

Document
mis en distribution
le 25 octobre 1999



N° 1876

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 1999

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET
SOCIALES⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI de **financement de la sécurité sociale**
pour 2000 (n°1835)

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 : M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Jean-Pierre Foucher, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegrzulka, MM. Denis Jacquat, Noël Mamère, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. André Aschieri, Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Alain Calmat, Pierre Carassus, Pierre Cardo, Roland Carraz, Mmes Véronique Carrion-Bastok, Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Charles Cavaillé, Bernard Charles, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Louis Fousseret, Michel François, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Jean-Jacques Guillet, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Jacky Jaulneau, Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mmes Gilberte Marin-Moskovitz, Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Pierre Morange, Hervé Morin, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, Dominique Paillé, Michel Pajon, Jean-Pierre Pernot, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Bernard Perrut, Pierre Petit, Mme Catherine Picard, MM. Jean Pontier, Jean-Luc Préel, Alfred Recours, Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, MM. François Rochebloine, Marcel Rogemont, Yves Rome, Jean Rouger, Rudy Salles, Mme Odile Saugues, MM. André Schneider, Bernard Schreiner, Patrick Sève, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, André Thien Ah Koon, Mme Marisol Touraine, MM. Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Alain Veyret, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE	5
I.- BILAN ET PERSPECTIVES DU SYSTÈME DE RETRAITES FRANÇAIS	7
A. RAPPEL HISTORIQUE	7
B. LES PERSPECTIVES	9
C. DES DÉCISIONS INCONTOURNABLES	13
II.- QUELLE POLITIQUE POUR LES RETRAITES ?	19
A. L'ATTENTISME DU GOUVERNEMENT	19
1. Les incertitudes du fonds de réserve	19
2. Les insuffisances de l'épargne salariale	21
B. L'ABSENCE DE MESURES NOUVELLES EN FAVEUR DES VEUVES CIVILES ..	23
C. PERSPECTIVES DU CINQUIÈME RISQUE	24
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION	29
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE..	35
Section 2 - <i>Branche vieillesse</i>	35
<i>Article 10</i> (articles L. 251-6-1 nouveau et L. 135-6 du code de la sécurité sociale) : Abondement du fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse	35
<i>Article 11</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	38
<i>Article 12</i> : Prorogation des dispositions limitant le cumul emploi-retraite	40
<i>Article 13</i> : 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 (CIPAV)	43
ANNEXE	
Liste des personnalités et organismes entendus par le rapporteur	46

INTRODUCTION

L'an dernier, le premier chapitre de ce rapport sur l'assurance vieillesse s'intitulait « L'ouverture purement formelle du chantier de la réforme des retraites ».

Il s'agissait de constater que le Gouvernement, faute de prendre des mesures immédiates et concrètes, passait commande d'un nouveau rapport,

le troisième fait ou coordonné par le Commissariat général du Plan sur ce sujet depuis 1991.

La démographie et l'économie françaises ont-elles souffert de tels bouleversements (crash boursier, épidémie, famine, guerre...) qu'il a été besoin de les étudier successivement en 1991, en 1995 et en 1999 ? Cela n'apparaît pas clairement.

Certes, il sera toujours loisible d'objecter que les démarches retenues pour chacune de ces études n'ont pas été les mêmes. Il n'en demeure pas moins que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, le diagnostic global sur l'avenir des retraites en France est connu de longue date.

S'il n'y a pas lieu de méconnaître la qualité des travaux menés par la « commission Charpin », il n'est pas inutile de rappeler que le *Livre blanc sur les retraites* (1991) donnait déjà l'alerte sur le prévisible déséquilibre démographique, que le rapport sur les *Perspectives à long terme des retraites* estimait à 330 milliards de francs le besoin de financement des principaux régimes de retraite en 2015 et que, dans un scénario comprenant un taux de chômage de 9%, le rapport sur *L'avenir de nos retraites* prévoit à cette même date, et pour l'ensemble des régimes, un besoin de financement de 380 milliards de francs.

Il apparaît que la seule mesure concrète figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 est l'abondement du fonds de réserve qui passe du montant symbolique de 2 milliards de francs décidé par la précédente loi de financement à celui, à peine moins symbolique, de 15 milliards.

Certes il y a lieu de se réjouir de l'adoption de cette mesure mais il appartiendra aux gouvernements successifs de lui donner l'ampleur nécessaire en temps utiles.

Par ailleurs, l'évolution prévisible de certains régimes nécessite des actions urgentes tant il est vrai que le fonds de réserve ne saurait, à lui seul, sauver l'ensemble des régimes de retraites français.

L'histoire de nos retraites illustre ces évolutions et conduit à un constat qui appelle l'action. En outre des questions déjà évoquées par le précédent rapport demeurent sans réponse satisfaisante qui concernent les veuves, les handicapés vieillissants et les inégalités de traitement imputables à la prestation spécifique dépendance (PSD).

LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE

Le retour de l'économie française à la croissance s'est traduit par un accroissement des recettes de la branche vieillesse du régime général. Le rapport 1999 de la commission de comptes de la sécurité sociale prévoit un retour à un solde positif des comptes de la CNAVTS pour 1999 et 2000, ce résultat est aussi dû à une meilleure maîtrise des dépenses

Solde de la CNAVTS

Année	1997	1998	1999	2000
Solde en MdF	-5 166	-224	4 396	6 513

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

Pour l'exercice 1998, le montant des recettes s'est élevé à 385 386 MF (+ 5,2 %) et celui des dépenses à 385 610 MF (+3,8 %).

Pour l'exercice 1999, les prévisions montrent des recettes s'élevant à 404 700 MF (+ 3,7 %) et des dépenses de 400 304 MF (+ 3,8 %).

Pour l'exercice 2000, ces montants seraient de 416 019 MF (+ 2,8 %) et 413 356 MF (+ 2,3 %).

La CNAVTS bénéficie donc pour cette année d'un surplus de cotisations. Elle enregistre par ailleurs, un versement du FSV supérieur de 238 MF à celui retenu lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale de mai 1999 (102 MF au titre de la validation des périodes de chômage, et 136 MF au titre du financement du minimum vieillesse) ; la somme totale versée à la CNAVTS par le FSV s'élevant à 64,2 MdF.

L'impact estimé de la revalorisation de 1,2 % des pensions de retraite par la loi de financement pour 1999 est de 4,05 MdF.

Cette prévision doit être tempérée par l'estimation des effets de l'application des mesures du présent projet de loi de financement qui devrait grever le solde de 950 MF au titre du « coup de pouce » de 0,3 % donné aux pensions par l'article 11 du projet et de 2 900 MF, à titre de provision pour accompte sur le versement au fonds de réserve pour les retraites prévu à l'article 10 du présent projet.

I.- BILAN ET PERSPECTIVES DU SYSTEME DE RETRAITES FRANÇAIS

A. RAPPEL HISTORIQUE

L'ordonnance du 19 octobre 1945 institue un régime général au bénéfice de l'ensemble des travailleurs salariés autres que ceux de l'agriculture. Elle institue le système par répartition et maintient les régimes spéciaux antérieurement créés.

Dès 1946 le principe d'un régime unique est abandonné de fait et le décret du 8 juin 1946 énumère les régimes dont l'autonomie est maintenue en raison de l'attachement de leurs ressortissants à des avantages considérés comme acquis.

En 1948 la généralisation de l'assurance vieillesse à l'ensemble de la population rencontrant l'hostilité des non-salariés, les régimes particuliers et autonomes de retraites propres aux diverses catégories concernées sont institués. Ainsi, la loi du 17 janvier 1948 crée des régimes d'assurance répartis en quatre organisations autonomes : professions industrielles et commerciales, professions artisanales, professions libérales, puis, par la loi du 10 juillet 1952, professions agricoles. Par ailleurs, est décidée l'attribution d'une allocation minimum à toute personne âgée dépourvue de ressources et ne relevant d'aucun régime vieillesse.

La loi du 3 juillet 1972 pose le principe d'un alignement du régime d'assurance vieillesse des professions industrielles, commerciales et artisanales sur le régime d'assurance vieillesse du régime général. En effet, l'évolution démographique de ces régimes les avait conduits à de sérieuses difficultés.

En 1973, une loi généralise le système de la retraite complémentaire à tous les régimes.

Les lois de 1974 et de 1978 permettent la couverture des personnes qui ne bénéficiaient pas encore des prestations d'un régime d'assurance vieillesse (détenus, artistes, conjoints collaborateurs, femmes au foyer sous certaines conditions, etc.). C'est encore en 1974 que le principe d'une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire est posé.

En 1982, l'âge de la retraite est abaissé à 60 ans pour tous, à dater du 1^{er} avril 1983 et sous réserve de conditions de durée d'assurance.

La loi du 22 juillet 1993 porte création du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et réforme le régime des retraites des salariés du secteur privé.

Le FSV a pour mission le financement d'une partie des prestations non contributives et le remboursement de la dette sociale. Ses recettes s'élèvent aujourd'hui à 77 milliards de francs.

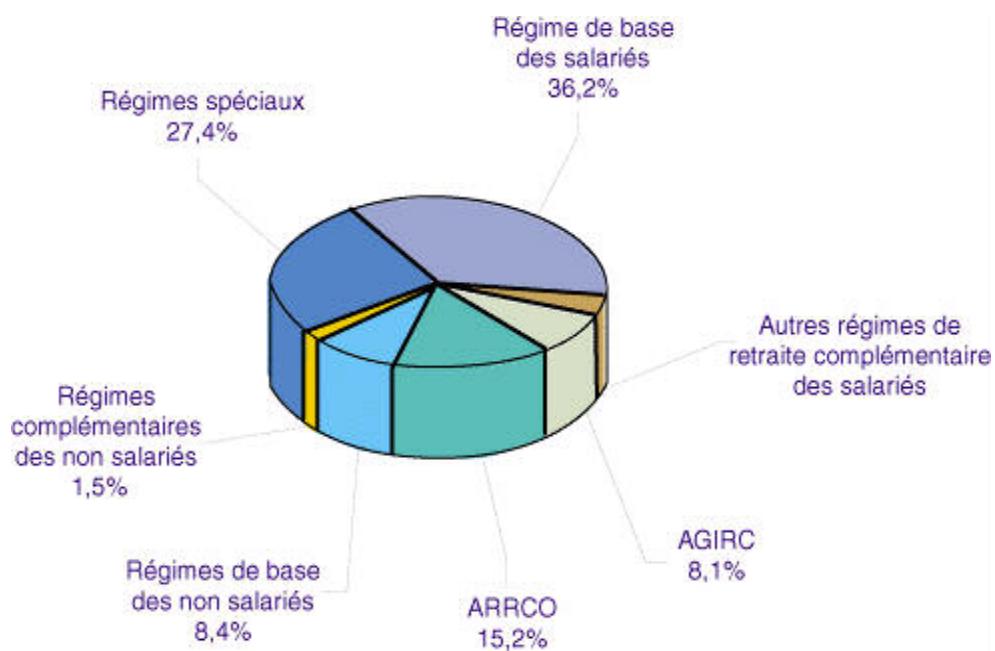
Les autres réformes de cette loi ont porté sur :

- le passage progressif de la durée d'assurance de 37 ans et demi à 40 ans (150 à 160 trimestres) pour obtenir une pension à taux plein avant 65 ans ;
- le passage progressif des 10 aux 25 dernières meilleures années pour la base de calcul du salaire annuel moyen ;
- la revalorisation des retraites selon l'indice des prix à la place de l'indexation sur les salaires.

