

N° 624

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) et de la commission des affaires sociales (2) sur la **situation du régime de retraites**,*

Par M. Gérard ROCHE,

Sénateur.

(1) *Cette mission est composée de :* M. Jean-Noël Cardoux, *Président* ; MM. Jérôme Durain, Jean-Marie Vanlerenberghe, *Vice-Présidents* ; Mme Aline Archimbaud, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, *Secrétaires* ; Mmes Agnès Canayer, Caroline Cayeux, MM. Yves Daudigny, Gérard Dériot, Mmes Catherine Deroche, Anne Emery-Dumas, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Milon, Philippe Mouiller, Gérard Roche, René-Paul Savary.

(2) *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 Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérit-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouveau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR.....	7
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LES RETRAITES DANS L'ARCHITECTURE DE LA PROTECTION SOCIALE :	
ÉTAT DES LIEUX	11
A. LES OBJECTIFS DU SYSTÈME DE RETRAITE ET SON SYSTÈME DE PILOTAGE.....	11
1. <i>Les objectifs du système de retraite : soutenabilité financière et équité</i>	11
2. <i>Un pilotage du système rénové par la loi du 20 janvier 2014, mais qui ne permet pas de répondre pleinement aux défis auxquels il est confronté.....</i>	12
B. UN SYSTÈME DE RETRAITE À TROIS NIVEAUX, UNE MULTIPLICITÉ DE RÉGIMES DE BASE	13
1. <i>Les trois niveaux du système français de retraite</i>	13
2. <i>Une multiplicité de régimes de retraite de base, régis par des règles parfois sensiblement différentes.....</i>	14
C. UN SYSTÈME DE RETRAITE RELATIVEMENT ÉQUITABLE.....	15
1. <i>Un système de retraite par répartition essentiellement assurantiel mais qui comprend des éléments de solidarité.....</i>	15
a) <i>Un système essentiellement assurantiel.....</i>	15
b) <i>Les éléments non contributifs du système de retraite.....</i>	16
2. <i>La réduction de la pauvreté des personnes âgées</i>	17
a) <i>Le niveau de vie des retraités est légèrement supérieur à celui des actifs.....</i>	17
b) <i>Le taux de pauvreté des retraités est sensiblement inférieur à celui du reste de la population.....</i>	18
3. <i>Les pensions des femmes demeurent encore inférieures de 25 % à celles des hommes, même si cet écart devrait se réduire à l'avenir.....</i>	19
4. <i>S'il existe des différences entre les générations, il ne s'agit pas d'inégalités manifestes.....</i>	20
II. LE SYSTÈME DE RETRAITES FRANÇAIS ACCUMULE LES DÉFICITS DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000 EN DÉPIT DES RÉFORMES QUI SE SONT SUCCÉDÉ À PARTIR DE 1993	21
A. LES RETRAITES, UN ENJEU FINANCIER CONSIDÉRABLE.....	21
1. <i>Les dépenses de retraite, auxquelles la France consacre déjà plus de 14 % de sa richesse nationale, ont augmenté ces dernières années.....</i>	21
2. <i>Le financement du système de retraite pèse de plus en plus lourdement sur notre économie et contribue fortement à l'endettement public.....</i>	21
B. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE DU SYSTÈME DE RETRAITE QUI S'EST TRADUITE PAR L'APPARITION DE DÉFICITS RÉCURRENTS.....	22
1. <i>Papy-boom et allongement de l'espérance de vie</i>	22
2. <i>L'accroissement continu du nombre de retraités</i>	23

3. Un âge effectif de départ à la retraite qui n'a pas pris suffisamment en compte jusqu'ici les bouleversements démographiques en cours	23
4. La dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de droit direct	24
5. Notre système de retraite est confronté à un niveau de chômage élevé et persistant	24
6. Notre système de retraite accumule les déficits depuis 2008.....	25
a) La branche vieillesse de la sécurité sociale accumule les déficits depuis 2005 et le système de retraite dans son ensemble est déficitaire depuis 2008.....	25
b) Un lent redressement obtenu grâce à l'apport de recettes nouvelles et au recul de l'âge légal de départ à la retraite	26
c) L'apparition du déficit de l'Agirc et de l'Arrco	27
C. LES RÉFORMES MENÉES ENTRE 1993 ET 2010 ONT EU DES EFFETS MASSIFS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYSTÈME DE RETRAITE SANS POUR AUTANT PERMETTRE SON RETOUR À L'ÉQUILIBRE.....	28
1. <i>Les réformes successives des retraites ont cherché à améliorer la soutenabilité financière du système de retraite</i>	<i>28</i>
a) Le Livre blanc sur les retraites de Michel Rocard : faire face aux défis du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie.....	28
b) La réforme Balladur de 1993.....	28
c) La création du Fonds de réserve pour les retraites en 1999	28
d) La réforme Fillon du 21 août 2003.....	29
e) La réforme des régimes spéciaux de 2008	29
f) La réforme Woerth du 9 novembre 2010	29
2. <i>Des réformes dont les effets sont massifs, même s'ils demeurent insuffisants</i>	<i>31</i>
III. LA RÉFORME DE 2014, UNE OCCASION MANQUÉE.....	32
A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES LIÉES À L'ÉLARGISSEMENT EXCESSIF DU DISPOSITIF CARRIÈRE LONGUE	32
B. 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.....	33
1. <i>Des recettes nouvelles qui pèsent sur le coût du travail</i>	<i>33</i>
a) Des hausses de cotisations qui se poursuivront jusqu'en 2017.....	33
b) La fiscalisation de la majoration de pension.....	34
2. <i>Le décalage de six mois dans le temps de la revalorisation de la pension de base</i>	<i>34</i>
C. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION À PARTIR DE 2020.....	35
D. L'IMPACT FINANCIER DES MESURES DE LA RÉFORME DE 2014 VISANT À AMÉLIORER LA SOUTENABILITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE	35
IV. L'ENJEU MAJEUR DE LA RÉFORME DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES AGIRC-ARRCO	37
A. DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES ALARMANTES	37
B. LES PRÉCONISATIONS DE LA COUR DES COMPTES	37
C. L'ÉTAT ACTUEL DES NÉGOCIATIONS.....	38
D. L'ANALYSE DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES	39

V. L'IMPOSSIBLE RETOUR À L'ÉQUILIBRE À COURT TERME DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE	40
A. LES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT À COURT TERME : UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE EN TROMPE L'ŒIL	40
B. UNE INQUIÉTUDE PARTAGÉE PAR LE COMITE DE SUIVI DES RETRAITES	41
VI. LES DERNIÈRES PROJECTIONS DU COR CONFIRMENT QUE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE N'EST TOUJOURS PAS SOUTENABLE FINANCIÈREMENT	42
A. LES HYPOTHÈSES DE PROJECTIONS SONT FONDÉES SUR CINQ SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES DIFFÉRENTS, LES SCÉNARIOS LES PLUS OPTIMISTES APPARAISSANT TOUTEFOIS PEU CRÉDIBLES.....	42
B. LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS DU COR SONT TRÈS INQUÉTANTS ET DÉMONTRENT LE CARACTÈRE INSUFFISANT DE LA RÉFORME DE 2014	43
VII. POUR UN REPORT PROGRESSIF DE L'ÂGE LÉGAL DU DÉPART EN RETRAITE	45
A. ANALYSE DE LA CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTS LEVIERS À LA COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT LIÉS AU VIEILLISSEMENT	45
B. POUR UN REPORT PROGRESSIF DE L'ÂGE LÉGAL DU DÉPART EN RETRAITE	46
TRAVAUX DE LA MISSION	49
I. AUDITIONS	49
• Audition de M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes	49
• Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur l'actualisation des projections financières du système de retraite	58
• Audition de Mme Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les réformes et le pilotage des régimes de retraite en Europe	65
• <i>(mercredi 21 janvier 2015)</i>	65
II. EXAMEN EN COMMISSION	71
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	83

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Notre système de retraite, qui représente 14 % de la richesse nationale et plus de 45 % des dépenses de protection sociale, fait face depuis le milieu des années 2000 à une forte dégradation du ratio cotisants / retraités. Creusé dans des proportions sans précédent par la crise économique et financière de 2008-2009, son déficit n'a qu'en partie été résorbé par la courageuse réforme des retraites de 2010 et les ressources nouvelles mises en place depuis lors.

Au vu des dernières projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), notre système de retraite - régimes de base comme régimes complémentaires - reste insoutenable financièrement, à court comme à moyen et long termes, ce qui démontre les insuffisances de la réforme de 2014 : une nouvelle réforme est donc indispensable.

Augmenter une nouvelle fois le taux des cotisations vieillesse, alors que la compétitivité et l'emploi sont pénalisés depuis des années par un coût du travail trop élevé, serait déraisonnable. Par ailleurs, le montant relatif des pensions par rapport aux revenus des actifs va d'ores-et-déjà mécaniquement baisser dans les années à venir en raison de l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires.

Seul un relèvement des bornes d'âge de départ en retraite est susceptible de produire un impact suffisamment significatif pour assurer, surtout à moyen et long termes, le retour à l'équilibre des régimes de retraite.

La commission préconise de poursuivre, à raison de 5 mois supplémentaires par an, le relèvement progressif en cours de l'âge légal de départ en retraite au-delà du 1^{er} janvier 2017, date à laquelle il atteindra 62 ans pour la génération née en 1955. Il passerait ainsi 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.

Mesdames, Messieurs,

Alors que, selon un récent sondage, **92 % des Français se disent inquiets pour l'avenir du système français de retraite**, le présent rapport a pour objectif d'analyser en toute lucidité sa situation financière sans évacuer aucun sujet, y compris celui des retraites complémentaires, dont la gestion relève des partenaires sociaux mais dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser tant ils représentent un enjeu essentiel pour nos finances publiques.

La dégradation du ratio cotisants/retraités explique pourquoi, en dépit des réformes des retraites adoptées en 1993 puis en 2003, **notre système des retraites a vu sa situation financière se dégrader inexorablement**. Le régime général a enregistré son premier déficit en 2005 et le système de retraites dans son ensemble est devenu déficitaire à partir de 2008.

La crise économique et financière de 2008-2009 a creusé ces déficits dans des proportions sans précédent mais les pouvoirs publics sont parvenus à les réduire progressivement grâce à **l'apport de recettes nouvelles** et au **recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite** de 60 à 62 ans prévu par la loi de 2010.

Le Gouvernement prévoit le retour à l'équilibre des régimes de base de la branche vieillesse de la sécurité sociale pour 2016.

En réalité, en se basant sur les prévisions économiques du Gouvernement, **le COR estime que le système de retraite dans son ensemble - FSV, Agirc et Arrco compris - demeurera en permanence en déficit entre 2015 et 2020**. Ce déficit s'établira suivant les années entre - 0,3 % et - 0,5 % du PIB, soit entre 7 et 10 milliards d'euros.

A un horizon de moyen et long termes, l'analyse des prévisions du COR montre que **la réforme de 2014 était insuffisante** et n'a pas résolu le problème de soutenabilité de notre système de retraite.

Une nouvelle réforme est donc **indispensable**.

Le levier de l'âge légal de départ à la retraite est de loin celui qui offre à la France les plus importantes marges de manœuvre.

Votre rapporteur appelle donc de ses vœux des mesures de relèvement des bornes d'âge, dont l'effet très favorable sur les finances de la branche vieillesse, surtout à moyen et long termes, est considérable.

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.** Il s'agit là d'une mesure courageuse, que le Sénat avait adoptée lors de l'examen du PLFSS pour 2015.

Si les décisions relatives à la gestion des régimes complémentaires Agirc et Arrco relèvent exclusivement des partenaires sociaux, votre rapporteur souhaite rappeler combien la mobilisation de l'outil des bornes d'âge est indispensable et appeler les syndicats de salariés à accepter des concessions sur ce point.

I. LES RETRAITES DANS L'ARCHITECTURE DE LA PROTECTION SOCIALE : ÉTAT DES LIEUX

A. LES OBJECTIFS DU SYSTÈME DE RETRAITE ET SON SYSTÈME DE PILOTAGE

1. Les objectifs du système de retraite : soutenabilité financière et équité

Le système de retraite français constitue **l'un des fondements de notre protection sociale**.

Ses objectifs sont fixés au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, dans la rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 2014 qui dispose :

« La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité.

« Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent.

« La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités.

« La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi. »

En vertu de la loi, le bon fonctionnement de notre système de retraite doit donc être évalué à l'aune de deux critères fondamentaux :

- sa soutenabilité financière, qui seule peut garantir sa pérennité et conforter les actifs d'aujourd'hui dans la certitude qu'ils percevront bien demain une pension en rapport avec les cotisations qu'ils auront versées ;
- son caractère équitable, au sein d'une même génération, entre les générations, entre les hommes et les femmes, etc.

Si votre rapporteur a souhaité, à l'occasion de ce rapport, se limiter à de brèves observations quant à la dimension d'équité de notre système de retraite, **il a voulu en revanche insister sur son caractère toujours insoutenable au plan financier, à l'heure où 92 % des Français se disent inquiets pour son avenir.**

2. Un pilotage du système rénové par la loi du 20 janvier 2014, mais qui ne permet pas de répondre pleinement aux défis auxquels il est confronté

Depuis 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR), qui regroupe des parlementaires, des représentants de l'administration, des représentants des organisations syndicales et de nombreux experts est chargé d'étudier sous toutes ses facettes la question des retraites en France et de fournir à l'ensemble des parties concernées des diagnostics objectifs et impartiaux.

La réforme des retraites de 2010 avait créé un comité de pilotage des régimes de retraite (Copilor), chargé d'un rôle d'alerte sur la situation des régimes et compétent pour proposer des mesures susceptibles d'améliorer leur soutenabilité en cas de difficultés financières. Le Copilor devait s'appuyer sur les travaux du COR.

La loi du 20 janvier 2014 a supprimé le Copilor et mis en place un « *Comité de suivi des retraites* » composé de cinq personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement et qui vient s'insérer dans **un dispositif de pilotage du système de retraite rénové.**

Désormais, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est chargé de produire tous les ans avant le 15 juin **un rapport annuel dressant un état 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.

Alors que le Comité de suivi des retraites a rendu son deuxième avis le 13 juillet 2015 – avis dans lequel il se montre plus inquiet que l’an dernier sur le sujet de la pérennité financière de notre système de retraites sans pour autant émettre de recommandations - **vo**tre rapporteur ne peut que regretter que les recommandations qu’il est susceptible de formuler aient été **enserrées dans d’étroites limites**, alors que l’utilisation de l’ensemble des leviers à la disposition des pouvoirs publics devrait pouvoir être librement envisagée.

C’est pourquoi il est indispensable que le Parlement demeure très attentif à la situation de notre système de retraite, dont l’équilibre, à la lecture du rapport du COR de juin 2015, reste toujours hors d’atteinte.

B. UN SYSTÈME DE RETRAITE À TROIS NIVEAUX, UNE MULTIPLICITÉ DE RÉGIMES DE BASE

1. Les trois niveaux du système français de retraite

Le système français de retraite s’organise en trois niveaux.

Le premier niveau comprend **l’ensemble des régimes de retraites de base obligatoires**. Ces régimes constituent la branche vieillesse de la sécurité sociale. La plupart d’entre eux ont été mis en place en 1945 par ordonnances et ils sont placés sous la tutelle de l’État. Ce sont des régimes de retraite par répartition et par annuités.

Le deuxième niveau comprend **les régimes obligatoires de retraite complémentaire des salariés du secteur privé**. Ces régimes sont gérés par l’Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) et l’Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc). Ces deux régimes couvrent plus de 18 millions de salariés et près de 12 millions de retraités. Ce sont des régimes de retraites par répartition et par points.

Les régimes Agirc et Arrco ont été créés respectivement en 1947 et 1961 par négociation entre les partenaires sociaux afin de compléter les pensions servies par les régimes de retraite de base. Ils ont été rendus obligatoires par une loi du 19 décembre 1972. Ils sont gérés par les partenaires sociaux. **Ces régimes, parce qu’ils sont obligatoires, font partie des administrations publiques au sens du traité de Maastricht.**

Leur importance est majeure car, comme le rappelle François Charpentier dans son livre *Retraites complémentaires* (Economica, 2014), l’Agirc compte aujourd’hui pour 57 % dans la pension d’un cadre et l’Arrco pour 31 % dans celle d’un salarié non cadre.

Les régimes complémentaires obligatoires des commerçants et des artisans sont gérés par le RSI et celui des non-salariés agricoles par la MSA. Les sections professionnelles de la CNAVPL sont pour leur part chargées d’assurer la gestion des régimes complémentaires des professions libérales.

Le troisième niveau de régimes de retraite rassemble **les régimes facultatifs** (qualifiés de « supplémentaires ») qui fonctionnent selon le principe de la capitalisation (épargne retraite). Il existe une grande variété de dispositifs d'épargne retraite collective et individuelle (Perco, Perp, régimes supplémentaires collectifs d'entreprise).

Les concepts de base du système de retraite

Système de retraite par répartition : système fondé sur la solidarité entre les générations, dans la mesure où le financement des pensions de l'année n est assuré par les cotisations versées par les actifs de l'année n. Simultanément, les cotisations qu'ils versent ouvrent des droits aux actifs pour leur propre retraite.

Système de retraite par capitalisation : constitution par chacun d'une épargne pendant la période d'activité. La pension finale résulte des intérêts ainsi que de la liquidation des sommes épargnées tout au long de la carrière.

Régime de retraite par annuités : validation des droits à la retraite sous forme de trimestres travaillés.

Régime de retraite par point : validation des droits à la retraite sous forme de points, la valeur de la pension dépendant de la valeur du point au moment de sa liquidation.

Pension de droit direct : pension à laquelle a droit un individu après avoir cotisé pendant sa carrière auprès d'un ou plusieurs régimes d'assurance vieillesse.

Pension de réversion : pension reversée au conjoint survivant.

2. Une multiplicité de régimes de retraite de base, régis par des règles parfois sensiblement différentes

Le COR recense pas moins de **21 régimes de retraite différents** en France, qui sont autant d'héritages de l'histoire sociale de notre pays.

Le principal régime de retraite français est le régime des salariés du commerce, de l'industrie et des services, généralement appelé « régime général » de la sécurité sociale. Il compte 17,6 millions de cotisants et 13,2 millions de pensionnés. Il est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

Les régimes de la mutualité sociale agricole (MSA) et du régime sociale des indépendants (RSI) sont qualifiés de « régimes alignés » car ils obéissent aux mêmes règles de constitution et de liquidation d'une pension de retraite que celles qui régissent le régime général. Les professions libérales disposent d'une caisse de retraite autonome, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), organisée en onze sections professionnelles.

Le régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite est le régime de retraite des fonctionnaires de l'État. Ce régime, qui comprend environ 2 millions de cotisants, est géré par le service des pensions de l'État qui gère les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Le régime des fonctionnaires des collectivités territoriales et des hôpitaux publics est géré par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), et comprend environ 3 millions de cotisants.

Enfin, il existe un grand nombre de « régimes spéciaux » hérités de l'histoire, tels que ceux de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, de la Comédie Française ou bien encore de l'Opéra de Paris.

C. UN SYSTÈME DE RETRAITE RELATIVEMENT ÉQUITABLE

1. Un système de retraite par répartition essentiellement assurantiel mais qui comprend des éléments de solidarité

a) *Un système essentiellement assurantiel*

Les régimes de base de l'assurance vieillesse et les régimes complémentaires sont des régimes :

- **Assurantiels** : le montant des cotisations versées par un actif dépend de son revenu, ce qui signifie que plus un individu perçoit un salaire important, plus il verse de cotisations d'assurance vieillesse à ses régimes de base et complémentaire ;

- **Contributifs** : le montant de la pension versée dépend à la fois du montant et de la durée de versement des cotisations payées tout au long de la carrière.

Dans les régimes de base, qui sont des régimes par annuité, il faut avoir cotisé sur une assiette égale à 150 smic horaire pour valider un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile.

Le calcul d'une pension de retraite

La formule du calcul d'une pension de retraite pour un salarié du secteur privé est la suivante :

Salaire annuel moyen (25 meilleures années dans la limite du plafond de la sécurité sociale) x taux de liquidation (50 % si taux plein = tous les trimestres ou bien âge du taux plein, mais possible décote ou surcote dans les autres cas) x nombre de trimestres validés/nombre de trimestres à valider pour le taux plein (proratisation).

b) Les éléments non contributifs du système de retraite

Notre système de retraite, s'il est principalement assurantiel, comprend également **de nombreux éléments de solidarité**.

Il permet aux assurés de valider des « périodes assimilées » au titre du chômage (un trimestre validé tous les 50 jours d'indemnisation chômage), de la maladie (un trimestre validé tous les 60 jours d'indemnisation journalière), de l'invalidité ou bien encore de la maternité.

Il assure également **une redistribution afin de garantir un niveau de retraite décent à tous** *via* le minimum vieillesse (ASPA) et le minimum contributif.

Il prévoit plusieurs droits au titre **des charges de famille**, récemment analysés par un rapport de M. Bertrand Fragonard : la majoration des droits d'assurance (MDA), l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou bien encore la majoration de pension pour les parents de trois enfants et plus, ainsi que les départs anticipés pour motifs familiaux dans certains régimes spéciaux.

La pénibilité du travail est elle aussi prise en compte, *via* les départs en retraite anticipée qui existent de longues dates dans de nombreux régimes spéciaux (catégories actives) et, désormais, *via* le compte personnel de prévention de la pénibilité.

En outre, les pensions de droit direct sont complétées, au décès du conjoint, par **des pensions de réversion** attribuées selon des règles spécifiques.

Une grande partie de ces avantages non contributifs d'assurance vieillesse sont pris en charge par **le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** créé en 1993.

