

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 6 décembre 2017 à 9 h30
« La fiscalité des retraités »

Document n° 4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités

*Cour des comptes, Rapport sur la sécurité sociale,
chapitre XV, septembre 2012, pp. 434-458.*

Chapitre XV

Les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités

PRESENTATION

Les règles applicables en matière de prélèvements obligatoires comme de transferts sociaux comportent de nombreuses dispositions spécifiques en faveur des retraités³⁸⁸. Une égalisation des niveaux de vie des actifs et des retraités, aujourd'hui au nombre de 16,2 millions³⁸⁹, constitue, de fait, un objectif ancien et constant des politiques publiques dans notre pays.

La Cour a procédé à l'examen approfondi de certaines d'entre elles, dans un contexte où la contrainte s'exerçant sur les comptes publics exige une évaluation systématique des dépenses fiscales et des « niches » sociales pour apprécier si elles apportent bien un soutien à ceux qui en ont le plus besoin.

L'ensemble des dispositifs étudiés par la Cour représente un coût total de près de 12 Md€ (I). Or, malgré la persistance de situations individuelles préoccupantes³⁹⁰, la population retraitée s'avère aujourd'hui, sous l'angle financier, dans une situation globale en moyenne plus favorable que celle des actifs (II), ce qui est de nature à justifier, dans un souci d'équité et d'efficacité de la dépense publique, de revoir graduellement certains d'entre eux, lorsqu'ils n'apparaissent plus aussi pertinents, de manière à permettre par redéploiement le financement des efforts de solidarité qu'appellent de nouvelles problématiques sociales, en particulier l'amélioration de la prise en charge de la dépendance ou le renforcement des actions d'insertion des jeunes (III).

I - Des dispositifs diversifiés, d'un coût de près de 12 Md€

Ont été analysées certaines règles en matière de prélèvements fiscaux (impôt sur le revenu et fiscalité locale) et sociaux (CSG, cotisations sociales).

388. Un certain nombre des dispositifs examinés se fonde sur un critère d'âge et peut inclure de ce fait des personnes âgées non retraitées.

389. DREES, Les retraités et les retraites en 2010, Etudes et résultats, février 2012.

390. Cf. chapitre précédent « La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres ».

A – Des avantages fiscaux importants

1 – L'impôt sur le revenu

Les dépenses fiscales portant sur l'impôt sur le revenu (IR) par définition ne concernent que les contribuables imposables, ce qui n'est pas le cas d'un grand nombre de retraités aux revenus modestes. A l'inverse elles apportent un soutien croissant avec le niveau de revenu et profitent donc davantage aux retraités aisés.

a) L'abattement de 10 % sur les pensions

Cet abattement est plafonné à 3 660 € (par foyer fiscal)³⁹¹, ce qui correspond à un montant mensuel de pension d'environ 3 000 € net, la moitié pour un couple de retraités mariés ou pacsés. Il bénéficie à environ 7 millions de foyers fiscaux³⁹². Son coût qui correspond à de moindres recettes fiscales était estimé à 2,8 Md€ pour 2010 par le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales³⁹³ et est évalué à 3 Md€ pour 2012 dans le projet de loi de finances pour 2012.

Le parallèle avec l'abattement de 10 % dont bénéficient les salariés au titre de leurs frais professionnels ne peut justifier cette disposition puisque les retraités n'ont plus à supporter de dépenses de ce type. Au total, la moitié de la dépense fiscale correspondante va aux 20 % des foyers les plus aisés et environ 30 % au décile supérieur de revenus, au sens du revenu fiscal de référence (RFR), pour un avantage moyen de 670 €.

Le RFR : une mesure imparfaite des ressources des retraités

Ce concept fiscal défini à l'article 1417 du code général des impôts et remontant à la loi de finances pour 1991, permet d'appréhender un revenu disponible par foyer plus proche de la réalité que le revenu imposable. Il rassemble l'ensemble des revenus catégoriels, qu'ils soient taxés au barème progressif (le revenu net imposable à l'IR) ou de manière proportionnelle : revenus soumis aux prélèvements libératoires ainsi que

391. Ce plafond est complété par un montant minimum de déduction de 374 €.

392. Imposables ou rendus non-imposables grâce à cet abattement.

393. Conformément à la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, ce comité a eu pour mission d'évaluer le coût et l'efficacité de l'ensemble des niches fiscales et sociales. Son rapport déposé en 2011 a passé en revue 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales.

les plus-values mobilières et immobilières taxables³⁹⁴. Il réintègre aussi certains abattements -de 40 % sur les dividendes, sur les cessions de valeurs mobilières etc.-, les revenus exonérés en vertu de conventions internationales et certaines charges déductibles du revenu global, comme les cotisations d'épargne retraite (plan d'épargne retraite populaire -PERP- et assimilés).

Toutefois, s'agissant de catégories de revenus que peuvent percevoir les retraités, le RFR ne réintègre pas les composantes suivantes : l'abattement de 10 % sur les pensions, celui en faveur des personnes âgées de condition modeste, les majorations de pensions pour les parents de 3 enfants, les revenus de l'épargne défiscalisée, sauf exceptions, l'abattement annuel applicable aux produits tirés de certains bons de capitalisation et contrats d'assurance-vie, les abattements sur les plus-values immobilières en fonction de la durée de détention, la plupart des prestations sociales, les plus-values sur cession de la résidence principale, les plus-values professionnelles en cas de départ en retraite. Dans ces conditions, le RFR qui sert de critère à l'exonération ou à l'imposition à taux réduit des retraités (au titre de la CSG mais aussi de la taxe d'habitation) peut s'écarter sensiblement du revenu réel.

Cet abattement entraîne, selon la DREES, une charge complémentaire de 1,6 Md€ pour les finances publiques au titre de toute une série d'autres avantages fiscaux ou sociaux (hors effet sur la fiscalité locale), dont le bénéfice et le calcul dépendent du caractère imposable ou non des personnes concernées ou du revenu fiscal de référence. C'est le cas de la CSG et de la CRDS (cf. infra), au bénéfice d'1,6 million de ménages pour un coût total de 0,9 Md€, de certaines prestations pouvant bénéficier aux personnes âgées comme les allocations de logement (800 000 ménages concernés pour un coût de 0,5 Md€) et de l'allocation pour les adultes handicapés (200 000 personnes et 0,2 Md€). Ces avantages annexes ne procurent que des gains faibles ou nuls pour la moitié des revenus les plus élevés, qui n'y sont pas éligibles, mais ont un effet anti-redistributif dans le bas de la hiérarchie des revenus (qui en bénéficient), puisque calculés en partie en pourcentage de ceux-ci.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, la Cour a ainsi estimé que « l'abattement de 10 % sur les pensions, qui n'a guère de justifications et réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu des retraités, devrait être réexaminé ».