Actuellement, le rendement de la retraite des salariés du secteur privé se réduit du fait de l'application de cette réforme qui les incite à reporter leur départ en retraite à la date d'obtention du taux plein correspondant à terme à 40 annuités de cotisations (l'âge moyen d'entrée dans la vie active étant de 21,6 ans).

Ainsi, si aujourd'hui, la totalité de la population active est couverte, l'autre ambition du législateur de 1945, celle d'un régime de retraite commun, est loin d'être satisfaite, comme l'illustre le tableau suivant :

Répartition du total des dépenses vieillesse en 1997



(sources : site web l'Espace Retraite)

On compte à ce jour en France 26 régimes de base d'assurance vieillesse dont 8 totalisent moins de 20 000 cotisants ou retraités titulaires de droits propres. Cependant, une évolution se distingue, plus de 90 régimes étant en voie d'extinction puisqu'ils ne reçoivent plus de cotisants et que les régimes de base des salariés agricoles, des artisans (CANCAVA), des industriels et commerçants (ORGANIC) sont désormais alignés sur le régime général.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'ARRCO s'est transformée en un régime unique de retraite complémentaire, fédérant toutes les institutions de retraite complémentaire des salariés ; les institutions appliquent la même réglementation et toutes les particularités existantes, notamment en matière de majoration ont disparues.

B. LES PERSPECTIVES

Si les « intentions » qui ont présidé aux travaux dirigés par M. Charpin sont critiquables, il n'en demeure pas moins que le diagnostic qu'ils délivrent revêtent un grand intérêt. Aussi, il ne s'agit nullement ici de « refaire » le rapport Charpin mais d'en retenir les éléments essentiels du bilan.

En comparaison avec les deux rapports précédents, le rapport Charpin présente deux caractéristiques : il examine un ensemble plus large de régimes (16) ainsi que plusieurs régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC, régime complémentaire de la CANCAVA et de quatre caisses de professions libérales) et les projections ont été menées jusqu'à l'année 2040, les précédentes n'excédant pas l'année 2015.

Le rapport étudie en premier lieu trois aspects du contexte général des retraites.

Les systèmes de retraite par répartition ont réussi à assurer globalement la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. Le rapporteur salue également ce succès de la répartition, caractéristique de notre système de sécurité sociale, qui démontre là son efficacité, même si certains de ses aspects appellent la réforme.

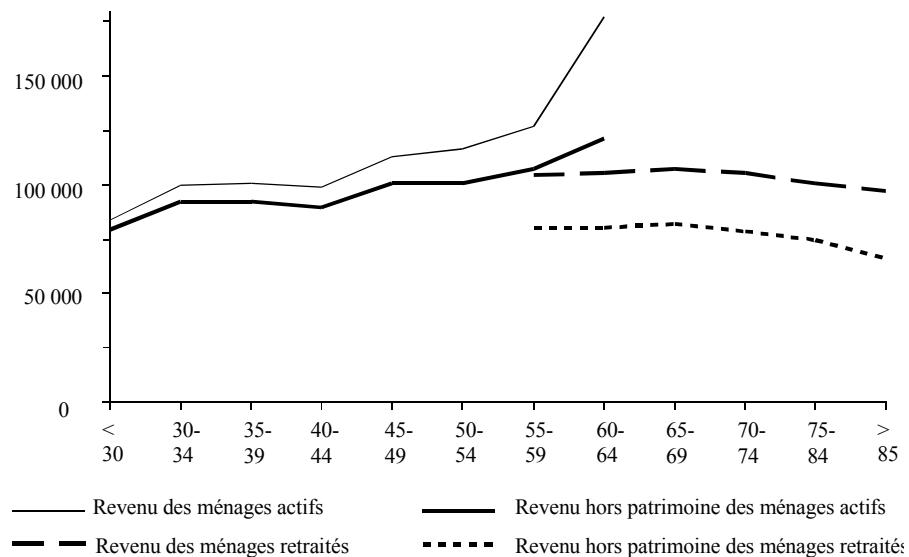
Le niveau de vie moyen des retraités est aujourd'hui comparable à celui des actifs. Cette parité, qui doit être mesurée sur l'ensemble des revenus, y compris ceux du patrimoine, est en grande partie due à l'augmentation sensible du montant des pensions de retraite servies par les régimes.

A cet égard, il faut noter que, dans son rapport sur la sécurité sociale pour 1999, la Cour des comptes a consacré une annexe relative à *La constitution d'une « épargne retraite » hors régimes publics*. En effet, la Cour relève que : « *la parité évoquée s'explique notamment par le fait, qu'en moyenne, un quart du revenu des ménages de retraités provient de revenus du patrimoine, même si cette moyenne dissimule de fortes disparités entre les ménages de retraités* », elle se livre ensuite à une analyse de ces revenus. L'étude distingue principalement : l'épargne retraite individuelle (assurance-vie -y compris les PEP- et les plans d'épargne en actions -PEA) ; les régimes professionnels (contrats des articles 39 et 83 du code général des impôts -PREFON -contrats « Madelin ») et l'épargne salariale. Elle souligne qu'il est « *impossible à l'heure actuelle de fournir ne serait-ce que des ordres de grandeur de l'apport des différents mécanismes concourant au revenu des retraités hors régimes publics, sinon du côté des sommes épargnées du moins de celui des provisions constituées et, sauf en ce qui concerne les rentes, des revenus ainsi permis* ». Cette carence d'information est cause de ce que l'épargne retraite se développe en France sans stratégie cohérente, sans contrôle réel de la part des épargnants, et dans la plus grande inégalité.

Le rapporteur estime, qu'au vu des perspectives des régimes de retraites, la constitution d'une épargne retraite venant en complément de la répartition est une mesure de sagesse ainsi qu'une garantie pour tous. Au demeurant, il appartient à l'exécutif d'assurer la plus large information du public sur les différents dispositifs susceptibles de concourir à la retraite hors régime public et de prendre les mesures propres à garantir, à cet égard, la plus grande égalité possible entre les citoyens.

Par ailleurs, le minimum vieillesse a connu de fortes revalorisations et la hausse des droits acquis par les nouveaux retraités a entraîné une diminution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse (cela bien que celui-ci ait beaucoup augmenté). Le taux de pauvreté parmi les retraités a, en conséquence, fortement diminué.

Revenu disponible moyen des ménages, par unité de consommation, suivant l'âge de la personne de référence



Note : Le niveau élevé du revenu disponible moyen par u.c. des ménages actifs âgés de 60 à 64 ans est lié à un effet de structure (proportion élevée de cadres et d'indépendants).

Source : INSEE.

Pour un nombre croissant de salariés, la fin de l'activité ne coïncide plus avec la retraite. Les statistiques montrent que parmi les nouveaux retraités du régime général, moins de la moitié ont encore un emploi au moment de la liquidation de la pension. Les dispositifs de cessation anticipée d'activité (préretraite, mesures spécifiques pour les chômeurs âgés) se sont multipliés depuis les années 70. A l'origine destinés à faciliter les restructurations des secteurs en difficulté, ces dispositifs ont ensuite été utilisés pour réduire le chômage et faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Ils sont devenus un outil de gestion de la main-d'œuvre pour beaucoup d'entreprises qui s'en servent aujourd'hui pour rajeunir leurs effectifs.

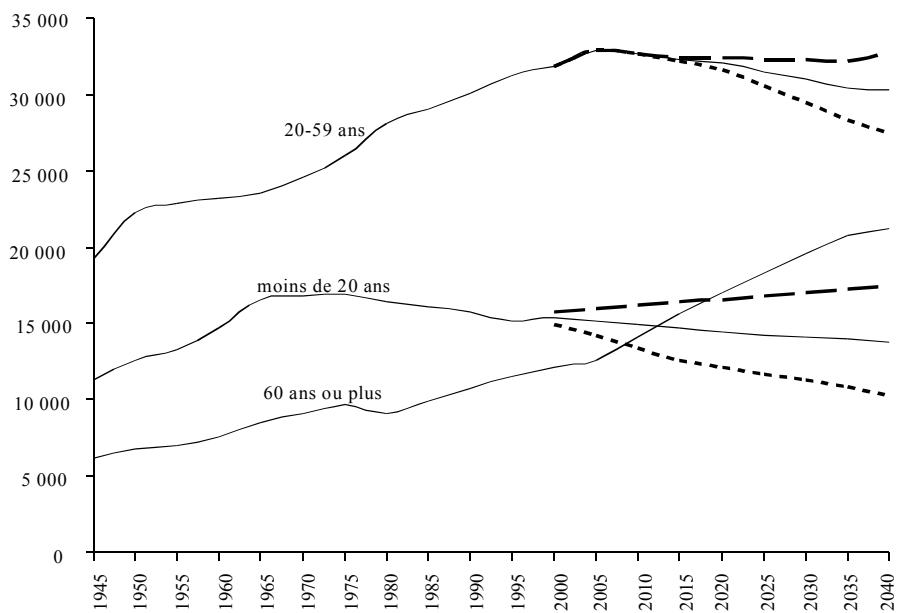
Ainsi, 500 000 personnes étaient concernées par ces dispositifs en 1997, il faut noter que ces dispositifs ont un coût élevé pour la collectivité. M. Jean-Michel Charpin note avec justesse que : « *Les politiques menées par les entreprises et les pouvoirs publics devront en tout état de cause être réexaminées à la faveur du vieillissement de la population active qui se profile dans les prochaines années* ». En outre, de telles politiques se révèlent peu compatibles avec un éventuel allongement de la durée de cotisation suggérée comme une des « pistes » par le rapport.

Dans ce contexte, les propositions du rapport remis au Conseil d'analyse économique par M. Dominique Taddeï devront retenir l'attention des pouvoirs publics.

Le vieillissement de la population au cours des prochaines décennies, sous l'effet de l'allongement de la vie, et donc de l'allongement de la durée de la retraite, menace l'équilibre financier des régimes. L'arrivée à la retraite des générations du « baby-boom » aura pour effet d'accélérer ce phénomène. Entre 1998 et 2040, le nombre des personnes de plus de 60 ans devrait augmenter de dix millions, alors que les effectifs des moins de 20 ans et des 20-40 ans diminueraient chacun de plus de un million.

A ce stade le rapporteur tient à signaler une divergence d'interprétation sur les projections démographiques dans le domaine du décompte des actifs/inactifs (ou occupés/inoccupés selon la terminologie privilégiée). En effet, le ratio de dépendance actifs/inactifs prévisible pour 2040 par exemple, n'est pas le même selon que l'on compte comme inactifs à charge les seules personnes âgées ou que l'on y inclue de surcroît les handicapés, les femmes au foyer et les jeunes inactifs.

*Effectifs des différentes tranches d'âge selon le scénario de fécondité**



* Soit : 1,5 enfant par femme ; 1,8 enfant par femme ; 2,1 enfants par femme.

Source : INSEE.

Quelques chiffres doivent être rappelés :

- le graphique montre entre 2006 et 2040 une augmentation du poids relatif des personnes âgées, puis une stabilisation autour du niveau atteint ;

- en 2040, un Français sur trois aura plus de soixante ans ;

- en 2040, il y aura 7 retraités pour 10 actifs contre 4 pour 10 actuellement ;

- les personnes concernées sont déjà nées et ont aujourd’hui 20 ans.

