Document
mis en distribution
le 27 octobre 2003

N° 1157

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2003.

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 2004** (n° 1106),

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR MME PAULETTE GUINCHARD-KUNSTLER,

Députée.

Santé et protection sociale.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE 7

1. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) 7

2. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) 8

3. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) 10

I.- LA PRISE EN COMPTE POUR LES RETRAITÉS DE LA PENIBILITE DANS LE TRAVAIL 13

1. Le lien existant entre pénibilité et retraite 13

2. Les dispositifs de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraites 15

a) La loi n° 75-1279 du 30 décembre 1975 relative aux conditions d'accès à la retraite de certains travailleurs manuels 15

b) Les dispositifs actuels 18

c) La détermination des droits et les perspectives de leur financement 22

II.- LA CANICULE DE L'ETE 2003 25

III.- LES VRAIS CHIFFRES DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE 29

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION 33

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE 35

TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES POLITIQUES DE SECURITE SOCIALE 35

Section 3 : Branche vieillesse 35

Article 53 : Objectif de dépenses de la branche vieillesse pour 2004 35

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR 37

INTRODUCTION

Changer le regard sur les personnes âgées et le vieillissement constitue le nouveau défi lancé à nos sociétés. L'épisode dramatique de la canicule de l'été dernier a mis en lumière de façon tragique les méfaits de l'ignorance, de l'indifférence et de l'isolement. Les 15 000 morts du mois d'août choquent d'autant plus que l'expérience marseillaise de 1983 avait déjà permis de connaître les conséquences d'une période durable de température excessive.

Ainsi les besoins demeurent nombreux. Ils portent sur la nécessité de développer la recherche fondamentale et l'enseignement de la gériatrie : une majeure partie des personnes à soigner demain auront plus de soixante-quinze ans. Ces besoins portent de manière générale sur l'accroissement des moyens mis au service de l'accompagnement des personnes âgées. Si l'on peut jauger une société au soin qu'elle a de ses aînés, que faut-il penser des restrictions budgétaires et abandons de programmes pratiqués par le gouvernement actuel ? C'était aller à contre-courant de l'histoire que de désagréger une politique tournée vers le grand âge ; la loi du 31 mars 2003 restreignant l'accès à la prestation personnalisée d'autonomie (APA) est révélatrice d'une grande ignorance des besoins réels.

A cet égard, le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 est vide : la politique du gouvernement se limitant à une réforme des retraites sous-financée et exigeant toujours plus des assurés ainsi qu'à un plan intitulé « *Vieillissement et solidarités* », décliné dans l'urgence à la suite de la canicule.

L'article unique consacré à la branche vieillesse par le présent projet ne porte, en effet, que sur les objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage pour 2004.

En revanche, l'article 18 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit un cadre pour la négociation relative à la pénibilité dans le travail et ses effets sur l'espérance de vie sans incapacité et, partant, sur la retraite. Ce thème se voit ainsi remis à l'ordre du jour et ne saurait manquer de tenir toute sa place dans la réflexion sur les conditions de vie après l'activité professionnelles. La première partie du présent rapport lui est consacrée.

Le second thème abordé est celui des évènements du mois d'août dernier : ils ont démontré qu'une véritable politique propre à prendre en compte les réalités du grand âge reste à mettre en œuvre.

La troisième et dernière partie du présent rapport remet en perspective les circonstances dans lesquelles le gouvernement actuel a décidé de rendre plus restrictif le dispositif de l'APA : sur la base de critères partisans et d'estimations chiffrées erronées.

LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE

1. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

Selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, l'excédent de la branche vieillesse connaîtrait un infléchissement en 2004.

– Pour 2002, cet excédent s'élève à 1,66 milliard d'euros malgré un ralentissement de la croissance des recettes assises sur la masse salariale. Ce résultat est dû à un contexte démographique toujours favorable avec l'arrivée à l'âge de la retraite de classes creuses mais aussi en raison de la forte progression des transferts en provenance du FSV, conséquence de la hausse du chômage.

– Pour 2003, la caisse réaliserait un excédent de 1,52 milliard d'euros. Les recettes assises sur la masse salariale connaîtraient une progression modérée de + 3,6 % pour les cotisations sociales des actifs et + 3,4 % pour les prises en charge de cotisations par le FOREC.

Les prises en charge de cotisations par le FSV continuent en revanche d'être très dynamiques (+ 10,2 % entre 2002 et 2003 soit 620 millions d'euros supplémentaires), en raison de la hausse du chômage et de la forte revalorisation du SMIC au 1er juillet 2003 (l'assiette servant de base au transfert étant directement fonction du SMIC horaire).

En outre, un premier remboursement de la dette FOREC 2000 est effectué en 2003 pour un montant de 329 millions d'euros au bénéfice de la CNAV, auquel il faut ajouter 44 millions d'euros pour le compte du régime des salariés agricoles réduisant d'autant son déficit, pris en charge par la CNAV.

La progression des charges nettes serait de 4,8 % en 2003. Les prestations sociales augmenteraient de 3,7 %, soit un rythme un peu ralenti par rapport à 2002 en raison d'une revalorisation des pensions plus faible : 1,5 % au 1er janvier 2003 contre 2,2 % au 1er janvier 2002.

Les transferts de compensation à la charge de la branche retraite du régime général croîtraient de plus de 23 % en 2003. Cette forte augmentation résulte, d'une part, de la prise en compte des chômeurs pris en charge par le FSV comme actifs cotisants dans le mode de calcul des montants dus par le régime général au titre de la compensation et, d'autre part, de l'intégration des nouvelles séries d'effectifs salariés calculés par l'INSEE sur la base du dernier recensement.

A cet égard, la rapporteure observe qu'au mois de septembre dernier, le conseil d'administration de la CNAV a donné à l'unanimité un avis défavorable à un projet de décret entérinant la modification des règles de la compensation démographique interrégimes déjà opérée l'an dernier. Ainsi, pour l'année 2004, la caisse se verra à nouveau ponctionnée de 880 millions d'euros.

– Pour 2003, compte non tenu des effets de la réforme (loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites), l'excédent de la branche serait de

570 millions d'euros. D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, cette diminution du solde par rapport à 2003 résulterait avant tout d'un ralentissement des produits (+ 2,1 % pour les produits nets entre 2003 et 2004).

Les recettes de la branche vieillesse seraient affectées en 2004 par la baisse du taux de revalorisation du plafond de la sécurité sociale (+ 1,7 % contre 3,2 % en 2002 et 3,4 % en 2004) venant ralentir la progression de la masse salariale sous plafond sur laquelle sont assises plus de 85 % des cotisations retraites du régime général. Ainsi la masse salariale plafonnée poursuivrait son ralentissement, augmentant de 2,6 % en 2004 contre 3,2 % en 2002 et 2,9 % en 2003.

Par ailleurs, les transferts en provenance du FSV au titre des prises en charge de cotisation des chômeurs devraient diminuer en 2004 (- 70 millions d'euros) alors qu'ils ont assuré une part importante de la croissance des recettes de la branche en 2002 et 2003. La principale explication de ce retournement est l'application, le 1er janvier 2004, au stock de chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage des règles d'indemnisation de la nouvelle convention Unédic signée à la fin de l'année 2002. Cette nouvelle réglementation devrait conduire à une baisse de 250 000 du nombre de chômeurs indemnisés en ARE/AUD (allocation de retour à l'emploi et allocation unique dégressive) en moyenne annuelle entre 2003 et 2004, ce qui allégera les charges du FSV au titre du chômage.

La réforme de 2003 sera de peu d'effet sur la démographie du régime général et des régimes alignés pour l'année 2004. En revanche, pour ces régimes, les dispositions de l'article 23 de la loi du 21 juillet 2003 sont susceptibles de faire partir en retraite anticipée quelques 190 000 personnes relevant de la seule CNAV dès 2004. Les personnes concernées sont les salariés ayant commencé à travailler à 14, 15 ou 16 ans et justifiant d'une carrière longue. La rapporteure pour avis rappelle que cette mesure représente un coût considérable pour les organismes gestionnaires des caisses de retraite complémentaire.

Résultats de la branche vieillesse

En million d'euros

CNAVTS-Vieillesse	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Charges nettes	65 669,2	4,2 %	68 037,5	3,6 %	71 215,4	4,7 %	73,770,4	3,4
Produits nets	67 187,6	5,7 %	69 690,5	3,7 %	72 767,9	4,4 %	74,339,5	2,0
Résultat net	-1 518,3		-1 652,9		-1 552,5		569,1	

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale

2. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Bénéficiaire jusqu'en 2000, le FSV a connu un sérieux déficit en 2002 ; celui-ci devrait être moindre en 2003 pour un retour aux bénéfices en 2004.

Deux recettes du FSV ont été réduites en 2002 : le taux de CSG affecté au fonds a été réduit de 0,1 point au profit du fonds de financement de l'APA ; la recette relative à la taxe de prévoyance a été transférée au FOREC.

En contrepartie, le FSV a vu augmenter la prise en charge par la CNAF de ses dépenses au titre des majorations de pension de 10 % servies aux parents de trois enfants ou plus. Cette part est passée à 30 % en 2002 et à 60 % en 2003 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2003).

