

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 12 janvier 2000	1
INTRODUCTION	3
I - LES RETRAITES : DES ÉVOLUTIONS POSITIVES, MAIS UN AVENIR QUI INTERROGE	4
A - LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME ET L'ÉMERGENCE DE PRINCIPES FONDATEURS.....	4
1. Quelques rappels historiques succincts sur la construction du système et le pourquoi des disparités entre régimes.....	4
2. L'émergence d'un certain nombre de principes fondateurs.....	5
B - LA QUESTION DES RETRAITES AUJOURD'HUI.....	7
1. Les évolutions positives et négatives des systèmes de retraite	7
2. Panorama de la situation actuelle	9
C - UN AVENIR QUI INTERROGE	13
1. L'étude « Perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040 »	14
2. L'apport de deux rapports sur saisines gouvernementales	17
II - CONSOLIDER, INNOVER : DES ÉVOLUTIONS ET DES ADAPTATIONS PROGRESSIVES ET CONCERTÉES.....	23
A - METTRE EN COHÉRENCE ET MIEUX ARTICULER LES DIFFÉRENTS TEMPS DE LA VIE	25
1. Enrayer l'exclusion de plus en plus précoce des salariés du marché du travail.....	25
2. Assurer une meilleure prise en compte des divers temps de la vie et des conditions de travail	29
B - GARANTIR LE JUSTE REMPLACEMENT DU SALAIRE PAR LA RETRAITE	31
1. Enrayer la baisse du taux de remplacement.....	31
2. Remplacer les pénalités pour un départ anticipé choisi par la neutralité actuarielle	33
3. La prise en compte de l'augmentation de la mobilité professionnelle et géographique.....	33
C - DÉGAGER, DÈS MAINTENANT, DES MARGES DE FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRES.....	33
1. Financer par la solidarité les avantages non contributifs	33
2. Abonder le fonds de réserve	34
3. Compensation et transparence financière	36

D - ENRAYER PAR LA CROISSANCE LES EFFETS NÉGATIFS DE L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE.....	36
1. Le rôle clé de la croissance.....	37
2. Augmenter le taux d'emploi de la population active potentielle	38
3. Accroître la population active potentielle	40
E - CRÉER UN CENTRE NATIONAL DE VIGILANCE ET DE GARANTIE DES RETRAITES.....	42
CONCLUSION.....	45
ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN SUR LA MOTION PREJUDICIELLE	49
SCRUTIN SUR L'ENSEMBLE	47
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	51

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 12 janvier 2000**

Le Conseil économique et social s'est saisi le 27 avril 1999 de la question de « *l'avenir des systèmes de retraite* », et a confié l'élaboration d'un avis sur ce thème à la section des affaires sociales.

La saisine a été confirmée par le Bureau du 5 octobre 1999, la section des affaires sociales désignant M. René TEULADE comme rapporteur le 6 octobre 1999.^{1 2}

*
* * *

INTRODUCTION

Dans un récent discours, le Président de la République, Monsieur Jacques Chirac, soulignait le caractère prioritaire de « *la question de l'avenir des retraites* », considérant que « *ne pas y répondre dès maintenant, c'est accepter qu'elle soit tranchée à la dernière minute par l'augmentation des prélevements obligatoires, par la diminution des droits à pension ou par les deux à la fois* ».

Le Premier ministre, Monsieur Lionel Jospin, affirmait de même la nécessité de réformes pour garantir l'avenir des retraites par répartition, « *expression de la solidarité entre les générations...* » et, par là, « *facteur de cohésion nationale* ». Il observait que, pour être comprises et acceptées par les Français, ces réformes devaient faire l'objet d'une véritable concertation et qu'elles ne devraient pas opposer « *les retraités et les cotisants, le secteur privé et le secteur public, et dans celui-ci les différents régimes* ».

Notre assemblée est convaincue de cette nécessité. L'allongement de l'espérance de vie est la donnée fondamentale, permanente et structurante à partir de laquelle doit s'articuler toute notre réflexion. C'est un progrès considérable de l'humanité. Aussi, loin de se limiter à un simple débat financier, la question des retraites relève d'un choix de société dont le Conseil économique et social, organe représentatif des forces vives de la Nation, ne saurait être absent. C'est la raison pour laquelle, dans la continuité de son étude récente sur « *Les perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040* », il s'est, le 27 avril 1999, saisi d'un avis sur « *le devenir des systèmes de retraite* ».

Notre assemblée espère que cet avis contribuera à éclairer les pouvoirs publics, et plus largement les Français, quant aux évolutions nécessaires pour garantir le niveau des pensions et pour assurer leur pérennité, dans le respect des principes fondateurs qui devraient continuer de s'imposer pour l'organisation des systèmes de retraite.

¹ Une motion préjudicelle, déposée par M. Philippe Dechartre, membre du groupe des personnalités qualifiées, et demandant le renvoi pour saisir pour avis la section des finances et celle des problèmes économiques généraux et de la conjoncture a été rejetée au scrutin public par 125 voix contre, 45 pour et 10 abstentions (voir en annexe le résultat de ce scrutin).

² L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 100 voix, contre 62 et 39 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin n°1).

I - LES RETRAITES : DES ÉVOLUTIONS POSITIVES, MAIS UN AVENIR QUI INTERROGE

A - LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME ET L'ÉMERGENCE DE PRINCIPES FONDATEURS

1. Quelques rappels historiques succincts sur la construction du système et le pourquoi des disparités entre régimes

Les fondements du système français de retraite, tels que nous les connaissons aujourd’hui, ont été posés à la Libération.

Certes existaient, dès le XIX^e siècle, divers organismes (mutuelles, caisses patronales de retraite et prévoyance, régimes spéciaux pour les agents publics...) dont la vocation était de servir des retraites aux travailleurs âgés, mais ceux-ci n’assuraient qu’une couverture partielle (sur 4 500 000 personnes âgées de 65 ans et plus en 1945, 1 700 000 environ pouvaient bénéficier d’une pension), et ces pensions s’étaient réduites à presque rien, les systèmes existants, fonctionnant en capitalisation, s’effondrant du fait de l’érosion monétaire.

En octobre 1944, Pierre Laroque se voyait alors confier la mission de préparer la réalisation du plan de Sécurité sociale défini par le Conseil national de la Résistance pour « assurer à tous les citoyens des moyens d’existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par leur travail ».

Outre les organismes de protection existants, les concepteurs du système pouvaient s’inspirer de deux modèles étrangers : d’une part, du concept Bismarckien d’assurance, qui lie la protection sociale au statut de travailleur dans un système cogéré par les employeurs et les salariés, d’autre part, du concept Beveridgien, englobant toute la population dans un système étatique à cotisations et prestations uniformes, mais pour un niveau de protection garantissant la seule satisfaction des besoins de base.

Ils entendaient alors concilier ces deux modèles, en assurant aux bénéficiaires un revenu de remplacement proportionnel au salaire perdu, dans la limite d’un plafond, tout en garantissant un minimum vital à toute la population dans le cadre d’une institution unique de Sécurité sociale.

Mais, du fait des oppositions à cette unification et de la situation économique de l’après guerre, qui ne permettait pas de couvrir immédiatement toute la population, un compromis fut trouvé. Les ordonnances de 1945, tout en affirmant l’ambition d’une Sécurité sociale unifiée et généralisée, ne mirent en place, dans un premier temps, qu’une solidarité limitée aux travailleurs salariés et à leurs familles dans le cadre du régime général, tandis que la loi du 17 janvier 1948 créait des régimes propres aux différentes catégories de retraités. Au cours des décennies suivantes, si la généralisation à l’ensemble de la population fut réalisée, la pluralité des systèmes persista.

Aussi, outre une centaine de régimes en voie d’extinction, car n’accueillant plus de cotisants, vingt-six régimes de base assurent aujourd’hui la couverture du risque vieillesse (dont huit totalisent moins de 20 000 cotisants ou titulaires de droits propres). S’y ajoutent de nombreux régimes complémentaires, le plus souvent obligatoires.

2. L'émergence d'un certain nombre de principes fondateurs

Les régimes obligatoires concourant au système français de retraite obéissent, en dépit de leur diversité, à des principes communs.

2.1. Un principe de répartition, avec ses corollaires

Tout d'abord, ils relèvent d'un système par répartition, c'est-à-dire que les contributions versées au cours d'une année servent à payer les pensions servies la même année. Ce principe est fondé sur un contrat intergénérationnel implicite, par lequel les générations d'âge actif acceptent de payer pendant toute leur vie active les retraites des générations qui les ont précédées, contre l'assurance que celles qui leur succèderont, à leur tour, financeront leur retraite. Ce choix s'est imposé historiquement parce que les périodes de forte inflation du passé avaient montré la fragilité des systèmes par capitalisation, et parce qu'il permettait, seul, d'assurer d'emblée le paiement des retraites des personnes âgées qui avaient cotisé, mais que l'écroulement des systèmes précédents laissait sans ressource. Dès lors, le système présente nécessairement un caractère obligatoire : aucune génération ne doit pouvoir « rompre le pacte », sans quoi toute la chaîne est remise en cause.

De même, si, du fait de l'histoire ou de particularités professionnelles, il peut exister des régimes différents selon les professions, la solidarité interprofessionnelle est une condition *sine qua non* du système par répartition : en effet, toute profession, après une phase de montée en charge de son régime, pendant laquelle elle bénéficie d'un nombre croissant de cotisants, rapporté à un nombre encore faible de retraités, est susceptible de connaître une inversion de cet équilibre. Seule une compensation interprofessionnelle, à l'échelle de la population active tout entière, peut alors, du fait de la relative stabilité de celle-ci, garantir un versement effectif des retraites.

Ce principe de solidarité, garanti par le préambule de la Constitution de 1946, trouve de nombreuses autres traductions en matière de retraite : prise en charge fiscale d'une partie des déficits de certains régimes ; affectation de taxes aux régimes de retraites ; non modulation des taux de cotisation en fonction des écarts d'espérance de vie au sein de tous les régimes obligatoires (de base et complémentaires) ; atténuations des aléas de carrière, avec validation de trimestres faiblement contributifs ou pris en charge par un tiers ; intégration d'avantages familiaux dans le calcul des pensions ou attributions de pensions de réversion au conjoint survivant...

Enfin, dès lors que le montant des contributions versées au cours d'une année, qui peut varier selon la conjoncture, et a fortiori en longue période, sert à financer le versement des pensions, s'applique le principe de « tangibilité » : l'autorité compétente (le législateur et/ou les partenaires sociaux) doit toujours pouvoir assortir de nouvelles conditions les droits à prestations. Ce principe d'équilibre à moyen et long termes des cotisations et des prestations est le corollaire de la solidarité entre les générations : la situation faite aux retraités ne peut être intangible, car elle dépend étroitement de celle des actifs, c'est-à-dire des réalités économiques et sociales du moment.

Toutefois, dès lors que les temps de cotisations comme de bénéfice des retraites s'étendent, pour les individus, sur de très longues périodes, et que les évolutions démographiques sont prévisibles à long terme, les évolutions qui peuvent être apportées aux cotisations, aux prestations et à leur équilibre dynamique doivent, dans toute la mesure du possible, être très progressives. Cette progressivité conditionne le fait que les générations d'actifs actuelles et futures n'aient pas le sentiment d'être sacrifiées par rapport à leurs devancières immédiates, ce qui risquerait de remettre en cause leur adhésion au système.

2.2. Un lien étroit des cotisations et des prestations avec les revenus d'activité professionnels

Le fondement professionnel de la Sécurité sociale a d'emblée établi un lien étroit entre revenus d'activité (salariaux et non salariaux), cotisations, qui assurent l'essentiel du financement, et niveau des pensions.

Ce lien a été constamment maintenu, même si, au nom du principe de solidarité, divers dispositifs ont institué un minimum vieillesse, si des modes de financement complémentaires ont été mis en place (subventions de l'Etat ou affectations de taxes à certains régimes) et si des droits non contributifs existent dans la plupart des régimes, financés notamment par le fonds de solidarité vieillesse.

2.3. Un service public géré par les intéressés, sous le contrôle de l'Etat

Etabli dans un but d'intérêt général, et n'ayant pas un but lucratif, le système français de Sécurité sociale a, dès l'ordonnance de 1945, été conçu comme un service public. Hors de cette conception, il n'y aurait en effet guère de logique à ce que les actifs acceptent de payer les pensions de retraités qui, soit n'avaient pas cotisé, soit n'avaient cotisé que pour eux-mêmes dans le cadre de systèmes de retraite par capitalisation. Cette qualification a été confirmée par la décision du Conseil constitutionnel du 14 décembre 1982.

