

N° 66

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1996.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

ASSURANCE VIEILLESSE

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Claude Huriet, Bernard Seillier, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Jean Chérioux, Charles Descours, Roland Huguet, Jacques Machet, *secrétaires* ; François Autain, Henri Belcour, Jacques Bialski, Jean Bizet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vassel, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 3014, 3053, 3064 et T.A. 589.

Sénat : 61 et 68 (1996-1997).

---

Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. L'ÉTAT DES LIEUX : CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DES RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL, SITUATION PARFOIS PRÉOCCUPANTE DES AUTRES RÉGIMES, MISE EN OEUVRE DES MESURES CONTENUES DANS LE PLAN DIT « JUPPÉ » ET NÉCESSITÉ D'INSTAURER UN MÉCANISME DE CONCERTATION PRÉALABLE</b> .....	5
<b>A. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DES RETRAITES DU RÉGIME GÉNÉRAL ET LA SITUATION PARFOIS PRÉOCCUPANTE DES AUTRES RÉGIMES</b> .....	9
1. <i>les conséquences de la réforme des retraites du régime général</i> .....	9
2. <i>..., Et la situation parfois préoccupante des autres régimes</i> .....	11
<b>B. LA MISE EN OEUVRE DES MESURES CONTENUES DANS LE PLAN DIT « JUPPÉ »</b> .....	15
<b>C. LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UN MÉCANISME DE CONCERTATION PRÉALABLE</b> .....	18
<b>II. L'AVENIR : ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS DES CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE À DESTINATION DES PERSONNES ÂGÉES DANS LE CADRE DE LA COORDINATION PRÉVUE PAR LE TEXTE SUR LA PRESTATION SPÉCIFIQUE DÉPENDANCE, TOUT EN PRENANT DES INITIATIVES FAVORISANT LA PRÉVOYANCE INDIVIDUELLE QUI POURRAIENT TROUVER LEUR PLACE AU SEIN DE LA FUTURE LOI SUR L'ÉPARGNE-RETRAITE</b> .....	19
<b>A. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS DES CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE À DESTINATION DES PERSONNES ÂGÉES DANS LE CADRE DE LA COORDINATION PRÉVUE PAR LE TEXTE SUR LA PRESTATION SPÉCIFIQUE DÉPENDANCE</b> .....	19
<b>B. ... TOUT EN PRENANT DES INITIATIVES FAVORISANT LA PRÉVOYANCE INDIVIDUELLE QUI POURRAIENT TROUVER LEUR PLACE AU SEIN DE LA FUTURE LOI SUR L'ÉPARGNE-RETRAITE</b> .....	26
1. <i>Les leçons du débat du 30 mai 1996</i> .....	27
2. <i>L'avant-projet de loi soumis aux partenaires sociaux</i> .....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	31

Mesdames, Messieurs,

Dans un monde extrêmement incertain où la perspective du chômage angoisse les moins de 60 ans mais où l'inflation a été maîtrisée, les retraités peuvent apparaître aux yeux de certains comme des nantis dans la mesure où, précisément, ils ont des revenus garantis, et non sujets à l'érosion monétaire. Or, la situation globale des retraités est rien moins qu'homogène même si les trente dernières années ont vu leur niveau de vie général s'améliorer.

Les nouveaux retraités sont plus aisés, parce qu'ayant eu, notamment, des carrières plus complètes que ceux qui sont âgés de 80 ans et plus, mais ils sont également beaucoup plus sollicités, par leurs aînés en situation de dépendance, par leurs enfants qui ont du mal à trouver un emploi ou à s'installer dans la vie ou encore qui prolongent leurs études. En bonne santé, - ils restent « jeunes » de plus en plus « vieux », et avec un pouvoir d'achat au moins égal à celui des actifs. Ils constituent une cible de plus en plus intéressante pour la publicité -le marché des seniors- pour consommer des biens matériels. Mais, en même temps, ces retraités souhaitent une plus grande reconnaissance institutionnelle -participation au Conseil économique et social<sup>1</sup> en tant que tels- et être consultés sur les mesures les concernant.

Votre commission a donc souhaité faire le point sur la situation des retraités, qu'ils soient retraités du régime général, des régimes complémentaires, des régimes autonomes ou spéciaux. Elle examinera ensuite

---

<sup>1</sup> Sur ce point, ils viennent d'obtenir satisfaction dans la mesure où le Président de la République, M. Jacques Chirac, leur a, semble-t-il, donné satisfaction lors du cinquantenaire du Conseil économique et social.

rapidement la mise en oeuvre des dispositions du plan du 15 novembre 1995 pour l'assurance vieillesse avant de s'interroger sur l'intérêt de la création d'une conférence des retraités comme instance de consultation par référence à la conférence de la famille et à celle de la santé déjà existantes.

Enfin, dans la mesure où elle vient d'examiner la prestation spécifique dépendance, fruit d'une proposition de loi sénatoriale, votre commission a souhaité poser quelques jalons pour l'avenir. Ainsi, il lui a semblé essentiel que soient accrues l'efficacité et la cohérence des actions des différentes caisses de sécurité sociale à destination des personnes âgées dans le cadre, précisément, de la coordination des aides prévue par la proposition de loi précitée. Mais elle considère, également, sans remettre en cause le financement des régimes de retraite légaux que devraient être prises des initiatives favorisant la prévoyance individuelle, en particulier en matière de dépendance, toutes initiatives qui pourraient trouver leur place au sein de la future loi sur l'épargne retraite.

\*

\*           \*

## I. L'ÉTAT DES LIEUX : CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DES RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL, SITUATION PARFOIS PRÉOCCUPANTE DES AUTRES RÉGIMES, MISE EN OEUVRE DES MESURES CONTENUES DANS LE PLAN DIT « JUPPÉ » ET NÉCESSITÉ D'INSTAURER UN MÉCANISME DE CONCERTATION PRÉALABLE

Il convient de rappeler que, selon le dernier recensement réalisé par l'INSEE en 1990, les personnes âgées de plus de 60 ans composent environ 20 % de la population française. En 2020, la proposition devrait passer, toujours selon l'INSEE, au quart de la population française. Enfin, actuellement, les plus de 85 ans atteindraient le chiffre de 1,034 million tandis que les centenaires seraient 5 000.

**Tableau n° 1 : Nombre de personnes âgées en chiffres absolus**

(Source : annuaire des statistiques sanitaires et sociales : 1995)

Au 1er janvier 1994

	Hommes	Femmes	Ensemble
65 ans et plus	3 397 911	5 125 327	8 523 238
75 ans et plus	1 203 702	2 342 599	3 546 301
85 ans et plus	280 196	754 595	1 034 791

**Tableau n° 2 : Poids de la population âgée dans la population totale**

(Source : annuaire des statistiques sanitaires et sociales : 1995)

Au 1er janvier 1994

	Hommes	Femmes	Ensemble
65 ans et plus	12,1	17,3	14,7
75 ans et plus	4,3	7,9	6,1
85 ans et plus	1,0	2,5	1,8

Sur le plan de l'hébergement, il faut noter que 94 % des personnes âgées vivent à domicile alors que 540 000 personnes -dont 330 000 sont dépendantes- se trouvent en établissement.

Parallèlement, le volume des prestations vieillesse devrait continuer notablement à s'accroître pendant une quinzaine d'années. Globalement, le

rapport démographique continuera à se dégrader puisque en 2010, il n'y aura plus qu'1,9 cotisant pour un retraité contre encore 3 en 1970.

Il n'est pas inutile de rappeler que les régimes d'assurance vieillesse restent extrêmement nombreux avec plus de 120 régimes de base, environ 180 caisses de retraite complémentaire obligatoire dont 59 regroupées au sein de l'AGIRC et 113 au sein de l'ARRCO, sans compter une centaine de caisses de retraite complémentaire dites facultatives qui correspondent à des dispositifs conventionnels d'entreprise.

Les régimes de retraite de base -dont une vingtaine verse 99,9 % du total de retraites de base- se répartissent en trois blocs :

- le régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce et le régime des salariés agricoles géré par la mutualité sociale agricole ;

- les régimes des non-salariés dont on distingue :

- la caisse autonome d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) avec 30 caisses régionales et trois caisses professionnelles nationales ;

- la caisse autonome nationale d'assurance vieillesse des industriels et des commerçants (ORGANIC) qui possède 11 caisses professionnelles et 45 caisses inter-professionnelles ;

- la mutualité sociale agricole pour le régime des exploitants agricoles (MSA) ;

- la caisse nationale des barreaux français (CNBF) ;

- la caisse d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) ;

- les régimes spéciaux de salariés : au nombre de 55 et créés avant 1930, les pensions qu'ils servent constituent, à la fois, la pension de base et la pension complémentaire. Il s'agit, principalement, des fonctionnaires, des ressortissants de la caisse nationale des ressortissants et agents des collectivités locales (CNRACL), de ceux d'EDF, de la SNCF et de la RATP.

