

N° 58

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. Dominique LECLERC,

Sénateur.

Tome III : Assurance vieillesse

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 250, 327, 330 et T.A. 35

Sénat : 47 (2002-2003)

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
I. « LES FAITS SONT TÊTUS » : LES PERSPECTIVES ALARMANTES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE	7
A. LES PERSPECTIVES DÉGRADÉES	7
1. <i>Des causes structurelles</i>	7
2. <i>Des perspectives aggravées par les choix de l'ancienne majorité</i>	9
B. UN FINANCEMENT DEMAIN NON ASSURÉ	12
1. <i>La multiplication des transferts</i>	12
a) La compensation généralisée, compensation des disparités démographiques ou financement extrabudgétaire du BAPSA ?	12
b) La surcompensation : le financement extrabudgétaire des régimes spéciaux	15
c) Le concours croissant de la branche famille	18
2. <i>Un système dont le financement futur n'est pas assuré</i>	19
C. LA SITUATION DES RÉGIMES AUJOURD'HUI CONTRASTÉE	21
1. <i>L'excédent du régime général est précaire et paradoxal</i>	21
2. <i>Les régimes de non-salariés et les régimes complémentaires poursuivent leurs efforts</i>	23
a) Les artisans et commerçants entament un rapprochement	23
b) Les professions libérales se veulent acteurs de leur réforme	24
c) Les régimes complémentaire de salariés en attente de la réforme des régimes de base	25
3. <i>Le fonctionnement actuel des régimes publics est à terme condamné</i>	26
a) La « boîte noire » des pensions des fonctionnaires de l'Etat	26
b) Les principaux régimes spéciaux subventionnés par l'Etat	27
c) La Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL) aujourd'hui exsangue	29
II. « LE TEMPS N'ATTEND PAS » : LE GOUVERNEMENT FACE À L'URGENCE	30
A. INSCRIRE LA REVALORISATION DES PENSIONS DANS UNE DÉMARCHE DE RESPONSABILITÉ	31
1. <i>Une habitude confortable mais onéreuse : la pratique du « coup de pouce »</i>	31
2. <i>La revalorisation pour 2003 : une démarche de responsabilité</i>	33
B. REPARTAGER L'EFFORT DE SOLIDARITÉ	34
1. <i>Une triple contrainte</i>	34
2. <i>Une réforme aux forts effets redistributifs</i>	35
C. REFINANCER LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE	39
1. <i>Le fonds de solidarité vieillesse en déficit structurel</i>	39
2. <i>Des mesures de refinancement nécessaires pour 2003</i>	40
3. <i>Un avenir immédiat qui reste problématique</i>	42
D. DÉPLOYER LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES	45
1. <i>Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 entérine le retard sur le plan de financement initial</i>	45
2. <i>L'établissement public se met enfin en place</i>	48

III. « LÀ OÙ IL Y A UNE VOLONTÉ, IL Y A UN CHEMIN » : L'INÉLUCTABLE	
AGGIORNAMENTO DES RÉGIMES DE RETRAITES	53
A. DES RÉFORMES NE PEUVENT PLUS ÊTRE DIFFÉRÉES	53
1. <i>Un diagnostic bien établi</i>	53
2. <i>Un retard vis-à-vis des autres pays industrialisés</i>	54
3. <i>Un engagement ferme sur le calendrier</i>	56
B. DES POINTS DE PASSAGE OBLIGÉS, DES PISTES À CREUSER	56
1. <i>Les éléments imposés à la réforme du premier pilier</i>	56
a) La recherche d'une certaine justice entre les assurés	56
b) Assurer une lisibilité en termes de taux de remplacement.	57
c) Revaloriser le minimum contributif.....	58
2. <i>S'appuyer sur un complément de capitalisation suppose quelques avancées</i>	59
a) Le système par répartition est déjà complété de nombreux produits par capitalisation.....	59
b) L'accès de tous aux possibilités offertes par le deuxième pilier reste inégalitaire, souvent par manque de lisibilité	60
3. <i>Elargir la question des retraites à la question de l'emploi et de la gestion des temps de la vie</i>	61
TRAVAUX DE LA COMMISSION	63
A. AUDITION DE MME DANIÈLE KARNIEWICZ, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAVTS)	63
B. AUDITION DE MM. MICHEL LAROQUE, PRÉSIDENT ET JACQUES LENAIN, DIRECTEUR DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV)	67

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, dans ses dispositions pour l'assurance vieillesse, est sans doute le dernier d'un genre qui a conduit votre commission à constater, au cours des cinq derniers exercices, l'absence de toute mesure susceptible de garantir demain l'avenir de nos retraites.

Fort du constat que notre pays était trop riche de rapports sur les perspectives de l'assurance vieillesse pour s'offrir la tentation de différer plus avant les réformes maintes fois préconisées, le présent Gouvernement a pris l'engagement ferme qu'avant l'examen du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'essentiel de nos choix collectifs en la matière auront été arrêtés.

Certes « *le temps n'attend pas* », et la gestion de l'assurance vieillesse ne saurait être complètement figée pour permettre la négociation des grandes orientations.

Contraint par une situation qui se détériore rapidement, le Gouvernement a cantonné les dispositions relatives aux retraites à une série de mesures de sauvegarde : préserver l'avenir en modérant la revalorisation des pensions, repartager l'effort de solidarité entre les régimes pour affronter les déficits creusés hier, et rétablir « comme il peut, autant que faire se peut » l'équilibre du fonds de solidarité vieillesse durement affecté par la gestion passée.

Etape après étape, il lui appartient de modifier une politique nourrie jusque-là de discours et de dérobades. Aujourd'hui devant l'obstacle, le Gouvernement est conscient que le temps lui est compté.

Demain donc, la réforme devra préciser quelles prestations serviront nos régimes de retraites et quelles ressources leur échoiront pour remplir cette mission.

Elle sera aussi l'occasion de faire évoluer un consensus social historique que la plupart de nos voisins européens ont déjà, pour leur part, renégocié.

Cette évolution pourra et devra se faire au bénéfice des assurés dont les aspirations nouvelles s'affirment au fil des jours, car la future réforme des retraites dépasse de beaucoup les seuls enjeux financiers qui lui sont traditionnellement associés.

L'objectif de dépenses de la branche vieillesse-veuvage pour 2003

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 dérivés.

L'objectif de dépenses de la branche vieillesse-veuvage pour 2003, prévu à l'article 44 du projet de loi, s'élève à 140,36 milliards d'euros après adoption par l'Assemblée nationale en première lecture.

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

Ces dépenses comprennent :

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

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.

Cet objectif est en hausse de 3,2% par rapport à l'objectif de dépenses révisé pour 2002 qui s'élève à 135,96 milliards d'euros.

En 2003, les prestations légales représenteront 97,8 % des dépenses de la branche.

A l'instar de la loi de financement pour 2001 et 2002, l'objectif de la branche vieillesse-veuvage comprend une dépense également enregistrée dans l'objectif de dépenses de la branche famille. En effet, les majorations de pension pour enfants versées par la CNAVTS et remboursées par le FSV sont aujourd'hui, du fait des dispositions du code de la sécurité sociale et de l'article 41 du présent projet de loi, partiellement remboursées par la CNAF au FSV. Cette dépense figure donc en poste prestation au sein de l'agrégat de dépense vieillesse-veuvage et en transfert dans l'objectif de dépenses de la branche famille.

Les objectifs de dépenses consolidés des régimes de base pour les quatre branches comprennent donc deux fois le même montant à hauteur de 1.890 millions d'euros. Cette difficulté de présentation rend impossible la confrontation de l'article des prévisions de recettes à ceux des agrégats de dépenses, afin de juger de l'équilibre de la sécurité sociale pour 2003.

I. « LES FAITS SONT TÊTUS » : LES PERSPECTIVES ALARMANTES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

A. LES PERSPECTIVES DÉGRADÉES

1. Des causes structurelles

Depuis la création du régime général à la Libération, la retraite par répartition a constitué un véritable « *petit miracle* »¹.

Elle a en effet rendu possible le versement de pensions dès l'entrée en vigueur du système, résolvant le problème immédiat posé alors, et a permis, par le biais d'un niveau élevé de montants de retraite et d'une indexation généreuse à beaucoup de personnes âgées de sortir de la pauvreté.

Elle a, enfin, levé la crainte de l'érosion monétaire qu'avaient connue les retraités d'avant-guerre dont les rentes avaient été progressivement rongées par l'inflation.

Toutefois, la retraite par répartition présente le triple défaut d'être particulièrement sensible à l'augmentation de l'espérance de vie, à la réduction de la population active sous toutes ses formes (chômage, entrée tardive ou sortie précoce du marché du travail) et à une déformation de la structure démographique du pays donnant un poids accru aux personnes âgées.

Or, et ce constat est aujourd'hui connu de tous, les fondements démographiques qui ont fait la force du système par répartition doivent inéluctablement s'inverser dans les années futures. Entre 2005 et 2035, le nombre de retraités croîtra à un rythme annuel deux fois supérieur à celui que nous connaissons aujourd'hui. En 2040, les personnes âgées de 60 ans et plus seront de 10 millions plus nombreuses qu'aujourd'hui.

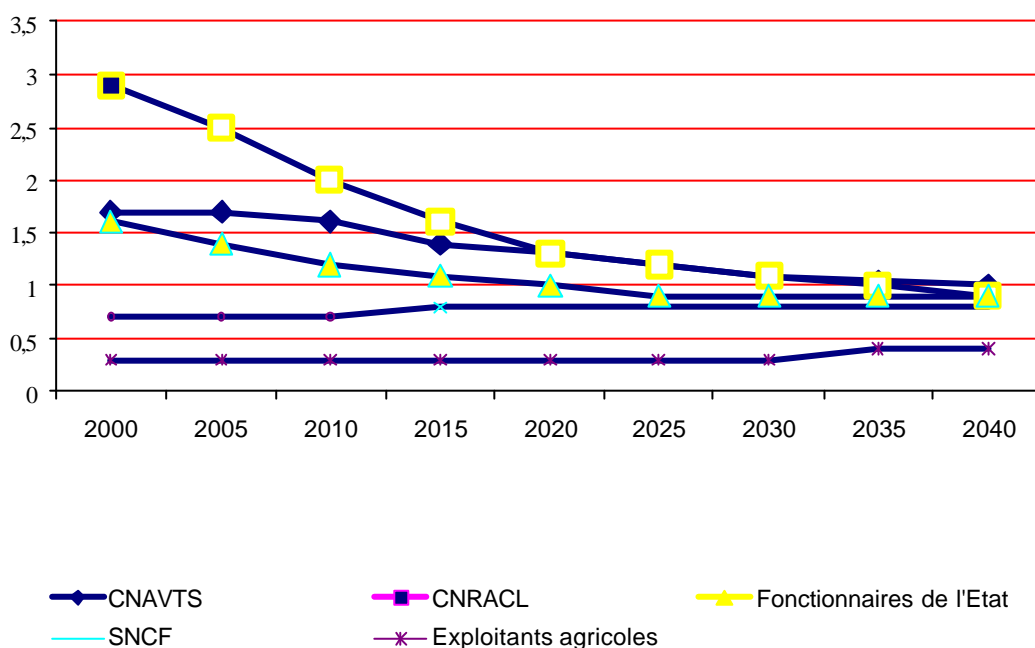
Certes, cette évolution n'est pas propre à la France qui connaît peu ou prou la même augmentation de l'espérance de vie que les autres pays

¹ Selon l'expression de Mme Marie-Thérèse Lance, directeur général de l'AGIRC, auditionnée par votre rapporteur.

industrialisés. A l'horizon 2040, l'espérance de vie d'une homme atteindra 81 ans et celle d'une femme 89 ans.

En soi réjouissante, cette tendance, qui est à l'œuvre depuis plusieurs décennies, pose néanmoins une redoutable difficulté au système par répartition : en cinquante ans d'existence, le temps de la retraite a doublé. Le rapport du Conseil d'orientation des retraites rappelle qu'une personne née en 1940 bénéficie d'une espérance de temps de retraite de 20 ans contre 10 ans seulement pour une personne née en 1910. Les régimes de retraite sont, pour la plupart, voués à voir leurs effectifs cotisants se réduire et leurs pensionnés augmenter.

Dégradation des ratios démographiques des régimes de retraite



En sus des conséquences de la déformation démographique de notre pays, les régimes de retraite pâtissent d'un trait propre à la France : le raccourcissement de la vie active.

Du fait de l'allongement des temps d'études, les Français entrent plus tard sur le marché du travail. Malheureusement, du fait du fonctionnement de ce dernier, ils en sortent également plus tôt.

Ainsi, le taux d'emploi des Français âgés de plus de 55 ans est l'un des plus bas d'Europe ce qui, tant par le manque à gagner en cotisations que par la charge des prestations, accroît les difficultés financières de nos régimes de retraite.

Taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans

	Taux emploi des 55-64 ans	Taux emploi des 60-69 ans
France	29,7 %	10,1 %
Moyenne européenne	37,7 %	22,3 %

Source : Conseil d'orientation des retraites

In fine, l'équation à laquelle nos systèmes de retraite sont aujourd'hui confrontés est très simple : soit le taux de contribution durant la vie active doit presque doubler, soit le montant versé durant la retraite doit fortement baisser.

Payer plus ou gagner moins ? L'équation d'équilibre de la retraite par répartition

Un petit calcul très fruste permet de faire comprendre la situation de chacun :

- autrefois, chacun arrivait à l'âge de la retraite avec une espérance de vie (réversion comprise) de 18 ans. Il avait alors travaillé 40 ans.

Pour bénéficier d'un revenu équivalent à 70 % de son revenu d'activité, il lui fallait donc répartir l'équivalent de 12 ou 13 ans de salaires ($18 \times 70\%$) sur l'ensemble de sa carrière professionnelle. Sur les 40 années de travail, cet effort correspondait à 30 % du salaire ($12,5/40 = 30\%$).

- aujourd'hui, le départ en retraite se fait avec une espérance de vie (réversion comprise) de 25 ans alors même que la période active s'est réduite à 37 ans. Il faudrait mettre de côté 48 % du salaire pour conserver le même taux de remplacement.

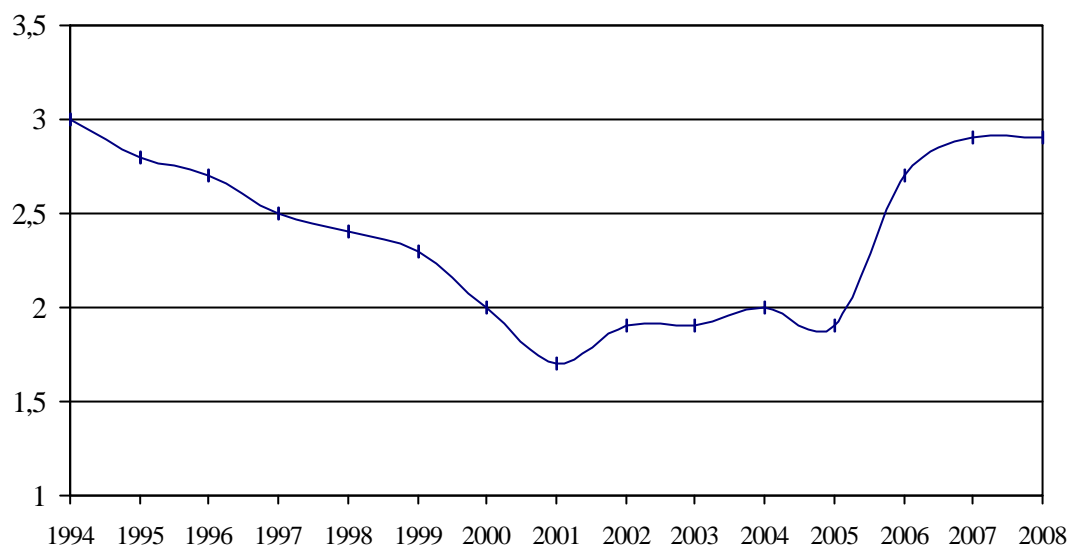
Mais si les choses restent en l'état, c'est-à-dire même durée d'activité et même taux de cotisation, le taux de remplacement tombera sous la barre des 50 %.

2. Des perspectives aggravées par les choix de l'ancienne majorité

Les années 1998-2002 ont été caractérisées par une exceptionnelle embellie des comptes de l'assurance vieillesse sous l'effet de trois facteurs complémentaires :

- *une embellie démographique* liée au départ en retraite des classes creuses de la seconde guerre mondiale. Durant la période 2000-2003, l'effet volume annuel des prestations vieillesse veuvage oscillait autour de 2 %. Mais cet effet devrait rapidement s'inverser puisque, dès 2004-2005, le flux annuel de nouveaux retraités devrait doubler ;

Evolution des retraités de droit personnel de la CNAVTS (stock au 31/12/n)



Source : rapport Commission des comptes de la sécurité sociale

- *une croissance soutenue des recettes*, les cotisations étant tirées par le dynamisme de la masse salariale et les impositions et taxes affectées aux régimes de la branche ou au FSV par la croissance des revenus de toute nature ;

- *les premiers fruits des réformes* décidées par la loi du 22 juillet 1993 qui, d'une part, fixent des règles de calcul et d'indexation moins favorables et, d'autre part, allongent la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

La réforme du régime général et du régime aligné décidée par la loi du 22 juillet 1993

La réforme apporte une triple modification aux règles de liquidation des pensions :

- la durée de cotisations pour l'obtention du taux plein est progressivement allongée de 150 à 160 trimestres -37,5 ans à 40 ans- à raison d'un trimestre par an. La génération de 1943 sera en conséquence la première génération à devoir justifier de 160 trimestres pour obtenir une retraite à taux plein ;

- le nombre des meilleures années pour le calcul de référence du salaire annuel moyen est progressivement porté de 10 à 25. La génération de 1948 sera la première génération qui, en 2008, se verra calculer un salaire annuel moyen sur 25 années ;

- le mode de calcul du salaire moyen est modifié puisque la réforme supprime l'indexation des salaires portés au compte de l'année et des pensions en fonction de l'évolution générale des salaires.

