



N° 330

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2002.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI de **financement de la sécurité sociale pour 2003** (n° 250),

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE | 7 |
| I.- LA SITUATION DES RETRAITES | 12 |
| A. DONNEES CHIFFREES | 12 |
| 1. La part des personnes âgées et retraitées dans la population française 12 | |
| 2. Age de départ en retraite et répartition par régimes | 14 |
| B. REVENUS ET NIVEAU DE VIE DES RETRAITES | 17 |
| 1. Des situations très variables entre catégories de retraités | 17 |
| 2. Des situations défavorables demeurent qui auraient dû trouver leur solution | 22 |
| II.- LES PERSPECTIVES ET LES ECUEILS DU FINANCEMENT | 27 |
| A. DEUX MODES DE FINANCEMENT D'APPOINT | 27 |
| 1. Le fonds de réserve pour les retraites (FRR)..... | 27 |
| 2. Epargne salariale et capitalisation | 29 |
| B. DEUX SITUATIONS EXEMPLAIRES : l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et l'Arrco (AGFF), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) | 32 |
| 1. De l'ASF a l'AGFF ou les tribulations du paritarisme..... | 32 |
| 2. L'allocation personnalisée d'autonomie : une prestation à la recherche de son financement ? | 37 |
| EXAMEN DU RAPPORT DE LA COMMISSION | 41 |
| ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE | 43 |
| TITRE IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE | 43 |
| <i>Section 3 : Branche vieillesse</i> | 43 |
| <i>Article 43 (article L. 351-11 du code de la sécurité sociale):</i> Revalorisation des retraites du régime général et des avantages alignés sur l'évolution prévisionnelle des prix | 43 |
| <i>Article 44 :</i> Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2003..... | 45 |

INTRODUCTION

Le rapporteur tient à saluer l'aube qui se lève sur une nouvelle législature porteuse d'espoir. En effet, après cinq années de stagnation dont l'unique richesse dans le domaine de la retraite fut la production de rapports, la réforme est annoncée pour la fin du premier semestre prochain.

Le bilan de la précédente loi de financement de la sécurité sociale se limite à trois mesures ponctuelles qui, sans toucher à la question de fond de l'avenir des retraites, ne sont pas sans donner quelque satisfaction puisqu'elles réparent des injustices. Il s'agit de la validation, sans condition préalable, des périodes de service national (décret d'application hélas toujours non paru), de la majoration de la durée d'assurance pour enfant (décret d'application également non publié) et de la modification de la clef de répartition du produit du prélèvement de 2 % sur le patrimoine et les placements au profit de l'anémique Fonds de réserve pour les retraites.

Dans un domaine connexe, l'entrée en vigueur de la loi portant création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) mériterait d'être saluée si la majorité précédente avait fait le choix d'un financement durable par le truchement de la création d'un cinquième risque de la sécurité sociale que le rapporteur n'a cessé d'appeler de ses vœux.

En effet, si la réforme de notre système de retraite demeure une nécessité, le vieillissement de la population ne manquera pas de poser la question de son coût pour la société, cela en termes sanitaires comme sociaux. Il s'agit d'un défi à venir dont l'ampleur n'est probablement pas mesurée à ce jour.

Le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 est, comme l'a indiqué le ministre, un texte de transition. Aussi, s'agissant de la branche vieillesse, seules deux mesures – positives – apparaissent :

- la poursuite de la prise en charge par la branche famille des majorations de pension servies aux parents de trois enfants et plus ;
- la revalorisation de 1,5 % des avantages de vieillesse du régime général.

Le présent rapport se limite donc à évoquer la situation des retraités dans la France d'aujourd'hui à travers des thèmes tels : la part des personnes âgées dans la population ; l'âge effectif de départ en retraite ; le revenu des retraités et les inégalités générées par des différences de situation.

Le rapporteur a encore voulu évoquer des catégories dont la condition aurait déjà dû être améliorée. Trois sujets relatifs au financement de la retraite et du vieillissement sont évoqués à travers la situation du Fonds de réserve pour les retraites, la comparaison entre les fonds de capitalisation et l'épargne salariale et le financement de l'APA.

Enfin, et pour montrer à quel point l'exécutif doit avoir un rôle majeur en matière de propositions, les récentes tribulations des négociations entre partenaires sociaux au sujet des régimes de retraite complémentaires Agirc et Arrco sont retracées.

LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE

La caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

Selon les travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale, la branche vieillesse continue d'engranger des excédents pour les années 2001 et 2002.

- Pour 2001, l'excédent d'1,5 milliards d'euros est le fait du dynamisme des rentrées de cotisations sociales. La CNAVTS bénéficie en outre d'un contexte démographique favorable puisque les nouveaux retraités correspondent aux classes creuses nées pendant la seconde guerre mondiale.

- Pour 2002, la CNAVTS reste excédentaire avec un résultat net d'1,7 milliards d'euros. La progression des produits serait de 3,7 % en 2002, les cotisations seraient en augmentation de 2 % à la suite d'une moindre croissance de la masse salariale par rapport aux prévisions du mois de juillet (+ 3,7 % contre + 3,9 %).

La progression des charges serait de 3,6 % ; les prestations légales augmenteraient de 4,3 % en 2002, rythme comparable à celui de 2001 compte tenu d'une revalorisation identique de 2,2 % et de la poursuite de la tendance des effets volume (+ 2 %). Cette tendance reflétant la situation démographique marquée par le départ en retraite des classes creuses nées pendant le second conflit mondial devrait se poursuivre jusqu'en 2005.

Résultats de la branche vieillesse

En million d'euros

| CNAVTS-Vieillesse | 2000 | % | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % |
|---------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| Charges recalculées | 63 050,2 | 2,5 % | 65 669,2 | 4,2 % | 68 037,5 | 3,6 % | 71 215,4 | 4,7 % |
| Produits recalculés | 63 557,9 | 2,1 % | 67 187,6 | 5,7 % | 69 690,5 | 3,7 % | 72 767,9 | 4,4 % |
| Résultat net | 507,7 | | 1 518,3 | | 1 652,9 | | 1 552,5 | |

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale

- Pour l'année 2003, la branche vieillesse du régime général devrait voir son excédent décroître légèrement (1,6 milliards d'euros). Les produits recalculés progresseraient plus vite qu'en 2002 avec une évolution de 4,4 % mais les charges recalculées augmenteraient encore plus vite (+ 4,7 %).

Les cotisations des actifs augmenteraient de 4,8 % et les prises en charge de cotisations (Etat et FOREC confondues) seraient en hausse de 3,2 %. Ces prévisions de cotisations sont basées sur une hypothèse de masse salariale de 4,1 % en 2003.

L'ensemble des cotisations sociales et des prises en charge d'exonération par l'Etat et par le FOREC augmenterait de 4,6 %.

Les transferts en provenance du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) progresseraient de 2,9 % en 2003, à la suite notamment de l'augmentation des prises en charge de l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale (allocation spéciale) et des majorations pour enfants. Par ailleurs, une hypothèse de légère baisse du chômage est retenue pour 2003.

Du côté des charges, les prestations légales croîtraient de 3,7 % en 2003 compte tenu d'un effet volume de 2,2 % et d'une revalorisation de 1,5 %, soit le niveau de l'inflation (prix hors tabac) anticipé pour 2003.

Les transferts versés aux autres organismes seraient en forte hausse (+ 18,7 %). Cette croissance est surtout due aux modifications des règles de calcul de la compensation généralisée qui consistent désormais à prendre en compte dans le calcul les chômeurs pris en charge par le FSV comme actifs cotisants. Toujours d'après la Commission des comptes de la sécurité sociale, ce changement de méthode de calcul rend homogène le champ des effectifs de cotisants retenus pour les prises en charge de cotisations par le FSV et pour le calcul des compensations. En effet, le FSV prend en charge le paiement des cotisations des chômeurs sur une base forfaitaire qui donne lieu à des transferts de cotisations vers la CNAVTS de l'ordre de 6 milliards d'euros en 2002 et 2003.

La prise en charge des déficits des régimes intégrés diminuerait de 2 %. En revanche, les versements aux régimes spéciaux liés aux règles de coordination entre les régimes de retraite sont en hausse de 2 %.

Le rapporteur observe que l'exécutif, au cours de l'été dernier, a modifié le mode de calcul de la compensation sans consultation des caisses concernées. Cette opération se traduit, pour la CNAVTS, par une augmentation de charge de 830 millions d'euros, dans la mesure où l'excédent de la caisse est ainsi diminué, le Fonds de réserve pour les retraites se voit mécaniquement pénalisé.

Au demeurant, cette modification consiste à être le plus proche possible de la situation démographique et financière réelle des régimes.

De fait, il s'agit de prendre en compte les prestations du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui rembourse aux régimes d'assurance vieillesse les avantages « non contributifs », dans le mode de calcul. En effet, lorsque ce fonds a été créé par la loi de 1993, il n'y a pas eu de modification des transferts de compensation.

Plus précisément, la modification proposée vise à :

- Rapprocher les charges réelles des régimes pour appréhender leur capacité contributive : ceci conduit à déduire les prestations financées par le FSV (majorations pour enfants) des prestations à la charge des régimes, ce qui a pour effet de diminuer les prestations de référence. Aujourd'hui, les régimes créditeurs de la compensation voient augmenter leur transfert en faveur des régimes bénéficiaires, alors que ce surcroît de prestation est pris en charge par le FSV. Ceci revient en fait à une double prise en charge de ces prestations : une fois par le FSV, une fois au travers des mécanismes de

compensation. Il est donc logique de déduire du calcul de la prestation de référence les prestations prises en charge par le FSV.

- Prendre en compte les ressources effectives perçues par les régimes après transferts du FSV : ces ressources sont liées à l'équivalent de cotisations prises en charge par le FSV pour les chômeurs, ce qui conduit à augmenter la masse salariale et les effectifs de cotisants des régimes concernés (régime général et salariés agricoles). Dans les calculs de compensation actuels, les cotisations prises en charge par le FSV au titre du chômage pour le régime général ne sont pas prises en compte, alors que les prestations correspondantes sont prises en compte dans le calcul des droits à la retraite. Le fonctionnement actuel conduit le régime général à dégrader son rapport démographique et sa capacité contributive, et donc à diminuer ses charges de compensation.

En tout état de cause, et comme il l'a déjà plaidé, le rapporteur considère qu'une réforme de fond des mécanismes de compensation et de surcompensation trouvera naturellement sa place dans la réforme des retraites annoncée par le Gouvernement.

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

L'histoire récente du FSV mérite quelques commentaires. En effet, jusqu'en 2000 le résultat net du fonds est positif avec + 287 millions d'euros, résultat transféré au Fonds de réserve pour les retraites (FRR) en 2001 (seule année où le FSV a pu verser un excédent au FRR). Le FSV devient, en 2001, déficitaire de 86 millions d'euros. De fait, trois modifications sont intervenues : les changements d'affectation des recettes ; la baisse de 1,5 point du taux de la CSG et la prise en charge des cotisations des chômeurs auprès des régimes complémentaires. Cette dernière modification est particulièrement regrettable puisqu'il s'agit d'une dette contractée par l'Etat à l'endroit des caisses concernées et qu'il ne revient, en aucun cas, au FSV d'acquitter le montant des dettes de l'Etat.

La commission des comptes de la sécurité sociale note d'ailleurs que l'incidence de ces modifications équivaut à une perte d'1,5 milliards d'euros. A législation constante, le FSV aurait été excédentaire d'environ 1,1 milliards d'euros.

En 2002, le résultat net se dégrade encore pour atteindre – 1,4 milliards d'euros avant de s'améliorer légèrement en 2003. Cette situation s'explique en 2002 par la remontée du chômage et les pertes de recettes et en 2003, le résultat s'explique par la hausse modérée des charges et un fort accroissement des produits.

Compte de résultat du FSV
(en millions d'euros et en droits constatés)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---------------|---------------|----------------|---------------|
| PRODUITS | 11 407 | 11 566 | 11 065 | 12 706 |
| CSG | 10 298 | 9 719 | 9 115 | 9 454 |
| Taxe contributions prévoyance..... | 421 | 384 | - | - |
| C3S | 623 | 551 | 567 | 961 |
| Prélèvement social 2 % capital | - | 383 | 384 | 393 |
| Versement de la CNAF | 42 | 478 | 958 | 1 890 |
| Produits financiers | 23 | 50 | 11 | 8 |
| CHARGES | 11 120 | 11 652 | 12 457 | 12 683 |
| Minimum vieillesse..... | 2 497 | 2 528 | 2 509 | 2 535 |
| Majorations de pensions de retraite | 2 878 | 2 995 | 3 124 | 3 226 |
| Cotisations prises en charge (chômage)... | 5 625 | 5 586 | 6 198 | 6 338 |
| Versement à l'AGIRC et à l'ARRCO..... | - | 441 | 450 | 457 |
| Autres charges | 120 | 102 | 176 | 127 |
| RESULTAT NET | 287 | - 86 | - 1 422 | 23 |
| Versement au fonds de réserve | 0 | - 287 | 0 | 0 |
| SOLDE CUMULÉ | 1 603 | 1 231 | - 192 | - 169 |

Les réserves du FSV (1,2 milliards d'euros fin 2001) ne permettraient pas de financer le déficit qui serait constaté en 2002 et 2003. Toutefois, le nombre exact de chômeurs demeure incertain : 50 000 chômeurs en plus ou en moins représentent environ 100 milliards d'euros.

En 2002, la forte augmentation du versement de la CNAF au FSV au titre du financement des majorations pour enfants (30 % des dépenses au lieu de 15 % en 2001) ne compense qu'en partie le transfert de la taxe de prévoyance vers le FOREC et la baisse de la CSG (transfert de 0,1 point de CSG au FFAPA). La contribution sociale de solidarité sur les sociétés (CSSS) affectée au Fonds a été réduite de 200 millions d'euros au profit du BAPSA.

Ainsi, le destin du FSV et de ses réserves est exemplaire d'une gestion à courte vue. Bénéficiaire, le FSV s'est vu pillé pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), les trente-cinq heures et les dettes contractées par l'Etat. Il ne reste plus qu'à souligner que la dégradation des comptes du Fonds l'empêche de verser quelque excédent que ce soit au FRR, ce versement n'ayant pu être fait qu'une fois, en 2001.