Pour autant, la gestion du système français de Sécurité sociale se voulait paritaire, conformément à la tradition de pensée mutualiste et syndicale, au projet du Conseil national de la Résistance d'instauration d'une démocratie économique et sociale, et au caractère professionnel de son organisation (les employeurs et les salariés étant directement intéressés par le financement du système - ils cotisent -, les salariés l'étant également par les prestations de vieillesse qui leur sont versées).

Toutefois, en contrepartie de l'autonomie de gestion, était affirmé, dès l'ordonnance de 1945, le principe du contrôle et de la tutelle de l'Etat sur la Sécurité sociale. Ce principe s'est imposé, tant parce que l'Etat était historiquement l'organisateur du système, que du fait de l'importance considérable des sommes en question, qui en fait un enjeu essentiel pour les équilibres économiques et sociaux de la Nation. Il a trouvé une justification encore renforcée au fil du temps, du fait de la mise en œuvre de plus en plus affirmée du principe de solidarité à côté du principe du fondement professionnel (extension du bénéfice des pensions de vieillesse à des catégories qui n'ont pas contribué, compensation entre régimes et, au-delà, compensation au niveau national).

2.4. L'imparfaite réalisation des principes d'unité et d'uniformité

Les principes d'unité et d'uniformité, qui figuraient également parmi les objectifs des concepteurs du système, n'ont en revanche pas été réalisés ; toutefois, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés couvre la majorité des salariés du secteur privé, et des régimes dispersés lui ont été peu à peu rattachés, la plupart des régimes existants ayant par ailleurs connu un rapprochement sensible en matière de cotisations et de pensions.

B - LA QUESTION DES RETRAITES AUJOURD'HUI

1. Les évolutions positives et négatives des systèmes de retraite

1.1. Une couverture progressivement généralisée et de plus en plus élevée

Les quarante années qui ont suivi la création de la Sécurité sociale virent, conformément au projet de ses fondateurs, une double amélioration de la protection vieillesse avec, d'une part, l'élargissement de cette protection à toutes les catégories de la population, d'autre part, l'augmentation des prestations.

a) La généralisation progressive à toute la population active

Dès l'ordonnance de 1945, était ouvert un droit à pension à 60 ans pour 30 années de cotisations, donnant droit à une pension de 20 % du salaire de référence sous plafond, cinq années de travail supplémentaires après 60 ans permettant d'atteindre 40 % du salaire de référence.

Après l'échec de la loi de généralisation du 22 mai 1946, les lois du 17 janvier 1948 et du 10 juillet 1952 instauraient, pour les quatre grands groupes de non salariés (artisans, commerçants et industriels, professions libérales, professions agricoles), des régimes autonomes en répartition. Elles ouvraient le droit à la retraite à 65 ans, la pension de base minimale étant fixée à la moitié de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Les lois du 4 juillet 1975 et du 2 janvier 1978 généralisaient à l'ensemble de la population active l'assurance vieillesse obligatoire, en rattachant au régime général certains indépendants (taxis, artistes...), en créant un régime vieillesse pour les religieux et en instituant pour toutes les populations non encore couvertes une assurance personnelle gérée par la Sécurité sociale.

b) Une amélioration progressive des pensions

Dès 1948, la loi indexait la revalorisation des pensions sur le niveau des salaires moyens bruts. La création du minimum vieillesse, en 1956, constituait une autre étape importante, en particulier pour ceux qui ne relevaient pas du régime général, de même que la création du minimum contributif pour ceux qui avaient des carrières très incomplètes ; garantissant un revenu minimal à toute personne de plus de 65 ans, il était perçu par près de 60 % des retraités du régime général en 1958.

La mise en place par la voie conventionnelle de régimes complémentaires de retraite a, de même, permis d'améliorer sensiblement le revenu des retraités du secteur privé, d'abord pour les cadres en 1947 (création de l'AGIRC), puis pour les non-cadres en 1961 (création de l'ARRCO). Les régimes complémentaires, progressivement généralisés à l'ensemble des salariés du

secteur privé, ont assuré le versement d'allocations dès leur démarrage, y compris pour les salariés qui n'avaient que des carrières cotisées incomplètes. Cette affiliation des salariés et anciens salariés aux régimes complémentaires a été rendue obligatoire par la loi du 29 décembre 1972.

La loi du 31 décembre 1971 majorait le taux plein de la pension du régime général de 40 à 50 % du salaire de référence, en prenant en compte les salaires annuels des dix meilleures années (et non plus des dix dernières), tout en allongeant de 120 à 150 trimestres la durée d'assurance pour bénéficier du taux plein.

Par ailleurs, des périodes d'inactivité furent progressivement assimilées à des périodes de cotisation ouvrant droit au versement d'une prestation : validation des périodes de chômage en 1967, limitée en 1980 aux périodes de chômage indemnisées ; validation des périodes d'éducation des enfants en 1972. Les pensions de réversion, versées au conjoint en cas de décès du bénéficiaire, furent également améliorées à partir de 1971 par la loi Boulin, puis par la création de l'assurance veuvage en 1988.

c) Un abaissement de l'âge de la retraite au taux plein

Diverses lois abaissaient, au cours des années soixante-dix, l'âge de la retraite au taux plein à 60 ans, d'abord pour les anciens combattants et prisonniers de guerre, puis pour les travailleurs manuels et les ouvrières mères de famille, enfin pour toutes les femmes totalisant trente-sept ans et demi d'assurance. Cette mesure était généralisée par l'ordonnance du 26 mars 1982, pour les actifs bénéficiant de 150 trimestres de cotisation, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO s'étant adaptés à cette réforme par les accords du 4 février 1983, et notamment par la création de l'Association pour la structure financière (ASF), au financement de laquelle l'Etat s'est alors engagé à participer.

1.2. Des tensions croissantes

Ces diverses mesures ont été favorisées par les forts gains de productivité des Trente Glorieuses, par l'augmentation rapide de la population active sous le triple effet de l'immigration, du « *baby-boom* », des progrès de l'insertion professionnelle des femmes et, enfin, par le nombre relativement faible des bénéficiaires issus des « classes creuses » antérieures à la Seconde Guerre mondiale. Elles ont permis de largement éliminer la vieillesse comme facteur de pauvreté, alors que ces deux notions avaient longtemps été associées : en 1970 encore, en France, plus de la moitié des pensionnés touchait une pension inférieure à 75 % du salaire minimum de l'époque.

Les retraites représentent aujourd'hui en France 21,4 % du revenu disponible des ménages, 37 % des ménages en étant bénéficiaires. Ces résultats ont été atteints par une forte progression des dépenses d'assurance vieillesse. D'après les comptes de la protection sociale, celles-ci sont en effet passées de 5,4 % du PIB en 1959 à 13 % en 1997.

Or, la conjonction d'éléments favorables, notamment démographiques, qui a permis la forte amélioration du niveau de vie des retraités risque d'être remise en cause, comme nous aurons l'occasion de le voir dans la suite de cet avis.

Pour tenir compte de cette évolution, la réforme du régime général de 1993 a modifié trois éléments essentiels dans le mode de calcul et de revalorisation des pensions : d'ici à 2008, la durée de la période de référence pour calculer le salaire annuel moyen aura été progressivement portée de dix à vingt-cinq ans ; d'ici à 2003, la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux plein avant 65 ans aura été progressivement étendue à 160 trimestres, contre 150 trimestres précédemment. Enfin, la réforme a prolongé, jusqu'à l'exercice 1998 inclus, l'indexation sur les prix des salaires portés au compte de chaque assuré pratiquée depuis 1987, ce qui a pour effet de réduire sensiblement, pour les nouveaux retraités, le niveau de remplacement du salaire annuel moyen.

2. Panorama de la situation actuelle

2.1. *Les différents types de régimes obligatoires*

Traditionnellement classés en trois grandes catégories, les régimes d'assurance vieillesse obligatoires (de base et complémentaires) obéissent à des logiques et à des règles différentes.

Les régimes des salariés du privé et des agents contractuels du secteur public, qui couvrent 68 % des actifs (en 1996), sont conçus selon une logique dite « assurantielle » : le montant de la retraite de base est fonction du salaire annuel moyen de carrière (des 25 meilleures années au terme de la réforme de 1993 pour le régime général), un pourcentage de celui-ci étant versé en fonction de la durée d'activité (la durée requise pour bénéficier d'un taux plein atteignant 160 trimestres en 2003). Les cotisations salariées représentent 6,55 % du salaire sous plafond (173 640 francs en 1999), les cotisations patronales 8,2 % du salaire plafonné, auxquelles s'ajoutent 1,6 % de la totalité du salaire.

Trois régimes complémentaires obligatoires en répartition fonctionnant en points (ARRCO pour les non-cadres, AGIRC pour les cadres, IRCANTEC pour les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques) assurent à la plupart des ressortissants du régime général un complément de retraite qui est, en moyenne, du même ordre que celle-ci. Les cotisations, partagées entre employeur et salarié, sont perçues selon un taux qui augmente avec le montant du salaire. Les pensions sont calculées en fonction de la masse salariale de l'ensemble de la carrière.

Ces régimes, de base et complémentaires, ont à l'heure actuelle un ratio cotisants/retraités de 1,5 environ, qui baîssera à partir de 2005 avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations issues du « baby-boom ». Pour s'y préparer, l'ARRCO et l'AGIRC ont, par une série d'accords intervenus au milieu des années quatre-vingt-dix, adapté les profils de leurs régimes, harmonisé leurs règles de fonctionnement et instauré entre eux une solidarité financière, l'IRCANTEC restant à l'écart de ces évolutions.

Tableau 1 : Les retraites en France

	REGIMES DE BASE	REGIMES COMPLEMENTAIRES			
SALARIES					
SALARIES AGRICOLES	MSA 650 000 cotisants 2,17 millions de retraités	ARRCO 15 millions de cotisants 9 millions de retraités	AGIRC 3 millions de cotisants 1,6 million de retraités		
SALARIES DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DES SERVICES					
AGENTS NON TITULAIRES DE L'ETAT	REGIME GENERAL DE LA SECURITE SOCIALE Géré par la CNAV	IRCANTEC 1,97 million de cotisants 1,36 million de retraités			
SALARIES D'ENTREPRISES A STATUT PARTICULIER	14 millions de cotisants 9,2 millions de retraités	CAISSES DIVERSES 45 000 cotisants, 25 000 retraités CNRCC (Chambre de commerce et d'industrie), CREPA (avoués), CRPCCMPA (ports autonomes), CRPNPAC (navigants de l'aéronautique civile), etc.			
FONCTIONNAIRES SALARIES DU SECTEUR PUBLIC ET PARA-PUBLIC	REGIMES SPECIAUX DE SECURITE SOCIALE 4,7 millions de cotisants - 3,5 millions de retraités Fonctionnaires, État, collectivités locales, hôpitaux publics, mines, marins, clercs et employés de notaires, EDF-GDF, RATP, SNCF, Banque de France, Opéra, Comédie française				
NON SALARIES					
EXPLOITANTS AGRICOLES	MSA 750 000 cotisants 2 millions de retraités	REGIME COMPLEMENTAIRE facultatif			
ARTISANS	CANCAVA : 480 000 cotisants - 680 000 retraités + retraite complémentaire				
COMMERCANTS ET INDUSTRIELS	ORGANIC : 600 000 cotisants - 900 000 retraités + complémentaire facultatif				
PROFESSIONS LIBERALES	CNAVPL : 420 000 cotisants - 150 000 retraités + complémentaire obligatoire CNBF : 31 000 cotisants - 8 000 retraités + complémentaire obligatoire				
RELIGIEUX	CAMAVIC : 24 000 cotisants - 70 000 retraités				

Travaux préparatoires au rapport Charpin

Les régimes du secteur public, qui couvrent 21 % des actifs, considèrent la période de retraite comme un prolongement de la période d'activité. Ils ne font donc pas de distinction, à l'exception du régime minier, entre retraite de base et retraite complémentaire ; la pension est calculée à raison de 2 % du dernier

salaire (hors primes dans la plupart des régimes) par année de service effectuée, l'âge requis pour bénéficier de la pension au taux plein (le plus souvent 60 ans) étant modulé en fonction du type d'emploi. Une durée minimum (en général 15 ans) est exigée pour pouvoir bénéficier d'une pension. Le taux des retenues sur salaire est dans la plupart de ces régimes de 7,85 % du traitement brut indiciaire. A l'exception des fonctionnaires de l'Etat, dont les pensions sont inscrites au budget, la participation des employeurs prend la forme soit d'une dotation d'équilibre (budget de l'Etat, dotation d'équilibre de la Banque de France ou d'EDF-GDF), soit d'un taux de cotisation appliqué au salaire (par exemple, 25,1 % pour les collectivités locales ; 28,44 % à la SNCF).

