

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **financement de la sécurité sociale pour 2015**,*

Par M. Gérard ROCHE,
Sénateur,
Rapporteur.

Tome V :
Assurance vieillesse

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2252, 2298, 2303 et T.A. 414

Sénat : 78 et 84 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR POUR LA BRANCHE VIEILLESSE	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE QUI SE POURSUIT EN 2013 ET 2014 À UN RYTHME RELATIVEMENT SOUTENU.....	9
A. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2013 : DES DÉFICITS EN RÉDUCTION GRÂCE À L'APPORT DE RECETTES NOUVELLES.....	9
1. <i>Une baisse du déficit du régime général permise notamment par les hausses de cotisations du décret du 2 juillet 2012.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Les nouvelles recettes perçues par le FSV ont plus que compensé la hausse de ses charges provoquée par la montée du chômage.....</i>	<i>11</i>
B. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2014 : UN DÉFICIT QUI POURSUIT SON REcul GRÂCE AUX HAUSSES DE COTISATIONS DE LA RÉFORME DES RETRAITES ET À LA QUASI-ABSENCE DE REVALORISATION DES PENSIONS.....	12
1. <i>La diminution du déficit du régime général s'est poursuivie grâce aux hausses de cotisations et au décalage de la revalorisation des pensions prévus par la réforme des retraites de 2014.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Le déficit du FSV s'est creusé de nouveau, en raison de la hausse du chômage</i>	<i>13</i>
C. PREMIER BILAN DU DÉCRET DE 2012 ÉLARGISSANT LES POSSIBILITÉS DE DÉPART POUR CARRIÈRES LONGUES : 115 000 DÉPARTS AU 1^{ER} JUILLET 2014 POUR UN COÛT DE 631 MILLIONS D'EUROS EN 2014.....	14
II. UNE RÉDUCTION DES DÉFICITS QUI MARQUE LE PAS EN 2015, LA NECESSITE D'ENVISAGER UN NOUVEAU REcul DES BORNES D'ÂGE	16
A. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2015 : DES DÉFICITS QUI STAGNENT À UN NIVEAU PROCHE DE CELUI ATTEINT EN 2014	16
1. <i>La réduction du déficit du régime général d'assurance vieillesse devrait marquer le pas en 2015</i>	<i>16</i>
2. <i>Le déficit du FSV se résorberait légèrement en dépit de l'impact direct du Pacte de responsabilité et de solidarité sur ses recettes</i>	<i>17</i>
B. RAPPEL DES PRINCIPALES MESURES DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014 ET PREMIER BILAN DE SON APPLICATION.....	18
1. <i>Des mesures visant à améliorer la soutenabilité du système de retraite qui ne suffiront pas à garantir le retour à l'équilibre de la branche</i>	<i>18</i>
a) <i>Les mesures de hausses des recettes et de réduction des dépenses à court terme.....</i>	<i>18</i>
(1) <i>Des recettes nouvelles.....</i>	<i>18</i>
(a) <i>Les hausses de cotisations.....</i>	<i>18</i>
(b) <i>La fiscalisation de la majoration de pension</i>	<i>19</i>

(2) Le décalage de six mois dans le temps de la revalorisation de la pension de base.....	20
b) L'allongement de la durée de cotisation à partir de 2020	20
c) L'impact financier des mesures de la réforme de 2014 visant à améliorer la soutenabilité de notre système de retraite	22
2. <i>Des mesures visant à rendre le système de retraite plus juste</i>	23
a) Les mesures en faveur des personnes ayant connu une carrière heurtée	23
(1) Le passage de 200 à 150 heures Smic pour valider un trimestre de retraite.....	23
(2) L'élargissement de l'accès au dispositif de départs anticipés pour carrière longue déjà assoupli par la réforme des retraites de 2010 et par le décret du 2 juillet 2012.....	24
(3) La prise en compte de tous les trimestres de congé maternité.....	24
b) Le compte personnel de prévention de la pénibilité	24
(1) Un dispositif plutôt séduisant du point de vue intellectuel	24
(2) Des décrets d'application inspirés par la première mission de M. Michel de Virville.....	26
(3) Les inquiétudes sur le terrain et la nouvelle mission de M. Michel de Virville	27
c) L'impact des mesures de justice : un solde équilibré puis légèrement négatif aux horizons 2020, 2030 et 2040, selon le Gouvernement	28
3. <i>Des mesures visant à améliorer la gouvernance et la lisibilité du système de retraite qui vont dans le bon sens</i>	29
a) Le Comité de suivi des retraites a rendu son premier avis le 15 juillet 2014, fondé sur un rapport annuel du COR qui permettra aux pouvoirs publics de bénéficier d'une connaissance mieux actualisée de la situation du système de retraite	29
b) L'amélioration de l'information des usagers, une nécessité à laquelle pourra grandement contribuer la future Union des institutions et services de retraite.....	30
 C. LES PERSPECTIVES PLURINANNUELLES DU SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS APRÈS LA RÉFORME DE 2014 : LA NÉCESSITÉ D'UNE POURSUITE DU RELEVEMENT DES BORNES D'ÂGE	32
1. <i>A court terme, un retour à l'équilibre repoussé de 2016 à 2017 et qui ne concernera pas le FSV</i>	32
2. <i>Les perspectives de long terme du système français de retraites restent très préoccupantes en dépit des réformes de 2010 et de 2014 et rendent une nouvelle réforme fondée sur le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite indispensable</i>	34
a) Les perspectives du système de retraite restent très préoccupantes	34
(a) <i>Le niveau de la croissance, principale source d'incertitudes</i>	34
(b) <i>Le « papy-boom » et l'allongement de l'espérance de vie vont continuer à dégrader le ratio « cotisants / retraités ».</i>	34
(c) <i>La nécessité d'un nouveau relèvement des bornes d'âge</i>	36
 EXAMEN EN COMMISSION.....	37
• Audition de MM. Gérard RIVIÈRE, président du conseil d'administration, et Pierre MAYEUR, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)	37
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	47

Les observations du rapporteur pour la branche vieillesse

Après avoir atteint **un niveau sans précédent de 15 milliards d'euros en 2010**, le déficit de la branche vieillesse de la sécurité sociale (y compris FSV) a poursuivi sa réduction en 2013 et 2014 **grâce aux effets de la réforme des retraites de 2010 et des hausses de recettes qui lui ont été affectées**, puis à celles décidées depuis 2012.

Toutefois, en 2015, **la diminution du déficit marquerait le pas** et le retour à l'équilibre des régimes obligatoires de base serait **repoussé d'un an** en raison de prévisions de croissance revues à la baisse.

Plus préoccupant encore, **le Gouvernement semble avoir renoncé au retour à l'équilibre de la branche dans son ensemble**, puisque le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) demeure dans une situation de déficit structurel.

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a **amélioré la soutenabilité financière** de la branche vieillesse **en poursuivant l'allongement de la durée de cotisation requise pour la retraite à taux plein**.

Elle a souhaité permettre **une meilleure prise en compte de la pénibilité du travail**, à travers le « *compte personnel de prévention de la pénibilité* », dispositif qui suscite toutefois **beaucoup d'inquiétudes** et dont la **simplification devra se poursuivre**.

Néanmoins, elle apparaît encore **nettement insuffisante pour garantir durablement l'avenir de notre système de retraite par répartition** qui doit faire face au triple choc du « *papy-boom* », de l'allongement de l'espérance de vie et d'une crise économique exceptionnelle, dont l'effet sur la croissance potentielle de notre pays sera probablement durable.

C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que le Sénat se prononce en faveur d'un relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite au-delà du 1^{er} janvier 2017, avec l'ambition d'atteindre 64 ans en 2024.

Mesdames, Messieurs,

Cette année, la situation de la branche vieillesse de la sécurité sociale, et, plus largement, celle de notre système de retraite, **ne sont pas au cœur de l'actualité.**

Pourtant, la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a apporté **une réponse très insuffisante au lancinant problème de la soutenabilité financière de notre modèle de retraite par répartition.**

Confronté à la baisse du ratio *actifs cotisants / retraités* provoquée par **le départ à la retraite des générations du baby-boom** et, dans une moindre mesure, par **l'allongement de l'espérance de vie**, notre système de retraite a fait l'objet d'une première réforme en 1993 puis d'une deuxième, dix ans plus tard, en 2003. Malgré ces deux réformes, la branche vieillesse de la sécurité sociale est devenue déficitaire depuis 2005.

La crise économique qui a frappé notre pays à partir de 2008 a entraîné un creusement sans précédent du déficit de la branche vieillesse (y compris FSV), puisque celui-ci a atteint **15 milliards d'euros en 2010**. Pour faire face à cette situation exceptionnelle, le Parlement a adopté la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites qui a **relevé l'âge légal de départ à la retraite de 60 ans à 62 ans et l'âge du taux plein sans décote de 65 ans à 67 ans.**

Sous l'effet de ces mesures, mais aussi **de l'affectation année après année de recettes nouvelles dont le total atteindra 30 milliards d'euros en 2018**, la branche vieillesse a vu son déficit se réduire, passant de **15 milliards d'euros en 2010 à 11,3 milliards d'euros en 2011 puis 10,2 milliards d'euros en 2012 et 6,5 milliards d'euros en 2013.**

Prenant enfin - quoiqu'insuffisamment - conscience de la gravité de la situation, la nouvelle majorité issue des élections de 2012 a adopté la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Cette loi a eu un impact financier sur les comptes de la branche vieillesse dès 2014, notamment par le biais **des hausses de cotisations et du décalage de six mois de la revalorisation des pensions.** Le déficit de la branche vieillesse devrait ainsi poursuivre sa diminution et atteindre **5,4 milliards d'euros en 2014**. Néanmoins, sa réduction marquerait le pas en 2015 puisque le présent projet de loi prévoit que le déficit de la branche vieillesse ne diminuerait que d'1 milliard d'euros l'an prochain et atteindrait **4,2 milliards d'euros.**

Plus préoccupant, le retour à l'équilibre de la branche vieillesse semble désormais repoussé *sine die*.

Certes, le Gouvernement prévoit que le régime général serait en léger excédent en 2017 et que l'ensemble des régimes de base seraient à l'équilibre. Mais ces prévisions se fondent sur des hypothèses macroéconomiques que le Haut Conseil des finances publiques qualifie d'« *optimistes* » et **le Gouvernement semble avoir totalement renoncé à juguler le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qu'il évalue à 2,4 milliards d'euros en 2017, soit un niveau à peine inférieur à celui qui est annoncé pour 2015 !**

A plus long terme, la soutenabilité de notre système de retraite par répartition, qui dépend étroitement de la croissance économique, **n'est nullement garantie**, compte tenu de la gravité de la crise que traverse notre pays et dont les effets sur la croissance potentielle de notre économie sont difficiles à évaluer.

Comment assurer cette soutenabilité dans le contexte particulièrement difficile que connaît notre pays aujourd'hui ?

De nouvelles hausses de cotisations vieillesse nuiraient à la compétitivité de nos entreprises et à l'emploi, comme l'a enfin compris le Gouvernement, chargé de mettre en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité voulu par le Président de la République et adopté par le Parlement l'été dernier.

S'attaquer au niveau de vie et au pouvoir d'achat des retraités serait une erreur, car ils ont déjà subi une absence de revalorisation de leurs pensions en 2014, exception faite des retraités les plus modestes qui bénéficieront d'une petite prime exceptionnelle de 40 euros en début d'année prochaine et des allocataires du minimum vieillesse, dont le niveau a été porté à 800 euros le 1^{er} octobre dernier.

De nouvelles mesures de relèvement des bornes d'âge permettraient de résoudre une grande partie de nos difficultés. Leur effet très favorable sur les finances de la branche vieillesse, surtout à moyen et long terme, n'est plus à démontrer. Il paraît en outre légitime que l'allongement de l'espérance de vie, notamment en bonne santé, se répartisse à la fois entre une durée de vie active plus longue et un temps passé à la retraite plus long. Enfin, l'existence de dispositifs spécifiques permet de prendre en compte **les carrières longues** et la situation de nos compatriotes qui ont exercé **un travail pénible**.

En vertu de la réforme des retraites de 2010, l'âge légal est actuellement repoussé chaque année de 5 mois jusqu'au 1^{er} janvier 2017, où il sera de 62 ans pour la génération née en 1955. Selon votre rapporteur, il serait souhaitable de poursuivre ce relèvement progressif au-delà de cette date en prévoyant que **l'âge légal passerait à 62 ans et 5 mois en 2018, puis 62 ans et 10 mois en 2019, avec l'ambition de parvenir à 64 ans en 2024.**

I. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE QUI SE POURSUIT EN 2013 ET 2014 À UN RYTHME RELATIVEMENT SOUTENU

A. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2013 : DES DÉFICITS EN RÉDUCTION GRÂCE À L'APPORT DE RECETTES NOUVELLES

L'article 1^{er} du projet de loi porte sur l'approbation des tableaux d'équilibre de l'exercice 2013.

Après s'être creusé dans des proportions très importantes de 2007 à 2010, le déficit de la branche vieillesse a enregistré un recul en 2011 puis en 2012. Cette réduction s'est poursuivie en 2013 à **un rythme relativement soutenu**.

En effet, le déficit de l'ensemble de la branche vieillesse et du FSV s'est élevé à **6,5 milliards d'euros en 2013**, soit 3,7 milliards d'euros de moins qu'en 2012 et 4,8 milliards d'euros de moins qu'en 2011.

Figure n° 1 : Evolution des soldes de la branche vieillesse et du FSV de 2007 à 2014

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Régime général	- 3,9	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,6
Tous régimes de base	- 4,6	- 5,6	- 8,9	- 10,8	- 7,9	- 6,1	- 3,6	- 1,7
FSV	+ 0,2	+ 0,8	- 3,2	- 4,1	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,7
Total branche vieillesse	- 4,4	- 4,8	- 12,1	- 14,9	- 11,3	- 10,2	- 6,5	- 5,4

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

1. Une baisse du déficit du régime général permise notamment par les hausses de cotisations du décret du 2 juillet 2012

En 2013, le déficit de la branche vieillesse du régime général s'est élevé à **- 3,1 milliards d'euros**, contre - 4,8 milliards d'euros en 2012. Cette réduction du déficit s'explique avant tout par **l'affectation de recettes nouvelles à la branche**.