I.- LA SITUATION DES RETRAITES

La perspective de la mise en œuvre, dès la fin du prochain semestre, de la réforme des retraites constitue une occasion de rappeler certaines données relatives aux personnes âgées et retraitées en France.

A. DONNEES CHIFFREES

1. La part des personnes âgées et retraitées dans la population française

Le vieillissement de la population française est un phénomène connu, il n'est cependant pas inutile d'en rappeler les contours.

D'après la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)¹, la proportion des personnes âgées de 60 ans et plus est passée de 12,7 % en 1901 à 16 % en 1946, 18,4 % en 1975 et 19,9 % en 1995. Dans la première moitié du siècle, cette augmentation a été due pour les deux tiers à la tranche d'âge des 60 à 75 ans (2,4 % pour une augmentation totale de 3,3 %). Depuis, elle provient en quasi-totalité de la tranche d'âge des 75 ans et plus (3,7 % sur 3,9 %). La part des personnes très âgées (85 ans et plus) cesse, quant à elle, d'être marginale (0,3 % en 1901, 0,4 % en 1946 et 1,8 % en 1995).

En tout état de cause l'augmentation de la part des personnes âgées dans la population française semble inéluctable. La proportion encore faible des personnes âgées de plus de 80 ans, par exemple, résulte de la forte mortalité qui prévalait au début du XX^{ème} siècle et de l'effet des maladies infectieuses jusque vers les années 1950. A ces facteurs s'ajoutent les pertes (décès et déficits de naissances) imputables aux deux conflits mondiaux.

L'arrivée dans le haut de la pyramide des âges des générations qui n'ont pas été affectées par ces facteurs accroît de façon mécanique la part des tranches d'âge les plus élevées, cela quelle que soit, par ailleurs, l'évolution actuelle des taux de mortalité. Ainsi, les projections démographiques fondées sur une hypothèse d'évolution tendancielle de la mortalité aboutissent à une augmentation inéluctable de la part des personnes les plus âgées dans les vingt ans à venir : à l'horizon 2020, les personnes de plus de 60 ans représenteraient 27 % de la population, celles de plus de 75 ans 9,5 % et celles de plus de 85 ans un peu plus de 3 %. A l'horizon 2050, respectivement un tiers de la population, 15 % et environ 7 %.

¹ *Etudes et résultats, n°40, novembre 1999, Les personnes âgées dans les années 1990*

Tendance à l'accroissement de la population des plus de 60 ans

| | 1962 | | 1968 | | 1975 | | 1982 | | 1990 | | 1999 | |
|-----------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | Effec. | % | Effec. | % | Effec. | % | Effec. | % | Effec. | % | Effec. | % |
| 0 à 19 ans | 14 957 | 32,2 | 16 008 | 32,2 | 16 152 | 30,7 | 15 595 | 28,7 | 14 987 | 26,5 | 14 381 | 24,6 |
| 20 à 39 ans | 12 357 | 26,6 | 13 111 | 26,4 | 14 684 | 27,9 | 16 445 | 30,3 | 17 139 | 30,3 | 16 468 | 28,1 |
| 40 à 59 ans | 10 748 | 23,1 | 11 202 | 22,6 | 11 798 | 22,5 | 12 219 | 22,5 | 13 200 | 23,3 | 15 193 | 26 |
| 60 à 75 ans | 6 130 | 13,2 | 6 818 | 13,7 | 7 005 | 13,3 | 6 478 | 11,9 | 7 261 | 12,8 | 7 973 | 13,6 |
| 75 ans et plus | 2 268 | 4,9 | 2 516 | 5,1 | 2 960 | 5,6 | 3 558 | 6,6 | 4 038 | 7,1 | 4 505 | 7,7 |
| Total | 46 460 | 100 | 49 655 | 100 | 52 599 | 100 | 54 295 | 100 | 56 625 | 100 | 58 521 | 100 |

Source : Recensement INSEE 1999

A cette évolution vient s'ajouter celle de l'espérance de vie. En effet, les personnes âgées de soixante ans et plus sont appelées à être de plus en plus nombreuses au sein de la population mais aussi à vivre plus longtemps.

Au cours des vingt dernières années, l'espérance de vie a connu une croissance exceptionnelle avec une augmentation à la naissance d'une année tous les quatre ans. Les gains aux âges élevés sont particulièrement importants, alors que l'espérance de vie à la naissance s'est accrue de 4,5 ans pour les hommes et de 4,9 ans pour les femmes, les gains d'espérance de vie à 60 ans sont respectivement de 3 et 3,1 ans. A 70 ans, ils s'élèvent encore à 2,3 ans pour les hommes et à 2,7 ans pour les femmes. Cette évolution semble s'être ralentie les toutes dernières années : en 1995 et 1996, l'espérance de vie après 60 ans est restée stable, les gains d'espérance de vie à la naissance étant liés à la baisse de la mortalité infantile. L'année 1997, cependant, enregistrait de nouveaux progrès, y compris aux âges élevés.

Ainsi, la part des personnes âgées de 60 ans et plus dans la population totale atteindrait 27,3 % en 2020 et 32,8 % en 2035. Le nombre des plus de 60 ans augmenterait de près de neuf millions d'ici à 2035, tandis que la population des moins de 20 ans, ainsi que celle des 20-59 ans diminuerait l'une et l'autre de plus d'un million¹.

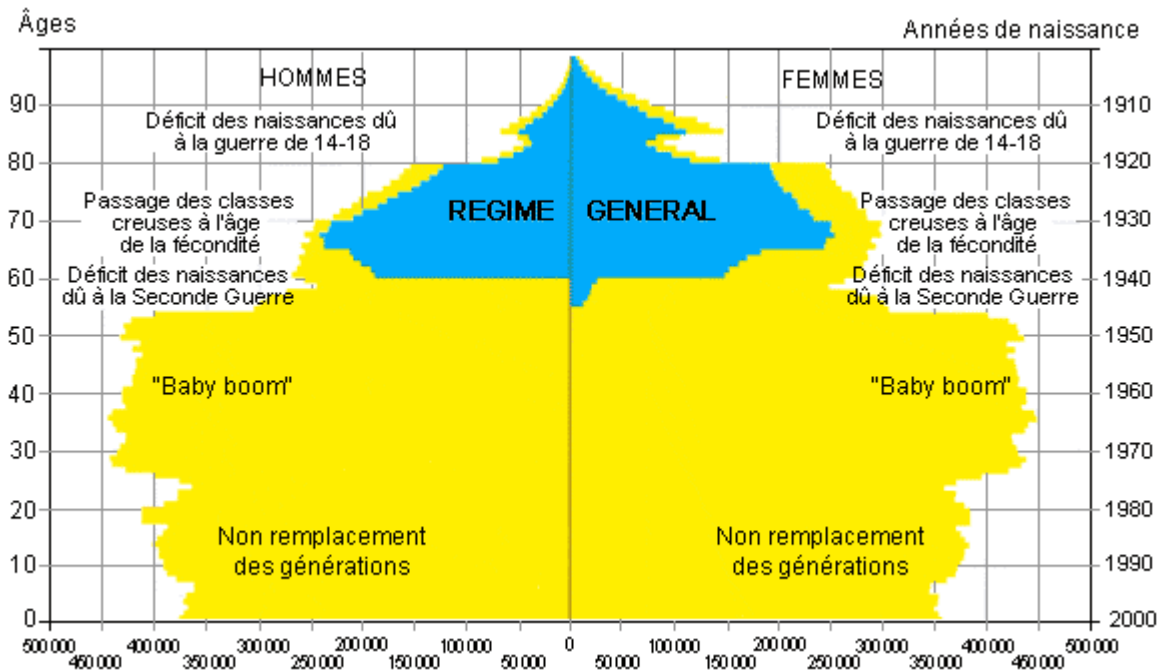
¹ Les personnes âgées dans la société, avis du Conseil économique et social présenté par M. Maurice Bonnet, mai 2001.

Le chiffrage du nombre des personnes retraitées appelle quelques commentaires. La part des pluripensionnés (36 % des retraités de droits directs) ne rend possible qu'une estimation du nombre des retraités. Par ailleurs, l'âge effectif de liquidation des droits à la retraite peut être différent de l'âge de cessation d'activité et de l'âge minimum de la retraite¹. L'estimation se pratique en effectuant le rapport suivant : nombre total de droits directs versés par les régimes de base/nombre moyen de droits directs perçus par retraité.

En 2000, la DREES estimait à environ 12,1 millions le nombre des retraités contre 27 millions d'actifs.

Le graphique suivant propose une pyramide des âges mettant en relief la place de chaque tranche d'âge de la population au regard de la retraite.

Répartition de la population totale et des retraités du régime général au 31 décembre 2000 en Métropole



Sources : CNAVTS

2. Age de départ en retraite et répartition par régimes

Il est intéressant de chercher à connaître l'âge auquel les personnes partent en retraite ainsi que les éléments qui déterminent celui-ci.

¹ Etudes et résultats, n°147, décembre 2000, Les retraites en 2000

En 1997, l'âge moyen de liquidation de la retraite s'établissait à 61,8 ans pour les personnes âgées de 65 ans et plus. La majorité des retraités (57,3 %) avait fait valoir ses droits à la retraite entre 60 ans et plus, pour 9,5 % avant 60 ans et 33,3 % à partir de 65 ans.

L'ouvrage *Les retraites en France*, rédigé par M. Pierre-Alain Greciano et publié à la documentation française en avril dernier, étudie les disparités entre les âges de départ en retraite dans les régimes de base à la lumière de quatre critères :

• **La génération**

Les classes d'âge situées entre 1926 et 1930 sont parties en moyenne plus tôt que les précédentes : elles ont en effet bénéficié de l'avancement de l'âge légal de départ en retraite à partir du 1^{er} avril 1983 (cela à l'exception des professions libérales) tout en justifiant d'une durée de cotisation plus longue.

Répartition des départs à la retraite en 1997 selon l'âge des individus au moment de la liquidation des droits directs et le type de carrière effectuée (en %)

| Types de carrière | Âge atteint au moment de la liquidation | | | |
|---|---|------------|-------------|-------------|
| | < 55 ans | 55-59 ans | 60-64 ans | 65 ans + |
| <i>Unipensionnés : un seul régime de base obligatoire</i> | | | | |
| Salariés du secteur privé | 0,0 | 0,0 | 56,1 | 43,9 |
| Fonctionnaires civils de l'État | 9,8 | 35,2 | 45,7 | 9,3 |
| Fonctionnaires militaires | 65,8 | 29,0 | 5,2 | 0,0 |
| Salariés des autres régimes spéciaux * | 16,9 | 53,9 | 24,5 | 4,7 |
| Autres unipensionnés | 0,0 | 0,0 | 66,8 | 33,2 |
| <i>Pluripensionnés : plusieurs régimes de base obligatoires</i> | | | | |
| Pluripensionnés passés par le secteur public | 18,9 | 34,6 | 38,2 | 8,3 |
| Autres pluripensionnés | 0,0 | 0,0 | 68,0 | 31,5 |
| Ensemble des retraités | 2,9 | 6,6 | 57,3 | 33,2 |

* Banque de France, CNRACL, EDF-GDF, Marine, Mines, RATP et SNCF
 Champ : ensemble des retraités de 65 ans et plus
 Source : Drees, échantillon interrégime de retraités 1997

• **L'appartenance à la fonction publique ou au secteur privé**

Les agents de la fonction publique au sens large connaissent globalement des départs précoces : moins de 3 % d'entre eux partent avant 55 ans, il s'agit de catégories ou de situations professionnelles particulières, militaires uni ou pluripensionnés, agents du secteur public ayant exercé des fonctions réputées pénibles ou insalubres ou de femmes retraitée de ce secteur ayant élevé trois enfants ou plus ; 53,9 % partent entre

55 et 59 ans, il s'agit des catégories dites actives de la fonction publique (instituteurs, policiers, personnels soignants, par exemple).

Les salariés du secteur privé liquident leur retraite en majorité entre 60 et 64 ans (56,1 %), mais 43,9 % d'entre eux ne sont partis qu'à 65 ans et plus.

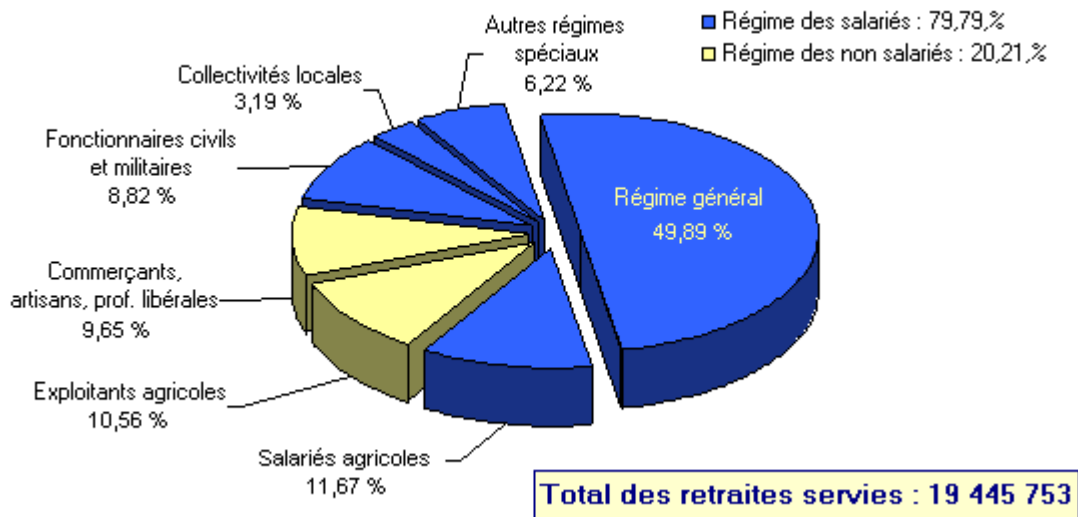
• **Le fait d'être salarié ou non**

Les non salariés partent en moyenne plus tard. De fait, les membres des professions libérales ne bénéficient de la liquidation d'une retraite à taux plein qu'à l'âge de 65 ans ; par ailleurs, si le patrimoine global des travailleurs indépendants est supérieur à celui des salariés, il diminue fortement lors du passage à la retraite.

