

Document  
mis en distribution  
le 22 octobre 2001

N° 3345

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2001.

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES  
ET SOCIALES<sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI de **financement de la sécurité sociale pour 2002**  
(n° 3307),

TOME III

**ASSURANCE VIEILLESSE**

PAR M. Denis Jacquat,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Sécurité sociale.**

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de : <A HREF="1877.asp"> M. Jean Le Garrec</A> , *président* ; <A HREF="1174.asp"> M. Jean-Michel Dubernard</A> , <A HREF="1223.asp"> M. Jean-Paul Durieux</A> , <A HREF="1548.asp"> M. Maxime Gremetz</A> , <A HREF="1819.asp"> M. Édouard Landrain</A> , *vice-présidents* ; <A HREF="1566.asp"> Mme Odette Grzegrzulka</A> , <A HREF="1699.asp"> M. Denis Jacquat</A> , <A HREF="2099.asp"> M. Patrice Martin-Lalande</A> , *secrétaires* ; <A HREF="230.asp"> M. Bernard Accoyer</A> , <A HREF="271.asp"> Mme Sylvie Andrieux-Bacquet</A> , <A HREF="272.asp"> M. Léo Andy</A> , <A HREF="286.asp"> M. Didier Arnal</A> , <A HREF="294.asp"> M. André Aschieri</A> , <A HREF="316.asp"> M. Gautier Audinot</A> , <A HREF="332.asp"> Mme Roselyne Bachelot-Narquin</A> , <A HREF="334.asp"> M. Jean-Paul Bacquet</A> , <A HREF="340.asp"> M. Jean-Pierre Baeumler</A> , <A HREF="341.asp"> M. Pierre-Christophe Baguet</A> , <A HREF="362.asp"> M. Jean Bardet</A> , <A HREF="395.asp"> M. Jean-Claude Bateux</A> , <A HREF="412.asp"> M. Jean-Claude Beauchaud</A> , <A HREF="441.asp"> Mme Huguette Bello</A> , <A HREF="451.asp"> Mme Yvette Benayoun-Nakache</A> , <A HREF="542.asp"> M. Serge Blisko</A> , <A HREF="543.asp"> M. Patrick Bloche</A> , <A HREF="559.asp"> Mme Marie-Thérèse Boisseau</A> , <A HREF="602.asp"> M. Jean-Claude Boulard</A> , <A HREF="612.asp"> M. Bruno Bourg-Broc</A> , <A HREF="632.asp"> Mme Christine Boutin</A> , <A HREF="663.asp"> M. Jean-Paul Bret</A> , <A HREF="664.asp"> M. Victor Brial</A> , <A HREF="691.asp"> M. Yves Bur</A> , <A HREF="713.asp"> M. Alain Calmat</A> , <A HREF="730.asp"> M. Pierre Carassus</A> , <A HREF="734.asp"> M. Pierre Cardo</A> , <A HREF="755.asp"> Mme Odette Casanova</A> , <A HREF="765.asp"> M. Laurent Cathala</A> , <A HREF="776.asp"> M. Jean-Charles Cavaillé</A> , <A HREF="818.asp"> M. Bernard Charles</A> , <A HREF="829.asp"> M. Michel Charzat</A> , <A HREF="846.asp"> M. Jean-Marc Chavanne</A> , <A HREF="866.asp"> M. Jean-François Chossy</A> , <A HREF="877.asp"> Mme Marie-Françoise Clergeau</A> , <A HREF="909.asp"> M. Georges Colombier</A> , <A HREF="934.asp"> M. René Couanau</A> , <A HREF="1009.asp"> Mme Martine David</A> , <A HREF="1010.asp"> M. Bernard Davoine</A> , <A HREF="1029.asp"> M. Bernard Deflesselles</A> , <A HREF="1031.asp"> M. Lucien Degauchy</A> , <A HREF="1034.asp"> M. Marcel Dehoux</A> , <A HREF="1063.asp"> M. Jean Delobel</A> , <A HREF="1080.asp"> M. Jean-Jacques Denis</A> , <A HREF="1152.asp"> M. Dominique Dord</A> , <A HREF="1156.asp"> Mme Brigitte Douay</A> , <A HREF="1171.asp"> M. Guy Drut</A> , <A HREF="1188.asp"> M. Jean Dufour</A> , <A HREF="1206.asp"> M. Nicolas Dupont-Aignan</A> , <A HREF="1214.asp"> M. Yves Durand</A> , <A HREF="1235.asp"> M. René Dutin</A> , <A HREF="1263.asp"> M. Christian Estrosi</A> , <A HREF="1265.asp"> M. Michel Etiévant</A> , <A HREF="1266.asp"> M. Claude Evin</A> , <A HREF="1274.asp"> M. Jean Falala</A> , <A HREF="1337.asp"> M. Jean-Pierre Foucher</A> , <A HREF="1353.asp"> M. Michel Françaix</A> , <A HREF="1364.asp"> Mme Jacqueline Fraysse</A> , <A HREF="1451.asp"> M. Germain Gengenwin</A> , <A HREF="1452.asp"> Mme Catherine Génisson</A> , <A HREF="1468.asp"> M. Jean-Marie Geveaux</A> , <A HREF="1483.asp"> M. Jean-Pierre Giran</A> , <A HREF="1489.asp"> M. Michel Giraud</A> , <A HREF="1515.asp"> M. Gaétan Gorce</A> , <A HREF="1522.asp"> M. François Goulard</A> , <A HREF="1551.asp"> M. Gérard Grignon</A> , <A HREF="1574.asp"> M. Jean-Claude Guibal</A> , <A HREF="1608.asp"> M. Francis Hammel</A> , <A HREF="1627.asp"> M. Pierre Hellier</A> , <A HREF="1630.asp"> M. Michel Herbillon</A> , <A HREF="1689.asp"> Mme Françoise Imbert</A> , <A HREF="1698.asp"> Mme Muguette Jacquaint</A> , <A HREF="1710.asp"> M. Serge Janquin</A> , <A HREF="1717.asp"> M. Jacky Jaulneau</A> , <A HREF="219931.asp"> M. Patrick Jeanne</A> , <A HREF="1748.asp"> M. Armand Jung</A> , <A HREF="1760.asp"> M. Bertrand Kern</A> , <A HREF="1761.asp"> M. Christian Kert</A> , <A HREF="1770.asp"> M. Jacques Kossowski</A> , <A HREF="1789.asp"> Mme Conchita Lacuey</A> , <A HREF="1793.asp"> M. Jacques Lafleur</A> , <A HREF="1815.asp"> M. Robert Lamy</A> , <A HREF="1835.asp"> M. Pierre Lasbordes</A> , <A HREF="1894.asp"> M. André Lebrun</A> , <A HREF="1911.asp"> M. Michel Lefait</A> , <A HREF="1960.asp"> M. Maurice Leroy</A> , <A HREF="1961.asp"> M. Patrick Leroy</A> , <A HREF="1977.asp"> M. Michel Liebgott</A> , <A HREF="1982.asp"> M. Gérard Lindeperg</A> , <A HREF="2011.asp"> M. Lionnel Luca</A> , <A HREF="2037.asp"> M. Patrick Malavieille</A> , <A HREF="2075.asp"> M. Alfred Marie-Jeanne</A> , <A HREF="2110.asp"> M. Marius Masse</A> , <A HREF="2123.asp"> Mme Jacqueline Mathieu-Obadia</A> , <A HREF="2126.asp"> M. Didier Mathus</A> , <A HREF="2130.asp"> M. Jean-François Mattei</A> , <A HREF="210737.asp"> M. Pierre Menjucq</A> , <A HREF="2192.asp"> Mme Hélène Mignon</A> , <A HREF="2229.asp"> M. Pierre Morange</A> , <A HREF="2236.asp"> M. Hervé Morin</A> , <A HREF="2256.asp"> M. Renaud Muselier</A> , <A HREF="2265.asp"> M. Philippe Nauche</A> , <A HREF="2269.asp"> M. Henri Nayrou</A> , <A HREF="2272.asp"> M. Alain Néri</A> , <A HREF="2277.asp"> M. Yves Nicolin</A> , <A

[M. Bernard Outin](#) , [M. Dominique Paillé](#) , [M. Michel Pajon](#) , [M. Vincent Peillon](#) , [M. Bernard Perrut](#) , [M. Pierre Petit](#) , [M. Jean-Luc Prél](#) , [M. Jacques Rebillard](#) , [M. Alfred Recours](#) , [Mme Chantal Robin-Rodrigo](#) , [M. Marcel Rogemont](#) , [M. Yves Rome](#) , [M. Jean Rouger](#) , [M. Rudy Salles](#) , [M. André Schneider](#) , [M. Bernard Schreiner](#) , [M. Patrick Sève](#) , [M. Michel Tamaya](#) , [M. Pascal Terrasse](#) , [M. Gérard Terrier](#) , [Mme Marisol Touraine](#) , [M. Anicet Turinay](#) , [M. Jean Ueberschlag](#) , [M. Jean Valleix](#) , [M. Alain Veyret](#) , [M. Philippe de Villiers](#) , [M. Philippe Vuilque](#) , [Mme Marie-Jo Zimmermann](#) .

## Sommaire

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>introduction</b>   | 7     |
| <b>les comptes de la branche vieillesse</b>   | 9     |
| <i>I.- le temps des bilans : l'absence de réforme</i>   | 11    |
| <i>a. bilan de la législature</i>   | 11    |
| 1. <i>Un bilan à somme nulle</i>  | 11    |
| 2. <i>Situation du fonds de réserve des retraites</i>   | 15    |
| <i>b. Perspectives des taux de remplacement</i>   | 20    |
| 1. <i>Projections</i>   | 20    |
| 2. <i>L'influence du mode d'indexation des pensions sur le taux de remplacement</i>   | 21    |
| <i>II.- Le champ du possible</i>  | 25    |
| <i>a. De nombreuses situations insatisfaisantes attendent une solution</i>  | 25    |
| <i>b. réformer la répartition ?</i>   | 31    |
| <i>c. L'Allemagne : une réforme réussie et concertée</i>  | 34    |
| 1. <i>Les grands principes de la réforme : la maîtrise de la progression des dépenses des retraites par répartition et l'instauration de retraites par capitalisation complémentaires</i>   | 34    |
| 2. <i>Les points forts de la réforme</i>  | 35    |
| 3. <i>Cependant des interrogations demeurent</i>  | 35    |
| <i>EXAMEN DU RAPPORT DE LA COMMISSION</i>   | 37    |
| <i>ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE</i>  | 41    |
| <b>TITRE III : dispositions relatives aux DÉPENSES ET A LA TRÉSORERIE</b>   | 41    |
| <b>Section 4 : Branche vieillesse</b>   | 41    |
| <i>Article 26</i> (article L. 351-11 du code de la sécurité sociale) : Revalorisation des retraites du régime général et des avantages alignés sur l'évolution prévisionnelle des prix  | 41    |
| <i>Article 27</i> (articles L. 381-17, L. 381-18-1 nouveau, L. 721-1, L. 721-2, L. 721-3, L. 721-5 et L. 721-11-1 du code de la sécurité sociale) : Achèvement de l'intégration financière du régime des cultes au régime général de sécurité sociale | 43    |
| <i>Article 28</i> (articles L. 245-16 et L. 135-7 du code de la sécurité sociale) : Alimentation du fonds de réserve pour les retraites (FRR)   | 47    |
| <i>Article 29</i> : Transfert d'une part des excédents de la Caisse nationale d'allocations familiales vers le fonds de réserve des retraites   | 48    |

## introduction

Le rapporteur tient tout d'abord à s'élever contre les conditions de travail faites au Parlement par le Gouvernement. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 10 octobre pour examen en commission le 16 octobre et en séance le 23 octobre. Jamais depuis que l'Assemblée nationale se prononce sur la loi de financement, le délai laissé aux députés entre le Conseil des ministres et le débat en séance n'a été aussi court.

Seule l'inconsistance des mesures relatives à la branche vieillesse contenues dans le présent projet de loi a permis, malgré tout, un examen véritable.

Inconsistantes, ces mesures ne le sont pas de façon intrinsèque, elles ne le sont qu'au regard des défis posés à la France pour le sauvetage de son système de retraite par répartition auquel le rapporteur demeure attaché.

Dans ce domaine, il n'est pas faux de dire que, faute des mesures de réforme que chacun attendait, la législature qui s'achève aura été prolifique en rapports. Le dernier, et non le moindre, sera celui du Conseil d'orientation des retraites (COR), promis pour la fin de l'année, c'est-à-dire trop tard pour que l'actuel Gouvernement, dans le cas improbable où il en aurait eu l'intention, puisse traduire les orientations arrêtées par le conseil en actions positives.

Car, dans le domaine des retraites, il ne restera de cette onzième législature que la création du COR et du fonds de réserve des retraites.

L'utilité du COR est incontestable, la qualité de ses travaux l'atteste.