Le déficit constaté en 2002 (- 1 354,4 millions d'euros) est principalement dû à une augmentation des charges de + 5,9 % accompagnée d'une diminution des produits de - 5,0 %. La situation s'est caractérisée par une conjoncture économique défavorable qui a pesé sur les recettes (CSG, 2 % capital) et qui accroît les prises en charge au titre du chômage, par ailleurs, des modifications législatives ont réduit le champ des recettes.

Ainsi, la forte montée du chômage constatée au cours du deuxième trimestre 2002 s'est traduite par une hausse de 10,3 % des prises en charge de cotisations.

Compte de résultat du FSV

(en millions d'euros et en droits constatés)

	2001	2002	2003	2004
PRODUITS	**11 566**	**11 010**	**12 446**	**13 860**
CSG	9 719	9 078	9 263	9 530
Taxe contributions prévoyance	384	-	-	-
C3S	551	567	922	1 894
Prélèvement social 2 % capital	383	350	356	464
Versement de la CNAF	478	1 000	1 890	1 957
Produits financiers	51	15	15	15
CHARGES	**11 652**	**12 368**	**13 308**	**13 177**
Minimum vieillesse	2 497	2 485	2 513	2 569
Majorations de pensions de retraite	2 995	3 118	3 240	3 357
Cotisations prises en charge (chômage)	5 585	6 202	6 800	6 723
Versement à l'AGIRC et a l'ARRCO	441	448	457	465
Autres charges	102	115	298	63
RESULTAT NET	**- 86**	**- 1 353**	**- 862**	**683**
Versement au fonds de réserve	**- 287**	**0**	**0**	**0**
SOLDE CUMULÉ	**1 230**	**- 123**	**- 985**	**- 302**

Le déficit du fonds se réduit en 2003 (environ - 860 millions d'euros) grâce à une forte hausse des produits (+ 13 %). Cette hausse est due pour l'essentiel à l'augmentation de la prise en charge par la CNAF des dépenses de majorations pour enfants (passage du taux de 30 % en 2002 à 60 % en 2003) qui représente un supplément de recettes de 945 millions d'euros et de la CSSS (+ 62 % entre 2002 et 2003).

L'augmentation des charges est encore rapide en 2003 en raison de la poursuite de la montée du chômage. Les cotisations prises en charge au titre du chômage atteindraient 7,2 milliards d'euros (+ 9,2 %). Le compte retient l'hypothèse d'une hausse du chômage au sens du FSV de + 5,6 % en 2003 (contre 11,3 % en 2002, soit une augmentation de 170 000 du nombre de chômeurs au sens du FSV). Cette évolution tient compte d'une moindre charge du fait des départs anticipés induits par la loi du 21

août 2003 portant réforme des retraites. Toutefois, l'incertitude reste grande sur l'évolution du chômage : 50 000 chômeurs au sens du FSV (chômeurs indemnisés et non indemnisés) en plus ou en moins représentent environ 100 millions d'euros.

En 2004, le solde serait bénéficiaire d'environ 300 millions d'euros. Cette amélioration proviendrait surtout d'apports supplémentaires de recettes :

– apport supplémentaire de CSSS de 580 millions d'euros pour atteindre 1 504 millions d'euros du fait de l'anticipation du versement 2004 de CSSS au FSV en 2004 (et non sur l'année suivante comme auparavant) ;

– contribution des employeurs sur les préretraites résultant de la loi portant réforme des retraites.

3. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Pour mémoire, il peut être rappelé que les ressources du fonds, mentionnées à l'article L. 135-7 du code de la sécurité, sociale sont les suivantes :

– une fraction du solde du produit 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 égale à 65 % du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;

– les versements du compte d'affectation spéciale des « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés» prévu au budget de l'Etat, correspondant, en 2002, à une partie des produits des privatisations effectuées par l'Etat (ouverture du capital des autoroutes du sud de la France ASF et Crédit lyonnais) ;

– toute autre ressource affectée au FRR, notamment, en 2001 et 2002, le produit de la vente des licences UMTS (téléphonie mobile de troisième génération) et le produit de la vente des actifs des caisses d'épargne dont le fonds bénéficie encore actuellement ;

– deux catégories de ressources prévues par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale : 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 et les 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 (le rendement de ces deux recettes est faible) ;

– les produits des placements du FRR.

Après 3,8 milliards d'euros en 2001, le fonds de réserve a bénéficié d'un abondement de 5,8 milliards d'euros en 2002, abondement issu pour 38 % des droits de

souscription UMTS (téléphonie mobile de troisième génération) et des recettes des privatisations (Autoroutes du sud de la France et Crédit lyonnais).

En 2003, les recettes du FRR devraient s'élever, à législation constante, à 3,7 milliards d'euros. L'essentiel de l'abondement (75 %) est constitué par la part du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital affectée au fonds et le versement de l'excédent de la CNAV.

Les réserves constituées au 31 août 2003 s'élèvent à près de 13,3 milliards d'euros. Elles devraient atteindre un montant cumulé de 16,5 milliards d'euros fin 2003.

Pour 2004, à législation constante, le plus clair de l'alimentation du fonds proviendrait du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital et du versement de l'excédent de la CNAV à la condition que ce dernier ne soit pas consommé par les départs anticipés en retraite (article 23 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites).

Compte de résultat du Fonds de réserve pour les retraites

(en millions d'euros et en droits constatés)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RESSOURCES nettes	**306**	**2 863**	**3 840**	**5 835**	**3 707**	**3 182**
Prélèvement 2 % capital	-	890	972	1 116	1 156	1 166
Versement CNAV	-	767	484	1 518	1 662	1 520
Versement caisses d'épargne	-	718	718	718	493	
Privatisations (ASF, Crédit lyonnais)	-	-	-	1 600	500	
UMTS	-	-	1 239	619	-	
Divers (C3S, CDC, FSV, réserves Mayotte)	305	457	287	-	82	
Produits financiers	1	33	163	267	334	517
Frais de gestion	-	- 4	- 22	- 4	- 20	- 20
SOLDE CUMULÉ	**306**	**3 169**	**7 009**	**12 844**	**16 550**	**19 732**

A cet égard, dans son rapport pour 2003 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cours des comptes estime que « *le FRR n'atteindrait pas l'objectif de 152 milliards d'euros 2000 à l'horizon 2020, mais seulement 139 milliards d'euros. Selon la direction de la sécurité sociale, le « retard » théorique accumulé par le fonds par rapport à un scénario d'abondement constant atteindrait 2,9 milliards d'euro 2000 fin 2012 et se creuserait fortement par la suite, au moins jusqu'à la fin de la décennie. Cette prévision est toutefois entachée de nombreuses incertitudes. A celles déjà évoqués par la Cour, s'en ajoutent d'autres, en particulier :*

– L'évolution effective de l'économie française se situe en 2002 et 2003 très en deçà du rythme qui serait nécessaire pour ramener le taux de chômage à 4,5 % en 2010, hypothèse qui, pourtant, sous-tend la projection de la DSS. De fait, les prévisions

les plus récentes du taux de chômage en 2003 se situent entre 9 % et 9,5 %. Cela affecte les prévisions financières relatives à la CNAV et aux régimes bénéficiant de la C3S.

– Le rendement financier de 4 % réel est susceptible d'être affecté par la situation et les perspectives du marché financier. L'hypothèse d'un rendement de 2,5 % se traduirait par un manque à gagner de 18 milliards d'euros ».

I.- LA PRISE EN COMPTE POUR LES RETRAITÉS DE LA PENIBILITE DANS LE TRAVAIL

Les travaux parlementaires qui ont conduit à la promulgation de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ont remis à l'ordre du jour, par le biais des dispositions de l'article 18 notamment, la question de la prise en compte dans les retraites des situations de pénibilité dans les travaux effectués au cours de la vie professionnelle. Le document le plus pertinent dans ce domaine est, à ce jour, le rapport remis en avril 2003 au Conseil d'orientation des retraites par M. Yves Struillou « *Pénibilité et retraites* ». C'est donc principalement sur ces travaux, ainsi que sur les éléments apportés au cours des auditions faites par la rapporteure au mois de septembre dernier que s'appuient les développements qui vont suivre.

1. Le lien existant entre pénibilité et retraite

Le premier lien constaté et celui existant entre la pénibilité et l'espérance de vie sans incapacité. Le tableau ci-dessous illustre ce phénomène.

Catégorie socioprofessionnelle en 1982	**Espérance de vie à 35 ans *(en années)***		**Probabilité de décéder entre 35 et 65 ans *(en %)***	
	Femmes	**Hommes**	**Femmes**	**Hommes**
Cadres professions libérales	49,5	44,5	6,5	13
dont cadres de la fonction publique,	51	46	6	12
professions intellectuelles et artistiques, dont cadres d'entreprise		43,5		13
Professions intermédiaires	49	42	7	17
Artisans-commerçants	48,5	41,5	7,5	18,5
Employés	47,5	40	8,5	23
Ouvriers	46	38	10,5	26
dont ouvriers non qualifiés	45,5		11	29

Sources : Rapport Struillou

Ce document, établi par l'INSEE sur la base des cohortes 1982 à 1986, montre une différence d'espérance de vie à 35 ans de 7,5 ans chez les hommes entre les ouvriers et les cadres et professions libérales. Le risque de décéder entre 35 et 65 ans est, chez les ouvriers, le double de celui des cadres et professions libérales. En outre, 18,5 % des ouvriers et 7,6 % des ouvrières meurent entre 65 et 70 ans contre 8,2 % pour les hommes et 2,3 % pour les femmes parmi les catégories des employés qualifiés, des techniciens et des cadres moyens et supérieurs.