• **Le sexe**

En moyenne, les femmes liquident leur pension deux ans plus tard que les hommes, dans le secteur privé, près de 48,9 % des salariées sont parties à l'âge de 65 ans ou plus pour 31,5 % chez les hommes. Cette différence trouve principalement son origine dans la discontinuité de carrière des femmes, cela malgré les majorations pour enfants dont, le cas échéant, elles sont susceptibles de bénéficier.

Aujourd'hui, 79,79 % des retraités relèvent du régime des salariés. Le graphique ci-dessous donne la répartition des retraités en fonction de leur régime d'appartenance.



Sources : CNAVTS

B. REVENUS ET NIVEAU DE VIE DES RETRAITES

1. Des situations très variables entre catégories de retraités

Le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR)¹ indique que le niveau de vie des retraités est à peu près équivalent à celui des actifs, voire légèrement supérieur si les revenus du patrimoine sont pris en compte.

La prestation moyenne versée par le régime général a été multipliée par 3,8 en francs constants entre 1960 et 1998, alors que le salaire moyen des cotisants était multiplié par 2,2. Cette prestation moyenne a été multipliée par 3,3 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998, contre 1,8 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998 pour le salaire moyen.

L'amélioration des prestations moyennes, notamment par rapport aux salaires date donc avant tout des décennies 1960 et 1970.

En 2001, les retraités âgés de 60 ans ou plus percevaient, par mois, un montant total de pension, brut de prélèvements sociaux, égal en moyenne à 1 126 euros. Les femmes, avec 848 euros mensuels, disposaient d'un montant inférieur de 42 % à celui des hommes (1 461 euros).

Ces chiffres, fournis par la DREES, portent sur l'ensemble des retraites de base et complémentaires des retraités qui perçoivent au moins un avantage de droit direct, c'est-à-dire un avantage acquis en contrepartie de leur activité professionnelle. Ils excluent les 5 % de retraités, presque exclusivement des femmes, qui n'ont jamais travaillé et perçoivent uniquement des avantages de réversion (600 000 en 2000).

Les chiffres laissent ainsi apparaître des disparités de niveau de vie considérables au sein de la population retraitée.

En effet, la population des retraités s'étend des octogénaires (souvent des femmes seules) vivant chichement d'une maigre pension à de jeunes retraités ayant un niveau de vie très satisfaisant.

De trop nombreux ménages perçoivent des pensions de retraite (allocation veuvage, allocation supplémentaire de vieillesse) classées parmi les minima sociaux. En 1997, près de trois retraités âgés de 65 ans et plus sur dix percevaient une pension dont le montant brut mensuel était inférieur à 518,3 euros, soit inférieur au montant du minimum vieillesse pour une personne seule (523,36 euros) à cette date.

¹ Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, décembre 2001

Le tableau suivant, met en lumière la très grande disparité de revenu entre les ménages de plus de soixante ans les plus pauvres et les plus riches : il est presque six fois moins important chez les premiers.

**Structure du revenu chez les ménages de plus de soixante ans
aux quintiles extrêmes en 1995**

(en euros et en %)

| | Nombre de personnes | Revenu total avant impôts | Revenus d'activité | Retraites | Autres revenus sociaux | Revenus du patrimoine | Versements réguliers d'autres ménages |
|------------------------------|------------------------------------|--|-------------------------------|------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Quintile supérieur (1) | 1,71 | | | | | | |
| En euros | | 51 655 | 26 251,7 | 5 777,8 | 853,7 | 18 644,5 | 137,2 |
| En % | | 100 | 11,2 | 50,8 | 1,7 | 36,1 | 0,3 |
| Quintile inférieur (2) | 1,45 | | | | | | |
| En euros | | 9 000 | 487,8 | 7 180,3 | 747 | 571,7 | 22,9 |
| En % | | 100 | 5,4 | 79,7 | 8,3 | 6,3 | 0,3 |

(1) Ensemble des 20 % de ménages disposant du niveau de vie le plus élevé

(2) Ensemble des 20 % de ménages disposant du niveau de vie le moins élevé

Sources : *Les retraites en France, op. cit.*

Les retraites perçues par les femmes en fonction de leurs régimes d'affiliation

A régimes d'affiliation équivalents, les avantages principaux de droit direct perçus par les femmes sont systématiquement inférieurs à ceux des hommes, mais dans des proportions qui varient selon les situations

Montant mensuels moyens bruts des avantages principaux de droit direct perçus par les FEMMES selon le régime de base d'affiliation et le type de carrière

| Types de carrières et régimes de base | Effectifs (en %) | Part de carrières complètes (en %) | | | | |
|--|---------------------|---------------------------------------|------------|---------------------|-------------|---------------------|
| | | | Ensemble | Carrières complètes | Ensemble | Carrières complètes |
| UNSEUL REGIME DE BASE : RETRAITEES UNIPENSIONNEES | | | | | | |
| . Salariés du secteur privé (régime général) | 56,0 | 32,2 | 583 | 1 072 | 0,37 | 0,63 |
| . Fonctionnaires civiles d'État | 5,3 | 50,6 | 1 625 | 1 842 | 0,79 | 0,84 |
| . Fonctionnaires militaires d'État | 0,1 | 54,0* | 1 294* | 1 551* | - | - |
| . Fonctionnaires CNRACL | 1,6 | 22,3 | 1 065 | 1 531 | 0,72 | 0,89 |
| . Régime spécial type EDF, SNCF, RATP... (1) | 0,6 | 27,6 | 1 245 | 1 862 | 0,68 | 0,91 |
| . Salariées agricoles (MSA) | 0,7 | 13,3 | 338 | 1 032* | 0,51 | - |
| . Autre régime : Mines, Cavimac (cultes) | 0,3 | 58,8 | 330 | 359 | 0,37 | 0,50 |
| Ensemble des anciennes salariées | 64,6 | 33,4 | 683 | 1 175 | 0,42 | 0,67 |
| . Exploitantes agricoles (MSA) | 8,7 | 54,5 | 298 | 366 | 0,56 | 0,67 |
| . Commerçantes (ORGANIC) | 0,9 | 9,9 | 312 | 694* | 0,65 | 0,88 |
| . Artisanas (CANCABA) | 0,2 | 24,1 | 272 | 542* | 0,40 | - |
| . Professions libérales | 0,1 | 20,5 | 1 616 | 2 376* | 0,78 | - |
| Ensemble des anciennes non salariées | 9,8 | 49,8 | 313 | 381 | 0,51 | 0,65 |
| Ensemble des unipensionnées | 74,4 | 35,5 | 635 | 1 029 | 0,43 | 0,64 |
| PLUSIEURS REGIMES DE BASE : RETRAITES POLYPENSIONNEES classées selon leur régime de base principal (2) | | | | | | |
| . Salariées du secteur privé (régime général) | 11,7 | 39,0 | 603 | 914 | 0,45 | 0,65 |
| . Fonctionnaires civiles d'État | 2,0 | 59,4 | 1 270 | 1 468 | 0,74 | 0,84 |
| . Fonctionnaires militaires d'État | 0,0 | 53,6 | 1 191* | 1 439* | - | - |
| . Fonctionnaires CNRACL | 2,9 | 47,8 | 1 068 | 1 239 | 0,80 | 0,90 |
| . Régime spécial type EDF, SNCF, RATP... (1) | 0,6 | 61,1 | 1 293 | 1 538 | 0,81 | 0,95 |
| . Salariées agricoles (MSA) | 0,9 | 37,7 | 596 | 978 | 0,64 | 0,98 |
| . Autre régime : Mines, Cavimac (cultes) | 0,4 | 84,1 | 690 | 680 | 0,56 | 0,53 |
| Ensemble des anciennes salariées | 18,4 | 44,0 | 771 | 1 070 | 0,54 | 0,72 |
| . Exploitantes agricoles (MSA) | 4,8 | 71,6 | 439 | 500 | 0,70 | 0,77 |
| . Commerçantes (ORGANIC) | 1,1 | 33,4 | 486 | 677 | 0,58 | 0,76 |
| . Artisanas (CANCABA) | 0,3 | 57,5 | 564 | 701 | 0,61 | 0,73 |
| . Professions libérales | 0,2 | 71,5 | 1 641 | 1 749 | 0,69 | 0,70 |
| Ensemble des anciennes non salariées | 6,4 | 64,4 | 483 | 559 | 0,58 | 0,64 |
| Autres (3) | 0,8 | 58,0 | 641 | 822 | 0,54 | 0,67 |
| Ensemble des polypensionnées | 25,6 | 49,5 | 695 | 896 | 0,55 | 0,67 |
| ENSEMBLE | 100,0 | 39,1 | 650 | 986 | 0,47 | 0,67 |

* Données fragiles compte tenu de la faiblesse des effectifs de l'échantillon concernés

(1) Régime spécial dont les règles de calcul de la retraite sont proches de celles des fonctionnaires : SNCF, ENIM (marins), EDF-GDF, RATP, CRPCEN (clercs de notaire) Banque de France, SEITA, FSPOEIE (ouvriers de l'État)

(2) Les polypensionnées sont ici classées selon leur régime de base principal, celui où ils sont validé au moins la moitié de leurs trimestres d'assurance ? Dans le précédent Echantillon interrégimes de retraités, les polypensionnés avaient été classés selon le nombre et la nature de leurs régimes de base, sans tenir compte des durées d'affiliation.

(3) Polypensionnées telles qu'aucun de leurs régimes d'affiliation ne correspond à au moins la moitié de leur carrière. Par construction, elles relèvent de 3 régimes de base au moins.

Champ : femmes retraitées de droit direct âgées de 60 ans ou plus.

Source : DREES - Echantillon interrégimes de retraités 2001.

Les femmes retraitées comportent une proportion particulièrement importante d'unipensionnées anciennes salariées du secteur privé (56 %), qui, par rapport aux hommes salariés du privé, ont en moyenne des durées d'assurance courtes et des retraites peu élevées. En effet, près de la moitié d'entre elles (45 %) ont acquis moins de 100 trimestres pour le calcul de leur pension, beaucoup d'entre elles s'étant arrêtées de manière précoce pour élever leurs enfants. Ces unipensionnées ne reçoivent en moyenne que 583 euros par mois, soit un montant très inférieur (63 %) à celui versé aux hommes unipensionnés salariés du secteur privé. Si l'on se restreint aux seules carrières complètes, l'écart entre femmes et hommes retraités du secteur privé est atténué, mais reste important. Les femmes perçoivent 1 072 euros par mois en moyenne, soit 37 % de moins que les hommes. Cela reflète le fait que, dans le secteur privé, les femmes, surtout les plus âgées, ont occupé des emplois nettement moins qualifiés que les hommes, cela avec, de surcroît, une accession peu fréquente au statut de cadre pour les femmes.

Les femmes fonctionnaires bénéficient de montants de pension plus proches de ceux de leurs anciens collègues masculins, même si ces montants restent sensiblement inférieurs. Par exemple, les femmes unipensionnées fonctionnaires de l'Etat perçoivent en moyenne 1 625 euros par mois, soit 21 % de moins que les hommes de même statut ; les fonctionnaires affiliées à la CNRACL bénéficient d'un montant mensuel de 1 065 euros, inférieur de 28 % à celui versé aux hommes. Si l'on se limite aux seules carrières complètes, ces pourcentages se réduisent à respectivement 16 % et 11 %. Dans la fonction publique, les carrières féminines et masculines sont en effet beaucoup plus proches en termes de statut et de niveau de salaire que dans le secteur privé.

Les fonctionnaires civiles de l'Etat unipensionnées reçoivent un montant de retraite moyenne 2,8 fois supérieur à celui des anciennes salariées du secteur privé (1,7 fois pour les carrières complètes). Les fonctionnaires des collectivités territoriales et hospitalières sont dans une situation intermédiaire, mais plus proche de celle des fonctionnaires de l'Etat que de celle des salariées du privé.

Les femmes qui ont travaillé comme non salariées bénéficient, comme chez les hommes, de prestations particulièrement réduites. Ainsi, les agricultrices, les commerçantes et les femmes artisans unipensionnées perçoivent respectivement par mois, 298 euros, 486 euros et 272 euros. Les polypensionnées qui ont travaillé à titre secondaire, généralement comme salariées, ont obtenu de meilleures retraites (respectivement 439 euros, 486 euros et 564 euros). Mais d'un montant qui reste relativement bas. Quelle que soit la profession non salariée exercée, les retraites féminines sont inférieures à celles des hommes. Leurs durées d'assurance sont plus courtes, et elles ont cotisé sur la base de revenus plus faibles. De plus, beaucoup de ces femmes n'ont pas cotisé à titre de chef d'entreprise mais de conjointe travaillant dans l'entreprise de leur mari. Or les conjointes sont généralement moins bien assurées. Ainsi, à la MSA, des mesures d'amélioration du statut de conjointe ont été prises depuis 1997, mais, avant cette date, les femmes d'exploitants agricoles ne bénéficiaient que d'une couverture minimale. A la CANCAVA, les conjointes peuvent s'affilier, mais à titre facultatif.

Comme chez les hommes, la pension des femmes qui ont exercé une profession libérale est nettement supérieure à celle des autres non salariées. Elle est en moyenne de 1 616 euros pour les unipensionnées, de 1 641 euros pour les polypensionnées.