Pour ce qui concerne la création du fonds de réserve des retraites, le rapporteur s'y est toujours montré favorable. Il n'en constate pas moins que le Gouvernement n'a pas atteint ses objectifs dans l'accumulation du capital nécessaire à l'absorption du choc démographique dès 2020. De même qu'il n'a pas jugé bon de donner suite au souhait formulé par les parlementaires de voir ce fonds géré de façon paritaire.

De plus, le fonds de réserve ne saurait se substituer aux réformes indispensables, il n'a d'autre but que de les accompagner. Le Gouvernement a, en quelque sorte, posé les étais avant l'ouvrage.

Cela est d'autant plus dommageable que l'avenir du système par répartition demeure hypothéqué. En effet, la plupart des projections réalisées (cela vaut pour de nombreuses officines) reposent sur des scénarios péchant par optimisme. Aucune garantie ne peut être donnée sur l'évolution du taux de croissance, pas plus que sur l'évolution du chômage que les seules projections démographiques ne sauraient enrayer pour l'avenir.

Enfin, le vieillissement de la population, la dépendance croissante liée à l'allongement de la vie et la persistance des dispositifs de préretraite, très longs à réduire, risquent d'augmenter le coût des retraites de façon inattendue.

Faute d'avoir su profiter des années de croissance et de développer une

politique de réforme, le Gouvernement aurait, à tout le moins, pu mettre un terme à des situations injustes, dont certaines sont évoquées dans la deuxième partie du présent rapport.

Ainsi, le cantonnement dans l'inaction est d'autant plus déplorable que l'exécutif disposait de temps et de moyens.

Dans le but d'éclairer les regrets que le Gouvernement pourrait en concevoir, le présent rapport expose *in fine* divers axes de réflexion sur la réforme et évoque la réussite allemande dans ce domaine.

## les comptes de la branche vieillesse

Dans un contexte de croissance poursuivie, la branche vieillesse continue d'engranger des excédents pour les années 2000 et 2001. Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale retrace cette embellie continuée.

### ÉVOLUTION DU Solde de la branche vieillesse (RÉGIME GÉNÉRAL)

*(Encaissements-décaissements, en millions d'euros)*

|  | 1999          | Evolution  | 2000          | Evolution  | 2001          | Evolution   | 2002          | Evolution  |
|--|---------------|------------|---------------|------------|---------------|-------------|---------------|------------|
| Cotisations assurés                      | 18.746        | 4,6        | 19.874        | 6          | 20.911        | 5,2         | 21.963        | 5          |
| Cotisations employeurs                   | 25.153        | 5,4        | 25.172        | 0,1        | 25.854        | 2,7         | 27.276        | 5,5        |
| Cotisations prises en charge             | 2.761         | -4,4       | 969           | -64,9      | 1027          | 6           | 791           | -23        |
| Cotisations FOREC                        | 0             | -          | 2.6           | -          | 4.003         | 51,1        | 9.759         | -6,1       |
| Prélèvement social de 2%                 | 799           | 12,6       | 553           | -30,8      | 576           | 4,3         | 603           | 4,6        |
| Transferts reçus                         | 12.998        | 5,3        | 12.496        | -3,9       | 12.409        | -0,7        | 12.796        | 3,1        |
| Virement rétroactif                      | 145           | -2,1       | 139           | -3,9       | 138           | -1          | 138           | 0          |
| Subventions de l'État                    | 5             | 3,9        | 6             | 3,6        | 6             | 16,5        | 7             | 3          |
| Produits financiers                      | 20            | 39,6       | 64            | 211,9      | 47            | -26,8       | 39            | -16,3      |
| Recettes diverses                        | 1             | -22,2      | 2             | 57,1       | 2             | 0           | 2             | 0          |
| <i>Recettes en métropole</i>             | <i>60.661</i> | <i>nd</i>  | <i>62.196</i> | <i>2,5</i> | <i>65.083</i> | <i>4,6</i>  | <i>67.505</i> | <i>3,7</i> |
| <i>Recettes dans les DOM</i>             | <i>856</i>    | <i>nd</i>  | <i>650</i>    | <i>-24</i> | <i>909</i>    | <i>39,8</i> | <i>932</i>    | <i>2,5</i> |
| <b>Recettes totales</b>                  | <b>61.517</b> | <b>4,7</b> | <b>62.846</b> | <b>2,2</b> | <b>65.922</b> | <b>4,9</b>  | <b>68.437</b> | <b>3,7</b> |
| Prestations vieillesse                   | 54.494        | 3,8        | 56.152        | 3          | 58.522        | 4,2         | 60.877        | 4          |
| Prestations veuvages                     | 90            | 7,7        | 87            | -3,4       | 81            | -6,3        | 80            | -1,2       |
| Transferts versés                        | 4.394         | 3,2        | 4.384         | -0,2       | 4.602         | 5           | 4.490         | -2,4       |
| Fonds national de gestion administrative | 856           | 1,1        | 915           | 5,8        | 946           | 3,4         | 952           | 0,6        |
| Fonds national d'action sociale          | 378           | -4,1       | 409           | 8,3        | 409           | -0,1        | 427           | 4,4        |
| Autres dépenses                          | 4             | 43,8       | 4             | 4,3        | 4             | 1,6         | 4             | 1,5        |
| DOM                                      | 727           | 5,3        | 747           | 2,7        | 785           | 5,1         | 821           | 4,7        |
| <b>Dépenses totales</b>                  | <b>60.951</b> | <b>3,7</b> | <b>62.698</b> | <b>2,9</b> | <b>65.349</b> | <b>4,2</b>  | <b>67.652</b> | <b>3,5</b> |
| <b>SOLDE</b>                             | <b>566</b>    |            | <b>149</b>    |            | <b>573</b>    |             | <b>695</b>    |            |

*Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2001.*

Pour l'exercice 2000, le montant des recettes s'est élevé à 412 425 MF (62 873M€) (+ 2,2 %) et celui des dépenses à 411 269 MF (62 697M€) (+ 2,9 %).

Pour l'exercice 2001, le montant des recettes s'est élevé à 432 417MF (65 921 M€) (+ 4,9 %) et le montant des dépenses à 428 661 MF (65 348 M€) (+4,2 %).

Pour l'exercice 2002, ces montants seraient de 448 325 MF (68 346 M€) (+3,7 %) de recettes et de 443 765 MF (67 651 M€) (+3,5).

Pour cette année, la CNAVTS bénéficie encore d'un surplus de cotisations dû à la croissance et donc d'une bonne progression des cotisations assises sur les revenus de l'activité. Les charges de gestion n'augmentent que de 3,7 % par rapport aux comptes du mois de juin (4;2 %). Cette baisse provient d'une révision à la baisse des transferts de charge de la CNAVTS, notamment en direction du régime des salariés agricoles. Ils

diminuent de 275 M€ (1.803 MF) par rapport au compte 2001 établi en juin et enregistrent une baisse importante par rapport à 2000 (-13,4 %).

En ce qui concerne les recettes, la CNAVTS enregistre une progression de ses produits de gestion de l'ordre de 4 %. Cette progression porte principalement sur les remboursements d'exonérations par le FOREC (+ 26 M€ soit 1.712 MF) et par l'Etat (+ 157 M€ soit 1.029 MF). Par ailleurs, les transferts en provenance du FSV augmentent (+ 13,42 M€ soit + 88 MF).

Le résultat net de la CNAVTS, avant annulation des créances sur le FOREC, est de 0,7 Md€ (4,59 MdF).

Pour 2002, les charges de la CNAVTS augmenteraient comme en 2001 de 3,7 %, les prestations progresseraient de 3,9 %. Il y a lieu de souligner l'augmentation soutenue de la compensation intégrale à destination des salariés agricoles (+10 %). Ce point est à relier à une moindre évolution en 2002 des cotisations prises en charge par le FOREC.

Les produits de gestion de la CNAVTS augmenteraient de 3,6 %, ils sont portés, comme dans les autres branches du régime général, par l'évolution des cotisations sociales (+5,3 %) et du prélèvement social 2 % sur les revenus du capital (5 %).

A ce stade, le rapporteur tien à signaler une curiosité propre à l'exercice des lois de financement de la sécurité sociale. Les comptes, pour l'exercice 2000, sont présentés comme consolidés dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2001. Mais, en application de l'article 5 de la présente loi de financement de la sécurité sociale, la créance de la CNAVTS sur le FOREC pour l'exercice 2000 est supprimée, la CNAVTS devenant alors déficitaire pour cette année. Ce qui, par parenthèse, supprime le versement au fonds de réserve des retraites de l'excédent de la CNAVTS en 2001.

## I.- le temps des bilans : l'absence de réforme

### a. bilan de la législature

L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2002 constitue une excellente occasion de procéder au bilan de l'action du Gouvernement dans le domaine de la retraite au cours de la onzième législature qui s'achève.

#### 1. Un bilan à somme nulle

A l'observateur attentif, le terme d'action semblera excessif.

En effet, le tableau récapitulatif des mesures prises au cours des quatre exercices précédents parle de lui-même : il met en lumière l'exercice d'esquive des questions à traiter auquel s'est livré l'exécutif au cours de ces cinq années.

Seul un interlocuteur de mauvaise foi oserait affirmer que la création du fonds de réserve pour les retraites (FRR) ainsi que du Conseil d'orientation des retraites (COR) peut tenir lieu de politique. Il en va de même pour la succession des rapports (rapport Charpin en mai 1999, rapport Taddei en septembre 1999, rapport Teulade en décembre 1999, rapport Touraine en mars 2000), tour à tour inquiétants ou lénifiants.

Au demeurant, le rapporteur n'aura pas l'occasion, en cette fin de l'année 2001, de se réjouir devant la perspective de la lecture d'un nouveau document avant la discussion de la présente LFSS puisque le COR (créé par un décret du 10 mai 2000) produira trop tard le fruit de ses travaux pour qu'ils puissent pleinement être pris en compte dans ce cadre.

Il imagine alors la cruelle déception qui doit être celle du Gouvernement : laudateur de la méthode des trois «D», Diagnostic, Dialogue, Décision, le voilà frustré de la part la plus belle de ce programme qu'est la décision. Le diagnostic a été fait et refait ; les premiers travaux du Conseil d'orientation des retraites arriveront-ils à temps pour remplir la mission assignée par le Premier ministre lors de sa déclaration du 20 mars 2000 ? Mission qu'alors il décrivait de la sorte : *«Il devra proposer des mesures au Gouvernement si les mesures engagées ne lui semblaient pas à même d'assurer l'équilibre à terme des différents régimes ou si les évolutions constatées devaient amener à des disparités entre les régimes susceptibles de menacer la cohésion du système de répartition. Il restera bien sûr de la responsabilité du Gouvernement de trancher et d'agir»*. Cela paraît moins que probable.

En effet, le diagnostic posé sur la question depuis vingt ans par les différents rapports ne varie guère et fait à peu près l'unanimité. Le fait qu'il n'y ait pas de consensus général sur les solutions devant être apportées n'excuse pas le Gouvernement qui n'a pas voulu mettre à profit une période de croissance très favorable pour engager les réformes nécessaires.

## **BILAN DE LA 11<sup>ème</sup> LÉGISLATURE**

### **LFSS pour 1998 :**

- Art. 14 Augmentation du taux de la taxe sur les contributions patronales au financement des garanties complémentaires de prévoyance (+ 500 MF au FSV).
- Art. 15 Neutralisation de la seconde répartition de la C3S pour 1997 et affectation à la CNAMTS et à la CNAVTS des ressources supplémentaires ainsi dégagées pour 1998 (+ 1,2MdF à la CNAVTS).
- Art. 19 Intégration financière de la CAMAVIC dans le régime général
- Art. 20 Suppression du régime spécial de l'ancienne chambre de commerce et d'industrie de Roubaix.

### **LFSS pour 1999 :**

- Art. 2 Affectation des excédents de la C3S au FSV et création en son sein d'un fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse.
- Art. 37 Revalorisation des retraites du régime général et des avantages alignés sur l'évolution prévisionnelle des prix.
- Art. 38 Modification des conditions et modalités de versement de l'allocation veuvage.
- Art. 39 Prorogation des dispositions limitant le cumul emploi-retraite.

### **LFSS pour 2000 :**

- Art. 16 Alimentation du fonds de réserve par les régimes d'assurance vieillesse.
- Art. 17 Revalorisation des retraites du régime général et des avantages alignés sur l'évolution prévisionnelle des prix.

- Art. 18 Prorogation des dispositions limitant le cumul emploi-retraite.
- Art. 19 Intégration de la section professionnelle des géomètres et des experts agricoles et fonciers (CARGE) au sein de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse.
- Art. 20 Rachat de cotisations pour les périodes d'activité antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1973 (CANCAVA).