Selon le rapport de septembre 2014 de la commission des comptes de la sécurité sociale, **les recettes des cotisations sociales** ont en effet augmenté de **+ 5,4 %** en 2013, contre **+ 3,9 %** en 2012, grâce à l'effet en année pleine de la hausse du taux de cotisation salarié et employeur de 0,2 point entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2012 dans le cadre du financement de l'assouplissement de la retraite anticipée pour carrière longue, prévu par le décret du 2 juillet 2012.

En outre, la suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires à compter du 1^{er} septembre 2012 a augmenté mécaniquement le montant des cotisations versées à la branche vieillesse de **1,6 milliard d'euros** en 2013 (entraînant une diminution à due concurrence du montant des impôts et taxes affectés pour compenser ces exonérations).

La réduction du déficit de la Cnav s'explique également par les recettes nouvelles qui lui ont été affectées dans le cadre de la loi de finances rectificative (LFR) du 12 août 2012. La Cnav a notamment bénéficié de la hausse de 2 points du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, qui a représenté en 2013 un surcroît de recettes de **1,5 milliard d'euros**, ainsi que de celle du taux du forfait social de 8 % à 20 % qui lui a rapporté **1 milliard d'euros**.

Dans le même temps, les dépenses de la Cnav ont augmenté de **+ 3,9 % en 2013**, soit un rythme similaire celui de 2012, en dépit d'une moindre revalorisation des pensions.

Cette progression relativement forte des dépenses s'explique à la fois par **le caractère non linéaire des effets du recul de l'âge légal de départ en retraite** prévu par la réforme des retraites de 2010, qui a occasionné des flux de départs importants en 2013 (**686 000 liquidations** contre 569 000 en 2012, soit une hausse de **+ 20,5 %**), ainsi que par **une hausse de + 26,3 % des dépenses au titre des retraites anticipées pour carrières longues (elles ont atteint 1,5 milliard d'euros)** suite à l'élargissement de ce dispositif par la loi de 2010 et, surtout, par le décret du 2 juillet 2012, dont l'effet s'est fait pleinement sentir pour la première fois en 2013.

Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, la loi de 2010 a toutefois permis de dégager une économie de **2,1 milliards d'euros** en 2013 par rapport à un scénario tendanciel avant réforme.

2. Les nouvelles recettes perçues par le FSV ont plus que compensé la hausse de ses charges provoquée par la montée du chômage

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le Fonds de solidarité vieillesse est un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale et du ministère chargé du budget. Créé par la loi n°93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, il est chargé d'assurer au moyen des ressources fiscales qui lui sont affectées le refinancement des régimes d'assurance vieillesse pour la partie de leurs dépenses de retraites qui ont un caractère **non contributif** et relèvent de ce fait de la **solidarité nationale**.

Les principaux avantages de retraites refinancées par le FSV sont :

- les prestations du **minimum vieillesse**, pour 3,1 milliards d'euros en 2013 ;
- **les majorations de pension pour enfants ou pour conjoint à charge**, pour 4,6 milliards d'euros en 2013 ;
- les prises en charge de cotisations résultant de **la validation gratuite de trimestres correspondant à des périodes non travaillées**, pour un total de 12,5 milliards d'euros en 2013, dont 10,75 au titre du **chômage** ;
- la prise en charge d'une partie du **minimum contributif**, pour le régime général et les régimes alignés, pour 3,9 milliards d'euros en 2013.

La principale source ressource fiscale du FSV est la **CSG**, avec 10,6 milliards d'euros en 2013. Jusqu'en 2014, les 51 % restant provenaient de sources financières complémentaires telles qu'une dotation de la Cnaf à hauteur du montant des majorations pour enfants, des fractions de la taxe sur les salaires, du forfait social, le solde de la C3S et le produit de la C3S additionnelle, et des produits divers. A compter de 2015, la mise en place du Pacte de responsabilité et de solidarité apporte des modifications importantes à ce panier de recettes.

Alors que le déficit du FSV s'était creusé entre 2011 et 2012, passant de **- 3,4 milliards d'euros** à **- 4,1 milliards d'euros**, il s'est réduit en 2013 de près de 1,3 milliard d'euros pour atteindre **- 2,9 milliards d'euros**.

Cette réduction du déficit s'explique avant tout par **la hausse des recettes affectées au FSV**.

En 2013, le FSV a perçu **10,6 milliards d'euros de CSG**. Ce montant a augmenté de **5,3 %** par rapport à 2012 en raison de la hausse de la part de la CSG affectée au FSV. Une fraction de 0,036 point de CSG précédemment attribuée à la CNSA lui a en effet été transférée pour un montant de **0,4 milliard d'euros**. Ce transfert avait pour finalité de restituer au FSV l'équivalent du rendement, en 2013, de la contribution additionnelle de solidarité et d'autonomie (Casa) nouvellement créée par la LFSS pour 2013 afin de financer la loi autonomie alors prévue pour 2014.

En 2013, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et la C3S additionnelle ont apporté **2 milliards d'euros** au FSV, une recette en hausse de **+ 49,8 %** par rapport à 2012. Cette augmentation s'explique par la hausse des prélèvements sociaux sur les travailleurs indépendants décidée en LFSS pour 2013, qui a réduit le besoin de financement du RSI et a augmenté de **0,6 milliard d'euros** le montant de C3S affecté au FSV.

Mais le principal facteur de croissance des produits nets a été le forfait social. Le passage de 8 % à 20 % du taux de cette contribution, décidé en loi de finances rectificative pour 2012 a représenté un surcroît de recettes de **0,8 milliard d'euros**. Enfin, la taxe sur les salaires a elle aussi fait preuve de dynamisme.

L'affectation de ces nouvelles recettes a plus que compensé la hausse des prises en charge de cotisations au titre du chômage, qui a augmenté de **+ 7,4 %** en raison de la situation difficile de l'économie française pour représenter **10,749 milliards d'euros**. Ce dynamisme s'explique à la fois par une augmentation des effectifs de chômeurs de **+ 5,5 %** et par une hausse de **+ 2,3 %** de la cotisation forfaitaire.

Les prises en charge de prestations au titre du minimum vieillesse, structurellement peu dynamiques en raison de la baisse tendancielle des effectifs des bénéficiaires due à la hausse du niveau des pensions contributives, ont stagné à **3,1 milliards d'euros**.

B. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2014 : UN DÉFICIT QUI POURSUIT SON REcul GRÂCE AUX HAUSSES DE COTISATIONS DE LA RÉFORME DES RETRAITES ET À LA QUASI-ABSENCE DE REVALORISATION DES PENSIONS

L'article 5 du projet de loi rectifie les prévisions de recettes, les objectifs de dépenses et le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale, du régime général de la sécurité sociale ainsi que du FSV **pour l'année 2014**.

Le déficit de l'ensemble de la branche vieillesse et du FSV s'est élevé à **5,4 milliards d'euros** en 2014, soit **1,1 milliard d'euros** de moins qu'en 2013 et **4,8 milliards d'euros** de moins qu'en 2012.

1. La diminution du déficit du régime général s'est poursuivie grâce aux hausses de cotisations et au décalage de la revalorisation des pensions prévus par la réforme des retraites de 2014

En 2014, le déficit de la branche vieillesse du régime général a diminué, atteignant **- 1,6 milliard d'euros** contre **- 3,6 milliards d'euros** en 2013. Cette réduction du déficit s'explique avant tout par les premiers effets de la réforme des retraites de 2014.

En effet, la progression des recettes de la Cnav s'est poursuivie en 2014, notamment grâce **aux hausses de cotisations** prévues par le décret du 2 juillet 2012 (+ 0,1 point) et par le décret du 27 décembre 2013 (+ 0,3 point), qui devraient respectivement apporter **0,5 et 1,5 milliard d'euros** de recettes nouvelles. En outre, les recettes des contributions, impôts et taxes affectés devraient croître de **+ 2,5 %**.

En 2014, **le rythme de progression des dépenses a connu un net ralentissement avec + 1,9 % de croissance seulement**, notamment en raison d'une plus faible revalorisation des pensions qu'en 2013. Cette faible revalorisation s'explique :

- par **le décalage de six mois** (1^{er} octobre au lieu du 1^{er} avril) **de la date de revalorisation annuelle des pensions de retraite**, décidé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Ce décalage de six mois aurait permis de réaliser **500 millions d'euros** d'économies en 2014 ;

- par la faiblesse de l'inflation prévue pour 2014, qui a conduit à **un gel de fait des pensions**, hors un certain nombre de prestations telles que le minimum vieillesse.

En outre, le caractère irrégulier des flux de départs en retraite provoqué par le recul de l'âge légal de départ à la retraite décidé par la réforme de 2010 a entraîné un report des départs plus important qu'en 2013 (**659 000 liquidations de pension prévues en 2014**, soit une diminution de **- 3,9 %** par rapport à 2013). Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, la loi de 2010 permettrait de dégager une économie de **3,3 milliards d'euros** en 2014 par rapport à un scénario tendanciel avant réforme.

Ces réductions de dépenses sont venues compenser la hausse des dépenses de retraite anticipée qui ont généré **2 milliards d'euros de dépenses** en 2014 (dont **1,5 milliard d'euros** au titre des assouplissements de ce dispositif depuis 2010, qui ont permis le départ de **107 000 assurés**).

2. Le déficit du FSV s'est creusé de nouveau, en raison de la hausse du chômage

En 2014, **le déficit du FSV s'est de nouveau creusé de 800 millions d'euros pour atteindre - 3,7 milliards d'euros**.

Les prises en charge de cotisations au titre des périodes de chômage ont augmenté de **+ 5,5 %**. L'augmentation du nombre de chômeurs pris en compte (**+ 2 %** par rapport à 2013, soit 73 000 chômeurs supplémentaires) et la hausse de la cotisation forfaitaire de **+ 3,5 %** ont porté la dépense à **11,3 milliards d'euros** en 2014.

La recette de CSG a été de **10,959 milliards d'euros**, en hausse de **+ 3,6 %** par rapport à 2013.

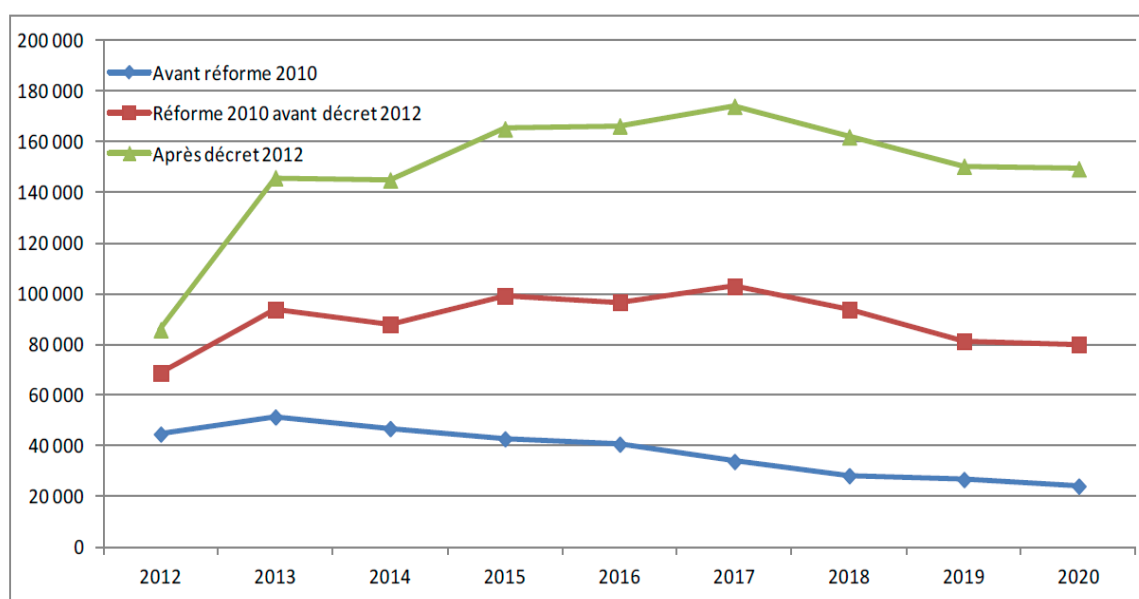
Le montant du forfait social serait de seulement **936 millions d'euros**. Le transfert d'une fraction de cet impôt à la Cnav, décidé dans la LFSS 2014, est du reste la principale raison de la très faible progression des recettes du FSV.

Les recettes de taxe sur les salaires seraient de **2,544 milliards d'euros** et viendraient représenter 19 % des recettes du FSV contre 16,1 % en 2013. Les recettes de C3S seraient de **1,239 milliard d'euros** et celles de C3S additionnelle de **1,023 milliard d'euros**.

Notons enfin que la loi de 2014 a confié au FSV dès 2014 une nouvelle prise en charge de cotisations relatives **aux périodes d'apprentissage**, pour un coût évalué à **18 millions d'euros**.

C. PREMIER BILAN DU DÉCRET DE 2012 ÉLARGISSANT LES POSSIBILITÉS DE DÉPART POUR CARRIÈRES LONGUES : 115 000 DÉPARTS AU 1^{ER} JUILLET 2014 POUR UN COÛT DE 631 MILLIONS D'EUROS EN 2014

Figure n° 2 : Nombre de départs en retraite anticipée pour carrière longue selon la législation entre 2008 et 2020



Source : Cnav

Le décret n° 2012-247 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse a permis à plusieurs dizaines de milliers d'assurés d'avancer la date de leur départ à la retraite en assouplissant les conditions pour un départ anticipé à 60 ans :

- la durée d'assurance cotisée requise est maintenant **celle du taux plein**, alors qu'elle était auparavant majorée de deux ans ;

- le dispositif est ouvert aux personnes qui ont commencé à travailler **avant 20 ans**, contre 18 ans auparavant ;

- **les aléas de carrière sont mieux pris en considération** car le nouveau dispositif ajoute aux quatre trimestres de service national et quatre trimestres de maladie, maternité, accidents du travail précédemment retenus **deux trimestres de périodes de chômage indemnisé** et **deux trimestres supplémentaires liés à la maternité**.