Par ailleurs, les inégalités entre catégories socioprofessionnelles peuvent aussi s'apprécier à l'aune des causes de mortalité. Ainsi, le risque de décès par cancer entre 35 et 65 ans est, chez les ouvriers, le double de celui observé chez les cadres et les professions libérales.

La corrélation entre pénibilité et réduction de l'espérance de vie est donc attestée.

La notion même de pénibilité est diverse. Peuvent ainsi être évoquées :

– la pénibilité et la réduction de l'espérance de vie ;

– la pénibilité et les travaux dangereux ;

– la pénibilité et les tensions au travail.

Dans ces conditions, la difficulté réside dans l'établissement d'un lien objectif entre les conditions de travail et leur répercussion sur la vie des individus. En effet, l'accident du travail, s'il n'est pas mortel, peut entraîner une incapacité ou une invalidité permanente qui ressortira au régime de l'invalidité sans pour autant faire l'objet d'une prise en compte dans le domaine de l'âge de départ en retraite par exemple. Par ailleurs, l'appréciation du phénomène lui-même peut être rendue difficile pour diverses raisons : la maladie résultant des conditions objectives de travail peut se déclarer bien après l'exposition de l'individu ; les conduites et habitudes individuelles peuvent interférer sur l'état de santé ; les maladies ou usures prématurées peuvent faire l'objet de sous-déclarations.

La constatation d'une maladie professionnelle peut intervenir bien après que la personne a été exposée au risque comme le montre, par exemple, le cas des cancers liés à l'amiante et la relation peut être d'autant plus difficile à établir que les individus connaissent plusieurs emplois au cours de leur carrière professionnelle.

Les conditions de vie, envisagées sous l'angle socio-économique, interfèrent sur la longévité. Ainsi la prévalence du tabagisme est liée aux situations professionnelles, financières ou relationnelles, particulièrement chez les hommes. Le chômage est la situation professionnelle la plus associée au tabagisme (52 % des chômeurs fument). Parmi les hommes en activité en 2000, 45 % des ouvriers fument, 37 % des employés et des professions intermédiaires, 31 % des cadres et 25 % des agriculteurs. Chez les femmes, les employées, les professions intermédiaires et les ouvrières sont les catégories les plus touchées. Des proportions équivalentes sont rencontrées pour ce qui concerne la consommation d'alcool. Au demeurant, le nombre des maladies professionnelles déclarées ne correspond pas à l'ampleur réelle du phénomène comme le montre le troisième bilan du Haut comité à la santé publique sur la santé des Français publié en 2002.

L'appréciation de la pénibilité résultant des conditions de travail vécue par les individus ne correspond pas nécessairement à une réduction de l'espérance de vie sans incapacité. Ainsi, une des évolutions contemporaines des conditions de travail réside dans l'accélération des rythmes, cela particulièrement pour les employés. De même, les métiers exercés au contact du public sont, en général, ressentis comme facteurs de stress. Les études menées à ce sujet montrent cependant que ces mauvaises conditions de travail ont un effet quantitativement limité sur l'espérance de vie. Entendu par la rapporteure, M. Serge Wolkoff, directeur de recherche au Centre de recherche et d'études sur l'âge et les populations au travail, a indiqué que les trois facteurs agissant sur la durée de la vie sont :

– le travail impliquant des efforts physiques ;

– le travail de nuit ;

– le travail au contact de matières cancérogènes.

Il est indéniable que certains de ces facteurs sont difficilement réductibles ; ainsi, le travail de nuit ne peut, dans un grand nombre de cas, être supprimé. En revanche, pour pallier les risques relatif à la réduction de l'espérance vie, la carrière des personnes concernées peut être aménagée afin d'éviter une trop longue exposition à ce rythme de travail.

Le travail impliquant des efforts physiques ou des conditions très pénibles (chaleur, bruits) a connu et doit encore connaître des évolutions tendant à la réduction du risque ou de l'usure. L'adaptation des postes et des équipements doit concourir à l'obtention de progrès dans ce domaine. A cet égard, l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans est éclairante.

Espérance de vie à 60 ans

Espérance de vie à 60 ans	Hommes	femmes
1932	14 ans	16 ans
1990	19 ans	24 ans

Sources : Premier rapport du COR, 2001

2. Les dispositifs de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraites

La prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite a déjà une histoire qu'il convient de rappeler avant d'évoquer brièvement les dispositifs existants aujourd'hui dans ce domaine.

a) La loi n° 75-1279 du 30 décembre 1975 relative aux conditions d'accès à la retraite de certains travailleurs manuels

Cette loi permettait aux travailleurs manuels salariés de bénéficier dès 60 ans (au lieu de 65 ans) d'une retraite à taux plein sous certaines conditions :

– Justifier d'une période d'assurance de 41 ans dans le régime général ou dans ce régime et celui des salariés agricoles.

– Avoir effectué un travail en continu, à la chaîne, un travail au four ou exposé aux intempéries sur les chantiers pendant au moins cinq ans au cours des quinze dernière années qui précèdent la liquidation de la pension. Le décret n° 76-404 du 10 mai 1976 a défini les travaux dont l'exercice était susceptible d'ouvrir droit au bénéfice de la pension de vieillesse anticipée (*cf.* encadré ci-après).

Décret n° 76-404 du 10 mai 1976

(extraits)

La pension est également calculée au taux normalement applicable à soixante-cinq au profit :

a) Des travailleurs manuels salariés mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L 332 du code de la sécurité sociale qui réunissent quarante-deux ans d'assurance dans le régime général ou dans ce régime et celui des salariés agricoles et justifient avoir exercé un travail salarié défini à l'article 70-3 pendant au moins cinq ans au cours des quinze dernières années précédant leur demande de liquidation de pension.

b) Des mères de famille salariées mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 332 du code de la sécurité sociale qui réunissent trente ans d'assurance dans le régime général ou dans ce régime et celui des salariés agricoles et justifient avoir exercé un travail manuel ouvrier au sens de l'article 70-4 pendant au moins cinq ans au cours des quinze dernières années précédant leur demande de liquidation de pension.

« Toutefois, pour les pensions prenant effet avant le 1er juillet 1977, la durée d'assurance prévue au a) est portée à quarante-trois ans. »

Article 2 - Un nouvel article 70-3 ainsi conçu est inséré dans le décret du 29 décembre 1945 susvisé :

Art. 70-3. - Pour l'application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 332 du code de la sécurité sociale :

a) Sont considérés comme travaux en continu ceux qui sont effectués en équipes successives fonctionnant par rotation vingt-quatre heures sur vingt-quatre heures, sans interruption la nuit, le dimanche et les jours fériés, qu'il y ait ou non arrêt pendant les congés payés.

b) Sont considérés comme travaux en semi-continu ceux qui sont effectuées par des équipes fonctionnant dans les mêmes conditions mais avec arrêt hebdomadaire.

Sont notamment considérés comme effectuant les travaux ci-dessus, le personnel de conduite des véhicules de transport terrestre de fort tonnage et le personnel navigant de la batellerie effectuant régulièrement et par roulement une partie de leur travail de nuit

c) Sont considérés comme travaux à la chaîne :

Les travaux effectués dans une organisation comportant un dispositif automatique d'avancement à cadence constante des pièces en cours de fabrication ou de montage en vue de la réalisation d'opérations élémentaires et successives aux différents postes de travail ;

Les travaux effectués sur des postes de travail indépendants consistant en la conduite ou l'approvisionnement de machines à cycle automatique et à cadence préréglée en vue de la réalisation d'opérations élémentaires et successives aux différents postes de travail ;

Les travaux effectués sur des postes interdépendants sans dispositif automatique d'avancement des pièces où la cadence est imposée par le mode de rémunération ou le temps alloué pour chaque opération élémentaire.

d) Sont considérés comme travaux au four les travaux exposant de façon habituelle et régulière à une forte chaleur ambiante ou rayonnante résultant de l'utilisation d'un traitement thermique, d'un processus de cuisson, de la transformation de produits en état de fusion, d'ignition ou d'incandescence ou de la production d'énergie thermique.

e) Sont considérés comme travaux exposant aux intempéries sur les chantiers les travaux soumis au régime d'indemnisation défini aux articles L. 731-1 et suivants du code du travail ainsi que les travaux effectués de façon habituelle et régulière sur les chantiers souterrains ou subaquatiques, ou en plein air sur les constructions et ouvrages, les aires de stockage et de manutention».

Article 3 - Un article 70-4 ainsi conçu est inséré dans le décret du 29 décembre 1945 susvisé :

Art. 70-4. - Pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 332 du code de la sécurité sociale, est considérée comme travail manuel ouvrier toute activité salariée classée dans la catégorie ouvrière par référence aux classifications professionnelles annexées à la convention collective de travail applicable à l'employeur de l'intéressée.