Par ailleurs, l’espérance de vie devrait continuer à augmenter dans les prochaines décennies, à un rythme plus lent compte tenu des niveaux élevés atteints aujourd’hui. En 2040, l’espérance de vie à la naissance atteindrait près de 81 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes (contre respectivement 74,2 ans et 82,5 aujourd’hui). Ainsi, à âge légal de la retraite inchangé, les générations nées en 1970 pourraient tabler sur une durée théorique de leur retraite de 23 ans, soit plus du double de la durée passée en retraite par leurs aînés nés en 1910.

Le vieillissement de la population pose à notre société une autre question qui est celle de la perte d’autonomie d’une partie des personnes âgées ainsi que celle des personnes handicapées vieillissantes. Le rapport remis au Premier ministre par Mme Paulette Guinchard-Kunstler : *Vieillir en France- Enjeux et besoins d’une nouvelle orientation de la politique en direction des personnes en perte d’autonomie*, remémore, si besoin en était, quelques vérités à ce sujet. Le rapporteur rappelle qu’il a toujours été favorable, au sein de notre sécurité sociale, à la création d’une branche assurant, par le biais d’une véritable prestation dépendance, le cinquième risque, seule mesure à même de faire face à ces problèmes.

Le rapport annexé au présent projet annonce une réforme tendant à améliorer le fonctionnement de la prestation spécifique de dépendance (PSD) et, notamment, à limiter les inégalités de traitement entre départements. Cette intention est louable. On est cependant en droit de se demander pourquoi le Gouvernement procède par raccommodages successifs au lieu d’entreprendre les urgentes réformes de fond attendues de longue date par tous les acteurs concernés ; à cet égard, on rappelle l’existence d’un « document de travail » relatif à la réforme de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales qui a fait l’objet d’une large consultation dont la concrétisation est toujours reportée.

C. DES DECISIONS INCONTOURNABLES

En retenant l’hypothèse médiane du rapport d’un taux de chômage à 6% à l’horizon 2040, d’une évolution de la productivité du travail équivalente à celle des 25 dernières années, soit 1,25% l’an et d’une croissance du salaire moyen réel, en brut, de 1,7% en rythme annuel moyen, on aboutit à un doublement du PIB en francs 1998 : 8 400 milliards de francs en 1998, le PIB atteint 18 000 milliards de francs 1998 en 2040.

En conservant comme référence pour les modalités de revalorisation des pensions l'indexation de celles-ci sur les prix, on constate, qu'en moyenne sur tous les régimes (y compris les régimes complémentaires), les retraites augmentent plus vite que l'inflation.

Les projections montrent que tous les régimes connaissent un creusement de leur déficit entre 2005 et 2040. Ce déficit est l'effet de la dégradation démographique. Dans tous les régimes, le rapport cotisants/retraités tombe jusqu'à une valeur proche de 1, parfois inférieure. Cette dégradation est particulièrement sensible dans les régimes « jeunes » : CNRACL, professions libérales. Certains régimes parviennent cependant à limiter l'évolution de leur déficit. D'abord ceux dont la démographie est déjà dégradée : SNCF, mines, marins, ORGANIC, CANCAVA, ouvriers de l'Etat, régimes agricoles. Ensuite, ceux où, sous l'empire de règles spécifiques, la pension moyenne progresse peu ou pas en francs constants : ARRCO et AGIRC à cause de la baisse du rendement, CNAPL avec l'indexation sur les prix de la pension forfaitaire. Dans les autres régimes, la dégradation démographique associée à la progression de la pension moyenne entraîne un fort accroissement des besoins de financement (cf. tableau figurant à la page suivante).

Globalement, les dépenses de retraite augmentent beaucoup d'ici 2040. Cette augmentation est particulièrement rapide entre 2005 et 2040, mais elle se poursuit au-delà. Dans la perspective macro-économique évoquée ci-dessus, les dépenses de retraite représentent 15,8 points de PIB en 2040 pour 12,1 en 1998.

Le besoin global de financement du système de retraite en 2040 est donc élevé dans tous les cas, il s'élève à 3,9 points du PIB. Des hypothèses favorables en termes d'emploi, et donc en termes de ressources pour les régimes de retraites, ne suffisent pas à compenser la hausse des dépenses.

Le rapport souligne également l'écart risquant de se creuser entre les régimes ayant engagé des réformes et les autres.

Les régimes des salariés du secteur privé sont en cours de réforme. Depuis 1993, dans le régime général, la durée de cotisation donnant droit au taux plein passe de 150 à 170 trimestres, et le calcul du salaire annuel moyen se fait sur un plus grand nombre d'années de 10 à l'origine jusqu'à 25 à partir de la génération 1948. Dans l'hypothèse où l'indexation des pensions sur les prix est maintenue, le taux de remplacement (rapport entre la retraite et le dernier salaire) baisse fortement entre aujourd'hui et 2040 pour un salarié du privé : pour une carrière au salaire moyen de l'ARRCO, le taux de remplacement du régime général passe de 50,6 % en 1996 à 41,2 % en 2040, et le taux de remplacement de l'ARRCO passe de 26,2 à 10,9%. La baisse du taux de remplacement est aussi significative pour les

professions libérales. Dans les régimes spéciaux, le mode de calcul de la pension en fonction du salaire liquidé et de la durée de service assure la stabilité du taux de remplacement moyen, à durée de carrière constante.

Rapport entre les effectifs de cotisants et les effectifs de droits directs

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS	1,7	1,1	0,8	1,2	0,9	1,3	0,9
Salariés agricoles	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
AGIRC	2,4	1,3	0,9	1,4	1,0	1,5	1,0
ARRCO	1,7	1,1	0,7	1,1	0,8	1,2	0,8
IRCANTEC	1,7	0,7	0,4	0,8	0,4	0,8	0,5
CNRACL	3,3	1,4	1,0	1,4	1,0	1,4	1,1
Fonctionnaires de l'état	1,9	1,1	0,9	1,1	0,9	1,2	1,0
Banque de France	1,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
CRPCEN	1,0	0,7	0,6	0,7	0,6	0,8	0,7
IEG	1,7	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1
Marins	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7
Mines	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ouvriers de l'Etat	1,0	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,8
RATP	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
SNCF	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
CANCAVA base	1,0	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5
CANCAVA complémentaire	1,2	0,6	0,5	0,7	0,5	0,7	0,5
Non-salariés agricoles	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
ORGANIC base	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
CNAVPL	3,6	1,5	1,1	1,5	1,1	1,6	1,2
CARCD	4,2	1,4	1,1	1,4	1,1	1,5	1,1
CARMF	5,0	1,6	1,3	1,6	1,3	1,6	1,3
CARPIMKO	7,9	1,7	0,9	1,7	0,9	1,8	1,0
CAVP	2,9	1,3	1,0	1,3	1,0	1,3	1,0

Source : CGP. Commissariat général au plan

* Notamment hors subvention d'équilibre de l'Etat, hors impôts et taxes affectés et hors transferts divers (par exemple l'AVPF pour la CNAVTS).

** Les résultats financiers ont été intégrés dans le compte de la Banque de France du fait de sa spécificité. En effet, le régime dispose d'un portefeuille important qui n'est pas utilisé comme une réserve.

*** Ces régimes disposent d'importantes réserves qui peuvent être utilisées en période de déséquilibre. En outre, certains de ces régimes prévoient d'adopter de nouvelles réformes (par exemple : baisse du rendement plus importante pour la CARPIMKO non prise en compte dans les soldes présentés).

Source : CGP.

A cet égard, le rapporteur estime qu'il n'est pas possible d'envisager de faire l'économie d'une révision du fonctionnement des régimes spéciaux et, particulièrement, du régime des fonctionnaires de l'Etat.

Dans une étude qu'elle lui a remise à sa demande, la Cour des comptes estime que, pour l'exercice 1999, la part des cotisations effectives dans le régime des fonctionnaires de l'Etat (cotisations salariales) est de

17,8% et celle de la subvention d'équilibre versée par l'Etat (et déguisée sous l'aimable euphémisme de « cotisations fictives ») est de 81,5%. Ainsi, à l'horizon 2020, le besoin de financement des régimes de retraite de la sphère publique (hors EDF-GDF) s'élève à 209 milliards de francs contre 167 pour le régime général.

Il serait donc malhonnête de faire croire aux fonctionnaires notamment, qu'une réforme est évitable ; sur ce point difficile le rapporteur a pu noter, au cours des auditions qu'il a menées pour établir le présent rapport, à quel point cette question risquait de « couper la France en deux ». En effet, certains organismes posent une telle réforme comme un préalable à tout réaménagement global du système de retraite français, alors que d'autres, qui comptent en leur sein des salariés des deux systèmes, soit observent un silence pudique, soit rejettent les conclusions du rapport Charpin et, de ce fait, ne traitent pas non plus la question.

Il appartient donc encore une fois au Gouvernement de prendre les mesures propres à ne léser personne tout en garantissant à tous l'égalité devant les retraites.

Le rapport Charpin envisage enfin un certain nombre de « pistes » de réforme sans pour autant suggérer un dispositif global.

La première est celle de l'allongement de la durée d'assurance donnant droit au taux plein, la réforme en cours dans le régime général porte progressivement cette durée à 160 trimestres. La réforme dans ce régime consisterait à poursuivre l'allongement jusqu'à 170 trimestres. Par ailleurs, le mécanisme actuel d'abattement pour départ anticipé serait remplacé par un mécanisme moins pénalisant, visant la neutralité actuarielle : chaque année d'anticipation se traduirait par un abattement de 4,8 % (au lieu de 10 % actuellement), auquel s'ajoute la baisse résultant d'une durée de cotisation plus courte.

Cette réforme serait étendue aux régimes spéciaux : introduction dans la formule d'un taux qui soit fonction de la durée de cotisation ou de l'âge, et application d'un abattement pour retraite anticipée. La mise en œuvre de cette réforme serait progressive, et la durée exigée pour le taux plein atteindrait 170 trimestres en 2019. Cette réforme tend à provoquer un décalage de l'âge de départ à la retraite, mais en jouant sur la durée de cotisation et non l'âge légal de la retraite, elle conserve un avantage aux personnes qui ont commencé à travailler tôt. Malgré la durée de cotisation plus longue, la durée de la retraite continuerait à croître avec les générations en raison de l'allongement de la vie, mais moins rapidement qu'auparavant. Cette réforme aurait un effet à long terme seulement, sous l'effet de l'allongement de la durée de la cotisation et du recul de l'entrée dans la vie active.

L'impact financier de la réforme a été étudié dans trois régimes : le régime général, le régime des fonctionnaires de l'Etat et la CNRACL. Par exemple, pour le régime général, le besoin de financement, en 2040, diminue de 3,8 points de cotisation, passant de 9,8 points avant réforme à 6 points après.

Par ailleurs, l'allongement de la durée de cotisation se traduit par une augmentation de la population active. En supposant que ces actifs supplémentaires s'ajoutent aux cotisants du régime général, les besoins de financement de ce régime sont réduits de deux points supplémentaires.

Une telle mesure serait de nature à garantir le niveau de vie des retraités par delà la « bosse démographique » attendue pour les années 2005-2030. Elle serait, par ailleurs adaptée à la durée prévisible moyenne de la vie à cet horizon et, enfin, pourrait prendre en compte les régimes spéciaux.