### **LFSS pour 2001 :**

- Art. 24 Abrogation de la « loi Thomas » (dispositions déclarées non conforme à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel, art. 11 du projet de loi de modernisation sociale actuellement en navette).
- Art. 25 Revalorisation des retraites du régime général et des avantages alignés sur l'évolution prévisionnelle des prix.
- Art. 26 Extension du bénéfice de l'allocation veuvage aux veufs et veuves sans enfants.
- Art. 27 Interdiction permanente du cumul emploi-retraite.
- Art. 28 Répertoire national des retraites et des pensions.
- Art. 29 Mise à la charge du FSV de la validation, par les régimes de retraite complémentaire, de périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'Etat (dispositions déclarées non conforme à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel, article 11bis du projet de loi de modernisation sociale actuellement en navette).
- Art. 30 Prise en charge par le FSV des dispenses d'activité avec suspension du contrat de travail.
- Art. 31 Affectation du prélèvement de 2 % sur le capital au FSV et au fonds de réserve pour les retraites.
- Art 32 Alimentation du fonds de réserve pour les retraites.
- Art. 33 Régime spécial de sécurité sociale des marins.

### **Hors LFSS :**

- Création du Conseil d'orientation des retraites (décret du 10 mai 2000).

- Loi DDOSEC du 17/07/01, structure administrative et alimentation du FRR.

De fait, le rapporteur se voit dans l'obligation de répéter que c'est au Gouvernement qu'il revient de prendre des mesures, la plupart des grandes centrales syndicales n'étant pas en mesure de les proposer du fait de la composition de leur base qui comprend des salariés du régime général comme des agents relevant de régimes spéciaux.

Le détail des dispositions adoptées au cours des quatre années passées évoque un arbre difforme dont les excroissances latérales seraient constituées des mesures ponctuelles et indispensables de sauvetage de petits régimes en difficulté reliées dans la longueur par un tronc constitué, lui, de la litanie des contorsions financières opérées sur le fonds de solidarité vieillesse et sur le fonds de réserve des retraites. A cette silhouette malade, il conviendrait de raccrocher les dispositions annuelles relatives à la revalorisation des pensions ainsi qu'à la médiocre solution finalement apportée à la question du cumul emploi-retraite par la LFSS pour 2001.

Les dispositions annoncées par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale ne sauraient pas plus porter à l'enthousiasme :

- Modification de la répartition du prélèvement social de 2 % assis sur les revenus financiers au détriment de la CNAVTS, dont la part passe de 30 % à 15 % et au profit du FRR dont la part passe de 50 % à 65 % (art. 28).
- Transfert d'une part des excédents de la CNAF (762 Md€ au FRR) (art.29)

Pour ce qui concerne le laborieux exercice annuel auquel se livre le Gouvernement, la version proposée pour 2002 relève de la plus totale déconfiture. Ainsi, la seule présentation des comptes de la sécurité sociale pour 2001 a su s'attirer des foudres aussi diverses que celles du MEDEF, de la CGT, de l'UNAF, du président de la CNAMTS, de la presse économique ou encore de la Cour des comptes qui, dans son rapport annuel estime que, dans la situation actuelle : *« il n'est encore pas possible d'asseoir un diagnostic certain sur l'état des comptes »* et plus loin : *« L'étude des charges, des produits et des provisions constitués à l'ACOSS et à la CNAMTS présentée ci-dessous montre bien que la production à bonne date des comptes ne préjuge pas de la qualité intrinsèque de ces comptes »*.

Peu importe les caisses citées, en l'occurrence il s'agit simplement de constater que le Gouvernement ne s'attache qu'à présenter des comptes ayant l'apparence de l'équilibre à un moment T. Pour ce dernier exercice (comme le montre à l'envi l'abscons tableau «fléché» figurant p. 63 du rapport de M. Alfred Recours sur la LFSS pour 2001), le point d'orgue de la législature n'est qu'un chant du cygne.

Ainsi, le déshabillage de la CNAF pour habiller la CNAVTS, à son tour déshabillée afin de faire mine de vêtir le FRR ne donnent qu'une faible idée des difficultés rencontrées par l'exécutif pour alimenter le FOREC.

## **2. Situation du fonds de réserve des retraites**

Les avatars du fonds de réserve pour les retraites (FRR) illustrent, si besoin était, les errements d'une telle politique.

Créé par la LFSS pour 1999, le fonds ne disposait pour cette année que de deux milliards de francs au titre de l'affectation des excédents de la C3S. En outre, la loi prévoyait le versement au fonds de tout ou partie des excédents de la première section du FSV, ainsi que de toute ressource qui lui serait affectée en vertu de dispositions législatives (voir ci-dessous le tableau retraçant l'ensemble de ces financements).

La LFSS pour 2000 ajoutait à ces versements l'affectation du résultat excédentaire de la CNAVTS ainsi que, en cours d'exercice, un montant représentatif d'une fraction de l'excédent prévisionnel de l'exercice tel que présenté par la Commission des comptes de la sécurité sociale lors de sa réunion du second semestre. Elle ajoutait encore une fraction de 49 % du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital. Au titre des ressources pouvant être versées de façon ponctuelle, la Caisse des dépôts et consignations a versé 3 MdF.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 apportait sa pierre à l'édifice en y ajoutant les réserves du compte d'affectation institué par la loi de finances pour 2001 (redevances liées aux réseaux de téléphonie mobile de troisième génération UMTS) ainsi que la mention formelle du produit des placements effectués au titre du fonds lui-même.

En marge de ces lois de financement, il faut mentionner les annonces faites par Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité lors de la présentation à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale des comptes de la sécurité sociale pour 2001 : augmenter de 50 % à 65 % la part de la contribution de 2 % sur les revenus du patrimoine et l'affectation de la totalité du produit de l'attribution des licences de téléphonie mobile.

A cela, il convient d'ajouter les mesures résultant des dispositions de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (DOSSEC).

Au plan financier, cette dernière a apporté deux éléments nouveaux :

- les sommes issues de l'application des dispositions du titre IV du livre IV du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations, au terme de la prescription fixée par l'article 2262 du code civil, c'est-à-dire les sommes consignées à la Caisse des dépôts et consignations au terme de la prescription trentenaire correspondant à des sommes issues de l'intéressement ou de la participation et non réclamées par les salariés ;

- le produit de la contribution instituée à l'article L. 137-5, c'est-à-dire le produit de la contribution sur l'abondement des plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV). Soit une contribution de 8,2 % sur les abondements supérieurs à 15 087, 01 francs (2 300 euros) par an et par salarié.

#### *a) Les ressources stables*

Au titre des ressources stables devant alimenter le FRR figurent les excédents du FSV, la C3S, le prélèvement de 2 % sur les produits du capital et les excédents de la CNAV.

Au titre des excédents du FSV, le tableau ci-dessous laisse apparaître un seul versement en 2001. De fait ce fonds est sans cesse malmené, cela notamment par les lois de financement de la sécurité sociale qui ajoutent à ses charges des versements qui excèdent sa mission. Le tableau (reproduit ci-dessous après le tableau relatif à la situation du FRR) qui figure dans les observations sur le fonds de réserve des retraites à l'attention du Conseil d'orientation des retraites par M. Alain Vasselle, sénateur et rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale pour l'assurance vieillesse illustre la complexité de ces manipulations.

#### Situation du fonds de réserve des retraites

| (En millions d'euros)   | 1999  | 2000   | 2001    | 2002    |
|---|-------|--------|---------|---------|
| <b>Recettes</b>   |       |        |         |         |
| CSSS  | 304,9 |        |         |         |
| Excédent FSV (N-1)  |       |        | 286,6   | 0       |
| Versement exceptionnel de la CNAF   |       |        |         | 762,2   |
| Excédent CNAVTS (N-1)   |       | 767,4  |         | 976     |
| Reversement anticipé d'une partie de l'excédent CNAVTS (N)  |       |        |         |         |
| Prélèvement de 2% sur les revenus du capital  |       | 891,6  | 960,4   | 1 308   |
| Caisses d'épargne   |       | 718,2  | 718     | 718     |
| Versement CDC   |       | 457,3  |         |         |
| UMTS  |       |        | 1410,2  | 2 477,3 |
| Contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur au PPESV, supérieure à 15 000 francs                             |       |        | ND      | ND      |
| Sommes issues de l'application du titre IV du livre IV du code du travail et reçues par la CDC au terme du délai de prescription. |       |        | ND      | ND      |
| Intérêts des placements   | 1,5   | 33,1   | 137,2   | 266,7   |
| <b>Total recettes</b>   | 306,4 | 2867,6 | 3512,4  | 6 508   |
| <b>Dépenses</b>   |       |        |         |         |
| Divers  |       | 0,4    | 0,2     | 0,2     |
| Fiscalité   | 0,2   | 3,4    | 13,7    |         |
| <b>Total dépenses</b>   | 0,2   | 3,8    | 13,9    | 0,2     |
| <b>Résultat année N</b>   | 306,2 | 2 863  | 3 498,6 | 6 507,9 |
| <b>Cumul au 31/12/N</b>   | 306,2 | 3 170  | 6 669   | 13 177  |

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité

*Récapitulatif des prélèvements sur le FSV, dont les excédents devaient alimenter le fonds de réserve des retraites, sur la période 2001-2020( en millions de francs)*

| Nature des ponctions                         | Décomposition  |     | Total |
|--|----------------|-----|-------|
|  |                |     |       |
| Financement des 35 heures                    | droits alcools | 244 | 411   |
|  | CSG            | 167 |       |
| Allocation personnalisée à l'autonomie (APA) |                | 115 | 115   |
| Affectation de la dette AGIRC-ARRCO          |                | 14  | 14    |
| Total des ponctions hors intérêts financiers |                | 540 | 540   |

Sources : Sénat Observations sur le fonds de réserve des retraites à l'attention du Conseil d'orientation des retraites

La lecture du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale montre, pour les années 2001 et 2002, un résultat net déficitaire du FSV. Dans ces conditions, seules les invraisemblables manipulations des LFSS permettent l'apparition d'un éventuel excédent. A titre d'exemple, en 2001, le FSV a reçu un versement de la CNAF d'un montant de 430 millions d'euros représentant 15 % de ses dépenses au titre des majorations de 10 % de la pension principale servie aux parents de trois enfants et plus. Cette mesure devrait être reconduite pour l'exercice 2002. Une telle ponction ne se justifie en rien au regard des nombreux besoins restant à satisfaire dans le domaine de la politique familiale en France.

Le versement prévu au titre de la C3S n'a été effectué qu'une fois en 1999, pour l'année 2000, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale indique que 623 millions d'euros ont été versés au FSV. Pour les années 2001 et 2002, la loi de finances prévoit que le montant de la C3S est affecté au régime des non salariés agricoles. A toute fins utiles, le rapporteur rappelle que les destinataires premiers de la C3S étaient les régimes de non salariés non agricoles.

La répartition du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine est encore modifiée par le présent projet ; la part revenant au FRR est portée à 65 %, celle de la CNAVTS à 15 %.

#### *Affectation du prélèvement social de 2 %*

|                                | <i>LFSS 1998</i> | <i>Loi CMU du 27 juillet 1999</i> | <i>LFSS 2000</i> | <i>LFSS 2001</i> | <i>PLFSS 2002</i> |
|--------------------------------|------------------|-----------------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| CNAF                           | <b>50 %</b>      | <b>22 %</b>                       | <b>13 %</b>      | <b>0 %</b>       | <b>0 %</b>        |
| CNAVTS                         | <b>50 %</b>      | <b>50 %</b>                       | <b>30 %</b>      | <b>30 %</b>      | <b>15 %</b>       |
| CNAMTS                         |                  | <b>28 %</b>                       | <b>8 %</b>       | <b>0 %</b>       | <b>0 %</b>        |
| Fonds de réserve               |                  |                                   | <b>49 %</b>      | <b>50 %</b>      | <b>65 %</b>       |
| Fonds de solidarité vieillesse |                  |                                   |                  | <b>20 %</b>      | <b>20 %</b>       |

L'annexe "f", jointe au présent projet, livre les éléments suivants : « *Aucun versement au titre de l'excédent 2001 de la CNAVTS n'est prévu. En effet, la mesure d'annulation de créance FOREC en 2000, proposée dans le PLFSS pour 2002, absorbe cet excédent (montant initialement envisagé de 483,26 M€). En revanche, un versement dont le montant prévisionnel est de 976 M€ (6 400 MF) est prévu en 2002 au titre des excédents 2001 de la CNAVTS* » :

Une fois de plus, le rapporteur ne peut qu'être inquiet devant les manipulations auxquelles l'exécutif est contraint de se livrer pour tenter de financer la catastrophe des trente-cinq heures.

La direction de la sécurité sociale (DSS) a effectué, pour le compte du Conseil d'orientation des retraites, des projections relatives aux excédents de la CNAVTS. Ces chiffres se basent sur des hypothèses de croissance du PIB ainsi que d'évolution du taux de chômage légèrement plus optimistes que celle faites pour le même organisme par l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

A titre d'exemple, pour l'année 2010, la DSS prévoit un taux de chômage de 4,5 % et l'OFCE de 5,2 %. Le rapporteur ne souhaite pas jouer les Cassandra mais l'expérience montre la fragilité de certaines estimations, cela même si les projections démographiques sont plutôt fiables.