Créant le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le dotant de ressources dynamiques (CSG), la même loi allégeait du financement des avantages non contributifs les régimes d'assurance vieillesse en les confiant à au FSV.

La conjonction de ces facteurs ouvrait une chance historique de procéder à des ajustements plus précoces et donc plus équitables.

Or, cette chance ne fut pas saisie et l'embellie provisoire favorisa paradoxalement une gestion beaucoup plus contestable de la branche :

- justifiant une posture attentiste qui en elle-même opérait un choix implicite : reporter sur le futur, en le concentrant, l'effort à consentir pour assurer la survie du système ;

- autorisant une gestion à court terme de la revalorisation des pensions de retraite qui, en l'absence de toute autre mesure venant garantir demain le paiement des pensions, dispersait les économies réalisées par les réformes précédentes et alourdissait considérablement l'effort à réaliser demain ;

- et permettant au Gouvernement précédent d'opérer de manière réitérée des ponctions sur la branche ou sur le FSV pour financer sa politique sociale -les 35 heures ou l'APA- voire financer les dettes de l'Etat.

Afin de procéder à ces ponctions et d'assécher les « réserves dormantes » -les excédents présents des branches ou futurs du FSV-, le précédent gouvernement fut contraint de multiplier les réaffectations de recettes et de dépenses, dans et hors de la branche, complexifiant encore les transferts qui assurent aujourd'hui de manière fort précaire l'équilibre des régimes d'assurance vieillesse et rendent véritablement inintelligibles les circuits financiers de la sécurité sociale.

B. UN FINANCEMENT DEMAIN NON ASSURÉ

1. La multiplication des transferts

Assurer le financement des régimes d'assurance vieillesse ne se résume pas à un équilibre macro-économique où la masse des recettes de l'ensemble des régimes correspond à l'ensemble des prestations servies.

Il convient surtout qu'un équilibre micro-économique soit atteint et que chacun des régimes de retraite, dont certains sont structurellement et lourdement déficitaires, soit annuellement équilibré.

Or, pour remplir cette condition, plusieurs mécanismes ont été élaborés : certains répartissent les recettes en fonction des besoins au sein même de la branche. D'autres visent à injecter dans cette dernière des ressources provenant d'autres branches de la sécurité sociale.

a) La compensation généralisée, compensation des disparités démographiques ou financement extrabudgétaire du BAPSA ?

La justification de la compensation trouve, paraît-il, sa source dans l'histoire de l'assurance vieillesse en France. Certains régimes anciens souffrent de ratios démographiques très dégradés, mettant hors d'atteinte tout équilibre financier primaire (couverture des prestations par les cotisations).

La compensation généralisée intervient dans l'esprit de corriger cette différence de moyens par la solidarité, les régimes disposant de ressources versant une contribution à l'équilibre des régimes en difficulté.

Les difficultés statistiques du calcul de la compensation

Afin de calculer les sommes dues par chaque régime au titre de la compensation généralisée vieillesse, un double calcul est effectué nécessitant de connaître précisément :

- le décompte des effectifs cotisants,
- la masse salariale.

Auditionné par votre rapporteur, M. Bernard Zuber, président de la commission de concertation, a déploré le caractère partial des sources statistiques.

- La CNAVTS ne fournit pas elle-même ses effectifs cotisants. Ceux-ci sont déterminés par l'INSEE dont les évaluations ne sont actualisées qu'au gré des recensements. Ainsi, l'évaluation des effectifs cotisants de la CNAVTS a été brusquement réévaluée de 887.000 personnes en 2001.

- La masse salariale relative au calcul de la compensation des fonctionnaires est fournie par la direction du budget sans que cette donnée puisse faire l'objet d'une expertise contradictoire.

La perception de ce mécanisme par les régimes contributeurs eux-mêmes est ambivalente. S'ils ne refusent pas le principe d'un tel effort, les régimes concernés constatent néanmoins que ces contributions sont structurelles et qu'elles les privent des moyens de constituer des réserves en prévision des temps où elles-mêmes connaîtront des déficits.

Le mécanisme suscite donc sa part de critiques, au motif qu'en jugeant injuste de demander à des régimes d'atteindre un équilibre hors de leur portée, la compensation les dissuade de tout effort d'ajustement.

La réalité est, à bien des égards, plus complexe. Votre rapporteur proposera ici de distinguer les financeurs, selon qu'ils sont publics ou privés, et les bénéficiaires, selon qu'ils perçoivent ou non une subvention d'équilibre de l'Etat.

Répartition des efforts dus au titre de la compensation généralisée vieillesse en 2002

(en millions d'euros)

Financeurs privés		Bénéficiaires non subventionnés par l'Etat	
Régime général	1.975,5	ORGANIC	802,2
CNAVPL	419,2	CANCAVA	327,7
CNBF	54,8	CAMIVAC	178,0
TOTAL	2.449,5	Clerc Notaires	8,8
		TOTAL	1.316,7
DIFFÉRENCE	+ 1.132,8		

(en millions d'euros)

Financeurs publics		Bénéficiaires subventionnés par l'Etat	
Fonctionnaires	1.794,4	BAPSA	4.213,3
CNRACL	1.537,0	Mines	314,8
RATP	26,6	SNCF	0,7
EGF	107,9	ENIM	57,8
BdF	5,2	Ouvriers Etat	20,3
		Total hors BAPSA	393,6
TOTAL	3.474,1	Total avec BAPSA	4.606,9
DIFFÉRENCE	- 1.132,8		

Source : commission des Affaires sociales

Les tableaux précédents mettent en évidence deux constats.

Un système de péréquation entre les régimes du privé

Il existe un *système de péréquation entre les régimes du privé*, les régimes de salariés et des professions libérales finançant, *grosso modo*, les régimes des commerçants et artisans.

Ce financement compense la diminution tendancielle des effectifs des professions indépendantes au profit du salariat. Il compense surtout les conséquences d'une délimitation toujours plus restrictive de la juridiction de ces caisses.

En effet, la CANCAVA ne couvre que 520.000 des 820.000 entreprises ressortant du champ artisanal, les 300.000 restantes n'étant pas constituées sous forme d'entreprises individuelles mais sous forme de sociétés (SARL, EURL, etc.). Or, il est du choix de l'Etat de favoriser les sociétés à responsabilité limitée aux dépens de l'entreprise individuelle. Si la CANCAVA couvrait l'ensemble du champ artisanal, le régime serait probablement proche de l'équilibre et son ratio démographique serait de 1,1 au lieu de 0,7.

L'ORGANIC connaît des problématiques semblables. A titre d'exemple, par l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, le législateur a rattaché au régime général les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées (SAS). Cette modification a suscité une perte de cotisants pour l'ORGANIC puisque jusque-là, seuls les dirigeants non majoritaires de SAS étaient susceptibles d'être affiliés au régime général, les dirigeants majoritaires relevant, quant à eux, du régime des professions des non-salariés non agricoles.

Pour ces deux régimes, la compensation se trouve, au moins en partie, justifiée par les pertes de cotisants qu'occasionne la réduction réglementaire de leurs contours.

Un système de financement extra budgétaire du BAPSA

La *compensation généralisée vieillesse pour les régimes du public* relève d'une tout autre logique. En effet, les contributions importantes versées par l'Etat et les autres régimes, surtout la CNRACL, ne bénéficient que pour 11 % aux régimes spéciaux, ces 11 % étant, au demeurant, absorbés à 80 % par le régime des mines.

L'essentiel des moyens dégagés par les régimes publics contribue au financement du BAPSA, c'est-à-dire au régime des exploitants agricoles dont l'équilibre relève en dernier ressort du budget de l'Etat.

Ce budget annexe absorbe à lui seul 71 % de la totalité des sommes redistribuées par le mécanisme de la compensation. En l'absence de compensation généralisée vieillesse, le surcoût net pour le budget général serait de 2,8 milliards d'euros.

Il apparaît nettement que le système de la compensation sert accessoirement à régler les difficultés des régimes souffrant d'une démographie défavorable. De fait, il aboutit surtout à faire participer certains régimes du privé ainsi que les collectivités locales et les hôpitaux -*via* la CNRACL- au financement du BAPSA dans des proportions significatives (2,7 milliards d'euros), le financement extrabudgétaire des régimes spéciaux étant renvoyé au système de la surcompensation.

b) La surcompensation : le financement extrabudgétaire des régimes spéciaux

La responsabilité de l'équilibre de certains régimes spéciaux incombe à l'Etat, soit directement par le biais du budget général, soit indirectement en tant qu'Etat actionnaire lorsque ces régimes d'entreprises sont équilibrés par une subvention dont le montant est voté en conseil d'administration.

Régimes bénéficiant d'une subvention budgétaire	Régimes bénéficiant d'une subvention d'entreprise
- SNCF - Mines - ENIM (marins) - SEITA - FSPOIE	- RATP - EGF - Banque de France

Source : commission des Affaires sociales

Le besoin de financement secondaire global des quatre principaux régimes bénéficiant de subventions d'équilibre dépasse 7.131 milliards d'euros, soit près de 48 milliards de francs.

Financement des principaux régimes spéciaux couverts par une subvention budgétaire

	1	2	3	4	5	6	7
	Financement primaire (cotisations-ITA)	Reste à financer (7-1)	Compensation généralisée	Surcompensation	Subvention d'équilibre	Divers	Total
SNCF	1.490,2	2.962,7	0,7	498,1	2.253,9	210,0	4.452,9
MINES	78,6	2.116,5	314,8	1.247,0	457,0	97,7	2.195,1
ENIM	141,0	959,0	57,8	284,1	562,9	54,2	1.100,0
FSPOIE	432,1	1297,3	20,3	192,0	1.085,0	0,0	1.729,4

Source : commission des Affaires sociales

Les employés des collectivités locales et ceux des hôpitaux sont, pour leur part, rassemblés dans un régime commun : la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Ce régime est le seul véritable contributeur important au titre de ce mécanisme de surcompensation.

Certes, l'Etat verse, en tant qu'employeur, une somme de l'ordre de 800 millions d'euros mais, à défaut de surcompensation, ce sont 2 milliards d'euros que l'Etat aurait dû ajouter au montant des subventions d'équilibre qu'il verse déjà, diminués des 800 millions qu'il paie en qualité d'employeur.

L'existence de ce système permet à l'Etat de réaliser en 2002 une économie de 1,2 milliard d'euros au détriment de l'assurance maladie et des collectivités locales, *via* leur caisse de retraite.

Impact pour l'Etat de la suppression de la surcompensation

Avec la surcompensation		Sans la surcompensation	
Participation de l'Etat	800	Economie de l'Etat employeur	- 800
Economies de subvention d'équilibre	2.000	Hausse subvention équilibre	2.000
Solde pour l'Etat	+ 1.200	Solde pour l'Etat	- 1.200

Source : commission des Affaires sociales

Le coût de ce mécanisme est en revanche élevé pour les hôpitaux et les collectivités locales. En effet, alors même que le régime de la CNRACL bénéficie d'un ratio démographique très favorable -longtemps supérieur à 4 actifs pour 1 pensionné, et aujourd'hui encore de l'ordre de 3 actifs pour un retraité-, les contributions qui lui ont été demandées ont subi une augmentation constante depuis 1985, date de création de la surcompensation.

Historique des taux de cotisations à la CNRACL de 1985 à 2001

(en %)

Période d'application	TAUX		
	Retenues	Contributions	Total
01.01-1984 - 31.07.1986	7,00	10,20	17,20
01.08-1986 - 31.12.1986	7,70	12,00	19,70
01.01-1987 - 30.06.1987	7,70	15,20	22,90
01.07-1987 - 31.12.1987	7,90	15,20	23,10
01.01-1988 - 31.12.1988	7,90	18,20	26,10
01.01-1989 - 31.01.1991	8,90	19,70	28,60
01.02-1991 - 31.12.1994	7,85	21,30	29,15
01.01-1995 - 31.12.1999	7,85	25,10	32,95
01.01-2000 - 31.12.2000	7,85	25,60	33,45
01.01-2001	7,85	26,10	33,95

Source : CNRACL

**Sommes versées par la CNRACL
au titre de la surcompensation**

(en millions d'euros)

1985	543,2
1986	630,1
1987	622,2
1988	646,0
1989	625,1
1990	767,0
1991	737,2
1992	1.016,6
1993	1.343,7
1994	1.404,9
1995	1.488,4
1996	1.363,0
1997	1.366,7
1998	1.467,3
1999	1.545,7
2000	1.388,4
2001	1.294,9
2002	1.343,8
2003	1.300,4

Source : CNRACL

L'évolution à la hausse des sommes versées au titre de la surcompensation est parallèle à l'augmentation des cotisations, les deux ayant été multipliées par environ 2,5 en moins de 20 ans. L'année 1992 marquait une césure puisqu'en augmentant le taux de surcompensation, l'Etat avait mis la Caisse en déficit structurel en la contraignant à consommer ses réserves.

MM. Yves Ullmo et Louis-Paul Pelé s'interrogeaient en septembre 2001 sur la justification de la surcompensation.

« La compensation spécifique a peu de justifications... »

« De fait, la compensation spécifique a peu de justifications. Telle qu'elle fonctionne, elle met à la charge d'un régime des transferts pour d'autres régimes (mines, SNCF, marins...) qui, par ailleurs, sont équilibrés par une subvention de l'Etat. Sans homogénéité entre les régimes, il est difficile de mettre en place une compensation équitable, qui complète la compensation généralisée. Dans ce cas, il faudrait peut-être recourir à d'autres mécanismes de solidarité, du moins pour les régimes les plus atypiques ou les plus déséquilibrés démographiquement (mines, marins), dont l'équilibre pourrait être assuré par l'Etat ou par le FSV ».

*Rapport de MM. Yves Ullmo et Louis-Paul Pelé,
document remis au Conseil d'orientation des retraites septembre 2001, p. 25.*

Ils trouvent ici une justification financière, sinon intellectuelle, en réponse à leur interrogation.

c) Le concours croissant de la branche famille

Le *Fonds national des prestations familiales* (FNPF) verse une contribution tout aussi croissante qu'illégitime au financement de l'assurance vieillesse.

Déjà, les années précédentes, les rapports de la commissions des Affaires sociales relatifs à l'assurance vieillesse abordaient largement le système de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

Tout au plus, faut-il rappeler que les cotisations d'AVPF versées au bénéfice de certains parents par la CNAF à la CNAVTS :

- se chiffrent à un transfert annuel de l'ordre de 3,5 milliards d'euros ;
- qu'elles se traduisent, pour la CNAVTS, par des débours de prestations d'environ 500 millions d'euros ;
- mais que ce coût est estimé, à terme, à plus de 6 milliards d'euros annuels.

A côté de cette cotisation, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a affecté à la branche famille le financement par tranche croissante des majorations de pension pour enfants remboursées par le FSV à la CNAVTS et dont le coût total est supérieur à 3 milliards d'euros annuels. Ainsi, la branche famille devient-elle un fonds de financement du ... fonds de financement de la branche vieillesse.

Il doit être, en outre, rappelé que la CNAF a dû céder en plusieurs fois la fraction du produit de la taxe de 2 % sur les produits du capital dont elle bénéficiait, taxe qui était jusqu'en 1998 la taxe de 1 % sur le patrimoine au profit de la branche famille.

Mais sans doute le financement de la branche vieillesse n'est-il pas à mettre en cause dans ces deux dernières affaires : ces distractions de recettes et ces réaffectations de dépenses venaient en réalité, ainsi que la commission des Affaires sociales l'a à plusieurs reprises démontré, en compensation des ponctions dont la branche était elle-même victime au bénéfice du financement des 35 heures.

2. Un système dont le financement futur n'est pas assuré

Les dernières projections sur la situation des régimes de retraite ont été réalisées par le conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport, en 2001.

(en milliards de francs 2000)

	Solde technique			Solde élargie		
	<i>(cotisations - prestations)</i>			<i>y compris frais de gestion, compensation subventions, impôts...</i>		
	2000	2020	2040	2000	2020	2040
CNAV H1 (chômage 4,5 %)	1,5	- 10,9	- 39,7			
CNAV H2 (chômage 7 %)	1,5	- 15,2	- 49,6			
<i>CNAV H1 + sal. agricoles*</i>				0,1	- 11,1	- 36,5
<i>CNAV H2 + sal. agricoles</i>				0,1	- 15,5	- 46,7
Salariés agricoles	- 2,2	- 2,7	- 3,1			
AGIRC	0,3	- 1,6	- 3,8	- 0,1	- 1,9	- 4,1
ARRCO	3,9	0,0	- 13,2	2,9	- 1,1	- 14,2
IRCANTEC	0,2	- 0,6	- 2,0	0,2	- 0,6	- 2,1
Fonction publique d'Etat**	0,0	- 20,2	- 36,8	0,0	- 18,7	- 35,2
CNRACL	2,7	- 7,5	- 20,5	- 0,3	- 9,3	- 19,9
SNCF	- 2,7	- 2,7	- 3,0	0,0	0,3	0,7
IEG	0,0	- 1,7	- 1,1	0,0	- 1,6	- 1,2
RATP	- 0,4	- 0,6	- 0,7	0,0	- 0,1	0,0
CANCAVA	- 0,7	- 1,2	- 1,8	- 0,2	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,1	0,2	0,0	- 0,1	0,0
Exploitants agricoles	- 6,4	- 4,6	- 3,4	- 0,2	- 0,2	0,0
Autres régimes***	- 5,6	- 7,4	- 8,0	- 0,5	- 1,8	- 2,6

* Pour le solde élargi, la CNAV et le régime des salariés agricoles ont été regroupés.

** C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions.

*** Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'Etat, des marins, de la Banque de France, des Cultes, des clercs de notaires.

Source : COR, premier rapport 2001

Ces projections laissent apparaître un besoin de financement des régimes de retraite de 1,5 point de PIB en 2020 et de 3,5 % en 2040, dans le cadre d'un scénario qualifié de « volontariste » où le taux de chômage sur longue période serait redescendu à 4,5 %.