Par ailleurs, pour ceux qui n'ont pas ou pas suffisamment cotisé et qui ont plus de 65 ans<sup>1</sup> existe le minimum vieillesse, composé de l'addition de deux types de prestations : l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) et l'allocation du fonds national de solidarité.

---

<sup>1</sup> ou plus de 60 ans en cas d'inaptitude au travail

Il faut noter que, même si la situation des retraités s'est grandement améliorée, une personne sur huit âgée de plus de 65 ans perçoit encore cette allocation (cf. tableaux n° 3 et 4). On peut, d'ailleurs, remarquer que les anciens exploitants agricoles sont nombreux, en proportion, à toucher le minimum vieillesse du fait de la faiblesse des retraites dans ce secteur.

**Tableau n° 3 : Bénéficiaires et prestations en matière de minimum vieillesse**

*(effectifs en milliers, montants en millions de francs)*

		1985	1989	1990	1991	1992	1993
FNS Vieillesse	Effectifs	1 539,5	1 297,8	1 212,9	1 161,2	1 098,5	1 061,7
	Montants versés	20 675	18 671	17 827	17 157	16 440	15 920
FNS Invalidité	Effectifs	139,2	133,3	133,0	122,6	113,5	110,5
	Montants versés	1 542	1 625	1 633	1 602	1 551	1 526

**Tableau n° 4 : Bénéficiaires et prestations selon l'organisme verseur**

*(montants en millions de francs)*

au 31 décembre 1992

	FNS « vieillesse »	
	Effectifs	Montants
Régime général (métropole)	481 377	6 443
Exploitants agricoles	378 205	5 728
FSAV (Fonds spécial d'assurance vieillesse)	77 514	1 545
Salariés agricoles	49 218	687
ORGANIC (commerçants)	39 937	580
CANCAVA (artisans)	30 221	452
CAMAVIC (cultes)	5 928	84
Professions libérales	777	9
Régimes spéciaux dont :	11 381	78
SNCF	3 670	"
Mines	1 602	"
Marins	2 470	"
Ouvrier de l'Etat	1 061	"
Collectivités locales	1 931	"
Autres régimes spéciaux	647	"
<b>Total Métropole</b>	<b>1 068 558</b>	<b>15 606</b>

Sur un plan général, et sans faire référence à un régime en particulier, si l'on considère le montant mensuel moyen des retraites de droit direct

perçues en 1993, qu'il s'agisse des retraités ayant plus de 150 trimestres ou pas de durée d'assurance, on s'aperçoit que, pour les hommes, celui-ci est plus élevé pour ceux de 70 ans que ceux de 66 ans alors que pour les femmes, moins l'âge est important plus le montant moyen de la retraite de droit direct est significatif (Cf. Tableaux n° 5 et 6).

**Tableau n° 5 : Retraités totalisant 150 trimestres ou plus de durée d'assurance (droits directs)**

*Montant mensuel moyen en Francs*

1993

	Année de naissance du retraité					Ensemble
	1906 (86 ans)	1912 (80 ans)	1918 (74 ans)	1922 (70 ans)	1926 (66 ans)	
Hommes	6 538	7 422	8 262	8 381	8 270	8 070
Femmes	3 970	4 402	5 224	5 246	5 362	5 014
Ensemble	5 352	6 281	7 244	7 304	7 294	6 987

*Source : Annuaire des statistiques sanitaires et sociales - 1995*

**Tableau n° 6 : Retraités totalisant un nombre quelconque de trimestres d'assurance**

*Montant mensuel moyen en Francs*

1993

	Année de naissance du retraité					Ensemble
	1906 (86 ans)	1912 (80 ans)	1918 (74 ans)	1922 (70 ans)	1926 (66 ans)	
Hommes	5 764	6 717	7 738	7 884	7 833	7 462
Femmes	2 754	2 865	3 320	3 359	3 496	3 217
Ensemble	3 835	4 429	5 307	5 447	5 563	5 094

*Source : Annuaire des statistiques sanitaires et sociales - 1995*

Si l'on analyse le montant moyen des retraites de droit direct pour les retraités, quel que soit le nombre de trimestres d'assurance et pour un seul régime d'affiliation, on constate, sans surprise, que les retraites moyennes sont les plus élevées chez les cadres et les fonctionnaires et que c'est parmi ceux-ci que la différence hommes/femmes sur le plan des montants perçus est la moins élevée (cf. tableau n° 7 ci-après).



**Tableau n° 7 : Montant moyen des retraites de droit direct selon les régimes de base d'affiliation**  
**Retraités totalisant un nombre quelconque de trimestres d'assurance**  
**(un seul régime d'affiliation)**

*en Francs*

1993

Régimes de base versant des droits directs	Retraite moyenne		
	Hommes	Femmes	Ensemble
<b>Régime général</b>	9 284	3 070	4 869
• cadre pendant 15 ans et plus	15 519	10 740	14 682
• cadre pendant moins de 15 ans	9 724	6 993	8 810
• autres	6 557	2 806	3 612
<b>Exploitants agricoles</b>	2 363	1 359	1 712
<b>Fonctionnaires dont</b>	11 535	8 839	10 113
fonctionnaires civils	11 548	8 843	10 004
Agents de catégorie A	14 945	12 154	13 842
Agents de catégorie B	9 500	9 043	9 171
Agents de catégorie C	6 239	5 955	6 042
Artisans ou commerçants	2 959	1 588	2 145
Salariés agricoles	3 825	1 771	2 842
Autres régimes de bases( mines, marins, EDF, SNCF)	8 455	4 094	66 475

Source : *Annuaire des statistiques sanitaires et sociales - 1995*

**A. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DES RETRAITES DU RÉGIME GÉNÉRAL ET LA SITUATION PARFOIS PRÉOCCUPANTE DES AUTRES RÉGIMES**

**1. les conséquences de la réforme des retraites du régime général**

Votre rapporteur, qui était également le rapporteur de la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, se contentera de rappeler les trois points essentiels de la réforme dont les deux derniers étaient du domaine du décret: l'indexation des pensions sur les prix à la consommation, l'accroissement d'un trimestre requis par an pour avoir une retraite à taux plein afin d'arriver en 2004 à 160 trimestres contre 150 avant la réforme et le changement de la référence de calcul pour ces mêmes retraites avec le passage progressif des dix meilleures années aux 25 meilleures, sur le principe d'un accroissement d'une année de référence par an.

Si l'indexation sur les prix à la consommation qui était en fait réalisée depuis 1987, est une mesure qui a eu, immédiatement, un fort impact

positif sur la situation financière de la CNAVTS, les deux autres, très progressives pour ne pas avoir des conséquences trop brutales pour les premières générations touchées, ont eu et ont encore, en conséquence, peu d'influence sur le solde financier de la CNAVTS. De plus, en 1995, l'impact de ces deux dispositions a été contrebalancé par l'entrée en vigueur au 1er janvier de cette année-là de l'accroissement de 2 % du taux des pensions de réversion qui est passé de 52 % à 54 %. Toutefois, l'impact de ces dispositions devrait s'accroître progressivement au fil des années ; il devrait s'élever, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de septembre 1996, à un milliard de francs en 1996 et 1997. Dans le rapport annexé au présent projet de loi, cet impact atteindrait 4 milliards en l'an 2000 et 28 milliards en l'an 2010, ce qui apparaît tout à fait considérable.

Il faut, par ailleurs, noter que, d'une manière générale, ainsi que le note la Cour des comptes dans son dernier rapport, l'écart moyen entre les prévisions et les réalisations en matière d'assurance vieillesse est relativement faible dans la mesure où les effectifs de retraités sont correctement anticipés. Selon la Cour des comptes, les erreurs de prévisions sur la période de 1986-1994, au demeurant peu nombreuses, sont imputables à l'inflation ou à la non anticipation de mesures de revalorisation.