Au 1^{er} juillet 2014, le ministère des affaires sociales estimait que **115 000 personnes** avaient pu bénéficier d'un départ anticipé à la retraite grâce à ce décret depuis le 1^{er} novembre 2012, date de son entrée en vigueur.

Les départs anticipés ont notamment concerné le secteur de **l'industrie manufacturière** (30 % des bénéficiaires), celui de **la construction** (11 % des bénéficiaires) et **celui du commerce** (15 % des bénéficiaires), secteurs comptant traditionnellement de nombreux emplois non ou peu qualifiés. Le décret a également bénéficié **aux femmes**, qui représentaient **un tiers** de ses bénéficiaires en 2013.

Le surplus pour la seule Cnav de dépenses liées au décret du 2 juillet 2012 a été de **25 millions d'euros** en 2012, **355 millions d'euros** en 2013 et serait de **631 millions d'euros** en 2014. Il atteindrait **838 millions d'euros** en 2015 puis **1,017 milliard d'euros** en 2016 et **1,277 milliard d'euros** en 2017.

II. UNE RÉDUCTION DES DÉFICITS QUI MARQUE LE PAS EN 2015, LA NECESSITE D'ENVISAGER UN NOUVEAU REcul DES BORNES D'ÂGE

A. LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2015 : DES DÉFICITS QUI STAGNENT À UN NIVEAU PROCHE DE CELUI ATTEINT EN 2014

Selon les tableaux d'équilibre qui figurent aux articles 24 et 26 du PLFSS, **le déficit de l'ensemble des régimes de base de la branche vieillesse et du FSV atteindrait -4,2 milliards d'euros en 2015**, soit seulement 1,2 milliard d'euros de moins qu'en 2014.

1. La réduction du déficit du régime général d'assurance vieillesse devrait marquer le pas en 2015

Selon le tableau d'équilibre qui figure à l'article 25 du PLFSS, **le déficit de la branche vieillesse du régime général atteindrait -1,5 milliard d'euros en 2015**, soit une baisse très limitée de 100 millions d'euros seulement par rapport à 2014.

Les recettes s'élèveraient à **119,4 milliards d'euros**, soit une augmentation de **+ 3,7 %** par rapport à 2014. Si les recettes de cotisations sociales augmenteraient de **+ 2,7 %** - grâce notamment à la hausse de 0,1 % de cotisations patronales et de 0,1 % de cotisations salariales prévues par le décret de 2012 et la réforme de 2014 - les contributions, impôts et taxes affectés à la Cnav augmenteraient quant à eux de **+ 21,9 % pour compenser l'intégration financière du RSI prévu par la LFRSS d'août 2014**, qui contraindra la Cnav à lui verser chaque année un transfert d'équilibrage de **1,5 milliard d'euros**.

Les dépenses, autorisées par l'article 57 du projet de loi, représenteraient **120,9 milliards d'euros**, soit une hausse de **+ 3,6 %** par rapport à 2014.

Tout comme en 2014, la réforme des retraites de 2010 entraînerait un report des départs plus importants qu'en 2013 (**616 000 liquidations de pension prévues en 2015**, soit une baisse de **- 6,4 %** par rapport à 2013). Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, cette réforme permettrait de dégager une économie de **4 milliards d'euros en 2015** par rapport à un scénario tendanciel avant réforme.

Le décalage de six mois de la date de la revalorisation annuelle des pensions décidé par la loi du 20 janvier 2014 permettrait de réaliser **600 millions d'euros d'économies**. La faiblesse de l'inflation entraînerait en outre une faible revalorisation.

Afin d'éviter de trop pénaliser les titulaires de « *petites pensions* », à savoir les retraités qui perçoivent une pension totale inférieure à 1 200 euros, le Gouvernement a décidé d'instituer par décret **une prime annuelle exceptionnelle de 40 euros** en 2015 pour soutenir leur pouvoir d'achat et compenser l'absence de revalorisation de leur pension en 2014. Cette prime sera financée par le FSV.

Enfin, les dépenses de retraite anticipée augmenteraient pour atteindre **2,4 milliards d'euros** (dont **1,9 milliard d'euros** résultant des différents assouplissements de ce dispositif depuis 2010, qui devraient permettre le départ de **130 000 assurés**).

2. Le déficit du FSV se résorberait légèrement en dépit de l'impact direct du Pacte de responsabilité et de solidarité sur ses recettes

Selon le tableau d'équilibre qui figure à l'article 26 du PLFSS, le déficit du FSV atteindrait **- 2,9 milliards d'euros en 2015**, soit **800 millions d'euros de moins** qu'en 2014.

Les recettes s'élèveraient à **16,6 milliards d'euros**, soit une baisse de **- 1,6 %** par rapport à 2014.

La recette de CSG est estimée à **10,651 milliards d'euros** en 2015, soit une baisse de **- 2,8 %** par rapport à 2014.

Le forfait social, qui sera désormais consacré intégralement à la section 1 de fonctionnement courant du FSV, est évalué à **941 millions d'euros** en 2015, en hausse de **+ 0,5 %** par rapport à 2014.

L'article 21 du PLFSS, relatif à la compensation des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité, prévoit de faire bénéficier le FSV du produit de la fiscalisation des majorations de pensions pour enfants. Cet apport de recettes supplémentaires, qui s'élèverait à **1,2 milliard d'euros** en 2015, s'opérera au moyen d'un relèvement de la fraction de taxe sur les salaires attribuée au FSV de 19 à 28,5 % (ce taux avait déjà été relevé de 16,1 % à 19 % par l'article 15 de la LFSS pour 2014). Au total, le FSV percevrait **3,915 milliards d'euros** de taxe sur les salaires en 2015.

En ce qui concerne la C3S, le FSV recevait le solde de son produit disponible après affectation des sommes dues à la MSA et au RSI. Il percevait en outre l'intégralité de la C3S additionnelle. Le Pacte de responsabilité et de solidarité ayant prévu la disparition progressive de ces deux contributions, l'article 21 du PLFSS prévoit que le FSV sera attributaire de 14 % de leur rendement au cours de la phase de transition pendant laquelle leur assiette sera réduite. De la sorte, la recette de C3S et de C3S additionnelle dans son nouveau périmètre serait de **933 millions d'euros** en 2015. Le FSV bénéficiera d'une compensation de sa perte de recettes de 140 millions d'euros.

Les dépenses, autorisées par l'article 64 du projet de loi, représenteraient quant à elles **19,6 milliards d'euros**, soit une forte baisse de **- 4,9 %** par rapport à 2014.

Cette diminution serait principalement due à la baisse prévisionnelle des dépenses liée à la révision des modes de calcul du montant de la prise en charge des cotisations vieillesse des chômeurs. Ce transfert à la Cnav était en effet préalablement calibré sur la base d'une durée hebdomadaire de 39 heures et non de 35 heures, soit 2 028 heures par an contre 1 820 désormais. La cotisation forfaitaire baisserait ainsi de **- 8,3 %**, diminuant de **800 millions d'euros** le montant des cotisations prises en charge au titre du chômage qui atteindrait **10,5 milliards d'euros** malgré la hausse prévue de **+ 0,7 %** des effectifs de chômeurs.

L'article 5 du projet de loi prévoit de confier au FSV la prise en charge de **la prime annuelle exceptionnelle de 40 euros** pour les retraités dont la retraite est inférieure à 1 200 euros, ce qui représentera une charge de **240 millions d'euros**.

La revalorisation exceptionnelle du minimum vieillesse au 1^{er} octobre 2014 permettant au plafond d'atteindre **800 euros par mois pour une personne seule (soit 9 600 euros par an) et 1 242 euros pour un couple (soit 14 904 euros par an)** impliquerait un coût pour le FSV en 2015 limité à **51 millions d'euros**.

Notons enfin que la loi de 2014 a confié au FSV en 2015 une nouvelle prise en charge de cotisations relatives **aux périodes de stages de formation professionnelle** mentionnées à l'article L. 6342-3 du code du travail.

B. RAPPEL DES PRINCIPALES MESURES DE LA LOI DU 20 JANVIER 2014 ET PREMIER BILAN DE SON APPLICATION

1. Des mesures visant à améliorer la soutenabilité du système de retraite qui ne suffiront pas à garantir le retour à l'équilibre de la branche

La loi du 20 janvier 2014 a prévu **des mesures de court terme**, dont les effets se sont fait sentir, tant en recettes qu'en dépenses, dès 2014 et **des mesures de moyen et long termes** – via la hausse de la durée de cotisation –, dont les effets ne seront perceptibles qu'à compter de 2020.

a) Les mesures de hausses des recettes et de réduction des dépenses à court terme

Pour réduire rapidement le déficit de la branche vieillesse, la loi de réforme des retraites de 2014 et les lois financières pour 2014 ont mis à contribution **les actifs, les employeurs et les retraités**.

(1) Des recettes nouvelles

(a) Les hausses de cotisations

Après les hausses de cotisations prévues par le décret du 2 juillet 2012 pour financer l'élargissement du dispositif de départs à la retraite anticipés pour carrière longue, le décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 a

également prévu **des hausses de cotisations vieillesse à partir du 1^{er} janvier 2014 pour un total de 0,3 point pour les salariés et de 0,3 point pour les employeurs sur la période 2014-2017.**

En 2014, la cotisation salariale vieillesse a ainsi augmenté de **0,2 point** (0,05 point dans le cadre du décret de 2012 et 0,15 point dans le cadre du décret de 2013) et la cotisation employeur a augmenté de **0,2 point** également (là encore, 0,05 point dans le cadre du décret de 2012 et 0,15 point dans le cadre du décret de 2013).

Dans la fonction publique, la hausse de cotisation a été de **0,06 point** en 2014 et sera de **0,08 point** chaque année entre 2015 et 2017.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin 2014, ces hausses de taux ont rapporté **2 milliards d'euros** supplémentaires à la branche vieillesse en 2014.

Figure n° 3 : Les hausses de cotisations vieillesse prévues par le décret de 2012 et par la loi de 2014

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

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

(b) La fiscalisation de la majoration de pension

Les retraités, hommes ou femmes, qui ont élevé au moins trois enfants bénéficient d'une pension majorée de 10 %.

Jusqu'en 2014, cette majoration était exonérée de l'impôt sur le revenu. La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a décidé de la **soumettre pour la première fois à l'impôt sur le revenu.**

En 2014, cette mesure a rapporté **1,2 milliard d'euros à l'Etat.**

A compter de 2015, son produit sera affecté au FSV, *via* une hausse du taux de la taxe sur les salaires.

(2) Le décalage de six mois dans le temps de la revalorisation de la pension de base

Conformément aux dispositions de l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale, les pensions de retraite servies par les régimes de retraite de base sont revalorisées chaque année pour **tenir compte de l'inflation et préserver le pouvoir d'achat des retraités**.

Cette revalorisation est calculée en fonction de l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, prévue, pour l'année considérée, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. Un ajustement intervient l'année suivant une revalorisation si l'inflation prévue *ex ante*, sur laquelle est fondée la revalorisation, diffère de l'inflation constatée *ex post* : le coefficient de revalorisation est alors minoré ou majoré pour tenir compte de cette différence.

Alors que cette revalorisation intervenait jusqu'en 2013 au 1^{er} avril de chaque année, la loi du 20 janvier 2014 a décalé la date de revalorisation au 1^{er} octobre, soit **un décalage de six mois**. Cette mesure a représenté **500 millions d'euros d'économies** en 2014 et pourrait en représenter **600 millions d'euros** en 2015.

Il convient toutefois de noter que certaines pensions restent revalorisées au 1^{er} avril. Il s'agit :

- **des pensions d'invalidité**, en vertu de l'article L. 341-6 du code de la sécurité sociale ;
- **de l'allocation supplémentaire d'invalidité**, en vertu de l'article L. 816-2 du code de la sécurité sociale ;
- **des rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles**, en vertu de l'article L. 434-16 du code de la sécurité sociale ;
- **de l'allocation de solidarité aux personnes âgées-Aspa** (ou des anciennes prestations constitutives du minimum vieillesse qui continuent d'être versées), en vertu de l'article L. 816-2 du code de la sécurité sociale. L'Aspa a d'ailleurs été revalorisée à deux reprises en 2014, à la fois le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre où elle a atteint **800 euros pour une personne seule et 1 242 euros pour un couple**.

b) L'allongement de la durée de cotisation à partir de 2020

Afin de faire face à l'allongement continu de l'espérance de vie, la loi n° 2010-1330 de réforme des retraites puis la loi n° 2011-1906 de financement de la sécurité sociale pour 2012 ont modifié les bornes d'âge de la retraite pour l'ensemble des régimes de retraite :

- l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite est porté progressivement **de 60 ans en 2010 à 62 ans au 1^{er} janvier 2017**, en vertu de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale. Il est actuellement de 61 ans et 2 mois ;

Figure n° 4 : Age légal de départ à la retraite

Génération	Age légal de départ
Avant le 1 ^{er} juillet 1951	60 ans
A partir du 1 ^{er} juillet 1951	60 ans et 4 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1952	60 ans et 9 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1953	61 ans et 2 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1954	61 ans et 7 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1955	62 ans
Génération suivantes	62 ans

Source : Article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale

- l'âge d'obtention d'une retraite à taux plein (50 %), supérieur de cinq ans à l'âge légal, est relevé progressivement **de 65 ans à 67 ans**, en vertu de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

Figure n° 5 : Age d'obtention d'une retraite à taux plein

Génération	Age du taux plein
Avant le 1 ^{er} juillet 1951	65 ans
A partir du 1 ^{er} juillet 1951	65 ans et 4 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1952	65 ans et 9 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1953	66 ans et 2 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1954	66 ans et 7 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1955	67 ans
Génération suivantes	67 ans

Source : Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale

Ces deux mesures ne permettant pas à la branche vieillesse d'atteindre l'équilibre, notamment entre 2020 et 2035, l'article 2 de la loi du 20 janvier 2014 a décidé d'actionner un troisième paramètre et de faire évoluer progressivement la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein¹. Cette durée a été relevée pour les assurés nés entre 1958 et 1973 au rythme d'un trimestre tous les trois ans. Elle passera ainsi de **166 trimestres à 172 trimestres entre 2019 et 2035**, en vertu de l'article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale.