394. Les plus-values immobilières taxables, en principe comprises dans le RFR, en étaient exclues en pratique, mais la LFI pour 2012, qui a créé une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus assise sur le RFR, prévoit une obligation déclarative spécifique à cet effet.

b) Le non assujettissement des majorations de pension pour enfants

De même, la Cour a recommandé la suppression de l'exonération des majorations de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (cf. infra), qui représente une charge de 800 M€. Elle a considéré que « ces mesures complèteraient la réforme des retraites qui n'a pas demandé d'efforts aux retraités actuels »³⁹⁵. Par ailleurs, cet avantage est croissant avec le montant de la pension. Divers effets induits sur les taxes foncière et d'habitation notamment viennent en majorer le coût pour les finances publiques.

c) L'abattement accordé aux personnes âgées modestes

Les contribuables âgés de plus de 65 ans bénéficient d'un abattement sur leur revenu net global de 2 312 € en 2011 si ce dernier ne dépasse pas 14 220 € et de 1 156 € s'il se situe entre 14 220 € et 22 930 €. Il est multiplié par deux dans le cas des foyers fiscaux dont les deux membres satisfont aux conditions requises. Contrairement au niveau de l'abattement, la condition de revenu est indépendante de la composition du foyer, ce qui n'est guère logique.

L'introduction d'une condition de ressource permet d'éviter certains effets anti-redistributifs. Toutefois, elle n'empêche pas, d'une part, l'existence d'une inégalité entre personnes aux revenus comparables mais d'âges différents, c'est-à-dire entre retraités modestes d'une part, actifs modestes d'autre part, ni le fait que les retraités les plus défavorisés n'en profitent pas puisqu'ils auraient été non-imposables de toute façon (cf. supra). Ce dispositif bénéficie à 1,5 million de foyers fiscaux pour un coût de 260 M€.

395. Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2011.

d) Récapitulation

Au total, le coût des dépenses fiscales au titre de l'IR atteindrait environ 4,5 Md€³⁹⁶.

Règles particulières au titre de l'IR et avantages annexes : récapitulation pour 2010

Dépense fiscale	Coût (en M€)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en millions)
Abattement de 10 % sur les pensions	2 780	7,2
Avantages annexes à l'abattement de 10 % (hors CSG)	700	0,8 ³⁹⁷
Exonération des majorations de pension pour enfants	800	
Abattement en faveur des personnes âgées de condition modeste	260	1,5
Total	4 540	

Source : IGF, DGFIP

2 – Les impôts locaux

Les contribuables dont le revenu fiscal de référence au titre de 2010 est inférieur ou égal à 835,33 € par mois (1 281,33 € pour un couple) sont exonérés de taxe d'habitation (TH) à condition d'avoir 60 ans ou plus, ou d'être veuf(ve) et de ne pas être passibles de l'ISF. Sous les mêmes conditions de ressources et d'âge, ils bénéficient d'un dégrèvement voire d'une exonération totale de taxe sur le foncier bâti.

A partir du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales, le coût net afférent peut être estimé, en 2010, à 400 M€, une fois pris en compte le fait qu'une partie des personnes concernées seraient de toute façon éligibles au plafonnement de la TH en fonction du RFR. Ce dernier a également pour conséquence qu'un tel avantage fiscal, concentré sur les quatre premiers déciles de revenus, l'est plus particulièrement sur le troisième et non le premier. De fait, la TH qui aurait été due dépend de la

396. D'autres dépenses fiscales bénéficient aux personnes âgées sans avoir pour principal objectif l'amélioration de leurs revenus, comme les exonérations d'IR sur les plus-values professionnelles et les abattements sur les plus-values de cession des PME à l'occasion du départ en retraite du dirigeant (388 M€) ou ceux qui s'appliquent à certaines indemnités de mise en retraite (sous plafond) ou de départ en retraite dans le cadre d'un plan de sauvegarde (230 M€).

397. Ici en nombre de ménages et pour les seules allocations de logement.

valeur cadastrale du logement et donc du revenu, même si la corrélation entre les deux est imparfaite. L'effet redistributif n'est donc que partiellement atteint.

A cet avantage au titre de la taxe d'habitation peut être ajouté le coût du dégrèvement (à partir de 65 ans) et de l'exonération (à partir de 75 ans) de la taxe sur le foncier bâti, estimé à 290 M€ en 2009, ainsi que l'exonération de la contribution à l'audiovisuel public, liée à la TH (coût 79 M€ en 2009).

Au total, ces avantages au titre de la fiscalité locale auraient un coût net de l'ordre de 750 M€.

B – Des mesures coûteuses en matière de prélèvements sociaux

1 – La contribution sociale généralisée

Le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions³⁹⁸ est en principe de 6,6 %³⁹⁹, contre 7,5 % pour les rémunérations des actifs, mais les retraités disposant de ressources faibles ou modestes bénéficient d'une exonération ou sont assujettis à un taux inférieur à la suite du basculement intervenu en 1998 des cotisations d'assurance maladie sur la CSG.

Le transfert des cotisations d'assurance maladie des retraités sur la CSG

En 1998, la CSG sur les salaires est passée de 3,4 % à 7,5 % en compensation d'une baisse des cotisations salariales de 4,75 points. Parallèlement, un certain nombre de dispositions ont été prises pour limiter l'effet d'une augmentation de la CSG sur les retraités, qui n'ont par définition pu profiter de l'allègement concomitant de cotisations salariales. Ainsi, en plus de la suppression d'une cotisation d'assurance-maladie sur leurs pensions de base (au taux de 2,8 %), de sa baisse de 3,8 % à 1 % sur les pensions complémentaires et de la fixation du taux de la CSG à un taux inférieur à celui des salariés, à hauteur alors de 6,2 % (soit +2,8 points), les retraités ont bénéficié de l'instauration de mesures d'exonération de CSG ou de réduction de son taux en fonction du niveau de leurs revenus. Il

398. Par ailleurs les retraités sont redevables d'une CRDS sur leurs pensions au taux de 0,5 % (comme l'ensemble des salariés) ou bénéficient d'une exonération dans les mêmes conditions que pour la CSG (cf. infra).

399. Depuis la loi d'août 2004 relative à l'assurance-maladie, qui l'a relevé de 6,2 % à 6,6 % parallèlement à la réduction de l'abattement pour frais professionnels sur l'assiette salariale de la CSG.

aurait pu, en effet, résulter une perte de pouvoir d'achat de cette hausse et de cette baisse pourtant symétriques. Elles ne se compensent pas parfaitement en raison de différences d'assiettes entre la CSG et cette cotisation maladie. Contrairement à celle de la CSG, l'assiette de la cotisation excluait les majorations pour enfants et, dans le cas des artisans, des commerçants et des professions libérales, les pensions complémentaires. Elle était par ailleurs limitée au plafond de la sécurité sociale pour les retraités de la fonction publique. Au final ce transfert a été neutre pour sept retraités sur dix et pour neuf sur dix, en-deçà d'une pension mensuelle de 609 € de l'époque⁴⁰⁰.