Impact de la réforme : besoins de financement des régimes de retraite en points de cotisation (à taux de cotisation inchangé, hors transferts de compensation)

		Scénario macro-économique 1		Scénario macro-économique 2		Variante « taux de chômage 3 % »	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
Régime général	avant réforme	- 5,5	- 11,2	- 4,3	- 9,8	- 3,3	- 8,6
	après réforme ⁽¹⁾	- 3,5	- 7,0	- 2,4	- 6,0	- 1,5	- 4,8
	après réforme ⁽²⁾	- 2,4	- 5,0	- 1,4	- 4,0	- 0,6	- 3,2
Régime des fonctionnaires civils de l'Etat (hors PTT)	avant réforme	- 23,0	- 40,0	- 21,5	- 32,0	- 19,0	- 29,0
	après réforme	- 11,0	- 25,0	- 10,0	- 19,0	- 8,0	- 17,0
CNRACL	avant réforme	- 17,0	- 29,0	- 17,0	- 29,0	- 14,0	- 26,0
	après réforme	- 5,3	- 17,0	- 5,3	- 17,0	- 3,5	- 14,0

(1) Sans intégration de cotisants supplémentaires.

(2) Avec intégration des cotisants supplémentaires.

Source : CGP.

Parmi les autres pistes, le rapport Charpin évoque l'emploi du fonds de réserve créé par la précédente loi de financement de la sécurité sociale et qui fera l'objet d'un développement ultérieur dans le présent rapport. Il envisage également la possibilité de l'élargissement de l'assiette des prélèvements sur les ménages. Par ailleurs, il étudie quelques

aménagements possibles, dont certains sont d'une grande ampleur dans leurs conséquences financières : la revalorisation des salaires portés au compte¹ selon la hausse du salaire moyen, le maintien du rendement dans les régimes complémentaires, le financement des avantages familiaux par la branche famille, l'élargissement des périodes de validation des périodes d'inactivité (sur les « périodes assimilées » cf. Rapport de la Cour des comptes 1999 pp. 376-384), la pénibilité du travail.

Sur ce point, le rapporteur estime qu'un geste doit être fait en direction des travailleurs handicapés et des travailleurs prématûrement usés par le travail. Aussi ce qui a été possible pour les victimes de l'amiante doit l'être pour ceux qui se trouvent placés dans des situations comparables et qui ont sacrifié leur santé au travail.

¹ *Cette expression désigne les salaires annuels utilisés pour calculer le salaire moyen annuel servant de base à la détermination du montant de la pension du futur retraité.*

II.– QUELLE POLITIQUE POUR LES RETRAITES ?

A. L'ATTENTISME DU GOUVERNEMENT

Les données de la question des retraites sont donc connues et de reste, elles l'étaient, quelle que soit son excellence, avant la parution du rapport Charpin. Aussi il serait périlleux de ne pas engager dès maintenant les réformes nécessaires. Au vu de l'ampleur des enjeux et du caractère d'urgence des mesures à prendre pour préserver notre système de retraite par répartition dont le rapporteur est persuadé qu'il est le meilleur d'entre tous, on est en droit de nourrir quelque inquiétude devant l'attitude du Gouvernement. En effet, les vertus de la méthode des trois « D » (Diagnostic, Dialogue, Décision) semblent atteindre leurs limites : le rapport Charpin a été élaboré en concertation avec les syndicats et organismes concernés, concertation ne valant pas accord puisque ceux-ci ont signifié leurs positions qui figurent d'ailleurs en annexe au document ; les désaccords sont donc connus.

Dans ces conditions, la teneur des quatre articles consacrés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 n'est pas probante. Il est à craindre que, paralysé par les prochaines échéances électorales, comme par son désir de ménager et la chèvre et le chou, le Gouvernement repousse la mise en œuvre des réformes nécessaires, non pas aux calendes grecques, mais, de façon plus prosaïque, aux alentours des lendemains d'élection présidentielle.

1. Les incertitudes du fonds de réserve

La précédente loi de financement de la sécurité sociale a porté création du fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse A l'époque, le rapport qualifiait de symbolique la somme de 2 milliards provenant de l'excédent du produit de la C3S qui constituait ce fonds.

Le rapporteur rappelle qu'il est favorable à la constitution d'un tel fonds à des fins de lissage de la hausse prévue des cotisations afin d'en éduire le rythme au cours de la période critique des années 2006-2030. Dans cette perspective, les réserves capitalisées peuvent être utilisées pour répartir le risque constitué par l'évolution démographique sur un nombre important de générations ; cela revient à considérer le financement et l'équilibre financier des régimes par répartition non plus dans un cadre annuel, mais sur une période pluridécennale.

En effet, un double écueil doit être évité : ne pas garantir aux générations du baby-boom le niveau de vie pour lequel elles cotisent actuellement et qui leur a été promis d'une part ; faire supporter aux classes creuses d'actifs la totalité de la charge du financement des retraites des générations nombreuses de retraités, courant par-là le risque de rompre la

solidarité intergénérationnelle, fondement de la répartition à laquelle nous sommes attachés, d'autre part.

Cependant, des doutes demeurent au sujet de l'abondement suffisant de ce fonds. D'après le rapport Charpin, 66 milliards de francs sont nécessaires dès 2006 et 480 le seront aux alentours de 2040 ; les mesures prises par le Gouvernement à ce jour ne satisfont pas à cet impératif de façon suffisante et pérenne.

Il faut répéter que la précédente loi de financement de la sécurité sociale n'a doté ce fonds que de 2 milliards au titre de la fraction prélevée sur la C3S.

La décomposition de la somme de 15 milliards annoncée récemment par la ministre de l'emploi et de la solidarité pour le « début de 2001 » mérite d'être étudiée : 2 milliards au titre de la C3S et probablement 3 à 4 de plus au titre de l'exercice 1999 ; les excédents de la CNAVTS dont la commission des comptes de la sécurité sociale estime qu'ils s'élèveront à 4,4 milliards pour 1999 et 6,5 milliards pour 2000 ; le produit de la première tranche de mutualisation des caisses d'épargne pour 4 milliards sur un total estimé entre 16 et 18 milliards à terme.

Le dernier élément de ce montage financier provient des sommes que le Gouvernement prévoit d'affecter en vertu de dispositions législatives. Ainsi, l'an passé, M. le ministre de l'économie des finances et de l'industrie indiquait devant la commission « qu'il était concevable qu'à partir de 2000 on puisse faire bénéficier le fonds de réserve de recettes de privatisation ». Cet abondement à la discrétion de l'exécutif n'apporte aucune garantie pour l'avenir, particulièrement dans un contexte où la dette de l'Etat s'élève à 3942 milliards de francs. De plus, un renversement de la conjoncture est toujours possible qui doit inciter à la prudence.

Il apparaît donc que le rôle dévolu au fonds de réserve implique, de façon articulée avec le dispositif général à mettre en œuvre pour combler le déficit prévisible des régimes de retraite, l'affectation de ressources supplémentaires, dont la montée en charge pourrait prendre un caractère progressif. Le caractère universel de la CSG lui donne vocation à constituer l'essentiel de ces ressources. Les projections effectuées par le FSV pour la commission Charpin faisant ressortir, à réglementation constante, des perspectives d'excédent du FSV, un choix à caractère politique se posera entre l'affectation de ces excédents à une extension des mesures de solidarité prises en charge par le fonds ou au fonds de réserve.

Par ailleurs, il y a lieu de s'étonner de voir qu'à ce jour, les textes réglementaires relatifs à la structure juridique et comptable du fonds ne sont pas connus. Un an a passé depuis la création du fonds. Le Gouvernement était-il si peu persuadé de l'utilité de celui-ci qu'il n'a pas jugé bon de prendre d'aussi évidentes mesures ?

Enfin, en ce qui concerne la compétence du fonds de réserve, celle-ci se limite pour l'heure aux régimes dits coordonnés, c'est-à-dire concernés par la loi de 1993. Or, au vu du caractère fiscal des ressources du FSV, on peut se demander s'il n'y a pas quelque inégalité à prélever l'excédent des ressources de ce fonds pour ne les redistribuer qu'à une seule fraction des contribuables qui l'alimentent.

Une autre forme de constitution de réserves, individuelles celles-ci, a été évoquée *supra*, dans le présent rapport : il s'agit de l'épargne salariale.

2. Les insuffisances de l'épargne salariale

Le rapporteur tient à marquer son attachement à ce dispositif qui doit venir compléter harmonieusement la constitution du fonds de réserve. Une condition sine qua non de l'extension de l'épargne retraite doit être une égalité de traitement pour tous.

L'épargne salariale est adossée à plusieurs régimes juridiques : la participation, qui résulte des ordonnances de 1959 et 1967 ; l'intéressement (ordonnances de 1959 et de 1986) ; des encouragements à l'épargne grâce aux plans d'épargne entreprise (PEE – ordonnance de 1986 qui offre un cadre unifié aux deux systèmes préexistants). L'encours des fonds communs de placement en entreprise (FCPE), où sont investies les sommes collectées par les PEE a atteint 238 milliards de francs au 30 juin 1998, soit une part limitée à 2 % mais croissante du patrimoine financier des ménages. Si les flux annuels restent modestes comparés à ceux d'autres produits comme l'assurance-vie qui draine annuellement plus de 450 milliards de francs par an, ils sont particulièrement dynamiques : 50 milliards de francs entre juin 1997 et juin 1998.

Si l'épargne salariale ne vise pas, à ce jour, spécifiquement la préparation de la retraite, son glissement vers cette fin s'opère en France de deux manières. D'une part, des entreprises reconvertissent des régimes supplémentaires défaillants en épargne salariale, d'autre part, le PEE est de plus en plus regardé comme un choix avantageux pour constituer une épargne longue. Dans cette perspective, puisque 45 % des salariés laissent les sommes immobilisées dans leurs PEE plus de cinq ans, des plans d'épargne entreprise à long terme (PEELT) ont vu le jour, appelés aussi PEE retraite et pratiqués par les entreprises désireuses d'encourager leurs salariés à effectuer des placements de longue durée.

L'épargne salariale apparaît ainsi, en raison de son potentiel de développement et des avantages qu'elle peut procurer, comme un élément majeur de la constitution de l'épargne-retraite.

En effet, peu de salariés disposent d'un régime de retraite supplémentaire d'entreprise, alors qu'ils sont un tiers à bénéficier de mécanismes de participation financière, alors considérés comme un mécanisme de revenu différé. Par ailleurs, cette épargne s'appuie sur le paritarisme et la négociation collective.

A ces raisons s'ajoutent les qualités propres de ce type d'épargne, particulièrement en ce qui concerne les PEE : la souplesse et l'attractivité, notamment imputable à la part des abondements pris en charge par les entreprises dans le cadre des plans épargne entreprise. En outre, l'encadrement fiscal de l'abondement motive fortement les salariés.

Certains économistes estiment que les mutations contemporaines du rapport salarial, impliquant une part croissante des revenus sous forme de complément de salaire, conduiront à une montée en puissance de l'épargne salariale, ce qui accroîtrait sa faculté à être un élément de l'épargne-retraite.

Au demeurant, de nombreux obstacles s'opposent encore au développement de l'épargne salariale comme support de l'épargne-retraite.

Premièrement, les instruments de participation financière sont partie intégrante des politiques salariales des entreprises, ce qui ne va pas sans inconvénients au regard de la planification régulière d'une épargne-retraite puisque les salariés ne peuvent affecter de façon autonome les sommes à épargner. Si la participation ou l'intéressement revêt un caractère routinier dans certaines firmes et entreprises cela est loin d'être le cas général et, ces formes de rémunération sont fragiles devant les renversements de la conjoncture.