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 2014 ;
- les majorations de pension pour enfants ou pour conjoint à charge, pour 4,6 milliards d'euros en 2014 ;

- les prises en charge de cotisations résultant de la validation gratuite de trimestres correspondant à des périodes non travaillées, pour un total de 12,9 milliards d'euros en 2014, dont 11,3 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 2014.

La principale ressource fiscale du FSV est la CSG, avec 10,97 milliards d'euros en 2014. Ses autres ressources sont notamment 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 (jusqu'en 2014), et des produits divers.

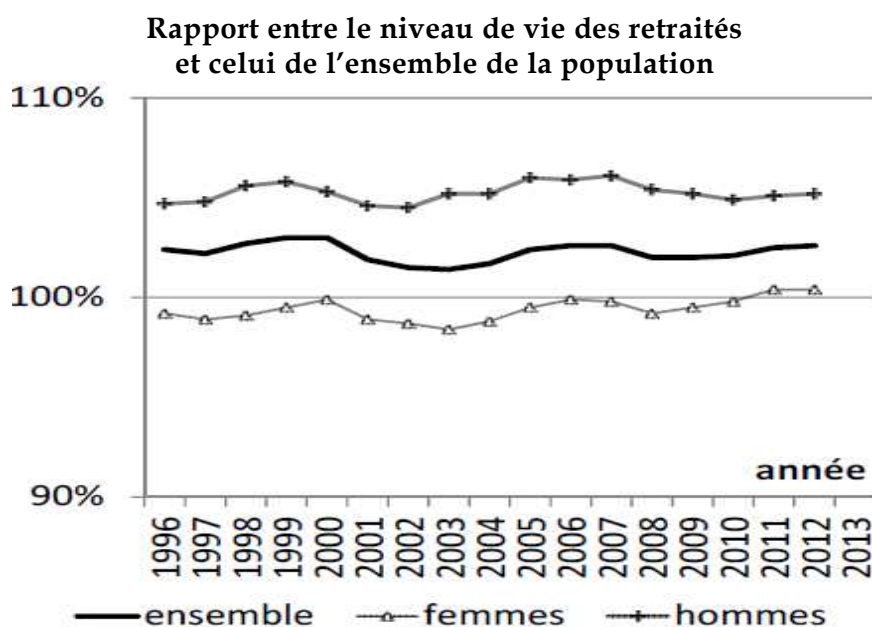
Un système de retraite qui a permis d'assurer en moyenne un bon niveau de vie aux retraités et qui devrait à l'avenir voir les inégalités entre les femmes et les hommes poursuivre leur réduction

2. La réduction de la pauvreté des personnes âgées

a) *Le niveau de vie des retraités est légèrement supérieur à celui des actifs*

Selon la Drees, les retraités ont perçu en 2013 une pension moyenne de **1 306 euros bruts mensuels**.

Au cours des dernières années, **la pension moyenne des retraités a augmenté plus vite que le revenu d'activité moyen**, sous l'effet du renouvellement de la population des retraités (effet de noria). Les nouvelles générations, dont les pensions sont en moyenne plus élevées, en raison de meilleurs salaires et de carrières plus complètes (notamment dans le cas des femmes) remplacent progressivement les générations les plus anciennes, qui décèdent.

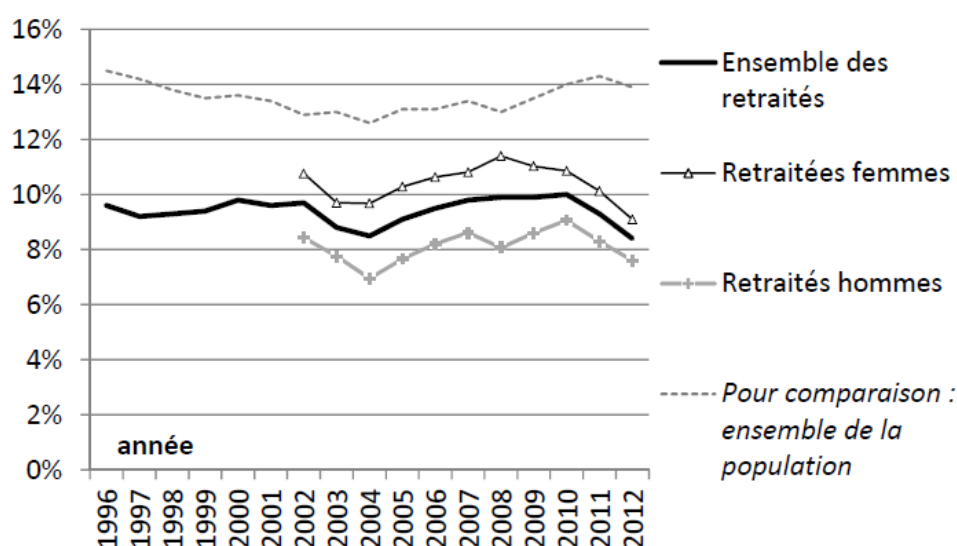


Source : COR

En 2012, le **niveau de vie moyen des retraités** -indicateur qui tient compte de leurs autres revenus et de la structure de leurs ménages- **était légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population**, le ratio entre les deux étant de 103 % (100 % pour les femmes et 105 % pour les hommes). Ce rapport est resté stable entre 1996 et 2012, en rupture par rapport à la tendance observée de 1970 jusqu'au milieu des années 1990, période durant laquelle le niveau de vie des retraités avait rattrapé celui des actifs.

b) *Le taux de pauvreté des retraités est sensiblement inférieur à celui du reste de la population*

Le taux de pauvreté des retraités



Source : COR

Après avoir fortement baissé entre 1970 et 1996, **le taux de pauvreté des retraités est resté globalement stable, entre 8 % et 10 % entre 1996 et 2012**. Ce taux se situe, depuis les années 1980, sensiblement en deçà de celui de l'ensemble de la population (13,9 % en 2012) et a atteint **un niveau historiquement bas de 8,3 %¹ en 2012**. Ceci est valable pour les femmes comme pour les hommes, bien que, parmi les retraités, le taux de pauvreté des femmes soit supérieur d'environ deux points de pourcentage à celui des hommes.

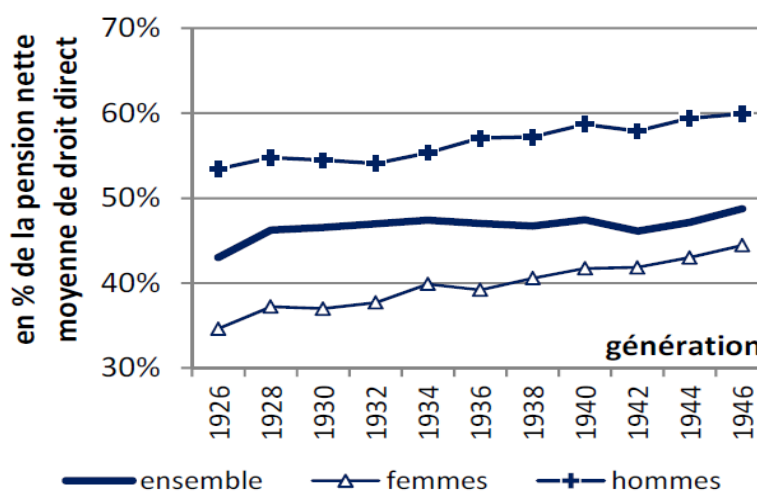
Outre l'effet de noria cité plus haut, ce phénomène s'explique également par la revalorisation très sensible dont ont bénéficié les minima sociaux destinés aux retraités au cours des dernières années (+ 5 % pour le minimum vieillesse - ASPA - entre 2007 et 2012).

¹ Insee première 1513 de septembre 2014

Ce constat d'un plus faible taux de pauvreté des retraités par rapport à la population globale se retrouve également dans les indicateurs qui permettent de mesurer les inégalités de revenus au sein d'une même génération de retraités.

Ainsi, **les 10 % de retraités les moins favorisés nés en 1946 ont perçu en 2013 une pension de retraite de droit direct correspondant à 48,7 % de la pension moyenne de leur génération.** Ce chiffre, qui tend à augmenter progressivement au fil des générations, résulte en grande partie des mesures de solidarité à l'œuvre dans notre système de retraite.

Rapport entre la pension nette des 10 % de retraités les moins aisés et la pension nette moyenne des retraités de leur génération

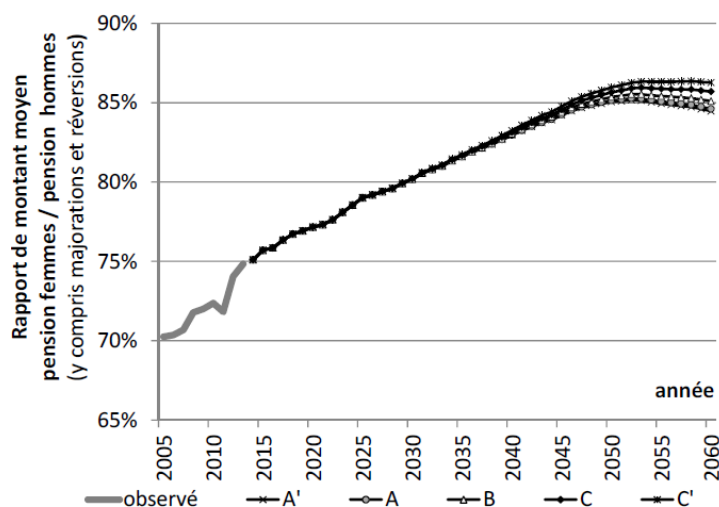


Source : COR

3. Les pensions des femmes demeurent encore inférieures de 25 % à celles des hommes, même si cet écart devrait se réduire à l'avenir

Les écarts de niveaux de pension entre les hommes et les femmes, s'il demeurent beaucoup trop importants, **se sont réduits ces dernières années**, dans la mesure où de plus en plus de femmes ont pu mener une carrière complète. Le rapport entre les pensions moyennes de droit direct (hors majorations pour trois enfants) des femmes et des hommes est ainsi passé de 55 % en 2004 à 60 % en 2013. Si on y ajoute les pensions de réversion, qui bénéficient principalement aux femmes, ce ratio, qui était de 70 % en 2004, est passé à 75 % en 2013. **Selon les projections du COR, ce rapport devrait continuer à augmenter, atteignant 80 % vers 2030 et 85 % au cours des années 2050.**

Rapport moyen entre les pensions des femmes et celles des hommes entre 2005 et 2060



Source : COR

Les écarts de pension entre les femmes et les hommes devraient ainsi se réduire à l'avenir, sans pour autant disparaître, dans la mesure où les femmes sont encore très nombreuses à gagner moins que les hommes : depuis 1990, les écarts de salaire entre les femmes et les hommes sont de l'ordre de 27 % en termes de salaire mensuel et de 14 % en termes de salaire horaire et peinent à se réduire.

4. S'il existe des différences entre les générations, il ne s'agit pas d'inégalités manifestes

Selon le COR, par rapport aux générations qui partent actuellement à la retraite (personnes nées au début des années 1950), les générations plus jeunes seront pénalisées par des taux de cotisations plus élevés et un montant moyen de pension plus faible relativement au revenu d'activité moyen.

La durée de carrière de ces générations serait en revanche plus courte, en raison principalement des études plus longues qu'elles auront menées.

Pour l'ensemble des générations nées entre 1943 et 1990, la durée de vie passée à la retraite devrait être assez similaire (elle est comprise dans une fourchette de +/- 3 à 4 % suivant les générations).

II. LE SYSTÈME DE RETRAITES FRANÇAIS ACCUMULE LES DÉFICITS DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000 EN DÉPIT DES RÉFORMES QUI SE SONT SUCCÉDÉ À PARTIR DE 1993

A. LES RETRAITES, UN ENJEU FINANCIER CONSIDÉRABLE

1. Les dépenses de retraite, auxquelles la France consacre déjà plus de 14 % de sa richesse nationale, ont augmenté ces dernières années

En 2013, les dépenses de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires (y compris le Fonds de solidarité vieillesse - FSV) représentaient **307,5 milliards d'euros**, soit **14 % du PIB**.

À elles seules, les dépenses de retraite représentent environ **45 % des dépenses de protection sociale de notre pays**.

Selon les prévisions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015, les dépenses des régimes de base représenteront **224 milliards d'euros en 2015**, dont **121 milliards d'euros** pour le seul régime général.

Les dépenses des régimes complémentaires Agirc et Arrco représentaient quant à elles **73,7 milliards d'euros en 2013** (dont 50 milliards d'euros pour l'Arrco et 23,7 milliards d'euros pour l'Agirc), soit **6,5 % des dépenses publiques françaises**.

Les dépenses consacrées au système de retraite ont augmenté entre 2002 et 2013 de **+ 2,4 points de PIB**. Cette hausse très importante s'explique par l'augmentation du nombre de retraités et par l'élévation du niveau de la pension moyenne relative des retraités, qui s'explique par l'effet de noria, déjà évoqué plus haut.

2. *Le financement du système de retraite pèse de plus en plus lourdement sur notre économie et contribue fortement à l'endettement public*

Entre 2002 et 2013, les ressources affectées au système de retraite ont augmenté de **+ 1,7 point de PIB** pour représenter désormais **13,6 % du PIB**.

En 2013, les cotisations d'assurance vieillesse, qui pèsent **directement sur le coût du travail**, assuraient les trois quarts du financement du système de retraite, pour un montant de **227 milliards d'euros**, dont 38 milliards correspondant à la cotisation versée par l'État employeur au régime de la fonction publique. Il convient toutefois de noter qu'entre 2002 et 2013, la part des cotisations sociales dans les ressources du système de retraite a diminué, passant de **83 % à 75 %**.

11 % des ressources du système, soit environ 33 milliards d'euros, proviennent aujourd'hui des impôts et taxes affectés (Itaf) destinés aux régimes de base du secteur privé (Cnav, MSA, RSI). Le FSV est lui aussi alimenté par des Itaf. La part des Itaf dans le financement des retraites est passé de 9 % en 2002 à 11 % en 2013, notamment sous l'effet de la dégradation des comptes du RSI et de la MSA qui dépendent de ces ressources pour plus du quart de leur financement.

2 % des ressources du système de retraite sont fournies par l'Etat au titre de subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux (SNCF, RATP), dont plusieurs apparaissent toujours excessivement favorables, en dépit de la réforme des régimes spéciaux de 2008

Les transferts en provenance d'organismes tiers, tels que l'assurance chômage (l'Unedic) ou la branche famille de la sécurité sociale (Cnaf), sont versés au nom de la solidarité nationale et représentent 6 % des ressources du système de retraite. Ces transferts sont légitimes dans la mesure où ils servent à financer des avantages d'assurance vieillesse non contributifs.

Enfin, le recours à la dette et aux réserves représente également 6 % des ressources du système en 2013.

La dégradation de la situation financière du système de retraite a en effet entraîné un recours très important à la dette (avec reprise de dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale - Cades) et aux réserves constituées par les régimes, dans le cas des régimes complémentaires.

B. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE DU SYSTÈME DE RETRAITE QUI S'EST TRADUITE PAR L'APPARITION DE DÉFICITS RÉCURRENTS

1. Papy-boom et allongement de l'espérance de vie

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*, dont les effets devraient se faire sentir jusqu'en 2035 environ.

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.

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

2. L'accroissement continu du nombre de retraités

Fin 2013, la France comptait, selon la Drees, **15,6 millions de retraités**. En ajoutant les retraités percevant uniquement une pension de droit dérivé - pension de réversion notamment - ce nombre s'élève à **16,7 millions**, soit 1,1 millions de retraités supplémentaires, principalement des femmes.

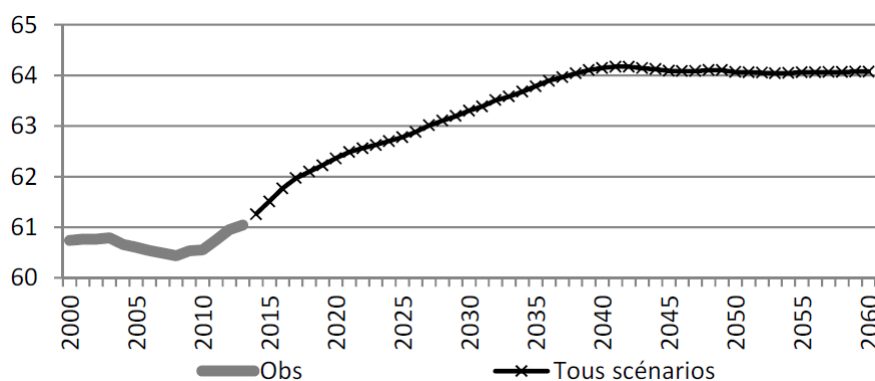
Le nombre de retraités a ainsi augmenté de **280 000 personnes** en 2013, soit un rythme moins rapide qu'au cours de la période 2006-2010 où le nombre de nouveaux retraités était de 360 000 personnes par an. Ce ralentissement s'explique principalement par les effets de la réforme des retraites de 2010.

3. Un âge effectif de départ à la retraite qui n'a pas pris suffisamment en compte jusqu'ici les bouleversements démographiques en cours

L'âge effectif de départ à la retraite a jusqu'ici **insuffisamment tenu compte de ces bouleversements démographiques pourtant prévisibles de longue date**. Au cours des années 2000, cet âge s'est en effet maintenu entre 60 ans et demi et 61 ans. Il a même légèrement diminué à partir de 2004 avec la mise en place du dispositif de retraite anticipé pour carrière longue avant d'augmenter à partir de 2009 et plus encore à partir de 2011 suite à l'adoption de la réforme des retraites de 2010.

Entre 2013 et 2018, l'âge effectif de départ à la retraite devrait continuer à augmenter pour passer de 61 ans à 62,1 ans, toujours sous l'effet de la réforme de 2010. Il atteindrait 64,1 ans à partir de la fin des années 2030.

Age moyen de départ à la retraite à législation constante



Source : COR

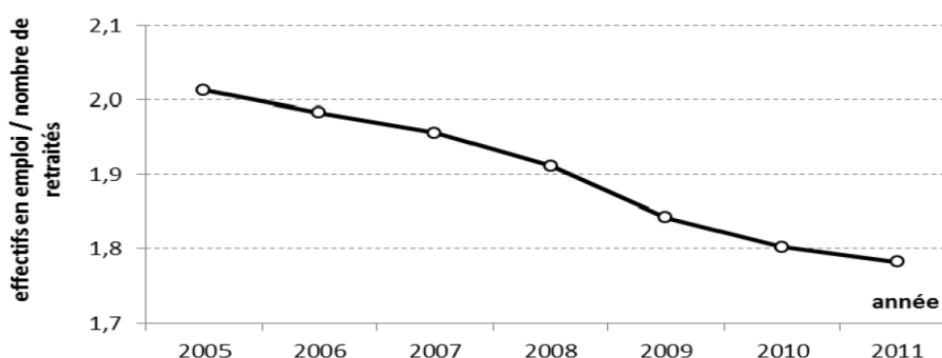
4. La dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de droit direct

Le principe de la répartition est celui d'une solidarité entre les générations : les actifs d'une année n payent les pensions des retraités de l'année n . Un régime de retraite par répartition suppose donc pour fonctionner que le rapport entre cotisations prélevées et pensions versées (et donc entre actifs et retraités) demeure favorable.

Or, les conséquences des deux phénomènes du *papy-boom* et de l'allongement de la durée de la vie, qui n'ont jusqu'ici pas été compensés par un recul suffisant de l'âge effectif de départ à la retraite, ont conduit à **une forte dégradation du ratio cotisants / retraités**.

Celui-ci est en effet passé de **2,01 en 2005** à **1,76 en 2013**. Selon les projections du rapport annuel du COR de juin 2015, ce ratio atteindrait **1,7 en 2018** et devrait continuer à diminuer pour atteindre **1,4** à partir de la fin des années 2040. Il se stabiliserait ensuite à ce niveau jusqu'en 2060.

**Rapport entre le nombre de cotisants
et le nombre de retraités de droit direct**



Source : Insee et Drees pour le COR

5. Notre système de retraite est confronté à un niveau de chômage élevé et persistant

Le niveau de chômage très élevé que connaît notre pays pénalise fortement notre système de retraite, dans la mesure où il réduit le nombre de cotisants.

Cette perte de ressources est compensée par le Fonds de solidarité vieillesse, qui prend en charge les cotisations correspondant aux périodes de chômage au prix de dépenses croissantes qui ne sont couvertes à la même hauteur par les recettes qui lui sont affectées.

Dans ce contexte, **le chômage des seniors est un problème particulièrement aigu** car, pour être efficaces, des mesures telles que le recul de l'âge légal de la retraite ou l'augmentation de la durée de cotisation pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein doivent s'accompagner de conditions d'emploi favorables pour les personnes proches de l'âge de la retraite.

Si la France a vu son taux d'emploi des seniors fortement progresser ces dernières années, notamment en raison de la fin des dispositifs de préretraite, les résultats obtenus restent encore insuffisants : seuls 44,5 % des Français âgés de 55 à 64 ans disposaient d'un emploi en 2012, contre 48 % pour l'ensemble des Européens et 54 % pour la moyenne des pays de l'OCDE.