Ainsi, les retraités résidant en métropole dont le revenu fiscal de référence (RFR) ne dépassait pas, en 2010, 10 024 €⁴⁰¹ pour une part de quotient familial⁴⁰² sont exonérés de CSG et de CRDS sur les pensions versées en 2012. Au-dessus de ce seuil mais en cas de non-imposition à l'IR, s'appliquent un taux réduit de CSG (3,8 %) ainsi que la CRDS (0,5 %). La non-imposition s'applique lorsque le montant total des pensions est inférieur à 13 273 € par an pour une personne seule ne percevant pas d'autres revenus en 2010.

Le tableau suivant synthétise ces différents régimes d'assujettissement.

Taux de CSG applicables aux retraités

En %

	RFR < seuil d'exonération	- RFR > seuil d'exonération - contribuable non-imposé *	Contribuable imposé	Pour mémoire : taux applicables aux salariés
CSG déductible	0	3,8	4,2	5,1
CSG non déductible	0	0	2,4	2,4
CSG totale	0	3,8	6,6	7,5

* pour les pensions versées en 2012, le taux de CSG de 3,8% s'applique lorsque la cotisation d'IR due en 2011 au titre des revenus de l'année 2010 est inférieur au seuil de mise en recouvrement de l'IR, soit 61 €.

Source : DSS

Ce dispositif fait qu'un retraité déclarant pour tout revenu 10 024 € de pension après abattement de 10 % sur les pensions, soit 11 138 € avant abattement, ne s'acquitte d'aucune CSG (ni CRDS). Un salarié touchant

400. Etudes et résultats n° 43, « Les retraites en 1998 », décembre 1999.

401. 11 861 € dans les DOM hors Guyane.

402. +2 676 € par demi-part supplémentaire.

une rémunération nette équivalente (11 138 €) doit pour sa part régler plus de 1 000 € de CSG et de CRDS⁴⁰³.

Ce barème progressif se traduit par certaines incohérences entre retraités eux-mêmes puisque, contrairement à celui de l'IR, il ne définit pas des tranches de prélèvement à taux marginal mais au premier euro, d'où de très sensibles effets de seuil. Ainsi un retraité ayant touché une pension de 11 139 € avant abattement, constituant tout son revenu, devra-t-il s'acquitter de 479 € sous forme de CSG (au taux de 3,8 %) et de CRDS (0,5 %), alors qu'il aurait été exonéré si sa retraite n'avait atteint que 11 138 €. Il s'ensuit un revenu net de prélèvements sociaux inférieur, pour un revenu brut supérieur.

L'introduction d'une forme de progressivité conduit à mêler deux approches, celle de la CSG, prélèvement individualisé à taux fixe s'appliquant à une assiette large et celle de l'IR, prélèvement progressif et familialisé s'appliquant à un revenu net. Cette double logique conduit à des différences de traitement peu justifiables. Par exemple, un pensionné peut être exonéré de CSG parce que son foyer comprend une ou plusieurs autre(s) personne(s) à charge, ce qui réduit son RFR ou son revenu imposable par part fiscale, mais tel ne sera pas le cas d'un(e) salarié(e) rémunéré(e) au SMIC, père ou mère de famille nombreuse.

Le critère de l'impôt dû, qui conditionne l'application du taux de 6,6 %, fait dépendre celle-ci des règles de l'IR, sans la correction minimale qu'apporte le RFR. Les modifications fréquentes du barème de cet impôt, les dépenses fiscales et les stratégies d'optimisation des ménages pèsent donc indirectement sur les recettes de CSG.

L'échantillon inter-régimes de retraites de 2008 montre que 49 % des retraités seulement sont assujettis à la CSG au taux de 6,6 %, 12 % au taux réduit et 32 % (incluant les bénéficiaires de l'ASPA) en sont exonérés. La DREES a évalué à environ 6 Md€ le gain potentiel pour les finances sociales d'un alignement sur le taux de la CSG en vigueur pour les salaires (7,5 %) du taux applicable à tous les retraités (en incluant ceux qui touchent de faibles revenus), dont 1,2 Md€ au titre des pensions actuellement au taux de 6,6 %, 1,2 Md€ au titre de celles au taux de 3,8 % et 3,6 Md€ au titre de celles qui sont exonérées⁴⁰⁴.

403. Ces prélèvements s'appliquant à 98,25 % du salaire brut (donc y compris cotisations salariales, qui représentent approximativement 15 % de ce dernier).

404. Ces travaux ont été menés dans le cadre de la réflexion sur la prise en charge de la dépendance en 2011.

La Cour indiquait déjà dans le RALFSS 2010⁴⁰⁵ qu'un taux de 6,6% de CSG en matière de pension ne lui paraissait pas justifié d'un point de vue économique ou social, en tout cas pour les retraites les plus élevées.

2 – Les cotisations d'assurance-maladie

Comme indiqué, les pensions servies par les régimes de base sont exonérées de cotisations sociales d'assurance-maladie depuis 1998. Seule subsiste une cotisation d'assurance maladie au taux de 1 % sur les avantages complémentaires ou supplémentaires de retraite (déduction faite des majorations pour enfant), financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur. Cependant, les pensions versées par les régimes de retraite des travailleurs indépendants, agricoles comme non-agricoles sont exonérées de cette cotisation maladie. Il en va de même des retraites servies par la CNRACL et par la majorité des régimes spéciaux, notamment celui des fonctionnaires de l'Etat, pour lesquelles la pension n'est pas composée de deux étages, retraite de base et retraite complémentaire. Sont aussi exonérés les titulaires de certaines allocations non-contributives ou qui appartiennent à des foyers fiscaux eux-mêmes exonérés d'impôt sur le revenu. Au total, cette cotisation d'assurance-maladie a seulement rapporté 676 M€ en 2010.

3 – Les exonérations de cotisations patronales pour les particuliers employeurs âgés

Les particuliers employeurs de plus de 70 ans bénéficient d'une exonération de cotisations patronales⁴⁰⁶, sous un plafond de 65 SMIC horaires par mois (soit une économie maximale de cotisations de l'ordre de 245 € par mois) et ce quel que soit leur revenu. Selon la direction de la sécurité sociale, le montant de ces exonérations s'élève à 380 M€ pour 585 000 bénéficiaires.

*

* *

Au total, les dépenses fiscales et les niches sociales ainsi examinées représentent un coût cumulé de près de 12 Md€, soit 0,6 % du PIB.