D'ailleurs, dans l'étude précitée, l'OFCE relève que, pour que ces chiffres optimistes soient possibles : « *des hypothèses assez fortes en termes d'environnement extérieur sont nécessaires : prix du pétrole constant, évolution de la compétitivité faible et stabilité de l'euro, croissance mondiale soutenue, évolution neutre des taux d'intérêts. Ces conditions ne sont pas acquises et constituent une référence à partir de laquelle le scénario est construit. La réalité peut être décevante et le retour vers le plein emploi plus tortueux et plus long* ». Ainsi, le Gouvernement, lorsqu'il s'agit des ressources du FRR, se base sur des perspectives macro-économiques quelque peu idylliques, notamment en termes d'environnement international : à la manière du Panglos de Voltaire, il faudrait considérer que tout ira bien dans le meilleur des mondes.

**Évolution projetée du versement au FRR des excédents de la CNAVTS (en MdF)**

| Années            | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Versements CNAVTS | 5,0  | 3,2  | 2,8  | 3,6  | 4,3  | 4,2  | 3,7  | 1,2  |

Sources : Conseil d'orientation des retraites

Ce rapide examen démontre que les ressources dites «durables» du fonds de réserve des retraites demeurent soumises aux caprices de l'exécutif qui déplace les milliards au gré des besoins de sa politique.

### ***b) Les ressources ponctuelles***

La situation des éléments « ponctuels » d'alimentation du fonds n'est pas plus convaincante.

A cet égard, le rapporteur se limitera à l'évocation des péripéties du produit de la cession des licences UMTS (téléphonie mobile de troisième génération).

En juin 2000, alors même qu'il apparaissait qu'il ne parviendrait pas à réaliser la cession aux prix qu'il prétendait en recevoir, le Gouvernement annonçait, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, que le FRR recevrait 18,5 MdF (2,82 Md€) au titre des produits UMTS. De son côté, la loi de finance pour 2001 fixait la règle de répartition du produit de la cession des licences entre la caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) et le fonds de réserve des retraites.

Un deuxième versement de 14,5 MdF (2,21 Md€) devait être effectué pour 2002, puis 4,644 MdF (0,71 Md€) devait être versés chaque année de 2003 à 2016.

Or, à ce jour, deux des quatre opérateurs prévus se sont désistés et l'un des deux restant demande une renégociation à la baisse du prix de cession.

Dans ces conditions la part revenant au fonds est réduite de plus de la moitié. Dans l'annexe «f» au présent projet de loi, le Gouvernement se voit obligé de modifier, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2001, la répartition du produit de la cession des licences entre la CADEP et le FRR afin de parvenir à un versement de 9,250 MdF (1,41 Md€).

En effet, sans cette mesure, seuls 2 250 MF (343,01 M€) auraient été versés pour l'exercice 2001.

Pour 2002, le Gouvernement prévoit que la loi de finances attribuera la totalité du produit au FRR soit 16 248 MF (2.476 M€) ; quant à l'amortissement de la dette publique, il semble qu'il peut attendre.

Si le rapporteur s'est toujours prononcé en faveur de la création du fonds, il a toujours été entendu que celui-ci devait intervenir en appui des réformes indispensables. De fait, en imaginant qu'il soit pourvu de 1 000 milliards de francs en 2020, le montant de ces réserves ne correspond pas aux besoins de financement estimés des régimes. Pour mémoire, il est rappelé que le seul déficit cumulé de la CNAVTS de 2007 à 2020 représente entre 600 et 920 millions de francs.

La loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel a consacré l'identité administrative du fonds sous la forme d'un établissement public de l'Etat doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire dont la structure ressortit plutôt du droit privé. Cette particularité trouve son explication dans le fait, qu'en application des règles de droit européen, la gestion financière du fonds sera ouverte à la concurrence.

Le rapporteur rappelle le souhait émis par de nombreux parlementaires de voir le fonds de réserve des retraites géré de façon paritaire. Ce souhait n'a pas été entendu

par le Gouvernement.

b. Perspectives des taux de remplacement

**1. Projections**

L'étude des perspectives du taux de remplacement illustre, si besoin était, les risques encourus par les assurés en cas d'attentisme prolongé. Les travaux conduits tant par M. Charpin que par le Conseil d'orientation des retraites à ce sujet incitent à la réflexion.

Il convient tout d'abord d'indiquer que le taux de remplacement met en cause le niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs. A cet égard, il faut souligner que la baisse du niveau de remplacement ne signifie pas une baisse du niveau des pensions.

L'exemple donné par le COR est le suivant (sur la base de ses propres projections macro-économiques) :

- En 2000

Soit un salarié dont le dernier salaire brut est 10 000 F et dont le taux de remplacement brut est de 70 %.

Sa première pension brute est de 7 000 F

- En 2040

Le salarié ayant un salaire équivalent au précédent perçoit un salaire de 18 900 F en francs constants (en tenant compte d'une augmentation des salaires de +1,6 % par an).

Entre 2000 et 2040, le taux de remplacement a perdu 10 points mais la pension a augmenté de 62 %.

Si son taux de remplacement est de 60%, sa pension brute est de 11 300 F.

|                             | <i>En 2000</i> | <i>En 2040</i> |
|-----------------------------|----------------|----------------|
| <b>Salaire</b>              | 10 000 F       | 18 9000 F      |
| <b>Pension</b>              | 7 000          | 11 300F        |
| <b>Taux de remplacement</b> | 70 %           | 60 %           |

Source : COR

Une des conclusions du COR est que, dans le cas d'une stabilité des taux de cotisation sur le salaire, le taux de remplacement décroît.

Par ailleurs, l'évolution à droit constant des taux de remplacement montre une aggravation de l'écart existant entre les régimes soumis à la réforme de 1993 et les autres.

En effet, si les récents travaux du COR tempèrent le pessimisme des simulations figurant dans le rapport Charpin pour l'évolution du taux de remplacement assuré par les régimes complémentaires c'est parce qu'ils intègrent les accords de février 2001 qui indexent le salaire de référence sur les prix. Cela n'empêche pas, qu'à législation constante, le taux de remplacement brut correspondant à une carrière complète des salariés du secteur privé qui est de 55 % à 70 % diminuerait jusqu'à une fourchette de 45 % à 57 %. Ce taux est aujourd'hui de situé entre 55 % et 75 % (selon la part de primes entrant dans le traitement) dans la fonction publique.

Les travaux du Conseil d'orientation des retraites montrent que « *La valeur de l'annuité cotisée ex post, des salariés du secteur privé pour une carrière complète, qui vaut de 1,4 % à 1,7 % actuellement devrait diminuer jusqu'à 1,2 % à 1,4 % en 2040, contre une stabilité du taux de l'annuité, entre 1,5 % à 2 % pour les fonctionnaires et les salariés des régimes spéciaux* ».

Le rapporteur rappelle à cette occasion qu'une réforme des régimes spéciaux et de la fonction publique est nécessaire.

## **2. L'influence du mode d'indexation des pensions sur le taux de remplacement**

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, la revalorisation des retraites du régime général est indexée sur l'évolution prévisionnelle des prix. Comme le rapporteur l'a déjà souligné, il s'agit là d'un dispositif transitoire reconduit depuis sans que soit adopté un dispositif stable.

Entre 1987 et 1993, les dispositions fixant l'indexation étaient annuelles. En 1993, la loi a prévu pour cinq ans une revalorisation provisionnelle égale au taux d'évolution des prix estimés pour l'année à venir et une correction au titre de l'écart entre l'évolution des prix prévue pour l'année en cours et l'évolution prévisionnelle qui avait servi à la revalorisation précédente.

Seule l'absence d'inflation a permis au Gouvernement de persister dans ce choix. Cependant, un coup de pouce s'est révélé nécessaire chaque année pour éviter une simple adéquation de l'évolution des pensions à l'évolution des prix.

Pour mémoire, il est rappelé, qu'à terme, le maintien de l'indexation des pensions sur les prix risque d'entraîner un décrochage progressif du niveau des retraites concernées sur les salaires. Par ailleurs, l'écart entre les régimes, selon le mode d'indexation retenu, tend à s'aggraver.

Le mode d'indexation peut soit pénaliser excessivement les retraités en période de croissance, soit léser fortement les actifs en période de récession. Il produit en outre un effet sur l'évolution du taux de remplacement.

L'indexation des pensions liquidées influence, non pas le revenu lors de la liquidation de la retraite, mais son évolution tout au long de la retraite. Faire évoluer le niveau d'indexation des pensions liquidées revient à faire évoluer la part des gains de productivité que l'on souhaite distribuer aux retraités.

Le Conseil d'orientation des retraites rappelle que les pensions liquidées sont indexées sur les prix dans les régimes complémentaires. Elles sont indexées pour les fonctionnaires sur le point de la fonction publique, celui-ci évoluant à peu près comme les prix, et profitent d'une disposition prévoyant, en cas de réforme statutaire du corps auquel ils appartiennent à la fin de leur carrière, que les pensionnés voient leur indice de traitement de base servant au calcul de la pension être majoré comme l'indice des fonctionnaires actifs de leur grade.

La possibilité d'une indexation des pensions sur les salaires peut être envisagée de deux façons.

M. Olivier Davanne, dans le rapport du Conseil d'analyse économique intitulé « Épargne et retraite » indiquait qu'une indexation du type « salaire net – 1 % » qui pourrait être envisagée pour limiter les conséquences du changement de mode de revalorisation sur l'équilibre financier des régimes concernés, resterait préférable à une indexation sur les prix, cela tant pour les retraités que pour les salariés.

Pour leur part, les travaux du COR estiment *« qu'une indexation des pensions sur les salaires bruts ne seraient pas forcément une référence, dans la mesure où les taux de cotisation peuvent augmenter »*.

Ils envisagent une valeur intermédiaire entre les salaires bruts et les prix. Celle-ci peut être exprimée sous la forme : prix +x % ou sous la forme : salaires bruts- y %. On peut fixer la valeur de y de façon à ce que les pensions liquidées évoluent comme les salaires nets. On peut aussi faire évoluer les pensions comme x % du salaire brut, ce qui exprimerait la part des gains de productivité que les retraités recevraient.

### **Les projections du rapport Charpin**

La règle d'indexation du régime général peut être séparée en deux modalités : l'indexation des salaires portés au compte et l'indexation des pensions liquidées. Le taux de remplacement n'est en fait affecté que par l'indexation des salaires portés au compte. Pour permettre à long terme le maintien du taux de remplacement dans le régime général, il faudrait revenir sur l'indexation des salaires portés au compte, en les indexant à nouveau sur les salaires, sans modifier les règles d'indexation des pensions liquidées.

Cette variante se concentrera donc uniquement sur la règle d'indexation des salaires portés au compte.

Une indexation des salaires portés au compte sur les salaires (+1,7 % par an en termes réels) engendrerait en 2040 une hausse des prestations du régime général d'environ 20 %. Ainsi, le besoin de financement du régime général augmenterait d'environ 200 milliards de francs dans les deux scénarios macro-économiques, soit de 5,5 à 6 points de cotisation ou encore d'un peu plus de 1 point de PIB.

Une indexation un peu moins forte des salaires portés au compte (+1,3 % par an) aurait un effet plus faible sur l'équilibre du régime général. Elle entraînerait une hausse des dépenses en 2040 de 15 % environ, soit un peu plus de 150 milliards de francs ou encore l'équivalent de 4 points de cotisation ou de 0,8 point de PIB environ.

Des solutions existent donc pour juguler une baisse des taux de remplacement accompagnée d'une aggravation des disparités. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas au moins amorcé une réforme en ce sens.

## II.- le champ du possible

### a. De nombreuses situations insatisfaisantes attendent une solution

#### • **Les pluripensionnés**

La Cour des comptes, dans son rapport sur la sécurité sociale de 1999, puis le Conseil d'orientation des retraites se sont, tour à tour, penchés sur la situation des pluripensionnés.

Le mode de calcul des pensions dans les régimes de base français est largement adapté à des carrières à plein temps effectuées dans un même régime. Les évolutions constatées dans le monde du travail, notamment au cours des deux dernières décennies, font que ce modèle n'est plus l'unique référence.

La définition même de « pluripension » ne se révèle pas aisée. Ainsi, la Cour des comptes relève que la seule définition prenant en compte le fait d'avoir occupé plusieurs activités et donc de percevoir une pension de plusieurs régimes de retraite doit être affinée. Cela est dû à l'existence des régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO) puisque la perception d'une pension du régime général s'accompagne obligatoirement de la perception d'une pension venant d'un tel régime. S'agissant d'une obligation, les retraités qui perçoivent une pension du régime général et une pension d'un régime complémentaire peuvent être considérés, non pas comme pluripensionnés, mais comme unipensionnés. Il s'agit donc ici de limiter la définition de pluripensionnés aux retraités de droit direct, sans traiter les personnes percevant des droits indirects telle la réversion, et qui, de ce fait, peuvent également être pluripensionnés.

Selon l'échantillon interrégimes de 1997, 36 % des retraités de droit direct (de 60 ans et plus) sont pluripensionnés, la plupart (8 sur 10) perçoivent deux retraites et 45 % des personnes ayant effectué des carrières complètes sont pluripensionnées. Il va de soi que ces chiffres ne pourront que croître de façon très conséquente.