La variante de ce scénario -dénommé « scénario grisé »- se fonde sur un taux de chômage à 7%. Dans ce dernier cas, le besoin de financement de ces régimes atteindrait 2,1 points et 4,2 points de PIB en 2020 et 2040. Ces sommes sont comparables au déficit du budget de l'Etat.

Dans ce contexte, le mécanisme assurant l'équilibre de chacun des régimes ne sera d'aucun secours, ni les concours financiers de la CNAF, ni les transferts de compensation ne sont susceptibles de résoudre ces difficultés.

En effet, *l'extension de la prise en charge des prestations vieillesse par la CNAF* serait en réalité de portée limitée. En effet, le soulagement apporté au titre du transfert des majorations de pensions ne compensera pas les dépenses de la CNAVTS au titre de l'AVPF. Par ailleurs, il est improbable que les ressources de la branche famille laissent, une fois absorbée la totalité des majorations de pension, quelques marges de manœuvre pour envisager d'autres transferts.

Sans doute l'équation posée par l'avenir des régimes du privé n'est-elle pas insoluble, pour peu que les flux financiers intervenant entre les régimes de retraite et entre les régimes de retraite et l'Etat soient simplifiés.

En effet, les régimes de retraite du privé -salariés et non-salariés- disposent de ressources importantes pour faire face à leurs charges. A titre d'exemple, la suppression de la compensation généralisée pourrait aisément être compensée à l'ORGANIC et à la CANCAVA par l'affectation à ces régimes du produit de la C3S, taxe initialement créée pour compenser à l'ORGANIC et à la CANCAVA les conséquences de l'extension du salariat.

La dette implicite constituée par le financement des régimes de fonctionnaires, spéciaux et agricoles, est en revanche une difficulté colossale pour le budget de l'Etat.

Le premier constat à dresser est que les deux mécanismes de compensation qui ont longtemps permis à l'Etat de réaliser des économies touchent à leur fin.

La surcompensation relève aujourd'hui de la problématique des déficits jumeaux. En effet, pour acquitter des montants sans cesse croissants, la CNRACL a épuisé ses réserves financières et se trouve aujourd'hui dans une situation telle qu'un plan de refinancement lui est imposé¹.

Le transfert de dette de l'Etat (dont le déficit est creusé par les subventions d'équilibre) vers les collectivités locales et l'assurance maladie qu'assure la surcompensation n'a guère d'intérêt : la sécurité sociale doit elle-même accroître sa dette afin de faire face à ses « cotisations employeur ».

La compensation, appelée cette année en complément de la surcompensation, ne saurait à l'évidence jouer ce rôle à long terme¹.

¹ Cf. II - B.

On a souvent fait remarquer que l'Etat ne saurait à lui seul supporter les besoins futurs des régimes publics -et sans doute agricoles- tels qu'ils sont évalués aujourd'hui. De fait, comment l'Etat pourrait-il, dans le futur, fournir une contribution alors qu'il est incapable d'assumer la charge présente pourtant inférieure ?

C. LA SITUATION DES RÉGIMES AUJOURD'HUI CONTRASTÉE

1. L'excédent du régime général est précaire et paradoxal

Pour la quatrième année consécutive, la CNAVTS présentera en 2003 un résultat positif de 1,925 milliard d'euros.

Résultats de la CNAVTS

(en millions d'euros)

2000	2001	2002	2003
508	1.518	1.653	1.925

Comme cela fut le cas en 2002, l'excédent présenté par la CNAVTS n'est pas un excédent tendanciel puisqu'il est affecté par deux mesures :

- la modification des règles de calcul de la compensation généralisée vieillesse¹;
- le remboursement par la CADES de la moitié de la dette de l'Etat au titre de la non-compensation de certaines exonérations de charges par le FOREC en 2000.

¹ cf. II-B

Reconstitution du solde tendanciel de la CNAVTS

(en millions d'euros)

Solde présenté en LFSS	1.925
Impact modification des règles de compensation	825
Remboursement de la moitié de la créance de la CNAVTS sur le FOREC au titre de l'exercice 2000	- 373
Solde tendanciel CNAVTS	2.377

Source : Commission des Affaires sociales

Sans doute cette présentation est-elle discutable pour au moins deux raisons :

- elle part du principe que la revalorisation naturelle des pensions est fondée sur l'indice des prix sans rattrapage au titre de l'année n-1¹.

A ce titre, elle ne tire pas les conséquences sur le solde de la CNAVTS en 2003 du coefficient de revalorisation proposé par le Gouvernement pour cette année.

- elle traite le remboursement de la dette de l'Etat au titre du FOREC par la CADES comme une « mesure nouvelle ». Pourtant, cette créance existe bien dans les comptes de la CNAVTS et celle-ci n'a pas pu être annulée. Pour autant, pour tenir compte de l'effort réalisé par la CADES qui, *in fine*, figure parmi les recettes de la CNAVTS en 2003, cette ressource est retraitée ici dans la présentation du solde tendanciel de la CNAVTS.

Sans doute pourrait-on pousser plus loin le raisonnement et considérer qu'en inscrivant comme produit à recevoir la moitié d'une créance réputée douteuse, la CNAVTS pourrait légitimement supposer que son débiteur -l'Etat- est redevenu solvable, et que l'autre moitié de la créance devrait être traitée en produits à recevoir...

- paradoxalement, votre rapporteur est conduit dans la reconstitution du solde tendanciel de la CNAVTS à prendre en compte des mesures nouvelles (créance FOREC) qui n'en sont pas, et à réintégrer des mesures nouvelles véritables (modification des compensations) présentées en tendanciel !

La constatation d'un excédent considérable, dû comme il a été vu² à la conjonction de trois facteurs, ne doit pourtant pas faire illusion.

¹ Cf. II-A.

² Cf. plus haut.

Le rapport sur la situation des finances publiques de MM. Bonnet et Nasse esquisse l'ampleur du retournement démographique en même temps qu'il préfigure la fin de l'embellie. « *La génération 1941 compte 488.000 personnes au 1^{er} janvier 2002 ; c'est la plus faible. Pour la génération 1946, la courbe remonte à 793.000 pour dépasser 800.000 à la génération 1947 et atteindre 855.000 à celle de 1950. Compte tenu d'un âge moyen de cessation d'activité de 58 ans, c'est à partir de 2004 que la situation des régimes de retraite va brusquement se tendre, menaçant à très court terme le suréquilibre d'aujourd'hui* ».

Les excédents constatés aujourd'hui et mutualisés au sein du fonds de réserve des retraites sont, bien évidemment, sans commune mesure avec les efforts à accomplir demain en vue d'équilibrer le régime.

2. Les régimes de non-salariés et les régimes complémentaires poursuivent leurs efforts

a) Les artisans et commerçants entament un rapprochement

Les régimes des commerçants (ORGANIC) et des artisans (CANCAVA) ne peuvent, pour des raisons déjà énumérées, atteindre par eux-mêmes l'équilibre.

Alignés sur le régime général, l'ORGANIC et la CANCAVA bénéficient de revenus de transfert (compensation généralisée), d'une fraction du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), et surtout d'un équilibrage à due concurrence des déficits par la contribution de solidarité sur les sociétés (C3S).

En conséquence, la situation de ces régimes ne doit pas s'appréhender par leur solde mais, d'une part, par leur ratio démographique et, d'autre part, par l'évolution de leur capacité d'autofinancement.

Le régime des commerçants -ORGANIC- continue en 2003 à bénéficier d'une croissance dynamique des cotisations, le ratio cotisant sur retraité demeurant stable à 68 cotisants pour 100 retraités.

Capacité d'autofinancement de l'ORGANIC

2001	2002	2003
43,2 %	45,5 %	46,6 %

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Le régime des artisans CANCAVA souffre, pour sa part, du ralentissement de la conjoncture économique, les cotisations provisionnelles dues au titre d'une année civile étant calculées sur les revenus de l'année précédente. L'activité économique s'étant ralentie au second semestre de l'année 2001 et l'année 2002, les cotisations perçues par la CANCAVA en 2003 fléchiront, dégradant par là le ratio d'autofinancement de la branche.

Capacité d'autofinancement de la CANCAVA

2001	2002	2003
57,3 %	62,2 %	58,8 %

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Suite à une réflexion menée sous l'impulsion de M. Jean-François Chadelat, les régimes ont engagé une réflexion sur leur logistique et notamment la gestion de leur système d'information.

Le COCOSI (comité de coopération des systèmes d'information) vise à conduire une réflexion sur les modalités de rapprochement technique entre les régimes. Est en outre envisagé le développement en commun d'une architecture décentralisée autour de quatre ou cinq pôles régionaux.

Une réflexion est également en cours sur les modalités d'un rapprochement sur le plan de la réglementation, notamment pour une réforme du régime complémentaire du conjoint, et, au-delà, une convergence des systèmes complémentaires dans leur ensemble.

b) Les professions libérales se veulent acteurs de leur réforme

Bénéficiant d'un ratio démographique encore très favorable (3,6 cotisants pour un retraité), la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) réalise, chaque année, un excédent primaire (produits déduits des charges de prestations) considérable. Cet excédent primaire se trouve réduit à la portion congrue du fait des charges de compensation qui sont, pour ce régime, presque égales aux prestations versées.

Recettes et charges de la CNAVPL

	2001	2002	2003
Poids des cotisations dans l'ensemble des produits	93,3 %	95,6 %	97,0 %
Poids des prestations dans l'ensemble des charges	53,4 %	55,4 %	61,4 %
Résultat net (<i>en millions d'euros</i>)	34,5	22,9	107,2

Source : Commission des Affaires sociales

Une telle situation avait conduit les autorités de la caisse à préconiser une « campagne de non-règlement », désireuse d'obtenir un plafonnement de leur contribution à ce titre.

Bénéficiaire de la réforme de la compensation généralisée, la CNAVPL voit son résultat net s'améliorer nettement en 2003.

Ce régime se caractérise en outre par une forte réactivité à son environnement économique. A l'instar des autres régimes non salariés, la CNAVPL maîtrise fort peu l'évolution de sa démographie : à titre d'exemple, un relèvement conséquent du numerus clausus améliorerait significativement son ratio. C'est donc assez naturellement que la CNAVPL nourrit une réflexion sur l'avenir des prestations qu'elle sert en se souvenant :

- que le taux de remplacement d'une caisse libérale moyenne tourne autour de 35 % à 40 % ;
- que la valeur vénale de l'outil de travail se réduit fortement pour certaines professions libérales ;
- que la caisse, dont le ratio démographique tombera vers 1,7 à l'horizon 2020-2030, devra réduire le taux de rendement de son point.

Dans ce contexte, un projet de réforme du régime de base commun aux douze caisses de la CNAVPL a été voté en conseil d'administration et transmis au ministère de tutelle.

c) Les régimes complémentaire de salariés en attente de la réforme des régimes de base

Organismes de protection sociale complémentaire, situés en conséquence hors du champ des lois de financement de la sécurité sociale, mais ressortant du « premier pilier » communautaire, les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC présentent encore en 2003 des comptes en confortable excédent.

Résultats nets ARRCO et AGIRC

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
ARRCO	3.690,6	3.989,4	4.357,0
AGIRC	1.332,9	1.131,1	936,5

Ces résultats sont le fruit de nombreux efforts, les partenaires sociaux gestionnaires de ces régimes ayant fait la preuve de leur sens des responsabilités en équilibrant les finances des régimes par plusieurs mesures

difficiles : revalorisations freinées, hausse du prix d'achat du point, diminution des coûts de gestion par une convergence croissante des institutions.

Pour sa part, l'AGIRC subit les conséquences de la croissance supérieure à l'augmentation du salaire moyen des cadres (2 % en moyenne) du niveau plafond de la sécurité sociale (+ 3,4 % en 2002).

Les cotisations à ce régime étant prélevées sur la seule fraction du salaire supérieur à ce plafond, l'assiette de calcul des cotisations de l'AGIRC s'en trouve, au fil du temps, réduite.

Une nouvelle réforme des régimes complémentaires est attendue pour 2003, mais celle-ci demeure suspendue aux décisions prises pour équilibrer les régimes de base.

3. Le fonctionnement actuel des régimes publics est à terme condamné

a) La « boîte noire » des pensions des fonctionnaires de l'Etat

Il est difficile de dresser un constat des recettes et dépenses relatives aux retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, les dépenses étant équilibrées à due concurrence par une subvention d'équilibre dénommée assez improprement « *cotisation fictive employeur* ».

En effet, la notion de cotisation suppose une assiette à laquelle on applique un taux. Il n'y a ni excédent, ni déficit. L'Etat est le propre assureur de ses fonctionnaires.

Un tel système favorise-t-il la lisibilité ?

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, pour sa part, constate à propos du compte des fonctionnaires civils et militaires : « *En ce qui concerne leurs pensions de vieillesse et d'invalidité, les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat bénéficient d'une protection particulière définie, non par le code de la sécurité sociale, mais par celui des pensions civiles et militaires. Ces risques ne sont pas, à ce jour, gérés par des caisses ayant la personnalité morale ou l'autonomie financière, ni même dans des comptes spécifiques, tenus par les services gestionnaires.*

« *Les comptes présentés ci-après doivent donc être considérés comme des documents d'information élaborés avec les concours des administrations compétentes, par la direction de la sécurité sociale. Ils ont, pour une part, un caractère conventionnel.* »

Au regard du manque de transparence constaté sur le calcul de la compensation, et des réserves fortes émises par la Commission des comptes de la sécurité sociale, votre rapporteur a considéré préférable de ne pas présenter d'éléments chiffrés sur les fonctionnaires de l'Etat. Tout au plus constate-t-il que la jurisprudence du Conseil d'Etat – arrêt Grismar – accroît davantage les déficits futurs.

Formulé à regret, ce constat le conduit néanmoins à réitérer sa proposition de création « *d'un véritable régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat ou son inclusion dans l'actuelle CNRACL, ce qui aurait l'avantage de regrouper dans la même caisse les trois fonctions publiques et de contribuer à une transparence unanimement souhaitée* »¹.

b) Les principaux régimes spéciaux subventionnés par l'Etat

• Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)

L'autofinancement du régime spécial des ouvriers de l'Etat continue de se dégrader en 2003, les dépenses augmentant de 3 % par an pour des cotisations en baisse. Situé à environ 0,66 actif cotisant pour un retraité, l'équilibre du régime repose sur les transferts de compensation généralisée et spéciale, et sur la subvention d'équilibre versée sur le budget de l'Etat.

Deux faits relatifs au FSPOEIE doivent être signalés :

➤ La dégradation démographique du régime est largement due à la politique de l'emploi menée par l'Etat à l'égard de ses ouvriers. Depuis 1987, la possibilité a été donnée à certains ouvriers de cesser leur activité par anticipation à partir de 55 ans, cette mesure étant liée à la réduction d'effectif ou à la réorganisation de certains établissements du ministère de la Défense, et reconduite pour les ouvriers -hors GIAT- jusqu'au 31 décembre 2002. Les ouvriers du GIAT bénéficient d'une possibilité ouverte en 1993 de départ à 52 ans et reconduite jusqu'au 31 décembre 2001.

➤ Les comptes de ce régime, retracés dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, consolident les transferts de compensation perçus par ce régime au sein du régime des fonctionnaires.

Une telle présentation est problématique car elle conduit, d'une part, à gonfler le montant affiché de la subvention de l'Etat au régime de plus de 200 millions d'euros en 2003. Prétendre que « *la subvention de l'Etat représente plus de 70 % des produits* » est assez erroné puisque 15 % de ces 70 % correspondent en fait à des sommes perçues au titre de la compensation, dont on sait qui les financent.

¹ M. Dominique Leclerc, assurance vieillesse – PLFSS 2002, tome III, assurance vieillesse.

• **La Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les Mines (CANSSM)**

Le nombre des cotisants aux régimes des mineurs continue de diminuer sur un rythme très rapide, supérieur à 5 % annuel, et à 8 % en 2002 et 2003.

Le nombre de bénéficiaires de prestations vieillesse continue, lui aussi, à diminuer mais dans des proportions beaucoup plus réduites.

La situation démographique de la Caisse suppose, pour être financièrement équilibrée, de très importants transferts de solidarité, au titre des compensations (75%) et d'une subvention d'équilibre (25 %).

La réforme des règles de compensation, et notamment la diminution des transferts au titre de la surcompensation, appellent un accroissement des subventions d'équilibre.

L'éventualité d'une suppression à terme des compensations suppose un accroissement considérable des charges de l'Etat.

• **La Société nationale des chemins de fer français (SNCF)**

Le régime des retraites des agents de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) est le quatrième grand régime équilibré par une subvention de l'Etat.

Sur la période 2001-2003, les produits de cotisations augmentent, en résultat de la politique de recrutement menée par l'entreprise, dans le cadre de l'accord national sur les 35 heures. En 2001, 1,8 des 4,9 points d'augmentation est dû au reversement par le régime général de cotisations vieillesse pour les contractuels passés au statut.

L'effet du passage aux 35 heures est toutefois non pérenne puisqu'il est épuisé dès 2003.

Ces rentrées circonstanciées ne sont pas renforcées par des économies sur les prestations, les règles de liquidation des pensions demeurant généreuses.

Les règles de départ en retraite à la SNCF

En assurance vieillesse, la Caisse de retraite, dotée de l'autonomie financière, verse aux affiliés les « pensions de retraite de réforme ». La pension de retraite normale est accordée à l'âge de 55 ans (50 ans pour certaines catégories de personnes) après 25 années de service. L'agent qui, en raison de son état physique, ne peut plus rester au service de la SNCF, et compte au moins 15 ans de service valables pour la retraite, a droit à une pension de réforme immédiate. Elle est en équilibre par une subvention de l'Etat.

*c) La Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL)
aujourd'hui exsangue*

L'an dernier déjà, votre rapporteur avait largement détaillé la situation de la CNRACL qui pourtant ne souffre guère que du système des compensations.

En 2002, la Caisse a connu un déficit de 83,1 millions d'euros. En tendancier 2003, hors de toutes mesures de refinancement de la branche¹, le déficit aurait atteint 162,5 millions d'euros.