Sur l'aspect des revalorisations, votre rapporteur souhaite souligner un point, outre la revalorisation de 0,5 % non prévue en juillet 1995. L'effet dit « Chamard » instauré par la loi du 22 juillet 1993 qui prévoit une indexation sur les prix à la consommation stricte en masse et en niveau et donc un rattrapage l'année suivante eu égard à l'inflation constatée par rapport à l'inflation prévisionnelle qui aurait dû être protecteur pour les retraités ne l'a pas été jusqu'à présent. En effet, depuis l'application de la loi, l'inflation prévisionnelle a été, en fait, supérieure à l'inflation constatée d'où la difficulté psychologique, pour les pouvoirs publics d'infliger un rattrapage négatif, forcément mal perçu par les retraités. Toutefois, en 1996, après l'annonce du plan du 15 novembre 1995, ce « barrage » psychologique a été surmonté puisque la revalorisation de 2 % pour l'année comprenait une revalorisation prévisionnelle de 2,1 % correspondant à l'évolution des prix à la consommation et un rattrapage négatif de 0,1 % au titre de l'année 1995, compte tenu de l'évolution des prix constatée durant cette année.

En 1997, ainsi que le précise le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1996, le mécanisme légal aurait dû aboutir à un taux de revalorisation au 1er janvier 1997 de 1,1 %, résultant d'une inflation prévisionnelle de 1,3 % au titre de 1997 et d'un rattrapage négatif de 0,2 % au titre de 1996, puisque l'inflation constatée semble devoir être de 1,9 % au lieu des 2 % anticipés en 1995. En fait, la revalorisation devrait être un peu supérieure puisque s'élevant à 1,2 %, sans doute pour ne pas ajouter à l'accroissement des prélèvements sur les retraités qui

connaîtront, pour nombre d'entre eux, 1 % de CSG supplémentaire et 0,2 % point de cotisation d'assurance maladie de plus.

Ainsi que le fait également remarquer le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale précité, une stricte application du dispositif légal aurait dû également conduire à un rattrapage négatif en masse de 0,1 % au titre de 1996. Cependant, eu égard aux nouvelles charges précitées qui devraient peser sur les retraités, cela n'a pas été prévu. Or, ce non rattrapage a un coût que le rapport précité évalue à 600 millions de francs.

A mesure que les années passeront, la réforme des retraites du 22 juillet 1993 fera de plus en plus sentir ses effets. Toutefois, une étude statistique menée par la CNAVTS en mars 1995 mais publiée seulement début 1996, dans la lettre de la CNAVTS, relativise l'impact de l'accroissement du nombre de trimestres nécessaires pour avoir une retraite à taux plein. En effet, selon cette étude, deux ressortissants de la CNAVTS sur 3 étaient déjà inactifs avant la retraite, dont 1 sur 5 avant l'âge de 51 ans. Cette étude confirme donc les résultats de celles de 1990 et 1993 où l'on constatait déjà que 62 % des personnes partant en retraite étaient déjà inactifs. Ainsi en 1995, 61 % des hommes et presque 71 % des femmes se retrouvent inactifs à la veille de leur retraite.

Près de 40 % de ces inactifs sont chômeurs et plus de 41 % ne touchent pas de revenu de remplacement. Et sur 10 nouveaux retraités, deux ont cessé de travailler avant 51 ans : il s'agit en particulier de femmes (3 sur 10) qui ont quitté leur emploi lorsqu'elles ont eu des enfants, mais aussi d'hommes (1 sur 10) dont la plupart sont invalides ou bénéficiaires du RMI.

Par ailleurs, trois nouveaux retraités sur 10 ont cessé leur activité entre 55 et 58 ans car ils ont été réduits au chômage.

## **2. ..., Et la situation parfois préoccupante des autres régimes**

Ces derniers ne seront pas étudiés un par un. On se contentera de mentionner les facteurs d'inquiétudes et les évolutions prévisibles, en se fondant sur le rapport dit « Briet » d'octobre 1995 du Commissariat général du Plan intitulé « Perspectives à long terme des retraités ». Les évolutions mentionnées seront donc à horizon 2010-2015.

Tout d'abord, comme pour le régime général, on constate une dégradation plus ou moins importante du rapport cotisants/retraités selon les régimes, résultant d'une baisse des cotisants et d'un accroissement des retraités. Seuls, la SNCF et les exploitants agricoles enregistrent une baisse du nombre de leurs retraités, alors que l'action combinée des deux paramètres

précités rend la situation de la CNRACL comme du régime des fonctionnaires préoccupante<sup>1</sup>. Les difficultés de ce dernier régime viennent encore d'être soulignées par un récent rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale dite rapport « de Courson »<sup>2</sup> -très défavorable (Cf. tableau ci-après). En effet, les cotisants à la CNRACL et chez les fonctionnaires voient leur nombre se stabiliser alors que le nombre des retraités est multiplié par 2,8 pour le premier régime et croît de 80 % pour le second.

S'agissant des cotisants des régimes complémentaires, il convient de noter que l'évolution de l'ARRCO est quasiment identique à celle du régime général alors que l'AGIRC voit l'évolution de ses cotisants liée à l'évolution du taux d'encadrement qui devrait continuer à croître mais moins fortement que par le passé. Parallèlement, le nombre des retraités affiliés à l'AGIRC croîtra fortement.

Globalement, à partir de 2005, et surtout de 2010-2015, puisque l'AGIRC et l'ARRCO ne comptabilisent pas leurs retraités âgés de moins de 65 ans, l'effet en est donc décalé dans le temps, ces deux régimes subissent le choc de l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants du baby-boom.

---

<sup>1</sup> S'agissant de la CNRACL, votre rapporteur vous demande de vous reporter au tome consacré à l'examen des articles, dans la mesure où les problèmes actuels de la CNRACL y sont largement abordés.

<sup>2</sup> Ce rapport souligne le caractère indispensable de la réforme du régime des retraites des fonctionnaires dans la mesure où le rapport démographique se dégradera fortement en 2010. Avec cette dégradation, ce sont quelque 65 milliards de francs supplémentaires annuels qui sont à la charge de la collectivité, toujours selon ce rapport.

**Le rapport cotisants/retraités des différents régimes**

Effectifs en milliers		1995	2000	2005	2010	2015	Evolution 2015/1995
Population totale	Population totale âgée de plus de 60 ans	11 582	12 152	12 611	14 102	15 617	35 %
	Population active totale	25 998	27 055	27 739	27 739	27 481	5 %
	rapport cotisants/retraités	2.24	2.23	2.2	1.97	1.75	- 22 %
Régime général	Retraités	8 052	9 207	10 226	11 884	13 590	69 %
	Cotisants	14 056	15 276	16 582	16 854	16 581	18 %
	rapport cotisants/retraités	1.75	1.66	1.62	1.42	1.22	- 30 %
Fonctionnaires civils	Retraités	821	948	1 118	1 309	1 481	80 %
	Cotisants	2 075	2 075	2 075	2 075	2 075	-
	rapport cotisants/retraités	2.53	2.19	1.86	1.59	1.4	- 45%
CRACL	retraités	426	576	794	984	1 177	176 %
	Cotisants	1 541	1 561	1 560	1 560	1 560	1 %
	rapport cotisants/retraités	3.62	2.71	1.96	1.59	1.33	- 63 %
SNCF	Retraités	215	205	192	188	186	- 13 %
	Cotisants	183	167	153	139	127	- 30 %
	rapport cotisants/retraités	0.85	0.83	0.79	0.74	0.68	- 20 %
ARRCO	Retraités	5 100	8 100	6 530	7 260	8 700	71 %
	Cotisants	13 800	15 010	16 330	16 580	16 330	18 %
	rapport cotisants/retraités	2.71	2.58	2.5	2.28	1.88	- 31 %
AGIRC	Retraités	1 063	1 277	1 523	1 930	2 384	124 %
	Cotisants	2 760	3 081	3 427	3 728	14 016	46 %
	rapport cotisants/retraités	2.6	2.41	2.25	1.93	1.68	- 35 %
Exploitants agricoles	Retraités	2 104	2 007	1 819	1 691	1 588	- 25 %
	Cotisants	911	821	739	666	600	- 34 %
	rapport cotisants/retraités	0.43	0.41	0.41	0.39	0.38	- 13 %

Compte tenu de l'effet conjugué des écarts de croissance des effectifs de retraités qu'on vient de voir et des pensions moyennes servies, les

évolutions de charges s'avèrent différenciées selon les régimes de -29 % pour le régime des exploitants agricoles à + 220 % pour la CNRACL entre 1995 et 2015 (Cf. tableau ci-dessous).