Les régimes des agents civils et militaires de l'État, ainsi que des agents des collectivités locales, qui couvrent la grande majorité des ressortissants des régimes spéciaux, ont à l'heure actuelle un ratio cotisants/retraités plus élevé que celui du régime général, le rapport démographique des actifs sur les retraités de droit direct étant actuellement de 1,9 dans la fonction publique, et de 3,3 à la CNRACL. La fonction publique de l'Etat devrait toutefois voir le nombre de ses retraités s'accroître très rapidement, plus de 40 % de ses agents actuels devant partir à la retraite d'ici 2010. La CNRACL devrait de même connaître la décroissance de son ratio. Dans la plupart des autres régimes spéciaux, où le nombre de retraités et d'ayant droits excède déjà celui des actifs, le besoin de financement devrait évoluer faiblement.

Les six régimes de non salariés (11 % des actifs en 1996) étaient fondés sur une logique dite « patrimoniale », c'est-à-dire que les investissements effectués dans le capital productif professionnel (fonds de commerce, cabinet médical, outil de production) pendant la vie active étaient censés, lors de la revente à l'âge de la retraite, fournir un apport significatif de revenu. De ce fait, les ressources attendues de l'assurance vieillesse collective sont traditionnellement moins importantes, et les pensions versées par les régimes de base faibles ; l'essentiel est versé par les régimes complémentaires, fonctionnant en points pour ceux qui y cotisent. Toutefois, les particularités présentées par la plupart de ces régimes se sont fortement réduites (à l'exception de ceux des professions libérales et des exploitants agricoles), les règles de leur régime de base étant alignées sur celles du régime général.

Un régime complémentaire à adhésion facultative a été créé pour les commerçants et industriels par un décret de 1978, un régime obligatoire ayant été institué pour leurs conjoints par un décret de 1975.

Pour les professions libérales, le régime de base, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), est financé par des cotisations annuelles, dont une partie est forfaitaire et l'autre proportionnelle au revenu. Les pensions sont égales à autant de soixantièmes de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (AVTS) que l'assuré justifie de trimestres d'assurance, avec un maximum de 150 trimestres. Une quinzaine de régimes complémentaires correspondant aux différentes sections professionnelles de la CNAVPL ont, par ailleurs, été instaurés de façon progressive depuis le début des années cinquante ; ils fonctionnent sur des bases très différentes, avec, en général, une part obligatoire et une part facultative.

Le régime des avocats, géré par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF), sert, d'une part, une retraite forfaitaire, d'autre part, une retraite proportionnelle, financée par une cotisation annuelle forfaitaire et proportionnelle, complétée par des droits de plaideoirie perçus sur chaque affaire plaidée. Deux régimes complémentaires, l'un obligatoire, l'autre facultatif, existent également pour cette profession.

Le régime des salariés agricoles ayant été aligné sur le régime général en 1951, seules demeurent spécifiques les caractéristiques du régime des non-salariés agricoles. Une retraite forfaitaire est attribuée aux chefs d'exploitation, co-exploitants, à leur conjoint et aux membres de leur famille ; elle égale, pour une durée d'activité de 37 ans et demi, le montant annuel de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. S'y ajoute, pour les chefs d'exploitation et co-exploitants, ainsi que pour les aides familiaux à compter du 1^{er} janvier 1994, une retraite proportionnelle par points. Ces prestations sont financées par diverses cotisations : 10,596 % du revenu professionnel sous plafond (en 1998), auxquels s'ajoutent 1,503 % du revenu professionnel déplafonné et 3,20 % du revenu dans le cadre de l'assurance vieillesse individuelle. A compter du 1^{er} janvier 1999, le conjoint collaborateur peut également, sur option, acquérir contre cotisations un droit au bénéfice de la retraite proportionnelle.

A l'exception des professions libérales, ces diverses professions connaissent un rapport démographique défavorable, le financement de leurs régimes de base étant complété par l'Etat et par divers mécanismes.

2.2. Des compensations importantes

Plusieurs régimes connaissent donc une situation démographique déséquilibrée, le nombre de leurs cotisants étant inférieur à celui de leurs prestataires ou allocataires (retraités et bénéficiaires d'une pension de réversion).

Dans le cas notamment des régimes des mines ou des agriculteurs, ces évolutions résultent de choix politiques, qui ont abouti à une diminution très importante du nombre des actifs cotisants. Dès lors, la logique de solidarité qui fonde les systèmes de retraite par répartition veut que les besoins de financement de ces régimes en situation démographique défavorable soient compensés par les excédents des régimes en situation démographique plus favorable.

Trois types de compensation interviennent dans ce cadre.

Tout d'abord, **entre régimes de salariés** : les principaux contributeurs à ce titre ont été, en 1997, les régimes des fonctionnaires civils (8,4 milliards de francs), la CNRACL (7,2 milliards de francs) et la CNAV (1,7 milliard de francs), au profit des régimes des salaires agricoles (14,4 milliards de francs) et des personnels des mines (2,1 milliards de francs). En outre, la loi impose à la CNAV de prendre à son compte le déficit résiduel du régime des salariés agricoles, soit une charge d'environ 15 milliards de francs.

Existe par ailleurs, entre **les régimes de salariés et les régimes de non-salariés**, une compensation démographique. En 1997, 29,7 milliards de francs ont ainsi été versés aux régimes des exploitants agricoles (25,1 milliards de francs), des commerçants (4,5 milliards de francs), des artisans et des cultes. Les contributeurs ont à ce titre été la CNAV (21 milliards de francs), les

fonctionnaires civils (3,7 milliards de francs), la CNRACL (2,5 milliards de francs) et la CNAVPL (professions libérales : 2,4 milliards de francs).

Enfin, entre les régimes spéciaux de salariés a été mise en place, en 1985, une surcompensation ; le régime des fonctionnaires civils et la CNRACL versant respectivement à ce titre, en 1997, 14 et 9,4 milliards de francs, qui ont bénéficié principalement aux personnels des mines (9,7 milliards de francs), aux fonctionnaires militaires (5,1 milliards de francs), à la SNCF (4,5 milliards de francs), aux marins et ouvriers d'Etat.

Ces compensations s'opèrent sur la base de prestations de référence minimales, afin d'éviter qu'un régime fasse financer, par la compensation, des avantages particuliers qu'il alloue à ses ressortissants. La compensation est dite « démographique » lorsque, comme c'est le cas actuellement entre régimes de salariés et régimes de non-salariés, elle se limite à la seule correction des disparités démographiques. Elle est dite « économique », quand sont prises en compte, outre les équilibres démographiques, les capacités contributives respectives de chaque régime (compensation démographique généralisée entre régime de salariés, compensation entre régimes spéciaux de salariés).

A ces transferts entre régimes s'ajoutent, cela a été mentionné, des mécanismes mis en place au titre de la solidarité nationale : financement par le Fonds de solidarité vieillesse du minimum vieillesse (ouvert à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans disposant de faibles ressources), d'avantages familiaux, de cotisations au titre du service national, de périodes de chômage indemnisées et de la préretraite ; subventions de l'Etat attribuées à certains régimes déficitaires (exploitants agricoles, SNCF, RATP, mines, marins...) ; affectation de taxes au régime des exploitants agricoles et aux caisses de compensation des artisans, ainsi que de l'industrie et du commerce.

Dans le cadre de ces transferts, les difficultés à prévoir proviennent de ce que la plupart des régimes qui, du fait de leur situation démographique favorable, pouvaient compenser le déficit des régimes en situation démographique défavorable, vont, à leur tour, voir leur situation démographique se détériorer rapidement à compter de 2006.

C - UN AVENIR QUI INTERROGE

Les évolutions démographiques étant relativement prévisibles, nombre de rapports et d'études, depuis la fin des années quatre-vingt, ont été consacrés, d'une part, à l'estimation des difficultés qui suivront, en matière d'assurance vieillesse, l'arrivée progressive à la retraite des générations du « *baby-boom* », d'autre part, aux mesures qu'il conviendra de mettre en œuvre pour y faire face.

Parmi ces travaux, qui témoignent de l'importance de l'enjeu social, économique et financier représenté par la question des retraites, trois paraissent devoir être mis en exergue.

Le premier est constitué par l'étude « *Perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040* » du Conseil économique et social, qui vise à doter celui-ci d'un outil d'analyse et de prospective appliqué, non seulement à la branche vieillesse, mais aussi aux autres branches du dispositif de Sécurité sociale. En effet, les évolutions en matière de chômage, de santé ou de politique familiale ne

sont pas sans incidence sur la branche vieillesse à l'horizon 2020 ou 2040, ne serait-ce que sous l'angle des moyens financiers qui pourront lui être affectés. Outre cette application à l'ensemble des branches du dispositif de la protection sociale, et le grand nombre des scénarios étudiés, permettant d'envisager non pas un, mais plusieurs « possibles », cette étude présente l'originalité d'avoir été approuvée à l'unanimité par les différents groupes représentés au sein de la section des affaires sociales du Conseil économique et social. Il s'agit donc d'un constat non seulement concerté, mais aussi partagé.

Parmi les autres contributions rédigées sur le thème des retraites, le Conseil économique et social a souhaité donner une place particulière à deux rapports rendus sur saisine du Premier ministre, M. Lionel Jospin.

Il s'agit, d'une part, des travaux prospectifs du Commissariat général du Plan, effectués dans le cadre du rapport « *L'avenir de nos retraites* », dont la majeure partie a visé, sous l'égide de M. Jean-Michel Charpin, à poser un diagnostic sur les perspectives démographiques et financières des principaux régimes de retraite à l'horizon 2040 en envisageant en la matière un certain nombre de scénarios. Selon les propres termes du commissaire général du plan : « le diagnostic a été concerté. Il serait abusif de le présenter comme un diagnostic partagé ».

Il s'agit, d'autre part, du rapport « *Pour des retraites choisies et progressives* » rédigé par M. Dominique Taddei. Ce document traite plus spécifiquement de la question du passage de la vie professionnelle à la retraite, une plus grande progressivité dans ce passage pouvant contribuer, au terme de la lettre de saisine du Premier ministre, à faciliter la transition entre la situation actuelle, où les ressources en main d'œuvre continuent à croître, et celle qui apparaîtra vers la fin de la prochaine décennie. Dans cette première partie de l'avis de notre assemblée, il sera moins rendu compte du rapport lui-même, dont l'essentiel est consacré à des propositions qui relèvent davantage de la seconde partie de cet avis, que de ses annexes, qui abordent notamment le problème essentiel, pour la question des retraites, de l'exclusion de plus en plus précoce des salariés du marché du travail.

1. L'étude « Perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040 »

Cette étude, rapportée par Mme Lebatard, a été approuvée à l'unanimité, en juin 1999, par la section des affaires sociales du Conseil économique et social.

Pour les scénarios résultant des hypothèses étudiées dans le domaine de la vieillesse, tous les calculs ont été effectués, d'une part, sans préretraite à partir de 2010, d'autre part, au niveau de la branche, comme dans les comptes de la Sécurité sociale sur lesquels l'étude s'est appuyée, et non régime par régime, ce qui n'aurait guère eu de sens à un horizon de projection à vingt et quarante ans.

Les simulations démographiques effectuées pour le scénario central (tendanciel) reposent sur les hypothèses suivantes.

La population projetée de la France atteindrait, en 2040, 63,2 millions d'habitants du fait d'un indice conjoncturel de fécondité de 1,7 enfant par femme, d'une évolution tendancielle de la mortalité correspondant à l'hypothèse

de l'INSEE (trois mois de vie supplémentaire par an), et d'un solde migratoire durablement positif de 50 000 habitants par an.

Le nombre des retraités augmenterait de ce fait considérablement, passant de 11 millions en 1995 à 16,3 millions en 2020 et à 20,6 millions en 2040 à âge médian de sortie de vie active inchangé (scénario fondé sur l'hypothèse que la poursuite de la baisse du taux d'activité des hommes de 55 à 59 ans sera compensée par une progression de celui des femmes de la même tranche d'âge).

De ce fait, pour un taux de chômage de 6 %, **le rapport entre les retraités et les actifs occupés** passerait d'un ratio de 48 retraités pour 100 actifs en 1995, à 64 pour 100 en 2020 et à 86 retraités pour 100 actifs en 2040.