405. RALFSS 2010, chapitre IV- Le suivi des niches sociales, p.101.

406. Hors AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles).

Récapitulation des dispositifs étudiés

En Md€

Dispositif	Coût
Dépenses fiscales	5,3
<i>Dont avantages au titre de l'impôt sur le revenu</i>	4,5
<i>Dont avantages au titre de la fiscalité locale</i>	0,8
Niches sociales	6,4
<i>dont avantages en matière de CSG (taux plein, taux réduit, exonération)</i>	6
<i>dont exonération de cotisations sociales pour les particuliers employeurs</i>	0,4
Total⁴⁰⁷	11,7

Source : calculs Cour des comptes

Ces dispositifs se cumulent avec de nombreux autres modes d'intervention publique destinés à apporter un soutien aux revenus des retraités et personnes âgées. Certains sont financés par les collectivités territoriales, notamment sous forme de gratuité ou de réduction de tarifs en matière de transports urbains ou d'accès à certains équipements de proximité, mais aussi traditionnellement par le biais de prestations d'action sociale facultative. D'autres résultent de transferts sociaux non contributifs, pris en charge par la solidarité nationale ou professionnelle, au premier rang desquels les avantages familiaux de retraite.

Les avantages familiaux de retraite

Sous cette appellation sont regroupés principalement trois dispositifs qui, tout en participant de la politique familiale, ont été également conçus comme des mécanismes de soutien financier à certaines catégories de retraités.

Les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus bénéficient aux femmes et aux hommes ayant eu ou élevé au moins trois enfants pendant neuf ans avant leur 16^{ème} anniversaire : 10 % dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires auxquels s'ajoutent pour la fonction publique et les régimes spéciaux une majoration de 5 % par enfant au-delà du troisième⁴⁰⁸. Ces majorations qui profitent

407. Ce total ne tient pas compte des effets induits sur d'autres dispositifs qui peuvent alourdir ou diminuer leur poids sur les finances publiques.

408. Il est à noter, dans le cas de l'AGIRC et de l'ARRCO, qu'un accord entre partenaires sociaux de mars 2011 les a soumises à un plafond de 1 000 € pour une carrière complète, par régime et par an et ce pour les nouveaux points acquis.

d'avantage aux hommes qu'aux femmes sont à la fois proportionnelles au niveau des pensions et défiscalisées (cf. supra), ce qui fait que pour le dernier décile des pensions, elles représentent 4 % de la retraite (soit près de 800 € en moyenne) contre moins de 2 % pour les premiers (soit à peine quelques euros), selon une étude de l'Ecole d'économie de Paris⁴⁰⁹. Elle peuvent aussi excéder, de manière paradoxale, le montant des prestations familiales versées pendant l'éducation effective des enfants⁴¹⁰.

La majoration de durée d'assurance (MDA) permet d'attribuer des trimestres d'assurance supplémentaires en fonction des enfants et l'assurance-vieillesse pour les parents au foyer (AVPF) autorise à comptabiliser les périodes passées au foyer pour élever des enfants (ou de réduction de son activité professionnelle à cette fin) comme des périodes d'assurance dans le calcul des pensions.

Selon le conseil d'orientation des retraites, l'ensemble des droits familiaux à retraite, qui est très dynamique, représentait en 2006 un coût estimé à environ 15 Md€ par an (6,4 Md€ au titre des majorations pour enfants, 6,0 Md€ pour la MDA, 1,1 Md€ pour l'AVPF et 1,7 Md€ pour d'autres droits liés aux charges de famille).

Ces droits familiaux jouent un rôle important dans la réduction des inégalités entre hommes et femmes ainsi qu'entre femmes (dans la mesure où ils ont un effet redistributif sensible au profit des petites pensions féminines) mais ils ont aussi un effet sur les comportements, en conduisant une partie des intéressé(e)s à anticiper leur départ en retraite. L'Ecole d'économie de Paris a ainsi évalué dans son étude précitée le coût « économique » de la majoration de pension pour enfants, de la MDA et de l'AVPF, pour le seul régime général (soit les 2/3 du coût des avantages familiaux), à 6 Md€ actualisés pour une génération (en l'occurrence née en 1939), soit autant que le montant des allocations familiales versées à celle-ci.

Les comparaisons internationales mettent en valeur l'importance du soutien multiforme ainsi apporté aux personnes retraitées.

409. « Politiques familiales et droits familiaux de retraite », Ecole d'économie de Paris, juin 2008.

410. Ainsi un cadre supérieur du secteur public ou privé ayant trois enfants à charge ne percevra que des allocations familiales non soumises à condition de ressources, soit environ 3 478 € par an en 2012. Parallèlement, un salarié de ce niveau partant en retraite la même année, s'il touche par exemple une pension de 4 600 € mensuels, recevra un supplément de retraite défiscalisé de l'ordre de 5 500 € par an.

Comparaisons internationales

Chez nos voisins européens, les retraités et personnes âgées bénéficient assez souvent d'un traitement privilégié au titre de l'IR. Toutefois, ils apparaissent moins importants qu'en France et/ou réservés aux seuls retraités les plus modestes. Selon des estimations de l'OCDE, déjà anciennes et fondées sur des cas types⁴¹¹, il peut arriver que les retraités soient avantagés à revenus identiques, quand ces derniers restent faibles, mais plus lourdement imposés quand ils deviennent élevés (Suède). Il existe des cas de surtaxation des retraités quel que soit le niveau des revenus (Italie, Finlande), ce qui s'explique par l'abattement pour frais professionnels, réservé aux salariés.

S'agissant des prélèvements sociaux, les pensions sont souvent exonérées⁴¹², mais il faut tenir compte du fait que la couverture maladie peut y être essentiellement financée par des primes, dans le cadre d'assurances privées, ce qui constitue une formule peu avantageuse pour des personnes âgées regardées comme de « mauvais » risques. Elles peuvent également l'être par l'impôt (Royaume-Uni, Suède, Danemark, Espagne, Italie...) et, dans ce cas, les retraités ne bénéficient donc d'un avantage qu'au titre d'éventuelles dépenses fiscales qui leur seraient spécifiques. Ces dernières sont souvent plus limitées ou soumises à des conditions de revenus plus exigeantes qu'en France.

Les comparaisons internationales tendent aussi à faire ressortir l'importance des dispositifs français en matière de droits familiaux de retraite. Comme le conclut le COR⁴¹³ au terme d'une analyse portant plus particulièrement sur six pays⁴¹⁴, dans ceux où ont été mis en place de tels avantages, soit un seul est développé par régime de retraite, soit les mères n'ont accès qu'à un seul à la fois -à la différence de la France, où plusieurs dispositifs peuvent se superposer.

Le rapport du conseil des prélèvements obligatoires « prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributifs », de mai 2011, a tenté de faire une synthèse des différences de traitement qui existent selon la nature des revenus (salaires, pensions, revenus financiers...). Il s'est intéressé aux prélèvements tant fiscaux que sociaux à caractère non-contributif, c'est-à-dire ne créant pas de droits⁴¹⁵, mais

411. « *Financial resources and retirement in nine OECD countries : the role of the tax system* », OCDE, 2003.

412. Il peut cependant arriver qu'elles soient soumises à l'équivalent de cotisations salariales, voire, plus rarement, patronales comme salariales (Pays-Bas).

