

N° 58

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 1999

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME III
ASSURANCE VIEILLESSE

Par M. Alain VASSELLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, président ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, secrétaires ; Henri d'Attilio, François Autain, Paul Blanc, Mme Nicole Borvo, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Christian Demuynck, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Claude Huriet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrinx, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1835, 1873, 1876 et T.A. 368.

Sénat : 40 (1999-2000).

Sécurité sociale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-LUC CAZETTES, PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

Réunie le mercredi 13 octobre 1999, sous la présidence de M. Jean-Louis Lorrain, vice-président, la commission a entendu M. Jean-Luc Cazettes, président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

M. Charles Descours, rapporteur, a souhaité savoir quelle appréciation le conseil d'administration de la CNAVTS portait sur le prélèvement de 1,77 milliard de francs sur la branche vieillesse destiné à alimenter le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. Il a demandé si la CNAVTS avait été associée à cette décision. Il s'est interrogé sur les modalités d'évaluation de cette somme et a souhaité savoir si ce montant figurait également parmi les recettes de la branche dans les comptes « tendanciels » de l'année 2000 établis par la commission des comptes de la sécurité sociale. Il a demandé à M. Jean-Luc Cazettes si le rôle de la commission des comptes de la sécurité sociale consistait à prendre acte des prélèvements décidés par le Gouvernement. Il s'est interrogé sur l'avenir de la gestion paritaire des régimes de protection sociale.

M. Charles Descours, rapporteur, a souhaité connaître l'appréciation portée par le conseil d'administration de la CNAVTS sur l'affectation des excédents à venir de la branche vieillesse au fonds de réserve pour les retraites et sur la revalorisation de 0,5 % du taux des pensions au 1^{er} janvier 2000.

Il s'est enquis de l'état d'avancement réel de la nouvelle phase de concertation sur la réforme des retraites, décidée par le Gouvernement, et a souhaité savoir si la CNAVTS y avait été associée.

*En réponse à M. Charles Descours, rapporteur, **M. Jean-Luc Cazettes** a indiqué que le conseil d'administration de la CNAVTS s'était prononcé de manière unanime contre le projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2000, précisément en raison du prélèvement destiné à alimenter le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales. Il a précisé qu'il n'avait pas été informé de cette décision par le Gouvernement et qu'il avait découvert l'existence de ce prélèvement lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale le 21 septembre dernier. Après avoir souligné que le montant de ce prélèvement serait fixé par décret à défaut de signature d'une convention avant le 1^{er} janvier 2000, il a ajouté qu'il ignorait par quelle méthode d'évaluation le Gouvernement était parvenu à la somme de 1,77 milliard. Il a précisé qu'il n'était pas en mesure de dire si cette somme figurait également parmi les recettes de la branche dans les comptes « tendanciels » de l'année 2000 établis par la commission des comptes de la sécurité sociale.*

***M. Jean-Luc Cazettes** a également jugé que la rédaction de l'article 2 du projet de loi, qui instituait ce prélèvement sur la branche, était pour le moins imprécise puisqu'elle prévoyait des versements provisionnels en cours d'année et omettait toute mention d'une éventuelle régularisation a posteriori.*

*S'agissant de l'affectation des excédents à venir de la branche vieillesse au fonds de réserve pour les retraites, **M. Jean-Luc Cazettes** a rappelé que l'excédent que connaissait aujourd'hui la branche résultait avant tout du changement de méthode de répartition des recettes dû à l'introduction du système RACINE. Il a souligné qu'il subsistait un certain flou s'agissant de ces résultats et qu'il n'était pas certain que cet excédent se révèle durable. Il a signalé que le fonds de réserve allait être alimenté par un prélèvement sur le régime général mais bénéficierait aux quatre régimes prévus par la loi (régime général, Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA), Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC), Mutualité sociale agricole (MSA)).*

*Evoquant la nouvelle phase de concertation sur la réforme des retraites initiée par le Gouvernement, **M. Jean-Luc Cazettes** a déclaré qu'il n'avait, en tant que président de la CNAVTS, pas encore été invité à participer à cette concertation. Il a précisé qu'il avait toutefois rencontré Mme Martine Aubry sur ce sujet en tant que président de la Confédération générale de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC).*

M. Jean-Luc Cazettes a rappelé que la gestion paritaire des organismes de sécurité sociale présentait un caractère un peu particulier dans la mesure où les gestionnaires de ces régimes n'avaient en réalité guère de pouvoir sur les recettes, les dépenses, le personnel ou l'action sociale menée par ces régimes. Il a jugé que les prélèvements sur l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) destinés à financer les 35 heures étaient inacceptables et remettaient en cause l'existence même de ces régimes. Il a rappelé que l'UNEDIC et les régimes de retraite complémentaire s'étaient constitués dans un cadre privé destiné à gérer les cotisations des entreprises et des salariés. Il a considéré que la décision de l'Etat de prélever, sur ces régimes, des sommes destinées à financer les 35 heures remettait en cause l'économie du système et revenait, en quelque sorte, à nationaliser les dispositifs d'indemnisation du chômage et de retraite complémentaire.

En réponse à **M. Charles Descours, rapporteur**, qui l'interrogeait sur la réalité des menaces formulées par les partenaires sociaux d'abandonner la gestion de ces régimes, **M. Jean-Luc Cazettes** s'est dit très inquiet de l'avenir de la gestion paritaire. Il a jugé que ces menaces devaient être prises très au sérieux et s'est dit convaincu du départ des organisations patronales et syndicales des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, de l'UNEDIC, de l'AGIRC et de l'ARRCO, si la décision de prélever sur ces caisses était maintenue.

M. Guy Fischer s'est demandé si la menace d'un départ des organismes paritaires ne constituait pas un nouveau coup de force du patronat.

M. Jean-Luc Cazettes a souligné que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et les cinq confédérations syndicales de salariés s'étaient opposés de manière unanime à l'hypothèse de ce prélèvement. Il a indiqué que l'ensemble des partenaires sociaux partageaient la même conviction, même si la nature des réactions pouvait s'avérer différente.

M. Louis Souvet a rappelé que **M. Denis Gautier-Sauvagnac**, président de l'UNEDIC, auditionné la veille par la commission dans le cadre de l'examen du projet de loi portant réduction du temps de travail, avait constaté, qu'au jour d'aujourd'hui, les négociations n'étaient toujours pas engagées pour le renouvellement de la convention UNEDIC, qui expirait pourtant au 31 décembre de cette année.

M. Alain Gournac a jugé inacceptable que l'Etat décide ainsi de prélever de manière unilatérale sur les organismes de protection sociale. Il a souligné que, outre le MEDEF, l'ensemble des organisations syndicales s'était uni dans un même refus de ce prélèvement.

***M. Charles Descours** a confirmé que les partenaires sociaux présents dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale s'étaient prononcés de manière unanime contre cette disposition. Il a souligné que les partenaires sociaux attendraient, avant d'entamer des négociations avec le Gouvernement, la décision du Conseil constitutionnel sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, suite au recours que la majorité sénatoriale ne manquerait pas de déposer. Il a jugé que, sans ces conditions, il apparaissait peu probable que ces négociations puissent réellement aboutir avant le 1^{er} janvier 2000.*

***M. Jean-Luc Cazettes** a rappelé que le Gouvernement justifiait ce prélèvement sur les organismes de sécurité sociale par le surcroît de recettes imputable aux 35 heures. Il a jugé que ces recettes supplémentaires, qui résultaient des cotisations des employeurs et des salariés, pouvaient être consacrées à l'amélioration de certaines prestations, notamment en matière d'indemnisation du chômage.*

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'année 1999 va donc s'achever sans qu'aucune décision n'ait été prise sur les retraites. Les véritables réformes sont une fois encore différées et rien ne garantit d'ailleurs qu'elles seront un jour effectivement engagées.

On peut dès lors se demander à quoi aura servi le rapport Charpin. Il apparaît en effet que ce travail remarquable n'a fait que confirmer ce que l'on savait déjà : l'impérieuse nécessité de réformer nos régimes de retraite par répartition qui seront confrontés à un choc financier inéluctable à partir de 2006.

Ce rapport aurait pu remplir une fonction pédagogique et faciliter la prise de conscience, par les partenaires sociaux et l'opinion publique, de l'ampleur des défis qui menacent notre système de retraite. Cela n'a pas été le cas : le diagnostic, contrairement aux ambitions initiales, n'est pas « partagé ».

Ce rapport aurait également pu constituer une aide utile à la décision pour le Gouvernement. Il n'en a rien été. L'accent mis sur l'urgence des décisions à prendre n'a pas convaincu le Gouvernement : ce dernier entreprend une nouvelle concertation et annonce des « *orientations générales* » de réforme pour le début de l'année 2000.

Le projet de loi de financement pour 2000 est à l'image de cet attentisme. La branche vieillesse du régime général se voit doublement ponctionnée pour alimenter le fonds de réserve pour les retraites et financer ainsi indirectement les « 35 heures », le fonds de solidarité vieillesse (FSV) sort fragilisé des arbitrages gouvernementaux et le fonds de réserve se voit conforté dans son rôle d'alibi - le Gouvernement ne saurait être accusé

d'immobilisme puisqu'il glane de-ci, de-là, quelques milliards chaque année pour l'alimenter.

Pour sa part, la branche vieillesse jouit aujourd'hui d'une situation exceptionnellement favorable résultant de la conjugaison d'une croissance économique forte, d'un nouveau mode d'affectation des recettes de la sécurité sociale plus avantageux pour elle et d'une croissance très modérée des dépenses liée au creux démographique des générations d'avant-guerre.

Tel le calme qui précède la tempête, cette situation relativement faste de la branche ne doit pas faire illusion : en affirmant que rien ne presse, en privilégiant l'attentisme et l'inaction, le Gouvernement prend implicitement des décisions graves pour l'avenir de notre pays et reporte sur les générations futures le poids des ajustements nécessaires.

I. LA BRANCHE VIEILLESSE : LE CALME AVANT LA TEMPÊTE

La branche vieillesse rassemble les prestations d'assurance vieillesse correspondant à des droits directs ou dérivés, les prestations d'assurance veuvage, et les prestations d'invalidité servies à des bénéficiaires de droits directs âgés de plus de soixante ans, ou des bénéficiaires de droits dérivés.

L'objectif de dépenses de la branche vieillesse-veuvage pour 1999, prévu à l'article 27 du projet de loi, s'élève à 801,7 milliards de francs après adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale en première lecture.

L'objectif de dépenses figurant dans le projet de loi initial était de 803,3 milliards de francs. Il a été minoré de 1,6 milliard de francs après l'abandon de la contribution de 1,77 milliard de francs à la charge de la branche pour le financement de la réduction du temps de travail et l'annonce, par le Gouvernement, d'une revalorisation de 1 % du minimum vieillesse au 1^{er} janvier 2000, dont le coût est estimé à environ 200 millions de francs.

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 extra-légales ;
- 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.

Les objectifs de dépenses par branche du projet de loi de financement sont définis à partir du total des dépenses de l'ensemble des régimes de base obligatoires, de la façon suivante :

- sont enlevées les dépenses des régimes de moins de 20.000 cotisants ou bénéficiaires, les transferts internes aux régimes de base considérés, ainsi

que les dépenses constituant la contrepartie des cotisations prises en charge par la sécurité sociale ;

- sont ajoutées les dépenses dans les départements d'outre-mer (DOM) qui, dans les comptes de la sécurité sociale, sont consolidées avec les recettes perçues dans les DOM.

Pour la branche vieillesse, l'opération de passage est la suivante :

**Passage des dépenses de l'ensemble des régimes de base
à l'objectif de dépenses de la branche vieillesse**

Emplois de l'ensemble des régimes de base dans la nomenclature des comptes de la sécurité sociale	896,8
Recettes DOM	5,9
Transferts internes à consolider	- 97,3
Dépenses des régimes de moins de 20.000 cotisants ou bénéficiaires	-2,1
Objectifs de dépenses par branche (régimes de plus de 20.000 cotisants ou bénéficiaires) avant examen par l'Assemblée nationale en première lecture	803,3

Avant d'analyser la situation des régimes de retraite les plus importants, il convient de souligner le rôle déterminant joué par **les transferts de compensation entre régimes**.

L'éclatement de notre système de retraite et sa gestion en répartition -consistant à distribuer, chaque année, aux retraités les cotisations prélevées sur les actifs- ont rendu nécessaire la mise en place de mécanismes de solidarité financière au bénéfice des régimes dont le nombre de cotisants baissait structurellement. Trois techniques ont été utilisées: l'intégration financière de certains régimes au sein du régime général (par exemple les salariés agricoles), les compensations entre régimes et, quand ceci ne suffisait pas, le recours à la solidarité nationale par des transferts de l'Etat ou l'affectation de taxes (part de TVA pour les exploitants agricoles, C3S pour les régimes de non-salariés non agricoles).

Les compensations ont pour objectif de corriger, dans le respect de l'autonomie des régimes de protection sociale, les déséquilibres de financement provoqués par les mutations socio-économiques et les déplacements de population active entre secteurs professionnels.

Trois mécanismes se superposent dans le domaine de la vieillesse :

- la compensation généralisée vieillesse entre régimes de salariés,
- la compensation généralisée vieillesse entre salariés et non-salariés,
- la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés.

Les deux premiers, institués par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, représentent ce qu'on appelle la compensation « démographique » ou « généralisée » vieillesse.

Le troisième mécanisme est de création plus récente (1986). Il est aussi désigné sous le terme de « compensation spécifique ».

A. LE RÉGIME GÉNÉRAL EN EXCÉDENT

1. 1999 : RACINE ou le retour à l'excédent

En 1998, la branche vieillesse du régime général a connu un redressement spectaculaire de ses comptes.

La Commission des comptes de la sécurité sociale prévoyait pourtant en septembre 1998 que le déficit de la branche atteindrait cette année-là 5,6 milliards de francs. Les comptes définitifs font en réalité apparaître un déficit de seulement 224 millions de francs en 1998, soit une situation proche de l'équilibre.

Solde 1998 de la branche vieillesse du régime général (en millions de francs)

	Tendanciel 1998 (prévisions sept. 1997)	LFSS 1998	1998 (sept. 1998)	1998 (sept. 1999)
CNAVTS				
Recettes	377.790	381.100	380.811	385.386
Dépenses	386.026	385.359	386.405	385.610
Solde	- 8.236	- 4.259	- 5.593	- 224

La différence entre ces deux chiffres (5,37 milliards de francs) provient pour l'essentiel d'une augmentation de 4,56 milliards de francs des recettes attendues (+ 1,2 %), largement imputable à l'instauration, en 1998, du nouveau système de répartition des recettes entre branches, dit RACINE.

L'affectation des recettes entre les différentes branches du régime général et les organismes concourant à leur financement (FSV, CADES) s'effectuait avant 1998 au niveau central de l'ACOSS selon des clefs de répartition au caractère parfois un peu arbitraire.

Cette affectation est désormais réalisée selon le système RACINE qui ventile à la source -au niveau des URSSAF- les recettes de la sécurité sociale.

Cette modification introduit une rupture dans la série des encaissements recensés, ce qui rend non significatives les évolutions entre 1997 et 1998 et rend difficile la compréhension du niveau même de ces encaissements.

RACINE a profondément modifié la répartition des encaissements entre branches du régime général. **Cette modification, défavorable à la branche maladie, a été au contraire très favorable à la branche vieillesse, qui a bénéficié en 1998 d'un surcroît de recettes de 5,22 milliards de francs.**

Comparaison attributions RACINE / attributions forfaitaires - année 1998

	Répartition comptable RACINE		Attributions forfaitaires en trésorerie		Ecart (milliards de francs)
	Montant (milliards de francs)	%	Montant (milliards de francs)	%	
CNAVTS	277,128	25,64	271,904	25,14	+ 5,224

L'impact de RACINE sur les recettes de la branche s'est répercuté par un effet de base sur 1999. Les prévisions pour 1999 du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1999 intègre donc des modifications de répartition des encaissements qui n'étaient pas connues en septembre 1998.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 prévoyait ainsi un déficit de la branche vieillesse de 3,87 milliards de francs en 1999 : le solde devrait être finalement excédentaire de 4,4 milliards de francs, **les recettes s'avérant supérieures de 7,67 milliards de francs à ce qui était anticipé un an plus tôt.**

Solde 1999 de la branche vieillesse du régime général
(en millions de francs)

	Tendancier 1998 (prévisions sept. 1998)	LFSS 1999	1999 (mai 1999)	1999 (sept. 1999)
CNAVTS				
Recettes	393.062	397.042	403.663	404.700
Dépenses	399.069	400.910	400.077	400.304
Solde	- 5.977	- 3.868	3.586	4.396

Cette amélioration spectaculaire et inattendue du solde de la branche vieillesse résulte de recettes qui s'avèrent beaucoup plus élevées que prévues. Pour leur part, les dépenses de la branche évoluent de manière prévisible : le rythme d'évolution en volume des prestations financées par le régime général poursuit son fléchissement de 1996 à 1999, passant pour l'ensemble des droits directs de + 3,2 % en 1996, à + 3,0 % en 1997, à + 2,9 % en 1998 et à + 2,8 % en 1999.

Ce fléchissement tient d'abord à une évolution démographique favorable du nombre des bénéficiaires, caractérisée par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations peu nombreuses des années précédant la seconde guerre mondiale.

Il s'explique également par les premiers effets de la réforme de 1993 dont l'impact financier est évalué à 1,5 milliard de francs en 1997, 2 milliards de francs en 1998 et 2,5 milliards de francs en 1999.

A législation constante, cette tendance à la moindre progression des dépenses ne devrait commencer à s'inverser qu'avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses d'après-guerre.

2. 2000 : un excédent « spontané » de 8,3 milliards de francs

Selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1999, les recettes atteindraient, en 2000, 416,019 milliards de francs tandis que les dépenses s'élèveraient à 409,505 milliards de francs. La branche serait par conséquent excédentaire de 6,513 milliards de francs.

Cet excédent serait ramené à 2,65 milliards de francs après les différentes mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement et dont l'impact total est estimé à 3,85 milliards de francs dans l'annexe C du projet de loi.

L'assurance vieillesse des salariés du secteur privé

Leur protection est assurée par différents régimes.

- Un régime de base obligatoire

Dit régime général, créé en 1945 et qui fait suite aux premières tentatives des « rentes ouvrières et paysannes » en 1910 et des « assurances sociales » en 1928 et 1930.

Il est géré, pour les salariés de l'industrie et du commerce, par seize caisses régionales fédérées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et, pour les salariés agricoles, par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) compétentes au niveau de chaque département pour l'ensemble des branches de la sécurité sociale des salariés et des exploitants agricoles.

- Des régimes complémentaires

Gérés paritairement, de manière autonome par les partenaires sociaux, obligatoires depuis la loi du 29 décembre 1972 et créés :

. en 1947 pour les cadres : l'AGIRC

Le régime général ne prévoit en effet de cotisations, et donc de prestations, que sur la tranche de salaire inférieure au « plafond de la sécurité sociale ». Au-delà et jusqu'à huit fois ce plafond (quatre fois avant le 1^{er} janvier 1991), une convention collective nationale en date du 14 mars 1947 a créé un régime unique pour les cadres, géré par une quarantaine de caisses organisées sur une base interprofessionnelle, professionnelle, nationale, régionale ou encore d'entreprise et fédérées par l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC).