Les années prochaines devraient voir les résultats de la Caisse s'améliorer, lui permettant même de se reconstituer des réserves mais, ceci au prix d'un effort des autres régimes ou de l'Etat et d'une forte contribution des collectivités locales et de l'assurance maladie.

Ce scénario suppose, en outre, que le plan de recrutement hospitalier auquel les finances du régime sont très sensibles ne soit pas différé, et que la Caisse ne subisse elle-même pas les conséquences de l'arrêt Grismar.

Les possibles conséquences de l'arrêt Grismar sur les comptes de la CNRACL

L'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002 a appliqué le principe de parité hommes/femmes dans les avantages familiaux de retraite.

En effet, de nombreux dispositifs étaient, au sein de la fonction publique, réservés aux seules femmes.

Alors même qu'elle compte une quinzaine d'avantages réservés aux femmes, la CNRACL s'est livrée à une projection de l'extension aux hommes de deux avantages coûteux :

- l'application de la bonification pour enfants aux flux de nouveaux retraités masculins dégraderait dès 2005 de 50 millions d'euros les comptes de la CNRACL pour se traduire, en 2020, en un coût annuel de 350 millions d'euros.

- l'application de la faculté de départ anticipé pour les hommes se traduirait par une dépense de 100 millions d'euros en 2005 et 400 millions d'euros en 2020.

¹ Cf. II - B

II. « LE TEMPS N'ATTEND PAS » : LE GOUVERNEMENT FACE À L'URGENCE

A l'instar des autres branches de la sécurité sociale, l'assurance vieillesse aborde le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 dans une posture moins favorable.

Certes, la branche vieillesse bénéficie encore du rythme modéré auquel croissent ses dépenses. En revanche, le ralentissement économique affecte pleinement ses recettes. L'excédent dégagé encore cette année par le régime général ne saurait faire illusion : l'inaction choisie par le précédent gouvernement en matière de retraite place la nouvelle majorité devant l'obstacle à très court terme.

Le Premier ministre a répété de manière réitérée que la prise de mesures susceptibles d'équilibrer les régimes de retraite ne souffrirait plus d'être davantage différée.

A l'issue d'un ultime cycle de négociations -celles-ci décisionnelles- le Gouvernement engagera sa responsabilité sur le dossier de la réforme des retraites avant l'été prochain.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale s'inscrit, pour son volet retraite, dans cette perspective de très court terme : permettre que cette ultime négociation ait lieu dans la sérénité suppose que l'ensemble du système soit gelé en l'état. Ce postulat est partie intégrante de l'accord conclu entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

Le maintien du *statu quo* pour encore quelques mois porte en soi un postulat : financer l'ensemble des régimes, dont certains se trouvent dans des situations fort dégradées, et assumer les conséquences des arbitrages opérés par l'ancienne majorité.

La double contrainte de financer un système de plus en plus essoufflé, sans pouvoir remettre en cause l'architecture d'ensemble, réduit le Gouvernement à cantonner les dispositions relatives à l'assurance vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 à une série de mesures conservatoires.

A. INSCRIRE LA REVALORISATION DES PENSIONS DANS UNE DÉMARCHE DE RESPONSABILITÉ

1. Une habitude confortable mais onéreuse : la pratique du « coup de pouce »

Les caisses d'assurance vieillesse du privé, notamment le régime général et les régimes alignés, attendent depuis 1999 une règle pérenne de revalorisation des pensions et des salaires portés aux comptes.

Entre 1987 et 1993, l'évolution de ces revalorisations était indexée sur l'indice des prix, du fait de dispositions fixées annuellement.

La loi du 22 juillet 1993 a mis en place un mécanisme de revalorisation valable pour une durée de cinq ans.

Le mécanisme de revalorisation de la loi du 22 juillet 1993

- une revalorisation annuelle fixée en rapport avec l'indice d'évolution prévisionnelle des prix hors tabac ;
- un ajustement permettant de corriger un éventuel écart entre le taux prévisionnel et le taux réel d'évolution annuelle des prix ;
- une compensation positive ou négative pour les assurés titulaires, à la date de la revalorisation, d'un avantage vieillesse ou d'invalidité correspondant à l'écart constaté au titre de l'année précédente.

Ce mécanisme prenait fin en 1999, date à laquelle le Gouvernement n'a pas tranché entre une indexation fondée sur l'évolution des prix à la consommation et une indexation plus généreuse.

De fait, pouvait-il engager sa crédibilité sur une revalorisation généreuse des pensions de retraite dont chacun savait le coût qu'elle entraînait à long terme pour les régimes de retraite ?

Dans le même temps, il n'a pas choisi de pérenniser la décision courageuse du gouvernement précédent, à savoir de subordonner toute revalorisation généreuse des pensions à la prise de mesures garantissant dans le futur l'équilibre des régimes de retraite.

C'est donc sans adosser ces décisions aux perspectives financières des régimes que le précédent gouvernement a opté pour la méthode discrétionnaire des « coups de pouce » en 2000, 2001 et 2002.

Revalorisation des pensions

(en %)

		1999	2000	2001	2002	2003
Prix hors tabac estimés pour l'année N de la revalorisation (PLF N)	(1)	1,2	0,9	1,2	1,5	1,5
Prix hors tabac estimés pour l'année N-1 de la revalorisation (PLF N)	(2)	0,8	0,5	1,4	1,6	1,7
Prix hors tabac estimés pour l'année N-1 de la revalorisation (PLF N-1)	(3)	1,3	1,2	0,9	1,2	1,5
Ecart dans les prévisions dans les prix hors tabac entre les PLF et N-1	(4)=(2)-(3)	- 0,5	- 0,7	0,5	0,4	0,2
Revalorisation par application de la règle de rattrapage	(5)=(1)-(4)		0,2	1,7	1,9	1,7
Coup de pouce	(6)		0,3	0,5	0,3	- 0,2
Revalorisation au 1 ^{er} janvier N	(7)=(6)-(5)	1,2	0,5	2,2	2,2	1,5

Source : d'après le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2002, p. 179 ; actualisation commission des Affaires sociales du Sénat.

Effets de la réforme de 1995 pour les régimes à l'horizon 2010

(en milliards d'euros)

Gain global de la réforme de 1993	+ 30
dont partage de la base de calcul des 10 à 25 meilleures années	+ 3,5
dont allongement de la durée de cotisation	+ 1,5
dont indexation sur les prix	+ 19
dont apport des ressources nouvelles du FSV	+ 6

Source : commission des Affaires sociales, d'après le rapport « Perspectives à long terme des retraites (1995) »

Certes, ces « coups de pouce » successifs participaient d'une politique généreuse à l'égard des personnes âgées et n'étaient pas en soi critiquables, mais, au regard des perspectives de la branche et du principe d'équité intergénérationnel, étaient-ils fondés ?

Effets des coups de pouce 2000-2002 sur les comptes de la CNAVTS

(en millions d'euros)

	Coût	Coût cumulé
2000	146,06	146,06
2001	409,51	555,57
2002	570,06	1.125,63
2003	583,17	1.708,80
2004	597,35	2.306,14
2005	611,68	2.917,82
2006	632,87	3.550,69
2007	655,89	4.206,59
2008	679,52	4.886,26
2009	703,31	5.589,42
2010	727,55	6.316,97

Source : commission des Affaires sociales, d'après la CNAVTS.

Le coût de ces revalorisations fait apparaître que les trois « coups de pouce » décidés par le Gouvernement avaient, à l'horizon 2010, consommé 20 % des gains de l'ensemble de la réforme et 30 % des économies liées à la fixation d'une règle d'indexation alignée sur l'indice des prix.

2. La revalorisation pour 2003 : une démarche de responsabilité

Pour sa part, le présent Gouvernement a choisi de ne pas « manger le blé en herbe », et dans l'optique des efforts futurs qui seront demandés aux assurés, de préserver autant que possible les comptes des régimes de retraite.

Ainsi, l'article 43 du projet de loi de financement de la sécurité sociale fixe à + 1,5 % le coefficient de revalorisation des pensions pour 2003, soit le coefficient estimé d'augmentation des prix hors tabac pour cette année.

Cette revalorisation, économe puisqu'elle n'inclut pas l'écart entre la prévision d'inflation estimée fin 2001 et celle effectivement constatée pour 2002, ne pénalise cependant pas les retraités.

En effet, ces derniers ayant bénéficié d'un « coup de pouce » initial de 0,3 % en 2002, mais l'inflation ayant été plus forte que prévu de 0,2 %, le gain au titre de l'année 2002 n'est plus que de 0,1 %.

Certes, le Gouvernement aurait pu choisir de confirmer le « coup de pouce » de 2002 en majorant la revalorisation pour 2003 de l'écart d'inflation constaté.

Dans le contexte présent et futur du dossier des retraites, un tel choix était lourd de conséquences.

En effet, alors que le « coup de pouce » de + 0,3 % en 2002 avait un coût cumulé sur 10 ans de 1,5 milliard d'euros, le fait de prévoir une revalorisation de 1,5 % en 2003 résorbe plus de la moitié de ce coût cumulé qui, sur 10 ans, est encore alors de 730 millions d'euros.

Sans doute, certains trouveront-ils un tel choix critiquable. Pour sa part, Mme Danièle Karniewicz, président de la CNAVTS, a précisé devant la commission des Affaires sociales¹ que « *les partisans d'une indexation des pensions sur les salaires sont de plus en plus minoritaires au sein du conseil d'administration de la CNAVTS* ».

Si l'indexation sur l'indice des prix, des pensions de retraite et des salaires portés au compte s'impose, dans le contexte présent, la soutenabilité à long terme devra néanmoins être examinée dans le cadre de réforme des retraites.

B. REPARTAGER L'EFFORT DE SOLIDARITÉ

1. Une triple contrainte

Le système de financement de l'assurance vieillesse repose, on l'a vu, sur un ensemble de transferts entre les régimes de sécurité sociale. Or, en 2003, plusieurs données viennent mettre à mal l'ensemble du dispositif.

La première de ces données est la situation de la CNRACL. En effet, cette caisse de retraite est l'un des plus importants contributeurs à la fois à la compensation généralisée et à la compensation spécifique. Les versements qu'elle consent assurent l'équilibre de nombreux régimes, notamment parmi les régimes spéciaux. Toutefois, ces transferts ayant affecté de manière croissante le résultat de la caisse, au point de mettre en cause son équilibre, les pouvoirs publics avaient programmé une diminution de ses contributions à la surcompensation.

¹ Audition du mercredi 30 octobre 2002.

La situation de la Caisse, qui consomme ses réserves depuis 1992, exigeait que soit trouvé un plan de refinancement à court et moyen termes. Ce dernier, décidé par le Gouvernement, prévoit un effort croisé. L'assurance maladie et les collectivités locales, *via* une hausse de leur cotisation employeur, verseront 145 millions d'euros en 2003. Le reste de l'effort sera porté par les autres régimes, du fait d'une diminution des contributions versées par la CNRACL au titre des systèmes de compensation.

Au titre de cette dernière, les pouvoirs publics se trouvaient devant un ultimatum posé par le régime des professions libérales. Depuis de longues années, la CNAVPL verse, au titre de la compensation, des sommes quasiment équivalentes à celles versées au titre des prestations. Cette lourde charge, qui dégradait très sensiblement le résultat de la caisse était perçue par les administrateurs de cette dernière comme une situation inique déniait aux libéraux la faculté de se constituer des réserves propres en vue des jours difficiles. Le Gouvernement avait donc été prévenu que le régime se refuserait à consentir plus avant au système et que, sans diminution sensible de la contribution du régime des professions libérales, une grève du paiement serait envisagée.

Dans le même temps, le Gouvernement doit subir un troisième front pour assurer le financement du régime social des exploitants agricoles (BAPSA) dont le besoin de financement s'est accru et qui exige un effort de l'Etat -qui doit légalement pourvoir à son équilibre- que le budget n'arrive pas seul à porter. Il a donc été inscrit, en projet de loi de finances pour 2003 une mesure nouvelle affectant 130 millions d'euros de plus de C3S au BAPSA, majorant encore la dotation votée en 2002 pour ce dernier.

Ce double besoin de financement couplé à l'obligation technique de toucher aux montants versés par chaque régime au titre des compensations a entraîné une modification substantielle des règles régissant ces systèmes.

2. Une réforme aux forts effets redistributifs

Telle que décrite dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, la réforme des systèmes de compensation généralisée et compensation spéciale consiste à :

« • diminuer de trois points le taux retenu dans les calculs de la compensation spécifique vieillesse entre régimes spéciaux de salariés pour l'exercice 2003. Le taux passerait de 30 % à 27 % (décret à paraître) ;

« • prendre en compte les effectifs de chômeurs pour lesquels le Fonds de solidarité vieillesse verse une cotisation au régime général et au régime de salariés agricoles, ce qui augmente les effectifs de cotisants pris en compte pour ces régimes dans le calcul de la compensation ;

« • soustraire aux prestations de référence retenues dans le cadre de la compensation généralisée vieillesse entre salariés et non-salariés ainsi que dans la compensation interne aux salariés, les sommes déjà remboursées par le FSV. »

Les conséquences financières de cette réforme permettent de résoudre l'équation posée au Gouvernement.

La première réforme se traduit par un dégonflement des masses redistribuées au titre de la surcompensation. Ainsi, la CNRACL et l'Etat employeur réalisent des économies respectives de 196 et 93 millions d'euros. Toutefois, ainsi qu'il a été expliqué plus haut, la surcompensation vise à partager la charge des régimes spéciaux entre l'Etat d'une part, les collectivités locales et l'assurance maladie d'autre part. La baisse des contributions entraîne un besoin de financement de 219 millions d'euros pour ces régimes que l'Etat doit compenser par une augmentation de ses subventions d'équilibre à hauteur de 216 millions d'euros.

Cette charge, sans doute trop lourde pour un budget évoluant dans un cadre contraint, est néanmoins allégée simultanément par la seconde réforme. En gonflant les masses cotisantes de la CNAVTS, les charges sont redistribuées au détriment de cette dernière qui supporte seule le poids de la réforme. L'augmentation de 30 % de ses charges de compensation, soit 825 millions d'euros, permet à la fois d'équilibrer la CNRACL (+ 196 millions d'euros), de compenser à l'Etat la hausse des subventions d'équilibre qu'il doit verser aux régimes spéciaux en conséquence de la première réforme (+ 268 millions d'euros), et de maintenir le consentement de la CNAVPL au système (+ 98 millions d'euros).

Dans le même temps, cette dernière réforme permet de libérer le montant de C3S nouvellement affecté au BAPSA. En effet, les régimes des commerçants (ORGANIC) et artisans (CANCAVA) sont eux aussi bénéficiaires apparents de la nouvelle comptabilisation des effectifs cotisants. Les montants qui leur sont versés au titre de la compensation se trouvent accrus respectivement de 106 millions d'euros et 94 millions d'euros. Mais ce gain n'est qu'apparent puisque ces régimes sont automatiquement équilibrés par la C3S. L'apport au titre de la compensation permet donc de compenser la budgétisation d'une taxe qui leur était historiquement affectée, la *taxe d'aide au commerce et à l'artisanat* (TACA), et surtout de réaliser une économie de C3S qui couvre la mesure nouvelle inscrite au BAPSA et de manière résiduelle le FSV.

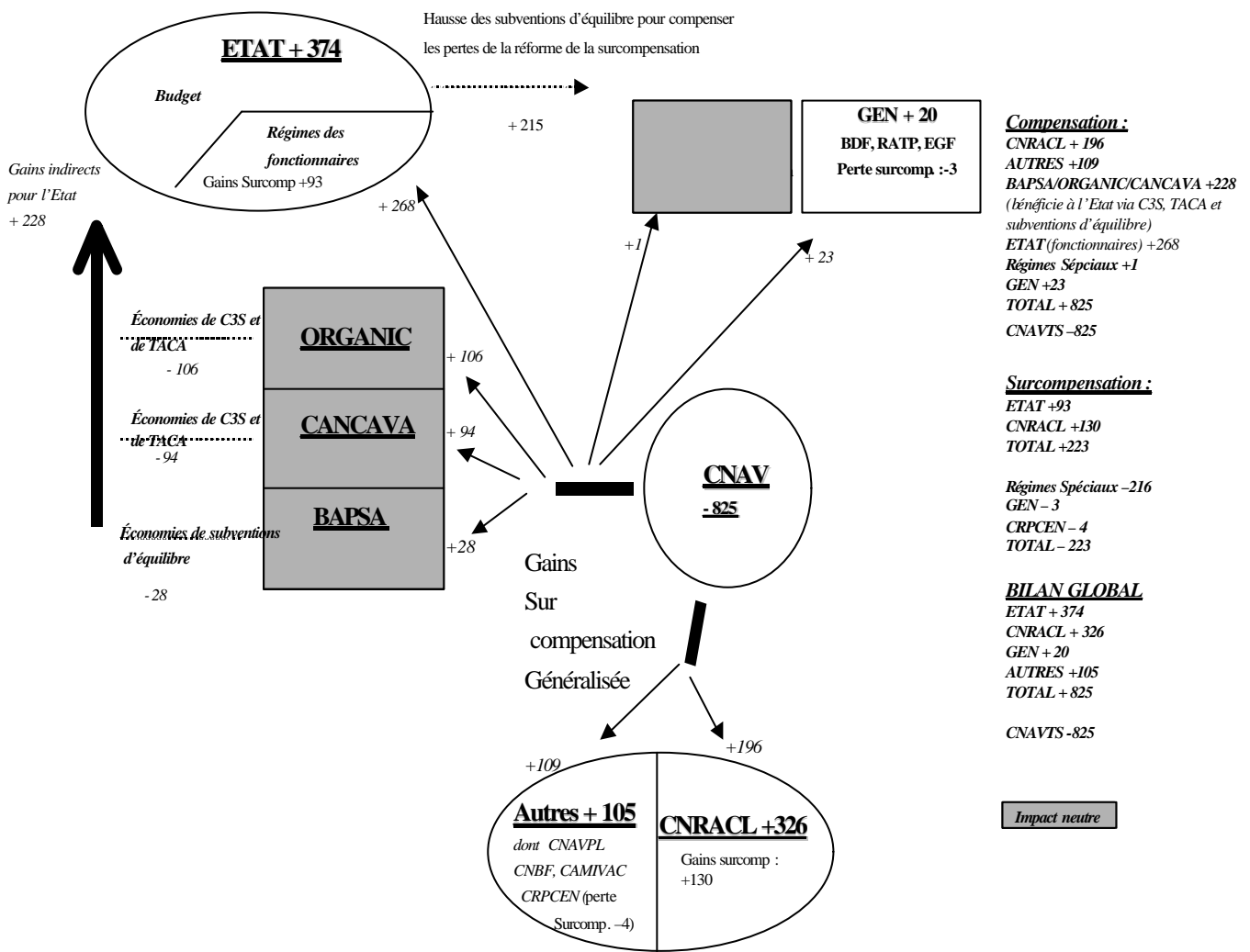
La notion de « gains indirects » de l'Etat

(en millions d'euros)

Gains de la compensation	Ressources rendues disponibles	Traduction pour le budget de l'Etat
Organic – Cancava : + 200	TACA budgétisée : + 46 C3S affectée au BAPSA: + 164	Gain TACA : + 46 Economies de subventions d'équilibre : + 164
BAPSA : + 28	Economies de subventions d'équilibre : + 28	Economies de subventions d'équilibre : + 28

Source : commission des Affaires sociales

BILAN DES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA COMPENSATION VIEILLESSE



Source : commission des Affaires sociales

Sans doute l'inspiration d'une telle réforme n'est-elle pas entièrement satisfaisante. En effet, si la justification de la compensation est de compenser les déséquilibres démographiques entre régimes, alors, ainsi que l'a confirmé à votre rapporteur M. Bernard Zuber, président de la commission de compensation, la prise en compte des transferts de solidarité dans les paramètres de la cotisation rend le système illégitime.