¹ La durée d'assurance était jusqu'alors fixée par décret, en application d'un mécanisme défini par la loi, fondé sur l'évolution respective de la durée d'activité et de la durée de retraite moyenne en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans. C'est ainsi le décret n° 2013-1155 du 13 décembre 2013 qui avait fixé à 166 trimestres pour les assurés nés en 1956 et 1957 la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, sans décote.

Figure n° 6 : Durée d'assurance requise pour le taux plein

Génération	Durée requise pour le taux plein en trimestres	Durée requise pour le taux plein en annuités	Date de la liquidation de la pension (à 62 ans)
1956 et 1957	166	41,5	2018 et 2019
1958, 1959 et 1960	167	41,75	2020, 2021 et 2022
1961, 1962 et 1963	168	42	2023, 2024 et 2025
1964, 1965 et 1966	169	42,25	2026, 2027 et 2028
1967, 1968 et 1969	170	42,5	2029, 2030 et 2031
1970, 1971 et 1972	171	42,75	2032, 2033 et 2034
A partir de 1973	172	43	A partir de 2035

Source : article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale

c) *L'impact financier des mesures de la réforme de 2014 visant à améliorer la soutenabilité de notre système de retraite*

Comme le montre le tableau ci-dessous, **l'impact financier total de l'ensemble des mesures prévues par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites atteindrait 3,2 milliards d'euros en 2014** (dont 2,7 milliards d'euros en recettes et 500 millions d'euros en économies) et **8 milliards d'euros en 2020** (dont 5,9 milliards en recettes et 2,1 milliards d'euros en économies). **L'impact de l'allongement de la durée d'assurance sur les finances de la branche vieillesse ne se fera sentir quant à lui qu'au-delà de 2020.** Même si ces mesures contribueront à réduire son déficit, votre rapporteur est convaincu qu'elles **ne suffiront pas à garantir un équilibre durable de la branche vieillesse, avant comme après 2020.**

Figure n° 7 : Impact des mesures de financement prévues par la réforme sur l'ensemble des régimes de retraite

(en milliards d'euros constants 2011)	2014	2020	2030	2040
Hausses de recettes ou baisses de dépenses	3,2	8	15,0	21,6
<i>Report de six mois de la revalorisation des pensions</i>	0,5	1,9	2,2	2,6
<i>Fiscalisation des majorations de pensions (PLF 2014)</i>	1,2	1,3	1,5	1,7
<i>Hausse des cotisations salariales de 0,15 point en 2014 et de 0,05 point de 2015 à 2017</i>	0,75	2,3	2,8	3,4
<i>Hausse des cotisations employeurs de 0,15 point en 2014 et de 0,05 point de 2015 à 2017</i>	0,75	2,3	2,8	3,4
<i>Economies de gestion des caisses</i>		0,2	0,3	0,3
Allongement de la durée d'assurance après 2020		0,0	5,4	10,4

Source : Etude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites actualisée pour les données 2014

2. Des mesures visant à rendre le système de retraite plus juste

a) Les mesures en faveur des personnes ayant connu une carrière heurtée

La loi de 2014 entendait rendre le système de retraite **plus juste** en adoptant une série de mesures en faveur des personnes qui ont connu **des parcours professionnels morcelés, marqués par la précarité** ou bien encore par **la pénibilité du travail**.

La plupart des décrets d'application de ces mesures ont été publiés, notamment **le décret portant sur le passage de 200 à 150 heures Smic pour valider un trimestre de retraite**, celui élargissant de nouveau l'accès au dispositif de départs anticipés pour carrière longue et **celui sur la prise en compte de tous les trimestres de maternité**, que votre rapporteur souhaite plus particulièrement évoquer.

(1) Le passage de 200 à 150 heures Smic pour valider un trimestre de retraite

Alors qu'avant la réforme, il était nécessaire d'avoir cotisé sur un salaire égal à **200 fois le Smic horaire** pour valider un trimestre d'assurance vieillesse, le décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations, pris en application de la loi, a ramené ce minimum à **150 fois le Smic horaire**, ce qui devrait permettre aux assurés percevant de faibles rémunérations ou à faible quotité de travail (temps partiel, CDD, *interim*) d'acquérir davantage de trimestres.

Cette mesure devrait profiter principalement **aux jeunes** (selon le ministère des affaires sociales, 15 % des jeunes actifs nés après 1982 gagneraient 5 trimestres d'assurance vieillesse en fin de carrière grâce à elle), **aux femmes** et **aux conjoints de travailleurs indépendants** (qui sont plus de 100 000).

Inversement, la loi a instauré un plafond mensuel de cotisation fixé par le décret à 1,5 fois le Smic et qui vise à **empêcher qu'un assuré percevant des revenus élevés puisse valider quatre trimestres en seulement quelques mois d'activité**.

De plus, par dérogation au principe d'acquisition des trimestres au titre de l'année civile au cours de laquelle ces périodes d'assurance ont été acquises, lorsque moins de quatre trimestres sont validés sur une année, les cotisations non utilisées pour la validation d'un trimestre pourront être **reportées sur l'année suivante ou sur la précédente**, si ces années comptent également moins de quatre trimestres validés. Ce report n'est possible qu'entre deux années successives.

- (2) L'élargissement de l'accès au dispositif de départs anticipés pour carrière longue déjà assoupli par la réforme des retraites de 2010 et par le décret du 2 juillet 2012

En vertu du décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « *carrières longues* », seront réputés cotisés pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue **deux trimestres supplémentaires au titre du chômage indemnisé, deux trimestres au titre des périodes d'invalidité, tous les trimestres de majoration de durée d'assurance attribués au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité et tous les trimestres de congé maternité.**

- (3) La prise en compte de tous les trimestres de congé maternité

Le décret n° 2014-566 du 30 mai 2014 relatif à la prise en compte des périodes de perception des indemnités journalières d'assurance maternité pour la détermination des périodes d'assurance vieillesse prévoit que **tous les trimestres de congé maternité ou de congé d'adoption** (soit 90 jours d'indemnités journalières) **permettront de valider un trimestre d'assurance vieillesse**, alors que les femmes qui prenaient un congé de maternité de six mois et plus à partir de leur troisième enfant ou en cas de naissance multiple ne bénéficiaient que d'un seul trimestre. Le premier trimestre restera acquis même si le congé maternité ou d'adoption a duré moins de 90 jours.

b) Le compte personnel de prévention de la pénibilité

- (1) Un dispositif plutôt séduisant du point de vue intellectuel

Les salariés qui exercent un métier pénible sont susceptibles de parvenir à l'âge de la retraite dans **des conditions physiques dégradées** et de **subir une réduction notable de leur espérance de vie** par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles.

Alors que la réforme des retraites de 2010 avait envisagé la pénibilité uniquement sous l'angle de l'usure physique médicalement constatée et n'avait bénéficié qu'à un faible nombre de personnes (environ 2 000 par an), la loi du 20 janvier 2014 a créé un dispositif original, le « *compte personnel de prévention de la pénibilité* », qui vise à la fois à **prévenir et réduire les situations de travail pénible** et à **prévoir des mécanismes de compensation.**

Ce dispositif est ouvert aux salariés des employeurs de droit privé¹, ainsi qu'au personnel des personnes publiques employé dans des conditions de droit privé qui sont exposés au-delà d'un certain seuil à un ou plusieurs facteurs de pénibilité, **après prise en compte des mesures de protection individuelle** (casques de protection auditive, appareils de protection respiratoire) **ou collective** (isolation sonore, engins de levage mécanique) **dont ils peuvent bénéficier.** Les différents facteurs de pénibilité concernés sont ceux qui figurent à l'article D. 4121-5 du code du travail et qui sont le fruit de la négociation collective entre les partenaires sociaux en 2008.

¹ Toutes les formes de contrat de travail sont concernées : CDI, CDD, interim, emplois saisonniers, temps partiel, contrats aidés.

Les dix facteurs de pénibilité de l'article D. 4121-5 du code du travailAu titre des contraintes physiques marquées

- a) Les manutentions manuelles de charges
- b) Les postures pénibles (positions forcées des articulations)
- c) Les vibrations mécaniques

Au titre de l'environnement physique agressif

- a) Les agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées
- b) Les activités exercées en milieu hyperbare
- c) Les températures extrêmes
- d) Le bruit

Au titre de certains rythmes de travail

- a) Le travail de nuit
- b) Le travail en équipes successives alternantes
- c) Le travail répétitif (répétition d'un même geste, à une cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération à la pièce, avec un temps de cycle défini)

Les salariés qui dépassent les seuils de pénibilité fixés par décret pour l'un ou plusieurs des facteurs listés ci-dessus **accumulent des points** sur leur « *compte pénibilité* », géré par la Cnav et les Carsat. Ils pourront choisir d'utiliser ces points pour financer :

- tout ou partie des frais **d'une action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé à des facteurs de pénibilité**. Un point ouvrira droit à 25 heures de formation, à laquelle les 20 premiers points acquis devront être consacrés ;

- leur complément de rémunération et le versement des cotisations et contributions sociales légales et conventionnelles équivalent à un temps plein s'ils décident de **travailler à temps partiel**. 10 points permettront de compenser trois mois de travail à mi-temps ;

- à partir de 55 ans, **le rachat de trimestres de majoration de leur durée d'assurance vieillesse** (8 trimestres, soit 2 ans, au maximum) et **un départ à la retraite avant l'âge légal d'ouverture des droits**. 10 points permettront de racheter un trimestre.

Les dépenses que va occasionner ce dispositif seront prises en charge par **un fonds**, financé par des cotisations des employeurs comprenant :

- **une cotisation de base** égale à **0,01 %** des rémunérations des salariés qui entrent dans le champ d'application du « *compte pénibilité* » et qui s'appliquera uniquement à partir de 2017 ;

- en cas d'exposition d'au moins un salarié à la pénibilité, à **une cotisation additionnelle** égale à **0,1 %** des rémunérations des salariés exposés à un travail pénible pour les années 2015 et 2016 puis **0,2 %** à partir de 2017. Cette cotisation est **doublée** pour les salariés exposés à plusieurs facteurs de pénibilité (soit respectivement **0,2 %** et **0,4 %**).

L'employeur devra consigner pour chaque travailleur dans **une fiche de prévention des expositions** communiquée au service de santé au travail les conditions de pénibilité résultant des facteurs auxquels le travailleur est exposé, la période au cours de laquelle cette exposition est survenue ainsi que les mesures de prévention qu'il a mises en œuvre pour faire disparaître ou réduire l'exposition à ces facteurs durant cette période.

(2) Des décrets d'application inspirés par la première mission de M. Michel de Virville

Les décrets précisant les modalités de mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité par les entreprises et ses modalités de gestion par la Cnav **ont été publiés au Journal officiel du 10 octobre dernier**. Ils s'inspirent directement **des recommandations formulées par M. Michel de Virville**, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur des ressources humaines de Renault, que le Gouvernement avait chargé d'une mission de concertation avec les partenaires sociaux et que votre rapporteur a auditionné dans le cadre de la préparation du présent projet de loi.

Quatre facteurs de pénibilité seront pris en compte dès le 1^{er} janvier 2015 : le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif et le risque hyperbare.

Suite à une décision du Premier ministre, les six autres facteurs de pénibilité, plus difficiles à appliquer, ne seront pris en compte **qu'au 1^{er} janvier 2016**.