6. Notre système de retraite accumule les déficits depuis 2008

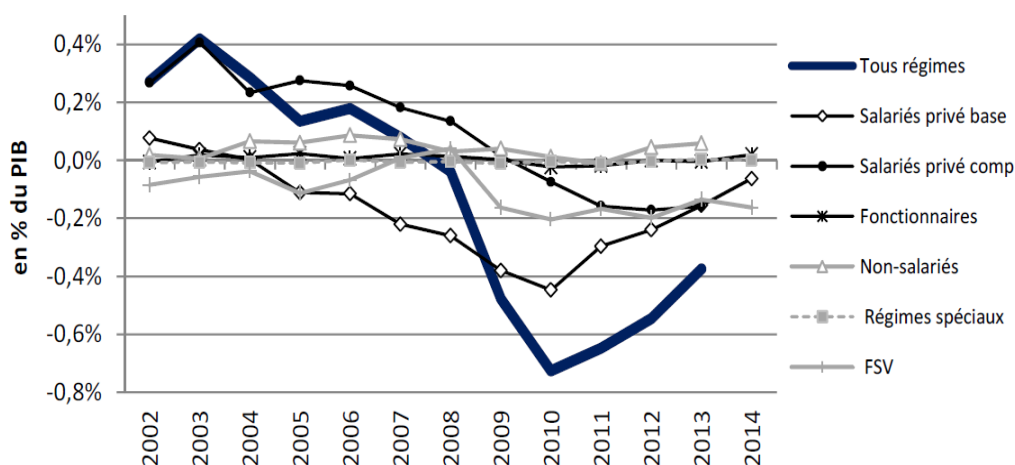
a) *La branche vieillesse de la sécurité sociale accumule les déficits depuis 2005 et le système de retraite dans son ensemble est déficitaire depuis 2008*

Les régimes de base de notre système de retraite ont connu **une évolution financière défavorable depuis la fin des années 1990** en raison de la forte dégradation du ratio cotisants / retraités. Ils ont enregistré leurs premiers déficits à partir de 2005.

La situation s'est considérablement aggravée avec la crise économique et financière de 2008-2009, qui a entraîné une forte contraction de la masse salariale : le déficit de la branche vieillesse de la sécurité sociale s'est alors brutalement creusé de - 4,8 milliards d'euros en 2008 à - 12,1 milliards d'euros en 2009 avant d'atteindre **un point bas à - 14,9 milliards d'euros en 2010**.

Le système de retraite dans son ensemble a enregistré un premier besoin de financement en 2008. Celui-ci s'est creusé à **- 0,7 % du PIB en 2010**.

Solde financier observé du système de retraite



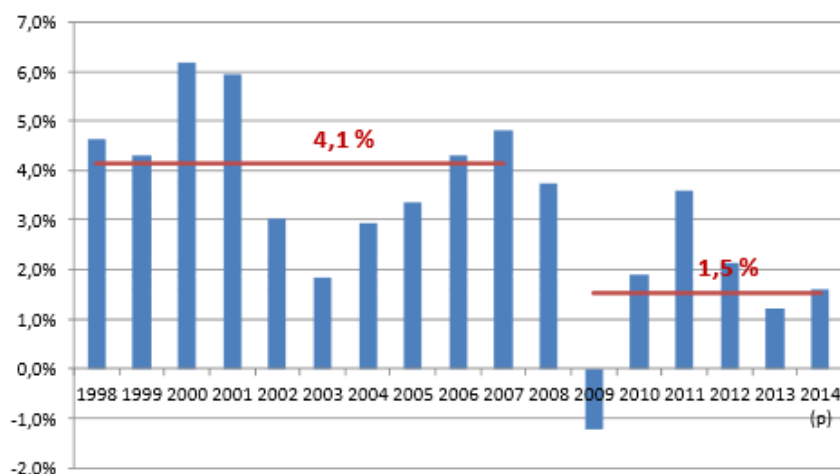
Source : COR

b) Un lent redressement obtenu grâce à l'apport de recettes nouvelles et au recul de l'âge légal de départ à la retraite

Ces dernières années, la France a connu un net ralentissement de son taux de croissance, qui a évolué en moyenne à un rythme très inférieur à celui qui était observé pendant les dix années qui ont précédé la crise.

La masse salariale du secteur privé, sur laquelle s'appuient les cotisations d'assurance vieillesse, principale ressource du système de retraite, n'a ainsi évolué entre 2009 et 2014 qu'à un rythme de 1,5 % en moyenne annuelle contre 4,1 % par an sur la période 1998-2007.

**Masse salariale du secteur privé
(évolution annuelle moyenne, champ Urssaf)**



Source : Acof ; Champ : régime général

Selon Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale, ces quinze points de croissance de la masse salariale perdus ont entraîné **une perte de recettes de 9 milliards d'euros au total pour le seul régime général.**

En dépit de cette croissance très faible, le déficit de la branche vieillesse a été progressivement réduit puisqu'il est passé de - 14,9 milliards d'euros en 2010 à - 11,3 milliards d'euros en 2011 puis - 10,2 milliards d'euros en 2012, - 6,5 milliards d'euros en 2013 et - 5,4 milliards d'euros en 2014.

Evolution des soldes de la branche vieillesse et du FSV de 2005 à 2014

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Régime général	-1,9	-1,9	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,6
Tous régimes de base	-1,6	-1,0	- 3,9	- 5,6	- 8,9	- 10,8	- 7,9	- 6,1	- 3,6	- 1,7
FSV	-2,0	-1,3	+ 0,2	+ 0,8	- 3,2	- 4,1	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,7
Total branche vieillesse	-3,6	-2,3	- 3,7	- 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

Cette réduction du déficit s'explique en grande partie par le **montant des recettes nouvelles qui ont été affectées au système de retraite**. Depuis 2010, le seul régime général a ainsi reçu 7 milliards d'euros et 4 milliards d'euros supplémentaires sont programmés pour la période 2015-2017.

La réforme des retraites de 2010, qui procédait au recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans a également eu **un effet très important sur les comptes de nos régimes de retraite** et cet effet ne fera que s'amplifier à l'avenir.

Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2015, la loi de 2010, par rapport à un scénario tendanciel avant réforme, permettrait de dégager des économies de 3,3 milliards d'euros en 2014 et de 4 milliards d'euros en 2015 pour le régime général.

c) L'apparition du déficit de l'Agirc et de l'Arrco

Les régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco ont longtemps connu une situation financière favorable grâce aux courageuses mesures de redressement qui avaient été adoptées par les partenaires sociaux suite à la récession de 1993.

Entre 1998 et 2008, ils ont ainsi enregistré **onze années consécutives d'excédents, pour un montant total de 36,8 milliards d'euros**, ce qui leur a permis d'accumuler des réserves qui ont atteint 60 milliards d'euros en 2008 et devaient permettre de supporter l'impact financier du *papy-boom*.

Toutefois, la crise économique et financière de 2008-2009 est venue dégrader brutalement la situation des régimes complémentaires, qui sont devenus déficitaires à partir de 2009. Ce déficit a atteint **4,4 milliards d'euros en 2013, soit 6 % du montant annuel des pensions versées**.

A l'instar du phénomène observé pour les régimes de base, l'apparition de ces déficits devenus récurrents s'explique par une progression de la masse salariale qui s'est limitée en moyenne à 0,2 % ces dernières années en termes réels contre 2,4 % par an sur la période 1998-2008 alors que, dans le même temps, les charges annuelles d'allocations progressaient de 2,25 % par an en raison du départ à la retraite de classes d'âge nombreuses.

C. LES RÉFORMES MENÉES ENTRE 1993 ET 2010 ONT EU DES EFFETS MASSIFS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYSTÈME DE RETRAITE SANS POUR AUTANT PERMETTRE SON RETOUR À L'ÉQUILIBRE

1. Les réformes successives des retraites ont cherché à améliorer la soutenabilité financière du système de retraite

a) Le Livre blanc sur les retraites de Michel Rocard : faire face aux défis du papy-boom et de l'allongement de l'espérance de vie

La question de la soutenabilité financière de notre système de retraite a été véritablement posée pour la première fois en 1991 par le « Livre blanc sur les retraites » préfacé par Michel Rocard.

Ce Livre blanc démontrait clairement que **le choc démographique du papy-boom et l'allongement de l'espérance de vie entraîneraient une dégradation du ratio cotisants/retraités** qui, en l'absence de réforme, rendrait le système de retraite déficitaire.

b) La réforme Balladur de 1993

Dans le contexte de la récession de 1993, qui aggravait les risques de déficit du système de retraite évoqués par le Livre blanc de Michel Rocard, le gouvernement Balladur a adopté une première importante réforme des retraites.

Celle-ci prévoyait **un allongement de la durée de cotisation pour l'obtention d'une retraite à taux plein** au régime général et dans les régimes alignés de 150 à 160 trimestres, à raison d'un trimestre supplémentaire par année civile de naissance.

Elle procédait à **un passage progressif du calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années** et non sur les 10 meilleures années. Cette mesure, dont la montée en charge s'est achevée en 2008, était destinée à diminuer le taux de remplacement assuré par la pension de retraite.

Par ailleurs, cette réforme des retraites **indexait les pensions sur les prix et non plus sur les salaires**, ce qui, là encore, avait pour effet de faire diminuer mécaniquement le taux de croissance des pensions, les salaires évoluant plus rapidement que les prix.

Enfin, elle créait **le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** destiné à financer les avantages d'assurance vieillesse non contributifs du système de retraite au nom de la solidarité nationale.

c) La création du Fonds de réserve pour les retraites en 1999

La loi de financement pour la sécurité sociale de 1999 a créé **un Fonds de réserve pour les retraites** destiné à compenser à partir de 2020 le pic des effets du *papy-boom*. Financé par les excédents du FSV et de la CNAVTS, par 65 % de la contribution de 2 % sur les revenus du patrimoine,

par les produits de cession des licences UMTS et par les avoirs en déshérence des contrats d'assurance vie depuis 2007, le FRR, qui avait reçu plus de 25 milliards d'euros entre 1999 et 2008, a été utilisé à partir de 2011 pour financer les déficits du régime général et de la Cades.

d) La réforme Fillon du 21 août 2003

Cette ambitieuse réforme des retraites a prolongé le mouvement initié par la réforme Balladur en prévoyant **d'allonger la durée de cotisation dans tous les régimes de retraite**, à l'exception des régimes spéciaux. Elle a également défini la règle selon laquelle tout allongement d'espérance de vie devrait entraîner une augmentation de la durée de cotisation pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

Pour éviter que les effets de l'allongement de la durée de cotisation viennent pénaliser les personnes ayant commencé à travailler très tôt, la réforme Fillon a mis en place **un dispositif de retraite anticipée pour carrière longues** autorisant les départs avant 60 ans des personnes ayant obtenu tous leurs trimestres et ayant commencé à travailler avant l'âge de 18 ans.

Cette réforme a ouvert la possibilité de partir avant l'âge du taux plein automatique en se voyant appliquer une baisse de la pension (décote) ou de partir après en bénéficiant d'une hausse de la pension (surcote).

La réforme Fillon a également procédé à **un alignement progressif de la durée de cotisation de la fonction publique sur celle du régime général**. Elle a par ailleurs prévu que les pensions des anciens fonctionnaires seraient désormais indexées sur les prix et non plus sur le point d'indice de la fonction publique.

e) La réforme des régimes spéciaux de 2008

Cette réforme a instauré **un rapprochement entre les règles en vigueur pour les principaux régimes spéciaux et les règles applicables à la fonction publique** en prévoyant notamment un allongement de la durée d'assurance, l'indexation de la pension sur les prix et la mise en place d'une décote et d'une surcote.

f) La réforme Woerth du 9 novembre 2010

En vertu de cette réforme courageuse, 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**, comme le prévoit l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale.

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.

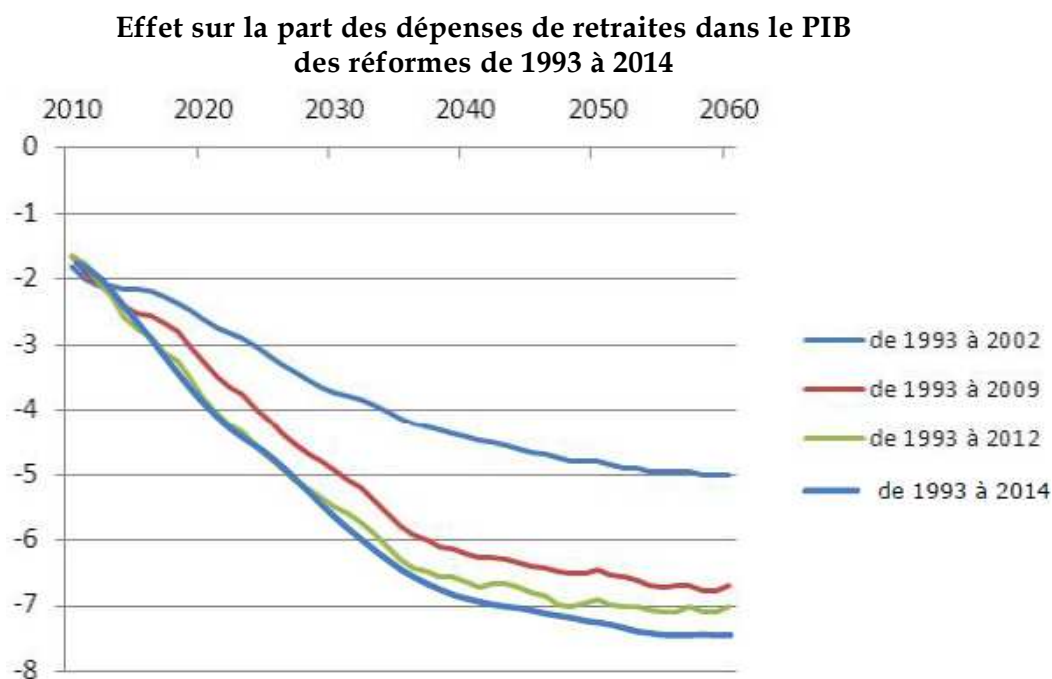
L'âge d'obtention d'une retraite à taux plein (50 %), supérieur de cinq ans à l'âge légal, est pour sa part relevé progressivement de **65 ans à 67 ans**, en vertu de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

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

2. Des réformes dont les effets sont massifs, même s'ils demeurent insuffisants



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

Les réformes successives des retraites ont eu et auront à l'avenir un impact très important sur les dépenses de retraite.

En effet, ainsi que le montre le précédent graphique, la réforme de 1993 les réduira de 4,4 points de PIB en 2040, de 6,2 points de PIB si l'on y ajoute les réformes mises en place entre 2003 et 2009 et de près de 7 points de PIB si l'on tient compte de l'ensemble des réformes intervenues entre 1993 et 2014.

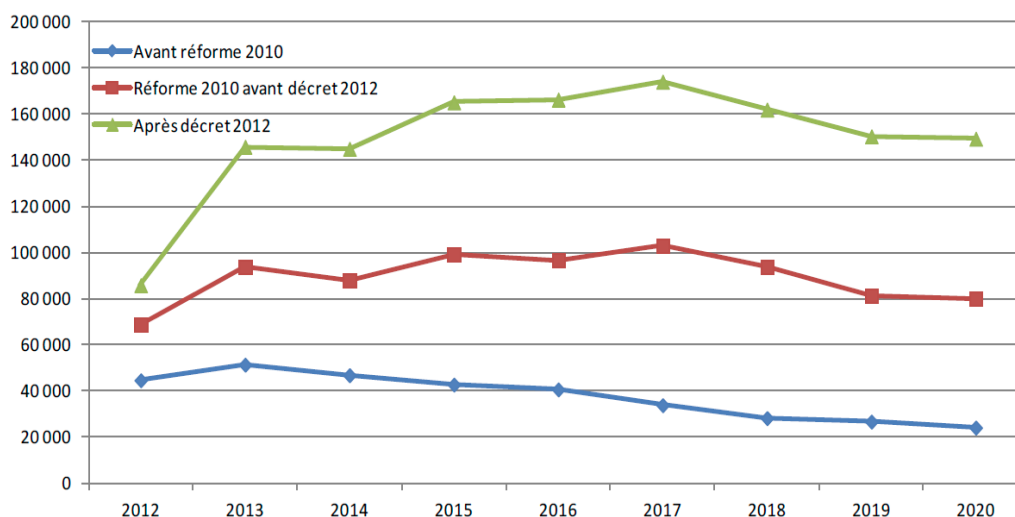
Il est donc faux de dire que rien n'a été fait en France pour réformer nos régimes de retraites et assurer leur soutenabilité financière. Pour autant, les mesures adoptées s'avèrent manifestement toujours insuffisantes pour garantir un retour à l'équilibre du système, pourtant indispensable pour assurer sa viabilité.

III. LA RÉFORME DE 2014, UNE OCCASION MANQUÉE

A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES LIÉES À L'ÉLARGISSEMENT EXCESSIF DU DISPOSITIF CARRIÈRE LONGUE

Alors que notre système de retraite était confronté à des déficits importants et que la courageuse réforme des retraites de 2010 commençait tout juste sa montée en charge, **le Gouvernement a fait le choix de faciliter considérablement les possibilités de départ à la retraite anticipé pour carrières longues.**

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 davantage 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.

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.

La loi du 20 janvier 2014 et le décret du 19 mars 2014 ont prévu, à compter du 1^{er} avril 2014, un nouvel élargissement du champ des trimestres pouvant être pris en compte dans la période cotisée, ce qui a de facto encore élargi l'accès au dispositif de départ anticipé pour carrière longue.

B. 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 2015 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.

1. Des recettes nouvelles qui pèsent sur le coût du travail

a) Des hausses de cotisations qui se poursuivront jusqu'en 2017

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.**

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 2015, ces hausses de taux ont rapporté **2 milliards d'euros** supplémentaires à la branche vieillesse en 2014.

**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**.

Depuis 2015, son produit est 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**.

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**¹. Cette mesure a représenté **500 millions d'euros d'économies** en 2014 et pourrait représenter **600 millions d'euros** en 2015.

¹ Restent revalorisées au 1^{er} avril les pensions d'invalidité, l'allocation supplémentaire d'invalidité, les rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

C. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION À PARTIR DE 2020

Le relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein, destiné à faire face à l'allongement continu de l'espérance de vie (article 2 de la loi du 20 janvier 2014) est désormais fixé directement par la loi¹. 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.

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

D. 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 a atteint 3,2 milliards d'euros en 2014** (dont 2,7 milliards d'euros en recettes et 500 millions d'euros en économies) et atteindrait **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.**

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.

**Impact des mesures de financement prévues par la réforme
sur l'ensemble des régimes de retraite**

<i>(en milliards d'euros constants 2011)</i>	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

Même si ces mesures contribueront indéniablement à réduire le déficit de notre système de retraite, elles **ne suffiront pas à garantir un équilibre durable de la branche vieillesse, avant comme après 2020, ainsi que le montrent les dernières projections du COR.**

IV. L'ENJEU MAJEUR DE LA RÉFORME DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES AGIRC-ARRCO

A. DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES ALARMANTES

Comme il a été rappelé plus haut, les régimes complémentaires Agirc et Arrco, après avoir connu onze années d'excédents entre 1998 et 2008 sont devenus déficitaires depuis 2009 en raison du ralentissement de la masse salariale provoqué par la crise économique et financière de 2008-2009.

Le déficit cumulé des deux régimes a atteint en 2013 - 4,4 milliards d'euros, soit 6 % du montant annuel des pensions versées. Cette situation est d'autant plus grave que, contrairement aux régimes de base, les régimes complémentaires n'ont pas le droit de recourir à l'endettement.

Plus préoccupant encore, les perspectives financières réalisées par les gestionnaires de ces régimes sont **très inquiétantes**.

Dans les scénarios économiques les plus optimistes, l'épuisement des réserves globales de l'Agirc et de l'Arrco interviendrait avant 2029 et 2019 pour la seule Agirc.

Mais, selon d'autres scénarios plus réalistes, **les déficits cumulés des deux régimes pourraient dépasser tous les ans, et de façon de plus en plus prononcée, la somme de 5 milliards d'euros : l'épuisement des réserves cumulées de l'Agirc et de l'Arrco interviendrait alors avant 2023 et au plus tard au début de 2018 pour l'Agirc seule.**

B. LES PRÉCONISATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans son rapport *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco)*, la Cour des comptes, que votre mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a auditionnée, conseille aux partenaires sociaux d'adopter dès 2015 des mesures qui permettront **d'améliorer le besoin de financement des régimes de plus de 5 milliards d'euros à partir de 2018**, avec pour objectif de rapporter quelque 120 milliards d'euros sur les soldes cumulés des régimes en 2030

L'adoption de telles mesures permettrait de repousser l'épuisement des réserves globales de l'Agirc et de l'Arrco au-delà de 2030.

Comme pour tout système de retraite par répartition, les partenaires sociaux disposent de trois leviers pour procéder au redressement de la situation financière de l'Agirc et de l'Arrco : le taux de cotisation, le niveau des pensions et les bornes d'âge.

Constatant que tant le taux de cotisation, qui pèse sur le coût du travail, que le niveau des pensions, dont la diminution pénaliserait durement le pouvoir d'achat des retraités, seront difficiles à mobiliser, **la Cour estime qu'il serait indispensable d'utiliser le paramètre de l'âge des départs en retraite.**

A titre d'exemple, la Cour estime en effet que ne pas utiliser ce levier pourrait contraindre les partenaires sociaux à réduire d'au moins 9 % le pouvoir d'achat des pensions complémentaires à l'horizon 2021 par rapport à 2013 ou à accroître d'au moins 1 point les taux de cotisation entre 2013 et 2021.

Toutefois, la Cour, consciente que l'utilisation du seul paramètre de l'âge pourrait rebuter les organisations syndicales, estime que l'utilisation simultanée de plusieurs leviers par les partenaires sociaux pourrait permettre de parvenir à des solutions à même de satisfaire les différentes parties.

Ainsi, le financement des pensions complémentaires pourrait être assuré jusqu'en 2035 soit en conjuguant un report d'un an de l'âge moyen de départ avec une hausse limitée de 0,125 point par an des cotisations et une sous-indexation des pensions de un point sous l'inflation pendant cinq ans, soit en conjuguant un report de deux ans de l'âge de départ avec des mesures identiques pendant trois ans.

La Cour considère en outre que **les cadres ne pourront s'exonérer d'un effort spécifique pour sauver l'Agirc**. Estimant malgré tout que des apports de ressources en provenance de l'Arrco seront indispensables, elle envisage **une fusion des deux régimes**, qui serait également l'occasion de garantir une plus grande égalité de traitement entre catégories d'assurés.