**Evolution des charges selon les différents régimes  
(droits directs et droits dérivés)**

*(milliards de francs 1993 et évolution en %)*

	1993	1995	2000	2005	2010	2015	2015/1995
Régime général	266,4	276,2	318,4	363,8	441,8	525,8	90 %
Evolution moyenne annuelle		1,82 %	2,88 %	2,71 %	3,96 %	3,54 %	
Fonctionnaires civils	98,6	104,8	122,7	148,6	182,2	219,6	110 %
Evolution moyenne annuelle		3,10 %	3,2 %	3,90 %	4,16 %	3,8 %	
CNRACL	31,3	37,3	50,3	71,2	93,4	119,2	220 %
Evolution moyenne annuelle		9,16 %	6,16 %	7,2 %	5,58 %	5,0	
SNCF	26,8	26,4	25,6	25,4	26,0	27,3	3 %
Evolution moyenne annuelle		- 0,75 %	- 0,61 %	- 0,16 %	0,47 %	0,98 %	
ARRCO	104,1	119,8	146,1	166,3	189,8	235,3	96 %
Evolution moyenne annuelle		7,28 %	4,05 %	2,62 %	2,68 %	4,39 %	
AGIRC	51,5	58,7	72,1	86,0	102,5	129,4	120 %
Evolution moyenne annuelle		6,76 %	4,2 %	3,57 %	3,57 %	4,72 %	
Exploitants agricoles	40,2	40,5	37,9	33,8	31,0	28,7	- 29 %
Evolution moyenne annuelle		0,37 %	- 1,32 %	- 2,26 %	- 1,7 %	- 1,53 %	

Au total, d'après ces résultats, on peut distinguer trois catégories de régimes.

1. La SNCF et les exploitants agricoles avec une situation qui reste déséquilibrée malgré une réduction sensible du besoin de financement notamment pour les exploitants agricoles ;

2. Les régimes de fonctionnaires et de la CNRACL avec un besoin de financement important dès l'an 2000. Pour les fonctionnaires, l'équilibre n'est jamais atteint et le besoin de financement passerait de 1,3 point de cotisation en 1995 à 10,7 points en 2005 et 20,6 points en 2015 ;

Pour la CNRACL, équilibrée jusqu'en 1994, le besoin de financement devrait s'accroître de façon importante. D'après les projections, le besoin de financement devrait atteindre un tiers de la masse salariale en 2015, ce qui devrait porter le taux de cotisation d'équilibre à près de 50 % contre 21 % actuellement.

3. Troisième catégorie de régime, les régimes complémentaires voient leurs besoins de financement croître à partir des années 2005-2010, puisque l'ARRCO, continuellement excédentaire jusqu'en 2010, verra sa situation se dégrader à partir de cette date (avec un besoin de financement égal à 10 % des prestations servies). Quant à l'AGIRC, l'ampleur de ses

besoins de financement modérée jusqu'en 2005 devrait s'élever en 2015 à plus de 20 % de l'ensemble de ses charges.

En fait, c'est la politique suivie par les deux régimes qui a limité la progression de leur déficit par, tout d'abord, le fait qu'ils n'aient pas intégré, contrairement au régime général, l'abaissement de l'âge de la retraite dans leur réglementation, ensuite, parce que chacun, dans le cadre d'accords<sup>1</sup>, ont annoncé une augmentation progressive de leurs taux contractuels, ce qui a eu pour effet d'augmenter leurs ressources immédiatement.

Les évolutions de ces régimes s'avèrent donc contrastées, selon l'effort qu'eux-mêmes ont accompli. Mais, de toute évidence, leur évolution spontanée surtout à partir de 2005-2010 reste inquiétante.

#### **B. LA MISE EN OEUVRE DES MESURES CONTENUES DANS LE PLAN DIT « JUPPÉ »**

Hormis la mesure de rattrapage négatif de 0,1 % précitée au 1er janvier 1996, l'essentiel des mesures réellement appliquées du plan dit « Juppé » pour « redresser » les comptes de la branche vieillesse du régime général n'ont pas eu d'influence sur la situation financière des retraités alors que, c'est là le paradoxe, ces derniers -en fait, uniquement, ceux qui sont imposables à l'impôt sur le revenu- ont contribué à la résorption du déficit de la CNAMTS par l'accroissement de leur cotisation d'assurance maladie, au 1er janvier 1996, de 1,2 %.

Rappelons, à cet égard, que les retraités du régime général, jusqu'alors, étaient assujettis à 1,40 % de cotisation d'assurance maladie sur les pensions servies par ledit régime et à 2,40 % sur les retraites complémentaires. L'augmentation de la cotisation des retraités au 1er janvier 1996 ajoutée à celle des chômeurs imposables à l'impôt sur le revenu et ayant une allocation supérieure au SMIC brut devait, en année pleine, selon le plan du 15 novembre 1995, permettre d'économiser 7,1 milliards de francs. Or, l'économie réelle n'a été que de 4,9 milliards. Par ailleurs, la ventilation entre les deux catégories sur le plan de l'économie attendu n'ayant pas été faite, il apparaît difficile de cerner les raisons de la différence entre la prévision et la réalisation.

Au 1er janvier 1997, conformément aux dispositions du plan du 15 novembre 1995, les retraités imposables auraient également dû voir croître

---

<sup>1</sup> Accords du 9 février 1994 et du 25 avril 1996 pour l'AGIRC, du 10 février 1993 et du 25 avril 1996 pour l'ARRCO qui a, de plus, intégré de nouveaux groupes de salariés comme ceux d'Air France, du secteur bancaire et de la CPPOSS)

leur cotisation d'assurance maladie de 1,2 %. Toutefois, dans la mesure où, tout comme les salariés, les retraités devront acquitter un point de CSG supplémentaire -mais déductible-, en compensation, sans doute mais ce serait considérer qu'un point de CSG déductible est équivalent à 1 % de cotisation d'assurance maladie, ce qui est loin d'être évident- l'augmentation de la cotisation d'assurance maladie les concernant ne sera plus de 1,2 % mais de 0,2 % au 1er janvier 1997.

Trois dispositions du plan du 15 novembre 1995 concernaient la branche vieillesse.

Tout d'abord, il était envisagé de déroger au mode de revalorisation des retraites institué par la loi n° 93-936 du 12 juillet 1993 relative aux pensions de vieillesse et à la sauvegarde de la protection sociale. En effet, le plan proposait de neutraliser le rattrapage visant a posteriori à égaliser la revalorisation octroyée au titre de l'inflation prévisionnelle avec le montant correspondant à l'inflation constatée, que cela soit en masse et en niveau. Il prévoyait donc de revaloriser les pensions de retraite uniquement en fonction de l'évolution des prix prévisionnels pour 1996, soit 2,1 %. Cette disposition devait faire économiser 500 millions de francs en 1996 et 300 millions en 1997. Or, l'inflation constatée en 1995 s'est avérée plus faible que prévu, soit 1,9 %. Il n'y a donc pas eu besoin d'un rattrapage positif. Une fois encore, l'amendement dit « Chamard » créé pour protéger les retraités contre un regain imprévu d'inflation ne pouvait accomplir cette mission. Mais, il pouvait, tout à fait, être appliqué en sens inverse lorsque l'inflation constatée était inférieure à l'inflation prévisionnelle. Toutefois, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement de l'époque, dans ce cas de figure, n'avait pas souhaité, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, instaurer un rattrapage négatif. Ce barrage psychologique a été franchi puisque, au 1er janvier 1996, les pensions de retraite ont été finalement revalorisées de 2 %, ce qui comprenait à la fois l'inflation anticipée soit 2,1 % et le rattrapage négatif de 0,1 %.

Ensuite, le plan dit « Juppé » prévoyait d'harmoniser les conditions de prise en compte des données d'activité pour le calcul des droits à pension. En effet, la retraite de base d'une personne bénéficiaire d'une retraite à taux plein est différente selon que sa carrière a été accomplie dans le cadre d'un seul régime d'assurance vieillesse ou de plusieurs.

Ceci tient au fait que la durée d'assurance au régime général prise en compte pour le calcul de la pension est limitée à 150 trimestres et que cette limite s'apprécie pour chacun des régimes, sans liaison entre eux, ce qui permet aux personnes « polypensionnées » de bénéficier d'une pension calculée sur une période supérieure à 150 trimestres. Cet état de fait n'apparaissait pas équitable pour les ressortissants d'un seul régime de



retraite. L'harmonisation prévue visait donc à aligner les droits des « polypensionnés » sur ceux des personnes qui n'avaient cotisé qu'à un seul régime de retraite. Cette disposition qui ne pouvait s'appliquer que grâce à l'instauration de mécanismes d'échanges d'informations entre les régimes aurait dû permettre d'économiser 200 millions de francs dès 1996 et 500 millions en 1997. Mais elle n'a finalement pas été mise en oeuvre car la parfaite coordination inter-régimes qu'elle supposait a soulevé d'importants problèmes techniques qui ne sont pas apparus, pour le moment, solubles.