. en 1961 pour les non-cadres : l'ARRCO

Ceux-ci cotisent sur la totalité de leur rémunération dans la limite de trois fois le plafond de la sécurité sociale à 46 régimes, distincts bien que très proches, compensés par l'Association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO) qui seront, au 1^{er} janvier 1999 fondus en un régime unique. Depuis 1976, les cadres cotisent jusqu'au plafond dans ces mêmes régimes.

Quelques régimes complémentaires obligatoires restent en dehors des compensations qu'organisent l'ARRCO et l'AGIRC : ceux des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC), du personnel navigant de l'aviation civile (CRPNPAC). Le régime des caisses d'épargne ne participe que partiellement à la compensation ARRCO et pas du tout à la compensation AGIRC.

- Des régimes supplémentaires facultatifs

Au-delà de ces deux étages obligatoires, les salariés du secteur privé peuvent bénéficier d'un étage facultatif sous la forme de régimes collectifs supplémentaires.

Il s'agit d'abord des régimes d'entreprise ou interentreprises qualifiés de régimes « chapeau » dans la mesure où ils complètent les prestations des régimes obligatoires : régimes anciens des grandes entreprises qui se sont maintenus après l'intégration de leurs affiliés dans les régimes ARRCO et AGIRC, ou régimes exclusivement réservés aux cadres supérieurs ou aux dirigeants. Ils peuvent être gérés au sein d'une institution de retraite supplémentaire (*titre IV du Livre IX du code de la sécurité sociale*) créée à cet effet, ou donner lieu à la souscription d'un contrat ou d'une convention auprès d'un organisme habilité (*institution de prévoyance du titre III du Livre IX, mutuelle ou compagnie d'assurance*) ou peuvent encore être gérés par les entreprises elles-mêmes.

Les estimations du rapport de la Commission des comptes tiennent en effet compte d'un certain nombre d'hypothèses qui affectent de manière très significative les comptes de la branche, à la fois en recettes comme en dépenses :

- la revalorisation au 1^{er} janvier des pensions de + 0,2 %, compte tenu d'un rattrapage négatif de - 0,5 % au titre de l'évolution des prix de 1999 ;

- la prise en compte, à titre provisionnel, d'une contribution de 1,771 milliard de francs de la branche vieillesse au financement de la réduction du temps de travail.

Si la première hypothèse est traditionnelle, la seconde n'avait pas vocation à être intégrée dans les comptes de la branche pour 2000, dans la mesure où elle ne résulte en rien d'une évolution « spontanée » de la branche mais d'une décision du Gouvernement affectant l'équilibre de la branche.

Si l'on souhaite avoir une idée de la situation de la branche plus conforme à la réalité, il convient par conséquent de **retraiter les comptes publiés dans le rapport de la Commission des comptes**. Ce retraitement consiste à soustraire du montant des dépenses la somme relative au financement de la réduction du temps de travail, soit 1,771 milliard de francs.

On obtient alors un total de dépenses « spontanées », c'est-à-dire avant toute mesure nouvelle décidée par le Gouvernement, de 407,734 milliards de francs, soit, pour un montant de recettes inchangé, un solde excédentaire de 8,285 milliards de francs.

**Evolution « spontanée » de la branche vieillesse
(hors mesures nouvelles)**

(en milliards de francs)

	Année 2000	Evolution (2000/1999)(1)
Recettes	416,019	+ 2,8 %
Dépenses	407,734	+ 1,9 %
Solde	+ 8,285	

(1) hors majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS)

En 2000, les recettes continuent à croître plus vite (+ 2,8 %) que les dépenses (+ 1,9 %).

A l'évidence, la branche vieillesse du régime général jouit aujourd'hui d'une situation exceptionnellement favorable résultant de la

conjugaison d'une croissance économique forte, d'un nouveau mode d'affectation des recettes de la sécurité sociale plus avantageux pour elle et d'une croissance très modérée des dépenses liée au creux démographique des générations d'avant-guerre.

Ce calme relatif avant la tempête ne doit pas faire illusion : les menaces subsistent et leurs effets se feront sentir de manière inéluctable à partir de 2006.

B. DES RÉGIMES DE NON-SALARIÉS ÉQUILIBRÉS

1. L'ORGANIC et la CANCAVA excédentaires en 1999

Les régimes de base de l'ORGANIC (industriels et commerçants) et de la CANCAVA (artisans) sont automatiquement équilibrés par un apport du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) au prorata et dans la limite de leurs déficits comptables. Dès lors, les soldes de ces régimes oscillent généralement de manière peu significative autour de l'équilibre.

Malgré une augmentation de la C3S et de la compensation démographique, la forte augmentation des dépenses conduit le régime de base de l'ORGANIC à un déficit de 115 millions de francs en 1998. La situation s'améliore en 1999 avec un solde excédentaire de 1,17 milliard de francs. Globalement, les dépenses diminuent (- 2 %) du fait de la non-reconduction du versement exceptionnel de 700 millions de francs à la CNAVTS, alors que les recettes progressent de 4,6 %. Les transferts reçus augmentent très fortement : + 10 % pour la compensation démographique et + 4,3 % pour la C3S.

L'année 2000 est une année particulière puisque la mensualisation du versement des prestations interviendra à compter du 1^{er} juillet et entraînera mécaniquement sur cet exercice un moindre versement correspondant à environ un mois de prestation. Du fait de cette mensualisation des prestations, les dépenses devraient diminuer de 7,2 %. Parallèlement la C3S et la compensation démographique seraient en recul respectivement de - 33,2 % et de - 9,3 %, soit une perte de recettes de plus de 2,6 milliards de francs. Le solde 2000 s'établirait à - 71 milliards de francs.

L'assurance vieillesse des non-salariés

Après leur refus de s'intégrer au régime général en 1945, la loi du 1^{er} janvier 1948 a créé quatre organisations autonomes d'assurance vieillesse pour les non-salariés (artisans, industriels et commerçants, professions libérales, avocats) auxquelles se sont ajoutées celles des exploitants agricoles et des membres des cultes.

Les artisans

Ils bénéficient de deux étages de retraite gérés par l'organisation autonome d'assurance vieillesse artisanale, composée de 32 caisses locales ou professionnelles et d'une caisse nationale (CANCAVA) dont les conseils d'administration sont élus par les assurés.

Cette protection est assurée par :

- un régime de base qui est, depuis le 1^{er} janvier 1973, aligné sur le régime général ;
- un régime complémentaire obligatoire depuis 1978.

Les industriels et commerçants

Leur protection est assurée par l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, composée de 31 caisses locales ou professionnelles et d'une Caisse nationale (ORGANIC) dont les conseils d'administration sont élus par les assurés. Elle comprend :

- . un régime de base aligné sur le régime général depuis 1973 ;
- . un régime complémentaire qui demeure facultatif depuis 1978 ;
- . un régime complémentaire obligatoire en faveur des conjoints.

Les professions libérales

Celles-ci sont organisées en :

- . 13 sections professionnelles (notaires, officiers ministériels, médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, sages-femmes, auxiliaires-médicaux, vétérinaires, professeurs et artistes, architectes et techniciens, agents d'assurance, experts comptables et géomètres experts) entre lesquelles la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) exerce un rôle de compensation financière, limité au régime de base, et d'intermédiaire vis-à-vis des pouvoirs publics ;
- . une Caisse nationale des barreaux français (CNBF) pour les avocats non salariés.

Ces professions bénéficient :

- d'un régime de base obligatoire, sensiblement identique pour les 13 sections, et d'un régime de base spécifique aux avocats ;
- de régimes complémentaires obligatoires par caisse (à l'exception des sages-femmes et de petits groupes professionnels rattachés tardivement par décret à certaines sections pour le régime de base) dont la création s'est échelonnée de 1949 à 1984.

Les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, biologistes, auxiliaires médicaux) sont obligatoirement affiliés à des régimes complémentaires dits ASV (avantages supplémentaires de vieillesse) dont l'instauration obligatoire s'est échelonnée de 1972 (médecins) à 1984 (sages-femmes).

Les exploitants agricoles

La loi du 10 juillet 1952 a institué un régime d'assurance vieillesse de base obligatoire pour les exploitants agricoles, géré par les caisses de mutualité sociale agricole, administrées par des délégués élus des assurés, regroupés en trois collèges (exploitants indépendants, salariés, employeurs).

En 1998, le solde du régime de base de la CANCAVA redevient positif et atteint 504 millions de francs. En 1999, la situation du régime devrait continuer à se redresser, le solde devenant largement excédentaire (+ 1,44 milliard de francs), la baisse d'environ 600 millions de francs de la C3S étant plus que compensée par la diminution des prestations de plus de 700 millions de francs, diminution induite par le passage à la mensualisation des pensions.

En 2000, le solde deviendrait fortement négatif : - 1,73 milliard de francs en raison d'une baisse de 1,8 milliard de francs de l'attribution de C3S et d'une diminution de 300 millions de francs de la compensation généralisée.

2. La CNAVPL équilibrée

Le régime de base de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), toutes sections confondues, présente pour les années 1998 à 2000 un solde positif ou négatif toujours inférieur à 100 millions de francs : + 28 millions de francs en 1998, - 60 millions de francs en 1999 et + 152 millions de francs en 2000.

L'article 13 du présent projet de loi autorise un prélèvement sur les fonds de réserve et de compensation de la CNAVPL pour financer l'intégration de la section professionnelle des géomètres et des experts agricoles et fonciers (CARGE) au sein de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV).

C. DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE SALARIÉS DONT LA SITUATION S'AMÉLIORE

Pour faire face aux difficultés annoncées, les régimes complémentaires de salariés de l'ARRCO (qui couvrent l'ensemble des salariés du secteur privé, y compris les cadres) et de l'AGIRC (qui couvre les seuls cadres) ont emprunté la voie de la négociation collective, ajustant progressivement les règles de fonctionnement des régimes aux nouvelles contraintes financières. Les accords du 25 avril 1996 ont permis de préserver la situation de ces régimes pour les prochaines années.

Conclus pour la période allant du 1er janvier 1996 au 31 décembre 2005, ces accords introduisent deux modifications institutionnelles importantes : ils prévoient la fusion de l'ensemble des régimes ARRCO en un régime unique de retraite à compter du 1er janvier 1999 et ils instaurent, par ailleurs, un mécanisme de compensation financière entre l'AGIRC et l'ARRCO, visant à atténuer les effets de la dérive du plafond de la

sécurité sociale. Ces accords prévoient également des augmentations des taux de cotisation minimaux et une diminution des rendements.

Les comptes de l'AGIRC et de l'ARRCO illustrent les effets considérables de cette réforme de 1996.

1. L'ARRCO largement excédentaire

Pour l'ARRCO, l'exercice 1998 s'est soldé par un excédent de 7,7 milliards de francs. Les prévisions pour 1999 laissent apparaître un excédent en forte hausse qui devait s'établir à 14 milliards de francs. Ce solde résulterait d'une conjoncture démographique et économique favorable pour le régime et de l'impact des accords du 25 avril 1996. En 2000, ce solde excédentaire devrait atteindre 15,5 milliards de francs.

La mise en œuvre des accords du 25 avril 1996 a permis d'améliorer le solde 1998 de 0,2 milliard de francs et permettra d'améliorer les soldes 1999 et 2000 de respectivement 1,9 milliard de francs et 3,2 milliards de francs.

Conformément aux dispositions des accords du 25 avril 1996, l'ARRCO a contribué en 1998 à l'équilibre financier de l'AGIRC par une contribution de 1,36 milliard de francs. Cette contribution devrait s'élever à 1,77 milliard de francs en 1999.

2. L'AGIRC en redressement

L'exercice 1998 s'est soldé pour l'AGIRC par un déficit de 2,17 milliards de francs. L'exercice 1999 devrait connaître une nouvelle réduction du déficit, lequel s'établirait à 1,4 milliard de francs. Cette amélioration résulterait de la prolongation d'un contexte économique favorable et de la poursuite des effets des mesures retenues dans les accords de 1996.

En 2000, l'amélioration de la situation financière du régime devrait se poursuivre, avec un déficit de 700 millions de francs.

La mise en œuvre des accords du 25 avril 1996 a permis d'améliorer le solde du régime d'environ 5,4 milliards de francs en 1998. Leurs effets permettront vraisemblablement un redressement des comptes d'environ 8,2 milliards de francs en 1999 et 9,5 milliards de francs en 2000.

Le contentieux des périodes FNE entre les régimes de retraite complémentaire et l'Etat

Un contentieux oppose depuis 1984 les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC à l'Etat au sujet du financement des droits de retraite attribués par ces régimes, afférents aux périodes pendant lesquelles les salariés sont indemnisés au titre du Fonds national de l'emploi (FNE) ou des autres allocations du régime de solidarité.

L'Etat s'était engagé en 1984 à rembourser à ces régimes la charge des allocations correspondant aux points attribués selon ces modalités.

Si l'inscription des points au profit des préretraités a donc été effectuée par les régimes, les factures adressées à l'Etat à ce titre sont restées impayées.

Constatant l'absence de contributions de l'Etat, les partenaires sociaux ont décidé, pour faire pression sur l'Etat, de subordonner l'attribution de nouveaux droits à compter du 1^{er} juillet 1996 à l'engagement explicite de l'Etat de les financer.

Aujourd'hui, environ 40.000 préretraités voient ainsi une partie de leurs droits « gelée ».

Depuis l'été 1998, les rencontres entre les présidents et directeurs de l'AGIRC et de l'ARRCO et le cabinet de Mme Aubry se sont multipliées, et ont permis de confronter les analyses et de faire converger les vues sur un certain nombre de points.

C'est ainsi qu'un accord paraît obtenu sur le fait de travailler selon une formule de remboursement de cotisations. Subsistent toutefois, dans ce cadre, plusieurs questions concernant notamment les bases de calcul des remboursements de l'Etat : taux de cotisation et assiettes. En outre, la négociation achoppe jusqu'à présent sur la volonté de l'Etat de se borner à honorer les seuls points attribués par les régimes à compter du 1^{er} janvier 1999 et de ne pas prendre en compte la charge correspondant aux points déjà liquidés ou points déjà notifiés et pas encore liquidés.

L'ensemble des droits attribués durant la période 1984-1998 représente pour le régime ARRCO une charge de 43 milliards de francs après actualisation. Pour l'AGIRC, ce montant est évalué à 9,5 milliards de francs.

II. UN CONSTAT RÉITÉRÉ : LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER NOS RÉGIMES DE RETRAITE

A. LES DÉSÉQUILIBRES FUTURS DE NOS RÉGIMES DE RETRAITE

1. Les enseignements du Livre blanc sur les retraites (1991) et du rapport sur les « Perspectives à long terme des retraites » (1995)

Par lettre en date du 29 mai 1998, le Premier ministre chargeait M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général du Plan, d'établir, sur la situation et les perspectives de notre système de retraite, « *un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes.* » Le rapport de M. Charpin, intitulé « *L'avenir de nos retraites* », a été finalement remis au Premier ministre le 29 avril 1999.

Au cours des dernières années, un panorama du système de retraite français avait déjà été réalisé à deux reprises, donnant lieu à la publication de deux rapports : le *Livre blanc sur les retraites* en 1991 et le rapport *Perspectives à long terme des retraites* en 1995.

Le *Livre blanc sur les retraites* était l'aboutissement d'un travail technique interministériel coordonné par le Commissariat général du Plan. Préfacé par le Premier ministre, M. Michel Rocard, le Livre blanc présentait la situation de l'ensemble des régimes de retraite et leurs perspectives d'évolution. Il proposait également différentes réformes pour faire face aux effets du vieillissement démographique.

Etabli à la demande du Premier ministre, le rapport « *Perspectives à long terme des retraites* » était le résultat des travaux d'un groupe présidé par M. Raoul Briet, Commissaire-adjoint au Plan puis directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) ; il présentait une actualisation des diagnostics et projections contenus dans le Livre blanc, avec cependant un champ d'étude plus restreint puisqu'il ne portait que sur les régimes des salariés du secteur privé (régime général, ARRCO, AGIRC), les régimes des fonctionnaires civils de l'Etat, des exploitants agricoles, de la SNCF et des agents des collectivités territoriales (CNRACL). Il intégrait en outre les effets des réformes engagées en 1993 pour le régime général et les régimes alignés.

Les enseignements de cette étude étaient particulièrement explicites et ont été rappelés par votre rapporteur dans son rapport d'information : « *Réforme des retraites : peut-on encore attendre ?* »¹

Le rapport *Perspectives à long terme des retraites* de 1995 évaluait ainsi les besoins de financement futurs du seul régime général à 18,4 milliards de francs en 2000, 17,8 en 2005, 55,4 en 2010 et 107 milliards de francs en 2015, soit à cette date l'équivalent de 4,3 points de cotisation.

Pour les fonctionnaires civils, le besoin de financement était évalué à 34,2 milliards de francs en 2005, 56 en 2010 et 80,2 milliards de francs en 2015.

Au total, les besoins de financement en 2015 des différents régimes étudiés par le rapport de 1995 (régime général, fonctionnaires civils, CNRACL, SNCF, ARRCO, AGIRC, exploitants agricoles) atteignaient 330 milliards de francs.

Les déséquilibres futurs prévisibles de nos régimes de retraite sont par conséquent connus depuis longtemps. Les éléments mis en lumière dans le Livre blanc et confirmés par le rapport *Perspectives à long terme des retraites* témoignaient de la nécessité et de l'urgence des réformes entreprises en 1993 et en 1995.

Les réformes entreprises par le Gouvernement de M. Edouard Balladur, en 1993, ont ainsi contribué à résorber les déficits accumulés et à assurer une évolution des dépenses plus compatible avec les ressources disponibles.

Les mesures prises portaient sur quatre régimes : le régime général géré par la CNAVTS, et trois régimes dits « alignés » : le régime de base des salariés agricoles, géré par la MSA, le régime de base des artisans, géré par des caisses relevant de la CANCAVA, le régime de base des industriels et commerçants gérés par les caisses relevant de l'ORGANIC.

S'agissant des modes de calcul et de revalorisation des pensions, elles prévoyaient :

- un allongement de la durée d'assurance prise en compte pour bénéficier d'une pension à taux plein. Cette durée passe progressivement de 150 trimestres à 160 trimestres, soit 40 annuités, par adjonction d'un trimestre supplémentaire par an à compter du 1^{er} janvier 1994 ;

- une extension de la période de référence : les pensions du régime général seront calculées à l'avenir sur la base des 25 meilleures années de

¹ *Sénat, n° 459 (1998-1999).*

carrière, au lieu de 10 années. Cette opération est également réalisée de façon progressive, par adjonction d'une année supplémentaire tous les ans ;

- une indexation des pensions de retraite sur les prix à la consommation, pérennisant une pratique de fait depuis 1987. Cette mesure était valable cinq ans, jusqu'à la fin de l'année 1998.