C. L'ÉTAT ACTUEL DES NÉGOCIATIONS

Les négociations entre les partenaires sociaux pour parvenir à un redressement de la situation financière de l'Agirc et de l'Arrco ont commencé le 17 février 2015. La cinquième séance de négociation qui s'est tenue le 22 juin n'ayant pu aboutir, une nouvelle séance a été programmée en septembre.

Lors de la séance de négociation du 22 juin 2015, le Medef a formulé des propositions de nature à décaler l'âge effectif de départ à la retraite en instaurant des « *abattements temporaires et dégressifs* ».

Ainsi, les pensions complémentaires des personnes décidant de partir à la retraite à 62 ans seraient réduites de 30 % la première année, de 20 % la deuxième, de 10 % la troisième, avant d'atteindre leur plein niveau à l'âge de 65 ans.

S'y ajouteraient d'autres mesures paramétriques déjà utilisées par le passé par les partenaires sociaux, et notamment :

- une sous-indexation pendant trois ans des pensions à un niveau inférieure de 1,5 % à l'inflation ;
- un report d'avril à octobre de la date de revalorisation des pensions ;

- une augmentation du salaire de référence de 3,5 % par an, soit un rythme plus rapide que le salaire moyen, ce qui baisse mécaniquement le rendement des droits.

Si les décisions relatives à la gestion des régimes complémentaires Agirc et Arrco relèvent exclusivement des partenaires sociaux, **votre rapporteur souhaite souligner combien la mobilisation de l'outil des bornes d'âge est indispensable et appeler les syndicats de salariés à accepter des concessions sur ce point.**

Il estime en outre que les régimes complémentaires pourraient de la sorte se montrer précurseurs, ouvrant la voie à la nouvelle réforme des régimes de retraite de base qui sera nécessaire dans les années à venir.

D. L'ANALYSE DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Dans son avis du 13 juillet 2015, le comité de suivi des retraites se montre lui aussi très attentif à la situation de l'Agirc et de l'Arrco.

Il considère que leur situation dégradée fait de la négociation engagée *« un enjeu financier clef du système de retraites »*. En effet, en l'absence d'accord, *« le déficit de ces régimes constituerait la part prépondérante du déficit des retraites à horizon 2020, alors que leurs dépenses cumulées constituent une part minoritaire des dépenses du système de retraite »*.

C'est pourquoi le comité, dans son avis, *« insiste sur la nécessité d'améliorer les soldes de manière suffisante dès le court terme, afin d'éviter l'épuisement des réserves de l'Agirc »*. **Il souligne qu'il se montrera très vigilant à l'avenir sur ce sujet, dans le respect des prérogatives des partenaires sociaux.**

V. L'IMPOSSIBLE RETOUR À L'ÉQUILIBRE À COURT TERME DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE

A. LES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT À COURT TERME : UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE EN TROMPE L'ŒIL

Selon le rapport de juin 2015 de la commission des comptes de la sécurité sociale, le solde de la branche vieillesse du régime général s'est élevé à - 1,2 milliards d'euros en 2014. Il devrait s'améliorer légèrement en 2015 pour atteindre - 0,8 milliard d'euros. Le Gouvernement prévoit le retour à l'équilibre des régimes de base de la sécurité sociale pour 2016.

Si ce retour à l'équilibre ne paraît pas nécessairement hors de portée, il ne sera **qu'un faux semblant**, dans la mesure où le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui finance les avantages non contributifs d'assurance vieillesse, restera, pour sa part, en déséquilibre à l'horizon 2018.

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 restera **illusoire**.

Au total, et en se basant sur les prévisions économiques du Gouvernement, qui ont été révisées à la baisse dans le programme de stabilité d'avril 2015, **le COR estime que le système de retraite dans son ensemble demeurera en permanence en déficit entre 2015 et 2020**. Ce déficit s'établira suivant les années entre - 0,3 % et - 0,5 % du PIB, soit entre 7 et 10 milliards d'euros.

En outre, comme l'a relevé M. Yves Guégano, secrétaire général du COR, devant la Mecss, si, par construction, le régime des retraites des fonctionnaires, qui relève du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » est à l'équilibre, **l'État devra consentir un effort estimé à 2 milliards d'euros pour l'équilibrer en 2018**.

Le retour à l'équilibre du régime général promis par le Gouvernement pour 2017 ne saurait donc masquer **l'absence du retour à l'équilibre du système dans son ensemble**. Les comptes du FSV demeureront durablement dégradés et seul un accord ambitieux conclu par les partenaires sociaux pourrait permettre de réduire véritablement les déficits de l'Agirc et de l'Arrco.

Nos régimes de retraite ne seront donc pas à l'équilibre dans les cinq ans qui viennent, c'est une certitude.

B. UNE INQUIÉTUDE PARTAGÉE PAR LE COMITE DE SUIVI DES RETRAITES

L'inquiétude sur la situation financière à court terme de notre système de retraite est partagée par le comité de suivi des retraites, qui a rendu son avis annuel le 13 juillet 2015.

Selon le comité, le déficit du FSV se maintiendrait à - 3,5 milliards d'euros jusqu'en 2017 avant de reculer à - 2,9 milliards d'euros en 2018.

Le solde des régimes obligatoires de base atteindrait pour sa part + 1,6 milliards d'euros en 2016 et + 1,5 milliards d'euros en 2017, avant de se dégrader à - 0,1 milliard d'euros en 2018.

Le comité de suivi note que *« ce solde négatif pourrait augmenter entre 2018 et 2020 en raison de plusieurs éléments réglementaires : l'arrêt des hausses de cotisations d'assurance vieillesse, la fin progressive du relèvement de l'âge légal, sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance. »*

Il en conclut que *« l'objectif visé par la loi du 20 janvier 2014 pour l'avenir et la justice du système de retraite de quasi retour à l'équilibre des régimes de base et du FSV nécessiterait une amélioration de la conjoncture et/ou des mesures nouvelles. »*

L'adoption de mesures nouvelles, en particulier à partir de 2018, apparaît donc incontournable.

VI. LES DERNIÈRES PROJECTIONS DU COR CONFIRMENT QUE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE N'EST TOUJOURS PAS SOUTENABLE FINANCIÈREMENT

La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite a donné pour mission au COR de produire un rapport annuel sur le système de retraite, qui doit permettre d'évaluer à la fois sa soutenabilité financière et son caractère équitable.

Ce rapport, adopté le 10 juin dernier, propose des projections financières plus pessimistes que ne l'étaient celles adoptées au mois de décembre dernier et que le COR avait présenté à la Mecss au mois de janvier.

A. LES HYPOTHÈSES DE PROJECTIONS SONT FONDÉES SUR CINQ SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES DIFFÉRENTS, LES SCÉNARIOS LES PLUS OPTIMISTES APPARAISSANT TOUTEFOIS PEU CRÉDIBLES

Les projections financières réalisées par le COR dépendent de trois paramètres : la démographie française, la législation en matière de retraites et la situation économique du pays.

Par définition, la situation financière du système de retraite est étroitement liée à la démographie de notre pays, et notamment à la fécondité, à la mortalité, ainsi qu'au solde migratoire. Pour l'ensemble de ses scénarios économiques, le COR se base sur les hypothèses de l'Insee élaborées en 2011 et qui tablent notamment sur une fécondité de 1,95 enfant par femmes et un solde migratoire de + 100 000 personnes par an.

Les projections du COR sont réalisées à législation constante et incluent les effets de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ainsi que du dernier accord Agirc-Arrco du 13 mars 2013.

Afin de réaliser ses projections, le COR se base à court terme sur les prévisions économiques du Gouvernement, telles qu'elles résultent du programme de stabilité d'avril 2015, et étudie cinq scénarios économiques de moyen et long terme en faisant varier deux paramètres :

- la croissance annuelle de la productivité du travail, qui détermine les revenus d'activité sur lesquels sont assises les cotisations d'assurance vieillesse. Le rapport du COR envisage plusieurs hypothèses variant entre 1 et 2 % par an ;

- le taux de chômage, pour lequel des taux de 4,5 %, 7 % et 10 % sont envisagés.

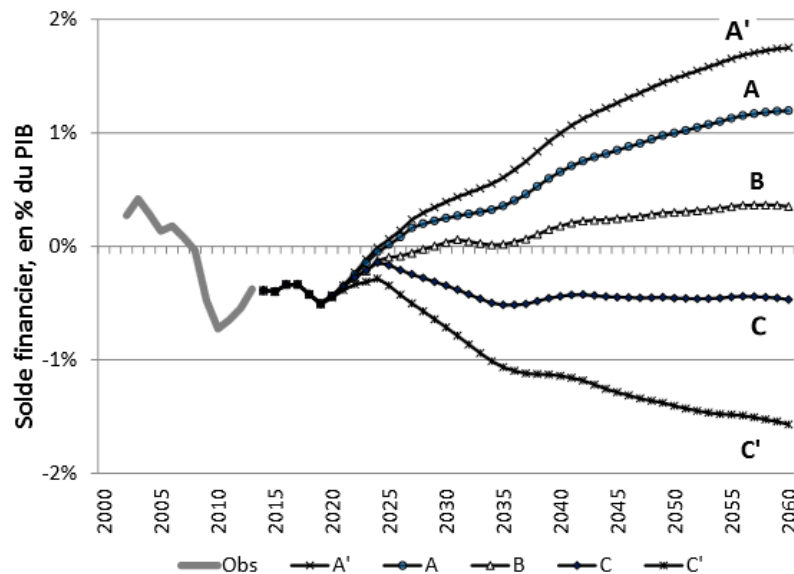
Hypothèses économiques de long terme retenues pour les cinq scénarios (A, A', B, C') et les tests de sensibilité

		Croissance annuelle de la productivité du travail à long terme				
		1 %	1,3 %	1,5 %	1,8 %	2 %
Taux de chômage à long terme	4,5 %			B	A	A' (+ A' migration basse)
	7 %	C' (+ C' migration basse)	C			
	10 %	(C' chômage à 10 %)		(B chômage à 10 %)		(A' chômage à 10 %)

B. LES RÉSULTATS DES PROJECTIONS DU COR SONT TRÈS INQUÉTANTS ET DÉMONTRENT LE CARACTÈRE INSUFFISANT DE LA RÉFORME DE 2014

En moyenne à l'horizon de 25 ans et au-delà, le système de retraite serait en besoin de financement dans l'ensemble des scénarios, à l'exception des scénarios A' et A qui paraissent très optimistes.

Les cinq trajectoires projetées pour le solde financier du système de retraite



Source : COR

Si les scénarios A et A' étudiés par le COR venaient à se réaliser, le système de retraite pourrait revenir à l'équilibre dès le milieu des années 2020 puis dégager des excédents importants, mais ces scénarios apparaissent fondés sur **des hypothèses très peu réalistes**, puisqu'ils s'appuient sur un taux de chômage de 4,5 % que la France n'a plus connu depuis plus de quarante ans et une productivité très élevée au regard des performances atteintes par notre pays ces dernières années.

Le scénario central du COR - le scénario B, qui table sur une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5 % et sur un taux de chômage de 4,5 % - prévoit pour sa part que le système de retraite pourrait retourner à l'équilibre au début des années 2030.

Ce scénario, pourtant lui aussi très optimiste, table donc sur **une permanence des déficits pendant encore quinze ans**, soit quinze ans de dette supplémentaire accumulée au détriment des jeunes générations.

A l'inverse, **le système de retraite demeurerait durablement en besoin de financement en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1,5 % par an à long terme.**

Dans le scénario C, qui table sur une croissance annuelle de la productivité de 1,3 % et un chômage de 7 %, **le déficit du système se stabiliserait à environ 0,5 % du PIB à partir du milieu des années 2030**, soit un niveau assez proche de celui enregistré actuellement.

Dans le scénario C', qui envisage une croissance annuelle de la productivité de 1 % et un chômage compris entre 7 et 10 %, **les besoins de financement atteindraient un peu plus de 1 % du PIB en 2040 et un peu plus de 1,5 % du PIB en 2060**, soit un niveau de déficit sans précédent qui ne pourrait que conduire à une profonde remise en question de notre système de retraite.

Si notre pays connaît actuellement une timide reprise économique, beaucoup d'économistes s'accordent à penser que la croissance économique potentielle de notre pays devrait être plus faible à moyen et long terme qu'elle ne l'était avant la crise. **Aussi, les scénarios C et C' doivent-ils être considérés comme les plus plausibles.**

Solde financier en moyenne sur les 25 prochaines années du système de retraite selon les scénarios économiques retenus

Scénario économique	Solde financier en moyenne sur les 25 prochaines années		
	En % du PIB	En % de la masse des revenus d'activité bruts	En % de la masse des pensions de retraite
A' (revenus d'activité : +2%/an, chômage : 4,5%)	0,2%	0,4%	1,4%
A (revenus d'activité : +1,8%/an, chômage : 4,5%)	0,1%	0,1%	0,5%
B (revenus d'activité : +1,5%/an, chômage : 4,5%)	-0,1%	-0,3%	-0,9%
C (revenus d'activité : +1,3%/an, chômage : 7%)	-0,4%	-0,8%	-2,7%
C' (revenus d'activité : +1%/an, chômage : 7%)	-0,7%	-1,5%	-4,7%
A', variante (revenus d'activité : +2%/an, chômage : 10%)	-0,2%	-0,4%	-1,4%
B, variante (revenus d'activité : +1,5%/an, chômage : 10%)	-0,5%	-1,0%	-3,4%
C', variante (revenus d'activité : +1%/an, chômage : 10%)	-0,9%	-2,0%	-6,3%

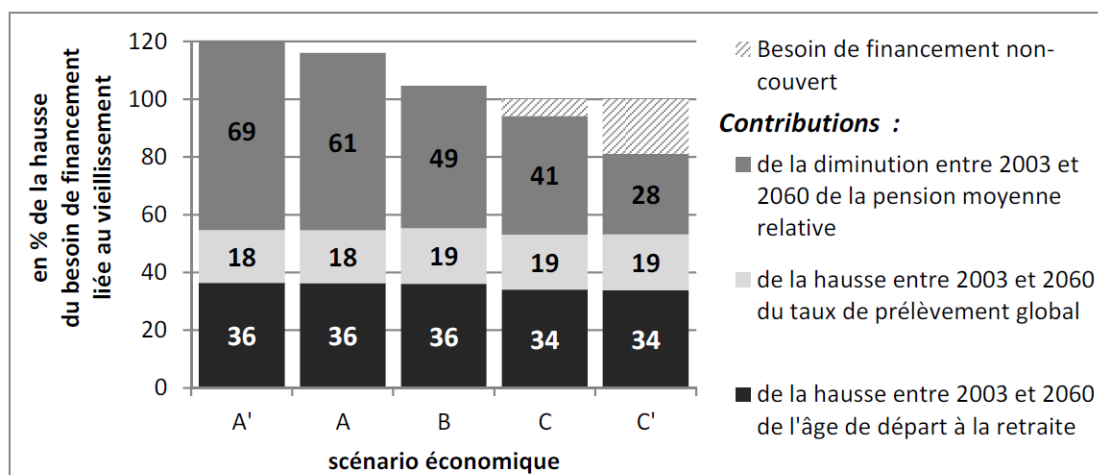
Source : COR

VII. POUR UN REPORT PROGRESSIF DE L'ÂGE LÉGAL DU DÉPART EN RETRAITE

A. ANALYSE DE LA CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTS LEVIERS À LA COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT LIÉS AU VIEILLISSEMENT

Dans son rapport de juin 2015, le COR a réalisé une étude montrant la part du besoin de financement lié au vieillissement de la population que permettraient de couvrir, dans chacun des cinq scénarios économiques qu'il envisage, les trois grands leviers sur lesquels il est possible d'agir pour améliorer la soutenabilité du système de retraite.

Contribution des trois leviers à la couverture des besoins de financement liés au vieillissement



Source : COR

Comme le montre ce schéma, entre 2003 et 2060, la hausse de l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite permettrait de couvrir, selon les scénarios, **entre 34 et 36 %** du besoin de financement lié au vieillissement ; la hausse du taux de prélèvement global en couvrirait de **18 à 19 %** et la baisse de la pension moyenne de **28 à 69 %**. La part couverte par la pension moyenne varie plus fortement car il s'agit du paramètre qui dépend le plus de la croissance économique.

Ainsi que le rappelle le COR, le rôle joué par les différents paramètres variera considérablement selon les sous-périodes considérées :

- entre 2003 et 2010, c'est **l'augmentation des prélèvements obligatoires** qui a contribué le plus à la couverture du besoin de financement lié au vieillissement, tandis que l'impact de l'âge moyen de départ à la retraite était plutôt négatif compte tenu de la mise en place du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue ;

- de 2011 à 2020, **le relèvement des âges légaux et l'allongement de la durée de cotisation** couvriraient entre 60 et 80 % de l'accroissement du besoin de financement lié au vieillissement, ce qui montre la puissance de ces paramètres ;

- de 2020 à 2040, la principale contribution - surtout dans les scénarios où le rythme de croissance des revenus d'activité réels serait le plus élevé - serait celle de **la diminution de la pension moyenne relative des retraités** (via l'indexation des pensions sur les prix et non sur les salaires), mais **la contribution du relèvement de l'âge moyen de départ à la retraite permettrait encore de couvrir entre 40 et 50 % du besoin de financement du système de retraite lié au vieillissement.**

B. POUR UN REPORT PROGRESSIF DE L'ÂGE LÉGAL DU DÉPART EN RETRAITE

En dépit de ce qu'avancait le Gouvernement à l'époque, **la réforme de 2014 était insuffisante et n'a pas résolu le problème de soutenabilité de notre système de retraite.**

Notre pays **ne peut pas se permettre d'accumuler les déficits de son système de retraite pendant des décennies** au détriment des jeunes générations.

Une nouvelle réforme est donc indispensable.

Le levier des prélèvements obligatoires ne peut plus raisonnablement être utilisé. En effet le taux de prélèvement global qui rassemble l'ensemble des ressources affectées au système de retraite représente déjà près de 31 % des revenus d'activité bruts, en augmentation de + 3,2 points depuis 2004, dont + 2,5 points depuis 2010. Alors que les entreprises de notre pays sont confrontées depuis des années à un coût du travail trop élevé qui pénalise leur compétitivité et l'emploi, **il serait totalement déraisonnable d'augmenter encore le taux des cotisations vieillesse.**

Le montant relatif des pensions par rapport aux revenus des actifs, pour sa part, va d'ores-et-déjà mécaniquement baisser dans les années à venir en raison de l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires. En outre, les retraités ont déjà dû accepter le report de la date de revalorisation de leurs pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre et un gel des pensions supérieures à 1 200 euros en 2014.

Le levier de l'âge légal de départ à la retraite est de loin celui sur lequel la France conserve les plus importantes marges de manœuvre.

Pour ces différentes raisons, votre rapporteur appelle de nouveau de ses vœux **des 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. Il est actuellement de 61 ans et 2 mois.

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

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. Il s'agit là d'une mesure courageuse, que le Sénat avait adoptée lors de l'examen du PLFSS pour 2015.

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.

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

TRAVAUX DE LA MISSION

I. AUDITIONS

**Audition de M. Antoine Durrleman,
président de la sixième chambre de la Cour des comptes**
(mercredi 14 janvier 2015)

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Le mois de décembre a été riche en actualité sur la question des retraites, avec notamment la publication du rapport de la Cour des comptes sur les régimes complémentaires de retraite des salariés, dont il sera question aujourd’hui, ainsi qu’avec l’actualisation des projections financières du Conseil d’orientation des retraites. C’est pourquoi, avec notre rapporteur général, j’ai pris l’initiative d’une série d’auditions sur ce thème.

Nous accueillons ce matin M. Antoine Durrleman, président de la 6^e chambre de la Cour des comptes et interlocuteur privilégié de notre commission.

Je vous remercie vivement d’avoir accepté, Monsieur le président, cette invitation à venir présenter devant la Mecss du Sénat, les conclusions du rapport public thématique de la Cour, publié en décembre dernier et consacré à l’avenir des régimes de retraites complémentaires de retraite, Agirc et Arcco.

Vous êtes accompagné de MM. Christian Babusiaux, président de chambre, contre rapporteur, Vincent Richard, conseiller référendaire et Mathieu Gatineau, auditeur, rapporteurs.

Pour des raisons comparables à celle des régimes de base, l’évolution démographique du côté des dépenses et l’absence de croissance du côté des recettes, la santé financière des régimes de retraite complémentaire se dégrade rapidement.

A la différence des régimes de base, les régimes complémentaires ne peuvent recourir à l’emprunt, ce qui est conforme à leur nature de régime par répartition. Ceci a pour conséquence qu’une solution devra impérativement être trouvée à court terme.

Face à l’urgence de la situation, des mesures conservatoires ont été prises par les partenaires sociaux en 2013, dans l’attente de la réforme des retraites. Cependant, comme le montre très bien le rapport de la Cour, non seulement les mesures récentes prises en matière de retraites, dont la réforme des retraites de 2014, n’apportent qu’une réponse très différée à la question, urgente, des complémentaires mais elle conduit même, dans un premier temps à dégrader leur situation financière.

Il n'est pas fréquent, tant pour la Cour des comptes que pour le Parlement de se pencher sur la situation des régimes complémentaires qui relèvent de la gestion paritaire des partenaires sociaux. Deux raisons principales nous y conduisent pourtant. D'une part, il semble difficile de les isoler complètement des problématiques du régime de base ni de celles de l'emploi. Depuis le début des années 1990, le montant des cotisations Arcco au niveau du plafond a plus que doublé, passant de 4,8 à 9,75 % alors que s'engageait dans le même temps une politique d'allègements de cotisations.