En tout état de cause, est considéré comme ouvrier l'ensemble des emplois répondant simultanément aux conditions suivantes :

Rémunération sur la base d'un tarif horaire (taux de base de rémunération au rendement ou rémunération au temps) ou bénéficiaire d'un accord de mensualisation ;

Affectation permanente et effective à l'un des travaux suivants :

1er Travaux de fabrication et traitements industriels ;

2° Travaux d'entretien et de réparation des constructions, installations et machines ;

3° Travaux de fourniture d'énergie et des fluides nécessaires au fonctionnement des installations et machines ;

4° Travaux de manutention, de conditionnement et de transport ;

5° Travaux du bâtiment et des travaux publics.

Il s'agit de la première tentative faite pour prendre en compte, d'une façon qui se voulait exhaustive, la pénibilité au regard de la retraite et d'aménager en conséquence l'accès à celle-ci.

Un document, fourni par la CNAVTS, fait état des difficultés rencontrées dans la mise en application de ces textes :

– La détermination des activités entrant dans le champ d'application des textes dont les critères généraux nécessitaient, pour les caisses, la recherche d'information à partir des conventions collectives applicables aux salariés notamment.

– La détermination d'une condition de durée d'assurance, d'une condition d'âge et/ou d'une condition de durée d'exercice des travaux pénibles ne permettait pas, du point de vue de l'équité, de prendre en compte l'ensemble des situations de travaux pénibles.

– Les textes excluaient de leur champ d'application les travailleurs à temps partiel alors même que le code du travail consacre un principe d'égalité de traitement entre travailleurs à temps plein et travailleurs à temps partiel.

– Le régime de la justification de la pénibilité par l'assuré pouvait se révéler complexe pour ce dernier notamment lorsque les périodes considérées étaient éloignées de la date de la demande de liquidation de pension.

– La coordination entre régime posait des difficultés de plusieurs ordres.

Les leçons de cette expérience doivent être retenues pour l'élaboration à venir d'un ou de plusieurs dispositifs de prise en compte de la pénibilité. En tout état de cause, l'ordonnance du 26 mars 1982, qui a généralisé la retraite à 60 ans, a mis un terme à l'application de ces dispositions.

b) Les dispositifs actuels

Dans son rapport, M. Yves Struillou distingue les régimes applicables au secteur privé, ceux applicables au secteur public et les régimes « transversaux ».

Le secteur privé

– Au titre des dispositifs sectoriels ou spécifiques, peuvent être cités :

• le congé de fin d'activité des conducteurs routiers, ouvert aux conducteurs routiers de marchandises et/ou de déménagement âgés d'au moins 55 ans et ayant conduit pendant au moins 25 ans un véhicule lourd de 3,5 tonnes (protocole d'accord du 29 novembre 1996 et accords du 28 mars 1998). Ce dispositif a été étendu aux salariés des entreprises de transport de fonds et de valeur dans des conditions d'âge et de durée d'emplois équivalentes (accord du 23 juin 1997). Il a encore été étendu aux conducteurs des entreprises de transport routier de voyageurs avec une condition d'exercice de 30 ans (accord du 2 avril 1998). Ce dispositif concernait 5 500 personnes à la fin de l'année 2001.

• l'allocation de cessation d'activité versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de l'amiante, des établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navale (loi du 23 décembre 1998 modifiée par la loi du 29 décembre 1999). Les conditions sont d'avoir au moins 50 ans et d'avoir travaillé dans un établissement figurant sur une liste préétablie. Le dispositif est aussi ouvert, sous certaines conditions, aux ouvriers dockers professionnels. L'âge d'accès est déterminé par la soustraction à l'âge de soixante ans d'un tiers d'année de travail pendant laquelle le salarié a été exposé au risque : 12 000 personnes ont bénéficié de ce dispositif.

• bien que non salariés, les chefs d'exploitation agricole connaissant des problèmes importants de santé bénéficient de la préretraite agricole (décret du 23 avril 1998).

Au titre des dispositifs non sectoriels doit être mentionné le dispositif de la cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) : il concerne les salariés ayant effectué des travaux pénibles et a été mis en place par un décret du 9 février 2000 afin de répondre notamment à la demande des constructeurs automobiles.

Le CATS comporte deux volets :

• Le premier repose sur la conclusion d'accords de branche ayant pour objet d'indemniser la privation partielle d'emploi, ce volet concerne 25 000 salariés.

• Le second fait intervenir l'Etat qui peut prendre en charge une partie du revenu de remplacement versé aux salariés à partir de 57 ans. Un accord d'entreprise doit venir compléter l'accord de branche. N'ouvrent droit à l'intervention de l'Etat que les revenus de remplacement versés à des salariés qui ont accompli 15 ans de travail à la

chaîne ou en équipes successives, ou qui ont travaillé habituellement 200 nuits ou plus par an pendant 15 ans. Pour bénéficier de l'intervention de l'Etat, l'entreprise doit avoir « *fixé par accord collectif des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi, au développement des compétences de ses salariés et à leur adaptation à l'évolution de leur emploi* » (art. R. 322-7-2 du code du travail) : 150 accords d'entreprise ont été signés qui concernent 35 000 salariés (bénéficiaires potentiels sur plusieurs années, le nombre de bénéficiaires étant, au mois de mai 2002, de 12 000). Les bénéficiaires potentiels des deux constructeurs de l'automobile représentent deux tiers du total des bénéficiaires potentiels : 93 % des adhérents sont des hommes et 74 % des ouvriers.

L'article 18 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites restreint le champ des avantages sociaux et fiscaux attribués dans le cadre du CATS aux métiers impliquant une forte pénibilité.

Le rapport indique que les dispositifs de cessation d'activité liés de manière directe à la pénibilité du métier concernent actuellement 30 000 personnes, soit 1,5% des deux millions de salariés de plus de 55 ans. Très ciblés, ils ne prennent pas en compte l'ensemble des travaux pénibles, qu'ils soient traditionnels (dans le BTP par exemple) ou nouveaux (postes exposant à des substances ou produits dangereux).

– Les autres dispositifs sont :

• L'allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi (AS-FNE), dont le nombre de bénéficiaires s'est fortement réduit ces dernières années (56 300 entrées en 1993 et 8 000 en 2000), a concerné par le passé des secteurs économiques où étaient représentés les travaux pénibles (sidérurgie, construction navale, construction automobile). Le nombre d'entrées dans le dispositif du FNE des préretraites progressives (PRP) dépasse celui des entrées dans les conventions d'AS-FNE (11 000). Le nombre d'entrées dans le dispositif conventionnel de l'allocation pour remplacement d'emploi (ARPE) est le plus important (37 500) mais est en extinction.

L'article 18 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit l'abrogation, à compter du 1er janvier 2005 du FNE, les conventions signées avant cette date continueront de produire leurs effets.

Ces derniers dispositifs, s'ils ne sont pas directement liés à la pénibilités des métiers n'en concernent pas moins des catégories professionnelles susceptibles d'être exposées à des conditions de travail reconnues comme pénibles.

• Enfin, l'article 8 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit une dérogation au principe de l'âge minimal de 60 ans pour la liquidation des pensions de retraite. Cette mesure concerne les assurés ayant débuté leur carrière avant 17 ans et dont la durée de cotisation est particulièrement longue (service militaire éventuellement compris). Il est notoire que les personnes concernées ont, pour la plupart, connu les conditions de travail les plus difficiles (*cf.* le rapport n° 3400 du 21 novembre 2001 fait par M. Alain Bocquet, député, sur sa proposition de loi tendant à ouvrir le droit à la retraite à taux plein pour les salariés ayant cotisé quarante annuités avant d'atteindre l'âge de 60 ans). Sous réserve de la parution en temps utile du décret nécessaire ainsi que d'un accord intervenu entre les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de retraite complémentaire, les intéressés devraient se voir accorder le droit

de liquider dès 2004 leur retraite entre 56 et 59 ans. La CNAV a évalué à environ 190 000 personnes le potentiel éligible maximal pour 2004.

Le secteur public

• De façons diverses, les régimes spéciaux prennent en compte la pénibilité par des règles dérogatoires au droit commun de ces régimes, ces règles concernent l'âge d'ouverture des droits et/ou le calcul de la pension.

• La prise en compte de la pénibilité dans le secteur public répond à une logique fondée sur l'appartenance à un corps.

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a infléchi cette logique tout en maintenant des aménagements au droit commun de façon à prendre en compte les spécificités de certaines fonctions.

Désormais, la liquidation immédiate peut être obtenue sur demande à l'âge de 55 ans par le fonctionnaire dès lors qu'il a accompli 15 ans de services dans la catégorie active. La définition de cette dernière catégorie résulte de l'article 53 de la loi, elle vise les emplois « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* », elle se substitue à l'appellation « catégorie B » qui prêtait confusion avec la catégorie B du corps des fonctionnaires. La liste des emplois concernés doit faire l'objet d'une « nomenclature » établie par décret en Conseil d'Etat.