Pour utile qu'elle soit, cette réforme des retraites n'aurait suffi à elle seule à limiter l'aggravation des déficits. Quatre dispositions législatives de recettes ont en effet permis, depuis cette date, de redresser le solde du régime général d'assurance vieillesse :

- le relèvement d'1,3 point du taux de la contribution sociale généralisée au 1er juillet 1993 et la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au 1er janvier 1994 ;

- la suppression de la remise mensuelle forfaitaire de 42 francs au 1er septembre 1995 ;

- la création de la CADES et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), ainsi que la taxe de 6 % sur les contributions à la prévoyance complémentaire, prévues par le plan de réforme de la protection sociale de novembre 1995.

On remarquera que les gouvernements de gauche semblent plus à l'aise dans la commande d'études que dans la prise des décisions qui en découlent et qui s'imposent.

Si le Livre blanc avait été rédigé à la demande de M. Michel Rocard, les décisions ont été prises par le gouvernement de M. Edouard Balladur, en 1993.

En 1995, s'appuyant sur les travaux du Commissariat général du Plan réalisés à l'occasion du rapport sur « *Les perspectives à long terme des retraites* », le Premier ministre, M. Alain Juppé, lançait pour sa part la nécessaire réforme des régimes de retraite spéciaux, réforme qui a dû être interrompue dans les conditions que l'on sait.

On rappellera en outre que les partenaires sociaux ont pris, en 1993, 1994 et 1995, des décisions courageuses qui programment la diminution du « rendement » des régimes de retraites complémentaires et qui organisent une solidarité financière entre l'AGIRC et l'ARRCO.

Au vu de ces éléments, et même si la mission Charpin poursuivait incontestablement des objectifs plus ambitieux que les travaux menés précédemment, **votre rapporteur se demande cependant s'il était vraiment nécessaire d'établir un nouveau diagnostic sur les retraites.**

Les conclusions des études existantes étaient suffisamment explicites pour engager sans tarder les réformes nécessaires.

2. Les confirmations et les apports du rapport Charpin

Le rapport sur *L'avenir de nos retraites* complète les travaux antérieurs, notamment le *Livre blanc sur les retraites* et le rapport Briet de 1995¹ :

- **en étendant le champ de la réflexion à d'autres domaines de la protection sociale** qui sont amenés à évoluer en fonction du vieillissement de la population : la politique de l'emploi et la politique familiale, à la fois sous l'angle des dispositifs de retrait de l'emploi des salariés âgés (**chapitre II**) et du recyclage éventuel des interventions publiques dans ces domaines pour permettre de financer les retraites (**chapitre V**) ;

- en analysant **les réformes introduites dans les pays étrangers (chapitre IV)** ;

- en réalisant **une projection réellement multi-régimes (chapitre V)** et en tentant **une comparaison entre les régimes de retraite des salariés du privé et les régimes spéciaux (chapitre VI)** ;

- en allongeant à **l'horizon 2040 la projection dans le cadre de trois scénarios macro-économiques différents**, même si une projection à si long terme ne peut être qu'indicative ;

- en intégrant une **étape de concertation** avec les principaux régimes de retraite et les partenaires sociaux dans le déroulement de l'élaboration du rapport.

Les résultats obtenus ne constituent donc que des *projections*. Les simulations effectuées s'appuient en effet sur des hypothèses dont chacune peut être discutée. De nombreuses incertitudes existent concernant l'évolution des comportements et les perspectives d'environnement macro-économique. Il convient donc d'être prudent dans l'interprétation des résultats de ces simulations. Comme le soulignait l'avertissement du rapport de 1995 sur les « *Perspectives à long terme des retraites* », « *les projections ne dictent pas l'avenir. Elles en soulignent les enjeux et éclairent les choix à opérer.* »

De surcroît, il faut convenir de la fragilité de projections financières et démographiques à un horizon aussi lointain que 2040. On remarquera

¹ Pour une analyse plus complète de ce rapport, cf. le rapport d'information de votre rapporteur : « *Réforme des retraites : peut-on encore attendre ?* » (Sénat, n° 459, 1998-1999).

cependant que si une projection aussi lointaine est inhabituelle en France, elle se pratique couramment dans d'autres pays qui travaillent parfois à des horizons plus lointains encore : 60 ans, voire 70 ans dans certains cas.

Les conclusions du rapport Charpin ne sont guère surprenantes et confirment les tendances observées dans les travaux précédents.

Le chapitre premier du rapport fait le constat de la parité des revenus des actifs et des retraités.

Dans le chapitre II, le rapport relève que la France utilise massivement les dispositifs de retrait d'activité des salariés âgés comme instruments de la politique de l'emploi.

Sous la pression de la montée du chômage à la fin des années soixante-dix, les mécanismes d'incitation au retrait anticipé du marché du travail ont connu un essor considérable. Ils ont concouru à l'abaissement de l'âge de fin d'activité. L'âge de cessation d'activité est ainsi progressivement devenu un paramètre de régulation du marché du travail, plus qu'un choix collectif ou individuel sur la répartition souhaitée des différentes périodes de la vie. Aujourd'hui, l'âge légal de la retraite, l'âge effectif de départ en retraite et l'âge de cessation d'activité ne coïncident donc pas toujours.

Les comparaisons internationales montrent que le taux d'activité des salariés âgés est l'un des plus bas en France : pour les hommes, il représente 16 % de la tranche d'âge des 60-64 ans et seulement 68 % de la tranche des 55-59 ans.

Les dispositifs de cessation d'activité concernaient environ 500.000 personnes en 1997, dont 228.000 au titre des préretraites de l'ASFNE, des préretraites progressives et de l'ARPE. Le coût annuel de ces trois dispositifs dépasse à lui seul 23 milliards de francs, soit environ 0,3 point de PIB.

Le chapitre III montre que l'allongement de la durée de la vie et le vieillissement des générations d'après-guerre conduisent à un choc financier inéluctable.

Le vieillissement des générations d'après-guerre est en grande partie une donnée du passé, qui correspond à l'évolution des naissances depuis 1946. A court terme, c'est-à-dire à l'horizon 2006, la France est confrontée au départ en retraite des générations nombreuses de l'après-guerre : il n'y a eu que 500.000 naissances en 1940, 600.000 en 1945 mais 800.000 en 1946 et 830.000 en 1950.

Ce phénomène se conjugue avec l'allongement de la durée de la vie et se traduit par un fort vieillissement de la population.

L'espérance de vie devrait en effet continuer à augmenter dans les prochaines décennies, à un rythme plus lent compte tenu des niveaux élevés atteints aujourd'hui. En 2040, l'espérance de vie à la naissance atteindrait près de 81 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes (contre respectivement 74,2 ans et 82,5 ans aujourd'hui).

En tendance, avec un taux de fécondité de 1,8 enfant par femme (contre 2,1 nécessaire au renouvellement des générations), une poursuite de la baisse de la mortalité et une stabilisation du solde migratoire (50.000 personnes de solde net) :

- la population totale continuerait de croître jusqu'en 2040, pour atteindre 66,2 millions d'habitants ;

- le nombre de personnes de plus de 60 ans augmenterait de 10 millions à l'horizon 2040 tandis que le nombre d'actifs diminuerait d'un million environ, pour s'établir autour de 26,7 millions ; les plus de 60 ans représenteraient 22 millions de personnes en 2040, soit un tiers de la population totale contre un cinquième en 1995 ;

- le rapport entre les plus de 60 ans et les 20-59 ans, dit taux de dépendance, passerait de 4 en 1995 à 7 en 2040 : en 2040, il y aurait 7 retraités pour 10 actifs.

Une évolution de la fécondité plus favorable que prévue, assurant le renouvellement des générations, aurait au total un impact limité. Ses effets ne se feraient sentir qu'en fin de période, dans les années 2030. Sous ces hypothèses, il y aurait encore 6 retraités pour 10 actifs en 2040.

Seul un déplacement de l'âge de fin d'activité permettrait de freiner la hausse du poids relatif des retraités et des actifs. Ainsi, un âge de fin d'activité de 64,6 ans en 2020 et de 69,6 ans en 2040 permet de maintenir le taux de dépendance à son niveau actuel (4 retraités pour 10 actifs).

La conséquence de ce déséquilibre est, qu'à réglementation inchangée, le maintien de la parité de niveau de vie entre retraités et actifs conduirait à multiplier par 1,55 le taux de cotisation d'équilibre à l'horizon 2040.

Dans tous les cas de figure, le niveau de vie absolu des retraités devrait cependant continuer à progresser. Les gains de productivité, même modestes, réalisés d'une génération à l'autre, suffisent en effet à assurer aux

retraités des niveaux de pension, et un pouvoir d'achat, supérieurs à celui de leurs aînés.

Une évolution plus favorable de la productivité ou du chômage ne suffirait pas à résoudre le problème de financement des retraites.

Le chapitre IV montre que les pays étrangers ont réformé ou vont réformer leurs systèmes de retraite.

Le vieillissement démographique est une évolution commune à de nombreux pays. Au début du siècle prochain, tous les régimes de retraite connaîtront une augmentation rapide des dépenses et seront exposés, comme les régimes français, à des déséquilibres importants. Des réformes des régimes publics sont engagées dans la plupart d'entre eux. Elles présentent certaines modalités communes :

- **les réformes agissent toutes, à des degrés divers, dans le sens d'une remontée de l'âge de la retraite.** Celle-ci peut découler de la hausse de l'âge normal de liquidation, comme aux Etats-Unis où cet âge sera porté à 67 ans en 2022 ; la hausse de l'âge de la retraite est également provoquée par la suppression de dispositions particulières qui accordaient à certaines catégories un âge de liquidation inférieur à l'âge normal, c'est le cas des femmes dont l'âge de la retraite rejoindra progressivement celui des hommes (65 ans au Royaume-Uni et en Allemagne) ;

- **les réformes agissent également sur les pensions : la modération de la hausse des prestations découle d'une liquidation moins généreuse, et d'une revalorisation limitée à la hausse des prix.** Une meilleure maîtrise des dépenses de retraite a conduit certains pays à adopter des règles de calcul contributives, liant étroitement le montant de la pension aux cotisations versées au cours de la carrière (Suède, Italie avec uniformisation des règles des régimes).

- **Dans certains pays (Canada, Etats-Unis), les régimes publics constituent un fonds de réserve.**

Le chapitre V souligne que les projections tendanciennes font apparaître des déficits importants pour la plupart des régimes.

Les hypothèses des projections retiennent une prolongation des tendances passées et une baisse du chômage. Le rapport fait l'hypothèse d'une évolution de la productivité du travail équivalente à celle des 25 dernières années, soit un gain annuel de + 1,25 %.

L'accroissement du produit intérieur brut (PIB) résulte de l'évolution de la population active occupée et de celle de la productivité du travail. Le

Commissariat général du plan retient plusieurs scénarios macro-économiques se différenciant principalement par le taux de chômage d'équilibre. Deux scénarios principaux ont été retenus : un premier scénario dans lequel le taux de chômage de long terme serait de 9 % et un second scénario dans lequel ce taux serait de 6 %. Une variante dans laquelle le taux de chômage de long terme serait encore plus bas (3 %) a de plus été prise en considération.

A l'horizon 2040, ces hypothèses conduisent, dans le scénario 2 (taux de chômage 6 %), à un doublement du PIB en francs 1998 : de 8.400 milliards de francs en 1998, le PIB atteindrait 18.000 milliards de francs 1998 en 2040.

Les charges de retraite des régimes évoluent en fonction de la démographie et de la pension moyenne servie annuellement. Bien qu'atténuée par la réforme de 1993, la pension moyenne progresse en termes réels de 60 % dans le régime général d'ici 2040.

Dans l'hypothèse où la règle actuelle d'indexation des retraites du régime général sur les prix est maintenue, **les charges de retraite des régimes sont multipliées**, en termes réels, **par un facteur 2,8** et progressent de **12,1 % du PIB en 1998 à 15,8 % en 2040**, dans le scénario 2.

Dépenses de retraites en points de PIB

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS et régimes complémentaires	7,1	9,0	10,1	8,5	9,5	8,1	9,1
Régimes agricoles	0,9	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
Régimes spéciaux	3,5	4,9	5,6	4,6	5,4	4,4	5,1
Indépendants (hors agricoles)	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Ensemble des régimes	12,1	15,0	16,7	14,1	15,8	13,5	15,1

Source : Commissariat général du Plan.

Les ratios démographiques des régimes diminuent et convergent à l'horizon 2040.

En 1998, un grand nombre de régimes de retraite ont des rapports démographiques favorables. Le rapport démographique des effectifs de droit direct de la majorité des régimes étudiés est supérieur à 1,5. En 2040, par contre, quasiment tous les régimes étudiés ont un rapport démographique inférieur à 1. Ceci réduit sur le long terme l'importance relative des mécanismes de compensation démographique entre les régimes.

**Rapport démographique des droits directs
(rapport entre les effectifs de cotisants et les effectifs de droits directs)**

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

Source : Commissariat général du Plan.

Le besoin de financement de l'ensemble des régimes a tendance à croître entre 2000 et 2040. Cette progression est surtout marquée entre 2005 et 2020 mais elle continue au-delà. La situation reste cependant contrastée. Il est possible de regrouper les régimes en trois catégories :

- les régimes qui ont de fortes ressources de compensation démographique actuellement, et qui apparaissent de fait comme ayant un déséquilibre initial (*CANCAVA*, *ORGANIC*, régimes agricoles, régime des marins, régime des mines, régime des ouvriers de l'Etat et *SNCF*) ; dans ce cas, le besoin de financement n'évolue que faiblement en général. Ces régimes devraient cependant perdre des ressources de compensation qui assurent actuellement en partie leur équilibre financier global ;

- les régimes tels que *l'AGIRC, l'ARRCO, la CNAVPL ou les régimes complémentaires des professions libérales*, dont la situation démographique se dégrade rapidement mais qui, grâce à la stabilité de leur pension moyenne liées aux hypothèses d'indexation, parviennent à limiter la dégradation de leur solde ;

- les autres régimes (en particulier *le régime général, le régime des fonctionnaires de l'Etat, la CNRACL, l'IRCANTEC et le régime EDF-GDF*) dont la situation démographique initiale est favorable. Ces régimes subissent une forte dégradation démographique qui n'est pas compensée par un écart important d'évolution entre salaire moyen et pension moyenne. Leurs besoins de financement (ou la hausse relative de la contribution d'équilibre de l'employeur) s'accroissent fortement en projection.

Compte tenu de ces évolutions, le besoin de financement annuel du système de retraite par répartition s'élèverait dans le scénario 2 à environ 400 milliards de francs 1998 en 2020 et 700 milliards de francs 1998 en 2040, soit environ 4 points de PIB. Le cumul de ces sommes sur plusieurs années donne la mesure de l'ampleur des besoins.

On remarquera que les résultats des projections financières pour les différents régimes sont tout à fait cohérents avec les tendances dégagées dans le rapport *Perspectives à long terme des retraites*. Le rapport conforte les évaluations de 1995 et les prolonge à l'horizon 2040.

Les économies envisageables sur l'indemnisation du chômage, la politique de l'emploi et la politique familiale peuvent, au regard de ces besoins de financement, ne pas être négligeables si la collectivité accepte de recycler la totalité des financements au profit des retraites. Elles pourraient atteindre alors entre 0,8 et 1,5 point de PIB, ce qui reste très insuffisant toutefois pour financer l'accroissement des charges des régimes de retraite.

**Solde financier des régimes de retraite
(hors transferts de compensation, produits et charges diverses* et résultats financiers à taux de cotisation inchangés sauf en cas de réforme en cours)**

		Scénario 1			Scénario 2	
		1998	2020	2040	2020	2040
CNAVTS	MF 98	- 1 400	- 149 000	- 403 200	- 124 800	- 379 600
	<i>points de cotisation</i>	- 0,1	- 5,5	- 11,2	- 4,3	- 9,8
Salariés agricoles	MF 98	- 15 399	- 17 063	- 22 008	- 17 063	- 22 008
	<i>points de cotisation</i>	- 21,8	- 18,0	- 18,4	- 18,0	- 18,4
AGIRC	MF 98	- 6 008	- 31 806	- 31 554	- 22 442	- 20 989
	<i>points de cotisation</i>	- 1,7	- 5,3	- 3,9	- 3,5	- 2,4
ARRCO	MF 98	6 208	- 16 926	- 44 841	471	- 25 916
	<i>points de cotisation</i>	0,3	- 0,5	- 1,1	0,0	- 0,6
IRCANTEC	MF 98	344	- 7 448	- 13 291	- 7 324	- 12 664
	<i>points de cotisation</i>	0,3	- 4,5	- 6,0	- 4,4	- 5,5
CNRACL	MF 98	16 399	- 45 825	- 110 269	- 45 825	- 110 269
	<i>points de cotisation</i>	9,2	- 16,7	- 28,9	- 16,7	- 28,9
Fonctionnaires de l'Etat	MF 98	0	- 136 651	- 280 883	- 131 256	- 254 785
	<i>points de cotisation</i>	0,0	- 26,4	- 40,9	- 24,7	- 33,5
Banque de France**	MF 98	0	- 1 829	- 2 323	- 1 829	- 2 323
	<i>points de cotisation</i>	0,0	- 67,2	- 74,7	- 67,2	- 74,7
CRPCEN	MF 98	- 528	- 943	- 582	- 943	- 582
IEG	MF 98	0	- 11 957	- 7 601	- 11 957	- 7 601
	<i>points de cotisation</i>	0,0	- 39,4	- 18,4	- 39,4	- 18,4
Marins	MF 98	- 5 470	- 6 848	- 7 333	- 6 848	- 7 333
Mines	MF 98	- 13 663	- 9 138	- 4 509	- 9 138	- 4 509
Ouvriers de l'Etat	MF 98	- 7 436	- 9 518	- 9 087	- 9 518	- 9 087
	<i>points de cotisation</i>	- 77,4	- 127,6	- 94,8	- 127,6	- 94,8
RATP	MF 98	- 2 496	- 4 428	- 5 771	- 4 428	- 5 771
	<i>points de cotisation</i>	- 40,3	- 49,8	- 46,3	- 49,8	- 46,3
SNCF	MF 98	- 18 270	- 19 918	- 24 348	- 19 918	- 24 348
	<i>points de cotisation</i>	- 73,6	- 56,1	- 49,0	- 56,1	- 49,0
CANCAVA base	MF 98	- 6 961	- 10 256	- 12 851	- 10 016	- 12 973
	<i>points de cotisation</i>	- 17,5	- 17,4	- 16,4	- 16,5	- 16,0
CANCAVA complémentaire***	MF 98	- 471	- 2 277	- 3 110	- 2 165	- 3 123
	<i>points de cotisation</i>	- 1,0	- 3,3	- 3,3	- 3,0	- 3,2
Non-salariés agricoles	MF 98	- 39 804	- 30 444	- 24 820	- 30 444	- 24 820
ORGANIC base	MF 98	- 9 743	- 12 436	- 16 970	- 12 094	- 16 514
	<i>points de cotisation</i>	- 19,3	- 17,1	- 17,5	- 16,1	- 16,5
CNAVPL	MF 98	2 526	554	1 140	554	1 140
CARCD***	MF 98	-	- 476	- 429	- 476	- 429
CARMF complémentaire***	MF 98	666	- 2 937	- 4 439	- 2 937	- 4 439
	<i>points de cotisation</i>	1,7	- 6,1	- 7,0	- 6,1	- 7,0
CARPIMKO***	MF 98	189	- 1 120	- 2 641	- 1 120	- 2 641
CAVP***	MF 98	114	- 53	- 229	- 53	- 229

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

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

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

Source : Commissariat général du Plan.

