



COMMISSION
DES
AFFAIRES SOCIALES

MISSION D'ÉVALUATION
ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

RETRAITES 2010 : RÉGLER L'URGENCE, REFONDER L'AVENIR

En charge, pour le Sénat, de l'évaluation et du contrôle de la sécurité sociale, la Mecss ne pouvait ignorer le sujet crucial que constitue l'avenir du système de retraite français. La pérennité du modèle protecteur mis en place voici soixante-cinq ans, qui a permis d'assurer aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs, est aujourd'hui menacée par des déséquilibres financiers insoutenables et une grave perte de confiance des jeunes générations à l'égard de la survie du système.

La Mecss y a donc consacré une réflexion approfondie, engagée dès janvier 2010, au cours de laquelle elle a largement entendu experts, partenaires sociaux et gestionnaires des principaux régimes.

Le constat : un système de retraite gravement menacé par ses déséquilibres

- Fruit de l'histoire, le système de retraite a permis **d'assurer aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs** :

- au fil des générations, la pension moyenne des retraités s'est accrue plus vite que l'inflation ;

- le niveau de vie moyen des plus de 65 ans représente 95 % de celui de l'ensemble de la population, soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE ;

- **en tenant compte des revenus du patrimoine, le niveau de vie moyen des retraités est quasi-équivalent à celui des actifs** ;

- le taux de pauvreté des plus de 60 ans est désormais stabilisé à 10 %, soit un niveau inférieur à celui de l'ensemble de la population (13 %) et en net recul par rapport au taux de 30 % des années 70.

- Depuis vingt ans, **ses difficultés démographiques et financières ont fait l'objet de nombreux rapports et entraîné plusieurs réformes** : réforme Balladur en 1993, réforme des régimes complémentaires Agirc-Arrco en 1994 et 1996, création du fonds de réserve des retraites en 1998 et du conseil d'orientation des retraites (Cor) en 2000, réforme Fillon en 2003, réforme des régimes spéciaux en 2007-2008.

- Malgré ces réformes, le système se trouve dans **une situation de déséquilibre financier insoutenable** :

- pour des raisons structurelles tenant à l'évolution démographique : le rapport cotisants-retraités est passé de 4 en 1960 à 1,43 aujourd'hui pour le régime général ; l'espérance de vie s'est accrue de six ans depuis les années 80 ;

- pour des raisons conjoncturelles liées à la crise économique : 5,6 points de masse salariale ont été perdus entre 2008 et 2009 ; **une reprise de la croissance à son niveau d'avant la crise ne comblera pas cette perte de recettes** ;

- les besoins de l'ensemble du système de retraite atteindront **30 milliards en 2010**, pour une masse totale de prestations de 270 milliards : 11 % des dépenses ne sont donc plus couverts par les recettes ;

- à moyen et long terme, les projections du Cor font apparaître un déficit prévisible d'environ 40 milliards dès 2015 et, selon les hypothèses retenues, de 72 à 115 milliards en 2050.

• Plus grave encore, **la crédibilité du modèle de retraite est gravement entamée**. Le pacte intergénérationnel se fissure puisqu'une fraction de plus en plus réduite de la population prend en charge les besoins d'une fraction de plus en plus nombreuse. La méthode de réforme, avec son rendez-vous manqué en 2008 puis son rendez-vous de 2010 initialement non prévu, est elle-même anxiogène par manque de pédagogie et de transparence.

Agir sans attendre pour restaurer la soutenabilité du système

Un système de retraite par répartition ne peut durablement fonctionner à découvert. L'urgence est donc de rétablir l'équilibre financier en expertisant **tous les leviers disponibles** : aucun paramètre ne peut permettre à lui seul de résoudre l'équation financière.

• La **baisse du taux de remplacement ou des pensions** n'est pas envisageable : elle constituerait une régression, d'autant que leur niveau relatif diminue du fait de leur indexation sur les prix.