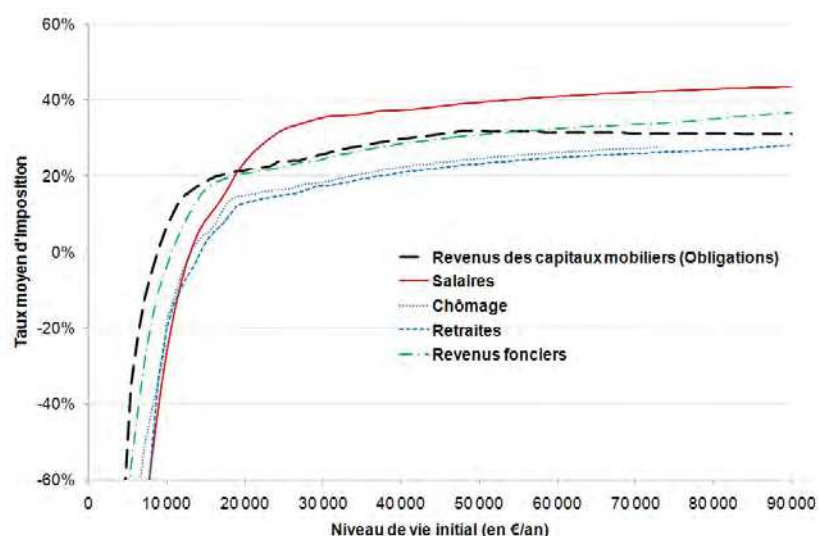
413. « Retraites, droits familiaux et conjugaux », 6^{ème} rapport du COR, décembre 2008.

414. Etats-Unis, Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas.

415. En y incluant en particulier les avantages familiaux de retraite et les cotisations patronales finançant des droits quasi-universels (assurance-maladie, allocations familiales) qui pèsent indirectement sur le niveau des salaires.

aussi aux prestations sociales reçues, là encore quand elles ont un caractère non-contributif (c'est-à-dire quand elles ne dépendent pas de cotisations antérieures), en les considérant en quelque sorte comme des « impôts négatifs » et en calculant ainsi des taux de prélèvement net que retrace le graphique suivant.

Taux moyen de prélèvement net suivant le type de revenu Cas d'une personne seule



Hypothèses : les ménages ne perçoivent qu'un seul type de revenu et le retraité a plus de 65 ans. Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires « Prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributif », mai 2011, p. 210.

Si, dans le bas de l'échelle, la différence de taux de prélèvement net entre pensions et salaires reste tenue du fait des allègements de cotisations sociales (maladie et famille), de la prime pour l'emploi et du RSA « activité », elle devient substantielle à partir de 25 000 € et se maintient au-delà. Une telle situation n'est pas sans poser une question d'équité par rapport au reste de la population.

II - Une situation devenue en moyenne globalement meilleure que celle du reste de la population

Différents indicateurs font apparaître qu'en dépit du maintien de cas individuels très délicats⁴¹⁶, la situation de la population retraitée s'est continûment améliorée jusqu'à rejoindre sinon dépasser celle des actifs.

A – Une amélioration principalement liée à la montée en charge des régimes de retraite

Jusqu'aux années 1970, la situation financière des retraités a constitué une question sociale d'importance majeure. Dans un premier temps, les systèmes de retraite mis en place après-guerre n'ont, en effet, pas offert une protection efficace contre le risque de pauvreté. Cette situation a justifié la création du « minimum vieillesse » en 1956, dont bénéficiaient initialement plus de 2,5 millions de personnes, soit près la moitié des retraités de l'époque. En 1970, le niveau de vie des retraités était encore inférieur de plus de 20 % à celui des actifs⁴¹⁷.

A partir des années 1970, leur position relative s'est grandement améliorée, le ratio « niveau de vie des retraités/niveau de vie des actifs » augmentant d'environ 20 points jusqu'au milieu des années 90. La prestation moyenne versée par le régime général a de fait été multipliée par 3,8 (+280 %) en monnaie constante entre 1960 et 1998, tandis que le salaire moyen des cotisants ne faisait qu'un peu plus que doubler (+120 %)⁴¹⁸.

Ce rattrapage a été particulièrement net jusqu'au début des années 1980, en raison de l'arrivée progressive à maturité des régimes de base et d'un taux de revalorisation élevé des pensions en général et du « minimum vieillesse » en particulier. Le changement de certaines règles, rendues plus généreuses par la loi Boulin de 1971 (en matière de taux de remplacement et de calcul du salaire de référence) et la généralisation des régimes complémentaires, devenus obligatoires pour les salariés du secteur privé en 1972 ont aussi fortement participé à cette amélioration.

L'effet classique de « noria » contribue toujours à la poursuite de ce mouvement. Les nouvelles générations de retraités qui remplacent

416. Cf. chapitre précédent.

417. Source enquête Budget de famille 1970, d'après Fouquet et Godelinai, 1973.

418. 1^{er} rapport du COR (décembre 2001) : « Retraites : renouveler le contrat social entre générations ».

celles qui disparaissent ont accumulé des droits à pension plus élevés. Ainsi, les primo-liquidants de 2010 ont perçu un montant moyen de pension de droit direct de base et complémentaire, égal à 1 350 €⁴¹⁹ et supérieur de 11 % à celui de l'ensemble des retraités, de 1 216 €. De la sorte, les pensions moyennes continuent d'augmenter plus vite que l'inflation et le taux de revalorisation annuelle légale. Ce montant moyen n'atteignait que 1 029 € en 2004, ce qui correspond à une augmentation de 8 % de son pouvoir d'achat depuis lors.

B – Un patrimoine moyen supérieur à celui des actifs

En 2004⁴²⁰, le patrimoine moyen net des ménages retraités était de 252 700 €, contre 213 600 € pour les actifs et ce, avant toute prise en compte de la taille des ménages (plus réduite dans le cas des retraités). Il y a de fait une forte corrélation entre âge et patrimoine, indépendamment de celle qui existe entre revenu et patrimoine. Aux âges élevés, il peut arriver que des personnes percevant de faibles revenus possèdent un certain patrimoine (certes moins important que celui des « jeunes retraités », mais elles sont aussi plus souvent seules).