B. L'ACCROISSEMENT DES ÉCARTS ENTRE RÉGIMES DU SECTEUR PRIVÉ ET RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE

1. Des taux de remplacement nets aujourd'hui comparables

Le rapport est plus novateur dans sa comparaison du régime des salariés du privé et des salariés du public, qui fait l'objet du **chapitre VI**. Il met en évidence les **principales règles** qui différencient le régime général et les régimes spéciaux et qui sont **susceptibles de procurer un avantage relatif à ces derniers** :

- **les régimes spéciaux permettent des départs anticipés** ; la répartition des départs au régime général se concentre autour de deux âges : à 60 ans, âge minimum légal de la retraite et à 65 ans, où le taux plein est acquis quelle que soit la durée d'assurance ; pour la fonction publique et la CNRACL, la distribution des départs présentent deux pics à 55 ans et 60 ans ; dans les régimes d'entreprises, l'âge moyen de départ en retraite est de 53,5 ans à la RATP, de 54,1 ans à la SNCF et de 55,6 ans à EDF-GDF ;

- **l'importance des bonifications d'annuité** ; le taux de liquidation dans les régimes d'entreprises est proche de 70 %, malgré une durée de cotisation limitée : 120 trimestres à la RATP, 130 trimestres à la SNCF et au régime des industries électriques et gazières (IEG) ; ceci est dû à l'attribution de bonifications de durée d'assurance, qui atteignent en moyenne, pour les personnels masculins, 3,3 ans à la SNCF, 4 ans aux IEG et 5,4 ans à la RATP ; il en résulte que, dans ces régimes, les retraités de moins de 60 ans représentent entre 15 et 25 % du total des pensions de droit direct :

- **le rendement de la retraite des salariés du secteur privé se réduit du fait de la réforme de 1993** ; celle-ci incite en effet les salariés à reporter leur départ en retraite à la date d'obtention du taux plein correspondant à terme à 40 annuités de cotisations (à ce jour, l'âge moyen d'entrée dans la vie active est de 21,6 ans).

Le rapport estime cependant que **les différents régimes offrent aujourd'hui des taux de remplacement nets comparables** : mesuré par le SESI, le taux de remplacement net des salariés nés en 1926 et ayant effectué une carrière complète s'élève, en moyenne, à 80 % au régime général et 76 % pour la fonction publique civile.

2. Des écarts qui se creuseront

A terme, **l'écart devrait se creuser entre les salariés qui ont fait l'objet de réformes et les autres** : les simulations réalisées pour le futur sur des carrières types complètes représentatives montrent que le taux de remplacement des salariés du privé se réduit du fait de la réforme de 1993 et surtout de la forte baisse de rendement des régimes complémentaires du privé ; à l'inverse, les taux de remplacement restent stables pour les salariés du public.

C. *LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU RAPPORT CHARPIN*

Dans ce contexte, le rapport examine, dans le **chapitre VII, plusieurs pistes de réformes** susceptibles d'assurer la viabilité du système de retraite par répartition : l'allongement à 170 trimestres de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein, la constitution de réserves permettant d'amortir le choc démographique, l'élargissement de l'assiette des cotisations et l'aménagement de différents dispositifs susceptible d'avoir un impact sur le besoin de financement des régimes.

1. **L'allongement à 170 trimestres de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein**

Cette mesure, mise en œuvre progressivement au rythme d'un trimestre par génération, permettrait de contrecarrer la forte augmentation de la population des retraités. Le rapport relève qu'elle n'a de sens que si deux conditions sont satisfaites :

- il ne faut pas qu'elle conduise à retarder l'entrée des jeunes dans la vie active ;

- il ne faut pas que l'âge effectif de cessation d'activité reste notablement inférieur à l'âge de départ en retraite ; il faut donc limiter le recours aux dispositifs de préretraite.

Ces conditions peuvent être satisfaites si, conformément aux scénarios macro-économiques retenus, la forte augmentation des départs en retraite conduit à réduire fortement le chômage à l'horizon 2010.

Il s'agit donc de **prolonger la réforme de 1993 pour les salariés du privé et au rythme d'un trimestre par génération**. Cette mesure ne prendrait réellement effet qu'à compter de 2004.

Mais il s'agit aussi, pour les régimes qui n'ont pas été réformés, c'est-à-dire essentiellement *les régimes spéciaux*, de **rattraper le retard** pour atteindre, pour l'ensemble des régimes, 170 trimestres à l'horizon 2020.

L'évolution de l'ensemble des règles

	Durée d'assurance tous régimes requise pour avoir le taux plein sans abattement δ pour départ anticipé		Durée d'assurance prise en compte pour la proratisation (RG)	Valeur de l'annuité dans le secteur public ⁽¹⁾	Réduction δ du taux de pension par trimestre manquant tous régimes ⁽²⁾	
	RG ⁽³⁾	FP ⁽⁴⁾			RG	FP
Génération 1939	156	150	150	2,00 %	2,5 %	0,00 %
Génération 1940	157	151	151	1,99 %	2,4 %	0,06 %
Génération 1941	158	152	152	1,97 %	2,3 %	0,12 %
Génération 1942	159	153	153	1,96 %	2,2 %	0,18 %
Génération 1943	160	154	154	1,95 %	2,1 %	0,24 %
Génération 1944	161	155	155	1,94 %	2,0 %	0,30 %
Génération 1945	162	156	156	1,92 %	1,9 %	0,36 %
Génération 1946	163	157	157	1,91 %	1,8 %	0,42 %
Génération 1947	164	158	158	1,90 %	1,7 %	0,48 %
Génération 1948	=	159	159	1,89 %	1,6 %	0,54 %
Génération 1949	165	160	160	1,88 %	1,5 %	0,60 %
Génération 1950	=	161	161	1,86 %	1,3 %	0,66 %
Génération 1951	166	162	162	1,85 %	1,2 %	0,72 %
Génération 1952	=	163	163	1,84 %	1,2 %	0,78 %
Génération 1953	167	164	164	1,83 %	1,2 %	0,84 %
Génération 1954	=	165	165	1,82 %	1,2 %	0,90 %
Génération 1955	168	166	166	1,81 %	1,2 %	0,96 %
Génération 1956	=	167	167	1,80 %	1,2 %	1,02 %
Génération 1957	169	168	168	1,79 %	1,2 %	1,08 %
Génération 1958	=	169	169	1,78 %	1,2 %	1,14 %
Génération 1959 et suivantes	170	170	170	1,76 %	1,2 %	1,2 %

Source : Commissariat général du Plan.

⁽¹⁾ La valeur de l'annuité est égale au taux de pension, avant abattement pour éventuel départ anticipé, par année validée au régime.

⁽²⁾ Le 1,2 % correspond à un abattement de 0,6 % du taux de liquidation de 50 % au régime général et à un abattement de 0,9 % du taux de liquidation de 75 % dans les régimes particuliers de salariés.

⁽³⁾ Régime général.

⁽⁴⁾ Fonction publique.

Le relèvement de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein s'accompagnerait de deux mesures complémentaires :

- la **réduction de moitié de l'abattement par trimestre manquant** d'assurance tous régimes, qui passerait de 2,5 % au régime général à 1,2 % en 2020 ; cet abattement serait généralisé à l'ensemble des régimes, en particulier les régimes spéciaux ;

- la **proratisation de la pension** en fonction de la durée d'assurance à chaque régime serait de **1/170^{ème}**.

La réforme envisagée vise à inciter au décalage de l'âge de départ à la retraite entre 60 et 65 ans et non à contraindre au travail au-delà de 65 ans. A partir de cet âge, aucun abattement ne serait retenu sur le niveau de la pension tandis qu'un dispositif supprimerait, sous certaines conditions, l'effet du passage à une proratisation à 1/170^{ème}.

Les effets du relèvement de la durée d'assurance dépendent des modifications de comportement induites par cette mesure. Dans l'hypothèse où les actifs choisissent de reporter leur départ en retraite afin d'obtenir le taux plein, la population active est majorée de 420.000 personnes en 2010, 920.000 personnes en 2020 et environ 1,4 million en 2040.

Si l'on intègre l'effet des cotisations supplémentaires consécutives à l'augmentation de la population active, les besoins de financement apparaissent notablement réduits -mais pas complètement supprimés- par la réforme.

Besoin de financement (scénario 2, en points de cotisation)	Avant relèvement à 42,5 ans		Après relèvement à 42,5 ans	
	2020	2040	2020	2040
Régime général	4,3	9,8	1,4	4
Fonctionnaires civils	21,5	32,0	10,0	19
CNRA CL	17,0	29,0	5,3	17

2. La constitution de réserves

Cette voie a été retenue par de nombreux pays pour consolider les systèmes de retraite publics.

L'ampleur des réserves à constituer varie suivant que l'on se limite à lisser temporairement les besoins de financement de moyen terme des régimes

de retraite ou que l'on souhaite assurer de manière permanente, par les produits de placement du fonds, un complément de ressources aux cotisations.

Dans le premier cas (lissage des besoins de financement), le montant des réserves à constituer représente 3 à 4 points de PIB (**350 milliards de francs** aux conditions économiques actuelles). Dans le second cas, il faut accumuler, dans l'hypothèse d'un rendement moyen des actifs supérieur de 1 point au taux obligataire¹, 28 points de PIB (**2.500 milliards de francs** aux conditions économiques actuelles) pour diminuer le besoin de financement d'1,5 point de cotisations.

Dans le cas d'un fonds permanent, l'apport de ressources est d'autant plus important que le rendement des placements est élevé, ce qui conduit à orienter partiellement les investissements vers le marché actions.

3. L'élargissement de l'assiette des cotisations

Cette piste n'est pas très approfondie par le rapport, qui prend néanmoins acte de ce que l'intégration dans l'assiette des cotisations d'éléments de rémunération actuellement non soumis à prélèvement -telles les primes des fonctionnaires de l'Etat- conduirait, à terme, à majorer les charges de retraite.

Le rapport examine la possibilité de dé plafonner les cotisations sociales patronales, ce qui rendrait le prélèvement global sur les salaires du privé très progressif. Il évoque les conséquences d'un éventuel basculement des cotisations de retraite sur la CSG, qui accroîtrait la pression fiscale sur les retraités et les revenus de capitaux.

4. L'aménagement de certains dispositifs

Le rapport évalue les conséquences d'une **modification de l'indexation des salaires** dans les régimes du privé.

Depuis la réforme de 1993, l'indexation des salaires portés au compte des assurés du régime général est effectuée conformément à l'évolution des prix. Les conséquences d'un changement de cette indexation - et non de l'indexation des pensions - au profit d'une indexation sur l'évolution des salaires conduiraient à majorer en 2040 les dépenses du régime général de 20 % environ, soit 6 points de cotisation.

¹ Le taux réel obligataire de long terme est supposé égal à 2,5 %.

Le rapport étudie également la possibilité de faire financer par la branche famille l'ensemble des avantages familiaux liés aux retraites, tandis que pourrait être envisagée une meilleure prise en compte dans la durée d'assurance de certaines périodes d'activité ou d'inactivité. Le rapport évoque enfin l'éventualité de prendre en compte dans la durée d'assurance la pénibilité du travail, sous réserve de mettre en place un système de modulation de la cotisation des entreprises concernées.

En conclusion, le rapport du Commissariat général du Plan recommande **d'engager dès à présent la réforme du système de retraite**, avant que le choc démographique ne fasse sentir ses effets, c'est-à-dire avant 2006 :

- si l'on veut décaler l'âge de la retraite, il faut pouvoir le faire progressivement pour éviter de désavantager certaines générations et soumettre le marché de l'emploi à un choc soudain ;

- si l'on veut recourir à des mécanismes de capitalisation, en complément de la gestion en répartition, il faut accumuler un capital suffisant avant que soit atteinte la période de plus fort déséquilibre des régimes de retraite. Ceci contraint à démarrer l'accumulation avant le début de la phase de dégradation.

Le rapport recommande enfin de relayer le débat national par des **négociations décentralisées** au sein des régimes et de mettre en place un **dispositif de pilotage**.

Le rapport de M. Charpin, qui constitue, il faut le souligner, un travail remarquable réalisé dans des délais très brefs, **confirme donc une nouvelle fois la nécessité et l'urgence de réformer notre système de retraite**.

III. LE PROJET DE LOI : L'IMMOBILISME DU GOUVERNEMENT

A. UNE BRANCHE VIEILLESSE DOUBLEMENT PONCTIONNÉE

1. La diminution de 2,3 milliards de francs des recettes qui lui sont affectées

L'article 2 du projet de loi prévoyait initialement la création d'un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale - chargé, en réalité, du financement de la réduction du temps de travail - qui devait être notamment alimenté par une contribution versée par les organismes de protection sociale¹.

Le montant des contributions des organismes de protection sociale devait être fixé par voie de convention conclue entre l'Etat et chacun des organismes intéressés. Toutefois, l'article 2 du projet de loi précisait : « *A défaut de signature d'une convention avant le 31 janvier 2000, la contribution de chacun des organismes est déterminée à partir du surcroît de recettes et d'économies de dépenses induites par la réduction du temps de travail pour cet organisme. Les règles servant à calculer le montant et l'évolution de ces contributions sont définies par décret en conseil d'Etat* ».

Comme le souligne le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1999, « *une telle estimation pose des problèmes délicats et ne peut être que très imprécise* ». A titre de « provision », dont on ignorait sur quels fondements elle reposait, le rapport retenait l'hypothèse d'une contribution du régime général de 5,6 milliards de francs en 2000. Pour la branche vieillesse, la « provision » de ce prélèvement était fixée dans les comptes figurant dans le rapport à 1,771 milliard de francs.

Ce prélèvement, qui prenait la forme d'une dépense des différentes branches du régime général, a fait l'objet d'un rejet unanime de la part des partenaires sociaux.

Après une négociation engagée en catastrophe le 20 octobre 1999, le ministère de l'emploi et de la solidarité annonçait le 25 octobre, en fin d'après-midi, que le Gouvernement renonçait désormais aux prélèvements sur les organismes sociaux.

¹ Pour une analyse de cette disposition et du débat qu'elle a suscité, cf. le rapport de M. Charles Descours (tome I du présent rapport).

Pour compenser la perte des 5,6 milliards de francs attendus du régime général, le nouveau dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'article 2 du projet de loi prévoit l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de 47 % des droits sur les alcools mentionnés à l'article 403 du code général des impôts (dits « droits 403 »)

Or, une part de ces droits constituent une des recettes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont les excédents peuvent être affectés, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, au fonds de réserve pour les retraites. L'excédent attendu du FSV pour 2000 étant de 8,3 milliards de francs, le Gouvernement comptait utiliser cette « manne » pour alimenter le fonds de réserve.

En conséquence, afin de ne pas être accusé de préférer les 35 heures aux retraites, le Gouvernement a décidé, par un amendement à l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, adopté par l'Assemblée nationale, d'affecter au fonds de réserve des retraites une fraction du prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et les produits de placements.

Les branches du régime général de la sécurité sociale devaient logiquement « récupérer » les 5,5 milliards de francs « provisionnés » par le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Mais le Gouvernement a préféré **diminuer les ressources affectées aux différentes branches de 5,5 milliards de francs pour alimenter le fonds de réserve pour les retraites.**

L'amendement présenté par le Gouvernement à l'article 10 du projet de loi modifie la clé de répartition applicable au prélèvement de 2 % sur les revenus de placement, dont le produit était initialement affecté pour moitié à la CNAVTS et pour moitié à la CNAF.

Cette répartition avait déjà été modifiée -il faut le souligner- en juillet dernier par la loi portant création d'une couverture maladie universelle (CMU), qui prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2000, l'attribution d'une partie de ce prélèvement à une troisième branche du régime général : la CNAMTS. La répartition devait être de 50 % pour la CNAVTS (situation inchangée), 28 % pour la CNAMTS et 22 % pour la CNAF.

Comme le fonds de réserve pour les retraites bénéficierait désormais de 49 % de ce prélèvement social, la fraction affectée à la CNAMTS passerait, en application de la rédaction de l'article 10 adoptée par l'Assemblée nationale, de 28 % à 8 %, celle de la CNAF de 22 à 13 %, et celle la CNAVTS de 50 à 30 %.

L'affectation du prélèvement social de 2 %

	LFSS 1998	Loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU	PLFSS 2000
CNAF	50 %	22 %	13 %
CNAVTS	50 %	50 %	30 %
CNAMTS		28 %	8 %
Fonds de réserve pour les retraites			49 %
Total	100 %	100 %	100 %

Le Gouvernement n'a donc pas renoncé à ponctionner le régime général. Les différentes branches contribueront ainsi, de manière indirecte, au financement des 35 heures, non pas par un prélèvement classé dans leurs « dépenses », mais par une perte de recettes.

L'opération n'est pas neutre pour la branche vieillesse initialement « taxée » de 1,771 milliard de francs sous le régime de la contribution initiale : elle perd désormais 2,26 milliards de francs de recettes au titre du prélèvement 2 %, soit une ponction supplémentaire de 490 millions de francs.

**Des prélèvements 35 heures aux pertes de recettes affectées au fonds de réserve
(en millions de francs)**

	Prélèvement 35 heures	Recettes 2 % prévues	Recettes 2 % corrigées	Pertes de recettes	Solde de l'opération
CNAVTS	1.771	5.650	3.390	2.260	- 489

2. L'affectation des excédents au fonds de réserve pour les retraites

Si la branche vieillesse contribue au financement du fonds de réserve pour les retraites par la perte de recettes qui lui sont affectées, elle est également mise à contribution de manière plus directe, sous la forme d'une affectation permanente de ses excédents.

L'article 10 du projet de loi prévoit en effet l'affectation des excédents de la CNAVTS au fonds de réserve pour les retraites. Cette affectation fait sous une double forme :

- d'une part, l'affectation du résultat excédentaire de l'exercice clos ;
- d'autre part, le cas échéant, l'affectation en cours d'exercice d'un montant représentatif d'une fraction de l'excédent prévisionnel de l'exercice.

L'annexe C du projet de loi prévoit ainsi en 2000, « à titre de provision pour acompte sur le versement de l'excédent de la branche » un versement de 2,9 milliards de francs au fonds de réserve, versement qui prendrait la forme d'une dépense de la branche.

Les mesures accroissant les dépenses de la branche vieillesse seraient donc les suivantes :

- le versement au fonds de réserve pour les retraites : **2,9 milliards de francs** ;
- le « coup de pouce » de 0,3 % accordé en matière de revalorisation des pensions de retraite : **950 millions de francs**.