Enfin, avec un taux de productivité apparente du travail de 1,8 % par an et un taux de chômage de 6 %, le PIB atteindrait 18 900 milliards en 2040 (francs 1995) contre 7 700 en 1995, soit une multiplication par 2,7 en 45 ans.

L'instrument élaboré par le Conseil économique et social présente l'intérêt d'étudier un éventail significatif d'hypothèses d'évolution à long terme, qui permettent d'envisager divers futurs possibles. Il met en évidence trois variables essentielles quant à la part future des dépenses vieillesse dans le PIB.

Si les retraites évoluaient comme les prix dans tous les régimes, les dépenses vieillesse en francs constants seraient, dans le scénario tendanciel, multipliées par près d'1,5 en 2020 et par près de 1,9 en 2040.

Toutefois, du fait de l'augmentation du PIB qui devrait intervenir au cours de la même période, leur part dans le PIB (12,7 % en 1993) ne varierait pas sensiblement. Elle ne s'élèverait qu'à 13,3 % du PIB en 2040, même dans la combinaison d'hypothèses économiques très défavorables où la hausse de la productivité apparente du travail serait limitée à 1,3 % par an (contre + 1,8 % par an aujourd'hui) et où le chômage demeurerait à 12 %.

En revanche, dans le cas **d'un alignement des retraites sur la hausse des salaires**, même dans l'hypothèse la plus favorable (productivité apparente du travail de + 2,3 % par an, taux de chômage de 3 %), la part des dépenses vieillesse dans le PIB atteindrait 17 % en 2020 et 22,7 % en 2040.

- Le taux de croissance économique, plus que le taux de chômage

Il faudrait un taux de croissance de 3,5 % par an d'ici 2040 pour stabiliser le poids des retraites dans le PIB à son niveau actuel sans recul de l'âge médian de cessation d'activité et avec une indexation des retraites sur les salaires.

La baisse du taux de chômage diminuerait les dépenses en faveur des chômeurs qui représentaient au total 2,2 % du PIB en 1995. Cela dégagerait une marge de manœuvre, il est vrai limitée, qui pourrait être utilisée en faveur des retraites. Elle conditionne par ailleurs la possibilité d'un recul effectif de l'âge médian de sortie d'activité. Pour autant, la simulation effectuée montre que, prise isolément, la baisse du taux de chômage aurait en 2040 un impact beaucoup plus faible que les hypothèses d'indexation des pensions ou la croissance sur la part des dépenses de retraite dans le PIB. Ainsi, dans l'hypothèse d'une productivité apparente du travail de 1,8 % par an et de retraites et pensions indexées sur les salaires (toutes choses égales par ailleurs), la part des dépenses de retraite dans le

PIB serait de 22,84 % pour un chômage à 6 %, et de 22,1 % si le chômage descendait à 3 %.

- Le recul de l'âge médian de sortie d'activité

En théorie, un recul de 5 ans d'ici à 2040 de l'âge de sortie d'activité permettrait de limiter de manière sensible la baisse de la population active résultant du départ en retraite des générations du « *baby-boom* ». Dans le même temps, ce recul réduirait, toutes choses égales par ailleurs, la période moyenne de retraite et/ou les prestations vieillesse correspondantes. Ainsi, avec un taux de chômage de 6 %, le nombre de retraités pour 100 actifs occupés passerait en 2040 de 86 retraités à âge médian de sortie de vie active inchangé, à 74 retraités dans le cas d'un recul de 5 ans de l'âge médian de sortie de la vie active. De même, un tel recul de l'âge médian de sortie d'activité (dans l'hypothèse d'une augmentation de la productivité apparente du travail de 1,8 % par an et d'un taux de chômage de 6 %, correspondant au scénario central de l'étude) permettrait une indexation des retraites sur la moitié de la hausse des salaires, cette indexation restant compatible avec une part des dépenses vieillesse dans le PIB de 13,6 % en 2020 et de 15,3 % en 2040.

En dehors du jeu des trois variables précitées, un dernier facteur, économique et politique, est bien entendu le montant des cotisations et des autres prélèvements obligatoires, c'est-à-dire la part de ses richesses (qui d'ici à 2040, et même 2020, s'accroîtront sensiblement) que notre société acceptera de consacrer aux retraites.

- Les incidences plus faibles des autres paramètres

Les autres hypothèses démographiques et économiques envisagées par l'étude du Conseil économique et social, et notamment l'éventualité, soit d'un redressement à 2,1 enfants par femme de l'indice conjoncturel de fécondité, soit d'un solde migratoire positif de 150 000 personnes par an (au lieu de 50 000 actuellement) auraient en revanche d'ici à 2020, voire 2040, des effets plus limités sur le nombre de retraités pour 100 actifs occupés.

Ainsi, pour un taux de chômage de 6 %, le nombre de retraités pour 100 actifs occupés serait en 2040 :

- de 86 dans l'hypothèse d'un indice conjoncturel de fécondité de 1,7 enfant par femme avec un solde migratoire de 50 000 ;
- de 81 pour une fécondité identique (1,7 enfant par femme), mais avec un solde migratoire positif de 150 000 personnes par an ;
- de 79 pour un solde migratoire de 50 000 personnes par an, mais avec un indice conjoncturel de fécondité de 2,1 enfants par femme.

L'effet de l'une ou l'autre de ces variantes sur le poids des retraites dans le PIB serait, lui aussi, relativement limité.

Enfin, des économies sont envisageables du fait de la réduction probable du nombre des jeunes et des chômeurs d'ici à 2040, mais elles risquent d'être obérées en partie du fait d'un accroissement des dépenses liées à la santé ou à la dépendance rendu vraisemblable par le vieillissement de la population.

La politique familiale représentait 4,2 % du PIB en 1995. Avec un taux de fécondité de long terme de 1,7 enfant par femme, les dépenses à ce titre seraient

de 2,2 % du PIB en 2020 et de 1,5 % en 2040 (dépenses évoluant seulement en fonction du nombre d'enfants, à législation familiale inchangée).

Les dépenses d'indemnisation du chômage représentaient quant à elles 2,2 % du PIB en 1995. Avec un taux de chômage réduit à 6 % du fait de la baisse de la population active potentielle, elles ne seraient plus que de 1 % du PIB en 2040, et de 0,5 % du PIB avec un taux de chômage de 3 % (ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte du fait que les chômeurs, restant vraisemblablement moins longtemps sans emploi, seraient en moyenne mieux indemnisés qu'aujourd'hui à législation inchangée).

Les dépenses de santé atteignaient, en 1995, 10 % du PIB. Si la hausse des dépenses de santé suit le rythme tendanciel observé au cours des dix dernières années (+ 2 % par an), leur part dans le PIB resterait stable : 10,4 % du PIB en 2040 dans le scénario central (hausse de la productivité apparente du travail de 1,8 % par an, taux de chômage de 6 %). Mais, avec une hausse des dépenses de santé portée à 3 % par an (inférieure pourtant à la moyenne de 4 % par an observée sur les vingt dernières années), leur part dans le PIB atteindrait, dans ce même scénario central, 13,4 % en 2040. S'y ajouterait, avec le vieillissement de la population, une probable augmentation des dépenses de dépendance, qui s'élevaient en 1995 à 0,3 % du PIB.

2. L'apport de deux rapports sur saisines gouvernementales

2.1. Le rapport « L'avenir de nos retraites » (1999)

Ce rapport rédigé à la demande du Premier ministre visait notamment à actualiser et à compléter les projections disponibles sur la situation financière des différents régimes de retraite.

Notre assemblée tient à souligner la richesse des informations fournies à cet égard, même si elle n'en partage pas certaines conclusions.

a) Choc démographique et augmentation du poids de la vieillesse dans le PIB

En se fondant sur un scénario tendanciel (poursuite de la baisse de la mortalité, solde migratoire net annuel de 50 000 personnes, descendance finale par femme de 1,8 enfant), il montre que le poids des plus de 60 ans dans la population totale devrait passer de 20 % en 1995 à 27 % en 2020 et à 33 % en 2040 (ce chiffre étant ramené à « seulement » 30 % en 2040 dans l'hypothèse d'une descendance finale de 2,1 enfants par femme) ; l'indicateur de dépendance démographique, qui rapporte l'effectif des plus de 60 ans à l'effectif des 20-59 ans, devrait de même passer de quatre retraités pour dix personnes d'âge actif actuellement à sept retraités pour dix actifs en 2040.

De ce fait, dans l'hypothèse d'une indexation des pensions sur les prix, avec une croissance tendancielle de la productivité du travail (+ 1,7 % par an) et un taux de chômage de 6 % (scénario 2), la part des dépenses de retraite dans le PIB passerait de 12,1 % en 1998 à 14,1 % en 2020 et à 15,8 % en 2040. Avec un taux de chômage de 3 % (scénario 3), ce poids serait ramené à 13,5 % en 2020 et à 15,1 % en 2040. Avec un taux de chômage de 9 % (scénario 1), il atteindrait à l'inverse 16,7 % du PIB en 2040.

Toutefois, dans l'hypothèse où l'on chercherait à maintenir la parité de niveau de vie entre actifs et retraités, en retenant une évolution de l'ensemble des pensions de retraite parallèle à celle des salaires, la charge vieillesse représenterait, dans la variante à 3 % de chômage, 17,8 % du PIB en 2040. Si cette hausse devait être financée par les seuls actifs, il faudrait alors multiplier les prélèvements vieillesse par 1,5. A l'opposé, si les retraités étaient supposés supporter l'intégralité de l'effort d'ajustement, leur niveau de vie relatif par rapport à celui des actifs serait divisé par 1,9 en 40 ans, ce qui, avec une hypothèse de doublement du pouvoir d'achat du salaire sur la période, permettrait néanmoins de maintenir leur pouvoir d'achat à son niveau actuel.

b) Un creusement des déficits variable selon les régimes

En adaptant ces évolutions globales à sa situation particulière, chaque régime a, en fonction de ses règles propres, construit ses projections de cotisants, de ressources et de dépenses. Toutes les projections ont été réalisées à **législation constante** : les règles actuellement en vigueur dans les régimes ont été supposées maintenues, les réformes en cours étant poursuivies jusqu'à leur terme. Parmi ces règles figurent les modalités de revalorisation des pensions, la référence étant l'indexation des pensions sur les prix. Dans le régime général, cette règle entraîne également la revalorisation selon les prix des salaires portés au compte des assurés. Dans les régimes spéciaux, certaines mesures d'augmentation des traitements se reportent sur les retraites, les primes n'étant en revanche pas prises en compte dans le calcul de celles-ci. De ce fait, même si la valeur du point est indexée sur les prix, les retraites augmentent plus vite que l'inflation. Dans ces régimes, une revalorisation des pensions selon l'inflation plus 0,5 point a donc été retenue. Dans les régimes complémentaires des salariés du privé, les hypothèses retenues prolongent les règles issues de l'accord de 1996 : indexation de la valeur du point sur les prix, indexation du salaire de référence sur le salaire moyen. Elles induisent une forte baisse du rendement.

Les projections montrent que tous les régimes connaissent un creusement de leur déficit entre 2000 et 2040, essentiellement sous l'effet de la dégradation démographique : le rapport entre cotisants et retraités décroît en effet dans tous les régimes, mais plus particulièrement dans les régimes aujourd'hui jeunes : CNRACL, professions libérales. Certains régimes parviennent cependant à limiter la hausse de leur déficit. D'abord, ceux dont la situation démographique est déjà dégradée : SNCF, mines, marins, ORGANIC, CANCAVA, ouvriers de l'Etat, régimes agricoles. Ensuite, ceux où, sous l'effet des règles spécifiques, la pension moyenne progresse peu ou pas en francs constants : ARRCO et AGIRC à cause de la baisse du rendement, CNAVPL avec l'indexation sur les prix de la pension forfaitaire. Dans les autres régimes, la dégradation démographique associée à la progression de la pension moyenne entraîne un fort accroissement des besoins de financement.

c) Comparaison des niveaux de vie entre retraités et actifs, ainsi que des taux de remplacement selon le type de régime

Est enfin soulignée la parité actuelle du niveau de vie moyen des retraités et des actifs, résultant principalement de l'amélioration des pensions servies par les régimes de retraite, et à un moindre titre des revalorisations successives du

minimum vieillesse, dont le nombre des bénéficiaires s'est réduit. En dépit des difficultés méthodologiques inhérentes à cet exercice, le rapport conclut de même à la relative proximité actuelle des taux de remplacement entre les différents régimes. Il souligne en revanche que, du fait des réformes engagées dans certains régimes, l'écart devrait se creuser dans les années à venir en faveur des salariés des régimes spéciaux.