La plupart des pluripensionnés perçoivent une pension du régime général et une ou deux autres pensions, soit de la fonction publique, soit d'un ou deux régimes de non salariés.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 toutes les personnes âgées de soixante ans devront totaliser 160 trimestres d'assurance pour l'ouverture du droit à pension à taux plein.

Les travaux du COR montrent que les règles de calcul des régimes génèrent des disparités de traitement entre pluripensionnés et unipensionnés notamment pour ce qui concerne le taux de remplacement.

Les pluripensionnés sont défavorisés par le calcul du salaire annuel moyen au régime général et du revenu annuel moyen dans les régimes alignés sur les 25 meilleures années. Ils sont défavorisés à la fois par le calcul du salaire annuel moyen et du revenu annuel moyen sur les 25 meilleures années et par l'indexation sur les prix des salaires et revenus portés au compte.

Le salaire moyen et le revenu annuel moyen étant calculé indépendamment dans chaque régime, un pluripensionné du régime général et d'un régime aligné voit sa pension calculée sur un nombre d'années supérieur aux 25 années servant de base au calcul des droits d'un unipensionné. Ainsi, s'il a cotisé 20 ans dans un régime et 20 ans dans l'autre, sa pension sera calculée sur la base de sa carrière complète.

L'indexation sur les prix, depuis 1987, des salaires portés au compte accroît l'effet précédent puisqu'un plus grand nombre d'années est pris en compte dans le calcul de la pension et que les années anciennes subissent l'effet de l'indexation.

Le calcul du salaire annuel moyen sur les 25 meilleures années, quel que soit le salaire perçu au cours de ces années et le nombre de trimestres validés, accroît le risque pour un pluripensionné que des années incomplètes ou des stages n'ayant pas donné lieu à validation de trimestres soient pris en compte. Cet effet joue notamment pour les personnes qui ont cotisé quelques mois ou quelques années au régime général en début de carrière avant d'intégrer un autre régime, par exemple la CNRACL, la fonction publique ou un régime spécial.

La proratisation en 150<sup>e</sup> au régime général et dans les régimes alignés est favorable aux pluripensionnés.

Une personne qui a validé au total plus de 160 trimestres dans des régimes différents peut bénéficier d'un nombre total de trimestres pris en compte supérieur à 160. L'effet peut être particulièrement marqué pour un individu pluriactif simultané, qui serait par exemple traité à mi-temps et indépendant à mi-temps, qui pourrait valider pour le calcul de la proratisation jusqu'à 8 trimestres par an et valider ainsi au total jusqu'à 200 trimestres ou plus.

En conclusion, la Cour des comptes formulait les recommandations suivantes :

- supprimer les inégalités entre pluripensionnés et unipensionnés sur le chef du plafond de la durée d'assurance ;
- clarifier et simplifier l'application des minima contributifs des différents régimes aux pluripensionnés ;
- étudier de façon précise les conséquences de l'assiette actuelle du reversement au régime général des droits obtenus en tant qu'agent public, et en tirer les conséquences en termes de réforme du mode de coordination entre le régime des fonctionnaires et le régime général.

#### • **Le minimum contributif**

Le minimum contributif, créé en 1983<sup>1</sup>, est attribué à tout salarié du régime général bénéficiant d'une pension de retraite au taux plein de 50 % totalisant 150 trimestres d'assurance. Le cas échéant, il majore la pension afin de la porter à un minimum dit « contributif ».

Toujours en fonction de l'année de naissance des intéressés, il est attribué d'office avant 65 ou 60 ans aux invalides et inaptes.

Les personnes totalisant 150 trimestres d'assurance bénéficient du minimum entier, celles qui n'atteignent pas ce nombre bénéficient d'un minimum contributif proratisé calculé proportionnellement à 150 trimestres.

Pour les artisans et les commerçants, le minimum contributif est calculé au prorata du nombre de trimestres depuis le 1er janvier 1973 (date à laquelle ces régimes se sont alignés sur le régime général), proportionnellement à 150 trimestres.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, 2 777 190 personnes bénéficiaient du minimum contributif dont 726 000 pluripensionnés et 2 044 000 unipensionnés du régime général (dont 189 000 invalides). Sur cet ensemble, seulement 11 % bénéficiaient du minimum contributif intégral (150 ou 160 trimestres de cotisation).

Le montant actuel de cette prestation est de 3 374 F par mois (le minimum vieillesse s'élève à 3 575 F par mois pour une personne seule). A sa création, le minimum contributif visait à garantir aux assurés du régime général à bas salaire une pension égale à 95 % du SMIC net avec une retraite complémentaire (2 200 F du régime général + 700 F de l'ARRCO).

En application de l'article R. 351-25 du code de la sécurité sociale et à l'instar d'un certain nombre d'avantages sociaux, le minimum contributif est revalorisé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale, comme les pensions. De fait, la revalorisation de ce minimum depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984 est strictement identique à celle des pensions contributives.

Cependant, et cela notamment du fait de l'indexation sur les prix des salaires portés au compte, le minimum contributif a décroché par rapport au SMIC comme le montre le tableau suivant.

*En francs*

| Année | Minimum contributif | SMIC mensuel brut | Rapport minimum contributif/ SMIC brut |          |
|-------|---------------------|-------------------|--|----------|
|       |                     |                   | SMIC brut                              | SMIC net |
| 1983  | 2 200               | 3640              | 60,40 %                                | 67,50 %  |
| 1997  | 3 210               | 6 407             | 50,10 %                                | 62,60 %  |
| 2001  | 3 374               | 7 101             | 47,50 %                                | 57,70 %  |

Au sein des bénéficiaires du minimum contributif, une inégalité existe entre les unipensionnés et les pluripensionnés puisque ces derniers, lorsqu'ils totalisent plus de 150 trimestres de cotisation, voient les trimestres situés au-delà de ce chiffre bonifiés du minimum contributif.

En tout état de cause, le nombre des bénéficiaires devrait continuer de croître à

l'avenir. Le rapporteur plaide donc pour une revalorisation du minimum contributif.

• **La réversion**

Si le rapporteur a pu saluer l'extension du bénéfice de l'allocation de veuvage aux veuves et veufs sans enfants décidée dans la loi de financement pour 2001, il ne s'étonne pas moins de l'absence de mesures dans le domaine de la réversion.

La pension de réversion est attribuée au veuf ou à la veuve d'un assuré décédé, au conjoint d'un assuré disparu depuis plus d'un an ainsi qu'à l'ex-conjoint divorcé et non remarié.

Le bénéfice de la pension de réversion est ouvert aux personnes âgées d'au moins 55 ans. Les ressources doivent être inférieures à 90 938 F (13.863 €) par an (2 080 fois le SMIC horaire au 1<sup>er</sup> janvier 2001).

Son montant est équivalent à 54 % de la retraite de l'assuré :

- le montant maximum annuel est de 48 438 F (7.384 €), soit 4 036 F (615,28 €) par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2001 ;

- le montant minimum annuel est de 18 253 F (2.782 €) par an (pour 60 trimestres, dans le cas contraire, il y a proratisation selon le nombre de trimestres), soit 1 521 F (231,87 €) par mois au premier janvier 2001 ;

- une majoration de 10 % est attribuée aux personnes ayant élevé au moins trois enfants, cette majoration est suspendue en cas de remariage ou de vie maritale ;

- l'allocation supplémentaire n'est accordée qu'à partir de 65 ans ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail.

Une fois attribuée, la pension de réversion n'est pas supprimée si les ressources augmentent ou si le conjoint se remarie. En revanche, dans le cas de l'attribution d'une pension de retraite personnelle, les règles de cumul s'appliquent.

Le rapporteur rappelle que l'augmentation promise du taux de la pension de réversion à 60 % du salaire de l'assuré constituerait une mesure de justice.

Par ailleurs, la question du cumul de la pension de réversion avec une retraite personnelle se pose toujours dans les mêmes termes. Ce cumul est autorisé dans les limites d'un plafond fixé selon les modalités suivantes :

- soit 52 % de la somme de la retraite personnelle et de la retraite du conjoint décédé ;

- soit 73 % du montant maximum de la pension de retraite, soit 5 457 F (831 91 €) par mois, le mode de calcul le plus favorable étant retenu.

Dans la mesure où le cumul concerne deux avantages contributifs, il ne paraît pas justifié de limiter à un niveau aussi bas le plafond de cumul des deux pensions. Dans un premier temps, ce plafond devrait être porté au niveau maximum de la pension du régime de base de la retraite, soit 89 700 F (13 674 €) par an. A terme, il y a lieu

d'envisager la suppression de ce plafond.

Le rapporteur rappelle, une fois de plus, que la prise en compte dans le plafond de cumul des majorations de 10 % de la pension personnelle ou de la pension de réversion attribuée aux personnes ayant élevé au moins trois enfants constitue une injustice flagrante. De fait, la prise en compte de ces majorations conduit à écrêter les pensions servies aux bénéficiaires de façon telle que celles-ci se révèlent inférieurs à ce qu'elles auraient été en l'absence de majoration.

Cette pratique, réaffirmée par l'article L. 351-12 du code de la sécurité sociale, tel qu'il résulte du IV de l'article 38 de la loi de financement de la sécurité sociale, est d'autant moins justifiée qu'elle est contraire à la décision de la Cour de cassation du 6 février 1992 (Maillard/CNAVTS) qui a estimé que : « *la majoration pour enfant applicable aux pensions du régime généra, constitue un avantage distinct de la pension elle-même, qui n'a pas à être pris dans la base de calcul de la limite de cumul autorisé entre un avantage personnel de vieillesse et la pension de réversion du régime général et qui doit, le cas échéant, s'ajouter au montant réduit de cette pension après application des règles de cumul* ».

De plus, en cas de pluralité de réversions (régime général et autres régimes), il n'est tenu compte, pour déterminer le plafond de cumul et le montant de la pension de réversion servie par le régime général, que de la fraction des avantages personnels obtenue en divisant le montant de ces avantages par le nombre de régimes débiteurs des avantages de réversion. Cette règle, globalement favorable, devient parfois très pénalisante lorsque certaines caisses appliquent cette division par le nombre de régimes servant un avantage de réversion pour déterminer non seulement le plafond de cumul égal à la somme des avantages personnels et de la retraite du conjoint décédé, mais aussi le plafond forfaitaire alternatif de 73 %. Ce mode de calcul conduit souvent à diminuer de façon drastique le montant de la réversion servie.

Une réforme de cette pratique a déjà été demandée par le rapporteur, elle est d'autant plus possible que la CNAVTS a fait savoir aux commissions de recours amiable des caisses régionales qu'elles pouvaient ne pas appliquer ce calcul dès lors qu'il est défavorable.

#### • **L'assurance veuvage**

Le rapporteur souhaite revenir rapidement sur la situation des allocataires de l'assurance veuvage.

Les principales conditions d'attribution de cette allocation sont d'être âgé de moins de 55 ans, d'avoir été conjoint d'un assuré social ou assimilé du régime général ou agricole pendant au moins trois ans, de ne pas disposer de ressources supérieures à 12 113 F (1 846 €) par trimestre soit 4 037 F (615,44 €) par mois, allocation comprise. Une allocation différentielle peut être attribuée en cas de dépassement du plafond.

Auparavant dégressive, l'allocation veuvage est désormais versée sous forme d'allocation unique égale au montant de la première année, cela à partir du 1<sup>er</sup> mars 1999.

L'allocation est temporaire, elle est versée pendant deux ans après le décès du

conjoint. Si le conjoint est décédé avant le cinquantième anniversaire du bénéficiaire, l'allocation est versée pour trois années supplémentaires.

Son montant est de 3 320 F (506 €) par mois.

L'assurance veuvage concerne principalement des femmes qui se sont consacrées à leur foyer au détriment d'une carrière professionnelle. Leur âge (50 ans en moyenne), le manque de qualification professionnelle, la présence éventuelle d'enfants à charge constituent autant d'obstacles à une intégration dans la vie active.

Cette allocation fut conçue au départ comme un dispositif transitoire, les réalités du marché du travail notamment rendent cette perspective parfaitement obsolète.

Le plafond de ressources retenu pour l'attribution de l'allocation de veuvage est trop bas, cela s'explique d'autant plus mal que le Fonds national de l'assurance veuvage est toujours excédentaire (+ 1 764 MF soit 268,92 M€) pour l'exercice 2000.

Deux mesures simples pourraient être retenues :

- relever le plafond de ressources ;
- attribuer une majoration pour enfant (qui existe déjà dans la réversion).

#### • **Situation des associations d'aide aux personnes âgées à domicile**

Les associations d'aide au maintien à domicile de personnes âgées se trouvent aujourd'hui confrontées à deux difficultés majeures : l'application des lois relative à la réduction du temps de travail (RTT), l'application, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, de la loi du 20 juillet 2001 instituant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

S'agissant de l'application de la RTT, les associations concernées sont amenées à réduire le temps de travail de leur personnel de 10 %. Cependant, les aides publiques accordées au titre des accords relatifs à la RTT ne couvrent que pour une faible part les personnels n'ouvrant pas à exonération (personnels administratifs et CDD essentiellement). Dans ces conditions, les associations concernées sont soit contraintes de solliciter les financeurs, soit d'embaucher du personnel que dans des proportions inférieures au pourcentage de temps réduit.