L'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 sur les recettes, les dépenses et le solde de la branche vieillesse est résumé dans le tableau suivant :

**Incidence des mesures annoncées par le Gouvernement
sur l'équilibre de la branche vieillesse en 2000**

(en milliards de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde
Evolution spontanée en 2000	416,019	407,734	+ 8,285
• Diminution des ressources affectées à la branche vieillesse au titre du prélèvement de 2%	- 2,26		- 2,26
• Versement au fonds de réserve		+ 2,9	- 2,9
• « Coup de pouce » de 0,3 % aux pensions		+ 0,95	- 0,95
<i>Total des mesures :</i>	- 2,26	+ 3,85	- 6,11
Total général :	413,759	411,584	+ 2,175

Par les diverses mesures annoncées, le Gouvernement dégrade de 6,1 milliards de francs le solde de la branche vieillesse en 2000 qui passerait ainsi de 8,3 milliards de francs en évolution spontanée à seulement 2,2 milliards de francs. Cette dégradation résulte d'une

diminution des recettes de 2,3 milliards de francs et d'une augmentation des dépenses de 3,8 milliards de francs.

Au total, la contribution -tant en perte de recettes qu'en dépenses- de la branche vieillesse au financement du fonds de réserve pour les retraites serait de 5,2 milliards de francs en 2000.

B. DES MESURES « D'ATTENTE »

A l'examen des rares mesures concernant la branche vieillesse que comporte ce projet de loi, il apparaît que le rapport Charpin aura permis au Gouvernement de repousser une nouvelle fois :

- la nécessaire réforme de notre régime de retraite,
- la mise en place d'un dispositif pérenne de revalorisation des pensions,
- la décision sur le maintien ou non de l'interdiction du cumul emploi-retraite.

1. Une revalorisation de 0,5 % des pensions en 2000

L'article 11 du projet de loi revalorise de 0,5 % au 1er janvier 2000 les pensions de retraite, d'invalidité, les rentes d'accidents du travail et les salaires portés au compte.

La loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale avait mis en place, pour une durée de cinq ans, du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1998, un mécanisme d'indexation permettant de garantir une évolution des pensions versées par le régime général identique à celle des prix. Cette indexation était, en pratique, déjà appliquée depuis 1987.

Le dispositif de revalorisation prévu par la loi de 1993 se composait de trois éléments :

- une revalorisation annuelle fixée en fonction de l'indice d'évolution prévisionnelle des prix (hors tabac) ;
- un ajustement -positif ou négatif- permettant de corriger un éventuel écart entre le taux prévisionnel et le taux réel d'évolution annuelle des prix (hors tabac) (ajustement « en niveau ») ;

- une compensation positive ou négative pour les assurés titulaires, à la date de la revalorisation, d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité, correspondant à l'écart ainsi constaté au titre de l'année précédente (ajustement « en masse »).

Il était également prévu de procéder à un ajustement au 1^{er} janvier 1996 afin de faire bénéficier les titulaires de pensions de vieillesse ou d'invalidité des progrès de productivité, ce qui a en fait été anticipé au 1^{er} juillet 1995.

Les dispositions de la loi de 1993 venant à échéance au 31 décembre 1998, il a été nécessaire de définir, à la fin de l'année 1998, les modalités de revalorisation pour 1999 et les années suivantes.

Deux options fondamentales s'offraient dès lors au Gouvernement :

- le maintien d'une indexation fondée sur l'évolution des prix ;
- le choix d'une indexation sur l'évolution des salaires à laquelle l'actuelle majorité s'était déclarée favorable lors de la campagne électorale précédant les élections législatives de mai 1997.

Le Gouvernement n'a pas véritablement tranché entre ces deux options fondamentales. **L'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a ainsi institué un dispositif d'indexation provisoire, valable pour la seule année 1999, « dans l'attente du diagnostic que doit établir le Commissaire général du Plan en concertation avec les partenaires sociaux et portant sur la situation de l'ensemble des régimes de retraite », selon l'exposé des motifs de cet article.**

Le Gouvernement a donc une première fois repoussé à une décision ultérieure la définition d'un système d'indexation des pensions applicable pour les prochaines années.

En 1999, la revalorisation des pensions et la majoration des salaires et cotisations servant de base au calcul de celles-ci a été fixée conformément au taux prévisionnel d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, soit + 1,2 %.

Cette revalorisation était donc bien supérieure à ce qu'aurait exigé la simple reconduction du mécanisme d'indexation des pensions instaurée par la loi du 22 juillet 1993. En effet, l'application de ce mécanisme aurait conduit à procéder à un rattrapage négatif pour compenser l'écart entre le taux de l'inflation prévisionnelle qui avait servi de base à la revalorisation au

1^{er} janvier 1998 (1,3 %) et l'inflation qui a été effectivement constatée pour 1998 (0,8 %).

Le Gouvernement s'était ainsi refusé à appliquer ce rattrapage négatif, ce qui assurait dès lors automatiquement un gain du pouvoir d'achat de 0,5 % à l'ensemble des retraités au titre de l'année 1998.

Pour l'année 2000, le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale qui supprime toute référence au mécanisme institué en 1999, qui reposait sur le seul taux prévisionnel d'évolution en moyenne annuelle hors tabac.

Cette nouvelle rédaction se borne à prévoir, au 1^{er} janvier 2000, une revalorisation de 0,5 % des pensions de vieillesse déjà liquidées ainsi que des cotisations et salaires servant de base à leur calcul. Cette revalorisation sera également applicable aux pensions d'invalidité et aux rentes d'accidents du travail.

Pour justifier le choix de ce taux, l'exposé des motifs du présent article explique : « *L'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors tabac) pour l'année 2000, telle que prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2000, est de 0,9 %.*

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

« Le maintien strict du pouvoir d'achat des retraités en 2000 conduirait à une revalorisation des pensions limitée à 0,2 % (évolution prévisionnelle de 0,9 % en 2000 corrigée de la surévaluation de 0,7 point de l'indice des prix pour 1999). Ce mode de calcul, instauré en 1994 pour cinq ans et reconduit pour 1999 avec un « coup de pouce » de 0,7 point, arrive à échéance le 31 décembre 1999.

« le Gouvernement souhaitant en 2000 faire participer les retraités à la croissance, propose de majorer de 0,3 point la revalorisation telle qu'elle découlerait des règles antérieures. »

Changeant de stratégie par rapport à l'année précédente, le Gouvernement a donc choisi cette année d'appliquer à la revalorisation des pensions le rattrapage négatif découlant de l'année 1999, soit 0,7 point. Il

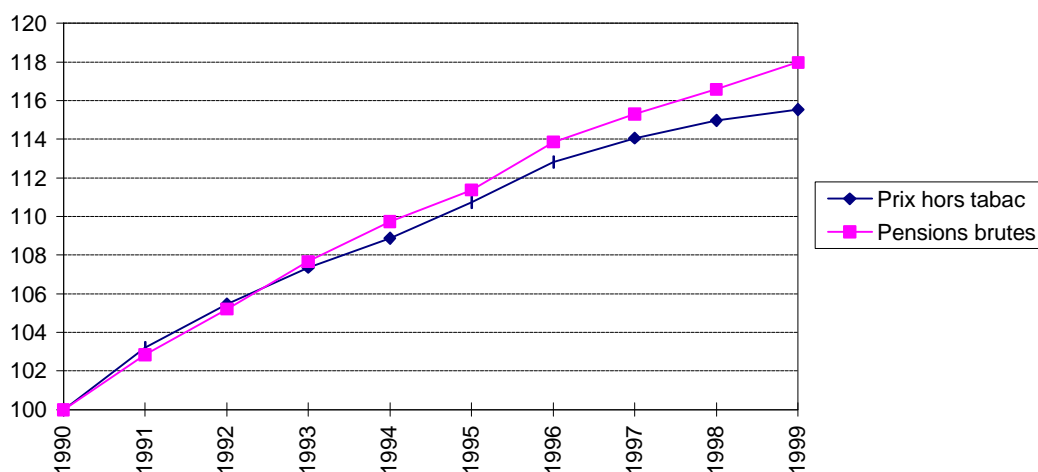
majore exceptionnellement de 0,3 % le taux ainsi obtenu (0,2 %) pour atteindre finalement le chiffre de 0,5 %.

Le coût de ce « coup de pouce » de 0,3 % accordé en 2000 est évalué par l'annexe C du projet de loi à 950 millions de francs pour la branche vieillesse du régime général¹.

Ce « coup de pouce » affecte également les régimes dont les pensions sont, en droit ou en fait, revalorisées dans les mêmes conditions que celles du régime général. Le coût de cette mesure est ainsi de 50 millions de francs pour l'ORGANIC et de 40 millions de francs pour la CANCAVA, ce qui réduit à due concurrence le solde prévisionnel du compte de la C3S.

Le coût pour le régime général -toutes branches confondues- est en outre plus élevé dans la mesure où la revalorisation des pensions entraîne -mécaniquement- la revalorisation d'un certain nombre d'autres prestations dont l'évolution est alignée sur celle des pensions (rentes d'accidents du travail, pensions d'invalidité). Le surcoût de cette revalorisation est par conséquent estimé à 50 millions de francs pour la branche maladie et 60 millions de francs pour la branche accidents du travail. Le coût total du « coup de pouce » de 0,3 % est donc évalué à 1,06 milliard de francs pour le régime général -toutes branches confondues.

Au total, sur l'ensemble de la période 1990-1999, les pensions ont été revalorisées plus vite que l'évolution des prix.



¹ Pour mémoire, un point de revalorisation des pensions se traduit par une augmentation de 3,4 milliards de francs des dépenses du régime général.

Votre rapporteur constate que le Gouvernement s'avère une nouvelle fois incapable de proposer un mécanisme pérenne de revalorisation des pensions de retraites et des salaires portés au compte. L'institution d'un dispositif durable est repoussée d'année en année. L'exposé des motifs l'article 11 du présent projet de loi précise ainsi que « l'élaboration d'une règle pérenne de revalorisation des pensions pour les années suivantes sera examinée dans le cadre de la concertation pour les retraites ».

Votre rapporteur juge que cette situation n'est pas satisfaisante : elle n'assure aucune garantie aux retraités qui se voient chaque année soumis, pour la revalorisation de leur pension, à l'arbitraire des décisions gouvernementales : selon les années, le Gouvernement choisit ainsi d'appliquer ou non un rattrapage négatif, de donner un « coup de pouce » plus ou moins généreux...

Votre rapporteur s'était inquiété du coût particulièrement élevé du « coup de pouce » de 0,5 % accordé aux pensions de retraite en 1999, coût qui pouvait être évalué à 2,080 milliards de francs pour le régime général -toutes branches confondues.

Il avait en outre rappelé que, si les pensions de retraite allaient être revalorisées de 1,2 % en 1999, les prestations familiales ne le seraient quant à elles que de 0,71 %. Le Gouvernement avait en effet choisi, pour la deuxième année consécutive, d'opérer, sur l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) qui conditionne la progression de la plupart des prestations familiales, le rattrapage négatif de 0,5 % qu'il s'était refusé à appliquer aux pensions de retraite.

Votre commission constate que le Gouvernement a choisi cette année un taux de revalorisation des pensions plus raisonnable. Elle a la satisfaction de constater qu'en 2000 les retraités et les familles bénéficieront des mêmes conditions, soit une revalorisation de 0,5 % intégrant une « coup de pouce » de 0,3 %.

2. La prorogation pour un an de l'interdiction du cumul emploi-retraite

Pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de financement de la sécurité sociale comporte une mesure prorogeant d'une année les dispositions limitant le cumul emploi-retraite. L'article 12 du projet de loi proroge ainsi ces dispositions jusqu'au 31 décembre 2000.

Dans l'exposé des motifs de cet article, le Gouvernement justifie cette prorogation d'un an par les situations respectives du marché de l'emploi et de la branche vieillesse. La non-reconduction du dispositif institué en 1982 reviendrait en effet à autoriser le cumul sans limitation d'un emploi et d'une retraite, ce qui serait, selon l'exposé des motifs du projet de loi, préjudiciable à l'emploi et source de dépenses nouvelles pour la branche vieillesse.

En outre le Gouvernement précise dans l'exposé des motifs qu'« *un aménagement éventuel des règles nécessite une réflexion approfondie. Une mission en ce sens a été confiée à M. Dominique Balmay, conseiller d'Etat, le 30 juillet 1999, par la ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation et le secrétaire d'Etat au budget.* »

Votre rapporteur souhaite rappeler à cette occasion que le Gouvernement précisait déjà dans l'exposé des motifs de l'article 30 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, qui allait devenir l'article 39 de la loi et qui prorogait les dispositions limitant le cumul emploi-retraite jusqu'au 31 décembre 1999, que « *ce délai d'un an permettra de procéder à une étude spécifique sur les dispositions régissant le cumul d'un emploi et d'une retraite dans le cadre de l'analyse confiée au Commissaire général du Plan sur la situation de l'ensemble des régimes de retraite, dont les conclusions doivent être déposées avant le 31 mars 1999* ».

Votre rapporteur observe que ce délai d'un an supplémentaire accordé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 n'a manifestement pas suffi au Gouvernement pour se forger une opinion sur l'utilité réelle de ce dispositif. La reconduction de ce dernier jusqu'au 31 décembre 2000, proposé par le présent article, témoigne à l'évidence de l'embarras du Gouvernement sur cette question.

Votre rapporteur n'est pas insensible aux arguments avancés par le Gouvernement. Il relève cependant que les exceptions aux limites du cumul emploi-retraite sont aujourd'hui nombreuses et que l'impact réel qu'aurait la suppression de ces dispositions n'est pas clairement établi.

Le dispositif régissant le cumul emploi-retraite apparaît en effet limité et peu contraignant. Il laisse la place, sans aucune limite :

- au cumul de n'importe quelle activité avec une pension liquidée avant 60 ans : c'est notamment le cas dans les régimes spéciaux, principaux « exclus » du dispositif de cumul emploi-retraite ;

- au cumul de n'importe quelle retraite avec une activité professionnelle nouvelle ou un employeur différent ;

- le niveau de ressources ou de revenus disponibles demeure, dans les régimes de base, un critère d'autorisation ou d'interdiction de cumul d'un emploi et d'une retraite à peu près inexistant.

En outre, le système est complexe en raison du foisonnement des situations dérogatoires, de la multiplication des situations de polyactivité mettant en cause plusieurs régimes de retraite aux âges d'accession à la retraite différents.

Enfin, comme l'a montré l'annexe II du rapport *L'avenir de nos retraites*, ses incidences sur l'emploi apparaissent limitées.

Votre rapporteur espère que la nouvelle étude qui a été demandée par le Gouvernement permettra d'apporter des éléments décisifs sur cette question complexe.

C. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV) FRAGILISÉ

1. Une forte diminution des ressources affectées

L'article 2 du projet de loi comporte désormais un paragraphe additionnel I bis (nouveau), inséré par l'Assemblée nationale, baissant à compter du 1^{er} janvier 2000 le taux de la fraction des droits sur les alcools mentionnés à l'article 403 du code général des impôts (dits « droits 403 ») affectée au FSV de 55 % à 8 %.

Parallèlement, cette fraction de 47 % des « droits 403 » est affectée par ledit article au « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales ».

Ces droits qui avaient été transférés intégralement au FSV au moment de sa création par la loi du 22 juillet 1993 ont connu depuis une affectation à géométrie variable.

L'affectation des « droits 403 » sur les alcools

	Loi de juillet 1993	LFSS 1997	Loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU	PLFSS 2000
FSV	100 %	60 %	55 %	8 %
Régimes d'assurance maladie		40 %	40 %	
CNAMTS			5 %	45 %

Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales				47 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Depuis la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle, ces droits étaient répartis entre le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) (55 %), la CNAMTS (5 %) et les régimes d'assurance maladie (40 %).

La nouvelle répartition prévue par le présent projet de loi n'affecte plus que 8 % de ces droits au FSV.

La perte de recettes pour le FSV est évaluée à 5,6 milliards de francs, soit l'équivalent de la contribution à la charge du régime général initialement envisagée par le Gouvernement.

Le FSV se voit dès lors fragilisé. Il devait être excédentaire de 8,5 milliards de francs en 2000 ; l'excédent sera désormais de moins de 3 milliards de francs. L'analyse de ses comptes révèle en outre que le FSV ne sera excédentaire en 2000 que parce qu'il percevra l'excédent du compte de la C3S au titre de l'année 1999, soit 4,2 milliards de francs.

Si le compte de la C3S dégagait un moindre excédent dans les prochaines années et si la conjoncture s'avérait moins favorable, l'équilibre du FSV pourrait par conséquent être menacé.

La loi de financement de la sécurité sociale avait prévu d'affecter une partie des excédents du FSV au fonds de réserve pour les retraites. Cette possibilité existe toujours juridiquement ; elle devient cependant virtuelle, les excédents futurs de FSV devenant plus hypothétiques.

Le Gouvernement a, il est vrai, choisi un moyen d'alimentation plus directe pour le fonds de réserve pour les retraites : la ponction sur les recettes affectées à la sécurité sociale.

En privilégiant le financement des allègements des charges et la réduction du temps de travail au financement futur des retraites, le Gouvernement contredit lui-même sa priorité de « *sauvegarder les régimes de retraite par répartition* » par l'intermédiaire du fonds de réserve.

2. Un avenir menacé ?

Le plan de financement des « 35 heures » révélant à terme un « trou » d'une vingtaine de milliards de francs, la tentation sera grande pour le Gouvernement - qui a d'ailleurs déjà ouvertement évoqué cette possibilité - d'ôter au FSV les 8 % restants des « droits 403 », ce qui lui ferait perdre près d'un milliard de francs supplémentaires, voire la totalité des autres droits sur les boissons dont il bénéficie, ce qui le priverait alors de 5,6 milliards de francs supplémentaires.

L'équilibre du FSV serait alors durablement compromis.

Votre rapporteur, qui est aussi Président du comité de surveillance du FSV, regrette solennellement que le Gouvernement ait choisi, en diminuant le montant des ressources affectées au FSV, de fragiliser cet organisme dont le rôle est désormais essentiel dans le financement de la protection sociale.

Il exprime sa crainte que cette mesure ne soit que le prélude à d'autres ponctions destinées à financer la réduction du temps de travail.

Il souhaite instamment que le Gouvernement s'engage à assurer la pérennité des ressources affectées au FSV et garantisse ainsi l'équilibre futur de ce fonds.

D. UN FONDS DE RÉSERVE ALIBI

1. La constitution de réserves dans les régimes par répartition : réflexions théoriques et expériences étrangères

L'économiste Laurent Vernière a consacré une récente étude à la question d'un fonds de réserve pour les retraites¹, étude que nous reprenons très largement ici.

Il constate que **de nombreux pays ont déjà organisé l'accumulation de réserves collectives capitalisées au sein de leurs régimes de retraite par répartition**. Les Etats-Unis, le Canada et le Japon présentent à ce sujet des expériences différentes quant aux objectifs assignés au fonds de réserve, sa gestion financière, le calendrier et les circonstances de l'utilisation des

¹ L. Vernière, « Fonds de réserves : simulation de scénarios d'accumulation et d'utilisation des réserves », dans Question retraite, Document de travail de la Caisse des dépôts et consignations, n° 99-16/17, février/mars 1999.

réserves collectées. Il y a néanmoins deux points communs qui caractérisent ces expériences.