En vertu du décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014, chacun des dix facteurs de pénibilité s'est vu affecter un ou plusieurs seuils d'exposition qui portent à la fois sur **une intensité** et sur **une durée minimale**. Ces seuils ont été ainsi déterminés :

- pour les contraintes physiques marquées

FACTEUR DE RISQUES PROFESSIONNELS	SEUIL		
	Action ou situation	Intensité minimale	Durée minimale
a) Manutentions manuelles de charges définies à l'article R. 4541-2	Lever ou porter	Charge unitaire de 15 kilogrammes	600 heures par an
	Pousser ou tirer	Charge unitaire de 250 kilogrammes	
	Déplacement du travailleur avec la charge ou prise de la charge au sol ou à une hauteur située au-dessus des épaules	Charge unitaire de 10 kilogrammes	
	Cumul de manutentions de charges	7,5 tonnes cumulées par jour	120 jours par an
b) Postures pénibles définies comme positions forcées des articulations	Maintien des bras en l'air à une hauteur située au dessus des épaules ou positions accroupies ou à genoux ou positions du torse en torsion à 30 degrés ou positions du torse fléchi à 45 degrés		900 heures par an
c) Vibrations mécaniques mentionnées à l'article R. 4441-1	Vibrations transmises aux mains et aux bras	Valeur d'exposition rapportée à une période de référence de 8 heures de 2,5 m/s ²	450 heures par an
	Vibrations transmises à l'ensemble du corps	Valeur d'exposition rapportée à une période de référence de 8 heures de 0,5 m/s ²	

- pour l'environnement physique agressif

FACTEUR DE RISQUES PROFESSIONNELS	SEUIL		
	Action ou situation	Intensité minimale	Durée minimale
a) Agents chimiques dangereux mentionnés aux articles R. 4412-3 et R. 4412-60, y compris les poussières et les fumées	Exposition à un agent chimique dangereux relevant d'une ou plusieurs classes ou catégories de danger définies à l'annexe I du règlement (CE) n° 1272/2008 et figurant dans un arrêté du ministre chargé du travail	Le seuil est déterminé, pour chacun des agents chimiques dangereux, par application d'une grille d'évaluation prenant en compte le type de pénétration, la classe d'émission ou de contact de l'agent chimique concerné, le procédé d'utilisation ou de fabrication, les mesures de protection collective ou individuelle mises en œuvre et la durée d'exposition, qui est définie par arrêté du ministre chargé du travail et du ministre chargé de la santé	
b) Activités exercées en milieu hyperbare définies à l'article R. 4461-1	Interventions ou travaux	1 200 hectopascals	60 interventions ou travaux par an
c) Températures extrêmes	Température inférieure ou égale à 5 degrés Celsius ou au moins égale à 30 degrés Celsius		900 heures par an
d) Bruit mentionné à l'article R. 4431-1	Niveau d'exposition au bruit rapporté à une période de référence de huit heures d'au moins 80 décibels (A)		600 heures par an
	Exposition à un niveau de pression acoustique de crête au moins égal à 135 décibels (C)		120 fois par an

- pour certains rythmes de travail

FACTEUR DE RISQUES PROFESSIONNELS	SEUIL		
	Action ou situation	Intensité minimale	Durée minimale
a) Travail de nuit dans les conditions fixées aux articles L. 3122-29 à L. 3122-31	Une heure de travail entre 24 heures et 5 heures		120 nuits par an
b) Travail en équipes successives alternantes	Travail en équipes successives alternantes impliquant au minimum une heure de travail entre 24 heures et 5 heures		50 nuits par an
c) Travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte, imposée ou non par le déplacement automatique d'une pièce ou par la rémunération à la pièce, avec un temps de cycle défini	Temps de cycle inférieur ou égal à 1 minute		900 heures par an
	30 actions techniques ou plus par minute avec un temps de cycle supérieur à 1 minute		

Afin de **simplifier au maximum les démarches des entreprises**, le décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 prévoit que l'évaluation du caractère pénible du travail du salarié par l'employeur sera :

- appréciée **une seule fois par an**. L'exposition individuelle du salarié sera estimée **en moyenne sur l'année** au regard **des conditions de travail habituelles** caractérisant le poste qu'il occupe ;

- déclarée **via le logiciel de paie**. L'employeur déclarera les facteurs de pénibilité auxquels ont été exposés chacun de ses salariés dans le cadre de **la déclaration annuelle des données sociales (DADS)**, en conformité avec les informations consignées dans **la fiche de prévention des expositions**.

(3) Les inquiétudes sur le terrain et la nouvelle mission de M. Michel de Virville

Le compte personnel de prévention de la pénibilité suscite sur le terrain **une inquiétude considérable**, notamment chez les artisans et chez les patrons de TPE et de PME.

De fait, ce dispositif ambitieux sera mis en place dans un contexte économique très difficile pour nos entreprises, qui ont déjà le sentiment que l'empilement des normes nuit à leur compétitivité en engendrant un « *coût administratif* » **qu'elles peinent de plus en plus à supporter.**

Prenant conscience de ces craintes, le Gouvernement a chargé M. de Virville d'une nouvelle mission qui consistera à **encourager les branches professionnelles à mettre en place des référentiels** permettant d'identifier le caractère pénible ou non des tâches effectuées par leurs salariés et, plus largement, à **accompagner la mise en œuvre des quatre premiers facteurs de pénibilité et à préparer celle des six autres facteurs.**

M. de Virville devra livrer un point d'étape à l'été 2015 qui permettra d'apporter, en concertation avec les partenaires sociaux, les adaptations éventuellement nécessaires concernant les seuils, leur mesure et le bon fonctionnement de l'ensemble des paramètres du « *compte pénibilité* ». **Cette deuxième mission devrait être de nature à apaiser un certain nombre de tensions.**

Par ailleurs la Cnav, comme l'a précisé son directeur devant votre commission, affectera dès 2015 **172 postes** à la gestion du « *compte pénibilité* » des salariés et a d'ores et déjà mis en place **un numéro vert (le 3682) et un site Internet (www.preventionpenibilite.fr)** pour améliorer l'information des employeurs comme des salariés.

Enfin, le Président de la République, lors de son intervention télévisée du 6 novembre 2014, a annoncé qu'un parlementaire et un chef d'entreprise seraient chargés **d'une mission visant à « simplifier au maximum » l'application de ce dispositif.**

Votre rapporteur considère que, si d'ici le 1^{er} janvier 2016, date prévue pour l'entrée en vigueur des six autres facteurs de pénibilité, les inquiétudes des employeurs demeureraient toujours aussi vives, **le Parlement devrait prendre en compte leurs revendications et remettre ce dispositif sur le métier.**

c) L'impact des mesures de justice : un solde équilibré puis légèrement négatif aux horizons 2020, 2030 et 2040, selon le Gouvernement

Selon l'étude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, le solde financier de l'ensemble des mesures de justice prévu par la loi du 20 janvier 2014 devrait être **équilibré puis légèrement négatif** aux horizons 2020, 2030 et 2040. Relevons toutefois qu'en plus de provoquer un creusement, certes limité, du déficit, ces mesures seront notamment financées par de **nouvelles hausses des cotisations versées par les employeurs et alourdiront le coût du travail. Ce type de hausses de cotisations devra donc être évité au maximum à l'avenir.**

Figure n° 8 : Impact financier des mesures d'équité prévues par la loi du 20 janvier 2014

(en milliards d'euros constants 2011)	2014	2020	2030	2040
Coût total des mesures d'équité avant prise en compte de la cotisation à la charge des entreprises (pénibilité) et autofinancement des mesures d'agricoles, dont :	- 0,2	- 0,7	- 2,7	- 4,1
<i>Mesures de prise en compte de la pénibilité</i>	0,0	- 0,5	- 2,0	- 2,5
<i>Mesures en faveur des jeunes, des femmes, des carrières heurtées et des petites pensions</i>	0,0	0,0	- 0,4	- 1,3
<i>Mesures en faveur des retraites agricoles</i>	- 0,2	- 0,2	- 0,3	- 0,3
Total des mesures d'équité après prise en compte de la cotisation à la charge des entreprises (pénibilité) et autofinancement des mesures d'agricoles, dont :	0,0	0,0	- 2,4	- 2,7
<i>Cotisation à la charge des entreprises exposant à la pénibilité</i>		+ 0,5	+ 0,5	+ 0,8
<i>Autofinancement des mesures en faveur des retraites agricoles</i>	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3

Source : Etude d'impact du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

3. Des mesures visant à améliorer la gouvernance et la lisibilité du système de retraite qui vont dans le bon sens

Outre les mesures visant à améliorer la soutenabilité financière du système de retraite et à le rendre plus juste, la loi du 20 janvier 2014 entendait également **renforcer son pilotage et faire progresser l'information des assurés**.

a) *Le Comité de suivi des retraites a rendu son premier avis le 15 juillet 2014, fondé sur un rapport annuel du COR qui permettra aux pouvoirs publics de bénéficier d'une connaissance mieux actualisée de la situation du système de retraite*

L'article 4 de la loi de 2014 a mis en place un « Comité de suivi des retraites » composé de cinq personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement, qui vient s'insérer dans **un dispositif de pilotage du système de retraite rénové**.

Désormais, le Conseil d'orientation des retraites (COR) produit tous les ans avant le 15 juin **un rapport annuel dressant un Etat des lieux du système sur la base d'une série d'indicateurs**, déterminés par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014. Il doit notamment étudier **le montant des retraites, le niveau de vie des retraités, l'équité entre les assurés ou bien encore la pérennité financière du système**.

Le Comité de suivi des retraites, sur la base du rapport du COR, est chargé de rendre **un avis public annuel** avant le 15 juillet. S'il estime que le système s'éloigne de façon significative de ses objectifs, il peut formuler **des recommandations portant notamment sur l'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension à taux plein et le niveau des taux de cotisation**. Ces mesures ne peuvent avoir pour conséquence de dépasser un certain niveau de cotisation ou de faire baisser le taux de remplacement en deçà de limites fixées par décret. Lorsque le Comité a fait des recommandations, le Gouvernement présente au Parlement, après consultation des partenaires sociaux, les mesures qu'il juge nécessaires pour corriger la situation.

Ce Comité, présidé par Mme Yannick Moreau, nommée, à l'instar des autres membres du comité le 27 juin 2014, a rendu **son premier avis** le 15 juillet 2014 en se fondant sur le rapport « Evolutions et perspectives des retraites en France » du COR publié en juin.

Le Comité n'a émis **aucune recommandation** et a estimé que « *la situation et les perspectives du système de retraite ne s'éloignaient pas de façon significative des objectifs définis par la loi* » et que « *la trajectoire de retour à l'équilibre financier d'ici 2020 restait accessible, sous réserve de la réalisation des prévisions macroéconomiques retenues dans le cadre du programme de stabilité* ». Il a toutefois souligné que « *les aléas de la croissance demeuraient le principal défi auquel est confronté le système, défi auquel il conviendra d'apporter des réponses* ».

S'il on peut se féliciter de la mise en place de ce nouveau mode de gouvernance du système de retraite, **force est de constater que le premier avis du Comité est d'ores et déjà caduc**, compte tenu des révisions à la baisse des prévisions de croissance qui ont eu lieu au cours de l'été 2014.

b) L'amélioration de l'information des usagers, une nécessité à laquelle pourra grandement contribuer la future Union des institutions et services de retraite

La loi du 20 janvier 2014 a renforcé le **droit à l'information des assurés sur leur retraite**, qui avait été reconnu pour la première fois par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Avant 2014, le code de la sécurité sociale prévoyait déjà que toute personne qui commence à travailler est informée sur le système de retraite par répartition et sur les règles d'acquisition des droits à pension l'année suivant celle où elle a validé au moins deux trimestres d'assurance. L'assuré qui atteint 45 ans bénéficie quant à lui, à sa demande, **d'un entretien personnalisé** lors duquel il est informé sur les droits qu'il s'est constitué dans les régimes de retraite obligatoires et sur les perspectives d'évolution de ces droits. **Une simulation sur le montant potentiel de sa pension lui est fournie**. Par ailleurs, **un relevé de situation individuelle** est envoyé par

courrier à tout assuré qui atteint l'âge de 35, 40, 45 et 50 ans et l'assuré qui le demande peut le recevoir une fois par an. Il peut enfin obtenir à tout moment son relevé actualisé à l'adresse *www.lassuranceretraite.fr*.

L'article 39 de la loi de 2014 a prévu la création en ligne d'un « *compte individuel retraite* », opérationnel au plus tard le 1^{er} janvier 2017 et qui permettra à tous les assurés de :

- consulter leur relevé actualisé ;
- de s'informer sur les régimes dont ils relèvent ;
- de réaliser certaines démarches administratives ;
- d'échanger avec les régimes concernés des documents dématérialisés.

Par ailleurs, la loi de 2014 a remplacé le GIP « *info retraite* » créé en 2003 par une « *Union des institutions et services de retraite* », également constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) et qui regroupera l'ensemble des organismes de retraite de base et complémentaire, la Caisse des dépôts et consignations ainsi que les services de l'Etat chargés de liquider les droits à retraite des fonctionnaires. Elle assurera **le pilotage stratégique de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations entre régimes et assurés.**

M. Jean-Luc Izard, que votre rapporteur a auditionné, a été nommé le 23 juin par le Gouvernement directeur du GIP « *Info retraite* » et préfigurateur du futur GIP « *Union des institutions et services de retraite* ». Il a rendu son rapport le 23 septembre 2014. Il préconise notamment :

- la création d'un répertoire commun des pièces justificatives (afin de faire en sorte que les assurés n'aient plus à remettre les mêmes documents aux différents régimes) ainsi que d'un répertoire commun de gestion des carrières ;
- le développement d'applications Internet et mobiles en vue de la mise en œuvre du compte unique retraite ;
- le développement de conseillers virtuels chargés de répondre en direct aux questions des internautes concernant le relevé de carrière électronique, sur le modèle de ce qu'a mis en place l'assurance maladie.

Votre rapporteur tient ici à souligner combien cette démarche de rapprochement entre les régimes dans le but de mieux informer et servir l'assuré lui paraît positive.

C. LES PERSPECTIVES PLURINANNUELLES DU SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS APRÈS LA RÉFORME DE 2014 : LA NÉCESSITÉ D'UNE POURSUITE DU RELEVEMENT DES BORNES D'ÂGE

1. A court terme, un retour à l'équilibre repoussé de 2016 à 2017 et qui ne concernera pas le FSV

Les perspectives pluriannuelles annexées au projet de loi (annexe B) prévoient qu'après une année 2015 de relative stabilité du déficit de l'ensemble des régimes de base, et, surtout, du régime général, ces déficits devraient chacun diminuer de 1 milliard d'euros en 2016 et atteindre l'équilibre, voire même un excédent, en 2017.

Le PLFSS 2014 prévoyait que ce retour à l'équilibre aurait lieu dès 2016 pour le régime général mais **cet objectif a été repoussé d'un an en raison d'une conjoncture économique difficile**. Les projections financières sur lesquelles est basé le présent projet de loi étant qualifiées d'« *optimistes* » par le Haut Conseil des finances publiques, ce report apparaît lui aussi peu crédible.

Il convient en outre de souligner que **le FSV resterait déficitaire à l'horizon 2018, et verrait son déficit s'aggraver légèrement en 2016 par rapport à 2015**. Cette situation difficile s'expliquerait à la fois par la diminution de ses recettes et par la progression de ses dépenses, en particulier les prises en charge de cotisations au titre du chômage.

Du fait de cette situation du FSV, le retour à l'équilibre de la branche vieillesse en 2017 serait donc bel et bien **illusoire**.

Du reste, votre rapporteur souhaite souligner que, déficitaire depuis 2009, le FSV, qui vient alimenter année après année la dette portée par la Cades, apparaît en réalité comme un outil commode qui permet aux pouvoirs publics de **présenter des comptes qui sous-estiment artificiellement la gravité de la situation**.