La troisième disposition concernait le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui devait augmenter sa contribution à la branche vieillesse au titre des validations de période de chômage de 50 %. En effet, le salaire de référence servant à déterminer ce montant, fixé par voie réglementaire<sup>1</sup>, jusqu'alors égal à 60 % du SMIC ce qui apparaissait faible et non conforme à ce qui avait été envisagé dès la création du FSV, devait être porté à 90 % de ce même montant. Cette disposition devait apporter à la branche vieillesse 11 milliards de francs en 1996 comme en 1997. Or, elle a rapporté, en fait, selon l'addendum au présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, 11,7 milliards de francs, soit 700 millions de plus que prévu. Comme, par ailleurs, la mesure concernant les polypensionnés n'a pas été appliquée, on peut mentionner que le plan dit « Juppé » a finalement apporté à peu près autant de ressources à la branche vieillesse que prévu, même si les mesures prévues initialement n'ont pas été intégralement appliquées.

Par ailleurs, il convient de noter, comme cela a été analysé dans le cadre de l'examen des articles du présent projet de loi, que, pour 1997, le FSV est encore mis à contribution sous l'aspect, cette fois, de la part prise en charge de l'effectif moyen des chômeurs non indemnisés. En effet, actuellement, le FSV prend en charge les validations de période de chômage pour la totalité des chômeurs indemnisés, mais pour les deux tiers seulement des bénéficiaires de convention de conversion et 23,5 % de l'effectif moyen des chômeurs non indemnisés.

La disposition envisagée mais qui est, encore une fois, du domaine réglementaire, prévoit donc de porter de 23,5 % à 31,5 % la part des chômeurs non indemnisés, ce qui impliquera que le FSV devra verser 1,5 milliard supplémentaire à la branche vieillesse du régime général qui devrait ainsi limiter son déficit en 1997 à 9 milliards de francs, malgré la morosité économique qui pèse sur les rentrées de cotisations.

---

<sup>1</sup> C'est le décret n° 96-132 du 14 juin 1996 qui a porté de 60 % à 90 % du SMIC la contribution du FSV au titre des validations de période de chômage.

### **C. LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UN MÉCANISME DE CONCERTATION PRÉALABLE**

En effet, la famille a vu se réunir une conférence le 6 mai 1996, dont le principe de la tenue annuelle avait été inscrit dans la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille. Le principe de la réunion annuelle par le ministre chargé de la santé d'une conférence nationale de la santé ainsi que celui de la tenue de conférences régionales de santé ont été inscrits, respectivement, aux articles L. 766 et L. 767 du livre VIII du code de la santé publique par l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins. Il convient, d'ailleurs, de remarquer que la conférence nationale de la santé qui s'est tenue au Val de Grâce du 2 au 4 septembre 1996, et qui était présidée par le professeur Joël Ménard a défini, dans son rapport remis au Gouvernement, dix priorités dont, précisément, le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, par la mise en place d'une allocation d'autonomie et une meilleure coordination, priorité qui aurait également pu trouver sa place au sein d'un document élaboré par une conférence nationale des personnes âgées.

Votre commission estime, donc, pertinent de permettre aux retraités et personnes âgées qui, comme elle l'indiquait en introduction, souhaitent une plus grande reconnaissance institutionnelle, de pouvoir s'exprimer sur les mesures les concernant dans le cadre d'une conférence abordant l'ensemble des problèmes relatifs à la vieillesse et aux retraites. Cette conférence pourrait être annuelle et comporter bien évidemment les retraités eux-mêmes par l'intermédiaire des organismes qualifiés, les professionnels du secteur et les collectivités territoriales.

Cette idée de conférence annuelle a, d'ailleurs, été proposée et défendue par M. Jean Royer, député et ancien ministre, lors d'une séance de question orale à l'Assemblée nationale, le 22 octobre 1996, devant M. Jacques Barrot, ministre du travail et des Affaires sociales. Selon M. Jean Royer, cette conférence devrait rassembler, d'une part, le Gouvernement et des représentants du Parlement, et, d'autre part, des représentants des retraités, pour « examiner leur condition et se tenir au courant de leur rôle dans la protection sociale ». Sur ce point, dans sa réponse, le ministre n'a pas pris clairement d'engagement. Le présent rapport pourrait être l'occasion de lui demander s'il a affiné sa réflexion dans ce domaine afin que, comme il l'a déclaré à M. Royer, « le monde des retraités puisse s'engager encore plus activement qu'il ne le fait aujourd'hui dans l'animation d'une société à laquelle il peut beaucoup apporter ».

A côté de cette proposition très concrète et qui s'insère parfaitement dans la politique de concertation qu'a mise en oeuvre le Gouvernement ainsi que de l'analyse de la situation des retraités, il est apparu pertinent à votre

commission d'envisager l'avenir de la branche vieillesse dans un contexte contraint avec la prise en compte de l'accroissement du nombre des personnes dépendantes et la nécessité de favoriser la prévoyance individuelle, notamment, dans le cadre d'un texte sur l'épargne-retraite.

## **II. L'AVENIR : ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS DES CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE À DESTINATION DES PERSONNES ÂGÉES DANS LE CADRE DE LA COORDINATION PRÉVUE PAR LE TEXTE SUR LA PRESTATION SPÉCIFIQUE DÉPENDANCE, TOUT EN PRENANT DES INITIATIVES FAVORISANT LA PRÉVOYANCE INDIVIDUELLE QUI POURRAIENT TROUVER LEUR PLACE AU SEIN DE LA FUTURE LOI SUR L'ÉPARGNE-RETRAITE**

### ***A. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS DES CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE À DESTINATION DES PERSONNES ÂGÉES DANS LE CADRE DE LA COORDINATION PRÉVUE PAR LE TEXTE SUR LA PRESTATION SPÉCIFIQUE DÉPENDANCE***

Cela apparaît, en effet, indispensable à votre commission dans un contexte budgétaire très contraint. A cet égard, l'article 1er A, inscrit en exergue de la proposition de loi instituant une prestation spécifique dépendance, semble tout à fait porteur d'une nouvelle logique : instituer une coordination entre les aides existantes grâce au partenariat des différents acteurs. Il faut rappeler que les expérimentations en matière de dépendance dans douze départements instituées, grâce à un amendement déposé par la commission des Affaires sociales du Sénat à l'instigation de son président, M. Jean-Pierre Fourcade, ont démontré que le partenariat entre les départements et les caisses de sécurité sociale, pouvait fonctionner à la satisfaction de tous y compris et surtout des usagers. Le temps n'est plus aux querelles de compétences et à préférer « un splendide isolement » à une collaboration efficace.

Cette coordination valorisée a, d'ailleurs, été souhaitée, dans le cadre de la proposition de loi sur la prestation spécifique dépendance, aussi bien par les départements que par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés qui a confirmé, par la voix de son président, M. Jean-Luc Cazettes, sa volonté de rencontrer au plus tôt l'APCG (Assemblée des présidents de conseils généraux) afin de définir ensemble les modalités d'intervention de chacun qui pourront prendre place dans le cadre du cahier des charges arrêté par le ministre compétent. Cette coordination peut, d'ailleurs, être une chance pour les caisses de sécurité sociale, régimes de

base et même régimes complémentaires puisque l'ARRCO, comme l'IRCANTEC, plus récemment, a conclu un accord avec la CNAVTS concernant l'attribution de l'aide ménagère, et l'aide à l'amélioration de l'habitat<sup>1</sup>, à remettre à plat les actions financées par leurs fonds d'action sociale.

Pour certains, une telle remise à plat est rendue nécessaire par leur situation financière. Ainsi, l'ARRCO s'est-elle engagée, sur le 1,791 milliard dont dispose son fonds d'action sociale, à opérer une réduction qui devrait conduire ce fonds, en l'an 2000, à n'être plus que de 1,6 milliard en francs en 1995, qui ne pourra manquer d'être douloureuse, dans le cadre de l'accord du 25 avril 1996. Comme il semble difficile de réduire les montants que ce régime consacre à l'aide ménagère, soit environ 200 millions de francs, dans la mesure où les montants et les heures accordées dépendent aussi de la CNAVTS dans le cadre de l'accord précité qui est mis en oeuvre depuis une quinzaine d'années, il est vraisemblable qu'un poste comme l'aide à l'amélioration de l'habitat pourrait être touché et que le pourcentage ajouté à l'aide accordée par la CNAVTS pourrait être réduit.