En premier lieu, ces pays ont adopté depuis longtemps **le principe d'un examen régulier des perspectives de leurs régimes de retraite sur la base de projections financières à long terme réalisées et publiées le plus souvent annuellement**. Ces travaux ont pour but d'examiner les conditions de l'équilibre actuariel des régimes et l'adéquation des paramètres choisis (taux de cotisation, règles de liquidation et d'indexation des pensions, etc.)

En second lieu, **les réserves accumulées résultent toujours d'un effort de surcotisation demandé aux actifs**, effort d'autant mieux accepté qu'il est modéré et qu'il a lieu lors de périodes favorables sur le plan démographique et économique. La surcotisation est une forme d'épargne retraite non individualisée qui permet de préfinancer collectivement une partie des droits futurs à la retraite, en investissant l'épargne accumulée dans des actifs financiers qui permettront de transférer dans le futur les revenus nécessaires au financement de ces droits.

Le montant des réserves accumulées dépend de paramètres techniques tels que le taux et la durée de surcotisation mais également, en amont, des objectifs assignés au fonds de réserve. Trois types d'objectifs peuvent être visés :

- le fonds de réserve est utilisé comme épargne de précaution afin d'atténuer les à-coups du cycle économique sur les soldes financiers. Les réserves sont équivalentes à de la trésorerie destinée à couvrir les besoins de financement temporaires en période de basse conjoncture. Cela suppose que le régime de retraite est équilibré sur longue période ;

- les réserves collectives d'un régime par répartition sont accumulées puis utilisées pour lisser sur une longue période l'évolution des taux de cotisation. C'est le principe d'un fonds de lissage. Le transfert d'épargne par l'intermédiaire des réserves collectives capitalisées est un moyen de préfinancer une fraction des charges et, en conséquence, d'atténuer l'ampleur des hausses de cotisations pesant sur certaines générations de cotisants. Avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom, les taux de cotisation retraite devraient enregistrer en répartition pure, en l'absence de toute réforme, de fortes hausses qui absorberont une part importante des gains de pouvoir d'achat des salaires des actifs appartenant à des générations creuses. Cette situation risque, d'une part, de provoquer un « refus de cotiser » parce que les hausses brutales de taux de cotisation apparaîtraient comme un prélèvement pur sans lien avec les promesses de

pension¹, d'autre part, de conduire à des iniquités au regard du rendement implicite offert par le régime aux générations successives. Les Etats-Unis ont adopté cette démarche à partir de 1983 ;

- les réserves sont accumulées pour constituer un patrimoine de rapport permettant au régime par répartition de compléter ses recettes courantes, tirées des cotisations sociales, par les produits financiers encaissés. C'est le principe d'un fonds permanent. Lorsque les taux d'intérêt à long terme sont plus élevés que le taux de croissance de la masse salariale, un fonds de réserve important est similaire à un « troisième financeur » des pensions, à côté des employeurs et des salariés. C'est la voie qui semble être suivie par le Canada après la réforme du régime des pensions en 1997.

Les trois objectifs diffèrent essentiellement par la taille du fonds de réserve qui sera effectivement accumulé mais seuls les deux derniers s'inscrivent dans un cadre de régulation à très long terme des régimes de retraite.

La création du fonds de réserve en France semble retenir en priorité la fonction de lissage des taux de cotisation, le préfinancement devant alléger les charges qui pèseront sur les actifs à partir de 2005.

Pour essayer d'évaluer le montant du fonds de réserve en fonction de différentes cibles, Laurent Vernière a simulé différentes politiques de surcotisation et d'abondement du fonds, à l'aide d'une maquette fondée sur un programme d'optimisation cherchant à minimiser les augmentations successives de taux de cotisation.

• *Le fonds de réserve et la fonction de lissage des taux de cotisation*

La logique d'un fonds de réserve dans un régime de retraite par répartition est de fournir une fonction d'assurance contre le risque démographique.

Le risque démographique est caractérisé par la détérioration brutale des indicateurs démographiques à partir de 2005 lorsque les premières générations nombreuses du baby-boom arriveront à l'âge de la retraite. **Pour éviter ce « choc » qui se traduirait, dans un régime en répartition pure, par une augmentation brutale et continue des taux de cotisation qui risque d'avoir des effets négatifs sur les performances de l'économie et le niveau de vie des actifs, une épargne collective est accumulée préalablement au**

¹ Le « refus de cotiser » signifie que les hausses de taux de cotisation seraient perçues comme un impôt et non comme un prélèvement contributif, induisant un comportement de revendications salariales visant à préserver le pouvoir d'achat des salaires. Il en résulterait des hausses du coût du travail défavorables à l'emploi et à la compétitivité de l'économie.

moment où la situation démographique et économique est favorable, et utilisée pour ensuite financer une partie des engagements du régime. Il y a en conséquence un préfinancement des charges par une épargne collective investie dans des actifs financiers, support pour transférer des revenus dans le futur.

Ce mécanisme revient à chercher une programmation des variations de taux de cotisation de sorte que, dans un premier temps, une surcotisation temporaire permet d'accumuler des réserves pour, dans un second temps, diminuer le taux de cotisation par rapport à celui de la répartition pure. **On obtient ainsi une évolution régulière et programmée des taux de cotisation. Cependant cette opération de lissage des taux de cotisation ne constitue pas et ne se substitue pas à une réforme du régime de retraite lorsque celui-ci n'est pas actuariellement équilibré. C'est une politique d'accompagnement destinée à atténuer le choc de ruptures brutales qu'impliquerait le maintien de la répartition pure.**

La recherche d'une évolution lissée du taux de cotisation retraite, c'est-à-dire la minimisation des variations successives du taux, est l'objectif et la constitution d'un fonds de réserve est l'instrument de ce lissage.

Un fonds de réserve peut être alimenté par deux sources :

- une surcotisation temporaire : pendant la période d'accumulation des réserves, les cotisations sont appelées à un taux supérieur à celui de la répartition pure ;

- un abondement extérieur, c'est-à-dire l'affectation d'apports financiers externes au régime de retraite.

La taille du fonds de réserve va varier au cours du temps et dépendre de plusieurs paramètres :

- la longueur de la période pendant laquelle la procédure de lissage est mise en œuvre. Au terme de cette période, deux situations peuvent se présenter : soit le taux de cotisation rejoint le taux de cotisation de la répartition pure après épuisement du fonds de réserve, soit il est fixé à un niveau inférieur au taux de la répartition pure avec un fonds de réserve positif produisant des revenus financiers qui complètent les recettes du régime,

- le montant des abondements externes durant toute la période de lissage,

- le taux de surcotisation temporaire pendant la phase d'accumulation des réserves,

- le taux de rendement des actifs financiers dans lesquels les réserves sont investies.

Les trois premiers paramètres peuvent être considérés comme des variables exogènes dans les mains du décideur qui pourra les choisir en fonction des cibles qu'il vise : la durée du lissage et le montant du fonds de réserve au terme du lissage. Cette notion de cibles est importante car elle permet, d'une part, de structurer la politique de retraite pour les 20 ou 30 années à venir et, d'autre part, de fixer le taux de cotisation souhaité.

Le fonds de réserve créé par l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 serait utilisé pour consolider le régime général (la CNAVTS) et les régimes alignés (Organic, Cancava, salariés agricoles).

Compte tenu des masses financières en jeu dans chaque régime¹, Laurent Vernière a choisi de réaliser les simulations du fonds de réserve à partir des projections de la seule CNAVTS qui est le principal régime².

La simulation est réalisée **à législation inchangée, en lissant le taux de cotisation apparent³ nécessaire pour financer les pensions.**

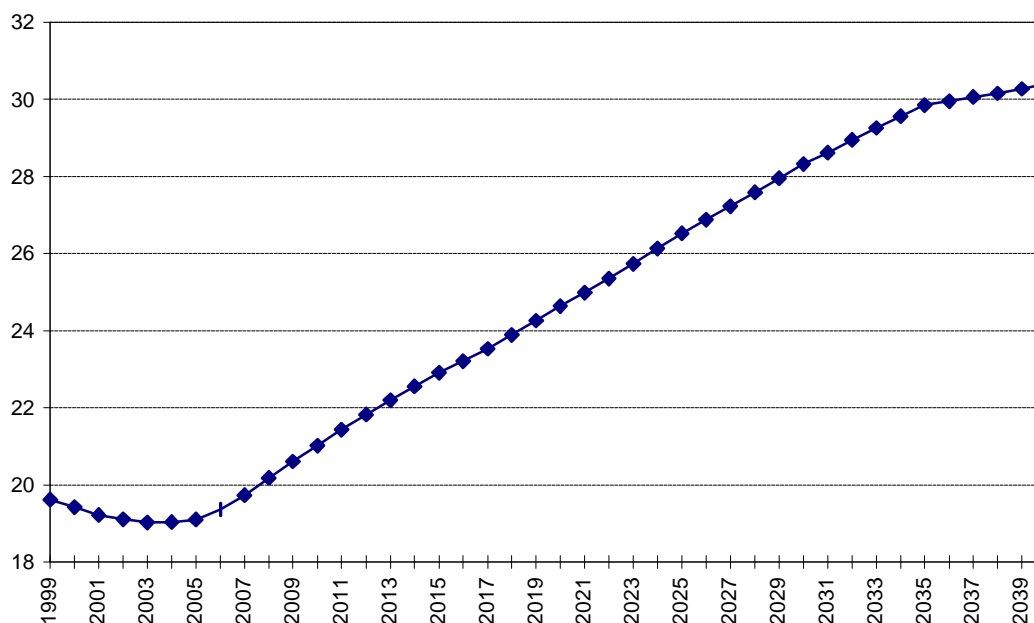
Le graphique suivant retrace l'évolution entre 1999 et 2040 du taux de cotisation apparent nécessaire pour financer les pensions versées par la CNAV tel qu'il résulte des exercices de projection menés dans le cadre de la Mission de concertation sur les retraites. On observe que ce taux devrait décroître entre 1999 et 2003 compte tenu du dynamisme de la masse salariale et de la moindre progression des pensions versées avant l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations du baby-boom.

¹ Mais aussi de la difficulté de réunir de l'information statistique sur tous les régimes.

² Dans l'ensemble des quatre régimes considérés (CNAV, Organic, Cancava, salariés agricoles), la CNAV versait en 1998, 85% des pensions directes et percevait 92 % des cotisations sociales encaissées.

³ Il s'agit du taux de cotisation apparent appliqué à la masse salariale sous plafond. On appellera ce taux : taux de la répartition pure.

Taux de cotisation apparent (en points)



Entre 2004 et 2035, le taux de cotisation apparent devrait croître de plus de 10 points puis enregistrer un ralentissement de sa progression jusqu'en 2040. L'examen du graphique montre que le fonds de réserve va dépendre des cibles que se fixeront les pouvoirs publics. Deux cibles au moins doivent être explicitées pour calibrer la programmation des taux de cotisation et l'évolution du fonds de réserve :

- la longueur de période durant laquelle il est souhaitable de lisser le taux de cotisation ;

- le taux de cotisation qu'il serait souhaitable d'atteindre au terme de la période de lissage ou alternativement le niveau du fonds de réserve en fin de période de lissage.

- ***Les différents scénarios de constitution et d'utilisation du fonds de réserve.***

Les principales hypothèses concernant les simulations et les variables exogènes sont les suivantes :

- les simulations se déroulent au plus sur la période de 2000-2040, l'année 1999 étant considérée comme l'année de démarrage du fonds de réserve avec une dotation de 2 milliards de francs,

- le champ des simulations se rapporte au lissage du taux de cotisation apparent (sous plafond) nécessaire pour financer les pensions versées par la CNAVTS,

- les projections à l'horizon 2040 des pensions et de l'assiette des cotisations (la masse salariale plafonnée) sont issues des travaux pour la commission de concertation sur les retraites,

- le taux d'intérêt à long terme, c'est-à-dire le rendement des actifs financiers dans lesquels seraient investies les réserves, est supérieur d'un point au taux de croissance de la masse salariale de l'économie sur toute la période de projection,¹ conformément à l'hypothèse retenue pour les travaux de la commission de concertation sur les retraites. C'est une hypothèse habituelle dans ce type d'exercice,

- les pouvoirs publics choisissent le taux de surcotisation de l'année 2000 et le programme d'optimisation détermine simultanément le taux de cotisation lissé et l'évolution du fonds de réserve, compte tenu de l'hypothèse retenue pour le niveau du fonds en fin de période,

- conventionnellement, un abondement extérieur annuel, lorsqu'il est versé, l'est à la date du 1^{er} janvier et produit des intérêts pour l'année en cours. On fait également l'hypothèse, faute d'informations, que le taux de cotisation de la répartition pure pour l'année 2041 est identique à celui de l'année 2040. Les données monétaires sont exprimées en francs constants de l'année 1998.

Dans un premier temps, un premier scénario de référence de lissage du taux de cotisation est simulé, suivi de quatre variantes portant sur le taux de surcotisation initial, le versement d'un abondement extérieur, le niveau du rendement financier du fonds, la durée de la période de lissage. Ces scénarios, notés de 1 à 5, permettent de fixer des ordres de grandeur et d'examiner la sensibilité des résultats à la variation des variables exogènes.

Dans un second temps, on s'intéresse au choix du niveau du fonds de réserve en fin de période de lissage compatible avec un taux de cotisation stable et inférieur au taux de la répartition pure.

• Les cinq premiers différents scénarios de lissage du taux de cotisation avec épuisement du fonds de réserve en fin de période.

- Le scénario 1 de référence : surcotisation de 0,5 point en 2000, épuisement du fonds de réserve en 2040, aucun abondement extérieur.

Dans ce cas, la période de surcotisation durerait 18 années, de 2000 à 2017. A partir de 2018 et jusqu'en 2040, le taux de cotisation lissé serait inférieur au taux de cotisation apparent de la répartition pure. **Le fonds de réserve atteindrait son maximum en 2020, où il comptabiliserait 470,3 millions de francs de 1998 (3,7 points de PIB).**

¹ De 2000 à 2003, la croissance de la masse salariale plafonnée de la CNAV est plus rapide que celle de la masse salariale de l'ensemble de l'économie. A partir de 2004, les deux séries sont identiques.

On observe que le taux de surcotisation serait croissant de 2000 à 2005, année où l'écart par rapport au taux de la répartition pure serait maximal (+ 1,76 point), puis diminuerait régulièrement jusqu'en 2017. A partir de 2018, la diminution du taux de cotisation par rapport au taux de la répartition pure serait maximale en 2034 (- 1,36 point). **Mesuré en années de prestations, le fonds de réserve atteindrait son maximum en 2015 avec l'équivalent de 9 mois de prestations en réserves.**

- Le scénario 2 : surcotisation de + 1 point en 2000, épuisement du fonds en 2040, aucun abondement extérieur.

La période de surcotisation s'étend de 2000 à 2015 et le fonds de réserve atteint son maximum en 2019 avec 542 millions de francs de 1998 (4,3 points de PIB). La surcotisation maximale est appelée en 2005 (+ 2,0 points par rapport au taux de la répartition pure). Après 2015, la diminution du taux de cotisation serait maximale en 2032 (- 1,32 point). Les variations annuelles du taux lissé sont croissantes de + 0,13 point en 2001 à + 0,35 point en 2040. **Le fonds de réserve exprimé en années de prestations atteindrait son maximum en 2014 avec 11 mois de prestations.**

La comparaison des deux scénarios montre qu'un taux de surcotisation initial plus élevé conduit à des économies de cotisations plus importantes ultérieurement.

- Le scénario 3 : scénario 1 + abondement extérieur annuel de 10 milliards de francs de 2000 à 2010.

A l'instar de l'abondement de 2 milliards de francs déjà décidé pour 1999, on fait l'hypothèse que les pouvoirs publics peuvent affecter au fonds de réserve l'équivalent d'une dotation budgétaire annuelle de 10 milliards de francs de l'année 2000 à l'année 2010.

Par rapport aux scénarios précédents, la période de surcotisation est plus courte et s'étend de 2000 à 2014. Le fonds de réserve atteint son maximum en 2019 avec 548,7 millions de francs (4,4 points de PIB). La surcotisation maximale est appelée en 2005 (+ 1,66 point par rapport au taux de la répartition pure, soit 0,1 point de moins que dans le scénario 1). Après 2014, la diminution du taux de cotisation serait maximale en 2032 avec - 1,5 point par rapport au taux de la répartition pure (soit - 0,14 point de plus par rapport au scénario 1). **Le fonds de réserve exprimé en années de prestations atteindrait son maximum en 2013 avec plus de 11 mois de réserves.**

- Le scénario 4 : scénario 1 et un taux d'intérêt à long terme supérieur de + 1 point de 2000 à 2010.

Cette variante du scénario 1 permet de tester la sensibilité des résultats à une modification du rendement financier obtenu par le fonds dans le placement des réserves accumulées. On suppose que le rendement financier est plus élevé d'un point de 2000 à 2010.

On observe que les résultats sont peu modifiés par rapport au scénario 1. **La période de surcotisation s'étend de 2000 à 2016 et le fonds de réserve atteint son maximum en 2020 avec 478,9 millions de francs de 1998 (3,8 points de PIB), soit + 8,6 millions de francs par rapport au scénario 1.** Le taux de surcotisation est à son

maximum en 2005 avec + 1,75 point et, après 2016, la réduction du taux de cotisation par rapport à la répartition pure est maximale en 2033 avec - 1,33 point.

- Le scénario 5 : lissage sur la période 2000-2035, + 0,5 point de surcotisation en 2000, épuisement du fonds de réserve en 2035.

La période de surcotisation s'étend de 2000 à 2012 et le fonds de réserve atteint son maximum en 2015 avec 298,8 millions de francs de 1998 (2,5 points de PIB). Le taux de surcotisation atteint son maximum en 2005 avec + 1,47 point et après 2012, la réduction du taux par rapport à la répartition pure est maximale en 2025 avec - 0,89 point. Les variations annuelles du taux de cotisation lissé sont croissantes de + 0,11 point en 2001 à + 0,42 point en 2040.

Le tableau récapitulatif suivant permet de visualiser l'ensemble des résultats des cinq premiers scénarios.

Principaux résultats des cinq scénarios

	scénario 1	scénario 2	scénario 3	scénario 4	scénario 5
Taux de surcotisation en 2000	0,5 point	1 point	0,5 point	0,5 point	0,5 point
Période de lissage	2000-2040	2000-2040	2000-2040	2000-2040	2000-2035
Abondement extérieur	0	0	10 Mdf ⁽¹⁾	0	0
Rendement financier				+ 1 point ⁽²⁾	
Période de surcotisation	200-2017	2000-2015	2000-2014	2000-2016	2000-2012
Fonds de réserve maximum	470,3 Mdf	542 Mdf	548,7 Mdf	478,9 Mdf	298,8 Mdf
Année où le fonds est maximum	2020	2019	2019	2020	2015
Fonds maximum en mois de prestations	9 mois	11 mois	11 mois	8,5 mois	6,5 mois
Taux de surcotisation maximum ⁽³⁾	+ 1,77 point	+ 2,0 points	+ 1,66 point	+ 1,75 point	+ 1,47 point
Année où le taux est maximum	2005	2005	2005	2005	2005
Réduction maximale du taux lissé ⁽³⁾	- 1,36 point	- 1,51 point	- 1,50 point	- 1,37 point	- 0,89 point
Année de la réduction maximale	2034	2032	2032	2033	2025

⁽¹⁾ De 2000 à 2010

⁽²⁾ De 2000 à 2010

⁽³⁾ Par rapport au taux de la répartition pure.