La liquidation immédiate est encore attribuée lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque à condition d'avoir accompli 15 ans de services. Il s'agit là de l'extension aux hommes de ce droit afin de le mettre en conformité avec le principe communautaire de l'égalité entre hommes et femmes.

Les enseignants pourront, sur leur demande et après agrément ministériel, accéder à une deuxième carrière dans la fonction publique.

Les personnels actifs de la fonction publique hospitalière pourront bénéficier, à condition de réunir à compter de 2008 les conditions pour obtenir la liquidation immédiate de leur pension, d'une majoration de leur durée d'assurance d'un an par période de 10 ans.

Les aides-soignants verront 10 % de leurs primes pris en compte dans le calcul de la pension.

Enfin, et bien que ces deux dispositifs aient fait l'objet de larges modifications dans le cadre de la loi du 21 août 2003, M. Struillou estime que des recherches complémentaires devraient être menées afin de déterminer dans quelle mesure les dispositifs de cessation progressive d'activité (CPA) et de congé de fin d'activité (CFA) ont permis à des agents ayant exercé des travaux pénibles de cesser de manière partielle ou totale leur activité professionnelle avant l'âge normal de départ en retraite.

Les dispositifs transversaux : l'invalidité et l'inaptitude

L'assurance invalidité a pour objet de compenser la réduction des deux tiers de la capacité de travail ou de gain due à une invalidité. La pension d'invalidité est versée

jusqu'à l'âge minimum à partir duquel l'intéressé peut bénéficier d'un avantage de vieillesse, sauf opposition de celui-ci lorsqu'il exerce une activité professionnelle. Aux termes de l'article L. 351-17 du code de la sécurité sociale, est considéré comme inapte au travail « *l'assuré qui n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle* ».

En 1999, 30 100 personnes et, en 2000, 27 300 bénéficiaires d'une pension d'invalidité on obtenu une pension vieillesse à 60 ans. En 1999, 57 200 salariés ont bénéficié d'une retraite pour inaptitude (54 100 en 2000). Le commentaire de M. Struillou est éclairant. En effet, il relève qu'en principe les invalidités mettant en jeu l'assurance-invalidité ne résultent pas d'un accident ou d'une maladie professionnelle. Cependant « *le nombre d'avis d'inaptitude liés aux conditions de travail émis par les médecins du travail dépassant celui des accidents du travail et des maladies professionnelles déclarées, il est probable que peuvent être imputées aux conditions de travail des invalidités donnant droit à une pension d'invalidité, puis à une pension de vieillesse. D'autant que dans certains cas, l'indemnisation obtenue en cas de déclaration et de reconnaissance de la maladie professionnelle peut être moins avantageuse que la pension d'invalidité* ». Ainsi, les maladies du système ostéo-articulaire représentent la deuxième cause d'invalidité : elles concernent 10 309 personnes, soit 20,2 % de l'effectif.

Enfin, le rapport signale qu'une étude reste à mener afin de déterminer la mesure dans laquelle l'allocation aux adultes handicapés est versée à des personnes dont le handicap trouve son origine dans les conditions de travail.

A ce stade, deux conclusions s'imposent :

• La prise en compte, comme la réflexion relative aux conséquences sur la retraite de la pénibilité dans le travail amorcée par la loi n° 75-1279 du 30 décembre 1975 relative aux conditions d'accès à la retraite de certains travailleurs manuels, a été occultée par la mise en œuvre de la retraite à l'âge de 60 ans. A partir de cette date, on constate une sous-déclaration des troubles de santé dus aux conditions de travail. Ce phénomène a été accentué par la mise en œuvre des dispositifs de prise en charge des salariés « âgés » au chômage jusqu'au moment de la liquidation de la retraite.

Dans certain cas, le temps de latence de la manifestation étant longue, la maladie (cancers notamment) peut survenir plusieurs année après le terme de l'exposition aux risques. Dans d'autres cas, les intéressés peuvent juger préférable de bénéficier du régime de l'invalidité lorsque celui-ci se révèle plus avantageux que celui de l'indemnisation des accidents et maladies professionnelles.

• Dans le cadre des travaux du COR notamment, dont le premier rapport a été largement exploité par le gouvernement pour l'élaboration du projet de loi portant réforme des retraites, la réflexion sur la prises en compte de la pénibilité des conditions de travail au regard de la retraite a été revivifiée.

Ainsi, l'article 12 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit la prise en compte de la pénibilité par les partenaires sociaux. Dans un délais de moins de trois ans à compter de la promulgation de la loi, les organisations professionnelles et

syndicales représentatives sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en charge de la pénibilité. Cette prise en compte figurera, en outre, parmi les thèmes sur lesquels les partenaires sociaux devront négocier tous les trois ans dans les branches à compter de la négociation précitée. Cette négociation portera également sur les conditions de travail et la gestion prévisionnelle des emplois et compétences des salariés âgés. Un bilan sera établi au moins une fois tous les trois ans par la Commission nationale de la négociation collective.

Les auditions conduites par la rapporteure (*cf.* annexe en fin de rapport) n'ont pas été sans montrer la nécessité de déterminer plus avant le cadre de ces travaux. Enfin, par-delà la prise en compte de la pénibilité proprement dite, la question de l'aménagement des conditions de travail afin de réduire les risques doit devenir un sujet majeur.

c) La détermination des droits et les perspectives de leur financement

Le secteur privé

– Le rapport de M. Struillou envisage, pour le secteur privé, trois cadres possibles pour la **détermination des travaux et fonctions pénibles** : un cadre exclusivement conventionnel, un cadre seulement réglementaire et un cadre mixte.

Le cadre exclusivement conventionnel implique une négociation par branches et par entreprises. Le rapport précité relève que, s'il permet une approche fine du sujet, ce cadre ne garantit pas que l'ensemble des branches soit couvert par un accord. En effet, si le législateur a déjà créé des obligations de négocier, il n'a jamais institué l'obligation de conclure. Ainsi, seules négocieraient les branches y trouvant un intérêt et dont les entreprises adhérentes accepteraient de financer le dispositif par le truchement de la sur-cotisation. En outre, les entreprises pourraient, sous la pression du vieillissement de la population, appliquer diversement les politiques de prévention susceptibles de maintenir en activité les travailleurs âgés. Enfin, la perspective d'un financement du dispositif par une augmentation des cotisations ne couvre pas le risque de « vides » conventionnels liés à la faiblesse des organisations professionnelles ou syndicales de la branche et à la complexité du sujet.

Le cadre essentiellement réglementaire reposerait sur la définition de critères de pénibilité après avis d'un comité d'experts. Dans ce contexte, une bonification serait accordée aux salariés ayant accompli des fonctions répondant à l'un des critères. M. Struillou estime que : « *Si une telle approche est donc de nature à garantir une prise en compte de la pénibilité quel que soit le secteur d'activité, elle ne peut permettre une prise en compte de la globalité de la pénibilité des postes de travail pour chacun de ces secteurs : elle perd en profondeur ce qu'elle gagne en transversalité* ».

Le cadre mixte reposerait sur un socle d'accords collectifs que l'Etat viendrait agréer en le complétant en cas de besoin.

Le premier niveau comporterait deux volets. Le premier porterait sur l'identification des travaux ou fonctions pénibles ouvrant droit à un avantage en fonction d'une typologie des pénibilités retenue au plan national. Le cahier des charges de la négociation serait défini par l'accord interprofessionnel ou par la loi et prévoirait une instance scientifique offrant toute garanties d'indépendance et de collégialité

chargée d'émettre des avis ou propositions sur la nature des postes ou fonction exposés. Le second porterait sur les conditions de travail et l'aménagement des postes exposés ainsi que sur la gestion des carrières des travailleurs soumis à la pénibilité et des travailleurs âgés.

Pour limiter les risques d'effet d'aubaine éventuels liés à la création d'un avantage « vieillesse », M. Struillou juge indispensable de poser la règle selon laquelle le bénéfice de cet avantage serait conditionné par la conclusion d'accords comportant ces deux volets. Enfin, il estime, qu'au regard de la diversité des métiers au sein d'une même branche, la conclusion d'un accord de branche devrait être associée à celle d'un accord d'entreprise. Cette précaution permettrait l'inclusion dans le dispositif des personnes employées dans des entreprises dépourvues de représentation syndicale.

Le second niveau ferait intervenir l'Etat à deux titres. Premièrement, pour déterminer les fonctions ou postes exposés qui ne seraient pas couverts par un accord professionnel. Deuxièmement, pour agréer les accords conclus. En effet, au vu notamment de ses incidences financières sur la branche vieillesse, il faut éviter toute dérive du dispositif vers un système s'apparentant à de la préretraite. A cette fin, l'Etat doit garantir la réalité des situations de pénibilité retenues ainsi que leurs effets sur l'espérance de vie sans incapacité.

– Pour ce qui concerne la nature de l'avantage accordé, le rapport suggère une bonification des années de cotisation à l'assurance vieillesse proportionnelle aux durées d'exposition exprimées en années. En effet, la prise en compte de la durée ne doit pas être uniforme, puisque les changements d'emploi peuvent être nombreux au cours d'une carrière professionnelle. Par ailleurs, la proportion importante des générations arrivant en fin de carrière permettrait, dans un premier temps, de satisfaire aisément à la condition d'un minimum de durée de cotisation.