Si au contraire, le Gouvernement entendait changer la nature de la compensation en y intégrant les transferts de solidarité, ce qui fut évoqué au sein d'un projet de réforme par MM. Ullmo et Pelé, alors rien ne peut expliquer la non-prise en compte dans la réforme des sommes perçues par la CNAVTS au titre de l'AVPF, ces dernières entrant sans contestation dans cette catégorie de transfert.

Cette dernière mesure, qui aurait un impact négatif supplémentaire de 450 millions d'euros sur les comptes de la CNAVTS, aurait réduit d'autant les résultats du régime général.

Cette modification relève donc du pragmatisme.

En revanche, aucune autre réforme ne pouvait résoudre d'un même coup les trois contraintes posées au Gouvernement cette année. La difficulté de ces mécanismes de péréquation entre les régimes est qu'il est malaisé de procéder à un réglage fin des mouvements financiers. Ainsi, l'effet de la réforme, qui entraîne un gain important pour l'Etat et une perte sensible pour le régime général, aurait pu être encore amplifié si la logique de prise en compte du non-contributif avait été intégralement mise en œuvre.

Une telle mesure n'eût pas été conforme au pacte conclu entre le Gouvernement et les partenaires sociaux quant à la fin de l'année 2002, à savoir un certain *statu quo* permettant de discuter les fondements de la réforme prochaine.

Il importait néanmoins d'assurer l'équilibre de l'ensemble des régimes et ceci est atteint par un mécanisme qui a sans doute vocation à être rediscuté l'an prochain

Pour sa part, votre rapporteur se bornera à :

- déplorer l'inscription de cette réforme en tendanciel, alors même qu'elle constitue *in fine* une mesure nouvelle. Sans doute le constat de la Cour des comptes, suite à une question de votre commission, trouve-t-il là une justification, la Cour considérant qu'il serait souhaitable « *que le Parlement dispose, dans le cadre d'une annexe du PLFSS, d'une récapitulation de l'effet en année pleine des mesures prises au cours de l'année du vote de la LFSS, ainsi que d'une prévision de leur effet l'année suivante. L'objectif premier du tableau figurant à l'annexe C du PLFSS, intitulé « mesures nouvelles du projet de loi de financement de la sécurité sociale – impact sur le régime*

général » devrait être de fournir une évaluation exhaustive et robuste de cet impact. Une fois cet objectif atteint, il pourrait être envisageable de l'étendre aux principaux autres régimes obligatoires de base » ;

- regretter l'impact financier d'une telle mesure sur le fonds de réserve des retraites ;

- constater l'étonnante coïncidence entre le gain pour l'Etat que représente cette réforme (+ 374 millions d'euros) et le bénéfice pour la CNAVTS du remboursement par la CADES de la dette de l'Etat au titre du FOREC (+ 373).

C. REFINANCER LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

1. Le fonds de solidarité vieillesse en déficit structurel

Créé par la loi du 22 juillet 1993, le Fonds de solidarité vieillesse a pour mission de « *concourir au financement des régimes de base* »¹ d'assurance vieillesse et ceci notamment, en leur remboursant certaines dépenses ne relevant pas de l'effort contributif des assurés.

Les 12,5 milliards de dépenses du FSV se répartissent en trois blocs :

- les prestations du minimum vieillesse pour 25 % ;
- le remboursement des majorations de pension pour 25 % ;
- le remboursement aux régimes du manque à gagner de la validation des périodes non travaillées pour 50 %.

Traditionnellement prospères en raison d'une dynamique de ses recettes supérieure à la dynamique de ses dépenses, les finances FSV ont été durement touchées par des mesures prises sous la précédente législature.

Plusieurs recettes lui ont été distraites, notamment afin d'assurer le financement direct ou indirect du FOREC (les droits alcools, 0,15 point de CSG) ou l'APA (0,1 point de CSG). De nouvelles dépenses lui ont été affectées, dont le remboursement de la dette de l'Etat à l'égard des régimes AGIRC-ARRCO, les allocations de cessation anticipée d'activité (CATS) et les allocations de fin de formation (AFF) mises en place dans le cadre du PARE.

¹ Article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Malgré les nouvelles recettes qui lui ont été affectées, à savoir des transferts en provenance de la branche famille qui finance désormais une part croissante des majorations de pension pour enfants et une fraction de C3S, les dépenses demeurent aujourd'hui structurellement supérieures aux recettes.

Les comptes du FSV

	1997	1998	1999	2000	2001	2002p	2003p
Recettes	10.990,1	11.514,4	12.609,0	11.326,4	11.458,9	11.074,7	12.755,2
dont CSG	8.925,1	9.219,8	10.392,9	10.297,7	9.607,8	9.115,0	9.454,0
dont prélèvement social 2 %					384,2	384,3	960,7
dont droits sur les boissons	1.785,6	1.819,4	1.728,9	- 80,0	0,0	0,0	0,0
dont C3S				622,7	551,2	566,6	960,7
dont versements CNAF				41,6	440,0	958,0	1.889,5
dont produits financiers	10,8	16,3	17,1	23,5	45,7	50,8	58,0
Dépenses	11.026,9	11.271,2	12.266,7	11.039,8	11.563,5	12.497,1	12.733,4
Solde	- 36,7	243,2	342,2	286,6	- 104,6	- 1.422,4	21,8
Solde cumulé (1)	731,0	974,2	1.316,4	1.603,0	1.498,4	- 211,0	- 189,2
Versement a F2R (2)					287,0		
Solde cumulé (1)-(2)	731,0	974,2	1.316,4	1.603,0	1.211,4	- 211,0	- 189,2

Source : FSV – PLFSS – Annexe c) 2003

p : prévisionnel

2. Des mesures de refinancement nécessaires pour 2003

Fort de ce constat et contraint par les dispositions de l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale de présenter un budget du FSV en équilibre, le Gouvernement a pris deux mesures susceptibles d'équilibrer le résultat courant du FSV :

- une accélération du rythme du transfert à la CNAF du financement des majorations de pension pour enfants, la contribution de cette dernière passant à 60 % en 2003 (+ 945 millions d'euros) ;

- une augmentation de la C3S affectée au FSV, cette dernière étant partiellement rendue possible par les économies réalisées au titre de la compensation.

Sans doute ces dispositions -indispensables dans leur finalité- sont-elles peu satisfaisantes dans la pratique puisqu'elles confirment **le paradoxe du FSV d'être un organisme dont la mission est de concourir au financement des régimes de base de la sécurité sociale, mais qui se trouve aujourd'hui, au moins en partie, financé par eux.**

La proposition de la Commission des Affaires Sociales

Aujourd'hui, la branche famille prend en charge le financement d'une partie de la majoration de pension pour enfants, prestation relevant initialement de l'assurance vieillesse puis prise en charge, au titre de la solidarité, par le FSV.

A contrario, pour des raisons anecdotiques liées à la nécessité de bouclages financiers conjoncturels, l'allocation de parent isolé (API), prestation familiale historique, est inscrite au budget général.

Enfin, le FSV est mis à contribution pour apurer la dette de l'Etat à l'égard des régimes complémentaires de retraite, mission tout à fait étrangère à sa raison d'être et à sa place au sein des lois de financement qui ne traitent que des régimes de base.

En résumé, au terme de trois ans de manipulation des flux financiers, l'Etat finance une prestation familiale, la CNAF finance une prestation de solidarité vieillesse et le FSV prend en charge les dettes de l'Etat.

La commission des Affaires sociales juge qu'il est urgent de rendre à chacun ce qui lui revient.

La CNAF serait allégée de la charge des majorations de pension pour enfants et retrouverait le service de l'API. La neutralisation financière de cette opération serait effectuée par un transfert de 0,1 point de CSG famille au FSV ; le taux de la CSG Famille serait de fait « sanctuarisé » à 1 point ;

La branche famille serait ainsi garantie contre une nouvelle progression de sa contribution au titre des majorations de pension pour enfants, progression au demeurant irréaliste d'un point de vue financier et fragile d'un point de vue constitutionnel.

• Retrouvant le service de la majoration de pension pour enfants qui relève bien de sa mission, le FSV en serait compensé, comme il a été dit, par 0,1 point de CSG famille mais également par deux moyens s'inscrivant eux-mêmes dans un souci de cohérence :

- il serait libéré de la charge de la dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraite complémentaire qui lui a été imposée en 2001 ;

- il rentrerait en possession de la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire (dite taxe sur les contrats de prévoyance) créée à son profit en 1996, détournée depuis au bénéfice du FOREC ;

• l'Etat reprendrait en charge sa dette à l'égard des régimes de retraite complémentaire mais verrait ses masses budgétaires dégonflées par le retour de l'API au sein de la branche famille ; il limiterait les interfaces complexes dans le domaine fiscal qu'il entretient aujourd'hui avec la sphère sociale ; il bénéficierait en outre en 2003 du reversement des excédents du FOREC.

3. Un avenir immédiat qui reste problématique

Les mesures prises par le présent projet de loi afin d'assurer l'équilibre du FSV ne lèvent pas toutes les hypothèses pesant à court terme sur ce fonds :

- les comptes du FSV en 2002 restent en « déficit absolu » de 211 millions d'euros, une fois l'ensemble des réserves épuisées. Or, les prévisions de recettes révisées pour 2002 présentées dans le présent projet de loi ne contiennent aucune recette nouvelle à son bénéfice. Dans le même temps, les objectifs de dépenses pour 2002 révisés de la branche vieillesse ne sont pas minorés. Il s'agit là d'une difficulté intellectuelle manifeste quant à la sincérité des comptes rectificatifs pour 2002, certaines prestations inscrites ne trouvant pas leur financement.

Cette impasse comptable trouve un pis-aller dans une solution de trésorerie.

En effet, le FSV bénéficie d'un avantage de trésorerie vis-à-vis de ses partenaires puisque ses décaissements sont programmés en fonction des budgets primitifs de ces derniers, le solde de régularisation intervenant à la fin de l'année n+1. Ainsi, le solde de ses dépenses 2002 sera versé fin 2003 :

- les mesures d'équilibre prises par le Gouvernement ne permettent pas de rééquilibrer sur 2003 l'ajustement du solde déficitaire du fonds. Sa dette glisse donc d'un exercice sur l'autre : le fonds de solidarité vieillesse est aujourd'hui insolvable ;

- ce contexte est d'autant plus préoccupant que les dépenses du fonds demeurent très sensibles à l'évolution de la conjoncture. Au titre de l'exercice 2002, l'écart entre le solde prévu en loi de financement initiale et celui présenté dans les annexes du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 s'élève à 920 millions d'euros.

Ecart des comptes prévisionnels pour 2002

(en millions d'euros)

	LFSS pour 2002	PLFSS 2003	Ecart
Recettes	11.267	11.074,7	- 192,3
Dépenses	- 11.769	- 12.497,0	- 728,0
Solde	- 502	- 1.422,3	- 920,0

Source : commission des Affaires sociales

Sachant qu'une augmentation du chômage de 100.000 personnes entraîne une augmentation des dépenses du fonds de 200 millions d'euros, l'absence de réalisation des prévisions contraindrait sans doute le Gouvernement à de nouvelles mesures de financement en collectif social.

Cette situation -nouvelle pour le fonds qui n'a jamais connu de telles difficultés- est d'autant plus regrettable que ce dernier reste grevé par deux catégories de charges indues.

En effet, une petite fraction des validations ressort davantage de la politique de l'emploi que de la solidarité.

Le FSV supporte une partie du coût de la politique de l'emploi

Le FSV compense le manque à gagner en cotisations pour les régimes vieillesse de base au titre des périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations chômage visées au code du travail par les articles suivants :

- ⇒ l'article L. 351-3 qui pose les conditions générales d'accès aux allocations de chômage (y compris l'allocation formation reclassement – AFR) ;
- ⇒ le 2° de l'article L. 322-4 qui concerne les allocations du fonds national de l'emploi (FNE) en faveur de certaines catégories de salariés âgés, lorsqu'il est établi qu'ils ne sont plus aptes à bénéficier des mesures de reclassement ;
- ⇒ l'article L. 351-9 relatif aux allocations d'insertion ;
- ⇒ l'article L. 351-10 qui concerne l'allocation spécifique pour les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits ;
- ⇒ l'article L. 322-3 relatif aux conventions de conversion, qui sont pris en compte dans la limite des deux tiers des effectifs prestataires ;
- ⇒ les chômeurs non indemnisés, dans la limite de 29 % des effectifs concernés.

En 2001, deux mesures nouvelles ont été ajoutées à cette liste :

- ⇒ les allocations de cessation anticipée d'activité (CATS) versées par des entreprises ayant conclu une convention avec l'État en application de l'article R. 322-7-2 du code du travail, à compter du 1^{er} janvier 2001 ;
- ⇒ les allocations de fin de formation (AFF) mises en place dans le cadre d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), à compter du 1^{er} juillet 2001.

Parmi ces dispositifs, dont le coût induit pour le FSV en 2001 s'est élevé à 5.564 millions d'euros, on peut considérer que ressortent davantage de la politique de l'emploi les prises en charge au titre :

- ⇒ des allocations du fonds national de l'emploi(FNE) (105 M€en 2001) ;
- ⇒ des allocations d'insertion (68 M€en 2001) ;
- ⇒ des conventions de conversion (33 M€en 2001) ;
- ⇒ des allocations de cessation anticipée d'activité (CATS) (15 M€en 2001) ;
- ⇒ des allocations de fin de formation (AFF) (1 M€en 2001).

Au total, les prises en charge par le FSV relevant davantage de la politique de l'emploi s'établissent, en 2001, à 222 M€, soit 4 % du total des dépenses du FSV au titre du chômage.

Or, les conséquences de la politique de l'emploi qu'il a décidée doivent demeurer à la charge de l'Etat ou des organismes en charge de leur application (UNEDIC). D'après le FSV lui-même, ces sommes s'élèvent en 2001 à 222 millions d'euros.

En second lieu, le FSV assure une dette contractée par l'Etat envers les régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

AGIRC-ARRCO : angle mort du champ des lois de financement de la sécurité sociale

Le 23 mars 2000, l'Etat et les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO ont conclu une convention qui précise les conditions d'apurement d'un contentieux vieux de seize ans et lié à la promesse faite alors par l'Etat à ces régimes de leur compenser le financement des droits à retraite qu'ils attribuent pour les périodes pendant lesquelles les salariés sont indemnisés au titre du Fonds national de l'emploi ou des autres allocations du régime de solidarité.

Par l'article 29 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Gouvernement d'alors a cherché à mettre cet engagement à la charge du FSV, celui-ci devant rembourser, en rythme annuel, 335 millions d'euros annuels à l'ARRCO et 100 millions d'euros à l'AGIRC.

Selon les termes de cette convention, ces sommes devaient couvrir d'abord les cotisations de l'année. Sur le reliquat, c'est-à-dire la différence entre la somme versée et ces cotisations, le FSV rembourserait la soule due au titre du passé.

Par sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré cet article au motif que la dépense considérée, étrangère au « champ » des lois de financement de la sécurité sociale, n'était qu'un cavalier.

Cette jurisprudence était indiscutable sur le plan des principes : en effet ne peuvent figurer en loi de financement que les dépenses ayant une incidence sur les régimes de base de la sécurité sociale. Bien qu'obligatoires, les régimes AGIRC-ARRCO relèvent de la protection sociale complémentaire.

Le Gouvernement avait alors surmonté cette jurisprudence en réinscrivant l'article censuré dans le projet de loi de modernisation sociale (loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002). Saisi à nouveau de cette disposition, le Conseil a validé l'article au motif « *qu'en faisant référence aux organismes créés pour concourir au financement des régimes obligatoires de base dans les articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, le législateur organique n'a pas exclu que de tels organismes puissent également concourir au financement des régimes complémentaires* ».

Cette jurisprudence porte en elle-même une véritable difficulté : les recettes abondant ce fonds ne sont pas en totalité affectées à des dépenses des régimes de base, une partie « fuitant hors champ » de la loi de financement de la sécurité sociale.

En effet, le législateur organique a prévu que ne figurent dans la loi de financement que les objectifs de dépenses *des organismes créés pour concourir au financement des régimes obligatoires de base* puisqu'il supposait l'identité de ces dépenses avec celles des régimes.