2.2. Le rapport : « Pour des retraites choisies et progressives »

Ce rapport rédigé par M. Dominique Taddei fait état de l'exclusion de plus en plus précoce des travailleurs les plus âgés, et propose, pour remédier à ce phénomène, des solutions dont il sera rendu compte dans la seconde partie de cet avis.

La France, comme le montrent les travaux de l'OCDE, est particulièrement concernée par la baisse des taux d'emploi des hommes de la tranche d'âge 55 à 64 ans que connaissent la plupart des pays développés. Dès 1971, notre pays avait un taux d'emploi des hommes de 55 à 64 ans de 73 %, plus faible que ses voisins. Ayant enregistré entre 1971 et 1997 une baisse plus forte que ceux-ci, il présente aujourd'hui un taux d'emploi masculin des 55-64 ans de 38,4 % seulement, soit le plus faible de l'Union européenne.

Tableau 2 : Taux d'emploi masculin de la tranche d'âge 55-64 ans,
en pourcentage

	France	Allemagne	Etats-Unis	Pays-Bas	Irlande	Espagne	Suède	Royaume-Uni
1971	73,0	77,1	77,3	79,3	82,4	82,7	82,8	82,9
1997	38,4	47,3	65,5	43,0	57,8	50,5	64,7	58,6
Variations en points de %	- 47,4	- 38,7	- 15,3	- 45,8	- 30,0	- 39,0	- 22,0	- 29,3

Source : OCDE.

Les annexes du rapport Taddei, et notamment le rapport « *Dispositifs de cessation d'activité* », travail interministériel, coordonné par Mme Zaidman, permettent de rendre compte de manière fine de ce phénomène qui concerne les hommes.

Certes, il y a bien eu aussi, pour les femmes, une hausse du chômage et des préretraites au-delà de 50 ans entre les générations 1917-1921 et 1937-1941. Mais cette hausse a été plus que compensée par la baisse de « l'inactivité féminine » au sens professionnel du terme : celle-ci passe ainsi à 54 ans par exemple de 38 % pour les générations 1917-1921 à 30 % pour les générations 1937-1941, le taux d'emploi passant en revanche pour les mêmes générations, respectivement, de 57 à 59 % (à temps plein et à temps partiel).

a) Une exclusion de plus en plus précoce

Cette baisse des taux d'emploi masculin des travailleurs les plus âgés a d'abord concerné les plus de 60 ans : dès le début des années soixante-dix, divers dispositifs de cessation anticipée d'activité (dispositifs de préretraite, élargissement progressif des catégories de salariés ayant droit à une retraite à taux plein dès 60 ans) ont été mis en place en faveur des 60-64 ans, pour tenter

de répondre à l'augmentation du chômage. De ce fait, dès 1981, près de 90 % des salariés du privé cessaient leur activité professionnelle avant 65 ans.

L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans (passage au taux de liquidation à 50 % à 60 ans, contre 25 % auparavant), en 1982, a achevé de généraliser ce retrait des personnes de plus de soixante ans du marché du travail en France.

Des dispositifs de cessation anticipée d'activité pour les 55-59 ans ont alors, devant l'augmentation très rapide de la population active (250 000 actifs supplémentaires environ par an au début des années quatre-vingt) et la montée du chômage, été substitués à ceux institués pour les 60-64 ans.

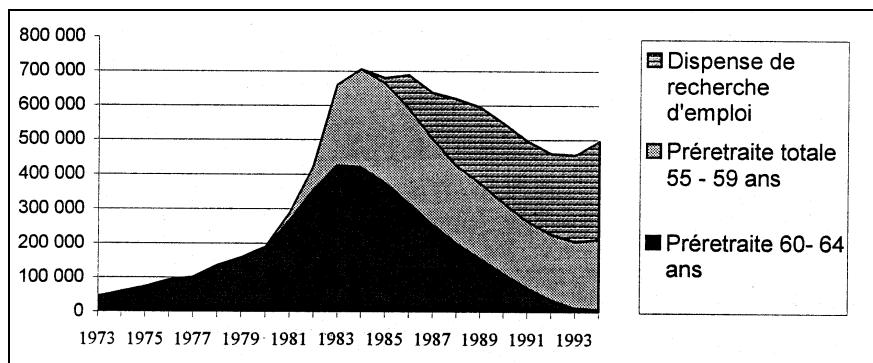
A partir des années quatre-vingt-dix, les conditions de recours aux régimes de préretraite de l'Etat (ASFNE) ont été durcies afin d'en limiter l'usage, mais la création de nouveaux dispositifs de préretraites conventionnels dans le cadre de l'UNEDIC et, depuis 1995, la mise en place de l'Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) et de l'Allocation chômeurs âgés (ACA) ont entraîné un report des retraits anticipés d'activité vers ces nouveaux dispositifs.

Les tentatives pour mettre en place des dispositifs organisant un passage progressif de l'activité à la retraite, telles la Préretraite progressive (PRP), avant soixante ans, ou la retraite progressive, après soixante ans, débouchent sur des résultats contrastés, comme le montre le graphique n° 2 ci-après. Ainsi de 1992 à 1995, les PRP se développent rapidement, démontrant que l'extension du temps partiel des quinquagénaires n'est pas forcément rédhibitoire dans l'organisation des entreprises ; de 1996 à 1998, les PRP régressent avec l'apparition de l'ARPE, puis stagnent à un bas niveau, avec la création supplémentaire de l'allocation chômeurs âgés (ACA). Ceci s'explique par le trop faible différentiel de revenus offerts aux salariés, par rapport aux dispositifs de cessations définitives anticipées.

En effet, pour des niveaux de salaires moyens (13 000 F bruts par mois, soit 156 000 F par an), le taux de remplacement net pour quelqu'un qui continue d'exercer une activité professionnelle à mi-temps dans le cadre d'une préretraite progressive est de 85 %, alors qu'il s'élève à 75 % pour le salarié bénéficiant d'une préretraite du Fond national pour l'emploi ou de l'ARPE, et de 65 % environ pour celui qui reçoit l'allocation chômeur âgé.

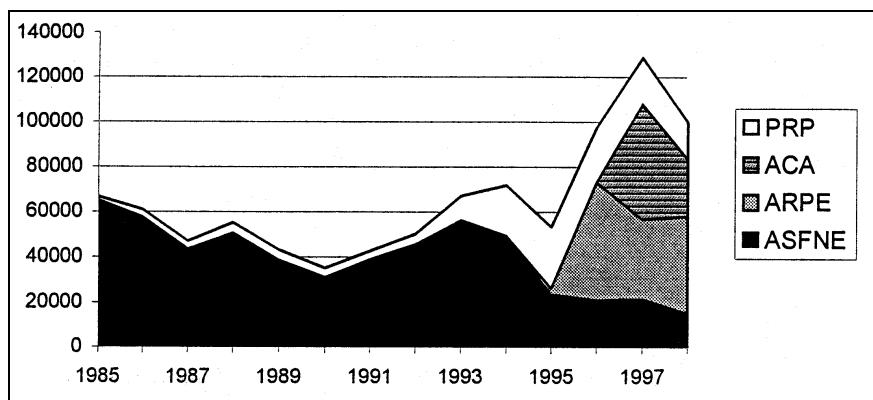
De même, dans le secteur public, le dispositif de cessation progressive d'activité (CPA), qui accueillait 26 000 bénéficiaires en 1996, a pâti de la création du congé de fin d'activité (CFA), en 1997.

Graphique 1 : Evolution du stock de bénéficiaires des dispositifs de préretraite



Source : DGEFP.

Graphique 2 : Evolution des entrées dans les dispositifs de préretraite totale et progressive



Source : DGEFP.

L'importance croissante prise par ces dispositifs, qui ont concerné d'abord des salariés de plus de soixante ans, puis la tranche d'âge des 55-59 ans, a eu, comme le souligne le rapport Taddei, une incidence très profonde, et très préoccupante, sur les comportements au sein des entreprises : « dès lors qu'un salarié a dépassé 45 ans, un non-dit se développe entre lui et son employeur : ils prévoient tous les deux, instruits par 25 ans d'expérience, que l'intéressé ne restera certainement pas encore 15 ans en poste. Sa motivation principale consiste alors à trouver la meilleure stratégie de sortie ». Il en est résulté, la capacité d'adaptation des salariés face aux innovations technologiques décroissant soit disant avec l'âge, une exclusion accélérée des travailleurs de plus de cinquante ans du marché du travail.

Les études de l'INSEE montrent les effets cumulés de ces diverses évolutions sur le taux d'emploi des hommes au-delà de cinquante ans au cours des trente dernières années : le pourcentage des hommes occupant un emploi (à temps plein ou à temps partiel) à l'âge de cinquante ans, est ainsi passé à 91 %

pour les générations 1937-1941 contre 97% pour les générations 1917-1921 ; à cinquante-cinq ans, ces taux étaient de 82 % pour les générations 1932-1936 contre 93 % pour les générations 1917-1921 ; à cinquante-neuf ans, ils étaient de 47 % seulement pour les générations 1932-1936, contre 78 % pour les générations 1917-1921.

b) La part respective des différents facteurs

Les statistiques fournies par l'INSEE, qui ont servi de base à une autre annexe du rapport Taddei intitulée « *L'activité après 50 ans, évolutions récentes* » rédigée par Mme Roth, mettent également en évidence la part respective de chacune des composantes du phénomène.

Des départs plus précoces en retraite n'en constituent pas une explication ; le taux des hommes retraités de droit direct était en effet, à 59 ans, de 11,4 % pour les générations 1917-1927 et de 11,8 % pour les générations 1932-1936.

Le rôle joué par la hausse du taux de chômage apparaît en revanche essentiel : le taux de chômage des hommes à l'âge de 53 ans était ainsi de 0,1 % pour les générations 1917-1921, de 1 % pour les générations 1927-1931, et de 5 % pour les générations 1937-1941. Ce rôle du facteur chômage est également manifeste, au sein d'une même génération, à travers la hausse de son taux à mesure qu'approche la soixantaine : le taux de chômage des hommes des générations 1932-1936 était ainsi de 2,3 % à 50 ans, de 3,1 % à 53 ans, de 6 % à 56 ans et de 10 % à 59 ans.

Ce phénomène a pu, pour partie, opérer spontanément. Mais il a été renforcé par toute une série de comportements, publics et privés, favorisant les cessations définitives anticipées d'activité. Ainsi, pour les hommes de 59 ans, le taux de préretraite passe de 2 % (générations 1917-1921) à 12 % (générations 1922-1926), 20 % (générations 1927-1931) et 18 % (générations 1932-1936) ; pour les hommes de 56 ans, il passe de même de 0 % (générations 1917-1921) à 2 % (générations 1922-1926), 10 % (générations 1927-1931) et 5 % (générations 1932-1936).

Dans le même sens, on constate au cours du temps une progression des autres causes d'inactivité des hommes, liée notamment, selon Mme Roth, au développement des dispenses de recherche d'emploi, à l'émergence de situations de départs « négociés » entre l'employeur et le salarié, amenant celui-ci à se considérer comme inactif, ou au fait que certaines situations d'invalidité ou de handicap conduisent, plus souvent que dans le passé, à une éviction du marché du travail. Cette inactivité concerne à 54 ans, par exemple, 3 % des hommes pour les générations 1917-1921, 5 % pour les générations 1927-1931 et 7 % pour les générations 1937-1941.

II - CONSOLIDER, INNOVER : DES ÉVOLUTIONS ET DES ADAPTATIONS PROGRESSIVES ET CONCERTÉES

Le droit à la retraite est l'une des conquêtes sociales majeures du XX^{ème} siècle. **En France, le système de retraite par répartition, qui l'incarne depuis 1945, en a progressivement permis la généralisation.** En plus de 50 ans d'existence, il a fait ses preuves dans des circonstances économiques variées et parfois difficiles, avec des périodes d'inflation, de fluctuations boursières, un ralentissement de la croissance économique depuis 1975, en sortant de la pauvreté la majorité des personnes âgées, alors qu'elles formaient, jusque vers les années soixante-dix, une part significative des exclus.

Aussi, la remise en cause du système de retraite par répartition, expression du contrat intergénérationnel, est-elle totalement exclue par le Conseil économique et social.

Cet attachement va de pair avec la réaffirmation vigoureuse de quatre autres principes : le principe de la parité du niveau de vie entre les actifs et les retraités, d'autant plus que le niveau de la pension d'une partie significative des retraités est déjà faible ; le principe d'égalité devant la retraite au sein d'une même génération, qui, sous réserve des spécificités légitimes de chacun d'entre eux, suppose qu'on ne laisse pas se creuser l'écart entre les régimes mais qu'on tende à leur rapprochement ; les principes de progressivité et de concertation, voire de négociation dans la mise en œuvre des mesures d'adaptation, une réforme ne devant, en aucun cas, conduire à rompre l'égalité devant la retraite entre les générations.