Cependant, les besoins à satisfaire demeurent les mêmes et l'emploi de personnels supplémentaires ont un coût supérieur à l'évaluation forfaitaire de 4,90 F (0,75 €) arrêtée par la CNAVTS.

Cette situation risque de conduire certains financeurs à recourir à des services moins qualifiés mais proposant une solvabilisation globale des prestations (chèque service notamment).

Divers problèmes se trouvent, par ailleurs posés :

- faut-il limiter le temps de travail à l'embauche et privilégier de façon

systématique le travail à temps partiel en fixant par des consignes strictes le niveau maximal d'emploi du personnel ?

- afin de contenir la progression de la masse salariale, faut-il envisager la réduction ou suppression d'avantages extra-conventionnels dont bénéficient aujourd'hui les personnels (participation aux frais de déplacement, primes diverses...) ?

- l'application de la RTT n'aboutit elle pas à une discrimination au sein d'une même catégorie de personnel en fonction du nombre d'heures hebdomadaires effectuées ?

D'autres difficultés surviennent qui concernent l'assimilation du temps de déplacement à du temps de travail effectif (lois RTT) et la mise à la charge de l'employeur de l'ensemble des frais professionnels (décision de la Cour de cassation du 9 janvier 2001).

Enfin, la PSD, comme la mise en œuvre de l'APA, créent une mise en concurrence des services prestataires, des services mandataires et l'embauche directe par la personne âgée ou sa famille. En effet, les plans d'aides parcellisent les tâches à effectuer auprès des personnes et il est difficile pour les associations employeurs de gérer des personnels assurant des prestations qui ne durent parfois qu'un quart d'heure.

De même, la formation des personnels, dans le cadre de l'unique diplôme existant, le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD), a été négligé par les pouvoirs publics. Dès lors, il est courant de voir des associations, mandataires notamment, faire effectuer des actes par du personnel non qualifié.

En conclusion, si le rapporteur ne peut que se féliciter de la création de l'APA, il invite le Gouvernement à demeurer attentif au désarroi dans lequel se trouvent plongées de nombreuses associations d'aide au maintien à domicile de personnes âgées. Des solutions dans les domaines de la solvabilisation des prestations et de la qualification des personnels doivent être apportées rapidement.

#### b. réformer la répartition ?

En fonction du point de vue épousé, les moyens à mettre en œuvre pour sauvegarder notre système de retraites par répartition varient. Cependant, ce cadre n'ouvre pas sur un nombre indéfini de voies. Les solutions techniques sont certes nombreuses mais ne sauraient se suffire ; il n'est donc pas vain d'en envisager certaines mais, surtout, d'aller plus loin et rechercher si des réformes véritablement structurelles ne sont pas souhaitables.

- Assurer l'équilibre financier des régimes de retraite

Les pistes de réflexion sont, à l'évidence nombreuses, et le rapport à paraître du Conseil d'orientation des retraites, du fait de la diversité de ses auteurs, ne manquera pas d'être éclairant.

Un travail important y est mené qui concerne les divers paramètres sur lesquels il serait possible d'agir afin d'assurer l'équilibre financier des régimes. Le COR énonce explicitement qu'aucune solution à caractère seulement ponctuel ne peut être

sérieusement adoptée. En effet, le document préparatoire à la réunion plénière du 4 juillet dernier indique : *«Une approche qui consisterait simplement à modifier les paramètres des régimes de retraite serait vouée à l'échec... Tel serait, par exemple, le cas d'une modification des paramètres sur la durée de cotisation, qui ne serait accompagnée par aucune politique de l'emploi, du travail et de la gestion des ressources humaines».*

Sous cette réserve, on peut énumérer les paramètres susceptibles de jouer sur les ressources :

- le niveau des prestations servies ;
- le taux des cotisations ;
- le redéploiement de certaines cotisations affectées à d'autres prestations sociales. Certaines sources d'alimentation du fonds de réserve des retraites ouvrent le voie à d'autres origines de financements C3S, 2 % sur les revenus du patrimoine par exemple ;
- la durée de cotisation.

Toujours dans le champ des travaux du COR, un gisement demeure à exploiter dans le domaine de l'âge de cessation d'activité et du maintien d'un taux d'emploi conséquent des travailleurs âgés. Les taux d'activité des personnes âgées de plus de 55 ans continuent aujourd'hui de baisser. La population active devrait commencer à baisser dès 2010, cela alors même que le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans augmentera de près de 5 millions d'ici 2020. L'augmentation des personnes âgées de plus de 45 ans dans la population active constitue désormais une donnée de fait.

Par ailleurs, il y a en moyenne deux ans et demi d'écart entre l'âge de la cessation d'activité d'un salarié du privé et l'âge de liquidation de la retraite. Une telle conjoncture conduit à une diminution des recettes des régimes.

Des gains considérables pourraient être réalisés dans ce domaine. Cela est d'autant plus urgent qu'une sortie des dispositifs de cessation d'activité, tels qu'ils existent aujourd'hui, nécessiterait plusieurs années. Le rapport de M. Taddei sur les retraites choisies et progressives a exploré les voies ouvertes au développement du maintien en activité à temps réduit. Il a plusieurs fois été souligné que le maintien en activité au-delà de 50 ou 55 ans impliquait un redéploiement de la formation professionnelle qui ne doit plus ignorer les personnes âgées de plus de 35 ans.

Dans une étude réalisée avec le soutien de la branche retraites de la Caisse des dépôts et consignations et l'Observatoire des retraites, publiée au mois d'octobre dernier, la revue Futuribles a développé six scénarios à l'horizon de 2020 et cinq à l'horizon 2040.

Parmi les conclusions de cette étude, on rencontre l'idée intéressante que la rémunération à l'ancienneté est à proscrire puisqu'elle pénalise souvent les travailleurs vieillissants. De fait après un licenciement intervenant autour de l'âge de 50 ans, ces travailleurs, lorsqu'ils retrouvent une embauche, connaissent en général une baisse significative de revenu. Une telle proposition, malgré un tour iconoclaste, n'est pas sans

intérêt au regard de la dégradation du taux de remplacement des pensions des retraités du régime général concernés par la prise en compte des 25 meilleures dernières années en application de la réforme de 1993.

Enfin, si le rapporteur a pu dire que la simple interdiction du cumul des revenus d'un emploi et d'une retraite (LFSS pour 2001) était décevante, c'est bien parce que le Gouvernement n'a pas pris la peine d'étudier sérieusement les propositions contenues dans le rapport de M. Balmary dont il lui avait pourtant passé commande. Il va de soi qu'il y a, là aussi, des moyens de maintenir en activité de nombreuses personnes et de restaurer le taux d'emploi.

Enfin, dans le vaste champ des évolutions nécessaires figure la mise sur un plan comparable à celui du régime général des régimes spéciaux et de la fonction publique.

- Un débat sur les réformes de structure

D'autres points de vues conduisent à réformer la retraite par répartition dans des composantes touchant à sa structure :

- Dans les régimes de base, abandonner l'annuité comme base de calcul au profit d'un système à points. Le calcul par annuité est compliqué à l'extrême et injuste puisque les dernières années de cotisation rapportent plus que les autres. Le rendement des annuités de cotisation est inégal suivant leur rang et lèse les personnes dont la carrière est incomplète. 61 % des femmes et 15 % des hommes se trouvent dans cette situation.

- Les régimes par répartition ne tiennent pas compte du temps et des sommes consacrés aux enfants, les droits annexes auxquels ouvrent ces derniers ne compensant pas suffisamment le service rendu à la collectivité.

- Le régime général ne valide pas les trimestres cotisés au-delà des 160 nécessaires à l'ouverture d'une retraite à taux plein. Cela touche principalement des salariés entrés jeunes (souvent à 14 ou 16 ans) sur le marché du travail. Il se trouve, par ailleurs, que les intéressés ont pour la plupart de petits salaires ainsi qu'une espérance de vie après 60 ans inférieure à la moyenne.

- Les catégories socio-professionnelles supérieures sont avantagées par leur plus grande longévité. La retraite par répartition conduit donc aujourd'hui à un transfert de cotisations des ouvriers et employés vers les cadres. A cet inconvénient d'aucuns (le MEDEF) notamment proposent d'opposer la neutralité actuarielle. Il s'agit de moduler le montant des pensions versées en fonction de l'espérance de vie à partir de l'âge de la retraite. Une personne à espérance de vie plus courte toucherait alors des mensualités d'un montant proportionnellement plus élevé qu'une personne à espérance de vie plus longue. Les défenseurs de la neutralité actuarielle estiment que celle-ci revient à calculer les droits à la retraite sur la durée de cotisation et sur l'espérance de vie, au lieu de se fonder uniquement sur la durée de cotisation comme c'est actuellement le cas. Les détracteurs de la neutralité actuarielle font valoir que ce système conduit à une logique d'assurance vie, le montant de la retraite devenant strictement tributaire de l'espérance de vie. Ils indiquent que, l'espérance de vie augmentant, l'âge de la retraite comme la durée de cotisation se verraient augmenter et, qu'à terme, les salariés ne pourraient

escompter de retraite complète, l'entrée sur le marché du travail intervenant de plus en plus tard, et les entreprises continuant de licencier avant l'âge de soixante ans.

D'autres points de vues mènent à considérer que, si la répartition recèle bien des carences, le remède doit plutôt être cherché dans ce dont la retraite n'est que le miroir : les années de vie active qui la précèdent. Ainsi, ce n'est pas au système de retraite par répartition qu'il appartiendrait de réparer les problèmes rencontrés en amont. Bien au contraire, il conviendrait de réduire les inégalités constatées dans le cours de la vie active.

Dans le domaine de l'espérance de vie, par exemple, dès l'entrée dans la vie active, les conditions de travail les plus dures devraient être compensées par une réduction plus importante du temps de travail (dispositif qui se distingue de la RTT actuelle) et par une amélioration des bas salaires souvent liés aux emplois les plus difficiles. Dans un autre domaine, si la prise en compte à l'âge de la retraite du nombre d'enfants élevé est une bonne chose, l'égal accès aux services liés à la petite enfance constitue un vecteur susceptible d'influencer les carrières de nombreuses femmes.

Enfin, le morcellement croissant des carrières constitue un handicap majeur pour la constitution des retraites, en effet, ce morcellement est souvent la marque de difficultés sociales profondes (jeunes pris dans des emplois précaires, femmes célibataires ou chefs de familles monoparentales non qualifiées exerçant des temps partiels courts et contrains).

#### c. L'Allemagne : une réforme réussie et concertée

Les 11 et 12 septembre 2001, le rapporteur a effectué une mission d'information à Berlin. L'Allemagne vient d'adopter une vaste réforme de son système de retraite qui doit également concerner la fonction publique.

### **1. Les grands principes de la réforme : la maîtrise de la progression des dépenses des retraites par répartition et l'instauration de retraites par capitalisation complémentaires**

La réforme adoptée consiste notamment en :

- une maîtrise du taux de cotisation légal.

Acquitté pour moitié par les salariés et pour moitié par les employeurs, le taux de cotisation restera pratiquement constant, autour de 19-20 %, jusque 2020 (une légère décre est même envisagée pendant les 10 premières années), puis augmentera progressivement de 2020 à 2030 pour atteindre 22 % en 2030 qui sera un taux plafond. La maîtrise du taux de cotisation est assurée par les mesures restrictives portant sur les pensions et par des subventions croissantes de l'Etat au régime général.

- un rythme d'augmentation des pensions légales contenu.

Les pensions resteront indexées sur les salaires (après déduction des efforts de capitalisation). A partir de 2011, de nouvelles réductions du niveau de progression des retraites devraient intervenir : au total, le niveau moyen des retraites atteindra 67 % de

la moyenne des salaires en 2030, au lieu de 70 % aujourd'hui. Ces dispositions concernent l'ensemble des retraites (stock et flux) ;

- l'instauration de fonds de pension complémentaires sur une base volontaire et avec des incitations financières des pouvoirs publics.

Le système par capitalisation montera progressivement en charge à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les salariés pourront consacrer jusqu'à 1 % de leur revenu brut à la formation d'une retraite par capitalisation, ce niveau étant augmenté de 1 % tous les deux ans pour atteindre 4 % du revenu en 2008. Les collectivités publiques devraient apporter une aide substantielle aux efforts de capitalisation des ménages, qui prendrait la forme, pour les bas revenus, d'un abondement forfaitaire annuel de 1 000 F par adulte ou, pour les hauts revenus, d'une déductibilité fiscale de l'effort de capitalisation (la déductibilité sera plafonnée à 2 600 F pour un couple). En outre, une aide de 360 DM par enfant serait apportée par l'Etat.

## **2. Les points forts de la réforme**

- La maîtrise du taux de cotisation devrait éviter que les charges de retraite renchérissent fortement le coût du travail.