Montants mensuels moyens bruts des avantages principaux de droit direct perçus par les HOMMES selon le régime de base d'affiliation et le type de carrière

| Types de carrières et régimes de base | Effectifs | Part de carrières | Montant moyen des avantages principaux (régimes de base et complémentaires) en € | |
|---|---------------|-------------------|--|---------------------|
| | | | Ensemble | Carrières complètes |
| versant des droits directs | (en %) | complètes (en %) | | |
| UNSEUL REGIME DE BASE : RETRAITES UNIPENSIONNES | | | | |
| . Salariés du secteur privé (régime général) | 34,2 | 85,6 | 1 590 | 1 713 |
| . Fonctionnaires civiles d'État | 4,2 | 71,6 | 2 058 | 2 202 |
| . Fonctionnaires militaires d'État | 0,9 | 81,3 | 1 953 | 2 103 |
| . Fonctionnaires CNRACL | 0,4 | 58,7 | 1 469 | 1 726 |
| . Régime spécial type EDF, SNCF, RATP...(1) | 2,4 | 47,5 | 1 824 | 2 058 |
| . Salariés agricoles (MSA) | 1,0 | 58,9 | 666 | 780 |
| . Autre régime : Mines, Cavimac (cultes) | 1,0 | 36,2 | 889 | 713 |
| Ensemble des anciens salariés | 44,1 | 80,2 | 1 617 | 1 748 |
| . Exploitantes agricoles (MSA) | 5,5 | 83,6 | 528 | 544 |
| . Commerçants (ORGANIC) | 0,3 | 30,8 | 483 | 607* |
| . Artisans (CANCAVA) | 0,3 | 72,8 | 678 | 794 |
| . Professions libérales | 0,3 | 24,1 | 2 085 | 2 656* |
| Ensemble des anciens non salariés | 6,5 | 77,3 | 614 | 591 |
| Ensemble des unipensionnés | 50,6 | 79,8 | 1 488 | 1 604 |
| PLUSIEURS REGIMES DE BASE : RETRAITES POLYPENSIONNES classés selon leur régime de base principal (2) | | | | |
| . Salariés du secteur privé (régime général) | 19,5 | 89,5 | 1 339 | 1 401 |
| . Fonctionnaires civils d'État | 3,6 | 92,4 | 1 718 | 1 756 |
| . Fonctionnaires militaires d'État | 2,2 | 98,2 | 2 139 | 2 160 |
| . Fonctionnaires CNRACL | 2,4 | 91,0 | 1 341 | 1 374 |
| . Régime spécial type EDF, SNCF, RATP...(1) | 4,1 | 90,2 | 1 590 | 1 620 |
| . Salariés agricoles (MSA) | 2,8 | 84,2 | 932 | 1 002 |
| . Autre régime : Mines, Cavimac (cultes) | 0,8 | 78,7 | 1 226 | 1 289 |
| Ensemble des anciens salariés | 35,4 | 89,8 | 1 420 | 1 480 |
| . Exploitants agricoles (MSA) | 5,4 | 87,7 | 628 | 651 |
| . Commerçants (ORGANIC) | 2,5 | 82,2 | 838 | 892 |
| . Artisans (CANCAVA) | 2,8 | 90,2 | 917 | 955 |
| . Professions libérales | 0,6 | 86,1 | 2 393 | 2 511 |
| Ensemble des anciens non salariés | 11,3 | 87,0 | 838 | 875 |
| Autres (3) | 2,7 | 94,0 | 1 189 | 1 228 |
| Ensemble des polypensionnés | 49,4 | 89,4 | 1 275 | 1 331 |
| ENSEMBLE | 100,00 | 84,5 | 1 383 | 1 461 |

* Données fragiles compte tenu de la faiblesse des effectifs de l'échantillon concernés

(1) Régime spécial dont les règles de calcul e la retraite sont proches de celles des fonctionnaires : SNCF, ENIM (marins), EDF-GDF, RATP, CRPCEN (clercs de notaire) Banque de France, SEITA, FSPOEIE (ouvriers de l'État)

(2) Les polypensionnés sont ici classés selon leur régime de base principal, celui où ils sont validé au moins la moitié de leurs trimestres d'assurance. Dans le précédent échantillon interrégimes de retraités, les polypensionnés avaient été classés selon le nombre et la nature de leurs régimes de base, sans tenir compte des durées d'affiliation.

(3) Polypensionnés dont aucun de leurs régimes d'affiliation ne correspond à au moins la moitié de leur carrière. Par construction, ils relèvent de 3 régimes de base au moins.
Champ : hommes retraités de droit direct âgés de 60 ans ou plus.

Source : DREES – Echantillon interrégimes de retraités 2001.

Face à ces disparités de revenus, les mécanismes redistributifs trouvent leurs limites. S'agissant des nouveaux retraités, l'effet positif de mesures telles que les avantages familiaux (bonification de pension pour enfants ou majoration de durée d'assurance) sur le niveau de leur pension est indéniable. De fait, ces avantages sont croissants avec le niveau de la retraite de base, si bien qu'ils ne feraient, dans bien des cas, qu'amplifier les inégalités existantes entre les bénéficiaires. De même, au sein d'une génération retraitée donnée, coexistent des individus aux durées de vie très dissemblables, la catégorie socioprofessionnelle constituant, en l'espèce l'élément discriminant principal (cela au détriment des anciens actifs de basse catégorie, des non-cadres). Si bien que l'on assiste à de véritables transferts de richesses, par le truchement des sommes cotisées, au profit des plus favorisés.

2. Des situations défavorables demeurent qui auraient dû trouver leur solution

Comme les années précédentes, le rapporteur pour la branche vieillesse se voit dans l'obligation d'appeler l'attention sur des inégalités de traitement devant la retraite.

• Les retraites agricoles

La faiblesse du montant des retraites agricoles trouve son origine dans trois facteurs cumulés.

- L'assurance vieillesse des exploitants agricoles n'a longtemps été constituée que d'un régime de base. Depuis 1990, les exploitants agricoles perçoivent des pensions de retraite d'un niveau comparable à celles servies dans le régime général avec, au demeurant, un niveau de cotisation comparable.

- Les carrières professionnelles agricoles sont incomplètes. En effet, très peu d'exploitants agricoles atteignent l'âge de la retraite après avoir cotisé une carrière complète de 37,5 années en tant que chef d'exploitation. La plupart des deux millions de retraités concernés ont soit exercé une activité agricole pendant une partie seulement de leur carrière professionnelle, soit exercé pendant plus ou moins longtemps l'activité d'aide familial ou de conjoint participant aux travaux avant de devenir chef d'exploitation.

Ainsi, en 1997, 82 000 pensions ont été attribuées à de nouveaux retraités, dont près de 40 000 n'ouvrent droit qu'à une retraite forfaitaire plus ou moins partielle (proratisée en fonction du nombre de trimestres de cotisation). Sur les 42 000 chefs d'exploitation qui ont pris leur retraite en 1997, 3 % seulement justifiaient d'une carrière complète de chef d'exploitation et 40 % n'ont exercé à ce titre que pendant moins de dix ans. En l'occurrence, il s'agit principalement de femmes qui ont repris l'exploitation pour quelques années après le départ en retraite de leur mari.

- Les revenus professionnels sont faibles : 70 % des exploitants agricoles déclarent un revenu inférieur au SMIC. Le nombre de points de retraite attribués étant fonction du montant du revenu déclaré, à peine 30 % des personnes concernées parviennent à capitaliser plus de trente points par an.

Les revalorisations intervenues ces dernières années ont permis aux anciens exploitants agricoles justifiant d'une carrière complète de percevoir une pension de retraite dont le montant correspond au minimum vieillesse. La question de la revalorisation des retraites agricoles à un niveau équivalent à 75 % du SMIC demeure donc d'actualité.

Le statut de conjoint collaborateur devrait permettre aux intéressés de bénéficier des revalorisations de pension s'ils justifient de 32,5 années d'activité non salariée. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2002, pour bénéficier des revalorisations, tous les retraités concernés doivent justifier de 40 années d'activité tous régimes confondus et avoir exercé une activité non salariée agricole pendant au moins 17,5 ans.

Ainsi, les conjoints qui ont exercé une activité non salariée agricole pendant 32,5 années et qui entrent, à ce titre, dans le champ d'application des revalorisations avant le 1^{er} janvier 2002 ne peuvent bénéficier de celles-ci si leur retraite prend effet après cette date sans qu'ils puissent justifier de 160 trimestres d'activité tous régimes confondus. Cela est d'autant plus choquant que ces personnes ont cotisé. Aussi, l'institution d'une clause de sauvegarde permettant à tous les conjoints collaborateurs, ayant opté pour ce statut et dont la retraite prend effet postérieurement au 31 décembre 2001, de bénéficier des revalorisations applicables au moment de l'option ne serait que justice.

Par ailleurs, seules les retraites agricoles continuent d'être versées trimestriellement alors que le versement des pensions des artisans et des commerçants à été mensualisé respectivement les 1^{er} juillet 1999 et 2000. Alors que la retraite complémentaire agricole doit être versée mensuellement, il n'est que temps de mensualiser la retraite agricole de base.

• Le minimum contributif

L'an passé, le rapporteur avait déjà évoqué la situation du minimum contributif. Créé en 1983, il est attribué à tout salarié du régime général bénéficiant d'une pension de retraite au taux plein de 50 % totalisant 150 trimestres d'assurance. Le cas échéant, il majore la pension afin de la porter à un minimum dit « contributif ».

Le montant actuel de cette prestation est de 525,63 euros par mois (le minimum vieillesse s'élève à 589,38 euros par mois pour une personne seule). A sa création, le minimum contributif visait à garantir aux assurés du régime général à bas salaire une pension égale à 95 % du SMIC net avec une retraite complémentaire (335,9 euros / 2 200 F du régime général + 106,71 euros / 700 F de l'ARRCO).

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

Cependant, et cela notamment du fait de l'indexation sur les prix des salaires portés au compte, le minimum contributif a décroché par rapport au SMIC. A situation inchangée, le rapporteur rappelle son attachement à une revalorisation du minimum contributif.

• **La réversion**

Le rapporteur se bornera à évoquer deux aspects d'une question qu'il traite sans relâche depuis 1997 dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale : le cumul entre droits personnels et pension de réversion ; le montant de la pension de réversion.

Aux termes de l'article D. 355-1 du code de la sécurité sociale, les différents éléments pris en compte pour la mise en œuvre des règles de cumul sont :

- la pension de réversion (54 % de la pension principale de l'assuré décédé) le cas échéant augmentée de la majoration pour enfant (10 %) ;

- les avantages personnels (de vieillesse ou d'invalidité), il s'agit des avantages personnels acquis par le conjoint survivant – prestations françaises et/ou étrangères, avec les avantages complémentaires (sauf la majoration tierce personne), retenues pour le montant brut (prélèvements sociaux non déduits) ;

- la limite calculée, soit 52 % des avantages personnels de vieillesse ou d'invalidité du conjoint survivant et de la pension principale de l'assuré décédé (hors avantages complémentaires) ;

- la limite forfaitaire, soit 72 % du montant maximum des pensions de vieillesse.

La limite calculée et la limite forfaitaire sont comparées : la plus élevée, qui représente le cumul maximum autorisé, est retenue.

Lorsque le total de la pension de réversion et des droits personnels du conjoint survivant est inférieur à la limite retenue, la pension de réversion est servie intégralement. Dans le cas contraire, la pension de réversion est réduite du montant du dépassement.

Lorsque l'assuré décédé était titulaire de pensions à plusieurs régimes de retraite, il est fait application des dispositions de l'article D. 171-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit :

« Lorsque le conjoint survivant ou le conjoint divorcé a droit, d'une part, à des avantages de réversion au titre de plusieurs régimes de retraite de base et que, d'autre part, il bénéficie d'avantages personnels de vieillesse ou d'invalidité, il n'est tenu compte, pour déterminer les limites de cumul prévues à l'article D. 355-1 et pour calculer le montant de l'avantage de réversion à servir par le régime général ou le régime des assurances sociales agricoles, que d'une fraction des avantages personnels du conjoint survivant ou du conjoint divorcé, obtenue en divisant le montant total de ces avantages par le nombre des régimes débiteurs des avantages de réversion ».

Dans ce cas, et dans l'interprétation faite jusqu'à présent les avantages personnels acquis par les conjoints survivants pour le total potentiel, les avantages personnels pris en compte pour la limite calculée et la limite forfaitaire sont divisés par le nombre de régimes de retraite débiteurs de pensions de réversion (y compris le régime général).

Or, la Cour de cassation a considéré (arrêts Laurent du 23 octobre 1997 et Larraburu du 8 avril 2001) que le fractionnement par le nombre de régimes débiteurs de pensions de réversion ne s'applique qu'aux avantages personnels du conjoint survivant et ne s'applique pas à la limite forfaitaire, celle-ci pouvant être atteinte en totalité.

Cette interprétation aboutit, dans de nombreux cas, à servir aux intéressés une pension d'un montant plus favorable. Aussi, les calculs faits par les caisses sont donc, depuis les arrêts de la Cour de cassation, régulièrement mis en cause devant les commissions de recours amiable, puis devant les tribunaux.

Les décisions de la Cour allant dans le sens de l'équité, le rapporteur souhaite que les pouvoirs publics mettent la réglementation en harmonie avec la jurisprudence.

Par ailleurs, le taux de la pension de réversion (c'est-à-dire le rapport entre la pension de réversion et la pension du décédé) demeure anormalement bas, dans le régime général il est de 54 % depuis le 1^{er} janvier 2002.

Le montant minimal à partir de 15 années d'assurance est de 2 843,87 euros par an. Ce montant est réduit, en deçà de 15 années d'assurance d'autant de sixièmes que l'assuré justifiait de trimestres d'assurance.

Le rapporteur rappelle la promesse faite, en 1993, de porter progressivement ce taux à 60 % tant il estime qu'il est des promesses qui se doivent d'être tenues.

• Les pluripensionnés

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

La législation actuelle crée une inégalité de traitement entre les personnes qui ont effectué toute leur carrière dans un seul régime de base et celles qui ont relevé de plusieurs régimes au cours de leur vie professionnelle. Le calcul du salaire pris en compte pour le calcul de la pension se fait de manière séparée dans chaque régime de retraite. Cela défavorise les pluripensionnés toutes les fois qu'ils ont effectué une fraction de leur carrière dans un régime calculant ce salaire de base sur les meilleures années.

Ainsi, une personne ayant relevé pendant 20 ans du régime général et pendant 20 ans du régime des commerçants ou des artisans, régimes qui tous trois calculent la pension sur la base des 25 meilleures années, verra sa pension dans le régime général calculée sur la base des 20 ans dans ce régime et sa pension dans le régime des commerçants ou des artisans calculée également sur la base des 20 ans dans ce régime. Toutes ses années de carrière seront ainsi prises en compte et elle ne bénéficiera pas de la sélection des 25 meilleures années qui lui aurait été accordée si elle n'avait relevé que d'un seul régime.