Consciente de ses responsabilités, notre assemblée entend aborder la question de la réforme des systèmes de retraite en se plaçant résolument dans la durée et en développant la vision stratégique la plus complète possible des multiples dimensions de cette réforme.

Elle souhaite tout d'abord se placer dans la durée. Des tendances économiques encourageantes permettent - à échéance d'une quinzaine d'années - de manifester un relatif optimisme : le taux de croissance, s'il reste stable et élevé, peut permettre de financer les besoins en s'en tenant, dans un premier temps, aux adaptations contenues dans le présent texte ; une croissance élevée constituerait également un facteur favorable à un autre paramètre déterminant, la poursuite de la baisse du chômage, au rythme actuel de 0,7 % par an, qui passerait à 1 % à partir de 2005, du fait de la baisse relative de la population active.

Toutefois, cet optimisme ne saurait justifier l'économie d'une réflexion stratégique. En effet, ces perspectives de croissance, pour la concrétisation desquelles tout doit être mis en œuvre, restent difficilement prévisibles. A plus longue échéance, des tendances lourdes et à peu près certaines rendent incontournable une réflexion prospective ; il s'agit notamment de la progression heureuse et constante de l'espérance de vie à soixante ans, de l'arrivée progressive à l'âge de la retraite des générations du « baby-boom » et de l'arrivée à maturité des systèmes de retraite.

Dès lors, conformément au principe de solidarité, qui veut que tous les ajustements à prévoir en matière de retraite soient très progressifs, le Conseil économique et social croit justifié d'arrêter dès maintenant certaines orientations, au vu des éléments en sa possession, afin de ne pas rompre l'égalité entre les générations. Ne rien faire serait courir le risque de détruire la confiance des citoyens, aujourd'hui ébranlée, dans l'avenir du système de retraite par répartition, alors même que, s'agissant d'un pacte intergénérationnel, cette confiance est une condition *sine qua non* de sa survie.

Il n'est bien entendu pas question de prendre des décisions à un terme de 40, ou même 20 ans ; il s'agit, au vu des perspectives tendancielles à cet horizon, d'infléchir progressivement, au cours des dix prochaines années, certains points du système des retraites afin d'éviter d'avoir à effectuer en 2005 ou 2010 des corrections brutales, qui privilégieraient ces deux instruments immédiatement utilisables que sont la baisse du niveau des retraites et la hausse des prélèvements obligatoires. Dans une réflexion à dix ans, d'autres éléments tout aussi importants doivent entrer en ligne de compte, tels que l'emploi, l'augmentation des effectifs cotisants, la réduction des temps de travail, le taux de croissance et le partage de ses fruits, les politiques salariales, l'assiette des cotisations, ou la place que notre société entend faire aux retraités.

Le Conseil économique et social souhaite également ne pas ignorer les dimensions multiples du problème des retraites. Les adaptations devront tout d'abord être compatibles avec le rôle croissant qui incombera, demain, à des personnes âgées de plus en plus nombreuses, et dont s'accroît chaque année l'espérance de vie en bonne santé. Après la période de la formation et celle de l'activité professionnelle, vient en effet, de façon plus ou moins progressive selon les situations individuelles, le temps de la « troisième vie ». Elle permet aux aînés de jouer dans la société un rôle actif, civique, social et économique : faut-il rappeler que 30 % des maires ont plus de soixante ans, ou que les personnes âgées prennent une part souvent importante dans la vie associative de proximité, ou au sein des syndicats ? Qu'enfin, dans une société où l'activité des deux conjoints s'est considérablement développée au sein des couples, et où le temps fait souvent défaut aux actifs, les personnes de plus de soixante ans soutiennent, dans de nombreux cas, leurs parents, notamment lorsqu'ils sont confrontés au handicap, aident leurs enfants sur un plan financier, et sont en général largement impliquées dans la garde de leurs petits enfants. Plus largement, il convient de prendre la mesure de l'allongement de la « chaîne de solidarité intergénérationnelle » qui se manifeste souvent par la coexistence de trois ou quatre générations successives.

La pérennité de ce rôle doit, pour notre assemblée, être garantie. Plusieurs avis ou rapports du Conseil ont déjà émis des propositions concrètes en ce sens, notamment le rapport de M. Henry Théry sur les activités d'utilité sociale des retraités et des personnes âgées.

De même, ne devront pas être étudiées les réflexions sur le financement des autres volets de la protection sociale, la politique de soutien démographique, la répartition entre le temps de travail et le temps de formation ou les efforts pour

adapter - en termes quantitatifs et qualitatifs - la population active aux besoins des structures d'emploi.

Sur cette base, le Conseil économique et social a choisi de privilégier **cinq axes principaux de propositions** :

- une meilleure articulation, grâce notamment à une plus grande progressivité de la retraite, des différents temps de la vie ;
- la garantie d'un juste remplacement du revenu par la retraite ;
- la mise en place, dès maintenant, de financements complémentaires ne pénalisant pas la compétitivité et l'emploi ;
- la recherche d'une croissance créatrice d'emplois pour enrayer les effets de la baisse de la population active ;
- l'institution d'un Centre national de vigilance et de garantie sur les retraites.

Il ne s'agira, bien entendu, pas de propositions définitives. Parce que l'incertitude est importante à une échéance de vingt ou quarante ans, et parce qu'encore une fois, la progressivité des évolutions en matière de retraite participe du pacte intergénérationnel, une réforme en la matière ne peut être qu'adaptative : il n'y aura pas un grand soir des retraites. Tous les cinq ans, il s'agira, au vu des évolutions constatées dans l'intervalle, d'infléchir ou non le cours des mesures prévues, ou de les prolonger. A cette fin, le Centre national de vigilance et de garantie devrait être mis en place, pour étudier en continu l'évolution des différents régimes de retraite sous l'effet des changements démographiques, sociaux et économiques. Cet organisme associerait nécessairement l'Etat et les organisations représentatives des employeurs et des participants actifs et retraités.

A - METTRE EN COHÉRENCE ET MIEUX ARTICULER LES DIFFÉRENTS TEMPS DE LA VIE

Le Conseil économique et social estime indispensable que la réflexion sur l'avenir des retraites soit l'occasion de la mise en cohérence des temps de la vie. La retraite ne doit pas être vécue comme une exclusion ou une rupture brutale avec le monde des « actifs », mais s'inscrire dans un parcours individuel et social ininterrompu. Elle doit aussi mieux tenir compte des périodes qui l'ont précédée dans la vie du salarié.

1. Enrayer l'exclusion de plus en plus précoce des salariés du marché du travail

Mettre en cohérence les différents temps de la vie, c'est avant tout ne pas faire de la retraite une coupure brutale dans la vie du salarié et une perte d'expérience préjudiciable à tous.

1.1. Enrayer, puis renverser la tendance : un enjeu fondamental

Les comportements de l'ensemble des acteurs, Etat, entreprises, syndicats et salariés eux-mêmes, pour favoriser le retrait total anticipé des actifs les plus âgés du marché du travail, pouvaient se justifier en un temps où la population

active connaissait un fort accroissement, où le chômage était important et où les classes d'âge concernées par ce retrait étaient peu nombreuses.

Mais, depuis 1996, les premières générations nombreuses du « *baby boom* » ont commencé à figurer au nombre des personnes de plus cinquante ans ; de ce fait, entre 2000 et 2006, le nombre de travailleurs âgés de plus cinquante-cinq ans, dont l'état de santé est en général moins affecté par le poids des années, va augmenter de près d'un million ; et ces générations nombreuses, lorsqu'elles quitteront le marché du travail, seront remplacées par des générations plus clairsemées. En 2006, la part des plus de cinquante-cinq ans dans la population active potentielle devrait ainsi atteindre 28 %.

Dès lors, il est indispensable de parvenir, au cours des cinq ou six prochaines années, à enrayer, puis à inverser la pratique actuelle des cessations anticipées et définitives d'activité, sans quoi le « défi démographique » occasionné par le départ en retraite des premières générations du « *baby boom* » ne commencera pas, comme attendu, en 2006, mais quatre ou cinq années plus tôt.

Ce renversement est également souhaitable sur un plan social, même si le bénéfice de la préretraite est souvent souhaité par les salariés, et notamment par ceux d'entre eux qui ont effectué les travaux les plus pénibles et/ou qui sont entrés très tôt dans la vie active. La cessation brutale et anticipée d'activité constitue un gaspillage d'expérience et de savoir ; elle se traduit souvent par des problèmes de santé liés à la rupture des rythmes de vie acquis et à un sentiment d'inutilité sociale ; elle rejait, parfois, au sein de certaines entreprises, sur les salariés de plus de quarante-cinq ans, dans la formation desquels on n'investit plus, du fait de la perspective peut-être « prochaine » de leur cessation d'activité.

Enfin, cette inversion de tendance aurait pour effet d'augmenter la durée réelle d'activité et de contribution et, par là même, de limiter en partie les conséquences de l'allongement de la durée d'assurance engagé depuis 1993 pour le régime général : accroître le nombre des trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein risque, dans un contexte d'exclusion précoce du marché du travail, de se traduire, pour la grande majorité des ressortissants du secteur privé, non par un allongement de la durée d'activité, mais par des indemnités de chômage d'un plus faible montant, puis par une retraite proratisée réduite. Une telle évolution serait inacceptable pour le Conseil économique et social.

1.2. Renverser l'attitude à l'égard des fins de carrières

Enrayer puis renverser la tendance à la cessation de plus en plus anticipée de l'activité professionnelle chez les plus de cinquante ans, afin notamment de faire mieux coïncider cette interruption avec la durée allongée de cotisation, nécessite une évolution profonde des comportements des entreprises et des salariés, mais aussi une adaptation importante des dispositifs existants.

L'ensemble des acteurs doit désormais prendre conscience que cette pratique ne correspond plus, dans la perspective de la baisse de la population active potentielle qui commencera en 2006, à l'intérêt de la collectivité nationale, voire à celui des entreprises, et qu'il est préférable de substituer à ces interruptions anticipées et brutales des cessations progressives d'activité.

Pour ce faire, sans qu'il soit nécessaire de détailler les mesures déjà préconisées par le rapport de M. Dominique Taddei, il conviendrait de favoriser la mise en œuvre, au sein des entreprises, d'une politique nouvelle, concertée et négociée, de gestion des âges, et notamment des deuxièmes parties de carrières. Cette politique, qui doit se fonder sur le libre choix des salariés, doit commencer très en amont, dès que ceux-ci atteignent quarante ou quarante-cinq ans, afin de permettre à ceux qui le souhaiteront d'amorcer, dans les meilleures conditions, dix ans plus tard, une préretraite choisie et progressive et/ou, le cas échéant, devenus sexagénaires, de prolonger leur activité dans le cadre de retraites progressives.

Les entreprises devront à cette fin être sensibilisées aux coûts des externalités induites par leur réorganisation et le choix de leurs investissements productifs. Des outils de diagnostics sur l'évolution prévisionnelle des âges et des emplois, qui font souvent défaut, devraient également leur être fournis par la puissance publique ; ils sont indispensables à la définition d'une stratégie des grandes entreprises - et de leurs établissements - et des PME, pour lesquelles l'exercice de réorganisation est particulièrement difficile compte tenu de leur taille. L'évolution des politiques de formation des salariés, ainsi que des réorganisations du travail prenant en compte les caractéristiques des salariés dans la deuxième partie de leur carrière, paraissent également nécessaires.

Mais, pour avoir une quelconque chance de succès, ces évolutions supposent un redéploiement des politiques publiques à l'égard de la cessation d'activité professionnelle.

A cette fin, le gouvernement devrait annoncer, dans les meilleurs délais, avec un calendrier précis, suffisamment progressif pour donner aux acteurs le temps nécessaire au redéploiement, son intention de supprimer les aides publiques tendant à favoriser la cessation définitive d'activité professionnelle, et y substituer des mécanismes d'encouragement aux préretraites et retraites choisies et progressives. Afin d'éviter toute rupture brutale, la mise en œuvre de cette suppression serait étalée dans le temps, son rythme et ses modalités devant naturellement faire l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux.

Dans le même temps, outre le maintien des dispositifs de préretraites progressives (PRP) existants, serait ainsi mis en place un dispositif de préretraite choisie et progressive (PCP).