Pour d'autres, et c'est le cas de la branche vieillesse du régime général dont le fonds d'action sociale s'élevait en 1996 à 3,3 milliards de francs, il convient de rendre plus efficaces et plus cohérentes les aides à destination des personnes âgées. Il faut, d'ailleurs, noter que, contrairement aux années antérieures, même si la contrainte est moins drastique que pour l'ARRCO, le budget d'action sociale de la CNAVTS a baissé légèrement en 1996 de 1,70 %, passant, précisément de 3,39 milliards de francs à 3,33 milliards de francs.

Sur ces montants, le financement de l'aide ménagère constitue toujours la majorité. La CNAVTS a ainsi financé, en 1995, 34.794.400 heures d'aide ménagère pour 1996. Le plan dit triennal d'aide ménagère continue d'être mis en oeuvre depuis 1992 avec une croissance annuelle de 2 % des heures d'où une enveloppe globale de 35,49 millions d'heures. Cette augmentation se répartit entre les différentes régions comme les années précédentes avec 1 % des heures supplémentaires destinées à la prise en charge des personnes très dépendantes, octroyées aux organismes régionaux au prorata des personnes âgées de plus de 75 ans du régime, sans fonds national de solidarité, et 1 % affectés à l'action de rééquilibrage des dotations entre les différents sites. C'est donc une action de péréquation.

En matière de coordination au niveau de l'aide ménagère, l'action de la CNAVTS a été pionnière puisque l'accord avec l'ARRCO, qui permet un

---

<sup>1</sup> L'ARRCO accorde ainsi sur ses fonds d'action sociale 10 % des montants d'aide ménagère et 30 % des aides à l'amélioration de l'habitat, accordés par la CNAVTS

examen conjoint des dossiers et un ajout financier de 10 % de cette caisse complémentaire à chaque octroi d'aide par la branche vieillesse a été mis en place il y a une quinzaine d'années. S'il convient de voir comment la mise en oeuvre de cet accord pourra être poursuivie eu égard aux économies prévues par l'ARRCO dans le cadre de son fonds d'action sociale, il faut noter que ce type de procédure ne demande qu'à se développer puisqu'elle a été étendue, sans difficulté, à l'IRCANTEC depuis le 1er janvier 1995. De plus, la commission mixte qui réunit ces régimes deux fois par an se verra élargie à l'AGIRC en 1996.

Mais parallèlement, certaines interrogations ont pu se faire jour sur l'utilisation même des heures d'aide ménagère car la branche vieillesse pratique la gestion déléguée. L'inspection générale des Affaires sociales devrait rendre un rapport en décembre 1996 sur ce qu'on pourrait appeler le « mille-feuilles » de l'aide ménagère. Il est bien évident que la clarté et la transparence de ces aides aux personnes âgées sont d'autant plus nécessaires que l'on se trouve aujourd'hui dans une période budgétaire extrêmement contrainte. Or, on peut se demander, comme en témoigne le tableau ci-après, pourquoi, par exemple, le coût horaire moyen de l'aide ménagère est de 51,87 francs à Paris, alors qu'il est de 68,06 francs à Montpellier, 66,36 francs à Marseille, de 75,64 francs à la Guadeloupe et de 29,78 francs en Guyane, alors qu'on aurait pu penser que l'heure d'aide ménagère dans la capitale était d'un coût plus élevé que sur l'ensemble du territoire<sup>1</sup>. Ce type d'interrogation comme la mise à jour par l'IGAS ou autres de pratiques de certaines associations, -cotisations d'adhésion à la fédération extrêmement élevées pour les associations locales, ce qui conduit nombre d'entre elles à ne plus s'affilier, invocation de frais de gestion exorbitants, prélèvements très importants sur les montants attribués par les caisses de retraites pour financer les heures d'aide aux associations locales, etc.- incline à une remise à plat du système même de l'aide ménagère comme devraient être revus ses barèmes qui s'avèrent vieillis et inadaptés à la situation actuelle des ressortissants de la CNAVTS.

---

<sup>1</sup> Il semble, toutefois, selon les informations qui ont pu être données à votre rapporteur, il semble que l'effet revenu ne soit pas à négliger même s'il n'explique pas toutes les différences.

### AIDE À DOMICILE

Caisses	Bénéficiaires	Coût horaire moyen
Bordeaux	19.665	64,70
Clermont-Ferrand	8.345	63,26
Dijon	17.314	61,98
Lille	42.901	62,78
Limoges	11.139	66,50
Lyon	32.938	59,80
Marseille	22.032	66,36
Montpellier	13.203	68,06
Nancy	16.876	60,40
Nantes	17.503	63,35
Orléans	14.940	59,23
Paris	48.563	51,83
Rennes	14.098	61,01
Rouen	15.893	62,72
Strasbourg	17.920	54,43
Toulouse	15.920	64,77
<b>TOTAL MÉTROPOLE</b>	<b>329.250</b>	<b>60,61</b>
La Guadeloupe	637	75,64
La Martinique	812	69,36
La Guyane	164	29,78
La Réunion	1.110	73,14
<b>TOTAL DOM</b>	<b>2.723</b>	<b>68,79</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>331.973</b>	<b>60,62</b>

Source : Rapport d'activité national de la CNAVTS : 1995

Toutefois, une remise à plat suppose un approfondissement des contrôles ; or, la CNAVTS n'a ni les moyens juridiques ni en personnel pour mener à bien cette oeuvre que votre rapporteur n'hésite pas à qualifier de « salubrité publique ». C'est pourquoi la période actuelle avec la création d'une coordination institutionnalisée pourrait permettre, d'une part, d'attirer l'attention de la tutelle sur la nécessité d'octroyer un fondement juridique clair et solide aux contrôles qui pourraient être menés par les caisses mais qui, vu le manque de moyens de ces dernières, ne pourraient aller au-delà d'un contrôle par sondage et, d'autre part, afin de pallier justement ce manque de moyens, d'instaurer une synergie avec les départements pour mettre en place des contrôles, conjoints ou non, efficaces, garantissant la bonne utilisation des heures d'aide aux personnes âgées. La possibilité d'intervention des caisses en complément de l'action des conseils généraux comme d'ailleurs, cela se passe dans les expérimentations, s'imposerait d'elle-même.

A cet égard, il convient de rappeler qu'en 1995, pour le financement des expérimentations, la CNAVTS a dépensé 18 millions de francs pour 2 038 bénéficiaires, alors que 250 millions de francs avaient été provisionnés. En 1996, ce sont 80 millions de francs qui ont été provisionnés et qui devraient, théoriquement, être réellement dépensés (Cf. tableau ci-dessous).

**Prestation de garde à domicile - 1995**

Caisses	Bénéficiaires	Dépenses	Dépense moyenne par bénéficiaire
Bordeaux	1 652	6 631 100	4 014
Clermont-Ferrand	524	2 903 623	5 541
Dijon	1 069	5 409 351	5 060
Lille	1 460	9 942 632	6 810
Limoges	1 107	4 682 833	4 230
Lyon	1 929	10 797 490	5 597
Marseille	2 017	8 794 966	4 360
Montpellier	1 681	4 676 762	2 782
Nancy	799	4 903 721	6 137
Nantes	1 221	4 124 581	3 378
Orléans	1 048	3 874 560	3 697
Paris	2 692	12 188 013	4 527
Rennes	1 385	5 779 700	4 173
Rouen	2 185	6 452 229	2 953
Strasbourg	849	3 905 975	4 601
Toulouse	804	4 777 366	5 942
<b>Total métropole</b>	<b>22 422</b>	<b>99 844 902</b>	<b>4 453</b>
La Guadeloupe	58	631 668	10 891
La Martinique	111	1 791 400	16 139
La Guyane	10	77 000	7 700
La Réunion	280	1 705 386	6 091
<b>Total DOM</b>	<b>459</b>	<b>4 205 454</b>	<b>9 162</b>
<b>Total général</b>	<b>22 881</b>	<b>104 050 356</b>	<b>4 547</b>

Par rapport à la création de la prestation spécifique dépendance, une autre prestation facultative va être réexaminée, cette fois-ci, dans sa légitimité même : la prestation de garde à domicile. En effet, cette prestation à caractère expérimental, créée en 1992 et dont les crédits ont été reconduits en 1996 à l'identique de 1995 soit à 125 millions de francs -soit une baisse en francs constants- souffre depuis ses débuts d'une difficulté à trouver sa place. Instituée en complément de l'aide ménagère, pour, notamment, pouvoir gérer les retours de séjour hospitalier, elle devrait, selon le rapport d'activité de la CNAVTS de 1995, être réaménagée ou supprimée en cas de création d'une prestation dépendance. Le conseil d'administration de la CNAVTS de novembre 1996 devra donc juger de sa pérennité au regard de l'instauration, dès le premier janvier 1997, d'une prestation spécifique dépendance.