• La **hausse de l'âge effectif de départ en retraite** est un élément important du redressement financier des comptes. Deux moyens permettent de prolonger la durée d'activité :

- le premier est **l'allongement de la durée de cotisation nécessaire** pour obtenir une retraite à taux plein et, sur ce point, le principe de progressivité avec bilans d'étapes posé par la loi Fillon devrait continuer à s'appliquer sans accélération ni interruption, dès lors qu'il s'agit d'un des rares éléments lisibles du système. Sa mise en œuvre pourrait conduire à une durée de cotisation de **quarante et un ans et demi en 2020, quarante-deux ans un quart en 2030, quarante-trois ans et demi en 2050** ;

- le second est **le relèvement de l'âge légal de départ en retraite** qui pourrait être activé à deux conditions : d'une part, la mise en œuvre d'une politique d'emploi des seniors efficace, d'autre part, la prise en compte de la pénibilité de certains postes. Le dispositif de cessation anticipée d'activité pour carrières longues devra par ailleurs être maintenu afin de ne pas pénaliser ceux qui ont commencé à travailler le plus tôt.

• La **recherche de nouvelles recettes** doit évidemment être entreprise en explorant simultanément **plusieurs pistes** :

- **le niveau des cotisations** : ressource principale et traditionnelle des régimes de retraite, elles devaient bénéficier du **redéploiement des cotisations d'assurance chômage** à partir de 2009 qui aurait rapporté 6,5 milliards en 2012 ; la crise et la situation de l'emploi ont différé ce transfert mais **celui-ci devra impérativement être réalisé dès que le niveau du chômage le permettra**, ce qui pourrait être le cas au milieu des années 2010 selon le Cor. Il est en revanche difficile d'envisager une hausse des cotisations, dans le contexte actuel de reprise très lente de la croissance, car accroître le coût du travail compromettrait la compétitivité des entreprises ;

- **l'élargissement de l'assiette des cotisations**, aujourd'hui concentrée sur la partie salariale des revenus du travail, est une nécessité : **annualiser le calcul des exonérations de cotisations sociales** (gain : 2 milliards) ; évaluer rigoureusement l'efficacité de chaque dispositif d'exonération ciblée ; **élargir l'assiette du forfait social** qui n'affecte qu'une partie des « niches » ; **augmenter le taux du forfait** (gain : 1,2 milliard pour un relèvement de 4 % à 10 %) ; accroître la taxation spécifique applicable aux stock-options et actions gratuites ; revoir la taxation des indemnités de rupture et le régime des retraites chapeau ;

- **la mobilisation de ressources nouvelles** : examiner les avantages fiscaux et sociaux spécifiques aux retraités en étudiant la **possibilité d'aligner la CSG des retraités imposables (pour préserver les petites retraites) sur celle des actifs** (gain : 2 milliards) ; accroître les **prélèvements sociaux sur les revenus du capital** (gain du relèvement d'un point du taux global de ces prélèvements : 1,1 milliard) ; création d'une **contribution additionnelle à l'impôt sur les hauts revenus** ou sur les sociétés ;

- les pistes parfois évoquées de la cotisation sur la valeur ajoutée ou de la TVA sociale comportent certes des avantages mais surtout des inconvénients ; une hausse de la CSG qui viendrait compenser un transfert de cotisations d'assurance maladie vers les régimes de retraite pourrait se justifier à la condition d'une gestion encore plus rigoureuse des dépenses de santé.

• Sur les autres leviers financiers :

- **le fonds de réserve des retraites**, qui dispose de 33 milliards **doit être sanctuarisé** pour réserver son utilisation à partir de 2020 : s'en servir aujourd'hui serait le signe d'un nouveau report des efforts sur les générations futures ;

- **le fonds de solidarité vieillesse** devra assumer l'ensemble des avantages non contributifs du système de retraite et bénéficier pour ce faire de ressources pérennes ;

- **l'épargne retraite**, qui sera toujours un simple complément à la retraite par répartition, doit voir certaines de ses règles assouplies et être rendue plus attractive pour les jeunes, les salariés des petites et très petites entreprises et les personnes aux revenus très modestes.