D'autre part, c'est la conséquence directe des critères de Maastricht : les complémentaires font partie des administrations publiques et, pour la première fois, des objectifs d'économies leur sont clairement assignés au plan législatif, via l'article liminaire des textes financiers.

C'est d'ailleurs la discordance entre les objectifs fixés par le Gouvernement et les chiffres produits par les régimes qui avait conduit notre rapporteur général à s'intéresser à cette question qui relève, plus largement, du pilotage des finances sociales.

Dans le contexte, le rapport de la Cour est tout à fait bienvenu et je vous cède la parole, Monsieur le président, sans plus attendre.

M. Antoine Durrleman. – *Le rapport public thématique que nous vous présentons aujourd'hui est le premier rapport que la Cour consacre aux régimes obligatoires de retraite complémentaire des salariés du secteur privé gérés par l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc), créée pour les cadres en 1947, et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco), créée pour l'ensemble des salariés en 1961.*

Ces régimes complémentaires constituent un enjeu considérable, tant en termes sociaux que financiers. Ils couvrent en effet plus de 18 millions de salariés et près de 12 millions de retraités. Ils versent chaque année plus de 70 milliards d'euros de pensions de retraite.

Or, l'Agirc et l'Arrco sont aujourd'hui dans une situation financière très difficile et les partenaires sociaux, qui en assurent la gestion, devront prendre des décisions très importantes lors du nouveau cycle de négociation qui va s'ouvrir au mois de février. Je souhaiterais insister sur le fait que le rapport de la Cour vise à éclairer le débat public et non à prescrire les mesures qu'il conviendra de prendre : les partenaires sociaux sont seuls décideurs et la Cour a pour unique ambition de montrer la diversité des choix possibles.

Ce rapport thématique s'articule autour de quatre grands axes.

Il montre tout d'abord que les perspectives financières des régimes complémentaires sont particulièrement alarmantes.

Il explique ensuite que les partenaires sociaux devront nécessairement opérer des choix difficiles, complexes, délicats. Il faudra actionner plusieurs leviers pour éviter tout risque de rupture dans le paiement des pensions.

Il insiste sur le fait que les gestionnaires des régimes devront prendre des mesures indispensables pour réduire des coûts de gestion encore trop élevés.

Il souligne enfin qu'il est urgent de moderniser le pilotage des régimes, notamment en renforçant la prise en compte de l'Agirc et de l'Arrco dans la conduite de l'ensemble de nos finances publiques.

Pendant longtemps, les régimes complémentaires ont connu une situation financière bien plus enviable que celle des régimes de base. Les partenaires sociaux ont su faire preuve de responsabilité en adoptant des mesures courageuses dès 1993. Entre 1998 et 2008, les régimes complémentaires ont connu 11 années d'excédents techniques alors que, dans le même temps, les régimes de base cumulaient 8 milliards d'euros de déficit, repris par la Cades et financés par de la dette. Les partenaires sociaux ont indéniablement fait preuve de davantage de rigueur dans leur gestion financière que les pouvoirs publics.

Depuis 2009, ils font désormais face à leur tour à des déficits. Cette situation préoccupante s'explique par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, le ratio démographique entre le nombre de cotisants et de retraités s'est continuellement dégradé depuis le milieu des années 2000, sous l'effet de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du « papy-boom ». Ce phénomène devrait se prolonger jusqu'en 2035 environ et constitue un cap difficile à passer pour l'ensemble de notre système de retraites.

Le ralentissement de la croissance économique depuis 2008 a naturellement précipité la dégradation des comptes de l'Agirc et de l'Arrco, dans la mesure où le ralentissement de la croissance de la masse salariale vient grever leurs recettes.

Enfin, un certain nombre de décisions prises par les pouvoirs publics ont eu tendance à alourdir les charges des régimes complémentaires à l'horizon 2020.

Au total, les déficits se succèdent désormais année après année et les régimes doivent mobiliser leurs réserves financières. En 2013, celles-ci sont venues combler un déficit de 4,4 milliards d'euros, soit 6 % du montant annuel des pensions versées. Or, si rien n'est fait, les réserves de l'Arrco seront épuisées en 2025 et celles de l'Agirc dès 2018, avec pour l'Agirc des réserves qui tomberaient à seulement trois mois d'allocations dès 2016 ! Même en cas de fusion de l'Agirc et de l'Arrco, les réserves financières seraient épuisées dès 2023.

Vous l'avez compris, la succession des déficits des régimes complémentaires et l'épuisement rapide de leurs réserves place les partenaires sociaux au pied du mur.

Le régime des cadres doit faire l'objet de mesures urgentes et il sera nécessaire dès 2017 de demander à ses ressortissants des efforts spécifiques. Ceci étant dit, si les cadres devaient assurer le redressement de leur régime à eux seuls, il faudrait par exemple réduire le montant de leurs pensions de 10 % ! Pour éloigner une telle perspective, il faudra renforcer les transferts de solidarité opérés de l'Arrco vers l'Agirc, transferts qui s'élèvent déjà actuellement à 1 milliard d'euros par an. Il sera également nécessaire de poursuivre la réflexion sur une fusion entre l'Agirc et l'Arrco. Les raisons qui ont présidé à la création d'un régime spécifique pour les cadres ont très largement disparu aujourd'hui et il paraît désormais indispensable de garantir une meilleure égalité de traitement entre cadres et non-cadres, d'harmoniser les rendements entre les deux régimes et de réformer l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco (AGFF).

Au-delà des mesures propres à l'Agirc et aux enjeux de sa fusion avec l'Arrco, les partenaires sociaux disposent de trois leviers pour réduire les déficits récurrents des régimes complémentaires.

Ils peuvent agir sur le niveau des pensions, en particulier en déterminant les règles de leur indexation sur l'inflation. Dans l'accord signé en mars 2013, les partenaires sociaux avaient déjà prévu une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation mais les économies espérées n'ont pu être réalisées en raison de la faiblesse de l'inflation. Faut-il dès lors aller plus loin et envisager une baisse du montant nominal des pensions ?

Il leur est également possible de procéder à des hausses de cotisations, mais ils doivent tenir compte d'un contexte très contraint car les hausses au profit des régimes de base ont déjà été nombreuses ces dernières années. Au surplus, le niveau maximal de cotisations pour les salariés est de 28 % et le niveau actuel est déjà en moyenne de 27,5 %... Sur cette question, une amélioration de la concertation entre pouvoirs publics et partenaires sociaux est indispensable.

Enfin, les partenaires sociaux peuvent envisager d'agir sur la durée d'assurance et sur l'âge de liquidation de la pension, quitte à dissocier ces critères de ceux qui sont en vigueur pour les régimes de base. Ce paramètre des bornes d'âge est certes très sensible, mais il convient de le considérer avec beaucoup d'attention.

La Cour n'a nullement pour objectif de proposer un plan de redressement, elle présente uniquement les différents leviers d'action, la décision appartenant exclusivement aux partenaires sociaux. En tout état de cause, il faudra faire en sorte que les efforts à fournir reposent équitablement sur les retraités, les salariés et les entreprises.

Comme je l'ai dit précédemment, la Cour a constaté lors de l'élaboration de son rapport que les régimes complémentaires pâtissaient de coûts de gestion trop importants. Ces dépenses représentent 2,7 % des cotisations perçues et elles ont progressé bien plus rapidement ces dernières années que l'inflation. Elles sont, à périmètre et volume d'activité identiques, de 20 % plus élevées que celles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Les dépenses en matière de systèmes d'information ou bien encore de rémunérations apparaissent particulièrement conséquentes. Le caractère très dispersé des gestionnaires de ces régimes est également générateur de surcoûts. L'Agirc et l'Arrco ont d'ores et déjà décidé un plan d'économie de 300 millions d'euros à horizon 2018. La Cour estime que des marges supplémentaires pourraient être dégagées et que les coûts de gestion pourraient diminuer de 450 millions d'euros à horizon 2020, ce qui représente 4 à 8 % des besoins de financement des régimes.

La Cour s'est également intéressée à la question du contrôle du recouvrement des cotisations des régimes complémentaires, qui demeure très insuffisant, en particulier dans le domaine de la lutte contre le travail illégal. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a prévu qu'un inspecteur des Urssaf puisse contrôler le versement par les entreprises des cotisations Agirc-Arrco mais le décret d'application n'a pas encore été publié. Pourtant, la Cour estime que les pertes de cotisations en raison de fraudes représentent entre 2,2 et 2,7 milliards d'euros pour les régimes complémentaires. Ces pertes sont bien sûr préjudiciables aux régimes, mais également aux assurés qui ne verront pas leurs droits validés.

La qualité du service aux assurés, enfin, est insuffisante, puisque les erreurs de liquidation des pensions sont beaucoup trop nombreuses – en 2013, 260 millions d'euros au moins n'ont pas été versés aux assurés – et des délais anormalement long – parfois supérieurs à trois mois – peuvent être constatés.

Le pilotage des régimes complémentaires de retraite est le dernier axe développé par la Cour dans son rapport. Elle juge nécessaire la rénovation du cadre de décision avec notamment le choix de scénarii économiques plus prudents ou bien encore une gestion des réserves financières plus performante. Elle pose également une nouvelle fois la question d'une intégration du pilotage de ces régimes dans la gestion de l'ensemble des finances publiques de notre pays. Il s'agira ainsi d'intégrer les contraintes qui pèsent sur les régimes complémentaires lors de l'adoption des mesures relatives aux régimes de base. Un meilleur cadre de concertation dans ce domaine apparaît en effet indispensable et l'intégration des régimes Agirc-Arrco dans le cadre d'une loi de financement de la protection sociale permettrait à l'ensemble des acteurs de disposer d'une vision commune. Cette proposition devrait préserver l'entier pouvoir de décision des partenaires sociaux, la Cour ne suggérant en aucune façon une étatisation des régimes complémentaires de retraite.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – *Merci pour cet exposé très dense, qui montre que les partenaires sociaux devront procéder à des choix douloureux.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – *Dans le cadre de la préparation de l'examen du PLFSS pour 2015, notre commission avait posé une partie des constats que vous formulez. Nous avons interrogé la ministre sur les économies demandées aux régimes de retraites complémentaires, mais nous n'avons malheureusement pas obtenu de réponses... Espérons que votre rapport bénéficiera d'un meilleur accueil !*

Je vous interroge au nom de notre collègue Gérard Roche, rapporteur de la branche vieillesse du PLFSS.

La Cour envisage une dissociation, au moins temporaire, des bornes d'âge entre régimes de base et régimes complémentaires, afin de réduire le déficit de l'Agirc-Arrco. Comment la mettre en pratique sans complexifier à l'excès le système pour les usagers ? Comment faire en sorte que les effets sur les complémentaires des mesures prises pour les régimes de base (taux de cotisation, plafond de la sécurité sociale) soient mieux pris en compte par l'Etat ? Quelles solutions préconise la Cour pour renforcer la concertation - à ce jour très insuffisante - entre services de l'Etat et gestionnaires des régimes complémentaires sur l'ensemble des sujets d'intérêt commun ?

Quel serait l'impact d'une fusion entre l'Agirc et l'Arrco dans le domaine de la protection sociale supplémentaire, en particulier celui de la prévoyance, où de nombreux régimes sont articulés sur la distinction cadres/non-cadres ? La fin de l'autonomie de l'Agirc ne reviendrait-elle pas à remettre en question la notion-même de cadre ? En quoi une telle fusion pourrait-elle être l'occasion d'améliorer l'égalité de traitement entre catégories d'assurés ?

Le rapport pointe le fait que la LFSS pour 2007 n'est toujours pas appliquée. Dans sa réponse, l'ACOSS indique qu'outre des questions d'effectifs non accordés par la tutelle, les modifications législatives et réglementaires nécessaires ne sont pas intervenues. Avez-vous obtenu plus d'explications sur ce point ? Une nouvelle intervention du législateur vous paraît-elle nécessaire ?

Comment, dans son principe même, une loi de financement de la protection sociale pourrait-elle être bâtie « dans des conditions respectant le rôle des partenaires sociaux » ? La préservation de leur autonomie de décision ne serait-il pas un moteur plus puissant en faveur des réformes qu'un encadrement législatif ?

Mme Nicole Bricq. – *Je tiens à remercier la Cour pour ce rapport salutaire qui attire notre attention sur la situation financière très dégradée des régimes de retraite complémentaire. Je dois reconnaître que je n'ai découvert qu'au moment de mon arrivée à la commission des affaires sociales le fait que le Parlement n'avait absolument pas son mot à dire en ce qui concerne l'Agirc et l'Arrco, alors qu'ils s'agit pourtant d'« administrations de sécurité sociale » (ASSO) au sens où l'entendent les traités budgétaires européens ! La Cour insiste sur le fait que les partenaires sociaux, par le passé, ont mieux géré ces régimes complémentaires que les pouvoirs publics n'ont géré les régimes de base. Je crois néanmoins que la représentation nationale devrait pouvoir encadrer les évolutions de l'Agirc et de l'Arrco et je suis totalement acquise à la transformation des lois de financement de la sécurité sociale en lois de financement de la protection sociale.*

Dans l'immédiat, quel pourrait être le rôle du législateur pour adopter dès 2015 des mesures permettant de réaliser 120 milliards d'euros sur les soldes cumulés des régimes en 2030, comme vous le préconisez dans votre rapport ?

M. Dominique Watrin. – *Je regrette que la Cour nous propose les mêmes vieilles recettes pour faire face aux difficultés financières des régimes complémentaires, en adoptant des partis-pris idéologiques. Elle aurait dû étudier d'autres pistes, et en premier lieu celle qui consisterait à rapprocher les niveaux de salaires des femmes de celui des hommes : une telle évolution serait de nature à apporter des recettes supplémentaires !*

Ce rapport a malgré tout quelques mérites. Il montre à quel point les salariés ont dû consentir des efforts considérables entre 1994 et 2010 en subissant des hausses de cotisations, des baisses de rendement ou bien encore l'application de mesures visant à réduire les coûts de gestion des régimes.

Il pointe également les défaillances de l'Etat, qui n'a toujours pas pris le décret d'application de la LFSS pour 2007 qui permettrait de lutter contre la fraude aux cotisations Agirc-Arrco. Il conviendrait dans cette perspective de donner davantage de moyens techniques et humains aux Urssaf, en créant notamment plusieurs centaines de postes.

Enfin, votre rapport montre clairement que la décélération salariale est à l'origine des déficits des régimes complémentaires, ce qui prouve, selon nous, qu'une autre politique économique et sociale est nécessaire.

Pour terminer mon intervention, je souhaiterais vous poser une question : excluez-vous toute hausse de cotisations patronales pour renflouer l'Agirc et l'Arrco ?

M. Antoine Durrleman. – *Aucune mesure législative n'est nécessaire pour modifier les bornes d'âge des régimes complémentaires de retraite. Les partenaires sociaux sont seuls compétents pour décider d'une déconnexion avec les bornes d'âge des régimes de base. Une telle déconnexion est facile à réaliser d'un point de vue technique, puisqu'il suffit de prévoir un abattement sur le niveau des pensions.*

Sur la question de l'avenir de l'Agirc, je ne crois pas que sa fusion éventuelle avec l'Arrco entraînerait une disparition de la notion de cadre. Cela signifierait seulement qu'elle ne jouerait plus dans le domaine des retraites, ce qui ne l'empêcherait nullement de rester pertinente dans les autres domaines. La fusion des régimes serait l'occasion de favoriser une meilleure égalité entre les cotisants, notamment en termes de rendements.

Une nouvelle législation n'est pas nécessaire pour permettre des inspections des Urssaf. Le législateur a traité la question, c'est désormais un décret d'application qu'il faut publier. Il n'a pas encore été pris car il se heurte à certaines réticences. Les régimes complémentaires redoutent un engrenage qui conduirait les Urssaf à devenir l'opérateur du recouvrement de leurs cotisations, sur le modèle de ce qui s'est produit pour les cotisations chômage, transférées des Assedic à Pôle Emploi puis, finalement, aux Urssaf. Du côté des Urssaf, certaines difficultés techniques sont mises en avant : le contrôle serait-il uniquement un contrôle d'assiette ? Faudrait-il contrôler également les barèmes des cotisations, qui sont très complexes ? Sera-t-il demandé aux Urssaf de calculer les points supplémentaires récupérés par les assurés en cas de redressement de cotisations impayées par les employeurs ? Ceci étant dit, il est possible de choisir entre ces différentes options et ces incertitudes ne justifient pas le blocage complet du dossier. C'est aux pouvoirs publics qu'il convient désormais de trancher cette question.

Sur la question de la concertation entre pouvoirs publics et partenaires sociaux, des lieux existent déjà en partie, tels que le récent Comité de suivi des retraites, mais ils demeurent insuffisants. Un lieu de discussion spécifique serait nécessaire et une loi de financement de la protection sociale aurait le grand mérite de rendre indispensable cette concertation. Du reste, les régimes complémentaires sont déjà concernés par le programme de stabilité que la France envoie tous les ans à la Commission européenne et font partie des Asso dont les comptes figurent dans les tableaux liminaires des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale...

Sur l'accroissement possible des ressources des régimes via une revalorisation des salaires des femmes afin de les rapprocher de ceux des hommes, cette proposition a été chiffrée par l'Agirc – Arrco. Réduire l'écart de 15 % qui subsiste aujourd'hui entre les salaires des hommes et ceux des femmes permettrait d'augmenter de 11 milliards d'euros les recettes des régimes en 2025. Naturellement, ces cotisations permettraient à leurs bénéficiaires de valider de nouveaux droits et engendreraient dans un second temps un surcroît de dépenses pour les régimes.

La Cour ne préconise ni n'exclut aucune mesure. En matière de hausses de cotisations, elle est agnostique et sa seule ambition est d'éclairer les acteurs sur les différents leviers à leur disposition.

M. Philippe Mouiller. – *Je voudrais revenir sur la notion d'espace de discussion entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Alors que les paramètres sont connus, tant sur l'équilibre des régimes que sur les préconisations en termes de gestion, la question est celle de la capacité des partenaires sociaux à s'entendre sur les choix alors que les mesures sont à prendre sont toutes douloureuses.*

Mme Agnès Canayer. – *Je voudrais signaler que ces régimes sont souvent perçus comme opaques par les cotisants.*

M. Olivier Cadic. – *Le rapport de la Cour conforte des constats que nous avons établis. L'impact de l'évolution de l'espérance de vie est un facteur trop souvent négligé dans l'analyse de la situation financière des régimes de retraite. Je regrette que les acteurs n'arrivent pas à agir lorsqu'ils y sont contraints par l'urgence de la situation. Ne pourrions-nous pas mettre en place un système de régulation qui permette un ajustement automatique des paramètres, plutôt que d'accumuler les déficits et de réagir a posteriori ?*

Mme Françoise Gatel. – *Le montant des économies de gestion préconisées par la Cour est à la fois rassurant et inquiétant. Nous voyons bien qu'il est nécessaire de travailler à la rationalisation des 37 institutions de retraite complémentaire mais ces acteurs ont aussi des salariés attachés à la défense de leur poste de travail. Plus généralement, il me semble qu'en termes de contrôle, nos interrogations ne peuvent se borner à la question des retraites complémentaires. La retraite est un élément fondateur de notre système de protection sociale qui pose aussi, dans la mesure où les cotisations sont assises sur le travail, la question de la situation globale de notre économie.*

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – *En matière de réformes dans le domaine de la protection sociale, les constats sont toujours les mêmes et les préconisations identiques mais aucun des gouvernements successifs n'a eu le courage d'en tirer pleinement les conséquences. La Cour propose de faire évoluer la loi de financement de la sécurité sociale pour en faire une loi de financement de la protection sociale obligatoire. Faut-il, comme certains le préconisent, aller vers une intégration du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le projet de loi de finances, avec les mêmes contrôles que pour le budget de l'Etat ? Faut-il aller, par ailleurs vers l'unification des régimes de protection sociale ?*

M. Daniel Chasseing. – *Je voudrais souligner l'importance des facteurs démographiques. Entre 1970 et 2000, le nombre des personnes de plus de 60 ans est passé de 9 à 12 millions. Il sera de 20 millions en 2030. Sur la même période, le nombre de personnes de plus de 90 ans va passer de 400 000 à 1,5 million. Le chômage a aussi fortement augmenté. Il y a urgence à actionner tous les leviers identifiés par la Cour des comptes. Je ne suis en revanche pas favorable à l'augmentation des taux de cotisations des entreprises qui poserait des difficultés pour l'emploi.*

M. Antoine Durrleman. – Les partenaires sociaux ont déjà pris des mesures pour améliorer la gestion des régimes. Il faut souligner que les institutions de retraite complémentaire sont insérées dans des groupes de protection sociale qui gèrent également des activités de prévoyance et d'assurance de personnes, notamment en frais de santé. Elles ont ainsi vécu sur le pied d'autres activités financées par les entreprises qui n'ont pas les mêmes besoins d'efficience de gestion. Cette donnée explique aussi les réticences des partenaires sociaux à l'égard d'un éventuel transfert du recouvrement des cotisations aux URSSAF, qui irait à rebours de la simplification pour les entreprises et ferait disparaître un argument commercial. Les références en matière de gestion sont donc plutôt celles du secteur des assurances que celui des régimes de sécurité sociale. Les régimes ont commencé à fusionner avec un objectif de nombre de cotisants qui soit au moins égal à 10 % des effectifs. Il est nécessaire d'accélérer ce processus.

Il existe des mécanismes de pilotage qui prévoient des ajustements automatiques en fonction de données démographiques ou économiques dans certains pays. C'est le cas de l'Allemagne et de la Suède. Cette référence est intéressante mais il faut souligner que les ajustements ne sont jamais totalement automatiques. Ils constituent des signaux d'alerte qui évitent d'agir au coup par coup et obligent à des logiques d'anticipation pour des évolutions qui doivent s'inscrire dans le temps.