La Cour des comptes estime d'ailleurs à cet égard dans son rapport de septembre 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale que « *l'isolement du FSV dans un tableau d'équilibre distinct nuit à la lisibilité de l'information procurée sur les résultats de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général* »

Dès lors, il serait souhaitable pour l'avenir **d'intégrer systématiquement les comptes du FSV à ceux de l'ensemble de la branche vieillesse des régimes de base de la sécurité sociale et du régime général** afin de bénéficier d'une vision consolidée de la situation financière de la branche.

Figure n° 9 : Prévisions de recettes et de dépenses de la branche vieillesse jusqu'en 2018

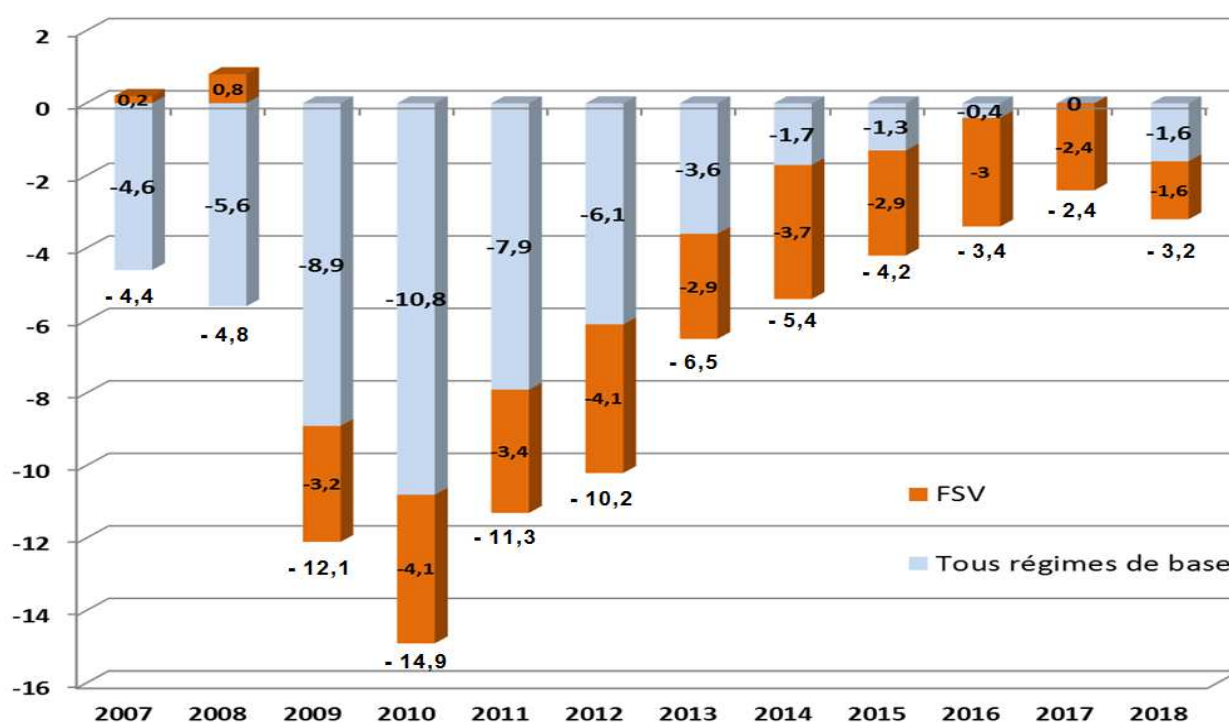
(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Branche vieillesse tous régimes de base									
Recettes	183,3	194,6	203,4	212,2	218,1	222,7	229,5	236,5	243,4
Dépenses	194,1	202,5	209,5	215,8	219,9	224,0	229,9	236,5	245,0
Solde	- 10,8	- 7,9	- 6,1	- 3,6	- 1,7	- 1,3	- 0,4	0,0	- 1,6
Branche vieillesse régime général									
Recettes	93,4	100,5	105,5	111,4	115,1	119,4	124,2	129,0	133,2
Dépenses	102,3	106,5	110,2	114,6	116,7	120,9	124,7	128,5	133,7
Solde	- 8,9	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,6	- 1,5	- 0,5	0,4	- 0,5
Fonds de solidarité vieillesse									
Recettes	9,8	14,1	14,7	16,8	16,9	16,6	16,8	17,3	17,9
Dépenses	13,8	17,5	18,8	19,7	20,6	19,6	19,8	19,7	19,5
Solde	- 4,1	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,7	- 2,9	- 3,0	- 2,4	- 1,6
Total branche vieillesse	-14,9	-11,3	-10,2	-6,5	-5,4	-4,2	-3,4	-2,4	-3,2

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

Figure n° 10 : Evolutions du déficit de la branche vieillesse entre 2007 et 2018

(en milliards d'euros)



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

2. Les perspectives de long terme du système français de retraites restent très préoccupantes en dépit des réformes de 2010 et de 2014 et rendent une nouvelle réforme fondée sur le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite indispensable

a) Les perspectives du système de retraite restent très préoccupantes

Les auditions menées par votre rapporteur dans le cadre de la préparation du présent projet de loi l'ont conforté dans sa conviction qu'aux horizons 2020, 2030 et au-delà, **la soutenabilité de notre système de retraite par répartition n'est toujours pas garantie**, en dépit de différentes réformes menées ces dernières années.

(a) Le niveau de la croissance, principale source d'incertitudes

Comme l'a rappelé à votre rapporteur M. Yves Guégano, secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites (COR), notre système de retraite par répartition est structurellement « *dopé à la croissance* », dont ses ressources dépendent étroitement.

Or, notre pays traverse depuis maintenant six ans **une crise économique d'une exceptionnelle gravité**, dont les effets négatifs de moyen et de long terme sur la croissance potentielle française demeurent à ce jour très difficiles à évaluer.

Les différents scénarii réalisés par le COR dans la perspective de la dernière réforme des retraites, qui envisageaient des taux de chômage de 4,5 % ou de 7 % à l'horizon 2030, apparaissent à cet égard **singulièrement peu réalistes**, compte tenu de l'incapacité de notre pays à résoudre cette difficile question du chômage depuis maintenant 40 ans.

C'est pourquoi votre rapporteur tient à saluer **la volonté du COR d'étudier à l'avenir des scénarii plus pessimistes**, qui devraient probablement mettre en lumière des besoins de financement du système de retraite **nettement plus importants** que ceux annoncés jusqu'à présent.

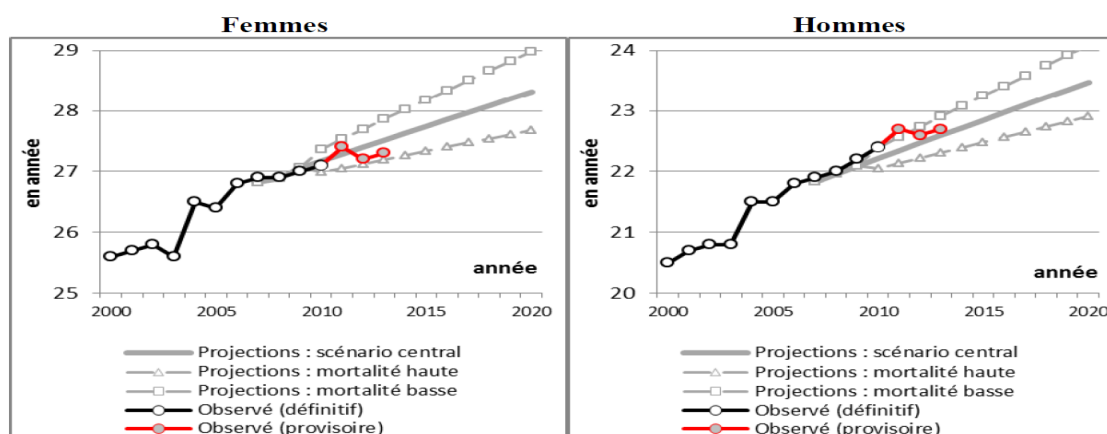
(b) Le « papy-boom » et l'allongement de l'espérance de vie vont continuer à dégrader le ratio « cotisants / retraités ».

De la fin des années 1940 au début des années 1970, la France a connu un « *baby-boom* » pendant lequel sont nés entre 800 000 et 900 000 enfants par an¹. Depuis le milieu des années 2000, **ces générations exceptionnellement nombreuses partent à la retraite**, ce qui provoque un « *papy-boom* ».

¹ Par la suite, ce nombre s'est établi entre 700 000 et 800 000 naissances par an.

Dans le même temps, **l'espérance de vie continue à s'allonger** grâce aux progrès de l'alimentation, de l'hygiène et de la médecine. Entre 1994 et 2009, l'espérance de vie à la naissance est ainsi passée de 73,6 ans à 77,7 ans pour les hommes et de 81,8 ans à 84,4 ans pour les femmes, soit **un gain de près d'un trimestre par an**. Sur la même période, **les hommes ont gagné 2,5 ans d'espérance de vie à 60 ans et les femmes 2 ans** : elle atteint **22 ans** pour les premiers et **27 ans** pour les secondes.

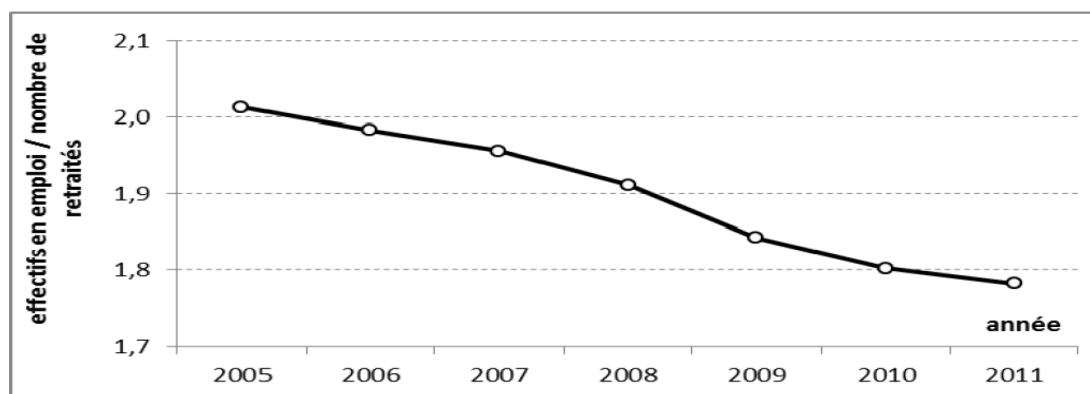
Figure n° 11 : Espérance de vie à 60 ans observée puis projetée



Source : Insee pour le COR

Les conséquences de ces deux phénomènes - « *papy-boom* » et allongement de la durée de la vie - ont conduit à **une forte dégradation** du ratio *cotisants / retraités*. Celui-ci est en effet passé de **2,01** en 2005 à **1,78** en 2012. Selon les projections du onzième rapport du COR de décembre 2012, ce ratio devrait continuer à **diminuer rapidement** jusqu'en 2035 (date à laquelle les effets du « *papy-boom* » disparaîtront), puis plus lentement par la suite, pour se stabiliser aux alentours de **1,45** en 2060.

Figure n° 12 : Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de droit direct



Source : Insee et Drees pour le COR

(c) La nécessité d'un nouveau relèvement des bornes d'âge

La loi adoptée l'an dernier **n'a pas apporté une réponse suffisante au triple choc** que constituent la faiblesse persistante de la croissance, le « *papy-boom* » et l'allongement de l'espérance de vie. **Une nouvelle réforme des retraites est donc indispensable.**

Relever encore les taux de cotisations vieillesse paraîtrait bien hasardeux après les multiples hausses auxquelles a déjà eu recours le Gouvernement depuis deux ans et demi. Du reste, celui-ci semble avoir enfin compris **qu'il est urgent de redonner de la compétitivité à nos entreprises et de favoriser l'emploi en baissant le coût du travail** : c'est tout le sens du Pacte de responsabilité et de solidarité voulu par le Président de la République et adopté par le Parlement l'été dernier.

Solliciter de nouveau les retraités, alors qu'ils sont nombreux à connaître des fins de mois difficile, serait une erreur. Il faut au contraire s'attacher à préserver leur niveau de vie et leur pouvoir d'achat.

Pour ces différentes raisons, votre rapporteur appelle de ses vœux **de nouvelles mesures de relèvement des bornes d'âge**, dont l'effet très favorable sur les finances de la branche vieillesse, surtout à moyen et long terme, n'est plus à démontrer.

En vertu de la réforme des retraites de 2010, l'âge légal est actuellement repoussé chaque année de **5 mois** jusqu'au 1^{er} janvier 2017, où il sera de 62 ans pour la génération née en 1955.

Dès lors, il serait possible **d'envisager de poursuivre ce relèvement progressif au-delà de cette date en prévoyant que l'âge légal passerait à 62 ans et 5 mois en 2018, puis 62 ans et 10 mois en 2019, avec l'ambition de parvenir à 64 ans en 2024.**

En vertu des dispositions de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale, la poursuite du relèvement de l'âge légal entraînera **mécaniquement** celle de **l'âge du taux plein sans décote**, qui lui est supérieur de **cinq ans**. L'âge du taux plein, qui atteindra 67 ans au 1^{er} janvier 2017, sera donc de **69 ans au 1^{er} janvier 2024**.

A l'initiative de votre rapporteur, la commission a adopté un amendement en ce sens.

Figure n° 13 : Le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite tel qu'il résulterait d'une poursuite du mouvement entamé par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites au-delà de 2017 et jusqu'en 2024

Génération	Age légal de départ
A partir du 1 ^{er} janvier 1955	62 ans
A partir du 1 ^{er} janvier 1956	62 ans et 5 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1957	62 ans et 10 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1958	63 ans et 3 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1959	63 ans et 8 mois
A partir du 1 ^{er} janvier 1960	64 ans

EXAMEN EN COMMISSION

**Audition de MM. Gérard RIVIÈRE,
président du conseil d'administration,
et Pierre MAYEUR, directeur,
de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**

Réunie le mercredi 29 octobre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIV^e) de financement de la sécurité sociale pour 2015.