En sens inverse, le plafonnement à 150 trimestres de la durée d'assurance validable appliqué de façon séparée par chaque régime favorise les pluripensionnés. Un assuré qui a travaillé 20 ans au régime général et 20 ans comme artisan ou commerçant bénéficiera d'un coefficient de proratisation total supérieur à celui qui a effectué 40 ans

au régime général. La situation de polypensionné peut donc être soit plus favorable, soit moins favorable que celle d'unipensionné.

Pour ce qui est de la détermination du moment où un assuré peut partir avec le taux plein dans les régimes complémentaires de salariés, les retraites complémentaires peuvent être versées à taux plein dès 60 ans seulement si la personne a liquidé ses droits dans le régime de base et si elle est au moment de sa demande soit salariée, soit artisan dépendant de la CANCAVA, soit chômeuse. Les anciens salariés devenus commerçants et professions libérales se voient donc appliquer des coefficients d'anticipation avant 65 ans quelle que soit leur durée d'assurance.

De manière générale, il paraîtrait juste que deux personnes ayant effectué des carrières identiques, l'une dans un seul régime, l'autre dans plusieurs, soient traitées de la même manière. C'est un objectif d'autant plus important que l'on considère que les mobilités professionnelles devraient se développer à l'avenir et qu'elles sont jugées souhaitables. Diverses solutions techniques sont envisageables, d'autant plus aisées qu'il s'agit d'articuler les règles de régimes proches (régime général et régimes alignés, ensemble des régimes de la fonction publique).

II.- LES PERSPECTIVES ET LES ECUEILS DU FINANCEMENT

A. DEUX MODES DE FINANCEMENT D'APPOINT

1. Le fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Le rapporteur ne rappellera pas le cadre juridique du Fonds de réserve pour les retraites, exercice auquel il s'est livré dans ses précédents rapports. Il se bornera à indiquer que les modalités d'organisation et de fonctionnement du FRR, notamment la composition et les missions des instances dirigeantes, les modalités de mise en place de la gestion administrative par la Caisse des dépôts et consignations, les règles de tutelle applicables, ainsi que les règles prudentielles auxquelles il est soumis ont fait l'objet de deux décrets en Conseil d'Etat pris en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

A cet égard, le rapporteur rappelle qu'une majorité de parlementaire, comme de partenaires sociaux, avaient réclamé une gestion paritaire de ce fonds sans être entendus par l'exécutif d'alors.

Dans l'attente de la constitution effective du fonds, le texte prévoit une période transitoire au cours de laquelle le FSV, pour le compte du fonds, continue de gérer et de recueillir les recettes du FRR. Cette période transitoire a pris fin le 30 juin 2002. Depuis, le nouveau Fonds de réserve pour les retraites a été doté d'un agent comptable qui gère les sommes collectées. Les opérations nécessaires à la mise en place de l'établissement public sont en cours.

Interrogé par la commission des affaires sociales du Sénat, la ministre de l'emploi et de la solidarité indiquait : « *Le déficit des régimes éligibles selon la loi au fonds de réserve des retraites entre 2020 et 2040 peut être estimé, en valeur actualisée 2020, à environ 1.700 milliards de francs. C'est en cela qu'un fonds de réserve de 1.000 milliards de francs correspond à la moitié du déficit prévisionnel des régimes de retraite entre 2020 et 2040* »¹.

De son côté, le Conseil d'orientation des retraites donne les estimations suivantes : « *A réglementation constante, le besoin de financement global du système de retraite, intégrant les excédents du FSV et de l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), serait de 220 à 250 milliards de francs (33 à 38 milliards d'euros) en 2020 et de 640 à 700 milliards de francs (97 à 106 milliards d'euros) en 2040* ».

Le tableau figurant page suivante retrace l'état des comptes du Fonds pour 2003 tels que prévus par la commission des comptes de la sécurité sociale. Le montant du solde cumulé s'élèverait à 16,6 milliards d'euros pour cette année. La ligne « *recettes propres pérennes* », alimentée par le prélèvement de 2 % sur les revenus du capital montre un solde de 1 277 millions d'euros.

¹ [Le fonds de réserve sur les retraites](#) Rapport d'information No 1001 2000-2001 par M. [Alain VASSELLE](#), sénateur, commission des affaires sociales

FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES

| (En millions d'euros) | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|--------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Produits | 306,4 | 2 866,0 | 3 862,0 | 5 579,3 | 4 001,1 |
| Prélèvement de 2% sur les revenus du capital | | 890,0 | 971,9 | 1 248,7 | 1 277,3 |
| Recettes propres pérennes | 0,0 | 890,0 | 971,9 | 1 248,7 | 1 277,3 |
| CSSS | 304,9 | | | | |
| Excédent FSV (N-1) | | | 286,6 | 0,0 | |
| Excédent CNAVTS (N-1) | | 767,4 | 483,5 | 1 518,3 | 1 653,0 |
| Versements d'excédents | 304,9 | 767,4 | 770,1 | 1 518,3 | 1 653,0 |
| Caisses d'épargne | | 718,2 | 718,2 | 718,0 | 492,5 |
| Versement CDC | | 457,3 | | | |
| UMTS | | | 1 238,5 | 619,2 | 0,0 |
| Réserves de la CPS de Mayotte | | | | | 75 |
| Recettes de privatisations | | | | 1 240,0 | |
| Recettes exceptionnelles | 0,0 | 1 175,5 | 1 956,7 | 2 577,2 | 567,5 |
| Intérêts des placements | 1,5 | 33,1 | 163,3 | 230,0 | 503,3 |
| Produits sur cessions de titres | | | | 5,0 | |
| Produits financiers | 1,5 | 33,1 | 163,3 | 235,0 | 503,3 |
| Charges | 0,2 | 3,4 | 21,9 | 5,7 | 5,0 |
| Frais de gestion administrative | | | | 2,0 | 5,0 |
| Fiscalité | 0,2 | 3,4 | 15,7 | 0,0 | |
| Charges sur cessions de titres | | | 6,2 | 3,7 | |
| Résultat net | 306,3 | 2 862,7 | 3 840,1 | 5 573,6 | 3 996,1 |
| Solde cumulé | 306,3 | 3 168,9 | 7 009,0 | 12 582,7 | 16 578,8 |

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité

Les ressources du FRR

- Une fraction de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS)
- Le versement de tout ou partie des excédents du FSV
- Le versement de l'excédent de la CNAVTS au titre du dernier exercice clos, une partie de ce versement pouvant être anticipé en cours d'exercice
- Une fraction (50 % en 2001, 65 % à compter du 1er janvier 2002) du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement
 - Le versement du produit des licences UMTS affecté au fonds
 - En 2002, une partie des recettes (1,24 milliards d'euros en 2002) liées à l'ouverture du capital des autoroutes du Sud de la France (ASF), ainsi qu'à d'autres opérations de privatisation
 - Toutes autres ressources affectées au FRR, ce qui recouvre actuellement les versements de la CDC et l'affectation du produit de la vente des actifs des caisses d'épargne
 - Les produits des placements du FRR
 - Des ressources secondaires ont été créées par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Leur rendement devrait être relativement faible : il s'agit d'une part de la contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2 300 euros au plan partenarial d'épargne salariale volontaire, d'autre part des montants d'intéressement et de participation non réclamés par les salariés et reçus par la caisse des dépôts et consignations au terme du délai de prescription trentenaire.

Les avatars des financements « ponctuels » (UMTS par exemple) mais encore l'entrée dans le déficit du FSV, fort malmené ces dernières années, ne permettent pas aujourd'hui d'envisager sérieusement que le fonds puisse un jour assumer sa mission. Loin de souhaiter tenir le rôle de Cassandre, le rapporteur s'interroge sur la capacité du FRR à trouver les moyens nécessaires à sa destination. Cela doit-il conduire l'ensemble des responsables à une réflexion sur la réforme à laquelle le Fonds de réserve des retraites ne serait pas partie ? Il semble qu'au-delà des incertitudes, concernant notamment le volet financier, le pilotage du Fonds constitue un enjeu fondamental des années à venir avec, à court terme, l'obligation d'absorber le retournement démographique annoncé dès 2005.

2. Epargne salariale et capitalisation

Le débat relatif au financement futur de la retraite est en général réduit à la caricature alternative qui opposerait la répartition à la capitalisation.

Le rapporteur rappelle que 25 % du revenu des ménages français retraités proviennent du patrimoine et que, par ailleurs, les agents de la fonction publique ont la possibilité de constituer un complément de retraite par capitalisation par le truchement de la Prefon ou de la Cref. Ces deux éléments devraient être de nature à tempérer des oppositions dont l'examen montre le caractère excessivement théorique.

Si le présent rapport ne saurait avoir pour objet de reprendre l'ensemble des éléments du débat, quelques axes de réflexions peuvent néanmoins être rappelés. L'ouvrage *Les retraites en France, quel avenir ?* consacre d'utiles développements à ce sujet et s'attache, en premier lieu à un rappel des définitions, exercice toujours utile afin de déterminer clairement les termes d'un débat.

La répartition peut être définie comme une technique utilisée dans les opérations d'assurance, où la masse des primes ou des cotisations recueillies au cours de la période est utilisée au règlement des sinistres survenus pendant cette période. Le parallèle avec l'assurance est pertinent dès lors que la retraite correspond bien à un risque financier identifié, celui que représente une population pensionnée qu'il convient de couvrir à l'aide des versements effectués par la population active.

La capitalisation est définie comme une technique utilisée en assurance sur la vie dans laquelle le capital garanti à l'échéance est directement relié aux versements fait par l'assuré ou pour son compte par un tiers (l'employeur en général).

Il n'est pas inutile de rappeler que le Fonds de réserve pour les retraites constitue de fait une capitalisation collective dont l'usage est, pour l'heure, réservé aux ressortissants du régime général et des régimes alignés.

Les nombreux rapports consacrés à l'avenir de la retraite par répartition dispensent d'évoquer, une fois de plus, les limites de ce régime. Il suffit de rappeler ici qu'un accord général existe en France pour maintenir ce système comme élément de base.

L'ouvrage précité qualifie d'embryonnaires les fonds de pension en France.

En 1999, 5,4 millions de salariés (soit 37 % de l'effectif des entreprises des secteurs marchands non agricoles) ont perçu une prime au titre de la participation ou de l'intéressement. Son montant moyen s'établissait à 945,20 euros.

Cependant, de fortes distorsions apparaissent suivant le type d'accord, la taille de l'entreprise et son secteur d'activité.

- La participation concernait 4 % des entreprises et environ 40 % des salariés du secteur privé non agricole à la fin de 1998 : 56 % des entreprises qui comptent entre 50 et 99 salariés et plus de 70 % de celles qui en emploient 100 et plus l'ont mise en place. L'industrie est davantage concernée que le secteur tertiaire, les parts les plus significatives étant constatées dans l'industrie pharmaceutique, l'automobile, l'énergie, le textile et les activités financières. En 1999, 23,8 milliards de francs (3,6 millions d'euros) ont été distribués entre 3,8 millions de salariés, soit une prime annuelle moyenne de 6 200 francs (945,20 euros).

- L'intéressement concernait près de 7 % des entreprises et un peu plus de 30 % des salariés du secteur privé non agricole à la fin de 1998. Là aussi, les proportions croissent avec la taille des entreprises : 6 % d'entre elles comptant moins de 10 salariés, contre 49 % pour celles de plus de 500 salariés. En 1999, 22,5 milliards de francs (3,4 milliards d'euros) ont été distribués à 3,6 millions de salariés, soit une prime moyenne de 6 200 francs (945,20 euros). Les mêmes secteurs que dans le cadre de la participation sont caractérisés par une forte couverture de ce type de dispositif.

- A ces deux dispositifs, auxquels nombre d'entreprises adhèrent conjointement, il convient d'ajouter les PEE, qui concernaient 3,5 % des entreprises et 26 % des salariés à la fin de 1998, avec une forte implication des grandes entreprises.

Pour ce qui concerne la capitalisation, elle connaît ses propres limites, dont certaines sont partagées avec la répartition. En effet, le mode de financement de la capitalisation nécessite généralement l'intervention publique car il est fortement soumis aux défaillances du marché. En outre, sa gestion se caractérise par des coûts extrêmement importants. Enfin, il est aussi tributaire de la variable démographique dans la mesure où une liquidation simultanée de la part de l'ensemble des actifs mettrait en péril l'équilibre de son financement.

Ainsi, l'actualité la plus récente a mis en lumière cette fragilité des fonds de retraite par capitalisation. L'étude rendue publique le 22 mai dernier par la banque d'investissement Morgan Stanley montre que l'harmonisation des normes comptables, les départs massifs en retraite à partir de 2005 ainsi que le sous-provisionnement de la plupart de ces fonds mis en place par de grandes multinationales fragilisent ceux-ci. Selon l'étude, des fonds de retraite mal capitalisés ou obéissant à des normes comptables mal définies représentent, de fait, une dette importante que les normes comptables actuelles ne permettent pas de comptabiliser. Pour une de ces multinationales, par exemple, le ratio de dette sur fonds propres passe de 202 % à 374 % lorsque l'on inclut les obligations de retraites et qu'on les considère comme une dette égale aux autres. Dans ces conditions, un salarié qui cotise à un fonds de pension accorderait à son entreprise un « prêt », celle-ci ayant à charge de la gérer à bon escient, de la faire fructifier, puis de payer les retraites auxquelles elle s'est engagée. Si elle venait à manquer à cette obligation, au gré des circonstances économiques et autres restructurations, sa créance demeure et les retraités doivent être remboursés. Et l'étude

de préciser : « *Les fonds de pension sous-financés sont ceux où la valeur faciale des obligations est inférieure à la valeur de l'actif. L'entreprise et ses actionnaires ont donc une claire obligation d'honorer le remboursement de leurs dettes* ».