En 1995, les dépenses de garde à domicile se sont élevées à 104 millions de francs soit un taux d'exécution budgétaire correspondant à

80 % des crédits notifiés. Les dernières modifications réglementaires intervenues en décembre 1994 ont entraîné une augmentation du nombre de prises en charge, les bénéficiaires étant 22 881 l'an passé (Cf. tableau ci-dessous).

**Prestation supplémentaire dépendance - 1995**

Caisses régionales et départements expérimentaux	Bénéficiaires	Dépenses	Dépense moyenne par bénéficiaire
Clermond-Ferrand			
43 - Haute Loire	36	164 207	4 561
Dijon			
89 - Yonne	144	905 497	6 288
Lille			
60 - Oise	32	505 223	15 788
Limoges			
16 - Charente	105	326 762	3 112
87 - Haute-vienne	212	555 674	2 621
Lyon			
01 - Ain	187	5 110 696	27 330
73 - Savoie	29	1 131 994	39 034
Orléans			
36 - Indre	134	1 655 998	12 358
Paris			
95 - Val d'Oise	277	739 931	2 671
Rennes			
35 - Ille-et-Vilaine	256	1 334 925	5 215
Strasbourg			
57 - Moselle	213	1 127 140	5 292
Toulouse			
31 - Haute-Garonne	413	4 195 688	10 159
<b>Total général</b>	<b>2 038</b>	<b>17 753 735</b>	<b>8 711</b>

Parallèlement, d'autres secteurs de l'action sociale de la CNVATS pourraient être concernés par la création de la prestation spécifique dépendance : les actions innovantes pour les grands dépendants -24,5 millions de francs ont été dépensés à ce titre en 1995 par les caisses pour financer notamment l'adaptation de logements-, la coordination des réseaux gérontologiques et les actions de prévention du vieillissement, ainsi que les actions immobilières dont l'enveloppe globale est évaluée pour 1996 à 2,88 millions de francs. Les actions immobilières de la CNAVTS -qui ne servent qu'exceptionnellement à financer la médicalisation des logements-foyers- se répartissent en deux parties : une enveloppe d'autorisations de programmes de 206 millions de francs pour le financement des opérations inscrites dans le cadre des contrats de plan Etat/régions et le reliquat, programmé en fonction des besoins, et réparti, selon les régions, en fonction



du nombre des prestataires de plus de 75 ans pondéré par le taux d'équipement des personnes âgées.

Nature des projets	Nombre d'autorisations de programme				Montant des autorisations de programme			
	Construction		Equipe- ment	Total	Construction		Equipe- ment	Total
	Aide initiale	Aide complé- mentaire			Aide initiale	Aide complé- mentaire		
Maisons de Retraite								
- Créations ou extensions	3	1	2	6	3.410.874	4.581.046	160.800	8.152.720
- Modernisations	118	15	70	203	173.925.736	10.175.682	10.996.139	195.097.557
Sous-total Maisons de retraite	121	16	72	209	177.336.610	14.756.728	11.156.939	203.250.277
- Humanisations d'hospices	52	5	25	82	111.872.050	6.342.070	4.601.088	122.815.208
- MAPAD	26	1	16	43	54.509.460	577.000	2.655.441	57.641.901
- Médicalisation des Logements-Foyers	0	0	1	1	0	0	68.585	68.585
- Résidences d'hébergement temporaire	6	0	3	9	5.391.513	0	398.258	5.789.771
- Résidences EDILYS	3	0	1	4	3.753.604	0	110.406	3.864.010
Total général	208	22	118	348	352.763.237	21.675.798	18.990.717	393.429.752

Sur le plan de l'action immobilière, il faut noter également que la coordination -nécessaire, votre rapporteur tient à le souligner- se développe avec l'ARRCO, l'AGIRC, l'ORGANIC, la CANCAVA et l'IRCANTEC pour mieux répondre aux besoins, harmoniser les financements, trouver des compléments et développer des approches communes.

Il faut, d'ailleurs, rappeler que certains régimes comme la MSA s'avèrent inquiets de la création de la prestation spécifique dépendance car ils craignent de subir une pression tant des départements que de leurs propres ressortissants pour compléter ladite prestation alors que leurs fonds d'action sanitaire et sociale s'avèrent extrêmement limités.

Les autres postes du fonds d'action sociale de la CNAVTS, moins importants, les aides aux vacances -39 millions de francs en 1995- et les secours et dons aux centenaires qui sont en augmentation significative (+ 13,44 % en métropole) à partir de sommes certes faibles, pour atteindre

14 millions de francs<sup>1</sup> ne sont pas directement concernés par la mise en oeuvre de la prestation spécifique dépendance.

L'efficacité et la cohérence des aides aux personnes âgées octroyées par leurs fonds d'action sociale sont des idées et des souhaits que partagent largement l'ensemble des régimes consultés par votre rapporteur. La coordination sur ce plan entre régimes se développe et c'est heureux. Il ne faudrait pas, toutefois, que la réduction de certains budgets de fonds d'action sociale aboutisse à remettre en cause cette démarche, à l'évidence fructueuse. Une plus grande efficacité des aides passe également par un meilleur contrôle des prestataires de service pour lequel les caisses n'ont ni les fondements juridiques sur lesquels s'appuyer ni les moyens en personnel. A cet égard, il est souhaitable que le ministère du Travail et des Affaires sociales, après la publication du rapport de l'IGAS sur le fonctionnement de l'aide ménagère, puisse donner les instruments juridiques nécessaires, selon le président de la CNAVTS, pour instituer ce nécessaire contrôle qui pourra, ensuite, faire l'objet d'une coordination avec les conseils généraux qui mettront en oeuvre la prestation spécifique dépendance et les structures destinées à instruire sa demande et contrôler l'effectivité de cette dernière prestation.

**B. ... TOUT EN PRENANT DES INITIATIVES FAVORISANT LA PRÉVOYANCE INDIVIDUELLE QUI POURRAIENT TROUVER LEUR PLACE AU SEIN DE LA FUTURE LOI SUR L'ÉPARGNE-RETRAITE**

En effet, après le dépôt de nombre de propositions de loi dont votre rapporteur s'était fait largement l'écho les années précédentes dans son avis budgétaire sur les personnes âgées et qui n'avaient pu franchir « l'obstacle » de la séance publique, il semble que, cette fois, un texte -en l'occurrence la proposition de loi n° 741 (1993-1994) de MM. Charles Millon et Jean-Pierre Thomas, députés, qui a déjà fait l'objet d'une discussion générale le 30 mai 1996- devrait être débattu, dans ses articles, à l'Assemblée nationale le 21 novembre 1996, dans le cadre de la fenêtre mensuelle ouverte aux initiatives parlementaires.

Un texte dans ce domaine est bien évidemment éminemment souhaitable. Toutefois, il doit, d'abord, s'efforcer de dissiper nombre d'incertitudes et ne pas contribuer à accroître l'inquiétude de nos concitoyens quant à l'avenir de leurs régimes de retraite de base et complémentaires obligatoires. Il conviendrait donc de ne pas favoriser les pratiques qui

---

<sup>1</sup> Cet accroissement en métropole peut s'expliquer, ce qui est, d'ailleurs inquiétant en soi, par la recrudescence de dossiers présentant des situations sociales difficiles (factures de chauffage ou d'électricité impayées, dette de loyers...) Dans les DOM, cela est dû aux aides octroyées après des catastrophes naturelles (ouragans).

deviennent de plus en plus fréquentes, pour, en particulier, motiver les cadres de verser des rétributions qui ne seraient pas assujetties aux cotisations sociales. Il apparaît, en effet, paradoxal de pointer le doigt sur la situation difficile des régimes de retraite et, en même temps, de favoriser la diminution de leurs ressources. De plus, il faut réaffirmer que les retraites par répartition restent le socle intangible de notre système de retraite et qu'il n'est pas question de revenir sur ce point qui a été tranché par la réforme de 1993.

Ces remarques liminaires étant posées, votre rapporteur souhaite revenir sur le débat du 30 mai 1996 à l'Assemblée nationale et sur le contenu de l'avant-projet de loi qui n'a pas, encore, au jour d'aujourd'hui, été déposé.