En l'absence de réforme, le taux de cotisation aurait atteint 26 % en 2030 (il devrait atteindre 22 % en 2030 avec la réforme, à comparer à 20 % aujourd'hui). Le fait de considérer le niveau du taux de cotisation comme une donnée exogène est nouveau en Allemagne.

- L'instauration d'un effort de capitalisation individuel se fait sur une base volontaire, mais avec le soutien des pouvoirs publics. Le gouvernement est ainsi en mesure d'afficher une augmentation du montant global des retraites à terme ;

- Les nouveaux fonds de pension à l'allemande devraient « drainer » une épargne de qualité avec des flux annuels estimés à 200 MdF par an en régime de croisière (après 2008).

- Une réforme doit être appliquée aux fonctionnaires dès l'année 2002.

- Un consensus assez fort en faveur de la réforme de la réforme adoptée s'est finalement dégagé tant au niveau politique qu'entre partenaires sociaux (syndicats et patronat).

## **3. Cependant des interrogations demeurent**

- La réforme du régime général est limitée.

La mesure essentielle consiste à faire décrocher, sur une durée de trente ans, la courbe de progression des retraites de 3 % par rapport à la courbe de progression des salaires. S'ajoute à cet effort la non prise en compte des dépenses de capitalisation dans le salaire de référence utilisé pour l'indexation des retraites du régime général. Ces mesures paraissent au total relativement peu ambitieuses. En particulier, le Gouvernement fédéral est revenu à une indexation des retraites sur une courbe de

salaires, alors qu'il avait initialement décidé d'indexer les retraites sur les prix.

- Le bouclage financier de l'ensemble repose sur une forte augmentation des transferts publics.

Alors que les contributions publiques s'élèvent déjà à 330 MdF, l'affectation de la quasi-totalité de l'écotaxe (144 MdF) et l'affectation de nouvelles aides au régime de capitalisation (estimées à 66 MdF) porteront à terme le total des aides publiques annuelles (Etat fédéral, Landers et communes) aux retraites à plus de 525 MdF (60 % d'augmentation sur 30 ans) ;

- Les fonds de capitalisation à l'allemande s'annoncent complexes.

Le texte voté prévoit que le montant de la rente perçue lors de la retraite doit être au moins égal aux versements nominaux effectués pendant la vie active. Ce faisant, il risque d'encourager fortement des placements de type assurantiel au détriment de placements en actions moins adaptés à la garantie du maintien en terme nominal du capital épargné. Ces dispositions ont entraîné une réaction défavorable des banques allemandes qui refusent de participer à la gestion du dispositif. Par ailleurs, la nature du capital épargné a été quelque peu dévoyée par la possibilité d'utilisation de l'épargne placée dans les nouveaux fonds pour l'achat d'un bien immobilier. La portée de cette disposition adoptée dans les derniers jours de la discussion doit toutefois être relativisée : d'une part, le montant utilisable pour un financement immobilier sera plafonné à 330 000 F, d'autre part, les intéressés s'engageront à réabonder le fonds du montant tiré avant l'âge de la retraite (65 ans). Il s'agit donc du prêt à taux zéro gagé sur l'épargne bloquée dans les fonds de capitalisation. Enfin, l'articulation des nouveaux fonds avec les retraites conventionnelles et les retraites d'entreprise n'est pas évidente (aucune contribution des employeurs n'est prévue pour les nouveaux fonds de capitalisation qui sont laissés à la seule initiative du salarié).

## EXAMEN DU RAPPORT DE LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de M. Denis Jacquat sur la vieillesse au cours de sa deuxième séance du mardi 16 octobre 2001.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Le président Jean Le Garrec** a indiqué que le Gouvernement avait été saisi de la question du minimum contributif. Il a ensuite interrogé le rapporteur sur la situation des salariés retraités qui ne bénéficient pas d'une pension à taux plein de 50 %, alors qu'ils ont cotisé pendant 160 trimestres dans la même entreprise.

**M. Pascal Terrasse** a fait les remarques suivantes :

- Le gain de pouvoir d'achat des retraités serait cette année de 2,2 % alors que, dans le régime résultant de la réforme de 1993 qui ne prévoyait qu'une indexation sur les prix, le gain de pouvoir d'achat n'aurait alors été que de 1,5 % cette année.

- La méthode adoptée par le Gouvernement des trois « D » : diagnostic, dialogue, décision, est la bonne et permettra de trouver des solutions acceptables par tous de réforme des retraites comme cela a été fait en Allemagne et en Italie.

- Le système par répartition est le meilleur car, par exemple, cette année, un système par capitalisation exclusive aurait provoqué une baisse de 40 % des retraites si l'on suit le chiffre de diminution du CAC 40 pour l'année 2001.

- Le projet de loi de financement prévoit à juste titre l'extension du dispositif des comités locaux d'information, de liaison et de coordination (CLIC) leur nombre passera de 27 à 115.

- Le projet pérennise également le financement du fonds de réserves par une augmentation des ressources provenant des revenus du capital et des excédents de la branche famille.

Deux questions cependant restent en suspens :

- le montant du minimum contributif qui concerne 300 000 personnes. Ce revenu mis en place par le gouvernement de M. Pierre Mauroy a connu une lente dégradation par rapport au montant du SMIC depuis vingt ans. Il s'élève actuellement à 3 400 francs par mois.

- le problème des personnes ayant cotisé le nombre d'annuités suffisant mais ayant un âge inférieur à 60 ans. Ces personnes ont commencé à travailler très tôt et ne peuvent pas bénéficier au bout de 40 ans de leur retraite. « Normaliser » le sort de ces personnes représenterait un coût très important pour la société ; peut-être un dispositif pourrait être trouvé dans le cadre de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) pour la classe 1943.

**M. Jean-Luc Prél** a indiqué que le système de retraites par répartition devait être conforté mais que la contrainte démographique était très forte et qu'il était nécessaire d'introduire de la souplesse par le truchement de la capitalisation. Il est regrettable que « la cigale Jospin » n'ait pas profité du départ à la retraite des classes creuses pour mener une réforme profonde des retraites que la démographie rend indispensable.

Il faut aborder le problème des salariés ayant cotisé toute leur carrière dans la même entreprise ayant connu un changement de statut dans ce laps de temps. Ainsi certains salariés alors qu'ils sont restés dans la même entreprises ont passés d'un régime MSA à un régime général en cours de carrière. Le conseil de surveillance de la CNAV a indiqué que ce problème relevait de la loi afin d'indiquer que les vingt-cinq meilleures années de la carrière calculées pour la retraite devait être effectuées dans la même entreprise.

**M. Jean-Luc Prél** a ensuite posé des questions sur :

- les placements financiers menés par le fonds de réserve ;
- le problème urgent des retraites complémentaires du régime agricole ;
- la situation des conjoints survivants ;
- la situation des polypensionnés.

**M. Bernard Perrut** s'est interrogé sur l'avenir du fonds de réserve en raison de l'incertitude des ressources liées aux licences UMTS et sur la mise en place de l'établissement public chargé de la gestion du fonds. Enfin il convient de préciser la part des conseils généraux dans le financement de l'APA.

En réponse aux intervenants, **M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a formulé les observations suivantes :

- Le calcul de l'augmentation du pouvoir d'achat des retraités est multiple et sujet à interprétation. Les associations de retraités sont le plus souvent en désaccord avec les chiffres donnés par le Gouvernement, il convient donc de rester prudent sur les appréciations portées sur l'évolution des pensions de retraites. Par ailleurs, la réforme de 1993 a permis d'éviter l'explosion du régime général.

- Le régime de répartition ne doit pas effectivement être remis en cause mais bien plutôt consolidé par la mise en place d'un troisième étage de capitalisation, cela à condition de ménager des solutions pour les personnes à faibles revenus, à l'instar du choix récemment fait par l'Allemagne.

- La zone géographique d'action des CLIC peut être parfois sujette à interrogation.

- Concernant le régime complémentaire des retraités agricoles une proposition de loi socialiste déposée par M. Germinal Peiro sera, semble-t-il, très prochainement examinée par l'Assemblée nationale.

- En ce qui concerne l'APA il faut souligner la faiblesse de son montant pour les personnes âgées en établissement. Il est regrettable que cette loi soit une réforme à mi-chemin et non pas la création d'un cinquième risque. Par ailleurs, le financement de l'allocation n'est assuré que pour les deux premières années.

- La situation des personnes ayant cotisé toute leur carrière dans la même entreprise au taux maximum et ne bénéficiant pas d'une retraite à taux plein s'explique par les changements de statut des entreprises concernées.

## ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE

### TITRE III

dispositions relatives aux DÉPENSES ET A LA TRÉSORERIE

#### *Section 4*

#### **Branche vieillesse**

#### *Article 26*

(article L. 351-11 du code de la sécurité sociale)

#### **Revalorisation des retraites du régime général et des avantages alignés sur l'évolution prévisionnelle des prix**

Cet article détermine les modalités de revalorisation, pour l'année 2002, des avantages vieillesse servis par le régime général et par les régimes suivant les mêmes règles de revalorisation, ainsi que les salaires portés au compte individuel vieillesse de chaque assuré.

Les articles L. 351-11 et R. 351 du code de la sécurité sociale, résultant de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, étaient applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994. La revalorisation des pensions comprenait une revalorisation provisionnelle égale au taux d'évolution des prix estimés pour l'année à venir et une correction au titre de l'écart entre l'évolution des prix prévue pour l'année en cours et l'évolution prévisionnelle qui avait servi à la revalorisation précédente.

Depuis 1999, chaque loi de financement de la sécurité sociale fixe une revalorisation des pensions en gardant la référence à ce mécanisme, mais sans nécessairement l'appliquer.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la revalorisation a été de 1,2 %, soit l'évolution moyenne des prix prévue pour 1999, cela sans qu'il soit fait application du rattrapage négatif de 0,5 % résultant de l'écart entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 1998 (1,3 %) et l'évolution estimée au 1<sup>er</sup> décembre de la même année (0,8 %).

La revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> janvier 2000 a été de 0,5 %, soit l'évolution prévisionnelle des prix pour 2000 estimée fin 1999 (0,9 %), minorée de l'écart de 0,7 % entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 1999 retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 1999 (1,2 %) et l'évolution retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2000 (0,5 %), majorée par un coup de pouce de 0,3 %.

La revalorisation des pensions au premier 1<sup>er</sup> janvier 2001 retenue dans le rapport 2000 de la Commission des comptes de la sécurité sociale était de 1,7%, soit

l'évolution prévisionnelle des prix pour 2001 (1,2 %), majorée de l'écart de 0,5 % entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 2000 retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 200 (1,2 %) et l'évolution des prix 2000 retenue dans le projet de loi de finance pour 2001.

L'exposé des motifs précise que l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors prix du tabac) prévue pour l'année 2002, est de 1,5 %.

Comme les années précédentes, le Gouvernement affirme son souci de « faire participer les retraités aux fruits de la croissance ». En conséquence, il propose un taux de revalorisation pour 2002 de 2,2 %.

Le rapporteur estime avoir suffisamment montré les inconvénients du mode de revalorisation des retraites appliqué depuis 1999 pour ne pas avoir à se répéter. Il se borne donc à constater l'atonie du Gouvernement qui, là non plus, n'a pas estimé utile de proposer un mode de revalorisation stable. De fait, cet attentisme n'est rendu possible que par les résultats positifs de la croissance. S'agissant de la présente législature, la politique qualifiée en 1999 de « provisoire durable » atteint ainsi à la qualité de « provisoire définitif », qualité qui, au demeurant livre une image fidèle de l'attitude de ce Gouvernement à l'égard de l'avenir des retraites.

A toute fins utiles, le tableau suivant retrace l'évolution en volume des principales pensions de vieillesse.

| Evolution en %                       | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Prestations du régime général</b> | 2,6   | 2,5   | 2,1   | 2,0   |
| Pensions directes normales           |       |       |       |       |
| Pensions d'inaptitude                |       |       |       |       |
| Pensions directes ex-invalides       |       |       |       |       |
| AVTS directes                        |       |       |       |       |
| Pensions de réversion normales       |       |       |       |       |
| <b>Autres prestations</b>            |       |       |       |       |
| Majorations L. 814-12                |       |       |       |       |
| Allocations supplémentaires du FNS   |       |       |       |       |
|                                      | 3,6   | 3,5   | 3,0   | 3,0   |
|                                      | -0,8  | -0,8  | -1,0  | -1,0  |
|                                      | 0,9   | 0,8   | 0,8   | 0,8   |
|                                      | -10,9 | -10,8 | -11,3 | -11,5 |
|                                      | -0,9  | -1,1  | -1,2  | -1,3  |
|                                      |       |       |       |       |
|                                      | 11,0  | 10,3  | 9,6   | 9,5   |
|                                      | 0,0   | -0,1  | -0,8  | -1,0  |

Sources : Direction de la Sécurité sociale

*Article 27*

(articles L. 381-17, L. 381-18-1 nouveau, L. 721-1, L. 721-2, L. 721-3, L. 721-5 et L. 721-11-1 du code de la sécurité sociale)

**Achèvement de l'intégration financière du régime des cultes au régime général de sécurité sociale**

Cet article rattache le régime invalidité de la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAMIVAC) à sa branche maladie et maternité. Afin de poursuivre l'intégration financière de la CAMIVAC au régime général, il soumet son régime de cotisations aux règles de ce régime.