Une loi de financement de la protection sociale obligatoire aurait également l'intérêt d'offrir une vision pluriannuelle sur la période qui s'ouvre.

La Cour ne s'est jamais prononcée sur la fusion des lois financières. Elle a suggéré des évolutions sur les modalités d'organisation du débat parlementaire pour évoquer et éclairer de façon globale le sujet des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale dont les modes de financement sont liés. Il semble qu'en revanche les sujets de dépenses doivent faire l'objet de réflexions séparées.

Pour ce qui concerne l'unification des régimes de sécurité sociale, certains posent la question effectivement des régimes dits alignés. Ce n'est plus un sujet technique mais un sujet de sensibilité socio-professionnelle.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je vous remercie pour ces éléments.

Audition de M. Pierre-Louis Bras,
président du Conseil d'orientation des retraites (COR)
sur l'actualisation des projections financières du système de retraite
(mercredi 21 janvier 2015)

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions consacrées aux retraites avec le Conseil d'orientation des retraites (COR), dont nous accueillons le nouveau président, M. Pierre-Louis Bras, que je remercie d'avoir bien voulu honorer l'invitation adressée à son prédécesseur, M. Hadas-Lebel.

M. Bras est accompagné de M. Yves Guégano, secrétaire général et de Mme Anne-Sophie Le Guiel, responsable de la communication.

Je rappelle que le COR est placé auprès du Premier ministre, qu'il est composé de parlementaires (la commission des affaires sociales a reconduit, le 15 décembre dernier, nos collègues Georges Labazée, Catherine Procaccia et Gérard Roche), de représentants des organisations professionnelles et syndicales, des retraités et des familles, de membres de l'administration et d'experts.

Créé en 2000, le Conseil d'orientation des retraites a vu son rôle s'enrichir progressivement. La dernière réforme des retraites lui confie notamment le soin de « produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret ».

Pour 2014, cet exercice a été reporté au mois de décembre et ce sont ces travaux, adoptés par le COR le 16 décembre dernier, que vous venez nous présenter.

L'actualisation des projections de 2012 à l'horizon 2060 prend en compte les effets des dernières réformes en matière de retraites - notamment la loi du 20 janvier 2014, tout en intégrant, à court et moyen termes, les effets de la dégradation de la conjoncture économique.

Lors de la publication de cette actualisation, la lecture de la presse était assez surprenante : pour les uns, l'avenir de notre système de retraite était garanti, pour les autres, il était en grand péril !

Cela tient à la diversité des scénarii envisagés et aux hypothèses macroéconomiques retenues et vous pourrez sans doute nous éclairer sur les choix opérés.

Vous avez la parole.

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – Juste quelques mots pour vous rappeler que le COR n'a pas pour fonction de dégager un consensus sur les mesures à prendre en matière de retraites mais uniquement d'établir un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs. Ses membres sont très divers, puisque les partenaires sociaux en font partie, chacun avec leur sensibilité. C'est pourquoi vous comprendrez que nous fassions preuve d'une certaine réserve. Je passe à présent la parole au secrétaire général de notre institution qui va vous présenter l'actualisation des projections financières de notre système de retraite.

M. Yves Guégano, secrétaire général du COR. – Lors de sa réunion du 16 décembre dernier, le COR a rendu publiques ses nouvelles projections financières du système de retraite à l'horizon 2060. Ce sont ces travaux que je vais vous présenter aujourd'hui en cinq points : les hypothèses sur lesquelles se fondent nos projections, les résultats à court terme de ces projections, leurs résultats à l'horizon 2060, l'impact d'un taux de chômage restant durablement à 10 % sur les résultats obtenus et, enfin, les conditions de l'équilibre financier du système de retraite.

Le décret du 20 juin 2014 fixe la liste des indicateurs dont nous devons assurer le suivi. Parmi eux figure le solde financier du système de retraite sur 25 ans. Pour réaliser nos projections financières, nous utilisons les hypothèses démographiques de l'Insee. Nous tenons compte de l'ensemble du cadre juridique existant. Enfin, nous envisageons différents scénarios économiques : d'une part, plusieurs niveaux de croissance des revenus d'activité, dans une fourchette allant de 1 à 2 % de croissance ; d'autre part, un taux de chômage qui est selon les cas de 4,5 ou de 7 %. Le COR ayant été régulièrement critiqué pour son volontarisme sur les chiffres du chômage, nous avons décidé pour la première fois d'envisager également les effets d'un taux de chômage qui se maintiendrait durablement à 10 % de la population active. Nous obtenons ainsi toute une série de projections possibles, dont la plus favorable envisage une croissance des revenus d'activité de 2 % et un taux de chômage de 4,5 % et la moins favorable une croissance des revenus d'activité de 1 % et un taux de chômage de 10 %.

A court terme, nous sommes tenus juridiquement de nous baser sur les hypothèses économiques retenues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Ces hypothèses demeurent incertaines, ainsi que l'a rappelé dans son avis le Haut Conseil des finances publiques.

A court terme, le résultat de nos projections montre que le besoin de financement du système de retraite serait compris entre 7 et 9 milliards d'euros, soit entre -0,3 et -0,4 % du PIB à horizon 2018, dont environ 1,4 milliard et 5,5 milliards de déficit respectivement pour les régimes de base et les régimes complémentaires. Par construction, le régime de retraite des fonctionnaires, qui relève du compte d'affectation spécial « Pension », est à l'équilibre. Toutefois, le COR essaie de mettre en lumière l'effort supplémentaire auquel devra consentir l'Etat pour équilibrer ce régime en 2018 à hauteur de 2 milliards d'euros.

Le solde financier du système de retraite dépend de trois grands indicateurs : le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, le taux de prélèvement global et la pension moyenne de l'ensemble des retraités. Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités diminue continûment et la baisse s'est accélérée depuis 2006 avec le départ à la retraite des générations nombreuses du baby-boom. La hausse de la pension moyenne s'explique par des effets de structure : des revenus plus élevés et l'augmentation du taux d'activité des femmes expliquent que les jeunes retraités bénéficient de pensions plus importantes que celles des générations précédentes. Il faut aussi tenir compte de la diminution de la part du non-salariat dans l'économie, ainsi que du développement des régimes complémentaires.

En termes de prévisions à court terme, la baisse du nombre de cotisants va se poursuivre mais à un rythme plus ralenti, en raison des effets de la réforme des retraites de 2010. Le taux de prélèvement global a connu une très forte hausse ces dernières années, et il devrait augmenter encore légèrement puis stagner dans les années à venir. Enfin, le rapport entre la pension moyenne et les revenus d'activité devrait connaître une légère baisse car les pensions augmenteront moins rapidement que les salaires.

Il est important de décomposer le déficit des régimes de retraite entre déficit conjoncturel et déficit structurel. L'analyse du déficit ces dernières années montre que celui-ci était structurel dès 2006 en raison des premiers effets du papy-boom. La dégradation du solde a culminé en 2010 puis a été réduite grâce aux différentes réformes des retraites adoptées à partir de cette date, notamment les hausses de cotisations et le relèvement de l'âge légal de 60 à 62 ans. A partir de 2017, le relèvement de l'âge légal à 62 ans sera terminé et le déficit structurel repartira à la hausse dès 2018. A l'heure actuelle, le déficit est aussi en partie conjoncturel. A plus long terme, nous analysons uniquement le déficit structurel puisque nous nous basons sur différentes estimations possibles de la croissance potentielle du pays.

Si nous nous plaçons à présent à l'horizon 2060, nous voyons que le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités diminuera plus ou moins en fonction du taux de chômage. Le taux de prélèvement global diminuerait légèrement pour des raisons de structure, car la masse salariale du secteur public serait moins dynamique que celle du secteur privé. Le plus marquant est la baisse des pensions par rapport aux revenus d'activité et cette baisse sera par construction d'autant plus importante que les salaires augmenteront : ce phénomène résulte du choix d'indexer les pensions sur les prix.

Un des principaux facteurs explicatifs de l'évolution du ratio entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités est l'âge effectif de départ à la retraite des Français. Cet âge dépend des relèvements de l'âge légal, des hausses de la durée de cotisations et des hypothèses de comportements des individus. Aujourd'hui, cet âge effectif est environ de 61 ans. En 2018, il devrait être de 62 ans. Sous l'effet des réformes de 2010 et de 2014, il devrait atteindre 64 ans en 2040. Il n'évoluerait plus au-delà de 2040 en cas d'absence de nouvelles réformes. Les ressources consacrées au système de retraite resteraient stables aux environs de 13,5 % du PIB. La part des dépenses dans la richesse nationale sera en revanche très sensible à la croissance des revenus d'activité : plus ceux-ci connaîtront une croissance élevée, plus la part des pensions dans le PIB sera faible.

L'analyse de nos projections montre la sensibilité du système de retraite à la croissance. Si les scénarios les plus favorables se réalisent, le système reviendrait à l'équilibre, voire connaîtrait des excédents à partir de la deuxième moitié des années 2020. L'impact du taux de chômage est nettement moins important que celui de la croissance des revenus d'activité. Un taux de chômage se maintenant à 10 % à long terme entraînerait par exemple un creusement du déficit du système de retraite de 0,1 % du PIB en 2020 alors qu'1 % d'incertitude sur la masse salariale du secteur privé représente un aléa de 5,5 milliards d'euros pour les ressources du régime général !

Les projections que nous venons de vous montrer doivent servir au Comité de suivi des retraites pour formuler des recommandations ainsi qu'aux décideurs, afin de leur permettre de réfléchir aux meilleurs moyens de ramener notre système vers l'équilibre financier. Dans tous les cas de figure, il faudra faire des choix : comment revenir à l'équilibre si la situation financière n'est pas favorable ? Si l'équilibre est atteint, cet équilibre sera-t-il satisfaisant du point de vue de l'équité ? Si le système enregistre des excédents, comment seront-ils redistribués ? Pour répondre à ces questions, il convient de regarder attentivement les trois indicateurs que je vous ai détaillés au cours de mon intervention.

Il n'existe pas de consensus sur les mesures à prendre mais nous avons un ordre de grandeur de l'impact financier des différents leviers à disposition des décideurs publics. Ainsi, relever d'un an l'âge effectif du départ à la retraite améliore le solde du système de 0,6 % du PIB pour l'année 2040. Le pilotage du système doit en tout état de cause tenir compte du double objectif de pérennité financière et d'équité.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – *Comme vous l'avez bien compris, mes chers collègues, cette audition, contrairement à celle de la semaine dernière, ne porte nullement sur la gestion des régimes, mais uniquement sur les projections financières du système de retraite, dans une démarche prospective. Je cède la parole à notre rapporteur général, qui a un certain nombre de questions à vous poser.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – *Le déficit du système de retraite français représentait - 0,4 % du PIB en 2013 (soit 7,9 milliards d'euros). Il devrait s'établir, année après année, entre - 0,3 % et - 0,5 % du PIB d'ici 2020, sous réserve que les prévisions de croissance « optimistes » du Gouvernement se vérifient. Était-il suffisant de prévoir, comme l'a fait la loi du 20 janvier 2014, une augmentation de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein uniquement à partir de 2020 ?*

Peut-on se contenter d'un très hypothétique retour à l'équilibre du système dans la deuxième moitié des années 2020 ? Ne faut-il pas prévoir une accélération du calendrier de la montée en charge des mesures prises en 2010 et 2014 voire envisager une nouvelle réforme plutôt que de laisser les déficits s'accumuler pendant dix ans ?

Les effets à long terme de la crise qui a débuté en 2008 sur la croissance potentielle de notre économie sont très difficiles à évaluer. Néanmoins, la plupart des économistes semblent pencher pour une dégradation. Dès lors, ne pensez-vous pas que vos scénarii C et C' sont les plus probables, ce qui pourrait entraîner un déficit du système de un peu plus de 1 % du PIB en 2040 et de un peu plus de 1,5 % du PIB en 2060 ? Un nouveau report des bornes d'âge n'est-il pas nécessaire pour éviter une telle situation ? Ou faut-il augmenter les taux de cotisations, mais n'a-t-on pas atteint un plafond qu'il serait dangereux de dépasser avec un taux de prélèvement global de 30 % de la masse des revenus d'activité bruts ? Faut-il baisser les pensions ?

M. Philippe Mouiller. – Je voudrais tout d'abord souligner que, pour beaucoup d'entre nous, les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement dans la construction des textes financiers pour 2015 sont bien trop optimistes par rapport à la réalité de la situation économique. Avez-vous intégré dans vos projections l'incidence du compte pénibilité ainsi que celui du dispositif de départ anticipé pour carrières longues ?

M. Georges Labazée. – Nous nous sommes beaucoup focalisés, ces dernières années, sur l'impact du baby-boom sur le système de retraites. Dans vos projections, qui prévoient un taux de natalité constant, comment est-il pris en compte ?

M. Olivier Cadic. – Quelles sont les projections en termes d'allongement de la durée de vie ?

Mme Nicole Bricq. – Je voudrais revenir sur le modèle économétrique retenu. Il y a deux paramètres importants : le taux de chômage et la productivité, dont les indicateurs se dégradent. Quels que soient le système et le pays considéré, tous les économistes ont une interrogation sur la croissance potentielle, très faible par rapport aux schémas économiques classiques qui l'évaluent normalement pour la France de l'ordre de 1,8 à 2 %. Or la croissance potentielle est beaucoup plus faible. Comment intégrez-vous ce paramètre dans un modèle de long terme dont les paramètres conjoncturels sont par définition absents ?

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – Vous avez bien anticipé que je ne serais pas en mesure de répondre à toutes vos questions, en particulier celles qui supposent de notre part une prise de position. Le rôle du COR est d'ouvrir le champ des possibles et de proposer une boîte à outils aux décideurs sur les effets des décisions sur les différents paramètres que sont l'âge effectif de départ, le montant des prélèvements, le niveau des pensions moyennes.

Quelles que soient les réformes structurelles dans l'agencement des régimes et la manière dont on organise le système de retraite, ces questions sont sous-jacentes.

Pour le long terme, la mission du COR n'est pas de faire des prévisions, personne n'en est capable, mais de faire des projections en fonction de la palette, large, définie par les partenaires sociaux.

Le compte pénibilité n'a pas été intégré dans les comptes.

Les effets du baby-boom, qui ont commencé à se faire sentir en 2005 pour une période de 30 ans, sont bien évidemment intégrés dans le modèle. Le ratio entre cotisants et retraités baisse puis se stabilise en fin de période de projection : à l'horizon 2050, on en a fini avec les effets du baby-boom mais pas avec ceux de l'allongement de la durée de vie et donc du temps passé à la retraite si l'âge de départ n'évolue pas.

Parmi les indicateurs qui seront fournis en juin, figureront des éléments de projection relatifs aux années passées à la retraite.

A partir de 2018, la prise en compte par le modèle d'éléments conjoncturels n'aurait pas de sens. La projection pour la productivité du travail permet la détermination d'un scénario de croissance associé puisque la croissance potentielle équivaut à la productivité du travail, elle-même égale au nombre d'heures travaillées par tête que multiplie le nombre de têtes. Si l'on considère que la durée du travail par tête est stable, l'augmentation de la productivité tient à la croissance de la population active.

M. Yves Guégano, secrétaire général du COR. – *Je comprends les interrogations sur les hypothèses. Je suis, comme vous, incapable de prévoir la croissance économique à long terme. La question est aussi de savoir, lorsque le pilotage d'un système dépend très fortement d'un paramètre que l'on est incapable de prévoir, comment faire en sorte que le système de retraites soit beaucoup moins dépendant de la croissance économique. Je voudrais indiquer que la séance du Conseil de février sera ainsi consacrée aux modes de revalorisation des pensions, un élément qui contribue à accroître l'incertitude, tant sur la situation financière que sur le montant des pensions.*

Pour ce qui concerne le dispositif de départ anticipé pour carrières longues, il n'y a pas de distinction des effets de chacun des dispositifs. Compte tenu des critères d'éligibilité et de l'allongement de la durée d'assurance, de moins en moins de personnes pourront y avoir recours. Cette proportion est estimée à 5 % à l'horizon 2040, régimes spéciaux et catégories actives compris.

Le COR retient dans ses projections l'hypothèse centrale de taux de fécondité de l'Insee, qui est de 1,95 enfant par femme.

Dernier point important, lorsqu'on considère les gains d'espérance de vie, c'est aux âges élevés qu'elle est décisive pour le système de retraite. A l'âge de 60 ans, le gain d'espérance de vie est d'environ un an tous les 10 ans. C'est une évolution très importante : 5 ans de durée supplémentaire de retraite à l'horizon 2050.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – *Notre objectif est de maîtriser le modèle pour parvenir à l'équilibre. Le tableau que vous nous avez fourni à l'horizon 2040 est très intéressant mais il le serait encore davantage à plus court terme, à l'horizon 2020. Un tableau actualisé tous les trois ans serait utile aux parlementaires.*

M. Yves Guégano, secrétaire général du COR. – *Il serait même encore plus intéressant d'avoir ce type d'ordre de grandeur chaque année. Nous avons construit un outil, que nous pourrions vous communiquer, qui permet de mesurer les effets des variations des différents paramètres. Il faut aussi noter que le relèvement des bornes d'âge a plus globalement d'autres effets sur les comptes sociaux.*

Mme Annie David. – *Dans les pistes à explorer, on peut évoquer l'égalité salariale entre les hommes et les femmes. Le COR pourrait explorer de nouvelles pistes au-delà des paramètres connus.*

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – *L'évolution du salaire moyen peut comprendre des évolutions différentielles mais on ne peut pas déconnecter l'évolution moyenne des salaires de celle de la productivité.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – De toute façon, cette évolution se traduirait aussi, certes de manière différée, par un surcroît de prestations.

M. François Fortassin. – Je voudrais souligner que le paramètre du taux de remplacement est celui qui intéresse le plus nos concitoyens et que l'âge de départ doit tenir compte de la pénibilité du travail.

M. Pierre-Louis Bras, président du COR. – Dans le rapport, vous pourrez trouver sept cas-types qui permettent de visualiser le taux de remplacement en fonction du niveau de salaire et des perspectives de carrière à législation constante.

Mme Élisabeth Doineau. – Vous nous avez fourni des indicateurs de suivi alors que nous aurions souhaité des indicateurs de performance sur la pérennité du système de retraites.

**Audition de Mme Monika Queisser, chef de la division
des politiques sociales de l'Organisation de coopération
et de développement économiques (OCDE) sur les réformes
et le pilotage des régimes de retraite en Europe**

(mercredi 21 janvier 2015)

M. Jean-Noël Cardoux, président. – *Mes chers collègues, nous allons maintenant entendre Mme Monika Queisser, cheffe de la division des politiques sociales de l'OCDE, et qui est également membre du COR. Les pays développés font face aux mêmes défis structurels (allongement de la durée de vie et vieillissement de la population) mais aussi à des difficultés conjoncturelles similaires qui pèsent sur nos systèmes de retraite. Bien que la diversité des systèmes de retraite d'un pays à l'autre rende difficiles les comparaisons, il est intéressant que Mme Queisser nous dresse un panorama des pays européens. Merci d'avoir répondu à notre invitation, je vous laisse la parole.*

Mme Monika Queisser. – *C'est un petit voyage autour du monde auquel je vous invite au travers de ce panorama des systèmes de retraite des différents pays de l'OCDE.*

Les Etats de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de retraite selon cinq axes principaux :

- beaucoup de pays ont mis en œuvre des réformes visant à assurer la viabilité des systèmes de retraite, et ce, dès avant le début de la crise économique que nous traversons ;*

- les réformes ont pour but d'assurer l'adéquation des prestations de retraites ;*

- un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre afin d'inciter les travailleurs à rester plus longtemps dans l'emploi et, notamment dans les pays où la capitalisation est importante, à épargner suffisamment durant leur vie active ;*

- les différents pays de l'OCDE ont également cherché à améliorer l'efficacité administrative des systèmes de retraite afin de réduire les coûts de gestion ;*

- enfin, un certain nombre de mesures visent à diversifier les sources de revenu à la retraite. La situation actuelle et la faiblesse des taux de rendement remettent en question les politiques qui avaient conduit dans certains pays à privilégier les systèmes par capitalisation.*

Avant d'aller plus loin, je rappelle que l'espérance de vie s'allonge dans tous les pays de l'OCDE. Les projections permettent d'espérer un maintien de cette tendance jusqu'en 2060. En 2060, une personne âgée de 65 ans aura une espérance de vie supérieure de cinq ans à celle d'une personne de cet âge aujourd'hui. La France se classe particulièrement bien, même s'il existe une importante disparité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la perception de la « vieillesse » varie de manière notable d'un pays à l'autre. Un sondage Eurobaromètre de 2012 montre que les Allemands considèrent qu'on est « vieux » à partir de 60 ans, contre 65,9 ans pour les Français et 70,4 ans aux Pays-Bas.

La comparaison des taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans est également intéressante. La France a par exemple un taux d'emploi des 55-59 ans proche de la moyenne de l'OCDE (environ 70 %), mais ce chiffre baisse considérablement pour la tranche d'âge suivante (environ 20 % contre près de 50 % en moyenne).

J'en viens aux réformes visant à assurer la viabilité financière des systèmes de retraite. L'âge légal de départ est traditionnellement l'outil le plus utilisé en raison de sa simplicité. Ce n'est toutefois pas la variable la plus facile à faire évoluer, en raison de sa simplicité même, qui la rend particulièrement sensible dans les opinions publiques. De même, très peu de pays ont baissé le niveau nominal des retraites (par exemple la Grèce, ou le Portugal, avant que cette mesure ne soit annulée par les juges).