M. Alain Milon, président. – L'audition de M Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), et de Pierre Mayeur, directeur, vient clore le cycle d'auditions que nous avons organisé sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015.

Nous souhaitons notamment connaître les évolutions financières de la branche vieillesse en 2015 et au-delà, avoir des précisions sur la mise en œuvre de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – Le solde de la branche vieillesse du régime général, en déficit continu depuis 2005, arrive enfin à un niveau proche de l'équilibre (- 1,5 milliard d'euros), grâce à une hausse significative des recettes qui lui ont été affectées. Sous l'effet conjugué des différentes réformes législatives et financières intervenues depuis 2010, les ressources supplémentaires atteindront au total 30 milliards d'euros en 2018. Autrement dit, sans ces réformes, le déficit de la Cnav aurait avoisiné 30 milliards d'euros à cette date.

Notre branche, contrairement à celles de l'assurance-maladie et de la famille, bénéficie de deux stabilisateurs automatiques : les transferts du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), afin de compenser les pertes de cotisations liées aux périodes de chômage des salariés, et le plafond de la sécurité sociale, dont la revalorisation annuelle permet d'augmenter nos ressources.

Nos dépenses ont progressé de 3,9 % en 2013, contre 3,5 % en 2012, du fait de l'augmentation du nombre des départs à la retraite anticipée. Suite à la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et au décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, nous avons enregistré 145 900 départs à la retraite anticipée en 2013, sur un total de 700 000 départs.

Compte tenu de la baisse du nombre de départs annuels à la retraite et de la diminution de la revalorisation des pensions, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier prévoit que la progression de nos dépenses ralentira avec un taux de croissance de 2,3 % en 2014 et 2,5 % en 2015. S'agissant de nos recettes, après une croissance de 5,7 % en 2013, la hausse devrait être de 3,7 % en 2014 et 2,7 % en 2015.

J'ajoute que lors de l'examen pour avis du PLFSS 2015 devant notre conseil d'administration, ce texte n'a recueilli aucune voix, ce qui constitue un fait sans précédent dans l'histoire de notre institution.

M. Pierre Mayeur. – La précédente convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et l'assurance vieillesse couvrant la période 2009-2013, nous avons consacré l'année 2013 à définir nos orientations stratégiques pour la période 2014-2017 : celles-ci ont été adoptées en février 2014 par notre conseil d'administration. La nouvelle COG a ensuite été adoptée début septembre par notre conseil d'administration, avant d'être signée par la ministre le 18 septembre.

Cette convention s'articule autour de trois axes : la coopération interrégimes, la promotion des services numériques et de l'innovation, et le renforcement des performances sociales.

Avec ce dernier axe, nous visons la qualité du service rendu, la maîtrise des risques, la certification des comptes par la Cour des comptes et la réduction de nos coûts de fonctionnement. Nous devons démontrer aux agents de la Cnav la pertinence des réformes engagées. Dans un contexte budgétaire très contraint, le Gouvernement a imposé un effort aux régimes de sécurité sociale de 500 millions d'euros en 2014. Nous devons ainsi « rendre » 743 emplois à l'occasion du départ à la retraite de 1 512 agents, soit un taux de remplacement d'un agent sur deux, étant précisé que nous comptons au total 13 000 agents. Pour mémoire, nous avons déjà rendu 750 emplois sur la période 2009-2013.

Nous avons également fourni des efforts sur notre budget de fonctionnement, puisque comme tous les opérateurs, nous devons réduire nos frais chaque année de 5 % en 2014, 2015 et 2016. Je précise qu'à compter de 2017, nous disposerons de 172 agents pour gérer le compte personnel de prévention de la pénibilité.

M. Gérard Rivière. – S'agissant de l'action sociale des caisses de retraite, nous avons connu d'importantes modifications depuis quatre ans et nous avons mis en place avec la Mutualité sociale agricole (MSA) et le Régime social des indépendants (RSI) un comité de pilotage et de coordination sur tout le territoire. Nous avons aussi créé un label commun dont l'intitulé est « pour bien vieillir, ensemble, les caisses de retraite s'engagent ».

La Cnav travaille également en étroite collaboration avec les conseils généraux dans le cadre de la politique gérontologique qui n'est plus centrée sur les aides ménagères mais sur la prévention de la perte d'autonomie. Ce rôle est d'ailleurs reconnu par le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. La dernière COG en a tiré les conséquences, en dédiant 377 millions d'euros à l'action sociale en 2014, contre 365 millions en 2013. En 2017, ces crédits s'élèveront à 395 millions d'euros, soit une progression significative de 8,3 % par

rapport au niveau atteint en 2013. La Cnav jouera également un rôle d'adaptation des logements individuels, en lien avec l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat. Nous participons également à la politique de rénovation du logement intermédiaire, c'est pourquoi nos crédits de 80 millions d'euros seront renforcés par des dotations exceptionnelles de l'ordre de 20 millions d'euros de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). En outre, les foyers logement deviendront des « résidences autonomie ».

M. Gérard Roche, rapporteur de la branche vieillesse. – Il convient de rappeler, au préalable, que les dépenses de la branche vieillesse de l'ensemble des régimes obligatoires de base représentent 224 milliards d'euros en 2015, soit la première dépense sociale de France. A elles seules, les dépenses de la branche vieillesse du régime général représentent 120,9 milliards d'euros.

La date de retour à l'équilibre budgétaire de la Cnav, fixée à 2017, n'est-elle pas trop optimiste ?

Je suis étonné par l'opposition massive de votre conseil d'administration au PLFSS pour 2015.

Suite au décret du 2 juillet 2012, quel est le coût des départs anticipés à la retraite ?

Quels ont été les impacts, pour la Cnav, de la loi du 20 janvier dernier garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ? Comment le conseil d'administration de la Cnav s'est-il positionné vis-à-vis des différents décrets d'application qui ont été promulgués au cours de l'année ?

Comment se déroulera concrètement l'intégration financière du régime social des indépendants (RSI) au régime général au 1^{er} janvier 2015, prévue par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 8 août dernier ?

Pouvez-vous faire un point sur le groupement d'intérêt public (GIP) « information retraite », qui constitue une avancée formidable ?

Enfin, en tant qu'ancien président de conseil général, je serai un peu plus critique sur l'action sociale menée par la Cnav. Les personnes classées dans les groupes iso-ressources (GIR) 5 et 6 ne peuvent pas bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), mais seulement de l'aide-ménagère fournie par les régimes de retraite. Or, vos crédits sont insuffisants, et de ce fait peut se développer la tentation de classer en GIR 4, pour les faire bénéficier ainsi de l'APA, des personnes qui relèveraient plutôt des GIR 5 et 6. Au final, 70 % des dossiers que gère le département relèvent du GIR 4.

M. Gérard Rivière. – Le déficit de la Cnav était de 8,9 milliards d'euros en 2010 ; il sera seulement de 1,5 milliard en 2015. Nous prévoyons un léger excédent de 400 millions d'euros en 2017. Certes, ces prévisions dépendent de variables telles que le taux de croissance de l'économie, ou encore de la masse salariale (+ 4,2 % en 2017 et 2018), mais elles restent d'actualité. Le régime est fortement marqué par les effets démographiques et notamment le papy-boom, bien plus importants que ceux liés à l'espérance de vie. En outre, les réformes récentes ont abouti à des effets de seuil, créant des à-coups, qui se feront sentir jusqu'aux générations nées en 1955.

En réalité, comme je le dis devant votre commission depuis trois ans, l'attention ne doit pas tant porter sur le déficit de la Cnav que sur celui du FSV, qui est un vrai sujet de préoccupation. Ce Fonds sert de stabilisateur automatique à la Cnav, tout en creusant son propre déficit. Ainsi, le déficit du FSV devrait atteindre 3,7 milliards d'euros en 2014 (et 2,9 milliards en 2015), pour 20 milliards d'euros d'engagement. En regard, la Cnav enregistrera un déficit de 1,7 milliard d'euros pour une enveloppe de 110 milliards de prestations. Bref, le FSV, qui reposait sur une idée pertinente lors de sa création, est aujourd'hui dans une situation paradoxale compte tenu de son déficit structurel. Son financement, initialement assuré par la contribution sociale généralisée, se complexifie et devient illisible à cause des nombreux « branchements de petits tuyaux » que l'on observe chaque année...

Depuis 2004, pas moins de 900 000 personnes ont pu partir à la retraite de manière anticipée, pour un coût de 17 milliards d'euros. En vérité, malgré une appellation commune, les dispositifs de retraite anticipée pour carrière longue, créés en 2004, qui se seraient éteints d'eux-mêmes sans les réformes engagées depuis 2010, sont bien différents de celui mis en place par le décret du 2 juillet 2012. Lorsque l'on a commencé à travailler à 14 ans et que l'on s'arrête à 60 ans, on a indiscutablement connu une carrière longue. Lorsqu'on a commencé à travailler peu avant 20 ans, c'est plus contestable...

Vous m'avez interrogé, monsieur le rapporteur, sur les effets de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites pour la Cnav. Pour l'instant, elle nous a apporté des ressources nouvelles. La plupart des autres mesures qu'elle prévoit n'auront un effet sur les dépenses qu'à moyen et long terme. Ce sera le cas par exemple pour le décret qui permet d'acquérir un trimestre d'assurance retraite en cotisant 150 heures payées au Smic contre 200 heures auparavant. De la même façon, le décret sur la prise en compte de l'ensemble des trimestres de congé de maternité pour les femmes n'aura un effet que dans plus de vingt ans puisqu'il ne concerne que les mères d'enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2015.

A ce jour, 23 décrets d'application de la loi ont été publiés. Il s'agit d'un rythme de parution que je qualifierais de « normal ». Manquent toutefois à l'appel plusieurs décrets importants tels que ceux relatifs au handicap ou bien encore celui relatif au taux plein pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées justifiant d'une incapacité permanente. Ces dispositions sont pourtant censées entrer en vigueur au 1^{er} février 2015...

Pour mémoire, l'avis du conseil d'administration de la Cnav sur le projet de loi garantissant la justice et l'avenir du système de retraites avait été négatif. Les votes négatifs sur ce projet de loi comme sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ont été émis, vous vous en doutez, pour des raisons diamétralement opposées : les syndicats d'employeurs trouvent que les mesures de réduction du déficit structurel sont insuffisantes, les syndicats de salariés déplorent le gel des pensions qui s'est produit en 2014 !

L'intégration financière du RSI est un processus comptable qui se distingue d'un adossement. Mais je dois dire que la façon dont les choses ont été annoncées avait de quoi surprendre. Nous avons appris cette intégration de la bouche de la ministre lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2014 : ni les présidents, ni les directeurs de la Cnav, de la Cnam et du RSI n'avaient été consultés ! L'idée est visiblement d'aller à terme vers des comptes uniques pour la plus grande partie des régimes. L'intégration financière sera accompagnée de ressources nouvelles. La Cnav devant verser une dotation d'équilibre au RSI de 1,7 milliard d'euros en 2015, elle recevra une compensation sous la forme d'une part de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), impôt que percevait le RSI. Toutefois, la C3S est en cours de disparition. Qu'en sera-t-il en 2016 et 2017, nous l'ignorons pour le moment. J'aurai l'occasion de vous reparler de ce problème puisque je resterai à mon poste jusqu'à l'automne 2017 !

M. Pierre Mayeur. – *La loi du 20 janvier 2014 prévoit la création du GIP Union des institutions et services de retraite qui va remplacer le GIP info retraite créé par la loi de réforme des retraites de 2003.*

Il s'agit notamment de poursuivre les efforts en matière de droit à l'information des assurés, avec notamment le relevé individuel de situation envoyé tous les cinq ans à partir de l'âge de 35 ans ou bien l'estimation indicative globale à partir de 55 ans. Mais l'Union abordera aussi d'autres sujets. Le Gouvernement a confié une mission de préfiguration de ce nouveau GIP à M. Jean-Luc Izard, directeur du GIP info retraite. Le conseil d'administration du nouveau GIP se réunira en novembre pour acter sa transformation. Les attentes sont très fortes mais rien ne se fera sans les régimes eux-mêmes. Il sera nécessaire de bien cibler les priorités et actions phares qui seront menées par ce nouveau GIP afin de renforcer l'accessibilité et la simplicité de l'information communiquée aux assurés.

M. Gérard Rivière. – *En ce qui concerne les GIR, les remontées du terrain de notre côté ne sont pas les mêmes que celles dont vous nous faites part. Selon vous, nous ferions basculer des gens des GIR 5 et 6 au GIR 4 afin qu'ils soient pris en charge par les départements. Or, on nous rapporte plutôt le contraire...*

Le conseil d'administration du 5 novembre prochain adoptera le relèvement du taux horaire de l'aide-ménagère à domicile de 3,5 % : comme vous le voyez, nous poursuivons nos efforts en matière d'aide sociale, avec un budget dont le montant est fixé cette année à 377 millions d'euros. Il est par contre exact que lorsque nous rencontrons des difficultés financières en fin d'année, nous avons un peu tendance à serrer les vis. Plus largement, l'augmentation du nombre de personnes âgées, surtout au-delà de 75 ans, ainsi que le maintien de plus en plus fréquent à domicile nous posent des difficultés. J'avais bien conscience du problème au moment de la signature de la convention d'objectifs et de gestion : il aurait sans doute été souhaitable que le budget consacré à l'aide sociale augmente davantage...

M. Pierre Mayeur. – *Notre système d'aide sociale ne repose pas sur une obligation légale, c'est ce qui explique que lorsque nous n'avons plus de crédits nous arrêtons les prestations et avons régulièrement recours à des mesures un peu drastiques en fin d'année.*

Sur la question des GIR, je crois qu'il serait nécessaire les conseils généraux et les Carsat s'évaluent mutuellement.