Ces besoins de financement des fonds de retraite par capitalisation peuvent pénaliser la rentabilité des entreprises qui les gèrent au moment où elles cherchent à améliorer leur rentabilité à travers toutes leurs filiales dans le monde. Certaines marges pourraient enregistrer des chutes brutales si les normes comptables les obligeaient à prendre en compte les obligations de retraites. Le choc financier à venir est d'autant plus à craindre, pour les sociétés qui n'y seront pas préparées, que la durée de vie des retraités s'allonge et qu'arrivent sur le marché de nouvelles générations de salarié.

Ainsi, une entreprise citée en exemple par l'étude, qui avait cinq salariés cotisants pour un retraité dans les années 1980, se retrouve aujourd'hui, au terme de maintes restructurations, avec un cotisant pour cinq retraités. Soit, une équation aussi inconfortable en capitalisation qu'en répartition.

Pour sa part, l'épargne salariale ne génère que 50 milliards de francs en flux annuel, soit dix fois moins que les cotisations versées au régime général et aux régimes complémentaires de retraite. En 2000, 22 % des salariés français avaient accès à l'épargne salariale, contre 63,3 % au Royaume-Uni et 84,4 % aux Etats-Unis.

• La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 instituant les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV) s'assigne trois objectifs :

- permettre à des salariés (notamment des PME) qui n'en ont pas la possibilité de se constituer un capital pour l'avenir ;
- drainer vers les entreprises françaises des ressources propres qui les dispenseront en tout ou partie de recourir au capital étranger et leur permettront ainsi de mieux maîtriser leur destin ;
- renforcer le dialogue et la cohésion sociale au sein des entreprises par le développement de l'actionnariat salarié et de la négociation collective, le pendant de cela étant une redistribution plus équitable des fruits de la croissance entre employeurs et salariés.

Cependant, la loi du 19 février 2001 ne se borne pas à instituer des PPESV, elle s'efforce encore d'harmoniser et de compléter les dispositifs d'épargne salariale existants. Les dispositions communes à l'intéressement et à la participation, aux plans épargne entreprise (PEE), aux plans épargne interentreprises (PEI) et aux PPESV s'appliquent aussi à la notion de groupe, aux bénéficiaires, à la conclusion d'un accord de groupe, au compte épargne temps et au régime social fiscal des fonds transférés.

L'accueil réservé à la loi du 19 février 2001 est riche en enseignements. En effet, s'ils ont salué le caractère incitatif du régime fiscal retenu, les milieux patronaux n'ont vu dans la nouvelle législation qu'une source de confusion et de complexité supplémentaire, cela particulièrement pour les PME. De fait, la simplicité n'est pas l'apanage des plans partenariaux d'épargne salariale volontaire. Les milieux syndicaux ont, en revanche, favorablement accueilli la loi en estimant que celle-ci devrait permettre aux PME ainsi qu'aux travailleurs du secteur privé d'accéder à ce type de

dispositif et, d'autre part, d'opérer un contrôle strict des choix d'allocation de l'épargne. Pour leur part, les milieux économiques directement concernés par la gestion de l'épargne salariale ont réagi de façon favorable à l'institution des PPESV.

Le rapporteur observe avec intérêt que la précédente majorité a créé un système d'épargne salariale relativement complexe alors même qu'elle s'est acharnée à empêcher la mise en œuvre de la loi dite « Thomas », retardant d'autant l'entrée dans l'épargne de nombreux salariés.

Ainsi, le débat réputé idéologique et manichéen, censé opposer les « répartitionnistes » aux « capitalisationnistes » n'est pas sans évoquer les « groboutiens » et « petiboutiens » chers à Jonathan Swift. De fait, la répartition est viable à la condition d'être soutenue par un ou plusieurs dispositifs susceptibles de faire face aux chocs démographiques annoncés et l'on s'étonne de voir à quel point les plans d'épargne salariale s'apparentent à des fonds de capitalisation qui ne veulent pas dire leur nom.

B. DEUX SITUATIONS EXEMPLAIRES : l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et l'Arrco (AGFF), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

1. De l'ASF a l'AGFF ou les tribulations du paritarisme

L'association pour la gestion de la structure financière a été créée par un accord du 4 février 1983 et rattachée à l'UNEDIC. Elle est chargée de financer l'impact, pour les régimes complémentaires Agirc et Arrco, de l'abaissement de 65 à 60 ans de l'âge légal de départ à la retraite décidé par les pouvoirs publics en 1982.

Les partenaires sociaux n'ont pas voulu que les salariés soient pénalisés au niveau du montant de leur retraite complémentaire. Ils ont donc créé une structure spéciale, dotée de la personnalité morale et financée par une partie des cotisations d'assurance chômage (au taux de 1,96 % jusqu'au plafond et de 2,18 % d'une à quatre fois le plafond) et par une subvention budgétaire de l'Etat (jusqu'en 1999). Elle assure la validation gratuite des cotisations de retraite complémentaire dès qu'un salarié peut bénéficier d'une retraite de base à taux plein. Cet accord a été reconduit à cinq reprises (1990, 1993, 1996, 2001 et 2002).

Après trente années « confortables », les régimes de retraite complémentaire ont été amenés, depuis le début des années 1990, à faire face à un certain nombre de déficits. En premier lieu, le nouvel environnement économique s'est traduit par une décélération de la croissance du PIB, dont le corollaire est une moindre progression de la masse salariale, ce qui a mécaniquement appauvri les ressources des organismes de retraite.

En outre, l'évolution démographique défavorable du rapport cotisants/pensionnés a fortement contribué à l'alourdissement des charges de nombreux régimes, notamment de ceux qui sont parvenus à maturité.

Enfin, certaines décisions prises par l'Etat ont contraint les régimes complémentaires à d'importants efforts, financiers notamment. De fait, depuis le début

des années 1990 l'écart entre l'évolution du plafond de la sécurité sociale fixé par les pouvoirs publics et celle de la moyenne des salaires s'est aggravé. En effet, si ce type de tendance affecte peu le régime général dont l'assiette des cotisations est, pour l'essentiel la masse salariale sous plafond, il en va tout autrement pour l'Agirc dont les affiliés cotisent, par définition, au-dessus de celui-ci. La conséquence est une perte contributive pour l'Agirc et, à l'inverse, un gain pour l'Arrco. Or, si celle-ci a ainsi bénéficié d'un transfert mécanique de ressources en provenance du régime des cadres, elle n'a récupéré, pour des raisons comptables complexes, qu'une partie de cette manne. Ainsi, les deux régimes se sont trouvés appauvris et, d'une situation où l'Agirc était venue en aide au régime des non cadres (l'accord de 1973 ayant rendu obligatoire la cotisation Arrco des cadres jusqu'au plafond), c'est désormais l'Arrco qui est amené à secourir l'Agirc.

L'accord Arrco du 10 février 1993, programmé dans le cadre de la négociation trisannuelle des partenaires sociaux, prévoit :

- une stabilité du taux d'appel (à 125 %) jusqu'à l'année 1995 incluse ;
- une diminution du rendement de référence, qui passe de 13,8 % à 13,62 % en 1993, 13,46 % en 1994 et 13,3 % en 1995 ;
- un relèvement progressif du taux minimal contractuel (tranche A) jusqu'à hauteur de 6 % au 1^{er} janvier 1999.

En outre, à compter du 1^{er} janvier 1996, les relèvements de taux n'entraîneront plus de validation des services passés, comme c'était le cas jusqu'alors.

Le 9 février 1994, c'est l'Agirc qui fait l'objet d'un accord. De fait, pour la première fois depuis sa création, cette caisse se voyait déficitaire. Cet accord prévoit :

- le relèvement graduel du taux de cotisation minimum obligatoire de 8 % à 10 % à compter du 1^{er} janvier 1994, à 12 % à compter du 1^{er} janvier 1995, à 13 % à compter du 1^{er} janvier 1996, à 14 % à compter du 1^{er} janvier 1997 et à 16 % en 2003 au plus tard. Ces dispositions se verront complétées par l'accord de 1996 ;

- le passage du taux d'appel de 117 % à 121 % au 1^{er} janvier 1994 et à 125 % au 1^{er} janvier 1995 ;

- le gel de la valeur du point en 1994 ;

- des mesures favorables concernant les périodes passées au chômage ainsi que pour les pensions de réversion et les majorations pour enfants.

L'accord du 25 avril 1996 modifie encore le régime de façon drastique, il impose trois principes :

- une moindre générosité des droits à la retraite : en particulier le prix d'achat du point augmente, sur la période 1996-2000, au même rythme que le salaire des cotisants (+ 4 % à l'Agirc et + 3,5 % à l'Arrco). En d'autres termes, à cotisation égale, le nombre de points de retraite est moindre. Cela correspond à l'objectif des partenaires sociaux qui est de réduire le rendement au sein des régimes.

- l'accroissement des ressources : le taux de cotisation obligatoire Agirc passe à 15 % dès le 1^{er} janvier 1998, et à 16 % au 1^{er} janvier 1999 ; quant au taux de cotisation Arrco pour les non cadres au-dessus du plafond de la sécurité sociale, il passe de 6 % à 15 % au 1^{er} janvier 1999 et à 16 % au 1^{er} janvier 2000 (entreprises nouvelles), et progressivement à 16 au 1^{er} janvier 2005 pour les entreprises déjà en activité. Cela conduit à harmoniser les taux de cotisation des cadres et des non cadres ;

- l'égalisation des rapports de charges, c'est-à-dire qu'après transferts de ressources entre les deux régimes, les dépenses sont redistribuées entre eux proportionnellement à leurs ressources. Cette mesure comptable préfigure l'unification des deux régimes. Dans la même perspective, l'Arrco a adopté un régime unique depuis le 1^{er} janvier 1999.

L'ensemble de ces accords s'est traduit par une forte baisse du taux de rendement brut effectif des pensions depuis 1994 et, partant, d'une moindre croissance des deux caisses par rapport aux autres régimes de retraites.

L'accord du 10 février 2001 est exemplaire des limites que peut atteindre le paritarisme dans un contexte tendu.

Il s'agissait, à l'origine, de reconduire l'accord du 25 avril 1996 qui arrivait à échéance le 31 décembre 2000. Cependant, sur ces entrefaites, le MEDEF avait fait part, en février 2000 de sa volonté d'intégrer le dossier des retraites complémentaires dans son projet de « refondation sociale » qui incluait, notamment, la réforme de l'assurance chômage. Il s'agissait, pour le patronat, de prendre en compte l'allongement de la durée de la vie dans la détermination des conditions d'accès à la retraite complémentaire. Il faut rappeler que le MEDEF avait, en octobre 2000, formulé des propositions de réforme préconisant d'anticiper les besoins de financement de l'Agirc-Arrco en faisant passer la durée de cotisation requise (160 trimestres à compter du 1^{er} janvier 2003, en application de la réforme de 1993) à 165 trimestres dès le 1^{er} janvier 2004, à 176 trimestres à compter du 1^{er} janvier 2006, puis à 188 trimestres à compter du 1^{er} janvier 2008. Dans ce contexte, certains syndicats ont estimé que le patronat tentait de revenir sur le principe de la retraite à 60 ans et contestaient, par ailleurs, les projections du MEDEF, jugées excessivement pessimistes, sur le financement des retraites complémentaires.

Ainsi bloquée, la situation se révélait délicate tant il importait de trouver un accord en temps utiles. De fait, l'échec de la dernière rencontre, le 21 décembre 2000, impliquait la disparition de l'ASF dispensant ainsi les employeurs de verser les cotisations dues à cet organisme.

Le gouvernement dut alors intervenir, et cela, en réponse à une demande des partenaires sociaux qui étaient convenus, en septembre 2000, que les règles relatives à la retraite à 60 ans seraient, en tout état de cause, prorogées jusqu'au 31 mars de l'année suivante. C'est ainsi que l'arrêté du 29 décembre 2000 portant extension et élargissement de l'accord du 23 décembre 1996 relatif à la structure financière fut promulgué au Journal officiel du 31 décembre 2000.

Un accord fut finalement signé le 10 février 2001 par le MEDEF, la CGPME, l'UPA, la CFDT et la CFTC, tandis que la CFE-CGT, la CGT et FO en refusaient les termes.

Arrêté du 29 décembre 2000

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la ministre de l'emploi et de la solidarité,

Vu le code de la sécurité sociale, et notamment ses articles L. 911-3, L. 911-4 et L. 921-4 ;

Vu l'arrêté du 26 août 1960 portant extension de l'accord du 28 décembre 1959 modifiant et codifiant la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947, ensemble les arrêtés qui ont étendu des modifications ultérieures à cette convention ;

Vu l'arrêté du 27 mai 1962 portant extension de l'accord national interprofessionnel de retraite du 8 décembre 1961 tendant à la généralisation des retraites complémentaires et des annexes à cet accord, ensemble les arrêtés qui ont élargi des modifications ultérieures à cet accord et à ses annexes ;

Vu les arrêtés des 11 juin 1973, 25 juin 1973 modifié, 6 avril 1976 modifié, 20 octobre 1986 et 21 juin 1988 portant élargissement du champ d'application professionnel et territorial de l'accord du 8 décembre 1961 susvisé, ensemble les arrêtés qui ont élargi des modifications ultérieures à cet accord et à ses annexes ;

Vu les arrêtés des 24 décembre 1973, 26 décembre 1973 modifié, 10 juillet 1975 modifié et 21 juin 1988 portant élargissement du champ d'application professionnel et territorial de la convention collective nationale susvisée, ensemble les arrêtés qui ont élargi des modifications ultérieures à cette convention ;

Vu l'arrêté du 21 juin 1988 portant extension et élargissement de l'accord du 8 décembre 1961 codifié le 15 mars 1988 ;

Vu l'accord du 23 décembre 1996 relatif à la structure financière ;

Vu la demande d'extension et d'élargissement présentée par les organisations signataires ;

Vu l'avis publié au Journal officiel du 2 octobre 1997 ;

Vu l'avis motivé de la commission mentionnée à l'article L. 911-3 du code de la sécurité sociale,

Arrêtent :

Art. 1er. - Sont étendues, conformément aux dispositions de l'article L. 911-3 du code de la sécurité sociale, les dispositions de l'accord du 23 décembre 1996 relatif à la structure financière.