Patrimoine net par ménage en fonction de la tranche d'âge de la personne de référence

	Moyen	Médian	D9*	D1**
Moins de 30 ans	32 700	7 200	91 500	300
De 30 à 39 ans	127 100	48 600	312 700	800
De 40 à 49 ans	243 700	132 500	510 700	1 300
De 50 à 59 ans	303 500	203 700	648 500	2 000
De 60 à 69 ans	345 500	211 500	693 300	3 300
70 ans et plus	259 800	148 600	524 600	3 800

*Seuil de patrimoine au-dessus duquel se situent les 10 % les plus riches, ** : seuil en dessous duquel se situent les 10 % les plus pauvres

Source : INSEE, enquête Patrimoine 2009-2010, INSEE-Première n°1380, 2011

La détention d'un patrimoine n'est pas sans incidence sur le niveau de vie des retraités. Il peut donner lieu à des revenus et à des plus-values, mal appréhendées par les données disponibles. Il permet aussi dans certains cas de consommer plus que l'on ne perçoit en pensions. A contrario, les actifs se trouvent souvent dans l'obligation d'épargner,

419. Une fois pris en compte les liquidations tardives.

420. INSEE, « Les revenus et le patrimoine des ménages », édition 2009.

c'est-à-dire de consommer moins qu'ils ne gagnent, pour rembourser des prêts ou précisément pour préparer leur retraite.

Cette situation relativement favorable est à l'origine, dans une certaine mesure, de l'augmentation des transmissions à titre gratuit au bénéfice des plus jeunes, c'est-à-dire des dons et des legs versés à des descendants, regroupés sous le nom de « retours familiaux », à hauteur d'environ 6,5 % du PIB, dont 3,5 % inter vivos. En raison de l'allongement de l'espérance de vie, ces legs profitent de plus en plus à des personnes ayant déjà atteint un certain âge : de 46 ans en moyenne pour les enfants en 2000 (52 ans tous héritiers confondus), soit une augmentation de cinq ans depuis 1984 de cet âge moyen d'obtention de l'héritage.

C – Un niveau de vie moyen aujourd'hui supérieur à celui du reste de la population

L'évaluation des niveaux de vie⁴²¹ met notamment en jeu la question des revenus financiers et celle de la propriété de la résidence principale.

Possédant un patrimoine, en particulier financier, plus élevé que le reste de la population, les retraités en tirent aussi des revenus sensiblement plus importants. Leur importance est la conséquence de leur position dans le « cycle de vie » (puisque'ils ont pu épargner et hériter). Elle ne va pas sans de notables inégalités entre retraités. Dans le cas des anciens travailleurs indépendants, par exemple, leur part élevée, liée à la revente de leur outil professionnel, s'accompagne de moindres cotisations de retraite et de pensions plus faibles. C'est donc bien en prenant en compte l'ensemble des revenus que l'on doit juger du niveau de vie selon l'âge.

Par ailleurs, l'acquisition d'une résidence principale est souvent considérée comme un investissement en vue de la retraite et comme le premier étage, en quelque sorte, d'un complément de retraite par capitalisation. Le loyer dit « fictif » associé à la propriété de la résidence principale s'assimile à un revenu, même s'il s'agit à proprement parler

421. On estime le niveau de vie d'une personne au moyen du revenu disponible par unité de consommation. Ce dernier prend en compte l'ensemble des revenus nets perçus par le ménage auquel elle appartient, ainsi que la composition démographique de ce dernier, l'hypothèse étant faite que tous ses membres ont le même niveau de vie. Le système d'unités de consommation utilisé le plus souvent compte une part pour le premier adulte du ménage, 0,5 part pour les autres personnes âgées de 14 ans et plus et 0,3 part pour les personnes âgées de moins de 14 ans.

d'une économie⁴²². Il convient donc de rajouter ces loyers fictifs dans le cas des propriétaires de leur résidence principale (en retranchant la taxe foncière et les intérêts versés par les propriétaires accédants au titre des emprunts immobiliers souscrits). Or, les personnes âgées sont plus souvent propriétaires occupants que les autres -c'est le cas de 72 % des plus de 60 ans, contre 58 % en moyenne- et ont le plus souvent déjà remboursé leurs emprunts⁴²³.

Au final, le niveau de vie moyen des retraités serait, selon l'INSEE, ainsi devenu depuis quelques années légèrement supérieur à celui des actifs et supérieur de 15 % à celui de l'ensemble des non-retraités⁴²⁴.

Les niveaux de vie moyens en 2006⁴²⁵

En €

	Niveau de vie + loyers imputés nets d'intérêts d'emprunt
Actifs (en emploi et chômeurs)	23 060
Retraités	23 970
<i>Ratio retraités/actifs</i>	<i>1,04</i>
Non retraités (actifs, adultes inactifs, enfants)	20 764
<i>Ratio retraités/non retraités</i>	<i>1,15</i>

Source : Données INSEE

Il ne s'agit cependant là que de moyennes, recouvrant une hétérogénéité certaine. La notion de « petite retraite » garde de fait toute sa pertinence⁴²⁶. Ainsi, la pension moyenne de droit direct n'atteignait-elle en 2008 que 663 € pour les femmes de plus de 85 ans. Ces disparités sont également significatives selon l'ancien statut socio-professionnel; les retraités unipensionnés du régime des salariés agricoles ne touchaient (avant intervention du minimum vieillesse) une pension moyenne que de

422. Le loyer hors charges absorbe en moyenne 20 % du revenu d'un ménage locataire (Jacquot, Jezequel et Minodier, 2004).

423. Par ailleurs, les retraités apparaissent plus souvent logés à titre gratuit (cas de 15 % des retraités non-propriétaires) ou dans le parc social (cas de 46 % d'entre eux), mais l'avantage afférent n'est pas pris en compte dans ces calculs.

424. Ces estimations ne prennent pas en compte les taxes à la consommation alors qu'elles se révèlent moins lourdes, en moyenne, dans le cas des personnes âgées du fait de leur structure de consommation spécifique.

425. Ces résultats n'intègrent pas le cas des personnes âgées vivant dans des maisons de retraite (au sens large), au nombre d'environ 600 000, non plus que celui des personnes plus jeunes vivant en institution.

426. Cf. chapitre précédent.

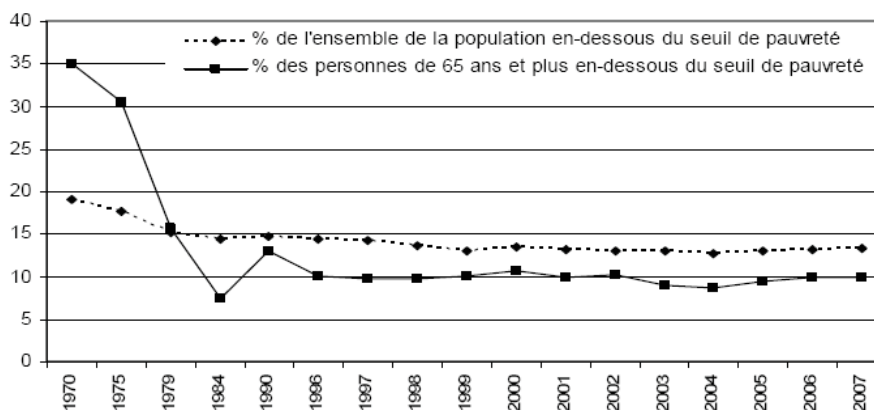
585 € en 2010, contre 1 084 € pour ceux du régime général et 1 909 € pour les retraités de professions libérales. Par ailleurs, la perte d'autonomie liée au grand âge se traduit pour un nombre important de retraités par des dépenses dont le montant finit, à mesure que leur dépendance s'alourdit, par dépasser celui de leur pension en dépit des dispositifs de solidarité mis en place. Pour autant la population retraitée considérée dans son ensemble est globalement moins soumise au risque de pauvreté que les autres catégories.