• **Politique de l'emploi et retraites** sont des sujets qui doivent être traités conjointement :

- **la pénibilité du travail**, avec ses effets sur l'espérance de vie, relève d'abord de l'organisation du travail et de la responsabilité des entreprises, mais elle constitue un paramètre à prendre en compte dans le cadre des retraites, surtout vis-à-vis des **personnes qui ont déjà été exposées à des facteurs de pénibilité** ; au-delà, les pouvoirs publics ne pourront éviter une **réflexion globale sur le rapport au travail**, aujourd'hui dégradé, qui explique l'aspiration d'un grand nombre de salariés à partir tôt en retraite ;

- une politique très active doit être poursuivie en faveur de **l'emploi des seniors**, en mettant fin aux **préretraites déguisées**, en vérifiant que la **rupture conventionnelle**, qui connaît un grand succès, ne devient pas la nouvelle « trappe à seniors », et en encourageant une meilleure **gestion des ressources humaines en fin de vie active** (bilan de compétences, formation, aménagement des tâches et des horaires, cessation progressive d'activité) ;

- **faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail** est une priorité, notamment par le développement des formations en alternance ; la possibilité de valider des droits au titre de la retraite sur les périodes de stages doit être mise à l'étude.

Au-delà de l'urgence financière, penser une modernisation durable des retraites

Jusqu'à présent, le débat sur la mise en œuvre d'une véritable réforme structurelle du système de retraite a toujours été esquivé au motif qu'un tel changement ne permettrait pas d'endiguer les déficits. C'est une erreur à deux titres :

- attendre le retour à l'équilibre des comptes pour engager une réflexion sur une réforme plus profonde conduirait à **repousser l'échéance** de plusieurs décennies, voire à tout jamais ;

- le déficit n'est pas le seul mal dont souffrent les régimes de retraite, **complexes, opaques et inéquitables**.

• **Moderniser** le système de retraite passe donc par :

- **l'harmonisation progressive** des paramètres et règles de calcul, notamment sur le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la pension, les âges d'ouverture des droits, les taux de cotisations ;

- **des rapprochements entre les régimes** : si l'instauration d'un régime unique n'est pas l'objectif, la création d'une caisse unique pour l'ensemble des fonctionnaires mériterait d'être étudiée, de même que le concept de « maison commune des retraites » proposée par la CGT afin d'apporter plus de cohérence dans la gouvernance des différents régimes ;

- **le renforcement du droit à l'information des assurés** pour que chacun puisse connaître et calculer à tout moment ses droits.

• Pour remédier aux inéquités et à l'opacité du système, le rendez-vous 2010 doit permettre d'**engager la refondation du système** :

- **la montée sourde de tensions intergénérationnelles ne peut perdurer** ;

- préparer une réforme structurelle est un processus long qui doit s'étaler sur une vingtaine d'années et exige un très large débat national, un « Grenelle des retraites » conformément à la proposition de la CFDT.

La Mecss souhaite que puisse être engagé dès à présent ce débat national en posant le principe du passage progressif à un système par points dans les régimes de base, qui assurerait un lien plus clair entre cotisations et pensions, identifierait mieux les mécanismes de solidarité et serait un gage de clarté pour les jeunes générations, persuadées aujourd'hui qu'elles ne bénéficieront pas du système auquel elles cotisent.

Au-delà des obligations comptables qui lui sont assignées, le rendez-vous 2010 doit être le moment de l'engagement d'une refondation du pacte intergénérationnel qui a présidé, voici soixante-cinq ans, à la création de l'assurance vieillesse.

Président de la Mecss :
Alain Vasselle (*UMP - Oise*)

Rapporteurs :
Christiane Demontès (*Soc - Rhône*)
Dominique Leclerc (*UMP - Indre-et-Loire*)