L'extension de la mission du FSV, décidée par le législateur et autorisée par le Conseil constitutionnel, rend d'une part caduque la disposition prévue au dernier alinéa de l'article L135-3 du code de la sécurité sociale à savoir que les conditions dans lesquelles le FSV est équilibré est prévu en loi de financement. En effet, si l'intégralité de ses recettes dépendent de cette loi, une partie de ses dépenses en est exclue.

Bien plus, cette dépense rend plus difficile la confrontation des prévisions de recettes avec les objectifs de dépenses consolidés des branches. Les recettes correspondant à la dépense ne trouvant pas leur pendant dans les agrégats de dépenses, le solde issu de cette confrontation se trouve artificiellement amélioré d'un demi-milliard d'euros annuel.

En réponse à une question de votre commission, la Cour des comptes n'a pu que constater la présence de cet angle mort du champ des lois de financement de la sécurité sociale (*cf. réponse n°8 de la Cour des Comptes - Annexe au tome I du présent rapport*).

Non contente de constituer un « angle mort » des agrégats de la loi de financement de la sécurité sociale, cette dette constitue une charge importante pour le fonds puisque, outre le montant des cotisations qui s'élève à environ 300 millions d'euros, le FSV est contraint de rembourser de manière fractionnée la soule due au titre du passé. Pour 2003, la dépense correspondant aux remboursements versés aux régimes complémentaires s'élèverait à 457 millions d'euros.

D. DÉPLOYER LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES

1. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 entérine le retard sur le plan de financement initial

Pour 2003, le présent projet de loi prévoit l'alimentation du fonds de réserve des retraites hors produits financiers, à hauteur de 3,4 milliards d'euros, en recul de 35 % par rapport à 2002, et en léger recul par rapport à 2001.

Les comptes du fonds de réserve

	1999	2000	2001	2002p	2003p
RECETTES					
CSSS	304,9				
Excédent FSV (N-1)			286,6	0	0
Excédent CNAVTS (N-1)		767,4	483,5	1.518,3	1.652,9
Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital		890,0	971,9	1.248,7	1.277,3
Caisses d'épargne		718,2	718,2	718	492,5
Versement CDC		457,3			
UMTS			1.238,5	619,2	
Recettes des privatisations				1.240,0	
Contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur au PPESV, supérieure à 2.300 euros					
Sommes issues de l'application du titre IV du livre IV du code du travail et reçues par la CDC au terme du délai de prescription					
Réserves de la CPS de Mayotte					75,0
Total recettes hors produits financiers	304,9	2.832,9	3.698,7	5.344,3	3.497,6
Intérêts des placements	1,5	33,1	163,3	230	503,3
Produits sur cessions de titres				5,0	
Total recettes	306,4	2.866	3.862	5.579,3	4.000,9
DÉPENSES					
Frais de gestion administrative				2,0	5,0
Fiscalité	0,1	3,4	15,7	-	
Charges sur cessions de titres			6,2	3,7	
Total dépenses	0,1	3,4	21,9	5,7	5,0
Résultat année N	306,2	2.862,7	3.840,1	5.573,6	4.995,9
Cumul au 31/12/N	306,2	3.168,9	7.009,0	12.582,7	16.578,6

Source : FSV-PLFSS

p : prévisionnel

Cette année, le fonds bénéficiera d'une nouvelle recette exceptionnelle puisque l'ordonnance n° 2002-411 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte du 27 mars 2002 a prévu le versement des réserves de la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte constituées avec les excédents des exercices antérieurs au 1^{er} janvier 2003. Ces sommes ne devraient pas dépasser 75 millions d'euros.

Hormis la soule du produit de la cession des parts de caisses d'épargne, l'excédent n-1 de la CNAVTS et la fraction du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital qu'il perçoit, le fonds de réserve n'aura pas d'autres recettes en 2003. Il atteindra, si ces prévisions se réalisent, un total cumulé de 16,5 milliards d'euros.

Que représente cette somme au regard du plan de financement initialement présenté et devant conduire à l'accumulation des 152 milliards d'euros (1.000 milliards de francs) en 2020 ?

**Répartition prévisionnelle des sommes
constituant les « 1.000 milliards »**

(convertie en euros)

Capital	102
Produits financiers	50
TOTAL	152

Source : commission des Affaires sociales

Ce plan de financement prévoyait le versement sur vingt ans d'un apport de fonds de 102 milliards d'euros, ces derniers produisant sur la période 50 milliards d'euros de produits financiers. Une telle accumulation de capital supposait donc un versement annuel compris entre 4,5 et 5,5 milliards d'euros. Or, hormis en 2002, aucun des quatre premiers exercices du fonds de réserves n'a permis de réunir une telle somme.

Disposant de 16,5 milliards d'euros en caisse, le fonds de réserve aura, fin 2003, entériné un retard d'une année sur le projet initial.

Suite à une mission d'information menée par la commission des Affaires sociales, le premier plan de financement a été démenti par le Gouvernement d'alors et remplacé par un nouveau plan présenté devant le conseil d'orientation des retraites le 2 mai 2001.

Comparaison entre les deux projections des 21 mars 2000 et 2 mai 2001

(en milliards d'euros)

	Premier ministre 21 mars 2000	Conseil d'orientation des retraites 2 mai 2001	Différence
Excédents CNAVTS	15,0	4,5	- 10,5
Excédents C3S FSV	61,0	99,0	+ 38,0
2 % patrimoine	23,0	24,5	+ 1,5
Caisse d'épargne et CDC	3,0	3,0	-
<i>Sous-Total</i>	<i>102,0</i>	<i>131,0</i>	<i>+ 29,0</i>
Produits financiers	50,0	48,0	- 1,5
TOTAL	152,0	179,0	+ 27,5

Source : commission des Affaires sociales

Majorée de près de 30 milliards d'euros dans son objectif final, cette nouvelle version accroissait encore l'importance de la contribution des excédents du FSV et de la C3S.

L'évolution des recettes du fonds de réserve depuis trois années met en évidence l'absence de plan de financement cohérent. Alors même qu'elles devaient fournir près de 55 %, ces ressources ne correspondront fin 2003 qu'à moins de 3,5 % des sommes en caisse.

Cette réalité illustre les difficultés rencontrées chaque année pour l'abondement du fonds, en l'absence de ressources véritablement pérennes. Les perspectives démographiques rendent le versement d'un excédent de la CNAVTS très incertain pour 2005. La plupart des autres ressources –licences UMTS, don de la Caisse des dépôts et consignations, parts sociales de caisses d'épargne– exceptionnelles dans leur nature, ont permis un temps d'entretenir l'illusion qu'un véritable effort de réserve était à l'œuvre.

Le fonds de réserve a jusqu'à présent constitué une sorte de tirelire où le gouvernement précédent versait une contribution pour témoigner qu'il préparait l'avenir.

Il ne peut être reproché au présent Gouvernement de ne pouvoir en un an construire un plan cohérent qui transforme ce qui n'était qu'un discours en échéance.

Votre rapporteur se contentera néanmoins de regretter que, par ricochet, la réforme de la compensation qui se traduit par un gain net pour l'Etat, minore l'excédent de la CNAVTS versé au fonds de réserve sans qu'une ressource de substitution n'ait pu, au titre de 2003, être dégagée. En effet, par une lettre adressée au directeur du budget en date du 26 septembre 2002, M. le Président de la commission de compensation a rappelé que la mesure obérait « *gravement les résultats de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), et qu'elle affectera donc le montant des versements annuels revenant au fonds de réserve* ».

Par sa réponse en date du 2 octobre 2002, la direction du budget affirme que « *l'impact sur le Fonds de réserve des retraites doit ainsi être nuancé, dès lors que la mesure bénéficiant à l'ORGANIC et à la CANCAVA permettra d'augmenter les excédents du compte de la C3S, qui peuvent être potentiellement affectés au Fonds de réserve des retraites* ».

Votre rapporteur ne saisit pas la teneur de la réponse formulée par la direction du budget : de fait, l'économie de C3S a été réaffectée au BAPSA par le projet de loi de finances pour 2003. L'annexe f) du présent projet de loi, dans sa récapitulation des sommes versées au Fonds de réserve, précise, pour sa part, l'absence de versement au fonds de toute fraction de C3S en 2003.

2. L'établissement public se met enfin en place

Longtemps attendus, les principes de gestion à long terme du fonds de réserve des retraites ont été posés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 2001. Ce texte prévoit en effet que le Fonds de réserve est doté :

- d'un organe de gestion dual comprenant un directoire composé de trois membres dont le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et d'un conseil de surveillance de 20 membres ;

- le directoire propose les grandes orientations de placement au Conseil de surveillance qui les arrête ;

- le directoire prépare ensuite les cahiers des charges accompagnant les appels d'offres en vue de sélectionner les gestionnaires des fonds ;

- la Caisse des dépôts et consignations est chargée de la gestion administrative.

Le contenu des décrets d'application, notamment le décret en Conseil d'Etat du 19 décembre 2001, a retenu une acception très large de cette dernière notion.

En plus de la gestion administrative *stricto sensu*, la Caisse des dépôts se voit confier la mission de préparer une stratégie d'investissement et les appels d'offre, la conservation des titres, le contrôle des gérants ainsi que la gestion de la trésorerie résiduelle. *In fine*, seules les fonctions d'opérations de marché feront l'objet d'une délégation par appel d'offre.

Il semble qu'une telle extension de la notion de gestion administrative n'allait pas de soi, et qu'elle fut, ainsi qu'en témoignent le compte rendu de son Comité de surveillance, l'objet d'une négociation entre la Caisse des dépôts et consignations et les services compétents.

**Extrait du compte rendu de la commission de surveillance
de la Caisse des dépôts et consignations du 4 décembre 2001**

M. Constantin fait observer que le projet de décret en Conseil d'Etat soumis à l'avis de la commission de surveillance appelle les remarques suivantes. D'une part, dans le texte, certains éléments, essentiels à la Caisse des dépôts, dans l'exercice de ses responsabilités, n'apparaissent pas dans la liste des prestations en gestion administrative :

- la tenue du compte bancaire ;

- la gestion de la trésorerie du FRR nécessaire pour accueillir les recettes à gérer de manière transitoire avant que les gestionnaires financiers soient retenus par appel d'offres et pour payer les frais de gestion financiers aux gérants sans que cette somme soit prélevée sur les actifs qu'ils gèrent ;

- le contrôle de l'exécution des mandats qui comprend le suivi des portefeuilles des gérants et la mesure de performance mais aussi le respect des autres obligations qui figureront dans les mandats de gestion.

(...)

Diverses solutions ont été examinées avec la direction du Trésor pour lever ces difficultés :

- la tenue de compte bancaire relève de la responsabilité de l'agent comptable qui pourra la déléguer.

Une lettre du ministre de l'économie semble suffisante pour confier cette tenue de compte à la Caisse des dépôts ;

- la gestion de trésorerie pourrait certes être ajoutée au projet de décret dans l'énumération des prestations en gestion administrative. Les modalités d'une délégation relèvent en tout état de cause de l'ordonnateur, en l'occurrence le président du directoire du Fonds de réserve ;

- la fonction de contrôle de l'exécution des mandats peut être incluse dans la fonction de « suivi des portefeuilles » mais il semble plus pertinent de regrouper « le suivi des portefeuilles » et « la mesure de la performance » sous une seule prestation « le contrôle de l'exécution des mandats ».

Source : Rapport 2001 au Parlement, annexes p. 125-126.

Quoi qu'il en soit, la mise en place de l'établissement public se trouve différée pour plusieurs raisons :

- les échéances politiques n'ont pas permis la nomination des membres du Conseil de surveillance avant l'arrêté du 23 octobre 2002. La réunion de ce conseil subordonnant la nomination des membres du directoire, le fonds se trouve encore aujourd'hui dépourvu d'organes dirigeants ;

- la mise en place de la gestion administrative suppose la signature de deux conventions entre le fonds de réserve et la Caisse des dépôts et consignations, l'une afin d'organiser les modalités de la gestion administrative, l'autre afin de procéder au transfert des fonds vers la Caisse. La Caisse a déjà mis en place une équipe d'une vingtaine de personnes dédiée à la gestion administrative du fonds, et préparé des scénarii stratégiques d'allocation d'actifs.

Depuis le 30 juin 2002, date à laquelle le Fonds de solidarité vieillesse devait céder la gestion du fonds, les avoirs de ce dernier sont consignés auprès de l'agent comptable du Trésor.

D'après les calendriers prévisionnels de la Caisse, le démarrage devrait débuter en janvier 2003 et l'attribution des premiers mandats de gestion avoir lieu en septembre.

Deux questions importantes demeurent néanmoins en suspens et sans doute serait-il souhaitable que celles-ci soient abordées rapidement. Il s'agit, d'une part, de prévoir les règles relatives à la gestion des droits de vote détenus par le fonds dès lors qu'il sera propriétaire de titres et, d'autre part, de

préciser le contenu de la notion de contrôle des mandats de gestion que la Caisse, au nom du fonds, semble aujourd'hui en devoir d'exercer.

Fort du principe que « *la confiance n'exclut pas le contrôle* », votre rapporteur, qui représente le Sénat au sein du Conseil de surveillance, entend s'assurer que ces points seront rapidement clarifiés.

**Aux marches de la loi de financement,
l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)**

♦ L'APA située en « no man's land » du contrôle parlementaire ?

L'APA est une prestation financée par les départements avec « *le concours de la solidarité nationale* » visant à apporter une aide aux personnes âgées dépendantes. En effet, les conditions d'ouverture de cette prestation, plus généreuses que celles des prestations antérieures, justifiait qu'un concours financier aux départements soit apporté.

C'est sur les fonds de la sécurité sociale que ces montants ont été prélevés : 0,1 point de CSG a été retiré au FSV (900 millions d'euros). Les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse versent, pour leur part, une contribution se montant à 50 % des sommes consacrées par ces régimes en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile, au bénéfice des personnes âgées remplissant les conditions d'accès à l'APA (60 millions d'euros).

Ce concours est réparti selon des critères de péréquation par un fonds *ad hoc*, le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), lui-même géré par le FSV.

Le financement de l'APA *via* ce fonds pose une redoutable difficulté au regard du champ des lois de financement de la sécurité sociale.

Si l'APA n'est pas *a priori* une dépense des régimes de base, le FFAPA n'étant pas un organisme concourant au financement de ces régimes, les dispositions relatives à l'APA n'ont alors pas leur place en loi de financement de la sécurité sociale. Mais le FFAPA ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat, il ne se trouve pas davantage soumis au contrôle des rapporteurs spéciaux de la loi de finances.

Deux éléments viennent néanmoins contredire cette analyse :

- une partie de l'APA, certes infime, est financée grâce à un prélèvement obligatoire sur les caisses de base d'assurance vieillesse, et figure donc normalement, pour cette partie, dans l'agrégat de dépense de la branche vieillesse.

- saisi d'une disposition relative à l'APA lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, le Conseil constitutionnel a fait prévaloir le fond sur la forme, en validant un paragraphe rétablissant le principe d'égalité entre certains bénéficiaires de la prestation;

♦ Une situation financière préoccupante

Sans doute la situation de l'APA appelle-t-elle des éclaircissements d'autant plus que la situation financière que cette prestation génère est à bien des égards préoccupante.

Ecart entre la prévision initiale et les prévisions corrigées

	Prévisions initiales			Prévisions DRESS (septembre 2002)			Prévisions ODAS (juillet 2002)		
	fin 2002	2003	2004	fin 2002	2003	2004	fin 2002	2003	2004
bénéficiaires de l'APA	entre 500.000 et 550.000	entre 500.000 et 550.000	800.000	entre 664.000 et 678.000	entre 770.000 et 879.000	N.C	783.000	980.000	N.C
Coût en milliards d'euros	entre 2,2 et 2,5	entre 2,2 et 2,5	3,6	entre 1,6 et 2,8	3,8	N.C	2,2	4,04	N.C

Source : Commission des Affaires sociales, N.C: non communiqués

En 2002, il existe un écart, parfois très important en termes de bénéficiaires mais le coût de la prestation devrait rester conforme aux prévisions initiales.

Le véritable écart se creuse en 2003. Alors qu'une stabilité du nombre de bénéficiaires avait été attendu, et donc, par là, une stabilité du coût de l'APA, les deux études nouvelles estiment le dépassement entre 200.000 et 400.000 bénéficiaires et, en termes financiers, à un surcoût compris entre 1,3 et 1,5 milliard d'euros. Il est d'ores et déjà acquis que l'année 2003 ne sera pas l'année de transition sur laquelle le Gouvernement d'alors avait compté pour trouver un « financement du régime de croisière de l'APA », attendu pour 2004-2005. L'échéance est plus rapide (un an d'avance) et plus brutale puisque le nombre de bénéficiaires et le coût sont supérieurs tous deux aux prévisions établies alors pour le régime de croisière lui-même.

L'APA pose désormais une difficulté considérable pour les pouvoirs publics au premier rang desquels figurent les départements. Ainsi que le souligne le tableau ci-dessous, la mise en œuvre de l'APA reposait dès l'origine sur un effort accru des collectivités départementales. Cet effort était prévu et indépendant de tout dérapage financier. De nombreux conseils généraux ont augmenté leur fiscalité pour faire face à la charge nouvelle, estimée, en 2002, à plus de 880 millions d'euros.

III. « LÀ OÙ IL Y A UNE VOLONTÉ, IL Y A UN CHEMIN » : L'INÉLUCTABLE AGGIORNAMENTO DES RÉGIMES DE RETRAITES

A. DES RÉFORMES NE PEUVENT PLUS ÊTRE DIFFÉRÉES

1. Un diagnostic bien établi

Aucune politique publique n'a sans doute donné lieu à autant de rapports que la question de la réforme des retraites. Débutée avec le Livre blanc commandé par Michel Rocard, alors Premier ministre, la liste des travaux de recherche sur cette question est longue. Le rythme de production s'est d'ailleurs accéléré avec le temps puisque, sous la dernière législature, trois rapports¹ –Charpin, Teulade, et le rapport du conseil d'orientation des retraites (COR) – sont venus compléter l'expertise publique.

