses engagées à ce titre par le régime général et les régimes alignés (c'est-à-dire pour les salariés agricoles et indépendants). Le principe de cette contribution est inscrit au 2° de l'article 135-2 du code de la sécurité sociale qui prévoit en effet qu'« *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* ».

Pour les exercices 2012 et 2013, le régime général a ainsi bénéficié de 3,4 milliards d'euros de transferts, le régime des salariés agricoles de 400 millions d'euros et le Régime social des indépendants de 100 millions d'euros.

Le présent article fixe les montants que le FSV devra transférer en 2014 au titre du minimum contributif. Il prévoit de reconduire les mêmes montants que pour 2013, à savoir 3,4 milliards d'euros pour le régime général, 400 millions d'euros pour le régime des salariés agricoles et 100 millions d'euros pour le Régime social des indépendants.

Le Gouvernement ayant annoncé son intention de relever le seuil d'écêtement du minimum contributif, le solde à la charge des régimes sera plus important en 2014.

*

* *

La Commission adopte l'article 61 sans modification.

Article 62

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* ».

Le présent article fixe les seules charges du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), compte tenu de la dissolution du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

Créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, le FSV est un établissement public de l'État à caractère administratif. Il est en charge du financement des avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. Il prend en charge la validation de trimestres d'assurance vieillesse au titre du chômage, et au titre des périodes d'arrêt maladie, de maternité, d'AT-MP et de l'invalidité ainsi que le financement du minimum vieillesse et des majorations de pensions. Depuis 2011, il concourt également au financement du minimum contributif, tel que mentionné à l'article 61 du projet de loi.

Le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ainsi que le présent projet de loi comportent des mesures permettant un accroissement direct des ressources du fonds.

Ainsi, le présent projet de loi prévoit le décaissement des réserves de contribution sociale de solidarité sur les sociétés (CSSS) antérieures à 2011. Ces recettes devraient se porter à 800 millions d'euros en 2014. En outre, **le FSV sera également affectataire, pour l'année 2014, de l'équivalent du produit de la contribution additionnelle de solidarité autonomie (CASA)** qui est versé à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Ce transfert est évalué à 650 millions d'euros par l'étude d'impact. L'affectation, qui prendra la forme d'une modification des taux de CSG affectés à la CNSA au profit du FSV, est prévue par l'article 15.

Au-delà, tel que prévu dans le cadre du projet de réforme des retraites, le FSV sera affectataire à compter de 2015 du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions des retraités ayant élevé au moins trois enfants. Cette mesure devrait générer 1,2 milliard d'euros de recettes au titre de l'impôt sur le revenu.

Outre la croissance mécanique de ses charges dans son périmètre d'intervention, le FSV assumera le coût de la mesure permettant aux jeunes apprentis de valider ses trimestres d'apprentissage. Le coût estimé est de 18 millions d'euros.

Au total, pour 2014, les charges du FSV sont évaluées à 20,4 milliards d'euros, en hausse de 0,7 milliard d'euros par rapport aux prévisions pour 2013 (19,7 milliards d'euros).

Cette croissance, relativement contenue, s'explique par la stabilité du besoin en ressources au titre du minimum contributif. Celui-ci reste au même niveau qu'en 2012 et 2013, à 3,9 milliards d'euros (*cf.* article 61). Elle tient compte en outre d'une progression moins dynamique des décaissements au titre du minimum vieillesse, liée à l'amélioration du niveau des pensions servies par le régime général et les régimes alignés ainsi qu'aux évolutions démographiques. En revanche, les charges prévisionnelles incluent le surcroît de dépenses résultant de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois qui, à l'inverse, génère un besoin de financement dynamique (+ 6,2 % attendus en 2014).

*

* *

La Commission adopte l'article 62 sans modification.