Les modifications des modalités de calcul des droits sont en revanche moins facilement compréhensibles et suscitent par conséquent souvent moins d'oppositions politiques. Il peut s'agir des règles définissant le salaire de référence ou encore les règles d'indexation des pensions. L'indexation sur les salaires a largement été abandonnée au profit d'une indexation sur les prix. Récemment, les pays ont joué sur les modalités de cette indexation bien que le faible niveau de l'inflation limite les économies ainsi réalisées.

Au cours des dernières années, on a pu observer la fin de programmes de retraite anticipée, qui avaient souvent été utilisés en réponse à la dégradation de la situation de l'emploi au cours des dernières décennies (allocation équivalent retraite en France, utilisation des dispositifs d'incapacité en Allemagne par exemple). Cet outil n'a ainsi pas été utilisé au cours de la dernière crise. Les nombreuses études démontrant notamment un effet négatif sur la qualité de la main d'œuvre semble ici avoir eu un impact.

Les projections de l'OCDE et la comparaison avec les projections réalisées par le passé montrent que les réformes mises en œuvre ont souvent permis de limiter l'augmentation tendancielle de la charge des retraites par rapport au PIB. Ce n'est cependant pas le cas partout, et notamment pas en France.

Diverses mesures ont été adoptées dans le but d'améliorer l'adéquation des prestations versées aux besoins. Au début de la crise, et avant que les difficultés budgétaires ne rendent ces mesures insoutenables, plusieurs pays ont mis en œuvre des allocations exceptionnelles pour faire face à la chute des revenus des ménages âgés. Par la suite, les pays ont cherché à cibler davantage leurs dépenses en augmentant le nombre de prestations sous condition de ressources.

Les formules de calcul ont également été modifiées afin de renforcer la progressivité des taux de remplacement. Les Etats-Unis et la Suisse sont des exemples de pays dans lesquels le taux de remplacement décroît fortement avec le niveau de revenu.

Enfin, on a pu récemment observer un ciblage sur les bas revenus, par exemple au travers de mécanismes d'indexation graduée.

Au cours des dernières décennies, le risque de pauvreté s'est largement déplacé des personnes âgées vers les jeunes. Le taux de pauvreté des plus de 75 ans s'est ainsi largement réduit et est aujourd'hui proche du taux de pauvreté global. A l'inverse, le taux de pauvreté des moins de 26 ans a nettement progressé. Cette évolution permet d'expliquer en partie que le débat sur le partage des efforts entre les générations ait évolué au cours des dernières années.

Un certain nombre de mesures visant à inciter les personnes à travailler plus longtemps ont été développées par les pays de l'OCDE. On peut évoquer les mécanismes de surcote/décote, la fin des mécanismes de retraite anticipée déjà évoquée ou encore des incitations de nature fiscale. Les mécanismes de retraite partielle sont délicats à manier car ils peuvent entraîner une réduction du salaire de référence et, partant, du niveau de la pension. Ces dispositifs nécessitent donc une réflexion sur les modalités de calcul des droits à la retraite.

Parallèlement, et peut être paradoxalement, certains pays (France, Allemagne notamment) ont adopté des mesures de baisse de l'âge de départ à la retraite pour les carrières longues. Si ces mesures peuvent se justifier, les études menées en Allemagne montrent cependant que ces mesures ne bénéficient pas nécessairement à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir ceux qui ont eu une carrière pénible, précaire ou interrompue.

Par ailleurs, l'étude de l'écart entre l'âge légal (actuel et à long terme) et l'âge effectif de départ à la retraite montre que des évolutions importantes du marché du travail sont nécessaires pour que les réformes de l'âge légal aient un impact sur l'équilibre financier global du système de protection sociale.

De nombreux efforts ont par ailleurs été faits dans le sens d'une amélioration de l'efficacité administrative des régimes de retraite. La recherche d'une baisse des coûts de gestion est notamment passée par des fusions entre régimes ou entre caisses, l'exemple extrême étant celui de la Grèce. On constate en effet que les réflexions sur l'unification des régimes progressent dans l'ensemble des pays, et que le régime distinct dont bénéficie le secteur public fait de plus en plus débat. On peut noter que les pays dans lesquels il existe une séparation complète entre les régimes (c'est-à-dire des caisses, des règles de calcul et des prestations distinctes), parmi lesquels la France et l'Allemagne, constituent une minorité au sens de l'OCDE. Le débat sur l'harmonisation des systèmes de retraite au sein des modèles nationaux sera, selon l'OCDE, un des grands sujets de débat à l'avenir. Au-delà des économies de gestion, une plus grande harmonisation favorise par ailleurs la lisibilité du système et la mobilité des travailleurs.

Des mesures visant à plus de transparence ont également été mises en œuvre. Une simplification des démarches, dont le chèque emploi service en France est un exemple, permet de réduire l'emploi non déclaré (souvent en raison de la complexité des formalités administratives), et donc d'augmenter les recettes des régimes basés sur les cotisations.

Les régimes de retraite des pays de l'OCDE ont enfin été marqués par une diversification des sources de revenu des retraités. Il existe en la matière une grande disparité entre les pays. La France se distingue par des revenus du travail particulièrement faibles (alors que cette part est conséquente aux Etats-Unis ou en Corée notamment), mais des revenus du capital (épargne financière et revenus locatifs) plus importants. Ce phénomène s'explique par le large recours aux assurances-vie, et plus généralement par le niveau de l'épargne. Les revenus du capital sont même relativement plus élevés en France qu'en Allemagne malgré les incitations à l'épargne retraite individuelle qui y ont été mises en œuvre (réformes Riester).

Avant de conclure ma présentation, je souhaiterais lister les défis identifiés par l'OCDE pour l'avenir :

- la situation financière des systèmes de retraite est tributaire de la reprise de la croissance économique et de l'amélioration de la situation de l'emploi, dont les aléas pèsent sur les rentrées de cotisations ;

- dans les systèmes de capitalisation, la remontée des taux de rendement est également nécessaire ;

- des évolutions sur le marché du travail, notamment une hausse du taux de participation des seniors sur le marché du travail, sont également indispensables ;

- la crise a entraîné une perte de confiance dans les marchés financiers, notamment dans les pays d'Europe de l'Est qui ont alors été tentés de revoir l'articulation de leurs systèmes de retraite entre répartition et capitalisation ;

- l'OCDE prévoit par ailleurs une évolution des débats nationaux sur le juste partage des efforts entre les générations. La situation à cet égard est différente d'un pays à l'autre, notamment au regard des disparités dans le processus de vieillissement de la population.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – *Le système de retraite français vous paraît-il plus ou moins soutenable par rapport à celui de nos voisins européens ? Un recul progressif de l'âge de la retraite de 62 ans à 64 ans vous paraîtrait-il une mesure raisonnable pour ramener durablement à l'équilibre notre système de retraite ? Comment réduire les coûts de gestion des régimes de retraite ? Sont-ils trop nombreux en France ? Enfin, le modèle suédois de régime en comptes notionnels, souvent présenté comme un exemple, a-t-il bien résisté à la crise économique ?*

M. Yves Daudigny. – *Je vous remercie également pour cet exposé très pédagogique - et c'est un enseignant qui le dit. Vous avez expliqué que le risque de pauvreté s'était déplacé des seniors vers les jeunes au cours des dernières décennies. Peut-on, selon vous, craindre que ce risque de pauvreté ne remonte parmi les seniors compte tenu de la conjoncture actuelle et des tensions sur les régimes de retraite ?*

Mme Monika Queisser. – *En ce qui concerne la soutenabilité des régimes de retraite, l'OCDE n'est pas en mesure d'effectuer des calculs pour l'ensemble des pays membres. Les chiffres que je vous ai présentés sont essentiellement ceux du Gouvernement français. L'OCDE est toutefois particulièrement attentive au coin*

fiscal et social, d'autant plus que les cotisations ne servent pas uniquement à couvrir les pensions de retraite, mais également l'ensemble des risques de la protection sociale. Certains pays choisissent d'ailleurs d'arbitrer entre les risques, à l'image de l'Italie qui favorise clairement le risque vieillesse au détriment, notamment, du chômage. Par ailleurs, la soutenabilité des régimes de retraite est largement tributaire de la situation sur le marché du travail.

Concernant le recul de l'âge légal, il est important de noter que la France se caractérise par un important écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. L'âge effectif est relativement bas en France, alors que l'espérance de vie se situe au-dessus de la moyenne. Il y a là une marge de progression importante, indépendamment de la question d'un report de l'âge légal.

Mme Élisabeth Doineau. – *Et pourtant le chômage des plus de 55 ans est déjà particulièrement élevé...*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – *Pendant longtemps, on a cherché à partager le travail, notamment au travers des préretraites.*

Mme Monika Queisser. – *Effectivement. Mais on ne peut pas raisonner comme si le travail pouvait se partager, et comme si les jeunes et des seniors étaient interchangeables. C'est mal connaître la réalité du marché du travail. La France cumule en effet un âge effectif de départ à la retraite bas, avec un chômage des jeunes très élevé, problème structurel qui n'est pas lié à la crise. Pendant longtemps, le débat s'est concentré en France sur la seule variable de l'âge. En Allemagne, c'est le taux de cotisations qui préoccupe le plus l'opinion publique. Une limite à 22 % a d'ailleurs été adoptée sans que la justification économique de ce chiffre soit tout à fait claire. Ailleurs, c'est le taux de remplacement qui est au centre des préoccupations.*

La problématique des coûts de gestion concerne davantage les systèmes privés. La plupart des pays ont néanmoins engagé des réformes de leurs systèmes publics. La France se situe, avec la Grèce et le Japon, dans le trio de tête des pays où les systèmes sont les plus fragmentés, le nombre de régimes différents y est extrêmement élevé. Il y a là des sources d'économies mais les gains à attendre ne sont pas de nature à sauver un système de retraite.

L'harmonisation des régimes est d'autant plus nécessaire que le modèle de la carrière linéaire au sein d'une même entreprise n'existe plus.

Le modèle suédois a subi lui aussi la crise économique. Il se caractérise par un allongement progressif de la durée de cotisation qui reste toutefois inférieur à la progression de l'espérance de vie. Chaque génération peut donc espérer une retraite plus longue que la précédente, ce qui permet au système d'être relativement bien accepté. Toutefois, le système suédois prévoit également une modulation des pensions en fonction du niveau des réserves. Cette règle a fait l'objet d'assouplissements en raison des tensions fortes qui se sont exercées sur les réserves des caisses de retraite avec la crise économique.

En ce qui concerne la pauvreté des seniors, il existe effectivement un risque que les progrès enregistrés ces dernières années soient effacés. Cependant, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en œuvre des politiques ciblées pour prévenir ce risque.

M. Georges Labazée. – *La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à indique que l'espérance de vie en France a tendance à se stabiliser, voire à décroître très légèrement dernièrement. La situation est probablement différente d'un pays à l'autre de l'OCDE, mais ne devons-nous pas nous attendre à la fin de l'allongement continu de l'espérance de vie ?*

Mme Monika Queisser. – *Il s'agit d'un réel débat au sein de la sphère médicale. Toutefois, la médecine progresse et l'implantation réussie d'un cœur artificiel en a fourni un exemple récent. L'atténuation de l'écart d'espérance de vie entre les hommes et les femmes, qui s'explique en partie par le fait que les femmes ont de plus en plus souvent des comportements à risques, contribue aussi à ralentir l'allongement de l'espérance de vie moyenne.*

M. Jean-Noël Cardoux, président. – *Il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie de votre exposé.*

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 juillet 2015, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission entend M. Gérard Roche sur la situation du régime de retraites.

M. Gérard Roche, rapporteur. - Monsieur le président, mes chers collègues, la date de présentation du rapport qui m'a été confié par la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) n'est pas le fruit du hasard. Le 15 juillet, lendemain de la fête nationale, est en effet la date limite à laquelle le Comité de suivi des retraites, instauré par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, doit émettre son avis annuel sur la situation des retraites, en se basant sur le rapport publié par le Conseil d'orientation des retraites (COR) avant le 15 juin. Or, cet avis a été rendu le 13 juillet. J'y reviendrai...

Celui-ci doit lui permettre de se prononcer à la fois sur la soutenabilité financière du système de retraite et sur son caractère équitable. Sa compétence est toutefois très encadrée, car en cas de déséquilibre financier, les mesures qu'il peut proposer, hausse du taux des cotisations d'assurance vieillesse ou de durées d'assurance, ne peuvent s'écarter de certaines limites fixées par décret par le Gouvernement.

Fort heureusement, la commission des affaires sociales du Sénat est, pour sa part, entièrement libre de se prononcer sur ce sujet d'une importance capitale pour l'avenir de notre pays.

Alors que, selon un récent sondage, 92 % des Français se disent inquiets pour l'avenir du système français de retraite, le rapport que je vous présente aujourd'hui a pour objectif d'analyser en toute lucidité sa situation financière sans évacuer aucun sujet, y compris celui des retraites complémentaires, dont la gestion relève des partenaires sociaux mais dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser tant ils représentent un enjeu essentiel pour nos finances publiques.

Avant toute chose, permettez-moi de vous rappeler quelques chiffres qui permettent de saisir l'ampleur des enjeux. Les dépenses de notre système de retraite représentent chaque année 14 % de notre richesse nationale et constituent plus de 45 % des dépenses de notre système de protection sociale. Les dépenses des régimes de retraite de base devraient être à elles seules de 224 milliards d'euros en 2015, dont 121 milliards d'euros pour le régime général.

Dès 1991, le Livre blanc sur les retraites préfacé par Michel Rocard nous avait avertis que notre système de retraite devrait encaisser un véritable choc démographique à partir du milieu des années 2000 en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du « baby-boom ». Les effets considérables de ce « papy-boom » devraient se faire sentir jusqu'en 2035 environ.

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 deux ans et demi d'espérance de vie à 60 ans et les femmes deux ans : elle atteint 22 ans pour les premiers et 27 ans pour les secondes.

L'âge effectif de départ à la retraite a jusqu'ici très peu évolué par rapport à ces bouleversements démographiques pourtant prévisibles de longues dates. Au cours des années 2000, cet âge s'est en effet maintenu entre 60 ans et demi et 61 ans. Il a même légèrement diminué à partir de 2004 avec la mise en place du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, avant d'augmenter à partir de 2009 et, plus encore, à partir de 2011, suite à l'adoption de la réforme des retraites de 2010. Entre 2013 et 2018, l'âge effectif de départ à la retraite devrait continuer à augmenter pour passer de 61 ans à 62,1 ans, toujours sous l'effet de la réforme de 2010.

Le principe de la répartition est celui d'une solidarité entre les générations : les actifs d'une année donnée payent les pensions qui sont versées aux retraités la même année. Un régime par répartition suppose donc pour fonctionner que le rapport entre cotisations prélevées et pensions versées - et donc entre actifs et retraités - demeure favorable.

Or, les conséquences des deux phénomènes du « papy-boom » et de l'allongement de la durée de la vie, qui n'ont jusqu'ici pas été suffisamment compensés par un recul de l'âge effectif de départ à la retraite, ont conduit à une forte dégradation du ratio entre cotisants et retraités.

Celui-ci est en effet passé de 2,01 en 2005 à 1,76 en 2013. Selon les projections du rapport annuel du COR de juin 2015, ce ratio atteindrait 1,7 en 2018 et devrait continuer à diminuer pour atteindre 1,4 à partir de la fin des années 2040. Il se stabiliserait ensuite à ce niveau jusqu'en 2060.

La dégradation de ce ratio entre cotisants et retraités explique en grande partie pourquoi, en dépit des réformes des retraites adoptées en 1993 puis en 2003, notre système des retraites a vu sa situation financière se dégrader inexorablement. Le régime général a enregistré son premier déficit en 2005 et le système de retraites dans son ensemble est devenu déficitaire à partir de 2008.

La crise économique et financière de 2008-2009 a creusé ces déficits dans des proportions sans précédent puisqu'en 2010, la branche vieillesse de la sécurité sociale enregistrerait un besoin de financement de près de 15 milliards d'euros.

En dépit d'une croissance très ralentie, les pouvoirs publics - il faut s'en féliciter - sont parvenus à réduire progressivement ce déficit, qui est passé de - 15 milliards d'euros en 2010 à - 11,3 milliards d'euros en 2011 puis - 10,2 milliards d'euros en 2012, - 6,5 milliards d'euros en 2013 et - 5,4 milliards d'euros en 2014.

Cette amélioration s'explique d'abord par l'apport de recettes nouvelles : 7 milliards d'euros ont été affectés à la Cnav depuis 2010 et 4 milliards d'euros de recettes supplémentaires sont programmés pour la période 2015-2017.

Elle s'explique ensuite par le recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans prévu par la loi de 2010, qui permettrait de dégager pour le seul régime général une économie de 3,3 milliards d'euros en 2014, de 4 milliards d'euros en 2015 et poursuivra sa montée en charge dans les années à venir.

Les effets positifs de cette réforme ont toutefois été atténués par la forte hausse des dépenses au titre de la retraite anticipée pour carrières longues. L'assouplissement de ces conditions d'accès opéré en 2010, puis, de manière beaucoup plus considérable, par le décret du 2 juillet 2012, générerait 2,1 milliards d'euros de dépenses en 2015, après avoir représenté une dépense de 2 milliards d'euros en 2014

Le Gouvernement prévoit le retour à l'équilibre des régimes de base de la branche vieillesse de la sécurité sociale pour 2016.

Si ce retour à l'équilibre ne paraît pas hors de portée, il ne sera qu'un faux-semblant, dans la mesure où le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui finance les avantages non contributifs d'assurance vieillesse, resterait, pour sa part, en déséquilibre à hauteur de 3,5 milliards d'euros.

Déficitaire depuis 2009, le FSV, qui vient alimenter année après année la dette portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (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.

De ce fait, en se basant sur les prévisions économiques du Gouvernement, le COR estime que le système de retraite dans son ensemble - FSV, Agirc et Arrco compris demeurera en permanence en déficit entre 2015 et 2020. Ce déficit s'établira suivant les années entre - 0,3 % et - 0,5 % du PIB, soit entre 7 milliards d'euros et 10 milliards d'euros.

En outre, comme l'a relevé M. Yves Guégano, secrétaire général du COR, devant la Mecss, si le régime des retraites des fonctionnaires, qui relève du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » est toujours présenté à l'équilibre, l'État devra consentir un effort estimé à 2 milliards d'euros pour l'équilibrer en 2018.

Dans son avis en date du 13 juillet, le Comité de suivi des retraites ne cache pas son inquiétude et souligne que la révision à la baisse des hypothèses économiques du Gouvernement pour 2015-2018 conduit désormais à prévoir un déficit de 2,9 milliards d'euros en 2018 pour les régimes obligatoires de base et le Fonds de solidarité vieillesse.

Selon le Comité - je le cite - le retour à l'équilibre financier en 2018 ne paraît pas possible, sauf mesures nouvelles ; ce solde négatif pourrait augmenter entre 2018 et 2020, en raison notamment de l'arrêt des hausses de cotisations d'assurance vieillesse et de la fin progressive du relèvement de l'âge légal.

L'objectif de la loi de janvier 2014 de quasi-retour à l'équilibre d'ici à 2020 des régimes de base et du FSV nécessiterait donc une amélioration de la conjoncture et/ou des mesures nouvelles.

Nos régimes de retraite ne seront donc pas à l'équilibre dans les cinq ans qui viennent, c'est une certitude.

J'en viens à présent à l'analyse des dernières projections de moyen et long termes du COR, telles qu'elles figurent dans son rapport de juin 2015.

Ces projections se fondent sur les hypothèses démographiques de l'Insee. Elles sont réalisées à droit constant et intègrent les mesures adoptées dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014. Cinq scénarios économiques sont envisagés, en fonction d'un taux de productivité variant de 1 % à 2 % et d'un taux de chômage s'établissant à 4, 5, 7 ou 10 %.

Si les scénarios A et A' étudiés par le COR venaient à se réaliser, le système de retraite pourrait revenir à l'équilibre dès le milieu des années 2020 puis dégager des excédents importants, mais ces scénarios apparaissent fondés sur des hypothèses très peu réalistes, voire utopiques, puisqu'ils s'appuient sur un taux de chômage de 4,5 % que la France n'a plus connu depuis plus de quarante ans et une productivité très élevée au regard des performances atteintes par notre pays ces dernières années.

Le scénario central du COR - le scénario B, qui table sur une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5 % et sur un taux de chômage de 4,5 % - prévoit pour sa part que le système de retraite pourrait retourner à l'équilibre au début des années 2030. Il s'agit là d'une prévision moins favorable que celle que le COR nous avait présentée en janvier : le scénario B évoquait alors la possibilité d'un retour à l'équilibre du système de retraite au milieu des années 2020.

Ce scénario, pourtant lui aussi très optimiste, table donc sur une permanence des déficits pendant encore quinze ans, soit quinze ans de dettes supplémentaires accumulées au détriment des jeunes générations !

A l'inverse, le système de retraite demeurerait durablement en besoin de financement en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1,5 % par an à long terme.

Dans le scénario C, qui table sur une croissance annuelle de la productivité de 1,3 % et un chômage de 7 %, le déficit du système se stabiliserait à environ 0,5 % du PIB à partir du milieu des années 2030, soit un niveau assez proche de celui enregistré actuellement.

Dans le scénario C', qui envisage une croissance annuelle de la productivité de 1 % et un chômage compris entre 7 % et 10 %, les besoins de financement atteindraient un peu plus de 1 % du PIB en 2040 et un peu plus de 1,5 % du PIB en 2060, soit un niveau de déficit sans précédent qui ne pourrait que conduire à une profonde remise en question de notre système de retraite.

Quelles leçons tirer de ces projections ?

En dépit de ce qu'avancait le Gouvernement à l'époque, la réforme de 2014 s'avère insuffisante et n'a pas résolu le problème de soutenabilité de notre système de retraite.

Notre pays ne peut pas se permettre d'accumuler les déficits de son système de retraite pendant des décennies au détriment des jeunes générations.