Sans doute la mission assignée à ces travaux, de qualité scientifique au demeurant inégale, n'avait-elle pas pour seul objet d'élaborer le désormais célèbre « *diagnostic partagé* ». Au fur et à mesure des mois, il devenait évident que le Gouvernement d'alors se déroberait au moment de trancher.

Avatar ou héritage, le premier rapport du COR rendu public en 2001 formule des constats qui ne diffèrent pas de l'ensemble des ouvrages réalisés précédemment sur la question.

Tout au plus pourra-t-on souligner le caractère résolument optimiste des projections réalisées qui s'appuient, en hypothèse centrale, sur un retour au plein emploi atteint en 2010, et, par voie de conséquence, sur un abaissement du chômage à cette période de 4,5%, une remontée du taux d'activité des jeunes et des salariés de plus de 50 ans, une augmentation annuelle de la productivité du travail de 1,6 % entre 2000 et 2040 et une légère remontée puis une stabilisation du partage de la valeur ajoutée entre rémunération du travail et rémunération du capital.

Dans ce contexte, les perspectives des régimes de retraite sont nécessairement un peu améliorées par rapport au scénario central du rapport

¹ Jean-Michel Charpin, *L'avenir de nos retraites*, Commissariat général au Plan, 1999 – René Teulade, *L'avenir des systèmes de retraite*, Conseil économique et social, 2000 – Conseil d'orientation des retraites : *Retraites : renouveler le contrat social entre générations* – 2001.

Charpin qui, pour sa part, reposait en hypothèse centrale sur une stabilisation du taux de chômage à 6 % de la population active.

Est-ce pour cette raison que les travaux du COR ont été, semble-t-il, mieux accueillis par les partenaires sociaux ? Sans doute cette concession sur les postulats initiaux a-t-elle permis au Conseil de travailler dans une certaine sérénité et, à sa manière, de faire preuve de pédagogie.

Le rapport du COR livre en outre une réflexion sur la nécessité d'envisager une gestion différente des temps de la vie. A cet égard, comme à d'autres, la France accuse encore un retard certain vis-à-vis des autres pays industrialisés.

2. Un retard vis-à-vis des autres pays industrialisés

Prix d'un approfondissement sans doute exagéré du diagnostic, la France est moins en avance aujourd'hui que ses partenaires, qui, selon l'heureuse expression retenue par le rapport du COR, ont eu le courage de « *renégocier le compromis social relatif aux retraites* ».

Votre rapporteur, qui s'est livré l'année dernière à une présentation exhaustive de la réforme des retraites en Allemagne, rappellera cette année les mesures prises en Suède et en Italie¹.

□ La réforme des retraites en Suède

En Suède, un consensus s'est dessiné autour de la nécessité de réformer le système de retraite existant. Après concertation, le Parlement suédois a voté, le 8 juin 1998, une loi introduisant un nouveau système de retraite original.

Ce système mixte est fondé sur les revenus professionnels antérieurs. Une cotisation de 18,5 % est prélevée et donne des droits à une retraite dont le montant peut atteindre un plafond de 213.400 francs annuels. 16 % des 18,5 % sont utilisés en répartition pure et financent les pensions de l'année. Les 2,5 % restants sont épargnés et produisent des intérêts sur un « *compte de réserve à prime* » propre au salarié. Celui-ci peut choisir l'organisme qui gèrera son compte.

Dans le régime par répartition, des droits à la retraite sont accordés sur les revenus de prestations sociales –chômage, maladie– ainsi que pour les périodes durant lesquelles l'assuré a peu ou pas cotisé, notamment l'éducation des enfants, l'invalidité ou la retraite anticipée. Les droits correspondant à ces

¹ Voir également le rapport de la mission d'information – La réforme des retraites en Suède et en Italie (Sénat n° 265, 2000-2001).

périodes sont calculés en reconstituant un revenu correspondant au niveau de vie du bénéficiaire. La totalité des droits a pour contrepartie le versement de cotisations sociales, un prélèvement sur le revenu ou une prise en charge par le budget de l'Etat.

L'âge minimal de liquidation des droits à la retraite a été fixé à 61 ans. Au-delà et jusqu'à 70 ans, le mode de calcul de la pension est fonction de l'âge effectif de liquidation de la pension. Ainsi les salariés sont incités à prolonger leur activité sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ.

Ce nouveau système est à la fois généreux, équitable, solidaire et intelligent. *Généreux* parce qu'indexé sur la croissance moyenne des revenus, il fait participer les retraités aux fruits de la croissance. *Equitable* parce qu'il verse des prestations en rapport avec l'espérance de vie, étant ainsi sensible aux variations démographiques. *Solidaire* parce qu'une pension de base est prévue pour les plus démunis. *Intelligent* parce que ce système refuse les idéologies. Il conjugue à la fois répartition et capitalisation au profit de tous. Enfin, il respecte le désir d'autonomie des assurés en leur laissant moduler l'âge et le montant de leur retraite.

□ **La réforme des retraites en Italie**

La réforme des retraites en Italie se fait par touches successives. Ce pays disposait à l'origine d'un régime public qui assurait l'ensemble des prestations.

En 1992, la réforme Amato a modifié les règles relatives à l'âge de départ en retraite qui fut porté progressivement de 55 à 60 ans pour les femmes et de 60 à 65 ans pour les hommes. La base de calcul était élargie des cinq aux dix dernières années de cotisation pour les actifs et sur l'ensemble de la carrière pour les nouveaux embauchés. Par ailleurs, les retraites sont indexées sur l'inflation, sauf disposition contraire.

Un nouveau train de réformes fut mis en oeuvre par le Gouvernement Dini en 1995. Le minimum vieillesse et les pensions d'invalidité sont à l'avenir financés par la solidarité nationale. Une part des cotisations familiales est transférée au financement des retraites. Les règles de calcul des pensions sont entièrement remaniées et uniformisées entre les régimes : les cotisations versées pendant la carrière sont capitalisées fictivement au rythme de la croissance du produit intérieur brut. La retraite est calculée à partir d'un taux appliqué à ce montant. L'âge de départ reste différé mais il devient possible de liquider ses droits de manière flexible, moyennant pondération du montant de la pension. Les coefficients tiennent compte de la durée moyenne de la retraite. Les pensions des fonctions publiques sont par ailleurs alignées sur celles du privé.

La négociation avait prévu alors une adhésion facultative à des fonds de pension par capitalisation. Cette mesure alors peu attractive a été renforcée au début de l'année 2000 par des avantages fiscaux incitatifs. La réforme du traitement de fin de rapport (TFR) devrait ouvrir de nouvelles possibilités pour les salariés.

3. Un engagement ferme sur le calendrier

Le chantier de la réforme des retraites sera ouvert dès le début de l'année 2003. La concertation organisée avant la prise de décision permettra de définir les voies et moyens de la préservation du système de retraite, chaque régime, privé ou public, faisant l'objet d'un calendrier approprié et des modalités à négocier au cas par cas.

Le Premier ministre l'a formellement confirmé : au printemps prochain, la responsabilité de son Gouvernement sera sur ce sujet engagée.

B. DES POINTS DE PASSAGE OBLIGÉS, DES PISTES À CREUSER

Il n'appartient pas à ce rapport de tracer les contours d'une réforme appelée à être négociée entre les partenaires sociaux et l'Etat. Néanmoins, au vu des travaux déjà menés, et des constats plusieurs fois réitérés, votre rapporteur se bornera à formuler quelques observations.

1. Les éléments imposés à la réforme du premier pilier

a) La recherche d'une certaine justice entre les assurés

Les grandes différences existant dans les conditions d'acquisition et de liquidation des droits à retraite entre les assurés sont un phénomène bien connu car maintes fois exposé : durée de cotisation variable, bases de calcul différentes, avantages annexes divergents, etc. Sans doute ces différences – produits de l'histoire tout autant que de raisons objectives – sont-elles inévitables dans un système d'assurance vieillesse où le régime général est lui-même minoritaire.

Le fractionnement de la prise en charge du risque vieillesse n'est pas en soi une difficulté, du moins tant qu'il n'entretient pas des guerres pichrocolines ou chacun s'arc-boute jusqu'aux dernières extrémités sur tel avantage réputé « acquis ».

Certes l'unification intégrale du système de base d'assurance vieillesse n'est-elle pas souhaitable. Elle ne correspond pas à l'esprit des

retraites en France, qui s'est toujours construit dans le cadre professionnel. Sans doute serait-elle injuste tant que certains particularismes conservent leur légitimité.

A tout le moins est-il nécessaire d'assurer l'équité, c'est-à-dire à situation égale, droits égaux. Dans ce contexte, certaines professions pénibles ou dangereuses justifieront au regard de tous des avantages non plus acquis mais désormais compensatoires.

b) Assurer une lisibilité en termes de taux de remplacement.

Les perspectives de l'assurance vieillesse dessinent le risque d'une forte chute du taux de remplacement dans les années futures. Le COR a établi, d'autres l'ont fait avant lui, qu'en l'absence de toutes mesures, le taux de remplacement tomberait de 78 % à 46% entre 2000 et 2040.

Rien ne saurait mieux précipiter la fin du système par répartition qu'une telle diminution. Aussi la réforme des retraites doit-elle viser à garantir un certain niveau de ressources, notamment pour les plus modestes, et une bonne lisibilité future pour les autres afin que ceux qui le souhaitent puissent mettre en œuvre, dans la durée, des solutions de complément.

Un tel objectif implique que les mesures prises soient suffisamment importantes pour ménager des règles convenables, à défaut d'être généreuses, d'indexation des pensions et des salaires portés au compte.

Cette dernière variable attire particulièrement l'attention de votre rapporteur. Les simulations récentes réalisées par la CNAVTS à destination du COR mettent en évidence qu'une revalorisation des salaires portée au compte et des pensions sur l'indice des prix majoré de 0,8 % double le besoin de financement du régime général à l'horizon 2040.

**Impact sur le besoin de financement de la CNAVTS,
exprimé en points de cotisations supplémentaires de différents scénarii
d'indexation des pensions et salaires portés au compte**

Règles d'indexation	2010	2020	2040
Indice des prix	-	+ 2,30	+ 6,51
Indice des prix + 0,8 %	1,05	+ 5,20	+ 12,15
Indice des prix + 1,2 %	1,71	+ 6,81	+ 15,50

Source : CNAVTS

La revalorisation des pensions sur l'indice des prix qui prive les retraités de l'accroissement tendanciel de la productivité du travail est en soi une difficulté à long terme. Pour sa part, la même indexation des salaires portés au compte diminue sensiblement le taux de remplacement, ce qui est encore davantage contestable.

En effet, Mme Danielle Karniewicz a rappelé, devant la commission, que l'indexation des salaires portés au compte sur le seul indice des prix ferait tomber le taux de remplacement global d'un salarié payé au salaire minimum de croissance (SMIC) de 81 % à 68 % du salaire net entre 2000 et 2040 et celui d'un cadre moyen de 75 % à 58 % sur la même période. Pour autant, la seule revalorisation des salaires portés au compte augmente le besoin de financement de la CNAVTS de l'équivalent de plus de deux points de cotisations à l'horizon 2040.

Le constat est ainsi fait que la réforme assurant l'équilibre des retraites ne saurait être construite *a minima* sans risquer d'être rapidement intenable.

c) Revaloriser le minimum contributif

A l'occasion de l'examen de son avis sur le présent projet de loi, le conseil d'administration de la CNAVTS a attiré une nouvelle fois l'attention des pouvoirs publics sur la situation du minimum contributif.

Ce minimum est attribué aux salariés du régime général bénéficiant d'une retraite à taux plein et totalisant 150 trimestres d'assurance. Il permet, la plupart du temps, de porter le montant de la pension à un niveau minimum.

Cette garantie de prestation fut créée en 1983 dans l'esprit de garantir aux retraités un revenu proche du SMIC (au moins 95 %). Or, du fait des règles de revalorisation divergentes entre ces deux « minima », la revalorisation du SMIC faisant l'objet de « coups de pouce » alors que le minimum contributif n'est revalorisé que selon l'inflation, ce dernier ne représente plus qu'une prestation d'environ 60 % du SMIC, prestations des régimes complémentaires comprises. C'est de ce niveau de pension dont bénéficient près de trois millions de retraités aujourd'hui.

Auditionnée par la commission des Affaires sociales, Mme Danièle Karniewicz a rappelé que « *le montant du minimum contributif versé par la CNAVTS en 1999 ne s'élevait qu'à 39.416 francs par an, majoré de 25 % au titre des régimes complémentaires soit environ 50.000 francs annuels alors que, pour la fonction publique, l'équivalent de ce minimum se chiffrait à 67.300 francs annuels, le régime de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) offrant à ses salariés, justifiant de 25 années de service et partant entre 50 et 55 ans, un montant de 70.440 francs* ».

La question du minimum contributif figure, avec les retraites agricoles, des droits des conjoints et la situation des pluripensionnés parmi celles qu'à juste titre M. Denis Jacquat dénomme « *les situations défavorables qui auraient dû trouver leur solution* »¹. Puissent-elles donc trouver leur place parmi les points de passage obligés de la réforme des retraites par répartition.

2. S'appuyer sur un complément de capitalisation suppose quelques avancées

a) Le système par répartition est déjà complété de nombreux produits par capitalisation

Le système de retraite français, à l'instar des autres pays européens, est construit sur trois piliers.

Le *premier pilier* est celui des régimes de retraites obligatoires par répartition qui sont, en France, gérés par l'Etat, la sécurité sociale ou par des caisses professionnelles autonomes, et, depuis leur rattachement au règlement 1408/71, les régimes complémentaires obligatoires AGIRC et ARRCO ;

Le *deuxième pilier* se met en place dans le cadre professionnel. C'est là que se trouvent les fonds de pension existants, qui constituent « le troisième étage » de la retraite en supplément du régime de base et des régimes complémentaires. Ils bénéficient de régimes fiscaux particuliers et obéissent aux systèmes prudentiels relevant du code des assurances, du code de la sécurité sociale ou du code de la mutualité. Il est possible d'ajouter à ce système l'épargne salariale et certains régimes supplémentaires obligatoires ;

Le *troisième pilier* relève de la décision individuelle et constitue tous les produits d'épargne longue, fiscalement bonifiés, à la disposition des ménages (PEA, assurance-vie, etc.).

Répartition en France des trois piliers selon leur participation au financement de la retraite

premier pilier	deuxième pilier	troisième pilier
87 %	4 %	9%

Source : AFPEN

¹ Source : Denis Jacquat, député – *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 – Rapport n° 330 – Tome IV – pages 23 et suivantes.*

b) L'accès de tous aux possibilités offertes par le deuxième pilier reste inégalitaire, souvent par manque de lisibilité

Contrairement à ce qui est fréquemment affirmé, les salariés du secteur privé disposent souvent de produits de retraite par capitalisation organisés au sein de leur milieu professionnel. Ils bénéficient notamment des prestations de régimes supplémentaires de retraite obéissant aux articles 39, 82 et 83 du code général des impôts, et relevant du code des assurances.

Certaines entreprises comme Pechiney ou la Lyonnaise des Eaux disposaient de régimes supplémentaires. La loi Veil¹ du 8 août 1994 a imposé une séparation entre les régimes par répartition gérés par des *institutions de retraites complémentaires* (IRC) et les régimes par capitalisation gérés par des *institutions de prévoyance* (IRP). Cette loi a reconnu les régimes d'entreprise existants en les définissant comme des *institutions de retraites supplémentaires* (IRS) et leur a imposé de provisionner l'ensemble de leurs engagements. Beaucoup d'entreprises ont alors préféré fermer leur régime historique, surtout lorsqu'il s'agissait de régimes à prestations définies, pour créer une institution de prévoyance. Ainsi la Caisse d'épargne, IBM ou Elf ont mis en place de telles institutions.

Certaines professions, en clôturant leur régime de retraite issu de l'histoire, disposaient d'un surplus de cotisations. Plutôt que de supprimer ces dernières, elles ont alors préféré créer de nouveaux régimes, véritables fonds de pension de la profession : c'est le cas des assurances avec leur organisme BCAC, ou de l'Édition qui a eu recours à l'institution de prévoyance du groupe Mederic. Depuis 1997, les 250.000 salariés des organismes agricoles regroupés au sein d'AGRICA disposent d'un fonds de pension géré par CCPMA, l'une des trois institutions de prévoyance du groupe. Les dispositions de l'article 83 bénéficient également aux professions bancaires (Société Générale, Banques Populaires ou CCF).

Les non-salariés, exploitants agricoles, artisans, commerçants et élus locaux disposent également d'une gamme de régimes spéciaux comportant de larges possibilités de déductions fiscales.

Les contrats Madelin sont destinés aux professions libérales et obéissent à la loi n° 94-126 du 11 février 1994 sur l'initiative individuelle. Ils impliquent l'adhésion d'au moins 1.000 membres ; des professions se sont ouvertes aux contrats Madelin, comme les chirurgiens-dentistes.

Le régime des commerçants ORGANIC et artisans CANCAVA dispose d'un volet supplémentaire obligatoire ou facultatif fonctionnant en répartition provisionnée. Dans les faits, ce sont de quasi-fonds de pension.

¹ Loi n° 94-679.

La MSA avait le monopole de l'offre de retraite supplémentaire des exploitants agricoles avec COREVA. Ce monopole a été perdu suite au jugement de la CJCE du 16 novembre 1995. Les élus locaux disposent de FONPEL et CAREL.

Les fonctionnaires disposent pour leur part du CREF et de PREFON, ce dernier ayant une vocation très large puisqu'il concerne non seulement les fonctionnaires en activité mais également les anciens fonctionnaires et leurs conjoints.

Au total, on ne peut, en aucun cas, parler d'absence de fonds de pension -ou leur équivalent- en France pas plus que de monopole catégoriel. La critique de la PREFON, souvent dénoncée comme un avantage des fonctionnaires sur les salariés du privé, n'est de ce point de vue guère fondée.