Cette extension a pour effet de rendre les dispositions de ces deux accords obligatoires pour tous les salariés, anciens salariés et leurs ayants droit et pour tous les employeurs compris dans le champ d'application de la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947 ainsi que pour tous les salariés, anciens salariés et leurs ayants droit et pour tous les employeurs compris dans le champ d'application de l'accord du 8 décembre 1961.

Art. 2. - Sont élargies, conformément aux dispositions de l'article L. 911-4 du code de la sécurité sociale, les dispositions de l'accord du 23 décembre 1996 relatif à la structure financière.

Cet élargissement a pour effet de rendre les dispositions de ces deux accords obligatoires pour tous les salariés, anciens salariés et leurs ayants droit et pour tous les employeurs compris dans le champ d'application de la convention collective du 14 mars 1947, tel qu'il a été élargi par les arrêtés des 24 décembre 1973, 26 décembre 1973, 10 juillet 1975 et 21 juin 1988 susvisés ainsi que pour tous les salariés, anciens salariés et leurs ayants droit et pour tous les employeurs compris dans le champ d'application de l'accord du 8 décembre 1961, tel qu'il a été élargi par les arrêtés des 11 juin 1973, 25 juin 1973, 6 avril 1976, 20 octobre 1986 et 21 juin 1988 susvisés.

Une des particularité de l'accord du 10 février 2001 réside en ce que le texte adopté contient des considérants relatifs à la réforme du régime de base en sus des mesures concernant les retraites complémentaires qui se voyaient sauvées jusqu'au 31 décembre 2002.

Pour ce qui concerne les retraites complémentaires les mesures suivantes furent arrêtées :

- Le maintien jusqu'au 31 décembre 2002 des acquis des accords de 1996 concernant :

- le rendement du point atteint par revalorisation de celui-ci au 1^{er} avril de chaque année ;

- le prix d'achat du point en fonction de l'évolution des prix ;

- le remplacement de l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF) par l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et l'Arrco (AGFF), fondée le 14 mars 2001, qui en reprend l'actif, le passif ainsi que les créances sur les tiers. Les taux de cotisation à l'AGFF sont relevés : sous le plafond de la sécurité sociale, la part du salarié s'établit à 0,8 % , et celle de l'employeur à 1,20 % ; entre une et quatre fois le plafond, ces parts sont respectivement de 0,90 % et de 1,30 %.

- La valeur du point Arrco a été augmentée de 1,9 % et celle du point Agirc de 2,3 %.

Au titre du 1^{er} trimestre 2001, les Assedic ont été invitées à ajuster et à régulariser les versements de cotisations ASF effectués par les entreprises, puis, l'AGFF a pris le relais à compter du 1^{er} avril. Les cotisations AGFF étaient alors dues pour l'ensemble des salariés cotisant à l'Agirc et à l'Arrco, cela quelque était leur âge, contrairement à la cotisation ASF où la limite était fixée à 65 ans.

Par ailleurs, le 26 mars 2001, les partenaires sociaux ont négocié cinq annexes sur les modalités de l'accord du 10 février. Celles-ci prévoient en particulier le rapprochement de l'Agirc et de l'Arrco par l'harmonisation de leurs réglementations et la mise en œuvre d'une déclaration unique avant la fin 2002.

C'est dans un contexte politique changé que les partenaires sociaux ont négocié l'accord passé le 3 septembre dernier. En effet, le gouvernement ayant annoncé la réforme globale des retraites pour la fin du premier semestre 2003, le MEDEF a souhaité caler la date d'échéance du nouvel accord sur le calendrier annoncé par l'exécutif.

Signé par le MEDEF, la CGPME, l'UPA, la CFDT, la CFTC et FO (la CGT et CFE-CGC ayant refusé), l'accord assure le financement des retraites complémentaires sans abattement de 60 à 65 ans jusqu'au 1^{er} octobre 2003.

En préambule, les signataires insistent sur la nécessaire articulation entre la réforme du régime de base annoncée et celle des régimes complémentaires. En d'autres termes, ils attendent les orientations du gouvernement sur l'avenir des régimes de

retraite avant de fixer les règles de liquidation des retraites propres aux régimes complémentaires.

L'accord du 10 février 2001 et ses annexes du 26 mars 2001 qui arrivaient à échéance au 31 décembre 2002 sont prolongés de six mois jusqu'au 1^{er} juillet 2003. Une négociation interprofessionnelle sur les modalités à moyen et long termes sur les régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco s'ouvrira avant cette date.

Toutefois, jusqu'au 1^{er} octobre 2003, la liquidation des retraites sera effectuée sans changement par rapport à la situation actuelle. Et les taux de la cotisation AGFF resteront inchangés jusqu'à cette date.

Les dispositions de l'article II-1 de l'accord du 10 février 2001, qui fixent le niveau de rendement des régimes Agirc et Arrco et les modalités de revalorisation des pensions, demeureront inchangées pour toute l'année 2003.

Ainsi, comme le rapporteur le soulignait l'an passé, si la négociation entre les partenaires sociaux est indispensable, l'histoire prouve que la conciliation n'est pas toujours possible. Cela démontre, si besoin était, que l'exécutif ne doit pas craindre d'assumer son rôle qui est de fournir un cadre de réforme à la négociation.

2. L'allocation personnalisée d'autonomie : une prestation à la recherche de son financement ?

La loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier.

Le financement de l'APA correspond à un système de cofinancement, assuré par les conseils généraux pour la plupart, ainsi que par des crédits issus de la protection sociale nationale et d'une fraction des crédits d'action sociale des organismes de retraite engagés dans la prestation d'aide ménagère.

La part de crédits issue de la protection sociale nationale est collectée et répartie entre les départements par un Fonds national d'autonomie (FFAPA).

La dotation du fonds est assurée par

- l'affectation d'une part correspondant à 0,1 point de CSG (870 millions d'euros prévus pour 2002) ;
- une contribution des fonds d'action sociale des régimes de base d'assurance vieillesse correspondant, pour eux, à 50 % des crédits affectés au financement de la prestation d'aide ménagère (60 millions d'euros prévus pour 2002).

A l'époque, le gouvernement estimait la montée en charge du dispositif pour les deux premières années à 550 000 bénéficiaires au maximum. L'impact financier était évalué à 2,5 milliards d'euros par an, en 2004 et au-delà, le nombre des bénéficiaires était estimé à 800 000 pour un coût annuel de 3,5 milliards d'euros.

D'après l'étude publiée par la DREES en septembre dernier, 683 000 dossiers de demande d'APA ont été déposés au 30 juin dernier, soit six mois après l'entrée en vigueur. A la même date, 280 500 dossiers ont fait l'objet d'une décision et 299 000 personnes âgées bénéficiaient, directement ou indirectement, de l'APA.

Compte de résultat du FFAPA
(en millions d'euros et en droits constatés)

| | 2002 | 2003 |
|--|------------|------|
| PRODUITS | 932 | |
| CSG | 870 | |
| Versement des caisses de retraite | 60 | |
| Produits financiers..... | 2 | |
| Reprise sur provision..... | | 75 |
| CHARGES | 857 | |
| Concours versé aux départements | 803 | |
| Fonds de modernisation de l'aide à domicile .. | 53 | |
| Frais de gestion | 1 | |
| RESULTAT NET | 75 | |

Il ne serait certes pas raisonnable de vouloir établir un bilan au terme de six mois d'application du dispositif. Cependant, la très large publicité faite autour de l'APA a eu pour effet un afflux massif de demandes. Pour les conseils généraux, cette situation a créé au moins deux problèmes : la nécessité d'une part de recruter un nombre important de travailleurs sociaux dans un contexte de pénurie et des inquiétudes financières d'autre part.

Une étude faite par l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS), publiée en juillet dernier, dresse un état des lieux alarmiste. La dépense globale d'action sociale départementale pour 2002 serait de 13,75 milliards d'euros, soit une hausse de 13,5 % que l'ODAS impute pour 60 % à l'APA, 30 % à la RTT et 10 % à une hausse des dépenses consacrées au handicap. Dans la perspective d'un taux de consommation des aides de 65 % pour 980 000 bénéficiaires potentiels de l'APA fin 2002 (380 000 en établissement et 600 000 à domicile), la dépense liée à cette dernière s'élèverait à 4,4 milliards d'euros.

De fait, lors des débats parlementaires, l'opposition de l'époque avait indiqué que le financement de la nouvelle prestation n'était pas assuré au-delà de 2003 et que son coût était, de façon globale, sous-estimé.

Devant ce constat et ces prévisions, les conseils généraux se sont émus et l'Assemblée des départements de France appelle de ses vœux une répartition plus juste de la participation de l'Etat et des départements. A cet égard, le rapporteur observe, qu'anciens dispensateurs de la Prestation spécifique dépendance (PSD), les conseils généraux ont brisé bien des lances pour se voir confier la gestion de la l'allocation

personnalisée d'autonomie. Il rappelle enfin qu'il a toujours milité pour la création d'un cinquième risque « dépendance » au sein de notre système de sécurité sociale.

En effet, la nouvelle loi n'a pas chassé tous les vieux démons de la PSD. Conjuguée avec la réforme de la tarification des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD), la mise en place de l'APA a entraîné, pour de nombreuses personnes, l'augmentation de leur participation financière devenue supérieure à ce qu'elle était lorsqu'elles bénéficiaient de la PSD. Bien pire, contrairement au but visé par la loi, qui était de remédier au défaut majeur de la PSD qui connaissait de graves variations de montant en fonction des départements dans lesquels elle était servie, l'APA n'est pas servie au même niveau dans tous les départements.

Enfin, la situation des associations d'aide et de maintien à domicile se voit aggravée par la mise en œuvre concomitante de l'APA et de la réduction du temps de travail.

Les allocataires de l'APA disposent d'une somme d'argent pour payer un service, or le coût de ce service varie en fonction du service auquel on s'adresse :

- tarif prestataire : 13 euros/heure ;
- tarif mandataire : 10 euros/heure ;
- tarif gré à gré : 8 euros/heure.

Cette différence de coût se voit aggravée par l'obligation faite aux associations prestataires d'acquitter les frais professionnels ainsi que les temps de trajet. Par ailleurs, la durée hebdomadaire de travail pour les prestataires est de 35 heures et de 43 pour les mandataires. Les employés des associations prestataires travaillent un dimanche sur quatre alors que cette contrainte de gestion n'est pas imposée aux associations mandataires.

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

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

Enfin, la loi portant création de l'APA créait, au sein du FFAPA, un fonds de modernisation de l'aide à domicile doté en 2002 de 53,36 millions d'euros. Il est destiné à promouvoir la qualification dans un secteur qui compte environ 85 000 salariés (en service prestataire) dont moins de 20 % sont titulaires d'un certificat professionnel.

La circulaire DGAS/DGEFP/2002/99 du 19 février 2002 relative au développement de l'emploi dans le secteur de l'aide à domicile fixe les catégories d'action à engager par les services ainsi que les enveloppes financières allouées à chaque catégorie.

Renseignements pris, le rapporteur a pu constater que les procédures d'obtention des financements n'ont pas été communiquées aux associations concernées, pas plus qu'aux DRASS ou aux conseils généraux. Il est désolant de constater que, quatre ans après la parution du rapport de l'IGAS, dit Hespel-Thierry, la situation de ce secteur demeure inchangée.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de M. Denis Jacquat sur l'assurance vieillesse au cours de sa séance du mardi 22 octobre 2002.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pascal Terrasse a considéré, à propos de l'article 25, que le report en 2004 de la date limite de signature des conventions tripartites est la bonne échéance puisque les 700 000 établissements concernés sont entrés dans le processus de négociation de la réforme de la tarification, considérant également que, pour les foyers logement, le report en 2006 était préférable.

Il s'est déclaré favorable à la suppression de l'article 26 et donc au maintien de l'exclusion des médicaments des tarifs de soins car c'est à cause des traitements médicaux très chers pratiqués dans les maisons de retraite que l'on constate des dérapages des tarifs de ces établissements.

Il aurait approuvé l'indexation des retraites sur les prix si elle était réellement respectée, mais force est de constater que le pouvoir d'achat des retraités va baisser pour la première fois puisque l'évolution de 1,7 % prévue pour 2003 n'est pas respectée et que le taux d'évolution retenu est de 1,5 %. Ce choix va se révéler particulièrement dolosif pour les bénéficiaires du minimum vieillesse.

M. Jean-Luc Prél a souhaité que la réforme de 2003 consacre le maintien du système de retraite par répartition et opère une plus grande équité entre les différents régimes. Le prélèvement de 830 millions d'euros sur le régime général au titre d'un rééquilibrage démographique pose un réel problème. Quant au report en 2006 de la date limite de signature des conventions tripartites, il risque de démotiver les établissements ou services d'ores et déjà bien engagés dans la démarche conventionnelle et de mettre en cause le financement des cures médicales en cours. Le délai devrait être réduit dans tous les cas où l'on est proche de la signature d'une convention. Le coût des médicaments dans les maisons de retraite est lié au problème des pharmacies rurales et des médecins coordinateurs. Ne pourrait-on imaginer l'indexation du forfait sur le coût des médicaments ou la sélection des résidents en fonction de leur traitement plus ou moins coûteux ?

M. Georges Colombier s'est félicité du courage politique dont fait preuve le gouvernement en abordant dès 2003 la difficile discussion sur la réforme des retraites. En matière de cinquième risque, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est une avancée mais la réforme de la tarification des établissements contrarie sa mise en place, certains résidents n'étant même pas en mesure de percevoir les bénéfices de l'APA. L'étude du problème du maintien à domicile des personnes âgées devra prendre en compte le statut, les salaires et la formation des personnels concernés. S'agissant des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), le principe du guichet unique est intéressant mais, tôt ou tard, les collectivités locales devront apporter leur contribution à ce problème de solidarité.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a abordé le problème du conjoint survivant qui concerne près de 15 millions de personnes. Si l'allocation veuvage pour les jeunes veuves et le problème des pluripensionnés réglé avec souplesse par la CNAM ont amélioré le sort de certaines de ces personnes, des problèmes subsistent, notamment la prise en compte dans le calcul du plafond des cumuls de retraites de la majoration pour enfants, l'élévation du plafond de l'allocation veuvage et l'éligibilité à la CMU.