D – Une classe d'âge relativement moins exposée au risque de pauvreté.

1 – La pauvreté monétaire

Le taux de pauvreté des plus de 65 ans (au seuil de 60 % du niveau de vie médian), qui était d'environ 35 % en 1970, n'est plus que 10,3 % en 2008. Deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population au début des années 70, il lui est devenu inférieur dans les années 80.

Evolution du taux de pauvreté de l'ensemble de la population et des personnes de 65 ans et plus



Source : INSEE-DGI, enquêtes revenus fiscaux

Le tableau ci-après met en lumière cette situation particulière, notamment en termes d'intensité de pauvreté, par rapport aux actifs.

Taux et intensité de la pauvreté selon la catégorie en 2009⁴²⁷*En %*

	Taux de pauvreté	Nombre de personnes pauvres (milliers)	Intensité de la pauvreté
Retraités	9,9	1 308	11,9
Ensemble de la population	13,5	8 173	19
Ensemble des actifs	10,1	2 796	20,2
Enfants	17,7	2 387	19

Source : INSEE Première n°1365, août 2011, « les niveaux de vie en 2009 »

Encore ces données ignorent-elles les loyers imputés (cf. supra), alors que les personnes âgées, même de condition modeste, sont souvent propriétaires de leur logement. Leur prise en compte aurait ainsi ramené, en 2003, dernière année pour laquelle de telles données sont disponibles, le taux de pauvreté chez les personnes âgées de 65 à 74 ans de 7,1 % à 6,1 % et de 11,2 % à 7,4 % chez les plus de 75 ans.

2 – La pauvreté en conditions de vie

Les indicateurs de niveau de vie et de pauvreté monétaire ne donnent pas toujours une image fidèle des conditions d'existence, qui dépendent d'autres variables comme le coût de la vie à l'échelle locale, les besoins spécifiques de chacun etc. Aussi l'INSEE mesure-t-elle également une « pauvreté en conditions de vie » définie par des difficultés dans la vie quotidienne et la privation d'un certain nombre d'éléments de bien-être largement diffusés dans la population. Cette analyse fait ressortir une amélioration continue avec l'âge, même après 80 ans, contrairement au taux de pauvreté monétaire.

427. L'« intensité de la pauvreté » se définit comme l'écart entre le seuil de pauvreté et le niveau de vie médian des ménages situés en-deçà de celui-ci. Par ailleurs, les premières données sur les niveaux de vie en 2010 publiées récemment par l'INSEE (INSEE première n°1412, « les niveaux de vie en 2010 », septembre 2012) font apparaître une dégradation du taux de pauvreté par rapport à 2009. Le taux de pauvreté des retraités augmente de 0,3 point à 10,2% et concerne 1,357 million de personnes, celui de l'ensemble de la population progresse de 0,6 point à 14,1% et recouvre 8,617 millions de personnes, celui de l'ensemble des actifs augmente de 0,1 point à 10,2% et concerne 2,849 millions de personnes, celui des enfants connaît une très forte progression de 1,9 point à 19,6 % et intéresse 2,665 millions d'enfants.

Pauvreté en conditions de vie selon les caractéristiques de la personne de référence du ménage en 2008

En %

16-25 ans	19,1
26-45 ans	14,5
46-65 ans	12
66-80 ans	11,3
81 ans ou plus	9,7
Ensemble des ménages	12,9

Source : INSEE, enquêtes Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV), 2004 à 2009

En matière de pauvreté, la très sensible amélioration de la situation des personnes âgées en France se singularise par rapport aux tendances constatées dans les autres pays de l'Union européenne, dans lesquels une dégradation est généralement observée. En niveau, la France est le pays où le niveau de vie des retraités est le plus élevé et présente la particularité d'être le seul dans l'Union à 15, avec les Pays-Bas, où le taux de pauvreté des plus de 65 ans est inférieur ou égal à celui des 25-54 ans. A l'inverse, le taux de pauvreté chez les 18-25 ans en France s'est dégradé au cours des dix dernières années.

Niveau de vie des plus de 65 ans rapporté à celui des moins de 65 ans

	1996	2008
France	0,91	0,96 ⁴²⁸
UE15	0,87	0,84
Allemagne	0,93	0,87
Royaume-Uni	0,72	0,71
Italie	0,92	0,88
Espagne	0,96	0,78
Pays-Bas	0,91	0,84
Suède	Nd	0,75

Source : European Community Household Panel 1996, Enquête européenne EU-SILC, 2008

428. Cet indicateur de niveau de vie relatif diffère de celui, indiqué précédemment, qui est issu des travaux de l'INSEE du fait de différences en termes de champ (ici les plus de 65 ans et non les retraités) et surtout de méthodes d'évaluation (par exemple quant à la prise en compte de l'avantage au titre de la propriété de la résidence principale, le calcul s'effectuant sans prendre en compte les loyers imputés).

Au total, si les retraités forment un ensemble hétérogène, il s'avère que leur situation moyenne a connu sous l'angle financier une amélioration indéniable et a rejoint celle des actifs, voire peut apparaître à certains égards plus favorable que celle du reste de la population. Au moment où l'allongement de la durée de la vie nécessite de renforcer les mécanismes de prise en charge de la dépendance liée au grand âge et où certaines autres catégories, en particulier les jeunes actifs, voient leur condition se dégrader, ce constat suggère la nécessité d'un réexamen d'ensemble des mécanismes de soutien existants, souvent encore issus d'une période où la situation des personnes âgées, encore peu bénéficiaires de retraites, était particulièrement précaire.

III - Des évolutions devenues nécessaires

A – Des justifications moins probantes

La sédimentation d'avantages en faveur des retraités n'apparaît plus guère justifiée aujourd'hui, au vu de leurs niveaux de vie actuels. Le cap fixé dans les années 1970, à savoir une certaine parité entre actifs et retraités, a été atteint.

Certes la situation relative des retraités sera amenée à évoluer à long terme du fait des réformes des retraites. Quel que soit le scénario de projection retenu, le COR prévoit une baisse du ratio entre la pension moyenne et le revenu d'activité moyen, de l'ordre de 15 à 20 % à l'horizon de 2050⁴²⁹. Mais cette anticipation de long terme ne saurait justifier le maintien en l'état de dispositifs aujourd'hui inadéquats en termes d'égalité et d'efficacité.