Les régimes du deuxième pilier sont toutefois caractérisés par leur grand émiettement entre professions. Ils reprennent en effet la segmentation des régimes de retraite de base entre salariés, non-salariés et secteur public mais également à l'intérieur de ces catégories.

Il faut en revanche parler d'inégalité entre salariés du secteur privé devant ces produits, certains y ayant accès, d'autres non, parce qu'ils travaillent au sein d'un secteur n'ayant pas de produits de branche ou de groupe, au sein de petites entreprises qui n'ont ni les moyens financiers ni les capacités techniques de mettre en œuvre les dispositions que le système légal existant, fort complexe, leur ouvre.

Renforcer le poids du deuxième pilier suppose d'avancer vers l'unification des règles régissant les fonds de pension en permettant la mise en place d'un accès pour tous les salariés. Une telle avancée suppose que des consensus soient définis sur l'environnement de ces régimes supplémentaires et notamment la participation des syndicats : c'est là tout l'enjeu des fonds de pension à la française.

3. Elargir la question des retraites à la question de l'emploi et de la gestion des temps de la vie

La réforme conduite par la Suède témoigne qu'il est possible d'aller très loin dans la refondation des consensus sociaux. Les choix opérés par la société suédoise témoignent d'une volonté profonde d'adapter un système ancré dans l'histoire des droits sociaux suédois, mais désormais obsolète, à l'évolution des rythmes de vie et des besoins des habitants.

Partagé au sein du COR, le constat que la conception traditionnelle du cycle de vie était devenue inopérante entrouvre la possibilité d'attendre de la réforme des retraites plus que la défense d'un système.

Conscient que les difficultés à résoudre constituent une chance historique d'améliorer le bien-être des Français, votre rapporteur souhaite dans une posture résolument offensive que soient abordés les efforts à accomplir.

La réduction de la population active par les deux extrémités –l'entrée plus tardive sur le marché du travail et la sortie précoce de ce dernier– n'est pas le seul résultat de l'évolution du marché du travail. Il s'agit tout autant du fruit d'une évolution fondamentale de la société : pas plus qu'ils n'envisagent de réaliser l'ensemble de sa vie professionnelle au sein de la même entreprise, les salariés ne jugent pas davantage possible de concentrer leur carrière sur quarante années d'affilée, sans possibilité de césure, de respiration, d'intermède, voire de changements profonds.

Les mentalités ont aujourd'hui profondément changé et c'est notre système social qui, à bien des égards, engonce les aspirations des salariés.

Le système français de retraite traduit ces contraintes : la liquidation tombe comme un couperet, le cumul emploi-retraite est en principe prohibé, et celui qui souhaite travailler, c'est-à-dire cotiser plus longtemps, n'en tire aucun bénéfice pour lui même.

Dans le même temps, les Français consacrent des périodes de plus en plus longues à se former, à s'occuper de leurs enfants ou à se dévouer à des activités non lucratives. Ces périodes n'ouvrent pas, où à la marge, droit à retraite. Pour autant, nul ne nie l'utilité de ces activités pour l'ensemble de la collectivité.

Les systèmes de validation de périodes non travaillées s'articulent peu ou prou autour de la seule notion de solidarité, le FSV les prenant en charge pour l'essentiel. D'autres avantages, notamment en faveur des familles, existent mais là encore, ils se caractérisent par leur rigidité et leur disparité. Un mécanisme de prise en compte de ces périodes -et le financement qui l'accompagne- reste à inventer.

Sans doute peut-on amèrement regretter les conditions qui ont entouré la mise en place des trente-cinq heures. Le pire défaut de cette initiative n'est probablement pas le coût fabuleux qui en est résulté pour les finances publiques, et notamment celles de la sécurité sociale.

C'est bien davantage que cette réforme n'ait été accompagnée d'aucune mise en perspective sur la gestion des temps de la vie, dans laquelle s'insérerait bien évidemment la question de la retraite.

*

* *

Sous réserve des observations qui précèdent 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 ses dispositions relatives à l'assurance vieillesse.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. AUDITION DE MME DANIÈLE KARNIEWICZ, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAVTS)

Réunie le mercredi 30 octobre, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a entendu Mme Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), accompagnée de M. Patrick Hermange, directeur général.

Mme Danièle Karniewicz a tout d'abord rappelé que le conseil d'administration de la CNAVTS avait adopté un avis favorable au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. Elle a, à ce titre, précisé que cet avis avait été donné grâce au vote des délégations de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et de l'Union professionnelle artisanale (UPA), la délégation de la Confédération générale du travail (CGT) votant contre, la délégation Force ouvrière (FO) s'abstenant, la délégation de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et les personnes qualifiées prenant acte.

Elle a précisé que l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, par le conseil d'administration, avait suscité un large débat sur la modification annoncée des méthodes de calcul de la compensation et sur les règles d'indexation des pensions et des salaires portés aux comptes.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a demandé à Mme Danièle Karniewicz quel avait été l'impact de la revalorisation des pensions pour 2002 sur les comptes de la CNAVTS et s'est interrogé sur la correction éventuelle apportée par le coefficient de revalorisation décidé cette année.

Il a ensuite demandé si les sommes reçues par la CNAVTS au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) étaient également susceptibles d'être prises en compte dans les nouvelles modalités de calcul de la compensation.

En réponse à M. Dominique Leclerc, rapporteur, Mme Danièle Karniewicz a déclaré que les partisans d'une indexation des pensions sur les salaires étaient de plus en plus minoritaires au sein du conseil d'administration, mais que ce dernier restait attaché à l'idée qu'un compromis soit trouvé par la pratique de « coups de pouce » appliquée à l'indexation sur les prix.

Elle a constaté que la revalorisation prévue pour 2002, soit 2,2 %, représentait un « coup de pouce » de 0,3 %, ce dernier suscitant une dépense supplémentaire de 198 millions d'euros dès 2002 et de 1,5 milliard d'euros à l'horizon 2010.

Elle a noté que la revalorisation proposée pour 2003, soit 1,5 %, ne prenait pas en compte l'ajustement à la hausse des prix constatée en 2002 (+ 0,2 % par rapport aux prévisions initiales) et permettait, de ce fait, de rattraper environ la moitié du surcoût lié au « coup de pouce » de l'an dernier. Elle a, à ce titre, souligné la très forte sensibilité des comptes de la CNAVTS aux modalités de revalorisation des pensions, sensibilité alimentant la réflexion du conseil d'administration sur ce point.

Elle a ensuite rappelé que l'indexation sur les prix des salaires portés au compte diminuait sensiblement le taux de remplacement. Elle a souligné que, à législation constante, les besoins de financement de la CNAVTS exprimés en points de cotisations supplémentaires s'élèveraient à +2,3 en 2020 et à + 6,5 en 2040. Elle a rappelé que la CNAVTS avait fourni au conseil d'orientation des retraites (COR) un certain nombre de scénarii variables et que ces derniers mettaient en évidence un doublement de ce besoin de financement, en cas d'une revalorisation des pensions et des salaires portés au compte, plus généreuse que celle indexée sur l'indice des prix.

Elle a précisé que l'indexation sur l'indice des prix majorée de 0,8 % des seuls salaires portés aux comptes, les pensions de retraite demeurant calées sur l'inflation, portait le besoin de financement de la CNAVTS à 8,73 points de cotisation supplémentaires à l'horizon 2040.

Elle a néanmoins déclaré que l'indexation des salaires portés aux comptes sur le seul indice des prix ferait tomber le taux de remplacement global d'un salarié payé au salaire minimum de croissance (SMIC) de 81 % à 68 % du salaire net entre 2000 et 2040 et celui d'un cadre moyen de 75 % à 58 % sur la même période, alors même que la garantie d'un taux de remplacement conséquent demeurerait une attente des Français.

Concernant les changements de méthode dans le calcul de la compensation, Mme Danièle Karniewicz a rappelé qu'ils consistaient en une modification de la prestation de référence et en une prise en compte des transferts de solidarité, majorant ainsi du nombre des chômeurs les effectifs de la CNAVTS. Elle a souligné que les administrateurs avaient fait part de leur grande

surprise qu'une modification de cette importance soit intervenue sans concertation. Elle a précisé que le calcul de la compensation, fondée sur les capacités contributives des régimes depuis 1974, se trouvait dès lors profondément modifié dans sa philosophie et qu'ainsi, la décision du Gouvernement portait atteinte à la légitimité même de la compensation. Dans ce contexte critiquable, elle a constaté qu'il n'était pas intellectuellement incohérent, bien que la réforme ne le prévoie pas, de poser la question d'une prise en compte des bénéficiaires de l'AVPF dans les effectifs cotisants de la CNAVTS. Elle a précisé qu'une telle prise en compte pourrait majorer encore la part de la compensation prise en charge par la CNAVTS de 490 millions d'euros.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour l'assurance vieillesse, s'est enquis du niveau minimum contributif versé par la CNAVTS et a demandé à Mme Danièle Karniewicz si cette dernière disposait d'éléments de comparaison entre le régime général et les régimes spéciaux.

*En réponse à M. Dominique Leclerc, **Mme Danièle Karniewicz** a précisé que la revalorisation du minimum contributif était un souci constant du conseil d'administration et notamment des membres des délégations FO et CFDT. Elle a rappelé que le montant du minimum contributif versé par la CNAVTS en 1999 s'élevait à 39.416 francs par an, majoré de 25 % au titre des régimes complémentaires soit environ 50.000 francs annuels.*

Elle a précisé que, pour la fonction publique, l'équivalent de ce minimum se chiffrait à 67.300 francs annuels, le régime de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) offrant à ses salariés, justifiant de 25 années de service et partant entre 50 et 55 ans, un montant de 70.440 francs.

Elle a insisté, à ce titre, sur la nécessité d'une remise à plat des règles régissant les systèmes de retraite et fait part de la nécessité de justifier avec pédagogie les différences existant entre régimes.

***M. Claude Domeizel** a précisé qu'il ne s'exprimait naturellement pas au titre de ses fonctions au sein de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Il a toutefois observé que cette Caisse, bénéficiaire de la réforme de la compensation, allait devoir augmenter le taux de la cotisation employeur de 4 % dès 2003. Il a demandé à Mme Danièle Karniewicz si cette dernière avait rencontré le Gouvernement depuis l'annonce de la modification du système des compensations. Il s'est ensuite enquis du montant des frais de gestion perçus par le régime général au titre de la gestion des prestations d'assurance vieillesse ainsi que de la situation de l'action sociale de la CNAVTS.*

***M. Roland Muzeau** a souhaité connaître l'effet des allègements de charges sociales sur les finances de la CNAVTS.*

M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers généraux, de la sécurité sociale et de l'assurance maladie, a souhaité savoir si les périodes validées au titre de l'allocation équivalente retraite engendraient un coût pour la CNAVTS, et si ce coût lui était compensé.

En réponse à M. Claude Domeizel, Mme Danièle Karniewicz a précisé qu'elle avait rencontré M. François Fillon l'après-midi même de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale. Elle a rappelé avoir fait part de la déception des administrateurs quant à une mesure intervenant dans une période transitoire pour le système d'assurance vieillesse. Elle a enfin précisé que les différents contacts qu'elle avait eus avec les ministères lui laissaient entendre la probabilité forte d'une remise à plat de cette question lors de la réforme des retraites.

Elle a souligné que le niveau des frais de gestion prélevés par la CNAVTS s'élevait à 1,5 % des prestations soit un niveau nettement inférieur aux frais de gestion prélevés, par exemple, par les fonds de pension.

Elle a observé que la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) justifiait une refonte de l'action sociale de la caisse dont le budget s'élève à 450 millions d'euros.

En réponse à M. Roland Muzeau, elle a précisé que le montant des remboursements perçus par la CNAVTS au titre des allègements de charges financées par le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) se chiffrait à 4,9 milliards d'euros. Elle s'est en outre réjouie du remboursement de la moitié des sommes dues au titre du passé.

En réponse à M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers, elle a observé que les validations des périodes passées au titre de l'allocation équivalente retraite ne faisaient l'objet d'aucune compensation pour la CNAVTS mais que le manque à gagner, dont le montant demeurait sans doute limité, n'avait pas encore été chiffré.

B. AUDITION DE MM. MICHEL LAROQUE, PRÉSIDENT ET JACQUES LENAIN, DIRECTEUR DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV)

Réunie le mercredi 6 novembre 2002, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a entendu MM. Michel Laroque, président du conseil d'administration, et Jacques Lenain, directeur du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

M. Jacques Lenain, directeur général, a d'abord observé que la situation du FSV s'était dégradée au cours des trois années écoulées et que tant la réalisation de son budget pour 2002 que ses perspectives pour 2003 demeuraient incertaines.

Il a rappelé que les dépenses du FSV concernaient pour une moitié la validation des périodes non travaillées, pour un quart des prestations du minimum vieillesse et, pour le quart restant, les majorations de pension pour enfants.

Il a observé que, pour couvrir ces dépenses, le fonds disposait de produits qui avaient sensiblement évolué au cours du temps.

Il a précisé, à ce titre, que le fonds ne disposait plus que de 1,05 point de CSG, après les deux transferts au bénéfice de l'assurance maladie et du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) intervenus en 2001 et 2002. Il a néanmoins indiqué que cette perte de recettes était depuis 2001 compensée par des transferts croissants en provenance de la CNAF à qui incombaient en 2002, 30 % du financement des majorations de pension pour enfants.

Il a néanmoins constaté qu'au total, sur l'année 2002, l'activité du fonds s'était traduite par un déficit de 1.422 millions d'euros, la plus grosse part ayant été absorbée par les réserves disponibles, mais que le déficit résiduel de 191 millions d'euros demeurait une difficulté non résolue. Il a souligné que, jamais depuis sa création, le FSV n'avait connu une telle situation.

Il a ensuite indiqué que le fonds se trouvait équilibré en prévision par le projet de loi de financement de la sécurité sociale, du fait notamment du doublement des transferts en provenance de la CNAF, mais que les évolutions des dépenses demeuraient très sensibles à l'évolution du marché du travail et que, même si ces prévisions se réalisaient, l'exercice 2003 ne permettrait pas un ajustement du solde déficitaire net cumulé du fonds.

Il a néanmoins admis que cette difficulté était pondérée par la situation avantageuse de trésorerie dont bénéficiait le fonds à l'égard de ses partenaires, puisque ses décaissements étaient calés sur les budgets primitifs et donnaient lieu à une régularisation importante en fin d'année n+ 1. Il a toutefois souligné qu'une difficulté immédiate était posée au début de l'année 2003 par un décaissement de 457 millions d'euros au bénéfice de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO) et que, pour l'honorer, le fonds devrait négocier avec le ministère de l'économie et des finances l'obtention d'un abondement précoce de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour l'assurance vieillesse, s'est interrogé sur de possibles simplifications à apporter au dispositif du minimum vieillesse.

Il a en outre demandé à M. Michel Laroque quelle validation des périodes non travaillées ressortait selon lui plus de la politique de l'emploi que de la solidarité.

M. Michel Laroque a observé que les multiples prestations du minimum vieillesse relevaient d'avantages historiques mais qu'à terme, la plupart se trouvant éteintes, seuls trois de ces derniers seraient encore versés.

Il a rappelé que sur une suggestion de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), la convention d'objectif et de gestion (COG) de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) avait évoqué la possibilité d'une simplification mais qu'aucune suite n'avait été donnée à cette proposition.

Il a ensuite constaté que le FSV compensait le manque à gagner en cotisation pour les régimes de vieillesse de base au titre des périodes pendant lesquelles les assurés avaient bénéficié d'allocations chômage ou de dispositifs de réinsertion et que, dans ce contexte, un remboursement au fonds par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) ou par l'Etat serait intellectuellement cohérent.

M. Alain Vasselle s'est inquiété des difficultés qu'entraînaient les versements effectués par le fonds au bénéfice de l'AGIRC et de l'ARRCO au regard des principes régissant les lois de financement de la sécurité sociale.

En réponse à M. Alain Vasselle, M. Michel Laroque a rappelé que l'impossibilité de faire figurer ces dépenses en loi de financement avait été confirmée par le Conseil constitutionnel. Il a relevé à ce titre que cette jurisprudence s'appuyait sur une vision restrictive des régimes de base d'assurance vieillesse, rappelant que l'AGIRC et l'ARRCO, au regard du droit européen, relevaient du même pilier d'assurance vieillesse que les régimes de base de la sécurité sociale.

Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003

Sommaire abrégé

Tome I - Equilibres financiers généraux et assurance maladie **(Rapporteur : M. Alain Vasselle)**

Exposé général sur les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie

Travaux de la commission - Audition de :

- MM. Jean-François Mattei, *ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées*, Christian Jacob, *ministre délégué à la famille* et Mme Marie-Thérèse Boisseau, *secrétaire d'Etat aux personnes handicapées* ;
- MM. François Logerot, *Premier président de la Cour des comptes*, Bernard Cieutat, *président de la 6^e chambre* et Denis Morin, *rapporteur général* ;
- M. Jean-Marie Spaeth, *président du conseil d'administration de la CNAMTS* ;
- M. Pierre Burban, *président du conseil d'administration de l'ACOSS* ;
- M. Michel Laroque, *président du conseil d'administration du FOREC*.

Annexe :

- Réponses de la Cour des comptes au questionnaire de la commission

Tome II - Famille

(Rapporteur : M. Jean-Louis Lorrain)

Exposé général sur la famille

Travaux de la commission - Audition de :

- Mme Nicole Prud'homme, *présidente du conseil d'administration de la CNAF*

Tome III - Assurance vieillesse

(Rapporteur : M. Dominique Leclerc)

Exposé général sur l'assurance vieillesse

Travaux de la commission - Auditions de :

- Mme Danièle Karniewicz, *présidente du conseil d'administration de la CNAVTS*
- M. Michel Laroque, *président du conseil d'administration du FSV*

Tome IV - Examen des articles

(Rapporteur : M. Alain Vasselle)

Commentaire des articles et propositions d'amendements

Travaux de la commission - Examen du rapport

Tome V - Tableau comparatif

(Rapporteur : M. Alain Vasselle)