Sans que cela remette en cause le droit d'obtenir la jouissance d'une pension dès l'âge de 60 ans, il est par ailleurs nécessaire d'instaurer un dispositif souple de retraite progressive pour les personnes de plus de 60 ans. En effet, aujourd'hui, un actif qui prend une retraite progressive ne peut le faire qu'à 60 ans, et s'il a déjà atteint le taux plein ; cette seconde contrainte du taux plein est justifiée par le fait que le régime de base n'autorise pas de reliquidation des droits. Ainsi, les années supplémentaires de travail à temps partiel et de cotisations ne lui bénéficieront pas à son départ en retraite.

Il faut donc faire sauter le verrou du taux plein, et permettre la reliquidation des droits à l'issue de la période à temps partiel, comme cela est déjà le cas dans les régimes complémentaires. Cela suppose également la mise en place d'un mécanisme de calcul des droits à la retraite actuariellement neutre, avec des

abattements et des majorations : à titre d'exemple, puisque la durée d'assurance requise sera portée, en 2003, à 40 ans pour le régime général, il serait possible à un actif, une fois ce verrou du taux plein supprimé et la neutralité actuarielle des droits mise en œuvre, de prendre sa retraite progressive à mi-temps avec seulement 39 annuités d'assurance, et de prolonger son activité à mi-temps jusqu'au terme du processus qui lui permettrait de bénéficier d'une retraite au taux plein.

La combinaison de ces deux mesures permettrait que les dernières années de vie professionnelle constituent, pour ceux qui le souhaitent, une véritable transition, évitant ainsi le choc que la retraite représente trop souvent, au moins dans les premiers mois.

La retraite pourrait être, par ailleurs, à l'image de ce qui a déjà été mis en œuvre par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), préparée par un entretien avec un professionnel des caisses gestionnaires, qui accompagnerait le retraité dans sa réflexion, un ou deux ans avant la retraite. La proposition systématique d'un entretien avec un gestionnaire de la caisse de retraite dont ils relèvent, par exemple lorsque les intéressés atteindraient l'âge de 55 ans, pour les éclairer sur le montant probable de leur retraite future, pourrait également les aider dans leur projet et leurs choix.

1.3. Assouplir, dans certains cas, les règles encadrant le cumul emploi-retraite

Le Conseil économique et social estime que, si, sur le principe, la limitation du cumul emploi-retraite doit être maintenue, des éléments de souplesse pourraient utilement être pris en compte.

En premier lieu, il convient d'être conscient du fait que, sur la période 2000-2013, pourrait commencer à se dessiner une pénurie de certaines catégories d'actifs, notamment des cadres. En second lieu, des retraités qui perçoivent un revenu réduit, et/ou qui peuvent avoir à affronter des dépenses importantes, par exemple liées à un enfant ou un parent à charge, peuvent avoir intérêt à ce cumul. En dernier lieu, il paraît préférable d'autoriser une extension limitée du cumul plutôt que de laisser se développer un « travail au noir » auquel des retraités pourraient être tentés d'avoir recours ; en encadrant juridiquement leur emploi, les retraités bénéficieraient ainsi d'une meilleure protection en termes de droit du travail.

A l'heure actuelle, ce cumul apparaît assez peu développé et concerne surtout les cadres.

Dès lors que des dispositifs de reliquidation et de neutralité actuarielle seraient adoptés, le cumul emploi-retraite ne serait pas pénalisant pour les régimes de retraite, et pourrait être bénéfique à plusieurs titres pour les intéressés.

Le Conseil économique et social estime, le cas échéant dans le cadre de la réflexion engagée par le gouvernement le 30 juillet 1999, indispensable que soit menée, avec les partenaires sociaux, une réflexion approfondie sur les limites à poser à ce cumul, afin que soit empêchée toute dérive dans l'utilisation de cet élément de souplesse. Il importe, par ailleurs, de veiller à ce que le cumul emploi-retraite ne puisse pas être utilisé pour baisser le niveau des retraites.

2. Assurer une meilleure prise en compte des divers temps de la vie et des conditions de travail

La formation des salariés est une dimension essentielle de la modernisation de l'économie française. Le Conseil économique et social estime indispensable qu'il en soit tenu compte dans la détermination des conditions de la retraite. De même, il convient de prendre en considération d'autres temps de la vie, l'entrée précoce de certains salariés sur le marché du travail, et la pénibilité du travail effectué par les salariés.

2.1. La validation des périodes de formation

Comme l'a relevé un récent rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale, la multiplication des accidents de carrière et les difficultés d'insertion des jeunes ou de maintien en activité des travailleurs âgés d'une part, l'accroissement du nombre de trimestres d'assurance requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein d'autre part, plaident en faveur d'une extension maîtrisée des périodes de validation. De même, le lien déterminant qui existe entre la formation, l'emploi et la croissance impose d'ouvrir un débat sur les possibilités de tenir compte des temps de formation dans la détermination des conditions d'ouverture des droits à la retraite. De ce point de vue, le Conseil économique et social a choisi d'identifier quatre domaines pour lesquels une réflexion doit être engagée.

Une extension des périodes de validation pourrait notamment concerner **les jeunes en situation d'insertion** que la suppression de l'allocation d'insertion en 1992 a pénalisés en termes de retraite, comme le souligne le rapport de Mme Join-Lambert : « *Chômage : mesure d'urgence et minima sociaux, problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France, fin 1997 - début 1998* ».

Cette extension devrait néanmoins être préalablement évaluée. Si elle a des justifications sociales claires, il convient de rappeler que trop élargir ces périodes serait contradictoire avec les règles contributives qui lient l'acquisition de droits à la détention d'un emploi, de même qu'avec le principe de l'attribution du taux plein en fonction de la durée de cotisation. Le minimum vieillesse a précisément été mis en place pour offrir des revenus minimaux aux personnes âgées n'ayant pas ou pas assez cotisé. Si elle ne relève pas de cet avis sur l'avenir des retraites, une réflexion d'ensemble sur les conditions de ces validations devrait donc être entreprise.

De même, la réforme actuellement engagée pour améliorer la validation des trimestres d'assurance **des apprentis** va dans le bons sens, car ceux-ci ne peuvent actuellement valider au plus que deux trimestres par an, alors qu'un actif travaillant à mi-temps peut valider une année complète du fait de la règle des 200 heures au SMIC.

Par ailleurs, des mécanismes de rachat de cotisations pour **les années d'études** devraient être créés, afin de tenir compte de l'allongement de la formation initiale et de favoriser le développement de la formation professionnelle continue tout au long de la vie, de plus en plus nécessaire dans le cadre de changements technologiques accélérés.

Se pose également la question importante **des stages**. Que ce soit dans le cadre de leur formation ou dans le cadre de leur parcours d'insertion, de nombreux jeunes effectuent des stages professionnels. D'une durée variable, ces stages sont tantôt rémunérés, tantôt non rémunérés. Notre assemblée estime indispensable de poser la question de la validation des trimestres de stage non rémunérés. Ils correspondent en effet à une exigence de la formation moderne, qui implique de rapprocher les étudiants du monde de l'entreprise ; ils correspondent aussi, souvent, au parcours obligé de nombreux jeunes qui, dépourvus d'une formation, ne parviennent pas, pendant des périodes longues, à obtenir un emploi rémunéré et stable. Si les premiers, par les parcours professionnels ultérieurs que leur ouvrent leurs études, peuvent espérer procéder au rachat éventuel de cotisations pour ces stages, les seconds risquent de ne pas avoir de revenus suffisants pour effectuer ce rachat.

Il est donc indispensable de définir un dispositif de cotisation pour les stages non rémunérés dont le caractère professionnel est avéré, par exemple sur la base d'un agrément. Les modalités de ce dispositif doivent impérativement être définies dans le cadre des régimes obligatoires fonctionnant en répartition.

Pour l'ensemble de ces sujets, le Conseil économique et social considère qu'il appartient aux partenaires sociaux de discuter et de définir les modalités de prise en compte de ces périodes et les conditions de financement de ces dispositifs.

2.2. La validation d'autres temps de la vie

Il serait également souhaitable que soient mieux pris en compte les trimestres consacrés, par certains salariés, à l'éducation de leurs enfants (et qui ne le seraient pas déjà au titre de l'APE) ou à la prise en charge de parents âgés ou de personnes handicapées.

Est également posée la question de la prise en compte des périodes de versement de certaines allocations telles que le revenu minimum d'insertion.

Dans tous ces cas, le Conseil économique et social recommande qu'une réflexion soit menée, en concertation avec les partenaires sociaux et les associations représentatives des familles notamment, pour examiner dans quelle mesure, et selon quelles modalités, ces trimestres pourraient être pris en compte.

Enfin, une validation systématique de la période de service national devrait être effectuée, la prise en charge financière de cette mesure relevant, pour le Conseil économique et social, du Fonds de solidarité vieillesse.

2.3. Mieux prendre en compte le problème de l'entrée précoce sur le marché du travail

Les salariés entrés jeunes sur le marché du travail sont pénalisés par rapport à ceux qui effectuent des études. En effet, bien qu'ils réunissent, avant soixante ans, le nombre d'annuités nécessaire pour une retraite au taux plein, ils doivent attendre d'avoir cet âge pour bénéficier de leur retraite. Ils sont donc amenés à cotiser plusieurs années sans que le calcul de leur retraite en tienne compte.

Le Conseil économique et social recommande qu'une étude soit engagée, avec les partenaires sociaux, pour préciser les conditions dans lesquelles ces salariés pourraient soit cesser leur activité professionnelle avant 60 ans, dès

qu'ils ont atteint la durée de cotisation requise pour obtenir le taux plein, soit continuer à travailler en tenant compte de leurs cotisations, au-delà de la durée légale, sur la base de la neutralité actuarielle.

2.4. La prise en compte de la pénibilité du travail

Certains régimes spéciaux de salariés prennent en compte la dangerosité ou la pénibilité du travail par des bonifications de durée d'assurance. Dans les autres régimes, la mise en place de dispositifs de cessation anticipée ou progressive d'activité pourrait être envisagée, afin d'autoriser le départ des personnes travaillant ou ayant travaillé sur des postes définis à risque ou pénibles et ne bénéficiant pas aujourd'hui de possibilités effectives de reclassement.

La définition de ces postes pourrait faire l'objet de négociations collectives régulières, dans la mesure où la pénibilité du travail peut évoluer dans le temps. Des bonifications de la durée d'assurance pourraient le permettre, avec une contrepartie financière intégrale des entreprises concernées. Un tel mécanisme aurait également un effet d'incitation pour les entreprises à réduire la dangerosité ou la pénibilité de ces postes.

A ce titre, une réflexion sur l'organisation du travail, pour offrir, au sein des entreprises concernées, des postes adaptés à ces salariés, mériterait d'être rapidement engagée. Il est en effet nécessaire que le secteur public comme les entreprises privées se donnent les moyens d'avoir une véritable politique de gestion des personnes (politique de formation permanente, réduction des risques, de la pénibilité et dangerosité des postes) sur des carrières complètes afin de ne pas externaliser les problèmes en les transférant sur les régimes de retraites ou sur la solidarité nationale.

B - GARANTIR LE JUSTE REMPLACEMENT DU SALAIRE PAR LA RETRAITE

Mieux mettre en cohérence les différents temps de la vie implique enfin de mieux harmoniser le niveau de vie des retraités avec celui qu'ils ont connu en tant que salariés. Le Conseil économique et social a identifié trois pistes de réflexion.

1. Enrayer la baisse du taux de remplacement

Pour le Conseil économique et social, une uniformisation des taux de remplacement offerts par les divers systèmes de retraite ne paraît pas devoir s'imposer ; elle ne semble pas plus justifiée que ne le serait l'uniformisation des rémunérations d'activité dans les professions relevant de ces régimes.

En revanche, il paraît souhaitable, au nom de l'équité, de tendre en la matière vers une meilleure convergence, la principale disparité à cet égard entre public et privé ayant été introduite par la réforme de 1993. **Pour notre assemblée, cette harmonisation devrait passer, non par une détérioration des taux de remplacement dans les régimes spéciaux, mais au contraire par une amélioration du taux offert par les retraites du privé.**

La baisse du taux de remplacement pour les retraites du régime général, induite par l'indexation sur les prix mise en place en 1987, et par l'allongement de 10 à 25 ans opéré par la réforme de 1993 de la période prise en compte pour le calcul du salaire annuel moyen, paraît en effet excessive dès lors qu'elle ne

permet plus à un actif bénéficiant de la totalité des trimestres d'assurance requis de bénéficier du taux de remplacement affiché de 50 %. Son redressement, composante du retour à une parité entre actifs et retraités, passerait par une indexation des salaires portés au compte qui prennent en considération l'évolution de la hausse du salaire moyen, de façon à assurer une stabilité du taux de remplacement au niveau atteint aujourd'hui. La nature de cette prise en considération, qui concerne l'ensemble des régimes, est l'un des sujets du processus de concertation et d'adaptation permanentes préconisé dans ce rapport. Par ailleurs, le taux de remplacement pour les retraites du régime général doit faire référence à une durée de carrière et non plus à une condition d'âge et permettre aux salariés de choisir l'âge de leur départ à la retraite.