M. Dominique Watrin. – *De graves problèmes se sont produits cette année dans la Carsat Nord-Picardie auprès de laquelle de nombreux assurés ne parviennent pas à obtenir la liquidation de leur pension de retraite en raison du manque de personnels disponibles. La Carsat a même dû fermer ses portes du 1^{er} au 17 octobre.*

Depuis le 1^{er} janvier 2011, sur 1 800 salariés partis à la retraite dans les Carsat, 267 n'ont pas été remplacés. Pour 115 départs dans la Carsat Nord-Picardie, il n'y a eu que 31 embauches, dont 24 en CDD. Cette situation génère une grande souffrance des personnels, qui en plus de la colère des usagers, subissent une forte augmentation des contrôles au nom de la lutte contre la fraude.

En ce qui concerne la réduction du déficit de la Cnav, vous nous avez expliqué que celui-ci avait pu diminuer grâce à l'apport de 30 milliards d'euros ces dernières années. Nous aimerions savoir qui a fait ces efforts. Les salariés ont vu leur durée de cotisation augmenter, tout comme le taux des cotisations salariales. Les retraités ont subi des gels de pension. Quid de la participation du capital ?

En ce qui concerne le compte personnel de prévention de la pénibilité, le Gouvernement a reculé en prévoyant une prise en compte des différents facteurs de pénibilité en deux temps. En outre, certains seuils sont trop élevés : un salarié qui utilise un marteau-piqueur deux heures par jour n'atteint pas le seuil de pénibilité. Or si la pénibilité n'est pas mieux prise en compte, cela représentera au final un surcoût pour notre protection sociale.

Nous partageons votre avis sur la question de l'intégration du RSI au régime général.

Votre action sociale ne nous paraît pas suffisamment tenir compte des inégalités sur le territoire.

M. Georges Labazée. – *Au sujet du FSV, je voudrais rappeler le problème de son financement en 2014 par la Casa alors que celle-ci était destinée à financer la prise en charge de la dépendance.*

Je pratique localement en Aquitaine un partenariat entre la Carsat, la MSA et les conseils généraux. L'organisation est-elle la même sur l'ensemble du territoire ? La Cnav a-t-elle prévu une péréquation entre les Carsat ?

Avez-vous été saisi par la ministre des affaires sociales du problème des moniteurs de ski qui ne bénéficient pas de droit à l'assurance retraite pour leur période d'activité entre 1963 et 1978, problème que j'avais soulevé en séance publique lors de l'examen de la proposition de loi visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge de liquidation de leur pension de retraite et souhaitant prolonger leur activité au bénéfice des nouveaux moniteurs ?

M. Jean-Baptiste Lemoine. – Etes-vous en mesure de chiffrer la contribution respective, dans la diminution du déficit de la Cnav, des effets des mesures d'âge de la réforme des retraites de 2010 et des hausses de cotisations qui ont eu lieu ces dernières années ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous consacrez 80 millions d'euros aux résidences autonomes. Ce montant est insuffisant pour que cette politique soit efficace. Les foyers logements étaient des structures utiles pour permettre la socialisation de personnes âgées. Hélas, ils tendent de plus en plus à disparaître et à se transformer en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), sous l'effet du vieillissement de leurs pensionnaires.

En termes de prévention, nous sommes condamnés à l'innovation car il nous faut trouver les moyens d'accompagner les personnes âgées de façon digne et restaurer les solidarités de proximité. En outre, les enfants des personnes âgées en veulent toujours davantage, et les plus exigeants sont souvent ceux qui en font le moins pour leurs parents !

Je rejoins Gérard Roche sur la question des GIR 5 et 6. Je crois qu'il serait nécessaire de faire la lumière une bonne fois pour toutes sur ces questions et de définir de bonnes attitudes pour l'avenir. Les montants alloués à l'aide personnalisée à l'autonomie (APA) ont doublé en Ille-et-Vilaine en dix ans et faire passer des personnes des GIR 5 et 6 au GIR 4 cause non seulement un préjudice aux finances départementales mais tend aussi à nuire aux personnes âgées elles-mêmes qui, quand elles sont trop accompagnées, tendent à glisser plus rapidement dans la dépendance.

M. Michel Amiel. – En ce qui concerne la dépendance, je crois que la volonté de maintenir les gens au maximum à domicile ne peut être la réponse adéquate à toutes les situations. En outre, le problème du financement d'un cinquième risque reste entier.

Je souhaiterais aussi évoquer un problème plus ponctuel que j'ai pu observer dans ma ville des Bouches-du-Rhône. Nous avons une résidence foyer pour les personnes handicapées adossée à un Ehpad et quand les personnes handicapées vieillissent, elles sont transférées à l'Ehpad. La cohabitation avec les personnes âgées valides est souvent difficile et je crois qu'il faudrait des structures spécifiques pour les personnes handicapées âgées.

M. Olivier Cadic. – La question des déficits du FSV que vous avez évoquée m'a particulièrement interpellé. Pourriez-vous nous rappeler le montant de ce déficit annuel et la façon dont il est financé ?

Par ailleurs, je souhaiterais, en tant que sénateur des Français de l'étranger, évoquer la question des certificats de vie que doivent produire chaque année les expatriés pour continuer à percevoir leur retraite des régimes français. Il leur faut se rendre au consulat, parfois éloigné de leur domicile, et le réseau diplomatique doit affecter beaucoup de personnels à cette activité. Ne serait-il pas possible, au moins pour les Français qui résident dans un autre pays de l'Union européenne et qui représentent la moitié de nos expatriés, de leur permettre d'avoir recours à un certificat sur l'honneur.

M. René-Paul Savary. – Si l'on veut vraiment rationaliser les coûts, il serait nécessaire de mettre en place un instrument unique d'évaluation pour les personnes âgées et d'amender le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement pour prévoir des instructions communes.

M. Jean-Marie Morisset. – Les Ehpad rencontrent aujourd'hui des difficultés en raison des obligations qui sont les leurs en matière de mise aux normes et d'accessibilité. Les Carsat ont-elles la volonté de leur apporter des aides supplémentaires ?

Mme Catherine Procaccia. – Vous nous avez indiqué que 172 personnes seront affectées à la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité. Comment avez-vous commencé à vous organiser pour mettre en œuvre ce dispositif ?

M. Pierre Mayeur. – Je souhaiterais tout d'abord répondre aux interrogations de M. Watrin relatives à la Carsat Nord-Picardie.

Vous avez raison, cette Carsat rencontre cette année des difficultés, tout comme celle du Languedoc-Roussillon d'ailleurs. Il y a deux raisons à cela. La réforme des retraites de 2010 et le décret du 2 juillet 2012 ont provoqué des départs en retraite beaucoup plus heurtés avec certaines périodes creuses et des périodes où les départs sont beaucoup plus considérables. En 2014, notre réseau a dû faire face à trois pics en avril, juin et septembre. Le pic de septembre a été particulièrement brutal en Nord-Picardie avec la présence très forte d'une population qui compte de nombreuses carrières longues ouvrières. En outre, cette Carsat doit faire face depuis longtemps à un taux d'erreur lors de la liquidation des pensions beaucoup plus important que dans les autres régions, relevé par la Cour des comptes lors de ses opérations de certification, ce qui explique le renforcement des contrôles.

Pour résoudre ces difficultés, je me suis rendu à Lille afin de rencontrer les personnels de la caisse et nous avons décidé de la fermer de manière temporaire, c'est-à-dire de ne plus recevoir pendant quelques jours les personnes qui n'avaient pas encore pris rendez-vous afin que nos techniciens retraite puissent se concentrer sur le stock de dossiers à traiter. Nous allons aussi mettre en place une meilleure coordination entre nos Carsat et prévoir des dispositifs de solidarité et d'entraide. Nos employés de Dijon, d'Orléans et de Nancy seront notamment chargés de venir en aide aux caisses en difficulté. La fin d'année 2014 et le premier semestre de 2015 devraient être des périodes nettement plus calmes.

Au total, monsieur Watrin, je ne pense pas qu'il soit possible d'établir un lien entre les diminutions d'effectifs et les difficultés de certaines caisses puisque toutes les caisses participent aux efforts et ne rencontrent pour la plupart pas de problèmes. C'est vraiment le contexte propre à la Carsat Nord-Picardie qui posait des difficultés, et plus particulièrement la façon d'organiser le travail, mais nous sommes en train de les surmonter grâce au plan d'action de son directeur.

M. Gérard Rivière. – Sur l'action sociale, depuis 2005 et la création de l'APA, les caisses de retraite sont chargées de mener la politique en faveur des GIR 5 et 6 et les départements la politique en faveur des GIR 4 et suivants. Toute la difficulté se concentre sur le passage du GIR 5 au GIR 4. Pour répondre aux

questions récurrentes qu'engendre ce partage des responsabilités, nous avons demandé un rapport à l'Igas qui n'a pas mis en lumière de transferts abusifs de prises en charge des Carsat vers les départements ou vice versa.

Plus largement, je crois que la grille Aggir est mal adaptée aux personnes qui ne sont pas dépendantes et néglige les questions relatives à l'environnement de la personne et aux solidarités de proximité. Cette question devrait être mieux traitée grâce au projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement qui sera prochainement en discussion au Sénat.

Sur le FSV, l'apport de la Casa n'était que provisoire et d'autres ressources lui seront affectées dès 2015. Le déficit du FSV est transféré tous les ans à la Cades qui a 135 milliards d'euros à amortir et bénéficie actuellement de taux historiquement bas. La fin de l'amortissement de cette dette est prévue pour 2024 mais il faudrait pour cela que le régime général et le FSV ne soient plus en déficit ou bien accompagner le transfert de ces déficits de nouvelles ressources à la Cades.

A l'image de ce qui se produit en Aquitaine, des structures inter-régimes sont mise en place sur l'ensemble des territoires, sous la forme d'associations, de groupement d'intérêt économique (GIE), de groupement de coopération social et médico-social (GCSMS)....

Adapter tous les logements individuels pour faire face au vieillissement coûte très cher, d'autant que les travaux ne seront parfois utiles que pendant une courte période puisque la personne devra partir en établissement ou décèdera.

Nous souhaiterions participer au financement des Ehpad comme nous participons au financement des foyers logement mais la loi de 2005 a raboté les crédits d'intervention de la Cnav et, surtout, nous n'avons pas le droit de participer à leur financement dans la mesure où ils relèvent de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

M. Pierre Mayeur. – Sur le sujet des retraites des expatriés, beaucoup de progrès ont été réalisés avec les autres pays de l'Union européenne dans le domaine de la mutualisation des certificats de vie. Nous avons notamment beaucoup d'échanges dématérialisés avec l'Allemagne au sujet des ressortissants français qui vivent outre-Rhin.

Poursuivre cette mutualisation avec nos partenaires européens permettrait de résoudre les difficultés de 40 % des retraités français qui vivent hors de nos frontières avec un degré de fiabilité identique à celui que nous pouvons garantir en France. La question des pays situés hors de l'Union européenne est beaucoup plus complexe.

Monsieur Lemoyne, il est possible d'estimer qu'à court terme les apports de recettes nouvelles ont permis d'accomplir 75 % de la réduction du déficit de la Cnav et les mesures d'âge 25 %. A long terme, les mesures d'âge ont naturellement un impact financier beaucoup plus important.

Madame Procaccia, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a en effet fait de la Cnav l'opérateur chargé de la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité. C'est pour la Cnav une reconnaissance de la qualité de son travail mais nous ne nous prononçons en aucun cas sur les arbitrages politiques qui ont été rendus sur ce dispositif.

Nous avons mis en place une plate-forme de services installée à Limoges qui sera en mesure de répondre aux appels téléphoniques des employeurs et des salariés dès le début du mois de novembre. En outre, dès lundi prochain, le site www.preventionpenibilite.fr sera disponible en ligne.

En 2015, l'activité relative au compte pénibilité devrait être assez limitée. Les employeurs devront déclarer leurs employés confrontés à des facteurs de pénibilité début 2016 avec les DADS et les salariés pourront consulter les informations relatives à leurs données pénibilité sur leur compte individuel en ligne. C'est aussi début 2016 que les DADS seront progressivement remplacées par la déclaration sociale nominative mensuelle, ce qui réclame un travail important de coordination avec les éditeurs de logiciels et les experts comptables.

A plus long terme, les salariés vont acquérir des points, qui leur permettront d'obtenir des majorations de durée d'assurance : toutefois, la montée en charge du dispositif pour nos personnels devrait s'opérer de manière très progressive. Dans l'immédiat, nos agents gèreront les comptes et contrôleront l'exactitude des déclarations des employeurs en cas de contestation des salariés.

Mme Françoise Gatel. – *Sur le terrain, les artisans et les dirigeants de PME expriment une très vive inquiétude vis-à-vis des formalités qu'ils auront à accomplir. Il est difficile pour nous autres parlementaires de percevoir si les problèmes qu'ils rencontrent viennent de la nouveauté du dispositif ou bien d'une véritable complexité intrinsèque.*

M. Pierre Mayeur. – *Les quatre premiers facteurs de pénibilité qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2015 sont les plus simples à mettre en œuvre. Pour les six autres facteurs, les modalités d'application seront plus complexes mais la deuxième mission de Michel de Virville devrait permettre d'établir des guides d'utilisation au niveau des branches que pourront utiliser les employeurs et qui permettront une application harmonisée du dispositif sur l'ensemble du territoire.*

M. Alain Milon, président. – *Nous vous remercions.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Cour des comptes**
Michel de Virville
- **Conseil d'orientation des retraites (COR)**
Yves Guégano, secrétaire général
- **GIP Info Retraite**
Jean-Luc Izard, directeur
Philippe Retailleau, directeur adjoint
- **Barthelemy Avocats**
Frank Morel
- **Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL)**
Jean-Michel Bacquer, direction des retraites et de la solidarité
- **Direction générale du RSI (Régime social des indépendants)**
Gérard Quévillon, président
Stéphane Seiller, directeur général
Olivier Maillebauu, attaché de direction chargé des relations parlementaires
- **Confédération française des retraités (CFR)**
François Bellanger, président
Pierre Erbs, président délégué
- **Mutualité sociale agricole (CCMSA)**
Gérard Pelhate, président
Franck Duclos, directeur délégué aux politiques sociales