– Le financement du dispositif pourrait être assuré par un système de « *bonus-malus* », tel que suggéré par la Cour des comptes, dans son rapport 2002. Dans cette perspective, le régime accidents du travail/maladies professionnelles assurerait le financement dès lors que l'avantage accordé trouverait son fondement dans le cadre de la négociation professionnelle avalisée par l'Etat. De fait, une prise en charge du départ précoce assumée par chaque employeur semble plus que délicate à mettre en œuvre. En revanche, les instruments dont dispose le régime des accidents du travail/maladies professionnelles pourraient être plus utilisés. Les ristournes étant alors accordées au entreprises mettant en œuvre le volet de l'accord collectif relatif aux conditions de travail et à l'aménagement des postes exposés. Des majorations de cotisation seraient imposées aux entreprises s'abstenant de toute action. Enfin, l'Etat pourrait compenser partiellement les pertes de recettes résultant pour le régime des ristournes consenties aux entreprises méritantes.

Le secteur public

Le rapport de M. Struillou envisage, pour la fonction publique, une méthode proche du secteur privé dans un cadre juridique bien différent. Il insiste sur la nécessité d'allier à une approche de la pénibilité un volet de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et amélioration des conditions de travail. Un cadre général concernant l'ensemble de la fonction publique pourrait être bâti soit par négociation soit par l'Etat après concertation. Ce cadre pourrait ensuite être décliné au sein de chacune des trois

fonctions publiques de façon, notamment, à tenir compte des spécificités propres à chaque métier.

En tout état de cause, il conviendrait, particulièrement au sujet de la fonction publique d'Etat, de développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que le rôle de la médecine du travail. A l'instar de ce qui est suggéré pour le secteur privé, la définition des critères de pénibilité et des fonctions pénibles devrait s'appuyer sur un collège d'experts indépendants.

M. Stuillou rappelle enfin que les dispositifs envisagés concernent *l'espérance de vie sans incapacité*. Les situations vécues comme pénibles dans certains métiers de la fonction publique, notamment celles qui appellent les contextes de « face à face » (enseignement, guichet…), qui peuvent être à l'origine de troubles aussi longtemps qu'ils sont exercés mais qui demeurent sans séquelles par la suite, doivent faire l'objet d'un traitement particulier. Comme pour le secteur privé, ces situations relèvent de l'adaptation des postes ainsi que de la gestion des carrières. A cet égard, il faut souligner à quel point ce dernier aspect doit être mis en exergue : il doit préserver les individus aux travail et, à terme, constituer une source d'économie pour les régimes de sécurité sociale.

II.- LA CANICULE DE L'ETE 2003

Fallait-il les 15 000 décès supplémentaires par rapport à la mortalité attendue entre les 1er et 20 août 2003 pour que le France prenne conscience de la condition de certains de ses anciens ?

Le rapport d'étape sur cette mortalité, fait par MM. Denis Henom et Eric Jougla, rendu le 25 septembre dernier, montre que 42 % des décès en excès sont survenus dans des hôpitaux, 35 % à domicile, 19 % dans des maisons de retraite et 3 % en clinique privée. Le nombre des décès qui ont eu lieu à domicile et en maison de retraite a été multiplié environ par deux par rapport à sa valeur habituelle.

Sur les 42 % de décès intervenus dans les hôpitaux, il faut relever que nombre des personnes reçues dans les services d'urgence sont arrivées dans un état de déshydratation ou d'hypertermie trop avancé pour que les soins puissent être efficaces. Il est vrai que 19 % des décès ont été constatés dans des maisons de retraite. Cela ne doit pas constituer une mise en accusation de celles-ci mais une dénonciation du manque de moyens en personnel.

De fait, les taux de décès les plus élevés ont été constatés dans les zones les plus urbanisées : ainsi les surmortalités les plus élevées ont été observées en Ile-de-France et dans la région Centre où la mortalité a plus que doublé, la région Ile-de-France contribuant à elle seule à 33 % de la surmortalité totale survenue en France.

Après ce rapide rappel chiffré, la rapporteure, également membre de la mission d'information parlementaire sur la crise sanitaire et sociale déclenchée par la canicule qui a rendu ses conclusions le 24 septembre dernier, souhaite apporter quelques précisions.

Sur le plan des responsabilités, il serait foncièrement injuste de chercher à culpabiliser les proches. Dans son rapport « *Vieillir en France* », remis au Premier ministre en juin 1999, elle évoquait « *des familles qui s'investissent, des familles qui s'épuisent* ». L'aide familiale et de voisinage apportée aux personnes âgées vivant à domicile, notamment, est bien réelle ; les proches ne font pas défaut. Bien au contraire, ils ne trouvent pas toujours le soutien public dont ils ont besoin, cela particulièrement dans les moments de crise où les problèmes affectifs et financiers viennent se mêler. La responsabilité n'est pas non plus à rechercher chez les personnels médicaux, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, pas plus qu'elle n'est à rechercher chez les personnels travaillant auprès des personnes âgées que ce soit à domicile, à l'hôpital ou en maison de retraite.

Concernant les besoins réels des personnes âgées, comme les conséquences du vieillissement, ils sont encore trop méconnus. A titre d'exemple, le rapport de la Cour des comptes de septembre 2003 sur la sécurité sociale montre que les troubles liés à l'âge sont mal évalués. Ainsi, il relève que : « *les enquêtes dans le domaine de la santé ou sur les consommations médicales fournissent des données trop générales et les publications auxquelles elles ont donné lieu n'intègrent pas la variable « âge* ». Cette méconnaissance a pu conduire à ne pas exécuter les gestes simples de prophylaxie contre les effets de la chaleur excessive. La faiblesse de la recherche et de

l'enseignement gériatrique en France, le peut d'attrait qui caractérise cette spécialité au sein de l'université, sont aussi responsables de cette ignorance. C'était pourtant là le but du plan gériatrique et de la circulaire du 18 mars 2002 du 18 mars 2002 relative à l'amélioration de la filière de soins gériatriques.

Enfin, la montée en charge très rapide de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), au cours de l'année passée, aurait dû alerter les pouvoirs publics sur les besoins des personnes âgées en perte d'autonomie.

Cela démontre, si besoin était, la nécessité d'articuler le sanitaire et le social au lieu de les maintenir séparés.

Nombreux sont les morts de la canicule de l'été 2003 qui ont souffert de l'abandon des politiques initiées en faveurs des personnes âgées par la précédente majorité. Les crédits inscrits dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, 183 millions, d'euros n'ont pas été affectés. Le plan concernant la maladie d'Alzheimer, le plan de gériatrie ainsi que la mise en place du travail à la création du fonds de modernisation de l'aide à domicile ont été abandonnés. Ainsi, les personnes âgées les plus fragiles comme leurs familles n'ont pas été suffisamment soutenues.

L'épisode de la canicule a montré que partout où la mise en réseau des acteurs sanitaires et sociaux a été réalisée, le pire a facilement pu être évité. Cela met en lumière la nécessité de cette mise en réseau de intervenants. Fallait-il attendre 15 000 morts pour qu'une mission d'information parlementaire rappelle cette évidence ? La « piste de réflexion » n° 16 du rapport de la mission sur les conséquences de la canicule contient les préconisations suivantes :

« *Instituer des plans locaux de solidarité face aux risques sanitaires. Ces plans, nécessairement élaborés à l'échelle locale, donc par les maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, seraient mis en œuvre par un opérateur au niveau du bassin de vie ; cet opérateur serait logiquement le centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC). Il s'agirait notamment de diffuser des messages de prévention, de répertorier par avance les personnes les plus fragiles, de recenser dans leur entourage les personnes susceptibles de constituer des réseaux locaux de solidarité, de recenser les lieux « frais » où l'on peut les conduire pour récupérer quelques heures en cas de canicule, éventuellement de prévoir les conditions d'une meilleure coopération des professions de santé et des travailleurs sociaux en précisant les possibilités pour les premiers de prescrire l'intervention des seconds quand ils rencontrent des situations le justifiant* ».

Les axes d'une vraie politique du grand âge sont connus, il est choquant de constater le peu d'entrain du gouvernement à les mettre en œuvre. Dans son rapport précité de juin 1999, la rapporteure pour avis évoquait déjà la nécessité :

– d'une meilleure connaissance du vieillissement ;

– d'une nouvelle organisation de la prise en charge (individualisation de la prise en charge, travail en réseau, passerelles entre le domicile et l'institution) ;

– de pourvoir le bassin d'emploi que constituent les métiers pour les personnes âgées ;

– de garantir une prise en charge financière simplifiée, accrue et plus juste (APA…).

Ces propositions avaient ensuite fait l'objet d'applications concrètes à travers la mise en place de l'APA, plan gériatrie, fonds de modernisation de l'aide à domicile, plan Alzheimer, développement des comité locaux d'information et de coordination gérontologique, plan de médicalisation des EHPAD.