On remarque que, quels que soient les scénarios, le fonds de réserve ne dépasse pas, à son maximum, une année de prestations et il est épuisé à la fin de la période de lissage.

Ce résultat peut ne pas être satisfaisant ni souhaité. On peut faire l'hypothèse qu'après 2035-2040, l'ensemble des générations du baby-boom seront à la retraite, de telle sorte que les indicateurs socio-démographiques (tel que le taux de dépendance) seront certes dégradés mais stables. Dans ces circonstances, il pourrait être judicieux de disposer d'un fonds de réserve procurant au régime de retraite des recettes financières

d'un montant suffisant pour stabiliser durablement le taux de cotisation à un niveau inférieur au taux de la répartition pure.

• ***Scénarios avec un fonds de réserve positif en fin de période de lissage et un taux de cotisation inférieur au taux de répartition pure***

Deux cibles sont simultanément visées : le niveau du fonds de réserve en fin de période de lissage et un taux de cotisation inférieur au taux de la répartition pure et stable sur longue période.

Faire jouer au fonds de réserve le rôle de « troisième financeur » des régimes de retraite signifie que les gestionnaires souhaitent bénéficier des rendements financiers plus élevés que le rythme de croissance de la masse salariale pour baisser significativement le taux de cotisation.

Les gestionnaires des régimes se trouvent devant des arbitrages difficiles. Pour accumuler un fonds de réserve d'un niveau suffisant pour diminuer le taux de cotisation de façon permanente, il est nécessaire au préalable de surcotiser temporairement pendant une période suffisamment longue, avec des taux de surcotisation qui peuvent être élevés. **Il est probable que les générations qui surcotiseront ne seront pas les mêmes que celles qui bénéficieront de la baisse des taux de cotisations.** Ces dernières, par contre, pourraient bénéficier de taux de cotisation plus faibles pendant une période très longue, après le passage à la retraite des générations du baby-boom. **Il y a donc un arbitrage intergénérationnel difficile entre les cotisants d'aujourd'hui et les cotisants de demain.** Le Canada semble avoir arbitré, à l'occasion de la réforme du RPC, en faveur des futurs cotisants, c'est-à-dire les enfants et petits-enfants des générations du baby-boom.

Deux scénarios ont été construits pour examiner la faisabilité d'une telle politique :

- **Le scénario 6** : taux de surcotisation initial de + 0,5 point en 2000, lissage des taux jusqu'en 2040 qui se termine avec un fonds de réserve égal à la masse salariale de l'année 2040 (21,2 points de PIB).

Compte tenu d'une hypothèse de taux moyen de rendement financier des réserves de 2,5 % par an, ce scénario induit que le taux de cotisation après 2040 serait inférieur de 2,5 points au taux de la répartition pure. Cela signifie que le taux lissé ne rejoint pas le taux de la répartition pure.

Ce scénario rend bien compte des arbitrages qui devraient être rendus :

- **la période de surcotisation durerait jusqu'en 2031, c'est-à-dire que les générations creuses de cotisants après 2010 supporteraient pleinement la charge de la constitution d'un fonds de réserve important en fin de période de lissage, alors même qu'à législation inchangée, le taux de cotisation devrait croître fortement,**

- **le taux de surcotisation serait de 3 et 4 points pendant près de 15 ans entre 2004 et 2020. Le taux de cotisation lissé passerait par un maximum en 2031 puis diminuerait lentement pour se stabiliser à un niveau inférieur d'environ**

2,5 points par rapport au taux de la répartition pure. Les bénéficiaires de cet effort de surcotisation seraient les générations actives après 2031,

- le fonds de réserve représenterait en 2040 près de 3,3 années de prestations.

Une telle politique apparaîtrait particulièrement difficile à mettre en œuvre puisque l'effort de surcotisation serait principalement réalisé par les générations dont on souhaite a priori, via le fonds de réserve, alléger le coût du financement des retraites. Toutefois, cette appréciation devrait être nuancée si la législation restait inchangée dans le futur. En effet, en l'absence de toute réforme, les générations actives après 2040 seraient toujours dans une situation plus défavorable vis-à-vis du coût des retraites que les générations antérieures, et en particulier vis-à-vis des générations actives entre 2010 et 2020. Il ne serait donc pas injustifié de « léguer » à ces générations un fonds de réserve pour leur permettre de diminuer ce coût.

Le scénario 6 montre également le rôle prépondérant joué par le rendement financier du fonds de réserve et donc l'intérêt d'une gestion financière active de ce fonds. Toute augmentation durable de la performance financière est rétrocédée aux cotisants sous la forme soit d'une surcotisation plus faible, soit d'une plus forte diminution du taux de cotisation en dessous du taux de la répartition pure. C'est la démarche retenue par le Canada qui a créé, à l'occasion de la réforme de 1997, un Office d'investissement auprès du régime des pensions du Canada, organe chargé de diversifier les placements des réserves afin d'en maximiser le rendement.

- Le scénario 7 examine l'impact d'un taux de rendement financier plus élevé des réserves.

On fait l'hypothèse que le taux de rendement financier des réserves est plus élevé d'un point sur la période 2000-2040 par rapport au scénario de référence. En fin de période, le rendement financier moyen serait de 3,5 % par an. Ce scénario est simulé avec un taux de surcotisation initial en 2000 de + 0,5 point et un niveau du fonds de réserve égal à 60 % de la masse salariale en 2040 (12,7 points de PIB), soit l'équivalent de 2 années de prestations. Avec ces hypothèses, le taux de cotisation après 2040 pourrait être inférieur de 2,1 points par rapport au taux de la répartition pure.

Ce scénario est légèrement plus favorable que le précédent :

- la période de surcotisation durerait jusqu'en 2026, avec un taux de surcotisation dépassant 2 points de 2003 à 2013 et un maximum de 2,8 points. Dès 2035, le taux de cotisation serait inférieur de 2 points par rapport au taux de la répartition pure,

- le fonds de réserve en fin de période de lissage représenterait près de deux années de prestations ce qui, compte tenu d'un rendement annuel moyen de 3,5 %, permettrait de financer 7 % des pensions versées annuellement. C'est la « contribution » du troisième financeur.

Fonds de réserve (en milliards de francs de 1998)

(en gras, année où le fonds est maximal)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4	Scénario 5	Scénario 6	Scénario 7
1999	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2000	11,2	20,3	21,5	11,2	11,2	11,2	11,2
2001	28,1	45,9	48,7	28,1	26,8	35,9	32,5
2002	51,9	78,0	82,8	52,1	47,9	75,5	65,3
2003	82,5	116,4	123,5	83,0	74,5	130,2	109,8
2004	118,8	160,1	170,0	119,9	105,4	199,0	164,9
2005	159,3	207,1	220,0	161,3	139,4	279,8	228,9
2006	200,1	253,8	270,2	203,4	172,5	369,1	298,1
2007	239,0	298,1	318,4	244,0	202,7	464,3	370,3
2008	274,5	338,1	363,0	281,5	228,4	563,6	443,6
2009	306,4	374,1	404,0	316,0	249,7	666,9	517,9
2010	334,7	405,6	441,0	347,1	266,6	773,0	592,6
2011	359,7	433,3	464,4	371,9	279,6	882,8	668,2
2012	381,5	457,1	484,3	393,4	288,8	996,0	744,7
2013	400,6	477,7	501,1	412,2	295,0	1.112,9	822,3
2014	417,1	495,1	515,1	428,4	298,2	1.233,2	901,0
2015	431,0	509,2	526,0	441,9	298,8	1.355,9	980,1
2016	443,6	521,4	535,3	454,1	298,0	1.482,4	1.061,0
2017	454,7	531,7	542,9	464,8	295,9	1.612,2	1.143,4
2018	463,0	538,6	547,4	472,6	291,4	1.743,3	1.225,5
2019	468,3	542,0	548,7	477,5	284,4	1.875,1	1.306,9
2020	470,3	541,6	546,4	478,9	274,8	2.006,7	1.386,8
2021	469,5	538,2	541,3	477,7	263,5	2.138,2	1.465,7
2022	466,0	531,5	533,2	473,6	250,5	2.268,8	1.543,0
2023	458,7	520,7	521,2	465,7	235,0	2.396,8	1.617,4
2024	447,4	505,6	505,1	453,9	217,2	2.521,4	1.688,1
2025	431,7	486,0	484,7	437,7	196,9	2.641,6	1.754,5
2026	413,2	463,2	461,3	418,6	175,7	2.757,9	1.817,4
2027	391,5	437,1	434,8	396,3	153,8	2.869,4	1.876,3
2028	366,5	407,6	405,0	370,8	131,3	2.975,1	1.930,3
2029	338,1	374,6	371,8	341,9	108,3	3.073,9	1.978,8
2030	306,0	337,8	335,1	309,2	84,7	3.164,7	2.020,9
2031	272,3	299,6	297,0	275,0	63,2	3.248,6	2.058,3
2032	236,1	258,9	256,5	238,3	43,1	3.323,6	2.089,3
2033	198,1	216,7	214,6	200,0	25,4	3.389,6	2.114,0
2034	158,4	173,0	171,2	159,8	10,7	3.445,2	2.131,8
2035	117,8	128,7	127,2	118,8	0,0	3.490,3	2.142,7
2036	82,3	89,9	88,9	83,1	0,0	3.529,7	2.152,0
2037	52,5	57,2	56,5	52,9	0,0	3.562,3	2.159,4
2038	28,7	31,1	30,8	28,9	0,0	3.587,3	2.164,6
2039	11,4	12,2	12,1	11,4	0,0	3.603,6	2.167,1
2040	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.609,2	2.165,5

C'est à la lumière des enseignements de ces travaux théoriques et des expériences menées dans les pays étrangers que votre rapporteur portera un jugement sur le fonds de réserve créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

2. Le fonds de réserve créé par le Gouvernement : un instrument peu crédible

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

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

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

Lors du débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Sénat, à l'initiative de votre commission des Affaires sociales, n'avait pas rejeté le principe d'un tel fonds de réserve. Il avait cependant souligné que la constitution d'un fonds de réserve n'a véritablement de sens que si un certain nombre de conditions sont effectivement respectées.

• La constitution d'un fonds de réserve suppose que les pouvoirs publics mènent effectivement une politique de retraite dans une perspective à long terme.

Il faut en effet programmer l'accumulation puis l'utilisation des réserves et, en conséquence, fixer un calendrier des taux de cotisation sur une période suffisamment longue. Cette démarche ne peut être acceptée que si les projections financières à long terme des régimes de retraite sont régulièrement établies et discutées afin de clairement expliciter les engagements des différentes cohortes.

Introduire des réserves capitalisées revient en effet à rendre explicite le contrat qui lie les différentes générations par l'intermédiaire de la technique de la répartition, et plus particulièrement les générations futures puisque les réserves sont accumulées pour alléger le coût des retraites qu'elles subiront. La mise en place d'un fonds de réserve devrait s'accompagner rapidement de la création d'une instance chargée d'examiner à intervalles réguliers l'équilibre à long terme des régimes de retraite bénéficiaires du fonds de réserve.

Or, force est de constater que rien de tel n'est observable dans notre pays : le présent projet de loi témoigne au contraire de l'attentisme du Gouvernement, qui repousse toujours les nécessaires réformes destinées à assurer l'équilibre à long terme de notre système de retraite.

La politique du Gouvernement en matière de retraites consiste essentiellement à piloter à vue, en évitant les obstacles que pourraient constituer les prochaines échéances électorales.

• Ce fonds de réserve doit avoir une mission claire et définie de manière préalable : lisser la hausse des cotisations ou constituer un patrimoine de rapport dont les produits financiers complèteraient les ressources des régimes par répartition.

Aucun objectif n'a encore été assigné au fonds créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Un décret paru au Journal officiel du 24 octobre 1999¹, a certes prévu les modifications relatives au comité de surveillance du fonds. Mais la finalité et les modalités de gestion du fonds de réserve restent dans le flou le plus complet.

Il serait bon que le Gouvernement dise enfin quelle sera la finalité de ce fonds. Ce préalable est indispensable dans la mesure où deux cibles au moins doivent être explicitées pour calibrer la programmation des taux de cotisation et l'évolution du fonds de réserve :

- la longueur de période durant laquelle il est souhaitable de lisser le taux de cotisation,

¹ Décret n° 99-898 du 22 octobre 1999 relatif au comité de surveillance et au fonds de réserve du fonds de solidarité vieillesse et modifiant le code de la sécurité sociale.

- le taux de cotisation qu'il serait souhaitable d'atteindre au terme de la période de lissage ou alternativement le niveau du fonds de réserve en fin de période de lissage.

La création du fonds de réserve en France semble retenir - de manière inavouée - la fonction de lissage des taux de cotisation.

Comme l'a souligné M. Jean-Michel Charpin devant la commission des Affaires sociales du Sénat (audition du 5 mai 1999), il est en effet déjà trop tard pour envisager la création d'un fonds permanent ; **seul un fonds de « lissage » apparaît aujourd'hui réalisable.**

• Un fonds de lissage ne résout pas le problème du financement futur des retraites : il ne peut que constituer une mesure d'accompagnement de la réforme d'ensemble des retraites

Un fonds de lissage a pour objectif une évolution régulière et programmée des taux de cotisation. Il ne fait que réaménager le calendrier des hausses de taux de cotisation.

Cette opération de lissage des taux de cotisation ne constitue donc pas et ne se substitue pas à une réforme des régimes de retraite lorsque ceux-ci ne sont pas actuariellement équilibrés. C'est une politique d'accompagnement destinée à atténuer le choc de ruptures brutales qu'impliquerait le maintien de la répartition pure.

L'examen des différents scénarios étudiés par Laurent Vernière a montré que, en l'absence de réformes destinées à maîtriser le coût des retraites, les hausses de taux de cotisation nécessaires pour équilibrer les comptes des régimes de retraite seront importantes (près de 11 points en 40 ans), ne laissant quasiment qu'une marge infime pour ajouter une surcotisation temporaire.

Pour que le provisionnement partiel des engagements des régimes ait un effet sensible sur le coût des retraites après 2020, il faut avoir accumulé des réserves représentant au bout de 20 ans au moins l'équivalent de 4 points de PIB. **Cet effort pourra être d'autant mieux accompli et accepté si des réformes allégeant le coût des retraite sont mises en œuvre rapidement.**

Cette situation vient en partie de la date tardive à laquelle la décision a été prise de créer un fonds de réserve. Il ne reste en effet que peu d'années avant l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations du baby-boom. Il en résulte que la période de surcotisation s'étend au moins jusqu'en 2015. Les pouvoirs publics sont en conséquence confrontés à un arbitrage intergénérationnel s'ils souhaitent que le fonds de réserve joue un rôle significatif dans le réaménagement du calendrier des taux de cotisation. Il

s'agit de décider quelles générations supporteront le coût des retraites après 2020.

• La constitution d'un fonds de lissage exige des ressources importantes et durables

Même si les sommes nécessaires sont nettement inférieures à ce qu'exigerait un fonds permanent, la constitution d'un fonds de lissage suppose néanmoins **l'accumulation de montants très importants** : les simulations évoquées plus haut, réalisées pour le seul régime général, montrent que le fonds doit atteindre 400 à 500 milliards de francs à l'horizon 2020. Des montants supérieurs seraient naturellement nécessaires pour lisser les cotisations de l'ensemble des régimes.

La constitution d'un tel fonds suppose également des ressources durables.

Près d'une année après sa création, le fonds de réserve reste de ce point de vue parfaitement virtuel ; la seule trace de son existence est une ligne sur les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), ligne qui n'est pas encore affectée¹. **Le fonds de réserve est encore vide aujourd'hui.**

Depuis cette date, le Gouvernement multiplie pourtant les effets d'annonce pour tenter de donner un semblant d'existence à son fonds.

La piste de l'affectation des « excédents budgétaires » a été mentionnée lors du débat surréaliste de l'été 1999. C'était oublier un peu vite que le budget de l'Etat connaît un déficit toujours très important, et que des rentrées fiscales plus importantes que prévu n'ont jamais constitué un « excédent budgétaire ».

L'article 10 du projet de loi prévoit quant à lui d'affecter les excédents de la CNAVTS au fonds de réserve. En 2000, la somme de 2,9 milliards de francs serait ainsi versée au fonds, à titre de provision pour l'excédent 1999.

Alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 avait prévu que les excédents du FSV iraient alimenter le fonds de réserve, le Gouvernement a finalement décidé d'amputer sur les excédents du FSV en baissant ses recettes (partie des droits sur les alcools) et de faire bénéficier le fonds de réserve d'une fiscalité affectée, par l'intermédiaire de 49 % du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, correspondant aux 5,5 milliards de francs que n'a pas versé le régime général au financement des 35 heures.

¹ Les deux milliards de francs sont encore dans les comptes de l'ORGANIC.

Ce tour de passe-passe est véritablement inacceptable :

- il fait financer de manière directe le fonds de réserve par toutes les branches de la sécurité sociale, y compris les branches famille et maladie, au mépris du principe de séparation des branches ;

- il prive ce faisant la CNAMTS d'une recette qui lui avait été attribuée pour financer la CMU ;

- il contribue à faire financer de manière indirecte les « 35 heures » par la sécurité sociale.

Cette affectation au fonds de réserve des ressources de la sécurité sociale présente, pour votre rapporteur, le caractère d'une surcotisation, surcotisation à laquelle le Gouvernement était pourtant fermement opposé.

En effet, en prélevant de la sorte les excédents de la sécurité sociale, le Gouvernement renonce à baisser les cotisations et maintient les prélèvements sociaux à un niveau plus élevé que ce qui était strictement nécessaire pour assurer l'équilibre des différents régimes.

Parallèlement, le Gouvernement racle « les fonds de tiroirs » en mettant à contribution de manière ponctuelle les caisses d'épargne ou la Caisse des dépôts.

L'article 26 de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière a ainsi prévu le reversement, « *avant le 31 décembre de chaque année, de 2000 à 2003 inclus* », d'un total d'environ 18 milliards de francs issus de la cession des parts des caisses d'épargne.

Enfin, la Caisse des dépôts et Consignations a annoncé le 28 octobre 1999 son intention de verser 3 milliards de francs au fonds de réserve.

Ce « don » de fin d'année appelle deux observations.

Il conduit d'abord à s'interroger sur les conditions dans lesquelles la Caisse des dépôts et consignations, établissement public placé sous la surveillance toute particulière du Parlement, peut disposer librement de ses excédents, comme s'il s'agissait d'une « cassette » personnelle. La destination « vertueuse » de ce don ne change rien à cette question de principe.

La seconde observation porte précisément sur le caractère « vertueux » de ce don. Sachant que la Caisse des dépôts et consignations est candidate à la gestion du fonds de réserve, cette libéralité peut-elle être considérée comme la première enchère pour obtenir le « marché » de la gestion de ce fonds ?