### **1. Les leçons du débat du 30 mai 1996**

Tout d'abord, s'il faut se féliciter de l'instauration de la procédure de la « fenêtre » qui permet à chaque Assemblée de pouvoir examiner, une fois par mois, des propositions de loi de son choix, force est de constater que le texte examiné le 30 mai 1996, ainsi que le rappelait M. Jean-Pierre Thomas, son rapporteur, a cheminé extrêmement lentement jusqu'à la séance publique. En effet, étant lui-même la résultante de deux propositions de loi, la première signée par MM. Charles Millon et Jean-Pierre Thomas, déposée en 1993 et visant à créer un plan d'épargne entreprise retraite, la seconde datant de février 1994 ayant pour objet de créer des fonds de pension et signée par M. Jacques Barrot, alors président de la commission des finances, il avait fait l'objet d'un rapport n° 1286 -datant du 26 mai 1994- soit un an avant son examen en séance publique. L'an passé, d'ailleurs, dans le cadre de son avis budgétaire relatif à la politique en faveur des personnes âgées, votre rapporteur avait analysé les principales caractéristiques de ce texte, à savoir : le souhait de renforcer les fonds propos des entreprises, d'où des obligations de placement des fonds privilégiant les actions, l'ouverture à tous, salariés comme non-salariés avec les mêmes avantages fiscaux, la possibilité pour les souscripteurs, à chaque échéance d'un plan, de transférer leur épargne à un autre, le caractère facultatif et volontaire de l'épargne-retraite, la sortie du mécanisme en rente viagère et l'avantage fiscal substantiel pour rendre le dispositif attractif par la déductibilité des versements de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices des sociétés dans une limite fixée à 20 % du plafond de la sécurité sociale -qui est actuellement situé à 13.540 francs mensuels.

Ce débat a donc été l'occasion, puisque les propositions du rapporteur du texte et de la commission des finances de l'Assemblée nationale étaient connues depuis un an, pour le Gouvernement, par la voix de son ministre de l'économie et des finances, M. Jean Arthuis, de préciser ses intentions dans ce domaine.

A cet égard, M. Arthuis a apporté un certain nombre de précisions. Tout d'abord, il a mentionné que le Gouvernement avait, bel et bien, l'intention de soumettre un projet de texte sur le sujet aux partenaires sociaux, dans les prochaines semaines. Il a défendu l'idée même d'un plan d'épargne-retraite à un triple point de vue : pour « offrir un moyen supplémentaire et facultatif d'améliorer les revenus des ménages, pour renforcer les fonds propres des entreprises et pour développer la place financière de Paris », trois arguments qui avaient, d'ailleurs, déjà été utilisés par le rapporteur du texte, M. Jean-Pierre Thomas.

Sur le contenu du texte même, M. Jean Arthuis a relevé un certain nombre de points d'accord avec le texte de la proposition de loi : le caractère facultatif des plans d'épargne-retraite, la sortie en rente et non en capital, qui aurait fait des fonds de pension un nouveau produit d'épargne à côté des PEA, des PEP ou de l'assurance-vie, le fait que les actifs des fonds « contiennent une forte proportion d'actions ».

En revanche, sur quatre points, le ministre de l'Economie et des Finances a déclaré sa préférence pour des dispositions divergentes de celles de la proposition de loi. Tout d'abord, il a exclu que cette proposition de loi concerne d'autres personnes que les salariés du secteur privé, à savoir les salariés des entreprises publiques, les fonctionnaires qui ont déjà leurs fonds de pension La Prefon, et les artisans et commerçants qui bénéficient de la loi dite « Madelin », aux résultats, par ailleurs, mitigés aux yeux de certains.

De même, il n'a pas agréé à l'idée de la souscription de plans directement par les salariés auprès des compagnies d'assurances, préférant « l'implication de l'entreprise ou d'un groupement d'entreprises » dans la mesure où le versement complémentaire des entreprises pourrait constituer « un encouragement puissant à la souscription de plans ». Ainsi, les plans seraient mis en place au niveau de l'entreprise, des branches ou bien encore au niveau interprofessionnel.

Troisième point de divergence, qui est essentiel dans la mesure où il s'agit un peu de choisir le type des fonds de pension souhaité à « l'allemande », avec une gestion interne où à « l'anglo-saxonne » avec une gestion externe, le Ministre s'est clairement prononcé en faveur d'une gestion externe, confiée aux organismes soumis aux règles prudentielles de l'assurance (banques, assurances, mutuelles ou Caisse des dépôts et consignations).

Enfin, il n'a pas donné son approbation au dispositif fiscal de la proposition de loi et a rapporté la création de dispositions attractives à la prochaine loi d'orientation sur les prélèvements obligatoires et au projet de budget pour 1997.

Ce texte s'est arrêté à la fin de la discussion générale sur la promesse du ministre de soumettre prochainement un avant-projet de texte aux partenaires sociaux.

## **2. L'avant-projet de loi soumis aux partenaires sociaux**

Ainsi qu'il l'avait annoncé en séance publique le 30 mai 1996, M. Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances, a soumis à la fin du mois d'août 1996, aux partenaires sociaux un avant-projet de texte comportant huit articles et reprenant certaines dispositions de la proposition de loi précitée ainsi que les précisions apportées par le Gouvernement au cours du débat.

Le projet de texte prévoyait donc une sortie en rente, la possibilité de sortie en un versement unique étant réservée aux salariés ayant accumulé très peu de droits, le Gouvernement estimant que les produits existants avec sortie en capital étaient déjà extrêmement nombreux (contrats d'assurance-vie et quasi-totalité des plans d'épargne populaire). Il limitait également, conformément au souhait de M. Arthuis, la possibilité de souscrire à un plan d'épargne retraite aux salariés du secteur privé.

Sur le plan fiscal, le texte prévoyait que les versements pourraient être déductibles des revenus dans une limite non précisée tout en renvoyant à la loi de finances. Enfin, les pensions résultant de ce dispositif devaient être soumises à l'impôt sur le revenu. La mise en place de ces fonds devait transiter par des accords collectifs tandis que l'adhésion devait être individuelle et facultative. Ces accords devaient être conclus, soit par entreprise, soit par branche, soit interprofessionnellement, pour ne pas entraver la mobilité des salariés. Si les entreprises avaient l'opportunité d'abonder les versements de leurs salariés, leur contribution ne pouvait excéder six fois lesdits versements. Comme l'avait déclaré M. Arthuis, la gestion des fonds de pension devait être externe dans la mesure où des scandales comme l'affaire Maxwell avaient durablement terni l'image de la gestion interne sans contrôle. Elle devait être assurée par des sociétés anonymes spécifiques dont ce devait être le métier. Par ailleurs, le texte prévoyait un mécanisme d'informations accordant un rôle important aux comités de surveillance où auraient été représentés des représentants d'affiliés. Mais cet avant-projet ne mentionnait pas les conditions d'affectation des fonds.

Or, ce texte, tel qu'il vient d'être présenté, n'a pas été déposé, pour l'heure, devant les Assemblées. C'est donc bien le texte pour lequel la discussion générale a eu lieu le 30 mai 1996 dont les articles seront examinés le 21 novembre 1996. Par ailleurs, aucune disposition fiscale à la

connaissance de votre rapporteur ne figure sur ce sujet dans le projet de loi de finances pour 1997.

Sur ce sujet éminemment complexe, votre rapporteur vous a déjà fait part de ses réflexions de principe. Il souhaiterait que le Gouvernement, notamment sur le plan fiscal, fasse des propositions plus précises reprenant, il l'espère, l'amendement que M. Jean Chérioux avait défendu lors de l'examen du texte sur la prestation spécifique dépendance et relatif aux contrats d'assurance dépendance, pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, même s'il est favorable comme de plus en plus de nos concitoyens, au principe de création de plan d'épargne-retraite facultatif.

\*

\* \*

## **CONCLUSION**

En conclusion, compte tenu de la volonté du présent Gouvernement de rompre avec certains errements du passé où les mesures annoncées n'étaient pas financées et sous réserve de l'adoption de deux amendements, l'un visant à instituer une conférence nationale des personnes âgées et l'autre visant à créer, grâce au financement correspondant, 2.000 places de services de soins infirmiers à domicile déjà autorisées et non encore financées, car elles sont essentielles pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, qui, dans leur écrasante majorité, souhaitent un tel maintien, votre rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour ses dispositions relatives à l'assurance vieillesse.