Deuxièmement, si la participation financière a connu une forte progression en valeur ces dernières années (en partie grâce aux plus-values réalisées par les FCPE), il n'en reste pas moins que les effectifs concernés stagnent, que subsistent de très fortes disparités entre entreprises et secteurs d'activité et, au sein même du salariat, quant au montant des primes versées, en particulier en ce qui concerne les dispositifs volontaires tels que l'intéressement. De même, les montants en jeu sont eux-mêmes d'ampleur très inégale.

Troisièmement, et malgré la difficulté à cerner les montants moyens versés aux cadres, il faut noter que l'exonération de cotisations sociales sur l'épargne salariale constitue pour les régimes publics par répartition un manque à gagner (estimé à 32 milliards de francs pour 1995).

La question du contrôle et de la formalisation des règles de gestion se pose par ailleurs, particulièrement dans une perspective visant à faire des salariés des acteurs de leur épargne retraite et de son usage.

Enfin, la « portabilité » des droits des PEE souffre de plusieurs carences : un salarié, s'il quitte une entreprise, peut soit retirer les sommes versées sur le PEE et les plus-values, soit rester adhérent du PEE. Mais en cas de sortie du dispositif, il ne pourra retirer les sommes versées sur le PEE que dans la limite de 25 % du salaire brut annuel. S'il reste adhérent au PEE, il ne pourra plus qu'y apporter des versements volontaires non exonérés.

Dans les deux cas, fonds de réserve et épargne salariale, de nombreuses interrogations demeurent donc qui doivent trouver réponse afin d'adapter les dispositifs à l'évolution de nos systèmes de retraite.

A cet égard, le rapporteur juge indispensable la mise en place du « comité de pilotage » suggéré par le rapport Charpin, dans les termes suivants : *« Les décisions que l'on peut prendre aujourd'hui s'appuient sur les éléments d'information actuellement disponibles. Ceux-ci sont bien sûr entachés d'incertitudes, or la retraite est un contrat sur l'avenir. Ceci nécessite que l'on puisse en permanence prendre en compte les évolutions et ajuster les règles de telle sorte qu'aucune génération ne soit désavantagée. »*

La réforme devrait dès lors s'accompagner de la mise en place d'un dispositif de pilotage dont les objectifs seraient :

– de mettre à la disposition des assurés, des partenaires sociaux, des décideurs une information formalisée et régulière sur les systèmes de retraite : avec la publication de comptes précisément identifiés pour tous les régimes ainsi que de leurs perspectives, remises à jour par exemple tous les trois ans ;

- de s'assurer ainsi de la pertinence des choix faits par un suivi des effets de la réforme et leurs conditions de mise en œuvre ;
- de proposer des inflexions voire de nouvelles dispositions visant à assurer la pérennité du système à long terme.

Un tel dispositif de pilotage devra comprendre à la fois un volet technique, garantissant que les analyses et projections sont réalisées dans les meilleures conditions de compétence et d'objectivité, et un volet socio-politique, organisant le débat autour des analyses et projections des experts, et préparant les préconisations à transmettre aux autorités responsables »

B. L'ABSENCE DE MESURES NOUVELLES EN FAVEUR DES VEUVES CIVILES

En 1999, la situation des veuves civiles a tout à la fois progressé dans le domaine de l'allocation veuvage et régressé dans le domaine du cumul d'un avantage personnel avec la pension de réversion.

La précédente loi de financement de la sécurité sociale a amélioré le régime de l'allocation veuvage qui, depuis le 1^{er} mars 1999, est versée pendant deux ans seulement mais avec un montant non dégressif et plus élevé qu'auparavant. Il n'est pas inutile de rappeler que les bénéficiaires de cette allocation sont les veuves ou veufs d'un conjoint assuré au régime général ou au régime des salariés agricoles (pendant trois mois au moins au cours de l'année précédent le décès), âgés de moins de 55 ans, ayant un enfant à charge ou ayant élevé un enfant pendant 9 ans avant son seizième anniversaire.

Par ailleurs, la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions permet, depuis le 1^{er} mai 1999, le cumul de cette allocation avec des revenus d'activité. Des modalités différentes de cumul de l'allocation de veuvage avec des revenus d'activité s'appliquent selon que les intéressés débutent une activité ou une formation, ou selon qu'ils créent ou reprennent une entreprise. Ce dispositif, qui s'inspire de ceux mis en place pour les allocataires de minima sociaux (RMI, API, ASS, AI), comporte un mécanisme d'intérressement applicable pendant une durée maximale de 12 mois ; il vise à inciter les allocataires à reprendre une activité personnelle.

S'il est trop tôt pour faire un bilan de cette réforme de l'assurance veuvage qui paraît positive, il n'y a pas moins lieu de déplorer l'absence de revalorisation du plafond de ressources applicable à cette allocation. Par ailleurs, ces mesures améliorent certes les conditions de vie des veuves de

50 à 55 ans, très pénalisées par les difficultés de réinsertion professionnelle et le recul de l'âge d'attribution des retraites complémentaires mais elles ne font bénéficier les veuves de moins de 50 ans que d'un léger avantage.

En ce qui concerne la réversion, plusieurs difficultés demeurent :

- le nouveau régime de l'assurance veuvage conduit à une réduction de la base de calcul de la réversion du fait de l'augmentation du nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite complémentaire ainsi que du calcul moyen sur les 25 meilleurs trimestres années et non plus sur les 10. Ceci justifie d'autant plus une augmentation du taux de la réversion ;

- le maintien d'un plafond de cumul entre un avantage propre et un avantage de réversion ;
- le maintien de l'inclusion de la majoration pour enfant dans le montant du plafond de cumul entre un avantage propre et un avantage personnel. Alors que la Cour de cassation a, à plusieurs reprises, estimé que la majoration pour enfant (10 %), constituait « un avantage distinct de la pension elle-même », l'article 38-IV de la loi de financement pour 1999 a inclus cette majoration dans le calcul de la limite du cumul ;
- en cas de pluralité de réversion, l'administration persiste, en application des textes il est vrai, à ne tenir compte, pour la fixation du plafond et du montant de la réversion, que d'une fraction des avantages personnels, le plafond obtenu étant divisé par le nombre de réversions, le rapporteur persista à trouver cette pratique aberrante.

Au regard de la modicité de leur coût, il est surprenant de ne pas voir ces deux dernières demandes satisfaites.

C. PERSPECTIVES DU CINQUIEME RISQUE

A l'heure où la planète compte six milliards d'individus, il n'est pas inutile de mettre en perspective les évolutions démographiques prévisibles qui mettent en évidence un vieillissement de la population dans tous les pays européens tout d'abord, mais qui ne manquera pas de concerner, à plus ou moins long terme, les Etats-Unis.

Il va de soi que ce vieillissement de la population, qui atteint donc aussi nos partenaires les plus immédiats, cela dans un contexte de « globalisation » de l'économie, aura de sérieuses conséquences. L'évolution à la hausse de la demande en services sociaux et en soins ne manquera pas à l'avenir d'être une des majeures questions posées à nos sociétés.

Chacun s'accorde à dire aujourd'hui que la dépendance doit faire l'objet d'un traitement de fond. Or cette question participe de celle du vieillissement et cela particulièrement dans le domaine de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées vieillissantes.

Il apparaît donc que la réforme des systèmes de retraites doit être menée conjointement avec le redéploiement des moyens mis en œuvre dans le secteur dit social et médico-social qui prenait, en France, en charge en 1996, 644 148 personnes âgées hébergées et offrait, à la même période, 56 650 places de soins à domicile (chiffres provenant de la DREES).

Aujourd'hui, la population des handicapés vieillissants connaît de grandes difficultés de prise en charge. En effet ceux d'entre eux qui ont pu poursuivre une activité professionnelle en milieu ordinaire se voient souvent contraints de s'interrompre avant l'âge légal de la retraite à taux plein tandis que ceux qui travaillent dans les centres d'aide par le travail (CAT) ou dans les ateliers protégés se trouvent confrontés à l'absence de structures adaptées à leur situation.

Dans le rapport intitulé *vieillir en France*, remis en septembre dernier au Premier ministre, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, députée du Doubs, expose clairement la question des handicapés vieillissants. Le rapport relève que la situation des individus varie largement, au regard de la prise en charge, selon qu'ils ont plus ou moins de 60 ans. La prestation spécifique dépendance (PSD) n'est allouée qu'à partir de l'âge de 60 ans, alors que l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) était auparavant, versée sans condition d'âge, donc au-delà de 60 ans. Un mécanisme demeure pourtant, dit de droit d'option, qui permet de conserver l'ACTP de façon définitive si l'attribution a eu lieu avant 60 ans. En revanche, les personnes ayant commencé à percevoir l'ACTP avant la loi portant création de la PSD (janvier 1997) ne pourront continuer à percevoir cette première prestation que pour une période déterminée pour relever par la suite de la PSD.

La situation des handicapés vieillissants démontre la nécessité, par delà la nécessaire réforme de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociale et médico-sociales dont on ignore l'échéance, d'un système de prise en charge de la dépendance prenant pour critère la personne et le handicap plutôt que la date de naissance des individus.

Le rapport annexé au présent projet de loi de financement de la sécurité sociale détaille les projets du Gouvernement dans le domaine de la prise en compte de la dépendance ainsi que dans celui de la prise en charge et de l'intégration. Ce programme, qu'il serait d'autant plus fastidieux de répéter ici qu'il n'est pas chiffré, comporte indéniablement une batterie de

mesures que l'on ne peut qu'approuver.

La tentation de rester coi devant un tel parterre de bonnes résolutions pour l'an 2000 est grande et les bonnes intentions du Gouvernement ne font pas de doute. Cependant, et dans ces conditions, pourquoi ne pas inscrire à l'ordre du jour du Parlement la réforme de la loi de 1975 et, ensemble, celle de la PSD dans le courant du premier semestre de l'année 2000 ?

La proposition majeure du rapport de Mme Guinchard-Kunstler est la création de la prestation unique dépendance. Le rapporteur répète que la reconnaissance du cinquième risque, celui de la dépendance, concrétisée dans une prestation unique permettant l'individualisation de l'aide lui paraît constituer la meilleure solution.

Une objection peut être opposée à la création d'une branche dépendance au sein de notre sécurité sociale qui a trait à son coût. Elle ne saurait être éludée et met en évidence une double nécessité : d'une part celle d'une prise en compte de la dépendance au sein des systèmes de retraite ; d'autre part celle d'une réforme conjointe de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et de la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 dont il faut rappeler le titre : « tendant, dans l'attente du vote d'une loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance ».

En conclusion du présent rapport, le rapporteur souhaite exprimer sa relative perplexité devant l'attitude de l'exécutif. En effet, si le rapport de M. Jean-Michel Charpin constitue un document de qualité, il n'est pas faux de dire que la plupart des éléments qu'il contient étaient déjà connus et que, partant, le rendez-vous de l'an 2000 pour la réelle ouverture du chantier des retraites d'ores et déjà manqué.

Les mesures présentes dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 dans le domaine de la retraite ne font que reporter ce travail.

L'affectation de l'excèdent des comptes de la CNAVTS au fonds de réserve pour les retraites n'est pas de nature à lever l'hypothèque sur la pérennité et l'abondement suffisant de celui-ci.