Les formules retenues pour apporter un soutien au revenu des retraités se révèlent de fait souvent inappropriées en ce qu'elles créent des effets d'aubaine importants au profit des plus aisés, leur procurant des gains proportionnels à leurs revenus, donc supérieurs à ceux qu'en tirent des foyers modestes. Le constat de cette anomalie a pu donner lieu, au fil du temps, à différents expédients, notamment à l'introduction de conditions de ressources ou de plafonnements. Ceux-ci, insuffisamment coordonnés et sédimentés, ont complexifié le droit fiscal et social tout en induisant leurs propres effets pervers, liés en particulier à la définition très imparfaite des ressources prises en compte et à l'étroite connexion

429. 8^{ème} rapport du COR, avril 2010. Ces prévisions reposent néanmoins sur des hypothèses relatives à l'évolution de l'âge de départ en retraite, de la productivité et du chômage que les réformes et la crise économique peuvent remettre en cause.

entre eux de certains abattements, exonérations et taux réduits. Dans le même temps, ils n'ont pas éliminé ces effets d'aubaine, mais les ont seulement limités, ni résolu la question de principe de savoir pourquoi, à revenu égal, un actif ou une personne plus jeune devrait payer plus de prélèvements qu'un retraité ou qu'une personne âgée.

Cette question revêt une acuité d'autant plus pressante que la contrainte sur les finances publiques se renforce considérablement, que des efforts supplémentaires sont demandés aux actifs pour les redresser et que de nouveaux besoins se sont fait jour. Il en est ainsi en particulier de la problématique de la prise en charge de la dépendance des plus âgés: selon les estimations réalisées en 2011 dans le cadre de la réflexion nationale sur ce sujet, les besoins de financement complémentaires s'élèveraient à 10 Md€ à horizon 2040⁴³⁰. Il en va de même aussi des questions de formation et d'insertion dans l'emploi et le logement des jeunes qui constituent une priorité des pouvoirs publics. Sans redéploiement d'un certain nombre de dispositifs, ces efforts de solidarité ne pourront être financés à hauteur des enjeux.

B – Plusieurs options de redéploiement possibles avec un même souci de ne pas fragiliser la situation des retraités les plus modestes

Un réaménagement de certains dispositifs pour une meilleure solidarité entre générations suppose bien évidemment d'éviter la remise en cause de la situation des retraités les plus fragiles en faisant porter sur les plus aisés les efforts demandés et d'éclairer la décision entre les options possibles par des études d'impact rigoureuses et précises.

Plusieurs choix de redéploiement sont en effet concevables et de nature à dégager des marges de manœuvre importantes. A cet égard, comme la Cour l'a déjà fait valoir dans différents rapports, la réflexion devrait prioritairement concerner quatre dispositifs: l'abattement de 10 % sur les pensions pour l'impôt sur le revenu, le taux réduit de CSG à 6,6 % applicable aux retraités aux revenus les plus élevés, l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu des majorations de pension pour enfants, l'exonération de cotisations patronales pour les particuliers âgés employeurs à domicile, qui devrait être soumise à condition de

430. Rapport du groupe de travail sur « Les perspectives démographiques et financières de la dépendance » de juin 2011; projection intermédiaire en valeur du PIB 2010, avec une hypothèse d'augmentation du nombre des personnes âgées dépendantes de 1,1 million en 2010 à 2,3 millions en 2060 et une indexation des barèmes et prestations sur les prix.

ressources. Parallèlement, la question de l'élargissement de la cotisation d'assurance maladie de 1 % au-delà de son champ actuel mériterait d'être aussi examinée.

Les marges de manœuvre financières ainsi dégagées sur tel ou tel dispositif, de manière nécessairement progressive pourraient être redéployées au service de la prise en charge de la dépendance, d'un soutien accru aux retraites les plus modestes ou encore de dépenses sociales « actives », en particulier en matière d'accès à emploi, sans préjudice de leur contribution à la réduction des déficits publics.

CONCLUSION

De multiples dispositifs spécifiques se sont au fil des temps construits pour permettre aux retraités dont la situation a été longtemps plus que précaire, voire indigne, de disposer de meilleures ressources. Dépenses fiscales et niches sociales en leur direction représentent aujourd'hui près de 12 Md€, soit environ 0,6 point de PIB.

Même si de trop nombreux pensionnés, tout particulièrement des femmes, connaissent encore des situations individuelles extrêmement modestes et si certains sont du fait de leur situation de perte d'autonomie conduits à supporter des dépenses dont le montant peut dépasser celui de leur pension, la population retraitée considérée dans son ensemble a fini par rejoindre globalement le niveau de vie des actifs et dépasse même sans doute légèrement celui du reste de la population.

Dans un contexte social qui appelle à terme rapproché de nouveaux et lourds efforts de solidarité intergénérationnelle, qu'il s'agisse d'améliorer la prise en charge de la dépendance des plus âgés ou de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes et à un moment où les finances publiques doivent impérativement revenir à l'équilibre, il est désormais nécessaire de procéder à un réexamen d'ensemble de mécanismes sédimentés qui se superposent souvent au détriment de l'efficacité et de l'équité. Cette démarche doit impérativement préserver la situation des retraités les plus fragiles, demander un effort prioritaire de solidarité aux plus aisés et permettre de contribuer au financement des nouveaux besoins sociaux comme aussi à la réduction des déficits.

La Cour considère à cet égard nécessaire que différents mécanismes fiscaux et sociaux soient réexaminés comme elle l'a déjà préconisé dans différents rapports au cours des dernières années dans l'optique de leur suppression progressive. Elle estime aussi souhaitable que d'autres dispositifs fassent également l'objet d'un semblable examen.

Les recommandations qui suivent sont à considérer à cet égard comme un inventaire des options possibles pour une plus grande solidarité

et une plus forte équité, sans que la liste ainsi dressée des choix envisageables signifie d'aucune manière que leur cumul soit préconisé.

RECOMMANDATIONS

58. Comme déjà préconisé par la Cour, supprimer progressivement les dépenses fiscales et niches sociales suivantes :

- *l'abattement de 10 % sur les pensions, en matière d'impôt sur le revenu (gain d'une suppression : 2,7 Md€) ;*
- *l'exonération à l'impôt sur le revenu des majorations de pensions pour les parents de trois enfants (gain d'une fiscalisation : 0,8 Md€) ;*
- *le non alignement du taux de CSG sur les pensions les plus élevées (6,6 %) sur celui appliqué aux salaires (7,5 %) (gain d'un alignement : 1,2 Md€).*

59. Soumettre à condition de ressources l'exonération totale de cotisations patronales dont bénéficient certaines catégories de particuliers employeurs.

60. Étendre l'assiette de la cotisation d'assurance maladie au taux de 1 % à toutes les retraites complémentaires, ainsi qu'aux pensions de base (au-dessus d'un certain seuil) lorsque la distinction entre ces deux types d'avantages de retraite n'est pas pertinente.

61. Examiner les conséquences d'une suppression à terme des avantages en matière de fiscalité locale fondés sur un critère d'âge.