M. Pascal Terrasse a souligné le vrai problème du plafond du cumul opposable au conjoint survivant. Il a ensuite rappelé que l'Etat avait été condamné par un arrêt du Conseil d'Etat en raison de l'inégalité de traitement, au détriment des hommes, qui subsiste en matière de calcul des pensions et a indiqué qu'il déposerait à nouveau un amendement sur ce sujet.

Au mois de mars dernier, un protocole d'accord préparatoire à une convention collective unique a été signé dans le secteur de l'aide à domicile, qui permet des avancées significatives. Or le ministre vient de refuser d'agréer cet accord, ce qui est préjudiciable à ce secteur d'activité. Il est également dommageable que les crédits en faveur des CLIC soient gelés car de nouvelles créations ne pourront pas voir le jour alors que ces centres donnent toutes satisfactions.

M. Jean-Luc Prétel a rappelé que la France a été condamnée par la Cour européenne de justice des Communautés européennes pour ne pas appliquer aux fonctionnaires masculins les mêmes avantages en matière de retraite qu'à leurs homologues féminins et a souhaité qu'une solution soit trouvée à cette question.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a apporté les éléments de réponse suivants :

- Les rapporteurs du projet de loi doivent se rapprocher pour élaborer une position commune sur les articles 25 et 26.

- Il n'y a pas de baisse de pouvoir d'achat des retraités puisqu'il y a indexation sur l'évolution des prix, qui est estimée à 1,5 % pour 2003, ce qui il est vrai concerne seulement le régime général et pas la fonction publique.

- L'augmentation du plafond du cumul est un objectif qui devra être recherché dans le cadre de la réforme des régimes de retraite.

- En ce qui concerne le secteur de l'aide à domicile, il est regrettable que les services mandataires soient privilégiés au détriment des services prestataires.

- Si les CLIC fonctionnent effectivement très bien, il ne faut pas oublier que des créations nouvelles appellent un financement complémentaire.

- La parité est un objectif à atteindre en tout domaine.

- La mise en œuvre de l'APA en établissement s'est heurtée à la réforme concomitante de la tarification, ainsi qu'à la difficile application de la réduction du temps de travail.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES BRANCHES DE LA SECURITE SOCIALE

Section 3

Branche vieillesse

Article 43

(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 revalorise le montant des pensions du régime général et des avantages alignés en fonction de l'évolution des prix.

Il détermine les modalités de revalorisation, pour l'année 2003, des avantages vieillesse servis par le régime général et par les régimes suivant les mêmes règles de revalorisation, ainsi que des salaires portés au compte individuel vieillesse de chaque assuré.

Les articles L. 351-11 et R. 351-29-2 du code de la sécurité sociale, résultant de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, étaient applicables à partir du 1^{er} janvier 1994. La revalorisation des pensions comprenait une revalorisation provisionnelle égale au taux d'évolution des prix estimés pour l'année à venir et une correction au titre de l'écart entre l'évolution des prix prévue pour l'année en cours et l'évolution prévisionnelle qui avait servi à la revalorisation précédente.

Il peut être rappelé que sont revalorisés dans les mêmes proportions, en vertu d'une disposition légale :

- pour le régime général, l'allocation de veuvage, le minimum contributif ainsi que les pensions de réversion et leurs majorations pour enfants, les pensions d'invalidité, les rentes et indemnités en capital accidents du travail ;

- les pensions de retraite servies par les régimes d'assurance vieillesse des salariés agricoles artisans (CANCAVA), des professions industrielles et commerciales (ORGANIC), des exploitants agricoles, des ministres du culte, des professions libérales (CNAVPL), des mines, du régime local d'Alsace-Moselle et des clercs et employés de notaires (CRPCEN) ;

- les pensions de retraite servies par les régimes d'assurance vieillesse des marins et des chemins de fer secondaires ;

- le minimum vieillesse ;

- l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui évolue au même rythme que le minimum vieillesse en application de l'article R 821-3 du code de la sécurité sociale.

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

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

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

La revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2001 retenue dans le rapport 2000 de la Commission des comptes de la sécurité sociale était de 1,7 %, soit l'évolution prévisionnelle des prix pour 2001 (1,2 %), majorée de l'écart de 0,5 % entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 2000 retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 200 (1,2 %) et l'évolution des prix 2000 retenue dans le projet de loi de finance pour 2001.

D'après le gouvernement, sur l'ensemble de la période 1990/2001, le pouvoir d'achat des pensions s'est très légèrement amélioré : l'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) s'est établie à 1,61 % en moyenne annuelle contre 1,75 % pour les pensions de retraites de base, soit un gain de pouvoir d'achat annuel moyen de 0,15 point pour les retraités. Cette évolution est inférieure au taux de progression réel du salaire moyen brut par tête qui s'est élevé à 0,8 % par an (en moyenne annuelle) sur la dernière décennie

Pour 2002, l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors les prix du tabac), telle que prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, était de 1,5 %.

Le précédent gouvernement a souhaité faire participer les retraités à la croissance et a proposé un taux de revalorisation pour 2002 de 2,2 % identique à celui de 2001.

Le présent article prévoit, pour l'année 2003, une revalorisation des pensions strictement équivalente à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors les prix du tabac) estimée à 1,5 %.

Ainsi, le coefficient de revalorisation applicable au 1^{er} janvier aux pensions de vieillesse déjà liquidées ainsi qu'aux cotisations et salaires servant de base à leur calcul proposé par le présent article est de 1,015.

Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, le taux de croissance annuel moyen des prestations légales s'établirait à 3,7 % sur la période 2000-2003.

Le tableau suivant compare, depuis 1990, (base 100), l'évolution des prix, des salaires moyens, du SMIC et des pensions

| Années | Prix hors tabac | Salaire moyen brut EBEP ⁽¹⁾ | SMIC brut | Pension moyenne du régime général ⁽²⁾ | Revalorisation des pensions de vieillesse du régime général ⁽³⁾ |
|--------|----------------------|--|-----------|--|--|
| 1990 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1991 | 103,2 | 105,0 | 104,9 | 103,3 | 102,9 |
| 1992 | 105,6 | 108,0 | 109,1 | 106,3 | 105,2 |
| 1993 | 107,5 | 110,2 | 111,9 | 109,3 | 107,7 |
| 1994 | 109,0 | 111,6 | 114,4 | 111,8 | 109,8 |
| 1995 | 110,8 | 114,2 | 117,9 | 113,9 | 111,4 |
| 1996 | 112,9 | 116,4 | 122,2 | 116,9 | 113,9 |
| 1997 | 114,2 | 119,2 | 125,7 | 118,6 | 115,3 |
| 1998 | 114,9 | 120,9 | 129,5 | 120,3 | 116,6 |
| 1999 | 115,4 | 123,6 | 131,6 | 122,2 | 118,0 |
| 2000 | 117,3 | 126,7 | 134,5 | 124,5 | 118,6 |
| 2001 | 119,2 | 131,0 | 139,3 | nd | 121,1 |
| 2002 | 121,2 ^(p) | nd | 143,8 | nd | 123,7 |

*

Article 44

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2003

Cet article fixe à 140,35 milliards d'euros les objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage (qui inclut les dépenses d'invalidité au-delà de 60 ans) pour l'année 2003 et cela pour l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.

Jusqu'à présent, la loi de financement de la sécurité sociale fixait, en un article unique, les objectifs de dépenses de l'ensemble des branches pour l'année à venir.

Comme l'indique l'exposé des motifs, « *dans un souci de cohérence, les objectifs de dépenses de chaque branche figurent à la suite des mesures prises dans le domaine concerné* ». A travers ces objectifs, le Parlement approuve les dépenses de la sécurité sociale.

La définition des dépenses de vieillesse est précisée dans l'annexe c) du projet de loi : leur champ couvre l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres. L'objectif de dépenses porte sur l'ensemble des dépenses des régimes et non sur les seules prestations.

Ces dépenses comprennent :

- les prestations sociales légales ou extralégales ;
- les prestations des services sociaux (notamment la prise en charge partielle des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux) ;
- les frais de gestion engagés par les organismes de sécurité sociale ;
- les transferts entre régimes de protection sociale ;
- les frais financiers et les autres dépenses.

L'objectif de dépenses de la branche vieillesse-veuvage du projet de loi de financement est défini à partir du total des dépenses de l'ensemble des régimes de base obligatoires, en retranchant les dépenses des régimes de moins de 20.000 cotisants ou bénéficiaires, les transferts internes aux régimes de base considérés (mécanismes de compensation), ainsi que les dépenses constituant la contrepartie des cotisations prises en charge par la sécurité sociale. Il inclut, en outre, les DOM.

Le système français d'assurance vieillesse de base est la branche qui laisse subsister l'organisation par régimes professionnels la plus morcelée. Seuls dix-neuf régimes dépassant plus de 20 000 cotisants ou retraités titulaires de droits propres sont concernés par l'objectif de dépenses fixé par la loi de financement de la sécurité sociale.

On classe généralement les régimes de retraite de base en quatre catégories :

- le régime général des salariés ;
- les régimes spéciaux de salariés qui couvrent l'essentiel du secteur public ou anciennement public et certaines professions à statut ;
- les régimes agricoles ;
- les régimes de non salariés non agricoles.

Le tableau suivant retrace les objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage invalidité décès, et l'écart constaté avec les dépenses effectives pour 2002.

Objectifs de dépenses et écart pour 2002

| | Objectif LFSS pour 2002 (1) | Agrégats 2002 (2) | Ecart (2)-(1) |
|------------------|-----------------------------------|----------------------|------------------|
| Vieillesse-Veuve | 136,08 | 135,96 | - 0,12 |

Le tableau suivant retrace l'état des comptes des régimes vieillesse-veuvage invalidité décès.

Vieillesse-veuvage

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % |
|--|------------------|------------------|--------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| Régime général | 57 460,0 | 59 897,3 | 4,2 % | 62 427,5 | 4,2 % | 64 712,7 | 3,7 % |
| Salariés agricoles | 4 478,9 | 4 560,5 | 1,8 % | 4 623,7 | 1,4 % | 4 656,5 | 0,7 % |
| Exploitants agricoles | 8 103,6 | 8 272,6 | 2,1 % | 8 505,7 | 2,8 % | 8 387,2 | - 1,4 % |
| Régimes agricoles | 12 582,5 | 12 833,1 | 2,0 % | 13 129,4 | 2,3 % | 13 043,7 | - 0,7 % |
| Fonctionnaires | 28 080,7 | 29 176,6 | 3,9 % | 30 595,4 | 4,9 % | 31 911,4 | 4,3 % |
| Ouvriers de l'Etat | 1 469,4 | 1 506,5 | 2,5 % | 1 557,6 | 3,4 % | 1 594,6 | 2,4 % |
| Collectivités locales | 6 953,5 | 7 407,6 | 6,5 % | 7 907,2 | 6,7 % | 8 352,1 | 5,6 % |
| Mines | 1 930,5 | 1 957,2 | 1,4 % | 1 964,5 | 0,4 % | 1 952,3 | - 0,6 % |
| EDF-GDF (base) | 2 662,6 | 2 777,1 | 4,3 % | 2 862,9 | 3,1 % | 2 973,9 | 3,9 % |
| SNCF | 4 257,6 | 4 326,3 | 1,6 % | 4 391,0 | 1,5 % | 4 455,1 | 1,5 % |
| RATP | 630,7 | 643,3 | 2,0 % | 658,7 | 2,4 % | 676,2 | 2,7 % |
| Marins | 966,9 | 981,8 | 1,5 % | 1 014,5 | 3,3 % | 1 027,1 | 1,2 % |
| CRPCEN | 410,8 | 433,8 | 5,6 % | 449,3 | 3,6 % | 463,4 | 3,1 % |
| Banque de France | 256,7 | 261,0 | 1,7 % | 262,7 | 0,7 % | 262,9 | 0,1 % |
| CAMR | 126,3 | 120,7 | - 4,5 % | 113,8 | - 5,7 % | 106,2 | - 6,7 % |
| SEITA | 147,7 | 151,5 | 2,5 % | 154,8 | 2,2 % | 157,0 | 1,4 % |
| CCIP | 37,8 | 39,7 | 4,9 % | 40,5 | 2,2 % | 41,1 | 1,5 % |
| APRS (autres petits régimes spéciaux) hors SEITA CCIP | 38,5 | 38,7 | 0,4 % | 39,5 | 2,2 % | 40,1 | 1,5 % |
| Régimes spéciaux | 47 969,7 | 49 821,4 | 3,9 % | 52 012,5 | 4,4 % | 54 013,4 | 3,8 % |
| ORGANIC (régime de base) | 2 828,6 | 2 897,5 | 2,4 % | 2 983,9 | 3,0 % | 3 050,2 | 2,2 % |
| CANCAVA (régime de base) | 2 046,3 | 2 106,2 | 2,9 % | 2 168,2 | 2,9 % | 2 242,7 | 3,4 % |
| Régime des cultes | 224,8 | 225,3 | 0,2 % | 226,5 | 0,5 % | 227,0 | 0,2 % |
| CNAVPL (régime de base) | 543,9 | 568,6 | 4,6 % | 594,6 | 4,6 % | 617,7 | 3,9 % |
| CNBF Barreaux français (régime de base) | 57,9 | 59,1 | 2,1 % | 61,1 | 3,3 % | 62,6 | 2,6 % |
| Régimes de non-salariés non-agricoles | 5 701,5 | 5 856,7 | 2,7 % | 6 034,2 | 3,0 % | 6 200,2 | 2,8 % |
| SASV | 426,3 | 433,8 | 1,8 % | 432,5 | - 0,3 % | 422,4 | - 2,3 % |
| Autres régimes de base | 426,3 | 433,8 | 1,8 % | 432,5 | - 0,3 % | 422,4 | - 2,3 % |
| Ensemble des régimes de base | 124 140,0 | 128 842,3 | 3,8 % | 134 036,0 | 4,0 % | 138 392,3 | 3,3 % |

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Rapport n° 330 tome IV de M. Denis Jacquat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 – Assurance maladie