Au total, fin 2000, le fonds pourrait disposer de près de 20 milliards de francs :

en millions de francs

Origine	Montant
Excédents C3S (1999)	2.000
Excédents CNAVTS (1999 et 2000)	4.000
Partie du prélèvement social de 2 %	5.500
Caisses d'épargne	4.000
Caisse des dépôts	3.000
TOTAL	18.500

Cette agitation un peu désordonnée, cette politique au coup par coup, révèlent l'absence totale de plan de financement à moyen ou long terme pour le fonds de réserve. Le Gouvernement s'efforce à l'évidence de masquer une terrible réalité : il ne sait pas comment alimenter durablement ce fonds.

• La constitution d'un fonds exige de définir de manière préalable les conditions de gestion financière de ce fonds

Les simulations montrent le rôle prépondérant joué par le rendement financier du fonds de réserve et donc l'intérêt d'une gestion financière active de ce fonds. La gestion financière du fonds de réserve devient une composante essentielle de la politique de retraite et les performances financières du fonds un atout supplémentaire pour alléger le coût des retraites.

Il est par conséquent nécessaire d'assurer une gestion professionnelle de ces réserves. A l'instar des fonds de pension américains, il paraît nécessaire de déléguer la gestion de ces fonds à des professionnels de la gestion financière, indépendants des organismes de retraite. Il faudrait au préalable déterminer les orientations stratégiques de cette gestion : poids des actions, des obligations et de l'immobilier, degré de diversification internationale. Une telle délégation réduirait le risque de « socialisation de l'économie » que peut toujours faire peser un tel fonds de réserve : il s'agit en particulier d'éviter que les pouvoirs publics ne soient tentés d'utiliser ces réserves pour contrôler certaines entreprises, ou les secourir financièrement.

Par définition, si ce fonds de réserve doit rechercher une plus forte rentabilité, il sera fortement investi en actions et orienté en partie significative vers les PME, le capital-risque ou les marchés seconds.

Les modalités de gestion du fonds de réserve créé l'année dernière sont, à ce jour, toujours inconnues. L'article R. 135-21 du code de la sécurité sociale, qui résulte du décret du 22 octobre 1999 précité, précise ainsi, de manière très inquiétante, que *« les disponibilités du fonds de réserve peuvent faire l'objet de placements dans des conditions définies par le ministre chargé de l'économie et des finances, après avis du conseil d'administration. Le produit des placements est affecté au fonds de réserve »*.

Votre rapporteur considère pour sa part que c'est au législateur -et non au pouvoir réglementaire- de décider des modalités de placement des sommes accumulées au sein du fonds de réserve.

• *Aucune de ces conditions n'est aujourd'hui remplie : le fonds de réserve n'est qu'un alibi à l'immobilisme gouvernemental*

Un an après la création du fonds de réserve, les exigences formulées par votre commission restent tout à fait pertinentes.

Les conditions préalables à la constitution d'un tel fonds ne sont toujours pas remplies mais le fonds de réserve continue de servir en quelque sorte d'alibi : on ne saurait reprocher au Gouvernement de ne rien faire puisqu'il alimente le fonds de réserve.

Il faut dire la vérité aux Français : le fonds de réserve n'est pas la solution au problème de financement futur de notre système de retraite ; il ne peut constituer qu'une mesure d'accompagnement d'une réforme plus globale.

IV. LA CONVICTION DE VOTRE COMMISSION : L'URGENCE DES RÉFORMES

A. LES DANGERS DE L'ATTENTISME

1. Le rapport Charpin : un diagnostic non partagé

La mission confiée au Commissariat général du Plan visait implicitement à faire prendre conscience aux partenaires sociaux de l'ampleur des défis et à « tester » quelques voies de réforme.

En réalité, le diagnostic s'avère très largement contesté par les partenaires sociaux.

A l'issue du processus de concertation, il est en effet apparu que le contenu du rapport, « *L'avenir de nos retraites* », faisait l'objet de critiques sévères de la part des partenaires sociaux. Ces critiques et remarques, qui figurent en annexe du rapport sous la rubrique « *Avis des organisations* » et qui ont été abondamment relayées par les médias, portent autant sur les hypothèses et les résultats des projections que sur les pistes de réformes envisagées par le rapport¹.

Au vu de ce bilan, on peut s'interroger sur l'utilité réelle de cette concertation qui n'a abouti à aucun résultat tangible.

Il n'y a que le Premier ministre pour feindre de croire, dans l'entretien accordé au *Parisien* le jeudi 29 avril 1999, que « *tout le monde s'accorde désormais sur la réalité et l'ampleur des difficultés que va rencontrer, si rien n'est fait, notre système de retraites* » et que « *le diagnostic que fait le rapport Charpin est partagé par tous* ».

¹ Pour un examen détaillé des critiques et des remarques formulées par les organisations syndicales sur le contenu du rapport Charpin, cf. l'analyse de votre rapporteur dans « *Réforme des retraites : peut-on encore attendre ?* » (Sénat, n° 459, 1998-1999).

2. L'annonce d'une nouvelle concertation

Dans ces conditions, on comprend mieux l'attitude prudente du Gouvernement qui n'a pas voulu être prisonnier du rapport et a pris très tôt ses distances à l'égard de ses conclusions.

Le dossier de presse du service d'information du Gouvernement, distribué le 29 avril 1999 à l'occasion de la remise du rapport au Premier ministre, précise ainsi : « *Ces propositions du Commissariat général du Plan sont versées au débat public. Elles n'engagent pas le Gouvernement.* ».

Reconnaissant implicitement que l'objectif de concertation assigné à la commission Charpin avait échoué, le communiqué de presse de Matignon publié le même jour annonce la méthode que compte suivre désormais le Gouvernement :

« Ce diagnostic constitue la première étape de la démarche engagée par le Gouvernement.

« Une nouvelle phase de concertation va désormais s'ouvrir. Elle portera tant sur la méthode que sur les voies de réforme possibles.¹ Cette concertation sera animée par Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, avec le concours des autres ministres concernés, notamment M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Economie des Finances et de l'Industrie, M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, et M. Emile Zuccarelli, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la Décentralisation. ».

« A la fin de cette année, le Gouvernement dégagera les orientations générales de réforme des régimes de retraite.

« Trois principes guideront les choix du Gouvernement :

« - Consolider les régimes de retraite par répartition. (...) Lorsque les orientations générales auront été définies, chaque régime devra s'inscrire dans cette démarche, en tenant compte de ses propres spécificités. Les efforts nécessaires devront être assurés par tous, de façon équitable.

« - Reconstruire une société du plein emploi. Une croissance économique soutenue et le retour à un haut niveau d'emploi seront de nature à retarder l'apparition des déséquilibres financiers et ouvriront également de nouvelles voies de financement pour faire face aux difficultés futures, notamment par le développement du fonds de réserve créé en 1998. (...)

¹ C'est votre rapporteur qui souligne.

« - Réformer de manière progressive. Le Gouvernement proposera aux partenaires sociaux de réfléchir, dans le cadre de la réforme, à la mise en place d'un dispositif permanent de pilotage du système des retraites. »

Ces quelques lignes constituent véritablement le « corpus de doctrine » du Gouvernement sur la réforme des retraites. En réponse aux nombreuses questions qui lui sont posées sur la réforme des retraites, Mme Martine Aubry répète ainsi inlassablement : « *A la fin de cette année, le Gouvernement dégagera les orientations générales de réforme des régimes de retraite* ».

Invité du Journal de TF1, le 13 janvier 1999, le Premier ministre avait pourtant indiqué : « *nous nous orientons vers des premières prises de décision (sur les retraites) dès la fin de l'année 1999* ». Trois mois plus tard, il n'est plus désormais question que d'« *orientations* ».

Le 27 septembre 1999, le Premier Ministre annonçait d'ailleurs aux Journées parlementaires du groupe socialiste que ces « *orientations générales* » ne seraient précisées qu'au « *début de l'année 2000* ».

A mesure que l'obstacle s'approche, le Gouvernement cherche à se dérober.

Après avoir répété que les décisions étaient conditionnées aux résultats de la mission Charpin, ce qui avait conduit votre rapporteur à intituler « *En attendant Charpin...* » le titre d'une partie de son rapport sur le volet vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Gouvernement déclare désormais que les réformes viendront après une nouvelle concertation !

Personne ne peut naturellement contester le souci de concertation sur un sujet aussi sensible que les retraites ; **toutefois, la concertation ne doit pas constituer un prétexte à l'inaction.**

De concertation en concertation, le Gouvernement essaie avant tout de gagner du temps. S'agit-il de nier l'évidence ? D'une incapacité à imposer la réforme à sa majorité plurielle ? Ou d'un refus d'assumer les risques politiques de décisions difficiles et pourtant indispensables ?

Les gouvernements de MM. Edouard Balladur et Alain Juppé avaient engagé des réformes courageuses, celui de M. Lionel Jospin a décidé d'attendre 2000 pour faire part de ses « orientations », fuyant ainsi ses responsabilités.

La nouvelle concertation, que Mme Martine Aubry est censée piloter, semble d'ailleurs patiner quelque peu. A l'exception d'une rencontre entre la

Ministre et les principales confédérations syndicales et patronales, rien de concret n'a été organisé. Les gestionnaires de régimes de retraite que votre rapporteur a auditionnés dans le cadre de la préparation de ce rapport ont été unanimes à déclarer qu'ils n'avaient pas été associés à cette nouvelle concertation et qu'ils n'avaient d'ailleurs aucune information quant à la façon dont cette concertation pouvait être effectivement menée.

Votre rapporteur est par conséquent conduit à s'interroger fortement sur la réalité de ce nouveau processus de concertation.

L'année 1999 s'achèvera donc sans qu'aucune décision n'ait été prise sur les retraites. Les véritables réformes sont une fois encore différées et rien ne garantit d'ailleurs qu'elles seront un jour effectivement engagées.

En effet, selon Le Monde daté du 23 juin, le Premier ministre a ainsi évoqué en ces termes, devant le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, la question des retraites :

*« A la fin de l'année, nous dégagerons les orientations générales de la réforme. Mais qu'il n'y ait pas d'ambiguïtés : **il n'y aura pas de grand soir des retraites.** (...) Les discussions devront s'engager dans chaque régime, pour tenir compte des spécificités de ces régimes. (...) ».*

On ne saurait être plus prudent... Faute de « grand soir », il est à craindre des lendemains difficiles.

3. L'attentisme du Gouvernement : une forme de choix

Peut-on encore attendre pour prendre les mesures qui s'imposent ?

Votre commission considère pour sa part qu'il y a **urgence**.

Le Président de la République l'a lui-même solennellement rappelé lors de la remise à l'Elysée, le 31 mai dernier, de la Médaille de la Famille française :

« Il n'est pas de grand enjeu collectif qui n'ait aussi une dimension démographique. Prenons par exemple le problème des retraites, qui préoccupe à juste titre tous les Français.¹ Il n'est pas seulement financier, il est d'abord (...) démographique. La question du financement des retraites, dont le traitement ne peut plus être différé aujourd'hui, n'est qu'une des

¹ C'est votre rapporteur qui souligne.

conséquences d'un problème plus crucial encore, celui du renouvellement de notre population. (...)

« Au-delà, il importe que les réformes nécessaires et maintenant urgentes qui devront être conduites pour sauvegarder nos régimes de retraite ne pénalisent pas les familles. »

Ces propos contrastent avec la relative insouciance du Premier ministre qui déclarait au Parisien, le 29 avril dernier : *« La précipitation serait une erreur : les problèmes financiers ne se posent, je le répète, qu'à partir de 2005. Nous avons le temps. »*

Dans un entretien accordé au mensuel « Liaisons sociales » de mai 1999, M. Jean-Michel Charpin met pourtant lui-même l'accent *« sur l'urgence de décisions à prendre »*.

Comme le souligne très pertinemment M. Jean-Michel Charpin, *« si l'on décide de ponctionner les revenus des actifs pour rééquilibrer financièrement le système, sans faire de capitalisation, il n'y a aucune nécessité de le faire aujourd'hui. En clair, si l'on veut atteindre l'équilibre financier par une hausse des cotisations, il suffit de commencer en 2005. »*.

En revanche, *« si l'on décide d'agir autrement, il faut démarrer tout de suite. Si l'on veut constituer un complément au financement du régime par répartition, en accumulant du capital dans un fonds de réserve, il faut prendre de l'avance par rapport à la dégradation des comptes. Et si l'on veut jouer sur l'âge de la retraite, il faut que l'ajustement soit étalé sur une très longue période pour préserver l'équité entre les générations. »*.

Selon M. Jean-Michel Charpin, *« Le principal danger serait précisément de refuser d'affronter le problème en temps utile. On se placerait alors vers 2010 dans une situation où les arbitrages seraient extrêmement douloureux à prendre. Faute de les avoir anticipés, on risquerait justement de faire porter tout le poids du rééquilibrage des retraites sur un nombre relativement faible de générations qui pourraient alors refuser un effort supplémentaire. »*.

Votre commission ne peut que partager la teneur des propos du Commissaire général du Plan. En repoussant des décisions indispensables, le Gouvernement fait en réalité un choix implicite : celui de la hausse future des cotisations.

B. LES RÉFORMES PRIORITAIRES POUR VOTRE COMMISSION

1. La nécessaire réforme des régimes spéciaux de retraite

Votre rapporteur a bien conscience que la question des régimes spéciaux est un sujet délicat. L'annonce d'une possible réforme de ces régimes dans le cadre du plan Juppé présenté à l'automne 1995 a en effet été en partie à l'origine des mouvements sociaux des mois de novembre-décembre 1995 et l'ampleur des protestations a conduit au retrait des projets annoncés et, plus largement, à un blocage des processus de réforme dans ce secteur.

Or, le rapport Charpin a confirmé de manière irréfutable que les perspectives financières de ces régimes ne sont pas plus favorables que celles du régime des salariés.

Il a également montré que ces régimes sont en réalité plus avantageux que ceux des salariés du secteur privé : calculé par rapport à la cotisation payée par le salarié, le retour sur contributions apparaît beaucoup plus favorable pour les retraités des régimes spéciaux. L'équilibre de ces régimes est en effet assuré par une contribution massive de l'employeur sous forme d'une subvention d'équilibre ou d'une « contribution fictive ».

Les écarts vont donc encore s'accroître entre les assurés des régimes spéciaux et les assurés des régimes qui ont déjà connu des réformes, au détriment de ces derniers. Ce phénomène n'est pas acceptable.

Le taux d'effort en 1996 ⁽¹⁾

	Taux légal salarié	Taux légal employeur	Taux légal global	Taux de cotisation réel	Points de cotisations pour les pensions	Points de cotisations pour la vieillesse	Part des pensions couvertes par les cotisations
CNRACL	7,85 %	25,10 %	32,95 %	33,1 %	22,0 %	33,6 %	150,3 %
RATP	7,85 %	15,34 %	23,19 %	22,3 %	63,1 %	66,2 %	35,3 %
SNCF	7,85 %	28,44 %	36,29 %	38,5 %	114,7 %	114,7 %	33,5 %
IEG (1997)	7,85 %	contribution employeur		63,6 %	59,6 %	64,3 %	106,7 %
FP civils et militaires (1997) ⁽¹⁾	7,85 %	contribution employeur		7,4 %	45,5 %	51,7 %	18,2 %
FP civils et militaires (1997) ⁽²⁾	7,85 %	contribution employeur		51,7 %	45,5 %	51,7 %	113,7 %
CNAVTS	6,55 %	8,20 % / 1,60 %	16,35 %	17,0 %	20,8 %	22,5 %	81,8 %
ARRCO (taux moyen appelé 1996) ⁽³⁾	2,92 %	4,38 %	7,30 %	10,0 %	10,1 %	10,1 %	99,5 %
AGIRC (taux moyen appelé 1996) ⁽³⁾	6,96 %	11,96 %	18,92 %	24,7 %	27,0 %	27,0 %	91,7 %
CARMF				16,7 %	13,4 %	15,7 %	124,3 %

Source : Commissariat général du Plan

⁽¹⁾ Le taux de cotisation réel rapporte les cotisations vieillesse à la masse cotisable, les cotisations vieillesse étant définies comme les cotisations totales auxquelles sont retirées les charges correspondant aux autres risques (invalidité, accidents du travail...). Pour les régimes complémentaires, sont ajoutées aux cotisations les prestations et cotisations prises en charge par l'UNEDIC et l'ASF. Les calculs des nombres de points de cotisation rapportent les charges à la masse cotisable. Parmi les charges, on distingue les charges de pensions (droits directs + droits dérivés + frais de gestion + action sociale...) et les charges vieillesse qui comprennent les pensions et les charges de compensation. La part des pensions couvertes par les cotisations est le rapport des cotisations vieillesse aux charges de pensions.

⁽²⁾ Les cotisations comprennent, outre les cotisations des salariés, la contribution d'équilibre de l'Etat et les contributions des établissements publics (La Poste, France Télécom).

⁽³⁾ Les taux de cotisation pour l'ASF en 1996 étaient 1,96 sur la tranche A et 2,18 sur la tranche B.

Dans un souci d'équité et afin de limiter les déséquilibres futurs des régimes spéciaux, il apparaît nécessaire d'aligner progressivement la durée de cotisation exigée sur celle en vigueur dans le régime général, soit 40 années de cotisation à partir de 2003.

Si le régime général et les régimes alignés sont encore en phase de réforme progressive jusqu'en 2003 -il est donc possible d'attendre jusqu'à cette date pour décider d'un éventuel prolongement de la réforme pour atteindre 170 trimestres de cotisation-, il est indispensable, pour les régimes spéciaux, qui n'ont pas été réformés, de commencer dès maintenant à rattraper leur retard.

Cela exige du temps et il convient par conséquent d'engager cette réforme sans tarder.

2. L'introduction d'un complément de retraite par capitalisation

Votre commission considère qu'il convient de cesser d'opposer la répartition et la capitalisation en des joutes oratoires forcément stériles. Il serait absurde de considérer que la capitalisation remplacera la répartition, garante de la solidarité entre les générations. L'épargne retraite intervient en complément de la répartition.

C'est pour cette raison que le Parlement avait initié et mené à bien le vote de la loi du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite.

Constatant que le Gouvernement ne se résolvait ni à appliquer, ni à abroger cette loi, votre commission a jugé indispensable de donner à tous les Français la possibilité de se constituer une épargne retraite.

Elle a par conséquent examiné le 7 octobre dernier deux propositions de loi déposées par nos collègues Jean Arthuis et Charles Descours visant à améliorer la protection sociale par le développement de l'épargne retraite¹.

L'objectif de ces deux textes était le même : donner aux 14 millions de salariés du régime général la possibilité de se constituer un complément de retraite, selon un système facultatif, une sortie en rente et une gestion externe par des professionnels.

Le Gouvernement hésite, ne semble pas avoir de projet très clair. Le Parlement, de nouveau, prend l'initiative.

Le texte issu des conclusions de votre commission, adopté par le Sénat le 14 octobre dernier dans le cadre de la « fenêtre » consacrée à l'initiative parlementaire, est aujourd'hui en instance d'examen à l'Assemblée nationale.

*

* *

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle propose dans le tome IV du présent rapport, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 pour ses dispositions relatives à l'assurance vieillesse.

¹ Cf. le rapport de M. Charles Descours sur ces propositions de loi, Sénat n° 8 (1999-2000).