La simple reconduction de la limitation du cumul emploi-retraite ne réduit, par définition, aucune des insuffisances de ce dispositifs.

Le report à une date ultérieure et indéfinie du choix de règles stables d'indexation appelle le même commentaire que la mesure

précédente, sachant que ces deux dernières sont les mêmes que les mesures adoptées en 1999.

Enfin, le rapporteur rappelle, son attachement à la prise en charge d'un cinquième risque dit de dépendance en formant le souhait que la création de cette nouvelle prestation soit partie d'un ensemble cohérent et conçu sur un mode organique en englobant de surcroît la retraite et l'équipement médico-social.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de **M. Denis Jacquat** sur l'assurance vieillesse au cours de sa réunion du mercredi 20 octobre 1999.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Yves Bur** a formulé les observations suivantes :

- L'accroissement du nombre des personnes âgées pose la question de leur statut et de leur rôle. Quelle place peuvent tenir dans la société des personnes retraitées à partir de 55 ou 60 ans et dont l'espérance de vie va jusqu'à 90 ou 95 ans ? Les retraités manifestant de plus en plus, ils ont découvert leur pouvoir de pression.

- Le fonds de réserve est toujours à l'état virtuel, ce qui conduit à s'interroger sur la portée des lois de financement.

- Il serait souhaitable d'établir une programmation pour la prise en charge des malades atteints de la maladie d'Alzheimer et des déments séniors, car l'importance numérique de ce problème n'est pas perçue et la France est, sur ce point, en retard par rapport à l'Allemagne.

- L'avenir de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est inquiétant et risque d'amener les élus locaux à prendre des mesures difficiles.

- La réforme de la tarification des établissements va entraîner pour les familles un surcoût parfois considérable, jusqu'à 2 000 francs par mois. Est-on sûr d'avoir pris la mesure de la diversité des situations ?

M. Jean Bardet a observé que, pour les retraites, il est beaucoup plus facile d'évaluer les besoins qu'en matière de santé. Il a regretté le faible contenu de ce projet de loi, le Gouvernement ayant reporté les décisions à l'année prochaine.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteur pour la famille, a abordé la situation des quatre millions de conjoints survivants. Alors que certaines demandes n'avaient jamais été prises en compte, des avancées sont actuellement enregistrées, en ce qui concerne les successions, dans le cadre du projet de réforme du droit de la famille. Elle a ensuite évoqué le problème des pluripensionnés, qui se trouvent pénalisés quand le conjoint décédé avait cotisé à plusieurs régimes.

M. Jean-Luc Préal a fait les remarques suivantes :

- Cette loi ne prépare pas l'avenir, face au double défi du financement des retraites et de la prise en compte de la dépendance.

- Il semble que le fonds de réserve n'a pas été effectivement créé et abondé.

- Il est regrettable que pour la revalorisation de 0,5 % des retraites au 1^{er} janvier, on prenne en compte seulement la hausse des prix et pas les loyers, d'autant qu'on peut s'interroger sur l'évolution du pouvoir d'achat réel des retraités, compte tenu de l'application de la CSG.

- Le projet de loi ne comporte aucune disposition sur les régimes spéciaux, à l'exception d'un article relatif aux géomètres.

- Les problèmes de la prestation spécifique dépendance, de la tarification des établissements ainsi que la situation des conjoints survivants restent non réglés.

M. François Goulard a posé des questions sur :

- l'estimation de la dotation nécessaire au fonds de réserve à compter de 2006 ;

- l'état des travaux gouvernementaux à propos de la retraite par capitalisation et sur l'appréciation du rapporteur à l'égard de l'amendement, voté par la commission des finances, abrogeant la loi de 1997, créant les plans d'épargne-retraite, dite « loi Thomas ».

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a fait les observations suivantes :

- La prestation spécifique dépendance ne pose pas seulement un problème de moyens financiers. C'est l'ensemble du dispositif qui est inadapté et manque de souplesse.

- Les risques d'entrée dans la dépendance ne sont pas seulement d'ordre médical mais tiennent aussi au niveau de ressources.

- Dès lors, la notion de cinquième risque n'est pas nécessairement pertinente et il vaudrait mieux concevoir un système de prestations légales regroupant l'ensemble des dispositifs.

- En matière de tarification, il est souhaitable qu'on prenne en considération le niveau en matière de soins.

- Des dispositions spécifiques aux démences séniles et à la maladie d'Alzheimer ne seraient pas appropriées.

- Le vieillissement de la population ne pose pas seulement les questions du financement des retraites et de la dépendance, mais aussi celle de la place des personnes âgées dans la société : à quoi sert-on quand on ne sert pas ?

M. Pascal Terrasse a fait les remarques suivantes :

- Il faut souligner que les crédits alloués au secteur médico-social sont en progression de 4,9 % ; leur enveloppe est augmentée de 44 milliards de francs. Cet accroissement des moyens financiers consacrés à ce domaine est sans précédent. Ce secteur recouvre entre autres les actions réalisées en direction des personnes âgées dépendantes notamment. On doit relever à cet égard la création pour l'année à venir de 2000 postes supplémentaires d'infirmiers à domicile. Il reste cependant à mener une réflexion en profondeur quant à la politique de tarification des journées et des prestations

offertes dans les maisons de retraite. Celle-ci apparaît largement incomprise aujourd’hui.

- Les données démographiques renforcent, dans l’ensemble des pays européens, l’acuité du problème des retraites. La réforme du système de retraite doit se concevoir dans la durée. On doit en effet se rappeler que les tentatives de réforme entamées en 1995 se sont soldées par un échec. La méthode qui a été retenue par le Gouvernement actuel s’appuie quant à elle sur trois étapes : le diagnostic – qui a été largement réalisé grâce au rapport présenté par M. Charpin – le dialogue avec les différents interlocuteurs et acteurs, enfin, une dernière phase de décision. Il faut espérer que cette question des retraites, qui a vocation à dépasser les clivages politiques traditionnels, trouvera des solutions adaptées prochainement.

- Le pouvoir d’achat des retraités a augmenté de 0,5 %, ce qui représente 2,6 milliards de francs en masse globale pour la branche vieillesse. Si le système mis en place par le Gouvernement d’Édouard Balladur en 1994 – système qui ne reposait que sur l’indice des prix – avait été maintenu, ce pouvoir d’achat n’aurait augmenté que de 0,3 %. S’il convient de se réjouir de ce que le pouvoir d’achat ait globalement augmenté dans ces proportions, il n’en demeure pas moins que le Gouvernement devrait être encore plus attentif à la revalorisation des revenus des retraités qui n’ont droit qu’au minimum vieillesse. Les efforts devraient être grandement accrus en direction de cette population.

- Le fonds de réserve mis en place l’année passée à l’occasion de l’examen du projet de loi de financement n’est pour l’heure doté que de 2 milliards de francs. Il est probable que cette enveloppe s’élèvera à 15 milliards de francs au cours de l’année prochaine, du fait d’un report des excédents du C3S. Mais un système de financement pérenne doit encore être stabilisé. Il convient d’ailleurs de sortir définitivement du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) le fonds de réserve qui, en l’état actuel, reste géré au sein du FSV.

- Il convient d’abroger les dispositions de la « loi Thomas », ce que M. Maxime Gremetz avait déjà proposé lors de l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

- La situation particulière des personnes pluripensionnées mérite une attention accrue. Un groupe de travail a été créé à ce sujet au sein du ministère de l’emploi et de la solidarité. Les problèmes liés aux droits de succession s’appliquant aux conjoints survivants doivent faire l’objet de mesures appropriées.

- Le système actuellement en vigueur pour la prestation spécifique dépendance (PSD) est largement susceptible d’améliorations. Il n’est pas

possible d'accepter que perdurent des disparités en termes de tarification entre les différents départements. Par ailleurs, le seuil de récupération pourrait opportunément être fixé à 500 000 francs.

En réponse aux intervenants, **M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a donné les éléments d'information suivants :

- Les crédits alloués au fonds de réserve restent notoirement insuffisants. Nombreux sont les observateurs qui s'attendaient à ce que ce fonds fasse l'objet d'un abondement conséquent dès l'examen du projet de loi de financement. Il est probable, compte tenu des échéances électorales à venir, que les premières mesures importantes en la matière ne pourront être prises qu'en 2003. Or le problème risque de se poser de manière accrue dès 2006. Il faudrait alors éviter d'avoir à augmenter les taux de cotisations, et parallèlement, de diminuer la qualité des prestations.

- S'agissant de la démence sénile, la commission a créé en son sein une mission d'information sur sa prise en charge dans quelques pays européens qui a rendu son rapport récemment. Il est certain que c'est au niveau local que de nombreux efforts doivent se concentrer afin de mieux prendre en compte cette réalité dans notre pays.

- En matière de tarification, il est envisagé de faire payer par certaines personnes âgées souffrant de dépendance dont les familles disposent de ressources financières suffisantes une partie des prestations correspondantes. Ce type de mesures risque de causer des désagréments importants pour les familles concernées.

- La caisse de retraite des collectivités locales (CNRACL) bénéficie pour l'heure d'une situation favorable : elle compte plus d'actifs que de retraités ; mais dans quelques années, un grand nombre de fonctionnaires – ceux qui font partie du « papy-boom » – vont atteindre l'âge de la retraite. Les difficultés vont donc apparaître à terme.

- Un certain manque de courage politique a empêché divers gouvernements de traiter en profondeur la question des conjoints survivants.

- Dans le rapport annuel de la Cour des comptes, figurent des développements intéressants sur les problèmes relatifs aux personnes polypensionnées. Cette question mérite de faire l'objet d'une attention particulière.

- En ce qui concerne le pouvoir d'achat des retraités, il est clair qu'il a globalement tendance à baisser. On note en effet un décrochage de ce pouvoir d'achat par rapport au reste de la population, ce qui représente une

conséquence de la loi de 1993. En outre, il faut relever que la baisse du taux de remplacement va probablement s'accentuer.

- Il serait opportun d'abroger la « loi Thomas » à propos de laquelle il faut noter qu'aucun décret d'application n'a jamais été pris. Il faut admettre qu'elle pouvait avoir un effet négatif sur les rentrées de cotisations sociales. Reste que pour le troisième étage du système des retraites, aucun système alternatif sérieux n'est aujourd'hui proposé. Or il apparaît indispensable de développer des formes d'épargne pour la retraite, notamment dans l'hypothèse où le fonds de réserve ne serait pas suffisamment abondé. Avant d'abroger la « loi Thomas » il faut mettre en place une solution de rechange.

- Il faut déplorer que certains départements n'aient en général dépensé aucun crédit, ou même aient choisi d'en économiser, en matière de prestation spécifique de dépendance. Si aucune modification n'intervient dans l'agencement du système actuel, il est certain que les disparités entre les départements vont persister, voire s'accentuer. Il faut à cet égard se reporter aux solutions préconisées dans le rapport de Mme Guinchard-Kunstler déjà cité relativement à la création d'une prestation unique et égale pour tous.

- Le problème des personnes handicapées vieillissantes n'est aujourd'hui pas pris en compte de manière satisfaisante.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES A LA VIEILLESSE

Section 2

Branche vieillesse

Article 10

(articles L. 251-6-1 nouveau et L. 135-6 du code de la sécurité sociale)

Abondement du fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse

Cet article prévoit l'affectation à la seconde section du fonds de solidarité vieillesse (FSV) des excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

L'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a créé au sein du fonds de solidarité vieillesse, un fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse des salariés et des commerçants et artisans destiné à faire face au choc démographique lié au départ en retraite des enfants du « baby-boom ». Le champ d'intervention de ce fonds est limité aux régimes concernés par la réforme de 1993, c'est-à-dire le régime général, le régime de base des salariés agricoles, l'ORGANIC et la CANCAVA.