Il s'agit de continuer l'intégration financière du régime dans le régime général ainsi que l'alignement de la situation des ressortissants de la CAMIVAC sur celles des assurés du régime général et d'aligner les conditions d'attribution d'une pension d'invalidité sur celles de ce régime.

La loi n° 78-4 du 2 janvier 1978, relative aux régimes d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse, applicables aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses, a donné naissance à deux caisses chargées de la protection sociale des ministres des cultes et des membres des congrégations et des collectivités religieuses non couverts par un autre régime de sécurité sociale obligatoire :

- La CAMAVIC, mise en place le 1er janvier 1979 a été chargée de la gestion des régimes vieillesse et invalidité des cultes.

- La CAMAC, à partir du 1er janvier 1980, a été chargée de la gestion du régime maladie maternité des cultes.

La loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social a procédé à une première réforme du régime maladie :

- elle a permis de fixer la cotisation des pensionnés à la moitié de celle des non pensionnés, alors que jusqu'en 1987, les cotisations des pensionnés et des non pensionnés étaient identiques ;

- elle a instauré, pour assurer l'équilibre financier du régime, une contribution en tant que de besoin du régime général ;

- elle a permis la mise en place d'un mécanisme de réduction de cotisations en cas d'insuffisance manifeste des ressources d'une association, congrégation ou collectivité religieuse ou d'un assuré.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a procédé à l'intégration financière du régime d'assurance vieillesse de la CAMAVIC :

- les réserves financières gérées par la CAMAVIC ont été transférées au régime général ;

- les règles de liquidation ont été alignées sur celles du régime général à compter du 1er janvier 1998.

La CAMAVIC reverse le produit des cotisations à la CNAVTS et la CNAVTS verse, en tant que de besoin, une contribution pour assurer l'équilibre financier du régime. Par ailleurs, la loi a institué un système de répartition de cotisations qui tient compte des capacités contributives des collectivités.

Le décret du 30 mars 1999 a harmonisé les conditions d'organisation du recouvrement des cotisations maladie, qui comme en assurance vieillesse, sont désormais obligatoirement versées par les collectivités mensuellement et à terme échu. Les cotisations maladie des pensionnés sont réduites à 20 % de celles des non-pensionnés depuis le 1er janvier 2000.

L'article 71 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle a fusionné la CAMAC et la CAMAVIC et a créé la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC) à compter du 1er janvier 2000. Celle-ci, à ce titre, a repris l'ensemble des missions dévolues aux deux anciennes caisses. Aujourd'hui, la CAVIMAC compte surtout dans ses rangs 95 % de ressortissants du culte catholique, elle compte aussi des assurés relevant de sept autres cultes (évangéliste, musulmans, orthodoxes, bouddhistes, anglican, arméniens et hindous). Les pasteurs et les rabbins sont, pour leur part, affiliés au régime général.

Le tableau ci-dessous donne les principaux éléments chiffrés relatifs à ce régime dont l'âge moyen des ressortissants est élevé puisque, parmi les bénéficiaires en maladie, un sur trois a plus de **80 ans, et un seul sur six** a moins de 50 ans.

| Données générales<br>Effectifs au 1er juillet 2001 et montants<br>en millions d'euros | 1999                    | 2000              | 2001                      | 2002   |
|---|-------------------------|-------------------|---------------------------|--------|
| Cotisants   |                         |                   |                           |        |
| Maladie   | 16 312                  | 16 170            | 15 765                    | 15 371 |
|   | <b>Vieillesse</b>       | 21 496            | 20 454                    | 19 755 |
| 19 163  | Bénéficiaires           |                   |                           |        |
|   | Maladie                 | 47 563            | 46 175                    | 44 328 |
| 42 555  | Vieillesse droit propre | 68 996            | 68 330                    | 67 441 |
| 66 362  | Vieillesse droit dérivé | 258               | 292                       | 328    |
| <b>358</b>  |                         | <b>Invalidité</b> | 34                        | 29     |
| 28  | 38                      |                   |                           |        |
|   |                         |                   | Produits                  | 397    |
| 400397  | 393                     |                   | dont cotisations sociales | 69     |
| 7766  | 65                      |                   |                           |        |

|               |               |        |   |  |
|---------------|---------------|--------|---|--|
|               |               |        | % des cotisations sociales dans l'ensemble des produits | <b>17,4 %</b>                                  |
| 19,2 %        | 16,6 %        | 16,5 % |   |  |
|               |               |        |   | Charges  |
| 402393        | 397           | 393    |   | dont prestations                               |
| 360363        | 365           | 365    |   | % des prestations dans l'ensemble des produits |
| <b>89,5 %</b> | <b>92,4 %</b> |        |   |  |

91,9 % 92,9 % Résultat net- 5700 Source : Direction de la sécurité sociale

Le 1° du I de cet article modifie le titre de la section 4 du chapitre Ier du titre VIII du livre III du code de la sécurité sociale qui s'intitule désormais : « Ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses (assurance maladie, assurance maternité et assurance invalidité) ».

Il s'agit d'intégrer le risque invalidité dans le régime maladie et maternité.

En effet, à ce jour, le risque invalidité des ressortissants de la CAMIVAC reste attaché à la branche vieillesse (articles L. 721-1 à L. 721-18 du code de la sécurité sociale). De plus, ce régime invalidité fait l'objet de cotisations spécifiques et ne couvre que le risque d'incapacité totale.

Le 2° du I modifie l'article L. 381-17 du code de la sécurité sociale, relatif au régime d'assurance maladie et maternité et désormais invalidité des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses, qui énumère les cotisations destinées à couvrir les charges.

Le a) unifie, dans le 1° de l'article L. 381-17 relatif aux cotisations personnelles des assurés, le régime des cotisations qui distinguait jusque-là les titulaires d'une pension d'invalidité et les simples assurés du régime maladie et maternité.

Le taux de ces cotisations devient le même que celui du régime général en restant assis sur une base forfaitaire égale au SMIC (solution retenue lors de l'intégration financière de la CAMAVIC au régime général).

Le b) fait de même, en modifiant le 2° de l'article L. 381-17 relatif aux cotisations mises à la charge des associations, congrégations et collectivités religieuses dont relèvent les assurés.

Le c) supprime le dernier alinéa de l'article L. 381-17 qui prévoit la possibilité de répartir entre les associations, congrégations et collectivités religieuses le montant des cotisations. Ce mécanisme de répartition n'a, en effet, plus lieu d'être dès lors que le régime des cotisations devient équivalent à celui du régime général.

Le 3° du I de cet article consacre la création d'une pension invalidité servie aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses rattachée au régime maladie et maternité. A cette fin, il crée, à la section 4 du chapitre Ier du titre VIII du livre III du code de la sécurité sociale, une sous-section 9 intitulée «Assurance invalidité» composée d'un article L. 381-18-1.

En vertu du premier alinéa de ce nouvel article une pension d'invalidité est attribuée aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses affiliés à la CAVIMAC lorsque leur état de santé les met dans l'incapacité totale ou partielle d'exercer. Cette incapacité est médicalement constatée et révisée dans des conditions déterminées par décret.

Le deuxième alinéa renvoie à un décret les modalités de calcul du montant de la pension.

En vertu du troisième alinéa, la pension est remplacée, à l'âge de soixante-cinq ans, par la pension de vieillesse servie par la CAVIMAC.

En vertu du quatrième alinéa, la pension d'invalidité est majorée d'un montant fixé par décret lorsque le titulaire se trouve dans l'obligation d'avoir recours à l'aide constante d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie.

Les 4° à 9° du I du présent article sont de coordination et tirent les conséquences du rattachement du risque invalidité à la branche maladie.

Le 4° substitue, dans l'article L. 721-1, les mots «le risque vieillesse» à l'expression « les risques vieillesse et invalidité ».

Le 5° rédige la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 721-2, dans le but de redéfinir le champ de compétence de la CAVIMAC à la lumière des dispositions du présent article. Ce champ est ainsi déterminé en quatre sections au lieu de cinq précédemment : assurance maladie, maternité et invalidité ; assurance vieillesse ; action sanitaire et sociale ; gestion administrative.

*Le 6° supprime, au 1° de l'article L. 721-3, les mots « ou sur la pension mentionnée à l'article L. 721-9 ». Il s'agit de la suppression de la cotisation au régime d'assurance vieillesse de la CAVIMAC assise sur la pension d'invalidité anciennement servie par celle-ci.*

Le 7° modifie le 3° de l'article L. 721-5 de façon à rendre attribuable une pension de vieillesse avant l'âge de soixante-cinq ans aux bénéficiaires de la pension d'invalidité créée par le présent article.

**Le 8° modifie l'article L. 721-5-1 en substituant aux mots « à l'article L. 721-11-1» les mots «à l'article L. 381-18-1 ». Il s'agit de faire référence à la majoration de la nouvelle prestation d'invalidité attribuée lorsque le titulaire se trouve dans l'obligation d'avoir recours à une aide constante d'une tierce personne. Le cas échéant, cette majoration bénéficie aux titulaires de la pension de vieillesse servie par la CAVIMAC.**

Le 9° abroge la section 3 du chapitre Ier du titre II du livre VII relative à l'ancienne pension d'invalidité.

Le II du présent article prévoit qu'une convention conclue entre l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la CNAMTS et la CAVIMAC, détermine les conditions dans lesquelles les réserves du fonds d'assurance invalidité actuel sont mises à la disposition de la CNAVTS.

Le III de cet article prévoit l'application des dispositions du I à compter du 1er janvier 2002.

\*

## Article 28

(articles L. 245-16 et L. 135-7 du code de la sécurité sociale)

Alimentation du fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Cet article modifie la répartition du produit du prélèvement de 2 % assis sur les revenus du patrimoine.

Ce prélèvement a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 19981. Les bénéficiaires étaient la CNAF (50 %) et la CNAVTS (50 %).

Il s'est vu modifié par la loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU, les bénéficiaires étaient la CNAF (22 %), la CNAVTS (50 %) et la CNAMTS (28 %).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a ajouté à la liste des bénéficiaires le fonds de réserve des retraites avec la répartition suivante : CNAF (13 %), CNAVTS (30 %), CNAMTS (8 %), FRR (49 %).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a procédé à la répartition suivante : CNAF (0 %), CNAVTS (30 %), CNAMTS (0 %), FRR (50 %) et FSV (20 %).

*Le I du présent article modifie le II de l'article L. 245-16 du code de la sécurité qui donne la clef de répartition du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine, en transférant des ressources supplémentaires au FRR au détriment de la CNAVTS..*

**Le taux de 50 % attribué au FRR est remplacé par un taux de 65% et le taux de 30 % attribué à la CNAVTS passe de 30 % à 15 %.**

Le II de cet article modifie le 5° de l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, qui énumère les ressources du fonds de réserve des retraites, afin de prendre en compte le nouveau taux de répartition du produit du 2 % social au sein des ressources de ce fonds.

Il est rappelé que l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale résulte de l'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel qui a porté création du fonds de réserve des retraites sous la forme d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle de l'Etat.

Le III de cet article prévoit l'application des présentes dispositions aux versements devant être perçus par les organismes visés au II de l'article L. 245-16 (CNAVTS et FRR) à compter du 1er janvier 2002.

La dernière phrase du présent III précise que seuls les produits notifiés au compte à partir du 1er janvier 2002 font l'objet de cette nouvelle répartition. Il s'agit là d'une précision seulement comptable mais néanmoins indispensable.

L'annexe «f», jointe au présent projet de loi estime à 304,9 M€ (2 MdF) l'apport au fonds de réserve des retraites résultant de la présente mesure.

\*

#### Article 29

*Transfert d'une part des excédents de la Caisse nationale d'allocations familiales vers le fonds de réserve des retraites*  
*Cet article prévoit un versement exceptionnel d'une partie des excédents constatés de la CNAF pour l'exercice 2000.*  
*Le premier alinéa dispose que la CNAF verse la somme de 762 M € (5 MdF) au fonds de réserve des retraites en 2002.*  
*Cette somme provient du résultat excédentaire 2000 de la branche famille, cela après affectation d'une partie de cet excédent au fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil pour la petite enfance créé par l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.*

Le deuxième alinéa de cet article prévoit qu'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget fixe la date à laquelle ce versement est effectué.

3345. - Rapport de M. Denis Jacquat (commission des affaires culturelles) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 : Tome III, assurance vieillesse

6 1000 MdF (152,45 Md€) annoncés pour 2020 et 43 746 MF (6.669 M€) annoncés pour 2001.

1 Le taux de remplacement se définit comme le rapport de la pension au dernier salaire d'activité, il traduit la perte de revenu liée au passage à la retraite.

1 Article L. 351-10 du code la sécurité sociale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la loi n° 83-430 portant diverses mesures relatives aux prestations vieillesse, et ratifiant l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

1 Voir le tableau de répartition de ce produit infra dans la partie générale du présent rapport.