III.- LES VRAIS CHIFFRES DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE

A la veille de l'adoption des dispositions de 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, on estimait à 800 000 le nombre des personnes âgées de plus de 60 ans se trouvant en situation de dépendance. A la même période, 135 000 personnes seulement étaient attributaires de la prestation spécifique dépendance (PSD) et 40 000 de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

Le rapport pour les années 2002 et 2003 établi par le conseil d'administration du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), remis au parlement et au gouvernement en octobre 2002, rappelle les estimations qui ont servies de base aux calculs utilisés dans les cadres des travaux préalables à la rédaction du projet de loi.

Ces prévisions initiales aboutissaient à un montant annuel, alors exprimé en francs, de 16,5 milliards de francs (2,5 milliards d'euros) pour chacune des années 2002 et 2003, avec une hypothèse de 550 000 bénéficiaires en moyenne annuelle (c'est-à-dire censés percevoir l'APA sur les 12 mois de l'année), et de 23 milliards de francs (3,5 milliards d'euros) pour l'année 2004 et les années suivantes, avec une hypothèse de 800 000 bénéficiaires, toujours en moyenne annuelle.

Pour sa part, en janvier 2003, *la lettre de l'ODAS* estimait que l'année 2002 avait été celle de la plus importante montée en charge du dispositif. Ainsi, fin 2002, 770 000 personnes environ devaient bénéficier de la prestation : 420 000 à domicile et 350 000 en établissement (230 sous forme de versement individualisé et 120 000 dans des établissements expérimentant le versement de la dotation globale).

Pour 2002 et 2003, la charge annuelle d'APA de 2,5 milliards d'euros, était quant à son financement, répartie en trois parts :

– un peu plus de 1 milliard d'euros, gagé par le redéploiement des crédits départementaux affectés aux prestations antérieures (PSD et ACTP) ainsi qu'à l'aide ménagère, et par les économies attendues sur l'aide sociale à l'hébergement du fait de la réforme de la tarification ;

– de 800 à 900 millions d'euros de contribution du FFAPA ;

– de 500 à 600 millions euros de charge nette pour les départements.

Le rapport poursuit en indiquant que les données disponibles à l'époque permettaient d'estimer à 683 000 le nombre des dossiers de demande d'APA déposés auprès des conseils généraux à la fin juin 2002 ; à ce chiffre, il convient d'ajouter 112 000 bénéficiaires résidant en EHPA sous dotation globale. Sur l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'une décision à la même date, soit 208 000, on compte :

– 45 000 décisions défavorables, soit 16 % des cas ;

– 235 000 décisions favorables, auxquelles s'ajoutent 112 000 bénéficiaires en EHPA sous dotation globale.

Les projections établies fin juin 2002 par le FFAPA estimaient à moins de 400 000 le nombre des bénéficiaires en année entière dont environ 55 % à domicile. Elles prévoyaient, en 2003 tous mode d'hébergement confondus, un effectif de 800 000 bénéficiaires.

Le fonds estimait que, pour la même année, les départements mandateraient des dépenses d'APA correspondant non seulement aux droits ouverts des mensualités propres à cet exercice mais aussi des dépenses restant à payer de mensualités d'APA de l'année 2002. Il fallait aussi prendre en compte, pour 2003, le surcoût induit par la revalorisation de la rémunération des personnels de l'aide à domicile qui devaient bénéficier d'un nouvel accord salarial de branche.

Le rapport indiquait alors : « *Il est donc fort probable que les dépenses mandatées d'APA par les départements au titre de l'exercice 2003 seront nettement supérieures de 2,5 milliards d'euros, sans qu'on puisse encore avancer un montant déterminé, ni donner la fraction de ce montant correspondant à des mensualités de 2003. Au total, sur la période 2002/2003, par rapport à une prévision initiale cumulée de 5 milliards d'euros, la dépense totale mandatée pourrait, à législation et à réglementation inchangée, être supérieure, de l'ordre d'un demi milliard d'euros* ».

Par la suite, la *Lettre de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée* (ODAS) du mois de septembre 2002 publiait des chiffres faussement alarmistes quant à la montée en charge de l'APA :

« *Pour estimer la dépense directe d'APA en établissements en 2003, l'ODAS fait l'hypothèse de 380 000 bénéficiaires de l'APA en moyenne sur l'année et d'une augmentation du montant des prestations de 3 %. S'agissant de l'APA à domicile, l'hypothèse est de 600 000 bénéficiaires au 31 décembre 2003 et d'une augmentation du montant de la prestation de 2 %. Ici aussi, on considère que le taux moyen de consommation des plans d'aide sera de 65 %. Sur ces bases, on peur estimer la dépense directe d'APA en 2003 à 4,4 milliards d'euros* ».

Par la suite, le rapport du Sénat du 25 février 2003, sur deux propositions de loi relatives à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée à l'autonomie, devait constituer la machine destinée à restreindre le champ de l'APA. Ce fut l'œuvre de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 et du décret n° 2003-278 du 28 mars 2003.

De fait, le rythme de la montée en charge de l'APA a été beaucoup plus rapide que prévu sans que cela puisse réellement mettre en évidence un manque de financement à terme. La rapidité de cette montée en charge n'a été que l'expression d'un besoin concret jusque là masqué par les conditions désastreuses de service de la PSD ainsi que le maintien de la récupération sur succession.

Ainsi, on peut lire sur le site du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité : « *Indiscutable révélateur des attentes et des besoins, l'APA connaît ainsi une montée en puissance plus rapide que prévu. En effet, les prévisions initiales étaient de 500 000 à 550 000 allocataires en 2002-2003, années de montée en charge du*

dispositif, et de 800 000 en vitesse de croisière, à l'horizon 2004-2005. Ce phénomène a entraîné, dès l'autonome 2002, travaux et réflexions entre le gouvernement et les conseils généraux (Assemblée des départements de France) pour faire face au besoin de financement supplémentaire, nécessaire dès 2003, évalué de manière concordante à 1,2 milliard d'euros. Ainsi, à cadre juridique inchangé, les prévisions établissent un doublement de la dépense d'APA entre 2002 - 1,850 milliards d'euros - et 2003 - 3,700 milliards d'euros- ».

Les principales mesures de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de 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 n'ont pu que contribuer à restreindre le champ d'application du texte d'origine. De son côté, le décret d'application n° 2003-278 du 28 mars 2003 limitait le montant de l'APA.

En effet, elles eu ont pour effet :

– De modifier la date d'ouverture des droits à l'APA à domicile pour la fixer à la date de la notification d'attribution par le président du conseil général et non plus à la date du dépôt du dossier complet.

– D'accentuer le contrôle de l'effectivité de l'aide. Ainsi, à la demande du président du conseil général, le bénéficiaire est tenu de produire tous les justificatifs de dépenses correspondant au montant de l'allocation qu'il a perçu et de sa participation financière. Si l'intéressé ne satisfait pas à cette demande dans le délai d'un mois, le versement de l'APA peut être suspendu. En outre, afin de vérifier la véracité des déclarations des bénéficiaires, les services chargés du contrôle peuvent demander toutes informations utiles aux administrations publiques (sociales, fiscales et locales).

– D'autoriser le FFAPA à recourir en 2003 à un emprunt de 400 millions d'euros, dont 20 % du montant sera dédié au versement d'un concours financier aux départements en difficulté en 2003.

– De ponctionner 36 millions d'euros sur le fonds de modernisation à domicile au profit des départements pour compenser la hausse des tarifs supportée par les résidents en 2002 du fait de la réforme de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux.

Il faut rappeler qu'en 2003, *la lettre de l'ODAS* publiait des chiffres plus conformes à la réalité qui estimait que l'année 2002 avait été celle de la plus importante montée en charge du dispositif. Ainsi, fin 2002, 770 000 personnes environ devaient bénéficier de la prestation : 420 000 à domicile et 350 000 en établissement (230 sous forme de versement individualisé et 120 000 dans des établissements expérimentant le versement de la dotation globale).

La parution du mois de juin 2003 d'*Études et résultats* (DREES) mentionne les données suivantes : « *À la fin du mois de mars 2003, après quinze mois de mise en œuvre, 526 000 personnes âgées ont perçu l'APA. En tenant compte des 144 000 personnes concernées par l'expérimentation, 670 000 personnes âgées dépendantes, au total, auraient bénéficié, directement ou indirectement, de l'APA en mars 2003* ».

L'histoire montre donc que les seuils alarmistes annoncés au début de l'année 2003 n'ont pas été atteints. Par ailleurs, la rapporteure pour avis observe que l'article 15 de 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 prévoit que le gouvernement présente, au plus tard le 30 juin 2003, un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de l'application de la présente loi. A ce jour, il ne s'est pas exécuté : est-ce à dire que cette évaluation ne confirme pas les chiffres du mois de mars dernier ?

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de **Mme Paulette Guinchard Kunstler**, **rapporteure pour la vieillesse**, au cours de sa séance du mardi 21 octobre 2003.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié M. Alain Néri d'avoir bien voulu remplacer Mme Paulette Guinchard-Kunstler, rapporteure pour l'assurance vieillesse, empêchée.