Cet article prévoyait en outre l'alimentation du fonds de réserve par une fraction fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, du solde du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) après affectation, conformément à l'article L. 651-2 du code de la sécurité sociale, du produit de cette contribution au régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des professions indépendantes (artisanales, industrielles et commerciales, libérales et agricoles) au prorata et dans la limite de leurs déficits comptables. Selon les prévisions annexées au projet de la loi de financement pour 1999, sur les 5,6 milliards de francs de C3S que percevrait le FSV au titre de l'année 1999, 2 milliards seraient versés au fonds de réserve.

La loi prévoyait enfin que le fonds serait abondé par tout ou partie des excédents de la première de la première section du FSV, dans des conditions fixés par des arrêtés des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget ainsi que par « *toute ressource qui lui serait affectée en vertu de dispositions législatives* ».

Soucieux de garantir au fonds de réserve une troisième source d'abondement pérenne, le Gouvernement a décidé d'y affecter le résultat excédentaire de la CNAVTS. La cohérence de la mesure réside dans ce que cette caisse, d'après la commission des comptes de la sécurité sociale, connaît un solde excédentaire de ses comptes en 1999 (4,4 milliards prévus) ainsi qu'en 2000 (6,5 milliards prévus). Le solde correspondant à l'exercice 1999 affecté par la présente loi s'agrège ainsi aux 15 milliards annoncés par la ministre de l'emploi et de la solidarité devant constituer le fonds au début de l'année 2001.

Le I du présent article insère, dans la section II du chapitre premier du titre cinquième du livre II du code de la sécurité sociale un article L. 251-6-1 nouveau déterminant l'affectation des excédents de la CNAVTS au fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse.

Le 1° de cet article prévoit l'affectation du résultat excédentaire de l'exercice, qui a été clos le premier juillet 1999 par le conseil d'administration de la caisse pour l'exercice 1998, de chacun des fonds dont cette caisse a la gestion, à l'exception de celui du régime de retraite des agents de chemins de fer secondaires mentionnés à l'article L. 715-1.

Actuellement, l'excédent éventuel des comptes de la CNAVTS est affecté à la trésorerie globale du régime général et il y a lieu de rappeler que seule la CNAVTS peut être concernée par ce prélèvement puisque le champ d'intervention du fonds de réserve est limité aux régimes soumis à la réforme de 1993.

Quant à l'exclusion du régime de retraite des agents de chemins de fer secondaire du dispositif, celle-ci ne saurait surprendre puisque ce régime, bien que géré par la CNAVTS, est un régime spécial. N'étant pas bénéficiaire potentiel, il n'est donc pas soumis à contribution. Le premier alinéa l'article L. 715-1 du code de la sécurité sociale prévoit en effet que la CNAVTS assure la gestion du régime spécial institué par la loi du 22 juillet 1922 relative aux retraites des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général et des tramways dont les ressortissants ont été embauchés avant 1954. Les avantages de l'assurance vieillesse et de l'action sanitaire et sociale dont bénéficient dans ce cadre les intéressés sont servis par la CNAVTS, les opérations résultant de ce dispositif font l'objet d'un compte distinct et relèvent d'un fonds spécial devant être équilibré en recettes et en dépenses. Le troisième alinéa de l'article L. 715-1 et l'article D. 715-1 déterminent l'origine et la nature des recettes et des dépenses de ce fonds.

Le 2° de cet article prévoit que, le cas échéant, en cours d'exercice, est affecté par la caisse, 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 de ce même exercice, c'est-à-dire celle qui se tient au mois de septembre.

Cette deuxième mesure vise à permettre un meilleur abondement du fonds en lui laissant la possibilité de placer au plus tôt les sommes concernées ou de les utiliser à des fins d'ajustement de trésorerie, cette deuxième éventualité paraissant, au demeurant, peu probable au regard des montants que le fonds devra accumuler pour accomplir sa mission.

Le 2° de cet article précise que c'est un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget qui détermine les montants à verser ainsi que les dates de versement.

Le **II** du présent article est de simple coordination puisqu'il se borne à intégrer la mesure d'affectation de l'excédent annuel de la CNAVTS dans l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale créé par la précédente loi de financement et qui énumère les ressources du fonds.

Le **III** de cet article prévoit enfin la mise en application de ces mesures à compter de l'exercice 1999, c'est-à-dire le versement au fonds des excédents de la CNAVTS pour l'année 1999 dont la ministre de l'emploi et de la solidarité a annoncé qu'ils s'élèveraient à 4 milliards de francs.

Article 11

(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 2000, des avantages de 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.

Il faut rappeler que le coefficient de revalorisation est établi à partir du taux prévisionnel d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages, hors les prix du tabac, qui est prévu, pour l'année civile considérée, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances concernant ladite année. Le coefficient est calculé de telle sorte que, compte tenu du mode de paiement des pensions, l'évolution en moyenne annuelle des pensions, des rentes et des salaires corresponde à ce taux d'évolution des prix.

En outre, l'écart ainsi constaté entre les deux évolutions donne lieu, pour chaque assuré titulaire d'une pension ou d'une rente à la date du 1er janvier, à une compensation unique calculée au prorata du montant annuel des avantages de retraite versés au cours de l'année civile écoulée.

Cette évolution, pour l'année 2000, ressort à 0,9 %.

L'exposé des motifs précise :

« Toutefois, la base sur laquelle la revalorisation des pensions avait été effectuée en 1999, à savoir l'indice prévisionnel des prix pour 1999, s'est révélée supérieure de 0,7 point à l'indice tel qu'il est estimé actuellement (1,2 % au lieu de 0,5 %). Cela s'est traduit par un gain significatif de pouvoir d'achat des retraités en 1999 (0,7 point), qui s'ajoute au « coup de pouce » de 0,7 point qui avait été accordé au 1er janvier 1999 ».

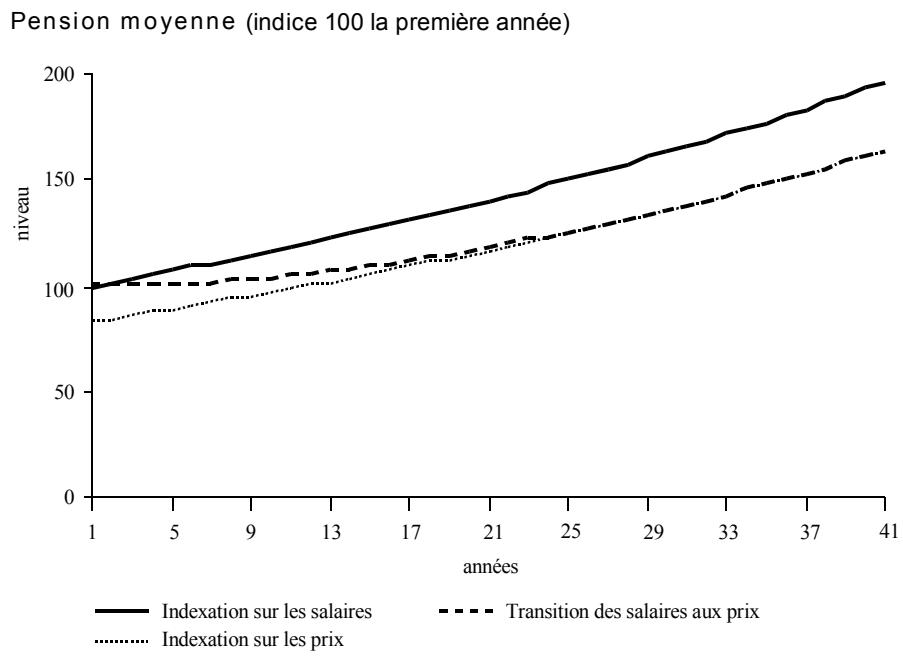
Aussi, le mécanisme de revalorisation des pensions sur les prix est de nouveau prorogé une année mais le Gouvernement donne à nouveau un « coup de pouce » en majorant de 0,3 point la revalorisation qui, contenue au strict maintien du pouvoir d'achat des retraités en 2000, s'élèverait à 0,2 %. Le taux de revalorisation atteindrait alors 0,5 % pour 2000.

L'indexation des salaires portés au compte participe des mesures prises dans le cadre de la réforme de 1993 qui, avec les accords de 1996, ont permis de préserver l'équilibre financier du régime général et des régimes

alignés. Cependant, ce mode d'indexation comporte, dans le contexte actuel, au moins deux inconvénients :

- le premier, signalé par M. Jean-Michel Charpin dans son rapport, réside en ce que le régime actuel d'indexation pour les régimes du secteur privé (sur les prix pour les salaires portés au compte du régime général, valeur d'achat du point indexée sur les salaires et valeur de liquidation du point indexée sur les prix à l'ARRCO et à l'AGIRC) tend à réduire d'une génération sur l'autre le taux de remplacement¹ ;

- le second est que l'écart entre les régimes, selon que les pensions sont indexées sur les prix ou sur les salaires, s'aggrave avec le temps, comme le montre le tableau ci-dessous.



Ces éléments indiquent que la mesure d'indexation sur les prix, mise en principe « à l'essai » depuis 1987, ne saurait être indéfiniment prorogée en l'état, pas plus qu'il n'est possible d'envisager le maintien à terme de la disparité entre les deux modes globaux d'indexation (salaires/prix).

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.

Article 12

Prorogation des dispositions limitant le cumul emploi-retraite

Cet article vise à proroger d'une année la validité des dispositions limitant le cumul entre un revenu d'activité et une pension de retraite, en repoussant au 31 décembre 2000 leur date limite d'application.

Le principe de la limitation du cumul emploi-retraite a été introduit dans les régimes de retraite de salariés et le régime des pensions civiles et militaires de retraite par l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982. Pour le régime général et celui des salariés agricoles, cette limitation est intervenue à l'occasion et en contrepartie de l'abaissement de 65 à 60 ans de l'âge de la retraite à taux plein.

Les règles ainsi définies ont ensuite été étendues, avec certaines adaptations rendues nécessaires par les spécificités des professions non salariées, aux régimes de retraites des professions artisanales, industrielles et commerciales et des non salariés de l'agriculture ainsi qu'au régime de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à mesure que ceux-ci mettaient en œuvre l'abaissement de l'âge de la retraite.

Le principe directeur de la législation relative au cumul emploi-retraite consiste à subordonner le service des pensions de vieillesse attribuées par les régimes soumis à cette législation à la rupture définitive de tout lien avec l'employeur, pour les activités salariées exercées en dernier lieu, et à la cessation définitive de l'activité, pour les activités non salariées exercées en dernier lieu.

La suppression par la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 de la contribution de solidarité qui était auparavant due en cas de reprise d'une activité rémunérée a affaibli la cohérence de la législation en cause.

Le règles existantes sont en effet loin de prohiber totalement le cumul, puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux retraites liquidées à partir de 60 ans - ce qui exclut nombre de retraités de la fonction publique et des régimes spéciaux - et qu'elles autorisent en tout état de cause la perception simultanée d'une pension de retraite entrant dans leur champ d'application avec, soit une activité salariée quelconque exercée chez un autre employeur ou une activité non salariée quelconque, en cas d'exercice en dernier lieu d'une activité salariée, soit une autre activité non salariée ou une activité salariée quelconque dans une autre entreprise, en cas d'exercice en dernier lieu d'une activité non salariée.