Une nouvelle réforme est donc indispensable, ainsi que nous l'avions déjà dit, et ainsi que le Comité le prévoit dans le document qu'il nous a remis il y a quarante-huit heures.

Il devient très difficile d'utiliser le levier des prélèvements obligatoires. Alors que les entreprises de notre pays sont confrontées depuis des années à un coût du travail trop élevé qui pénalise leur compétitivité et l'emploi, il serait totalement déraisonnable d'augmenter encore le taux des cotisations vieillesse, qui s'élève déjà aujourd'hui à 27,5 %, soit un niveau très proche du seuil maximal de 28 % défini implicitement par les pouvoirs publics.

Le montant relatif des pensions par rapport aux revenus des actifs, pour sa part, va d'ores et déjà mécaniquement baisser dans les années à venir en raison de l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires. En outre, les retraités ont déjà dû accepter le report de la date de revalorisation de leurs pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre et un gel des pensions supérieures à 1 200 euros en 2014.

Le levier de l'âge légal de départ à la retraite est de loin celui qui offre à la France les plus importantes marges de manœuvre.

Pour ces différentes raisons, j'appelle de nouveau de mes vœux des 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, est considérable, comme le démontre déjà et va le démontrer encore plus à l'avenir la réforme de 2010.

En vertu de cette réforme, l'âge légal est actuellement repoussé chaque année de cinq 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, serait donc de 69 ans au 1^{er} janvier 2024.

Il s'agit là d'une mesure courageuse, que le Sénat avait adoptée lors de l'examen du PLFSS pour 2015.

Je me souviens du débat prolongé et très dur qui avait eu lieu à l'époque lors d'une séance de nuit. J'avais insisté sur le fait que cette proposition qui, socialement, peut paraître difficile, avait été rendue possible grâce à la création du compte personnel de prévention de la pénibilité, contre laquelle le Sénat s'était élevé la nuit précédente.

Je l'avais pour ma part défendu, à condition qu'on en simplifie le fonctionnement, afin de ne pas alourdir la charge administrative des entreprises. Il permettra aux personnes effectuant des travaux pénibles d'échapper au report progressif de deux ans de l'âge de départ à la retraite que je préconise.

Permettez-moi d'aborder à présent la délicate question des régimes complémentaires de retraite Agirc et Arrco. Si je suis bien conscient que leur gestion relève des partenaires sociaux, les pouvoirs publics ne sauraient s'en désintéresser, dans la mesure où ces régimes font partie des administrations de sécurité sociale au sens du traité de Maastricht et ont un impact considérable sur nos finances publiques.

Lors d'une réunion du COR, où je représente le Sénat avec Georges Labazée, j'ai voulu faire une allusion au système de retraite complémentaire. Les partenaires sociaux ont réagi en disant que ce n'était pas aux parlementaires de s'occuper de ces questions, mais à eux de régler leurs problèmes !

Depuis leur création, les régimes complémentaires - qui, contrairement aux régimes de base, n'ont pas le droit de recourir à l'endettement - ont fait l'objet d'une gestion rigoureuse par les partenaires sociaux. Suite à la récession de 1993, ceux-ci ont su adopter des mesures exigeantes qui ont permis à l'Agirc et à l'Arrco d'enregistrer onze années d'excédents entre 1998 et 2008 et de se constituer des réserves de près de 60 milliards d'euros à la fin de cette période.

Toutefois, à partir de 2009, l'Agirc et l'Arrco ont été confrontés à l'apparition de déficits provoqués par le ralentissement de la masse salariale.

Les perspectives financières de ces régimes sont très inquiétantes. Dans les scénarios économiques considérés par la Cour des comptes comme réalistes, les déficits cumulés des deux régimes dépasseraient chaque année, et de façon de plus en plus importante, les 5 milliards d'euros, ce qui conduirait à un épuisement des réserves avant 2023 pour l'ensemble Agirc et Arrco et, au plus tard, au début de 2018 pour l'Agirc seule.

Dans son rapport, la Cour des comptes conseille aux partenaires sociaux d'adopter dès 2015 des mesures susceptibles de produire à partir de 2018 un impact annuel de plus de 5 milliards d'euros, ce qui permettrait de repousser l'épuisement des réserves globales de l'Agirc et de l'Arrco au-delà de 2030.

Comme pour tout système de retraite par répartition, les partenaires sociaux disposent de trois leviers pour procéder au redressement de la situation financière de l'Agirc et de l'Arrco : le taux de cotisation, le niveau des pensions et les bornes d'âge.

Constatant, pour les mêmes raisons que j'ai évoquées plus haut à propos des régimes de base, que tant le taux de cotisation, qui pèse sur le coût du travail, que le niveau des pensions, dont la diminution pénaliserait durement le pouvoir d'achat des retraités, seront difficiles à mobiliser de manière importante, la Cour estime que le levier des bornes d'âge devra être utilisé.

Elle considère par exemple que le financement des pensions complémentaires pourrait être assuré jusqu'en 2035 soit en conjuguant un report d'un an de l'âge moyen de départ avec une hausse de 0,125 point par an des cotisations et une sous-indexation des pensions de 1 point sous l'inflation pendant cinq ans, soit en conjuguant un report de deux ans de l'âge de départ avec des mesures identiques pendant seulement trois ans.

Les négociations entre les partenaires sociaux pour parvenir à un redressement de la situation financière de l'Agirc et de l'Arrco ont commencé le 17 février 2015. La cinquième séance de négociation qui s'est tenue le 22 juin n'a pu aboutir, et une nouvelle séance a été programmée en septembre.

Lors de la séance de négociation du 22 juin 2015, le Medef a formulé des propositions de nature à décaler l'âge effectif de départ à la retraite en instaurant des « abattements temporaires et dégressifs ».

Ainsi, ceux qui partent à 62 ans verraient leur pension complémentaire amputée de 30 % la première année, de 20 % la deuxième, de 10 % la troisième, avant de recouvrer la plénitude de leurs droits à 65 ans.

Si les décisions relatives à la gestion des régimes complémentaires Agirc et Arrco relèvent exclusivement des partenaires sociaux, je veux dire ici combien la mobilisation de l'outil des bornes d'âge est indispensable et appeler les syndicats de salariés à accepter des concessions sur ce point.

Pour conclure mon intervention sur une note positive, j'aimerais souligner qu'en dépit des critiques qui lui sont adressées, notre système de retraite est devenu plus juste au fur et à mesure des années, sous l'impact des différentes réformes qui se sont succédées. Permettez-moi ici d'éclairer trois facettes - elles sont très nombreuses - de la question de l'équité de notre système de retraites.

Tout d'abord, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population, le ratio entre les deux étant de 103 %, 100 % pour les femmes et 105 % pour les hommes. Ce rapport est resté stable entre 1996 et 2012, en rupture par rapport à la tendance observée de 1970 jusqu'au milieu des années 1990, période durant laquelle le niveau de vie des retraités avait rattrapé celui des actifs.

Le taux de pauvreté des retraités se situe, depuis les années 1980, sensiblement en deçà de celui de l'ensemble de la population - 13,9 % en 2012 - et a atteint un niveau historiquement bas de 8,3 % en 2012. Ceci est valable pour les femmes comme pour les hommes, bien que, parmi les retraités, le taux de pauvreté des femmes se maintienne environ deux points de pourcentage au-dessus de celui des hommes.

Enfin, les écarts de niveaux de pension entre les hommes et les femmes, s'il demeurent beaucoup trop importants, se sont malgré tout réduits ces dernières années, dans la mesure où de plus en plus de femmes ont pu mener une carrière complète. Le rapport moyen entre les pensions moyennes de droit direct - hors majorations pour trois enfants - des femmes et des hommes est ainsi passé de 55 % en 2004 à 60 % en 2013. Si on y ajoute les pensions de réversion, qui bénéficient principalement aux femmes, ce ratio, qui était de 70 % en 2004, est passé à 75 % en 2013. Selon les projections du COR, ce rapport devrait continuer à augmenter, atteignant 80 % vers 2030 et 85 % au cours des années 2050.

Il est certain que ce rapport est très angoissant pour l'avenir...

M. Alain Milon, président. - Je remercie Gérard Roche pour son excellent rapport, et je passe la parole au président de la Mecss.

M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. - Merci à Gérard Roche pour ce rapport très complet, malheureusement sans surprise, qui représente un important travail.

Je souscris entièrement à la suggestion de relever l'âge de départ à la retraite. Une piqûre de rappel n'est peut-être pas superflue : il serait bon de communiquer aux membres de la commission un tableau récapitulatif et comparatif de l'âge légal de départ à la retraite dans les pays européens. On pourrait ainsi comparer ces éléments, comme à une certaine époque.

Par ailleurs, ainsi que vous le savez, la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) va être supprimée sur trois ans. Les ressources du RSI, qui ne sont pas négligeables, vont être amputées de 3,5 milliards d'euros, et celles du FSV de 2,5 milliards d'euros. On a vu, lors de la récente audition du président de la sixième chambre de la Cour des comptes, M. Antoine Durrleman, qu'il était assez difficile d'obtenir le chiffre précis du déficit général de la sécurité sociale et du FSV. Le déficit du régime général a-t-il ou non pris en compte ces éléments ? C'est ce qu'on nous a dit ; pour le moment, je n'en ai aucune preuve matérielle ! Certes, le rapporteur ne peut immédiatement répondre, mais il serait important d'effectuer les recherches nécessaires pour savoir si ce manque à gagner est compensé ou non, et dans quelles conditions.

M. Dominique Watrin. - Je voudrais remercier Gérard Roche pour les précisions qu'il vient d'apporter à travers ce rapport très dense et très riche.

Il n'y a rien de vraiment surprenant dans les chiffres et l'évolution qui nous sont présentés. Il ressort qu'il n'y aura pas de retour prévisible à l'équilibre avant 2030, année où le nombre de retraités va se stabiliser autour de 31 % de la population active. On s'en doutait un peu, la borne de 2020 nous ayant parue très optimiste. On a par ailleurs appris qu'il faudrait probablement consacrer aux retraites 15 % du PIB vers 2060, contre 14 % aujourd'hui. Cette donnée, qui me paraît importante, a-t-elle été actualisée à travers des études plus récentes ?

Je veux également souligner que les mesures précédentes montrent leur limite, notamment l'augmentation à répétition de la durée de cotisations, ou le gel des pensions, qui accentuent la récession de notre économie. Cela se traduit par de moindres recettes pour la sécurité sociale, et donc moins de cotisations pour payer les retraites.

Nous ne sommes pas favorables, pour notre part, au report de l'âge légal de la retraite à 64 ans en 2024, comme l'a proposé le rapporteur, ni au taux plein à 69 ans. Je crois qu'il faut réfléchir à d'autres solutions. C'est ce que nous avons toujours défendu.

Je rappelle que la répartition des richesses créées par les salariés dans notre société a évolué. Il y aurait là une piste à creuser, lorsqu'on sait que 170 milliards d'euros par an sont déplacés des revenus du travail vers les revenus du capital. Les recettes habituelles ne fonctionnent pas - ou pas suffisamment -, d'où notre proposition de faire cotiser les revenus financiers des entreprises à la même hauteur que les salaires. Ainsi, on ne pénaliserait pas l'économie réelle.

Je pense aussi qu'on pourrait agir sur le niveau des emplois. On le sait, faire baisser le chômage est essentiel, mais je note, ainsi que certaines études l'ont relevé, que le nivellement des salaires pour les jeunes, même qualifiés, qui ne sont pas rémunérés à leur juste valeur, est aussi source de difficultés. Obliger les entreprises à reconnaître leur niveau de formation et de qualification pourrait permettre d'augmenter les salaires et favoriser une meilleure rentrée des cotisations.

Enfin, je pense qu'il faut avoir un débat de fond sur l'âge de départ à la retraite, que l'on justifie toujours par l'allongement de l'espérance de vie : or, les gains d'espérance de vie, tels qu'ils sont prévus, vont s'essouffler, surtout en ce qui concerne l'espérance de vie en bonne santé, qui ne gagnera que deux ans entre 2020 et 2050.

Il y a donc des limites, et il faut en tenir compte lorsqu'on veut fixer l'âge de départ à la retraite, sans même parler des inégalités territoriales : dans mon département, elles représentent deux ans d'espérance de vie en moins, et six ans entre un ouvrier et un ingénieur.

Nous ne souscrivons donc pas aux propositions formulées par le rapporteur.

M. Georges Labazée. - *J'ai apprécié le rapport de Gérard Roche, mais j'aurais aimé que celui-ci fasse le point sur les retraites agricoles. Ce système de protection sociale est apparu avantageux dans les années 1960, quand la démographie suffisait à couvrir le nombre des départs à la retraite. Aujourd'hui, les choses se sont inversées. Il serait intéressant d'enrichir les connaissances dans ce domaine.*

En second lieu, j'aimerais que le rapport précise la différence entre l'âge effectif de départ à la retraite et l'âge légal, qui ne correspondent pas toujours.

Mme Patricia Schillinger. - *J'aimerais également obtenir plus de précisions par rapport à la façon dont les choses se passent chez nos voisins de l'Union européenne en matière de retraite. On cite souvent l'Allemagne en exemple, mais même si l'âge de départ y est plus élevé, les personnes ne travaillent pas jusqu'au bout et sont souvent en arrêt maladie ou en invalidité.*

Dans le passé, j'ai travaillé en Suisse : le fait d'avoir une retraite à taux plein et la même base pour chacun - soit 1 700 euros à 1 900 euros, après 44 ans de cotisations - est effectivement intéressant. C'est un minimum, qui représente l'équivalent d'un SMIC. Certes, il existe en Suisse un premier, un deuxième et un troisième pilier, grâce à la capitalisation et au fait qu'entreprises et employés payent aussi, mais on pourrait peut-être s'orienter vers une autre direction, afin que chacun dispose de la même base au moment de partir à la retraite.

Mme Patricia Morhet-Richaud. - *Je remercie Gérard Roche pour son excellent rapport, qui apparaît très complet.*

Il me semblerait toutefois nécessaire, pour parvenir à un retour à l'équilibre de notre système de retraite, de libérer l'emploi, les entreprises et le travail. C'est ce que nous nous sommes évertués à faire tout au long des mois qui viennent de s'écouler. Des simulations ont-elles été réalisées ? Peut-on y travailler afin d'avoir une estimation ?

M. Alain Milon, président. - *La parole est au rapporteur.*

M. Gérard Roche, rapporteur. - Concernant la C3S, M. Cardoux a raison : je n'ai pas la réponse.

La comparaison avec les pays voisins, également suggérée par Mme Schillinger, est une très bonne idée, mais elle est difficile à réaliser, tant les paramètres à prendre en compte sont nombreux. Je puis toutefois vous assurer que les organisations internationales considèrent notre système de retraite comme plutôt généreux et solidaire.

L'intervention de Dominique Watrin est conforme à ce que l'on attendait...

Mme Annie David. - Tout comme la vôtre !

M. Gérard Roche, rapporteur. - Croyez que ce n'est pas de gaieté de cœur que je propose de reporter l'âge de départ à la retraite. Je m'y résigne plutôt, parce que c'est nécessaire.

M. Dominique Watrin. - J'ai ouvert des pistes...

M. Gérard Roche, rapporteur. - Certains points reviennent dans vos interventions et marquent les esprits : faire baisser le chômage est difficile, et la baisse des salaires des jeunes est une réalité. Il s'agit là de problèmes ardu, qui dépassent largement le champ de mon rapport.

S'agissant de la santé et de la notion d'allongement de l'espérance de vie, en tant que médecin, je dis souvent que la santé n'est pas un droit, mais une chance. Le droit réside dans l'accès aux soins. Il est difficile de faire une loi sur les inégalités face à la maladie et à la mort.

Cependant, la piste des revenus du capital me paraît intéressante. C'est une idée qui ne me choque pas, et que j'accepte volontiers d'étudier pour adoucir une proposition qui peut apparaître comme relativement exigeante.

Je reconnais, avec Georges Labazée, qu'il existe un problème en matière de retraite pour les agriculteurs - et surtout pour les artisans ! La moyenne des retraites, en Haute-Loire, est de 883 euros par mois. C'est la plus basse de France. La population est constituée entre 60 % et 70 % d'artisans ou d'agriculteurs.

C'est un problème je suis sensible, mais il est impossible d'entrer dans les détails en une demi-heure, faute de quoi on noie l'idée principale. Or, il valait mieux, selon moi, procéder à une synthèse générale afin d'ouvrir la discussion entre nous.

La remarque de notre collègue des Hautes-Alpes, Mme Morhet-Richaud, vaut également pour la Haute-Loire, mais on ne peut tout évoquer dans un rapport. Celui-ci constitue une réflexion personnelle, que je vous livre et qui doit s'enrichir de la réflexion générale.

M. Daniel Chasseing. - Je remercie le rapporteur de nous avoir présenté un rapport fort bien documenté.

Heureusement que la loi de 2010, même si elle a été difficile à obtenir, a été mise en place. Dans le cas contraire, cela aurait été catastrophique ! Parmi les hypothèses évoquées par le rapporteur, c'est malheureusement le scénario C qu'il va falloir retenir dans l'immédiat.

Comme il n'est pas possible a priori d'augmenter les cotisations vieillesse, sous peine de mettre les entreprises en difficulté, il reste à augmenter l'âge de départ à la retraite, même si l'on peut peut-être trouver quelques recettes supplémentaires, comme l'a suggéré M. Watrin. Il faut absolument que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux prennent ce problème à bras-le-corps. Nos enfants, dans le futur, pourront-ils payer les retraites si on laisse déraiser les comptes ?

Ceci est très important à prendre en compte dans l'immédiat et pour l'avenir.

Mme Hermeline Malherbe. - Ce rapport fournit des éléments chiffrés qui permettent de réfléchir, mais sans nous offrir d'autres perspectives que le relèvement des bornes d'âge.

Disposer d'informations sur la part que représentent, pour certains retraités, les revenus de la retraite et les revenus financiers, serait susceptible d'ouvrir des pistes différentes, en se référant éventuellement à ce qui existe dans d'autres pays européens en matière d'imposition des revenus du capital par exemple.

M. Gérard Roche, rapporteur. - M. Chasseing a appuyé ce qui a déjà été dit.

Madame Malherbe, il faut savoir qu'une réforme absolument nécessaire a été réalisée dans l'urgence en 2010, lorsqu'on s'est retrouvé avec un déficit de 15 milliards d'euros.

Depuis, ce déficit a diminué pour passer sous la barre des 5 milliards d'euros en 2014-2015. La réforme de 2014, qui a été utile sans être suffisante, comportait également des mesures socialement difficiles. Lorsqu'on reporte du 1^{er} avril au 1^{er} octobre la revalorisation des pensions, les revenus des retraités en pâtissent.

L'ensemble des réformes menées par le passé ont permis que notre système ne soit pas encore davantage déséquilibré. Ce qui le « plombe », c'est bien sûr l'anémie de notre économie et le chômage qu'elle provoque.

L'élément essentiel demeure le rapport entre le nombre d'actifs et de retraités. On aura bientôt 1,4 actif pour un retraité. Comment faire pour payer si l'on ne trouve pas d'autres solutions ? Ces solutions ne pourront être populaires ; elles seront socialement difficiles à accepter, pour vous comme pour nous. On connaît tous des gens de conditions modestes, on est tous sensibilisés à ce problème. Personne n'a le monopole du cœur dans cette assemblée !

Que l'on soit de droite ou de gauche, je suis persuadé que le report de l'âge de départ à la retraite sera inévitable dans les années qui viennent, à moins qu'on décide de laisser le fardeau aux générations qui arrivent. Voyez ce qui se passe en Espagne : les nouvelles générations pourront un jour nous reprocher de privilégier notre confort de vie et de les laisser tout assumer !

Mme Isabelle Debré. - Avez-vous une idée du nombre de personnes qui cumulent leur retraite avec un emploi ? A 62 ans, mis à part dans certains, comme la maladie, etc., on est encore en bonne forme...

M. Gérard Roche, rapporteur. - Non, mais je peux me le procurer.

Mme Hermeline Malherbe. - Je n'ai pas obtenu de réponse à ma question : dispose-t-on de chiffres sur le rapport entre les revenus de la retraite et ceux provenant des revenus financiers ? C'est intéressant pour prévoir d'autres perspectives. Il existe des retraités qui touchent les minima sociaux et d'autres qui sont assujettis à l'ISF.

M. Alain Milon, président. - Les retraités qui vivent à la campagne bénéficient aussi de jardins, de poulaillers, etc., alors que ceux qui sont en ville n'ont pas cette chance !

M. Gérard Roche, rapporteur. - Nous allons nous pencher sur ce sujet et nous vous donnerons une réponse.

M. Alain Milon, président. - Il serait bon de comparer l'ensemble de notre protection sociale avec celle d'autres pays, comme la Suisse. On verrait alors que la France n'est pas si mal placée !

Le règlement de la Mecss prévoit que les conclusions du rapporteur font l'objet d'une communication devant la commission des affaires sociales, qui autorise la publication du rapport.

A l'unanimité, la commission autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Cour des comptes

- **Antoine Durrleman**, président de la sixième chambre

Conseil d'orientation des retraites

- **Pierre-Louis Bras**, président

- **Yves Guégano**, secrétaire général

Organisation de coopération et de développement économique

- **Monika Queisser**, chef de la division des politiques sociales

Haut conseil de la famille

- **Bertrand Fragonard**, magistrat honoraire à la Cour des comptes

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

- **Agathe Dénechère**, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire à la direction de la sécurité sociale

- **Eric Lefebvre**, sous-directeur de la sixième sous-direction des études et des prévisions financières de la Sécurité sociale

Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)

- **Gérard Rivière**, président

- **Pierre Mayeur**, directeur

Fonds de solidarité vieillesse

- **Bernard Billon**, président

Service des retraites de l'Etat

- **Alain Piau**, directeur