M. Yves Bur a jugé que la réforme des retraites constitue une mesure de sauvetage du système mais que des points restent en suspens. Il a évoqué la question de l'emploi des salariés âgés en entreprise, freiné par la hausse des indemnités journalières. Il est urgent de trouver des solutions. S'agissant du financement de l'APA, il faut rappeler qu'il n'était pas assuré par la précédente majorité et l'on s'est aperçu dans de nombreux départements, notamment dans celui du Bas-Rhin, que les crédits correspondants n'étaient pas toujours affectés à leur objet mais à des emplois bien différents. Il faudra s'efforcer de contrôler l'usage de ces dépenses.

Mme Marie-Françoise Clergeau s'est interrogée sur les dates de publication des décrets d'application de la réforme des retraites, notamment ceux concernant la réversion et le montant du plafond de ressources exigible.

M. Jean-Luc Préel a estimé que la réforme des retraites adoptée en juillet dernier est absolument indispensable, rappelant qu'elle prend en compte les problèmes démographiques même si tout n'est pas réglé et que subsistent notamment des problèmes de financement. Il a précisé que le taux de revalorisation des pensions de retraite est fixé à 1,7 % et que l'on attend l'adoption des décrets d'application pour le départ à la retraite avant soixante ans des personnes ayant commencé à travailler à quatorze ans.

M. Alain Néri, suppléant Mme Paulette Guinchard-Kunstler, rapporteure pour l'assurance vieillesse, n'a pas contesté qu'il était nécessaire de faire une réforme des retraites, mais c'est sur son contenu que les désaccords sont apparus. Il est faux de dire que le précédent gouvernement y avait renoncé. Tout avait été préparé, notamment avec la mise en place du Conseil d'orientation des retraites (COR) et la création du Fonds de réserve pour les retraites. Ce dernier est sacrifié dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, qui ne prévoit aucune mesure pour l'abonder, ce qui laisse planer de sérieux doutes sur la pérennisation du régime de retraites par répartition.

S'agissant du financement de l'APA, il est vrai que dans certains cas les acomptes ont pu être versés sans contrôle préalable, occasionnant ici ou là quelques dérives. La situation actuelle, qui ne permet l'attribution de l'APA qu'à la date de notification de la décision du président du conseil général, ne manque pas d'inconvénients car elle occasionne de nombreux retards qui peuvent être préjudiciables aux personnes âgées dépendantes. Par exemple, dans le département du Puy-de-Dôme, certaines personnes âgées n'auraient pas pu continuer à bénéficier d'une aide à domicile

si des arrangements de circonstance n'avaient pu être pris avec la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM).

Enfin, aucune mesure ne semble être prise à ce jour pour l'entrée en application des retraites anticipées des personnes ayant commencé à travailler très jeune. S'agissant du taux de revalorisation des retraites, il est conforme à ce qui a été indiqué.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA VIEILLESSE

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES POLITIQUES DE SECURITE SOCIALE

Section 3

Branche vieillesse

Article 53

Objectif de dépenses de la branche vieillesse pour 2004

Cet article fixe à 146,6 milliards d'euros l'objectif de dépenses de la branche vieillesse (qui inclut les dépenses d'invalidité au-delà de 60 ans) pour l'année 2004 et cela pour l'ensemble des régimes de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de leurs droits propres.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, les objectifs de dépenses par branche sont présentés séparément et non plus au sein d'un article unique.

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 vingt mille 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 vingt mille 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 départements d'outre-mer.

Le tableau suivant retrace les objectifs de dépenses de la branche vieillesse-invalidité pour 2003 et l'écart constaté avec les dépenses effectives pour cette même année.

Objectifs de dépenses et écart pour 2003 *en milliards d'euros)*

	Objectif LFSS pour 2003 (1)	**Agrégats 2003 (2)**	**Ecart (2)-(1)**
Vieillesse-veuvage	140,4	140,7	0,3

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

Régimes vieillesse-invalidité

(en millions d'euros)

	2001	2002	%	2003	%	2004	%
Régime général	**59 897,3**	**62 427,5**	**4,2 %**	**64 690,8**	**3,7 %**	**68 325,2**	**5,6**
Salariés agricoles	4 560,5	4 623,7	1,4 %	4 724,5	1,7 %	4 799,5	1,6
Exploitants agricoles	8 272,6	8 505,7	2,8 %	8 451,8	- 0,6 %	8 451,8	00
Régimes agricoles	**12 833,1**	**13 129,4**	**2,3** %	**13 176,3**	**- 0,2 %**	**13 251,3**	**0,6**
Fonctionnaires	29 176,6	30 595,4	4,9 %	31 945,9	4,7 %	33 180,3	3,9
Ouvriers de l'Etat	1 506,5	1 557,6	3,4 %	1 585,2	3,2 %	1 616,1	1,9
Collectivités locales	7 407,6	7 907,2	6,7 %	8 307,3	5,1 %	8 841,6	6,4
Mines	1 957,2	1 964,5	0,4 %	1 956,4	- 0,0 %	1 920,1	- 1,9
EDF-GDF (base)	2 777,1	2 862,9	3,1 %	3 006,3	4,5 %	3 051,4	1,5
SNCF	4 326,3	4 391,0	1,5 %	4 483,5	1,8 %	4 547,7	1,4
RATP	643,3	658,7	2,4 %	672,6	2,7 %	690,0	2,6
Marins	981,8	1 014,5	3,3 %	1 029,1	1,4 %	1 047,5	1,8
CRPCEN	433,8	449,3	3,6 %	477,9	3,7 %	495,5	3,7
Banque de France	261,0	262,7	0,7 %	260,3	- 0,3 %	259,1	- 0,5
FSAVCF	121,2	115,4	- 4,8	107,7	- 6,7	99,6	- 7,5
SEITA	151,5	154,8	2,2 %	154,8	1,6 %	156,0	0,8
CCIP	39,7	40,5	2,2 %	42,4	1,5 %	42,9	1,3
APRS (autres petits régimes spéciaux) hors SEITA CCIP	38,7	39,5	2,2 %	43,4	10,3 %	43,7	0,6
Régimes spéciaux	**49 821,4**	**52 012,5**	**4,4** %	**54 072,9**	4,1 **%**	**55 991,5**	**3,5**
ORGANIC (régime de base)	2 897,5	2 983,9	3,0 %	3 007,6	1,8 %	3 070,3	2,1
CANCAVA (régime de base)	2 106,2	2 168,2	2,9 %	2 255,1	3,9 %	2 377,4	5,4
Régime des cultes	225,3	226,5	0,5 %	224,9	0,1 %	238,0	5,8
CNAVPL (régime de base)	568,6	594,6	4,6 %	615,5	3,5 %	638,4	3,7
CNBF Barreaux français (régime de base)	59,1	61,1	3,3 %	61,1	2,9 %	63,1	3,3
Régimes de non-salariés non-agricoles	**5 856,7**	**6 034,2**	**3,0** %	**6 164,2**	**2,7** %	**6 387,2**	**3,6**
SASV	433,8	432,5	- 0,3 %	458,3	0,3 %	459,7	0,3
Autres régimes de base	**433,8**	**432,5**	**- 0,3 %**	**458,3**	0,3 %	**459,7**	**0,3**
Ensemble des régimes de base	**128 842,3**	**134 036,0**	**4,0 %**	**138 562,5**	**3,5 %**	**144 414,9**	**4,2**

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA RAPPORTEURE

Mardi 2 septembre 2003

- Mme Solange MORGENSTERN, secrétaire nationale chargée de la protection sociale à la CFE-CGC, Mme Danièle KARNIEWICZ, déléguée nationale, Mme Simone Vaidy, déléguée nationale et Mlle Isabelle BRUNET, conseillère technique
- Mme Mijo ISABEY, responsable du secteur retraites à la CGT
- M. Jacques MAIRÉ, secrétaire général-adjoint de l'UNSA, M. André CLAVELOU, Unsa retraités, et M. Louis BESNARD, conseiller
- M. Georges TISSIE, directeur des affaires sociales de la CGPME, et M Jean-François VEYSSET, vice-président de la commission sociale
- M. Guy ROBERT, secrétaire général de l'UNAPL
- M. Serge VOLKOFF, directeur du centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (CREAPT) et membre du conseil d'orientation des retraites (COR)

Mercredi 3 septembre 2003

- M. Bernard CARON, directeur de la protection sociale du MEDEF
- M. Jean-Jacques JAMMET, directeur général de l'ORGANIC et Mlle BOUDINEAU, directrice-adjointe chargée de la protection sociale
- M. Eric PARDINEILLE, président de la CANCAVA
- Mme Andrée MENGIN, vice-présidente et secrétaire générale de la FAVEC, Mme Geneviève GERARDOT, membre du conseil d'administration
- M. Jean-Claude MALLET, secrétaire confédéral de la CGT-FO
- M. Eric JOUGLA, directeur du centre des causes de décès à l'INSERM
- M. Robert BUGUET, président de l'UPA, M. Pierre BURBAN, secrétaire général, et M. Guillaume TABOURDEAU
- M. Jean-Louis DEROUSSEN, secrétaire général-adjoint de la CFTC, et M. Michel MOISE-MIJON, administrateur CNAV

Jeudi 4 septembre 2003

- M. Alain PETIJEAN, secrétaire confédéral chargé du dossier retraites à la CFDT
- M. Patrick HERMANGE, directeur de la CNAV
- Mme Jeannette GROS, présidente de la MSA