Ces règles sont plus rigoureuses pour les non salariés que pour les salariés, dans la mesure où il paraît plus facile à un salarié de trouver du

travail dans une autre entreprise du même secteur qu'à un non salarié de changer d'activité.

Par ailleurs, la compréhension du dispositif réglementant le cumul est rendue plus complexe par l'existence de nombreuses dérogations de portée générale ou particulières introduites dès l'origine ou ultérieurement par le législateur¹.

Il convient de rappeler que la législation limitant les possibilités de cumul emploi-retraite a toujours eu un caractère provisoire. Fixée à l'origine au 31 décembre 1990, sa date limite d'application a été régulièrement repoussée depuis 1991, la mesure acquérant ainsi la qualité de « provisoire permanent ».

L'article 12 propose de repousser au 31 décembre 2000 la date fixée pour l'expiration du dispositif régissant le cumul emploi-retraite. Les explications d'un tel choix données par l'exposé des motifs sont loin d'être convaincantes.

En effet, il est d'abord indiqué que ce dispositif « *ne saurait être supprimé dans le contexte actuel du marché de l'emploi* », étant en outre précisé qu'une telle suppression « *ne manquerait pas d'avoir un impact sur le chômage, et, partant, sur les comptes de l'UNEDIC et de l'Etat* » et « *entraînerait également des dépenses importantes pour la branche vieillesse* ».

L'exposé des motifs poursuit : « *Un aménagement éventuel des règles actuelles nécessite une réflexion approfondie. Une mission en ce sens a été confiée à Monsieur Dominique BALMARY, Conseiller d'Etat, le 30 juillet 1999, par la ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de décentralisation et le secrétaire d'Etat au budget* ».

Si le rapporteur ne peut que saluer l'agréable perspective de la lecture d'un nouveau rapport sur ce sujet, il n'en rappelle pas moins que le cumul emploi-retraite a déjà fait l'objet d'un rapport très complet élaboré en 1993 par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) à la demande de M. Jean-Louis Bianco, ministre chargé de la sécurité sociale. Ce

¹ Ces dérogations s'appliquent aux catégories suivantes : personnes exerçant des activités artistiques littéraires ou scientifiques et assimilées ou participant à des activités juridictionnelles, consultatives ou délibératives (loi du 31 mai 1983) ; bénéficiaires de la préretraite progressive (loi du 5 janvier 1988) ; personnes exerçant, pendant une durée limitée, une activité rémunérée dans l'entreprise industrielle ou commerciale qu'elles ont préalablement transmise à autrui (loi du 31 décembre 1991) ; pluriactifs poursuivant leurs activités non salariées (lois du 27 janvier 1987 et du 11 février 1995) ; non salariés agricoles mettant en valeur une parcelle de subsistance (loi du 6 janvier 1986) ; chefs d'exploitation se trouvant dans l'impossibilité de céder leur exploitation (lois du 6 janvier 1986 et du 30 décembre 1988).

rapport concluait à la très faible efficience du cumul emploi-retraite sur la situation de l'emploi.

Par ailleurs, le rapport *L'avenir de nos retraites*, de M. Jean-Michel Charpin traite en annexe cette question. Il relève que « *les estimations actuelles du nombre de cumulants laissent à penser que l'impact sur l'emploi du cumul entre pension et activité serait assez limité. Avec le dispositif actuel, le SESI estime le nombre de retraités cumulant un emploi et une retraite à environ 280 000 (180 000 salariés et 100 000 non salariés). 4 cumulants sur 10 ont moins de 60 ans*

 ».

Après avoir souligné que la refonte de la législation sur le cumul emploi-retraite devait être envisagée au regard des évolutions socio-économiques constatées, le rapport souligne que s'il n'est pas souhaitable d'autoriser le cumul sans restriction, « *à l'inverse, dans la mesure où le cumul après 60 ans est essentiellement le fait de cadres et de professions indépendantes, une interdiction renforcée du cumul pénaliserait la transmission du savoir-faire et des entreprises familiales*

 ».

Enfin, la soif de rapports de l'exécutif paraissant inextinguible, il faut citer le rapport rendu par M. Dominique Taddeï, au Conseil d'analyse économique qui n'est pas sans contenir lui-même de judicieuses suggestions dans le domaine de la fin d'activité, notamment celles concernant la préretraite choisie progressive et la retraite choisie progressive.

Faute de voir se développer une action politique concrète, le rapporteur veut former ici le souhait, qu'après le temps des rapports, viendra celui des bonnes décisions.

Article 13

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 (CIPAV)

Cet article vise à autoriser par voie législative un transfert de compensation financière de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) vers la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV), permettant ainsi à celle-ci d'accueillir en son sein la section professionnelle des géomètres et experts agricoles et fonciers (CARGE) qui connaît un grave déséquilibre démographique.

La section professionnelle des géomètres et des experts agricoles et fonciers (CARGE) est une petite caisse de retraite complémentaire créée par décret du 27 avril 1962 en application de l'article L. 644-1 du code de la sécurité sociale et relevant de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales ; elle compte 1 700 cotisants.

Cette caisse se trouve confrontée depuis le début des années 1990 à une dégradation de son rapport démographique et la survivance de son régime complémentaire se voit donc menacée à court terme.

En conséquence, il a été décidé d'intégrer la CARGE, au 1^{er} janvier 2000, à une autre caisse relevant, elle aussi, de l'organisation autonome des professions libérales dont la situation financière est solide et le rapport démographique équilibré : la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) qui compte 63 000 cotisants.

Comme le souligne l'exposé des motifs, malgré les efforts acceptés par les ressortissants des deux caisses concernées, cette intégration n'aurait pu être entièrement financée, sans recours à la solidarité des autres professions libérales. Ces dernières ont donc consenti à une participation du fonds de réserve et de compensation de la CNAVPL prévu à l'article R. 642-4 du code de la sécurité sociale.

Le montant de cette participation sera décidé par le conseil d'administration de la CNAVPL, il ne pourra excéder le tiers des réserves qui, d'après l'exposé des motifs, s'élève à 400 millions au 31 septembre 1999.

La nécessité de l'intervention d'une mesure à caractère législatif pour rendre possible ce transfert de compensation entre la CNAVPL et la CIPAV provient de ce que, dans la branche vieillesse, la loi ne prévoit que trois formes de compensation démographique entre régimes. Il y a lieu de rappeler brièvement ces trois formes.

- La compensation relevant de la commission instituée par l'article 2 de la loi du 24 décembre 1974.

Les flux de compensation, justifiés par les écarts entre les rapports démographiques des régimes n'ont pas pour objectif d'équilibrer les régimes qui en sont bénéficiaires, en cela ils se distinguent du mécanisme de la prise en charge de soldes bénéficiaires. En effet, les charges qu'ils supportent ne sont que partiellement compensées. L'application des mécanismes de compensation ne permet pas davantage la prise en compte des dépenses réelles. Ce sont des charges compensables qui sont déterminées puisque l'objectif est d'éviter que les régimes débiteurs ne supportent des dépenses induites par la réglementation, parfois plus favorable, des régimes créanciers.

- En ce qui concerne la compensation généralisée des risques vieillesse et maladie, elle concerne les régimes de salariés considérés comme un bloc et les régimes de non salariés.

Il s'agit de déterminer la situation des différents régimes si on leur appliquait les caractéristiques d'un régime fictif qui servirait une prestation dite de référence : dans ces conditions de fonctionnement, les régimes excédentaires seront débiteurs à la compensation et les régimes déficitaires, créanciers.

En vieillesse, le dispositif comporte deux étapes :

- une compensation entre régimes de salariés, où les capacités contributives des régimes sont prises en compte puisque les cotisations du régime fictif sont assises sur les masses salariales. La prestation de référence est la pension moyenne servie aux salariés agricoles, dont le montant est le plus modeste de toutes les pensions servies ;
- une compensation entre les régimes de salariés et les régimes de non salariés. Celle-ci repose, là encore, sur l'application d'un régime fictif, mais la cotisation est uniforme par cotisant et non proportionnelle aux masses salariales. Le bloc des salariés étant globalement débiteur, la répartition de cette charge entre les régimes de salariés s'opère ensuite au prorata de leur masse salariale plafonnée. À compter de 1998, comme cela avait été le cas pour les exercices 1992 à 1994, la prestation de référence retenue est la pension moyenne servie aux industriels et commerçants du fait que cette pension est la plus basse. Hormis la période précitée, la prestation de référence était, jusqu'en 1997, celle servie par le régime des exploitants agricoles. Suite à l'arbitrage ministériel, cette prestation de référence inclut des

sommes (majoration pour enfant à charge) déjà prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse. Ceci a pour conséquence de rembourser quasiment deux fois cette dépense au régime des exploitants agricoles.

- Compensations relevant de la loi de finances pour 1986.

Les mécanismes de la compensation spécifique institués par cette loi ne s'appliquent qu'aux régimes spéciaux de salariés. Les transferts sont d'abord définis après application du régime fictif, pour lequel la prestation de référence est la prestation moyenne servie à l'ensemble cumulé des pensionnés de droit direct âgés d'au moins 60 ans et des pensionnés de droit dérivé. Les montant des transferts ne sont retenus qu'à hauteur de 38 %. Les contributeurs sont essentiellement le régime des collectivités locales (CNRACL) et le régime des fonctionnaires.

La compensation financière entre régimes de base de sécurité sociale est bien l'enfant terrible de l'histoire des retraites en France. Le rêve du législateur de 1945 d'un régime unique et cohérent ne s'est jamais réalisé, ce qui permet à la Cour des comptes d'évoquer, dans son rapport 1998 sur la sécurité sociale "*l'éclatement de notre système de retraite*". Cet état de fait a aboutit à la multiplication des régimes, des règles et des mécanismes dont la complexité vertigineuse n'a pu que conduire les gestionnaires et exécutifs successifs à des mesures de bricolage et, bien trop souvent une navigation à vue ne pouvant déboucher sur de larges perspectives.

Ceci démontre encore, si besoin en était, la nécessité et l'urgence d'une réforme de l'ensemble de notre système de retraite par répartition.

Le 10 octobre 1974, M. Alloncle, rapporteur du projet devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale remarquait : «*le système proposé pourrait apparaître trop complexe et trop sujet à contestation, s'il devait être définitif. Mais il est conçu, en réalité, pour évoluer parallèlement à l'harmonisation des régimes obligatoires de sécurité sociale prévue à l'article premier du projet de loi. Or l'harmonisation des régimes sociaux, à laquelle il ouvre la voie, permettre de perfectionner les mécanismes prévus*

Voici donc encore une mesure à caractère provisoire dont la pérennisation tend à l'élever à la qualité de « provisoire durable ».

ANNEXE

Liste des personnalités et organismes entendus par le rapporteur :

M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général du Plan
Syndicat Sud Fondation Copernic
Union profession artisanale (UPA)
Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Union nationale des professions libérales (UNAPL)
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC)
Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)
CFDT
CFTC
CGC
CGPME
CGT
CGT-FO
FEN-UNSA
FEN
UNSA
FAVEC

N°1876. - RAPPORT *au nom de la commission des affaires culturelles* sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 1835) ; Denis JACQUAT, Tome III : assurance vieillesse.