Cela supposerait par ailleurs, si la croissance le permet, l'introduction d'une possibilité de revalorisations régulières pour les pensions liquidées, en sus de l'indexation minimum de ces pensions sur les prix actuellement en vigueur. Ces revalorisations feraient l'objet de négociations périodiques entre les partenaires sociaux (entendus au sens le plus large), par exemple tous les trois ans. La combinaison de ces deux mesures permettrait une meilleure participation des retraités aux fruits de la croissance, meilleure participation elle-même indispensable au soutien de la demande et donc à la pérennité de cette croissance.

De même, un problème résulte du mode de calcul du salaire annuel moyen de la période de référence dans le régime général lorsqu'un salarié ne bénéficie pas du nombre d'annuités requises (vingt-cinq ans quand la réforme de 1993 sera arrivée à son terme) ; toutes les années pendant lesquelles il a perçu un salaire sont prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen, y compris celles pour lesquelles le salaire perçu a été extrêmement modique et n'a pas permis la validation des trimestres correspondants. Cela contribue à diminuer fortement le montant du salaire annuel moyen, donc la retraite que touchera l'intéressé. Il conviendrait de remédier à cette anomalie.

Dans les régimes où les taux de remplacement sont particulièrement bas, des mesures spécifiques devraient par ailleurs être prévues. Ainsi, partant d'un triple constat s'agissant du système des retraites des exploitants agricoles (la faiblesse du niveau des retraites agricoles, la réforme des cotisations de 1990, qui n'aboutira pas à l'amélioration de l'ensemble des retraites notamment pour les petits exploitants au forfait, et l'inexistence dans le système actuel des retraites agricoles d'un deuxième étage entre la retraite de base et le troisième étage par capitalisation), la profession agricole souhaite créer un régime complémentaire obligatoire par répartition géré par la mutualité sociale agricole.

Dans un objectif de respect de l'égale dignité de toutes les personnes âgées et en s'appuyant sur la reprise de la croissance, le minimum vieillesse devrait être sensiblement augmenté.

Enfin, en respect de ce principe d'équité au sein d'une même génération, il conviendrait de rapprocher les efforts contributifs des ressortissants des différents régimes obligatoires de ceux des salariés du régime général.

2. Remplacer les pénalités pour un départ anticipé choisi par la neutralité actuarielle

Il est indispensable de ne plus pénaliser les salariés qui font le choix d'un départ anticipé du monde du travail. De même, les salariés entrés tard sur le marché du travail ne doivent pas être désavantagés.

Une neutralité actuarielle devrait donc être instituée pour le calcul du manque à gagner résultant des trimestres manquants par rapport à la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Les abattements actuels de 10 % par année manquante par rapport à la durée de cotisation requise ou par rapport à l'âge de 65 ans, appliqués dans le régime général aux retraités de moins de soixante-cinq ans (hors « proratisation » au 1/150^e par ailleurs en vigueur) sont en effet supérieurs à la neutralité actuarielle. Il conviendrait que cet abattement soit ramené à la neutralité actuarielle.

3. La prise en compte de l'augmentation de la mobilité professionnelle et géographique

Une proportion grandissante des actifs connaît aujourd'hui une mobilité professionnelle entre différents types d'activités, une même personne pouvant être tour à tour salariée, non salariée, voire connaître des périodes de « multi-salariat » ou de « pluri-activité ». De ce fait, il serait nécessaire de prendre en considération, dans le décompte des vingt-cinq meilleures années entrant dans le calcul des retraites du secteur privé, les vingt-cinq meilleures années de vie professionnelle dans l'ensemble des professions exercées. Il est indispensable que les modalités de mise en œuvre de cette mesure donnent lieu à une concertation préalable entre les représentants des différents régimes.

De même, du fait de la libre circulation dans l'espace communautaire, des actifs en nombre croissant connaîtront, au cours de leur vie professionnelle, des périodes d'activité dans d'autres pays de l'Union, soit comme travailleurs frontaliers, soit comme travailleurs français ou expatriés à l'étranger.

Dans la plupart des cas, cette mobilité ne pose pas problème en termes de retraite. Toutefois, les systèmes de retraite des pays de l'Union, et *a fortiori* de ceux qui lui sont extérieurs, n'étant pas identiques, il conviendrait d'en informer mieux les candidats français au travail dans un pays étranger, afin de leur éviter tout désagrément ultérieur. Cette mesure ne saurait dispenser les Etats de l'Union européenne de poursuivre leurs efforts vers une harmonisation de l'articulation de leurs dispositifs de protection sociale.

C - DÉGAGER, DÈS MAINTENANT, DES MARGES DE FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRES

Trois points méritent une attention toute particulière, afin de dégager, au plus tôt, des marges de financement pour les systèmes de retraite.

1. Financer par la solidarité les avantages non contributifs

Tous les régimes de retraite offrent des avantages non contributifs dont l'existence reflète la solidarité qui caractérise le système français de retraite. Il ne saurait donc être question de remettre ces avantages en cause. Pour autant, ces

règles conduisent des régimes de retraite à supporter des charges qui ne relèvent pas de leurs missions.

Une partie de ces coûts est prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse (majorations pour enfant du régime général et des régimes alignés) ou par la Caisse nationale d'allocations familiales (financement de l'assurance vieillesse des parents au foyer). Mais les avantages familiaux versés par les autres régimes, qu'ils soient de base ou complémentaires (AGIRC, ARRCO, CNAVPL notamment) sont financés par les régimes eux-mêmes, c'est-à-dire par les cotisations sociales des seuls actifs.

Notre assemblée estime que l'Etat doit engager, avec les partenaires sociaux et les représentants des bénéficiaires de ces prestations, une réflexion d'ensemble sur ce thème, afin de déterminer - et ce pour tous les régimes - ce qui relève de la responsabilité des caisses de retraites et ce qui relève de la solidarité nationale. S'il y a lieu, le fonds de solidarité vieillesse devra être abondé par l'Etat, sur la base de financements qu'il appartiendra au Parlement de déterminer, sans alourdissement du taux de prélèvement obligatoire, afin de favoriser l'emploi et la compétitivité.

En tout état de cause, les pensions de réversion n'entrent pas, pour le Conseil économique et social, dans le champ concerné par cette compensation, car, s'il s'agit bien, dans la plupart des régimes, d'un avantage non contributif, elles font partie intégrante du système au titre de la solidarité financière au sein des ménages.

2. Abonder le fonds de réserve

Il ne paraît pas souhaitable, de manière générale, au Conseil économique et social, de réduire le lien entre retraite et revenus d'activité. De ce fait, le fonds de réserve ne doit pas servir à faire face à la hausse durable des dépenses de retraite liée à l'allongement de la durée de vie ou à la montée en charge du système (les personnes arrivant à l'âge de la retraite, et notamment les femmes, ayant de plus en plus souvent une carrière complète, et bénéficiant donc de retraites plus élevées que par le passé).

En revanche, le caractère temporaire (même s'il s'agit d'une période longue) que représente l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « *baby boom* » justifie que des moyens spécifiques soient dégagés pour le temps pendant lequel ce phénomène jouera.

Le fonds de réserve, créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999, pourrait jouer ce rôle, s'il était abondé, outre les 19 milliards de francs annoncés (d'une part, 15 milliards prévus dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000, d'autre part, 4 milliards de francs provenant du fonds des caisses d'épargne), et entre autres solutions, par :

- les produits financiers dégagés par ce fonds jusqu'à son extinction, dès lors que son utilisation ne devrait pas commencer trop tôt, le surcoût maximum lié à l'effet « *papy boom* » ne devant, cela a été mentionné, pas intervenir avant 2026 ;
- une partie des recettes fiscales et parafiscales supplémentaires dégagées par la croissance.

En application du décret du 22 octobre 1999, la gestion de ce fonds de réserve est partagée entre l'administration et les partenaires sociaux. Il est indispensable de garantir qu'il ne sera pas utilisé à d'autres fins. Des règles prudentielles, définies en concertation avec les partenaires sociaux, pourraient préciser la nature des placements financiers auxquels le fonds pourrait recourir, de manière à ce qu'ils ne viennent pas alimenter la spéculation boursière mais qu'au contraire ils s'inscrivent dans une démarche de développement durable des entreprises. A cet égard, le rôle de surveillance des partenaires sociaux mérite d'être notablement renforcé.

Le Conseil économique et social estime que le fonds de réserve, ainsi conçu et géré, constitue la forme la plus adaptée de toute démarche de capitalisation, en ce qu'il s'agit d'une démarche collective.

Les autres formes de capitalisation collective pour la retraite, tels les fonds de pensions privés, ne constituent pas une solution pertinente à la question de l'avenir de nos systèmes actuels de retraite.

C'est pourquoi le Conseil économique et social affirme son extrême réserve sur cette formule.

Comme l'a montré le prix Nobel d'économie Samuelson, quel que soit le système, répartition ou capitalisation, il faut chaque année prélever sur la richesse produite par les actifs pour financer les retraites (effet d'équivalence) ; de façon générale, la capitalisation ne permet pas mieux que la répartition de faire face à l'évolution représentée, pour les systèmes de retraite, par l'allongement de l'espérance de vie.

La capitalisation laisse une part moindre à la solidarité que la répartition, du fait de l'absence de validation de trimestres à titre gratuit ou de bonification. Or une grande partie des actifs ne bénéficient pas de revenus suffisants et/ou ont des charges trop importantes (notamment de famille) pour épargner en vue de la constitution d'une retraite par capitalisation. De plus, la moitié des ménages qui ne paye pas l'impôt sur le revenu n'aura pas intérêt fiscalement à la capitalisation individuelle, contrairement à la partie la plus favorisée de la population. Enfin, si les entreprises devaient un jour participer au financement d'une capitalisation généralisée, il y aurait inévitablement des disparités entre les salariés selon la taille et le secteur d'activité des entreprises concernées, ainsi que selon le niveau de qualification de leur personnel.

Le recours à des fonds de pension privés ne saurait, en aucun cas, constituer une solution acceptable. Pour notre assemblée, tout prélèvement supplémentaire sur le produit intérieur brut au profit des retraites, ce qu'induirait la mise en place d'une capitalisation, doit - en priorité - être réalisé au bénéfice de la pérennisation des régimes fonctionnant en répartition. En tout état de cause, tout autre système de capitalisation (hormis le fonds de réserve) ne pourrait être mis en œuvre qu'au travers d'accords collectifs de branches, interprofessionnels et professionnels, avec une gestion paritaire assurée par les partenaires concernés, avec aussi l'application de critères socio-éthiques et d'intérêt général à la gestion des fonds ainsi créés.

3. Compensation et transparence financière

Le système de retraite par répartition, cela a été mentionné dans la première partie, n'a de sens que dans un cadre obligatoirement interprofessionnel ; la compensation démographique, qui concrétise le principe de solidarité, doit donc, pour le Conseil économique et social, être maintenue, sous réserve des capacités contributives réelles de chacun des régimes.

Cette pérennisation, dans un contexte démographique qui, pour la plupart des régimes contributeurs, va devenir moins favorable d'ici à une dizaine d'années, nécessite une amélioration des connaissances de la situation des différents régimes, présente et à venir, quant au nombre de leurs cotisants et de leurs bénéficiaires (de droit direct comme de droit dérivé), quant à leurs capacités contributives, ainsi que quant à la nature exacte des prestations auxquelles ils donnent droit. Cela suppose tout d'abord de faire un point précis - dénué de polémique - sur la réalité des salaires ou revenus des différentes catégories professionnelles. Il convient notamment de s'éloigner d'une vision traditionnelle qui pointe encore du doigt certaines professions, en sous-entendant qu'elles dissimulent nécessairement une partie de leurs revenus ; les efforts de moralisation entrepris par certaines d'entre elles doivent désormais être reconnus.

De même, il convient sans doute de réapprécier la pertinence de la vision patrimoniale qui caractérisait certains régimes de retraite ; les évolutions économiques qui ont affecté les patrimoines potentiels pris comme base d'une retraite équitable (cabinets médicaux, laboratoires d'analyse, fonds de commerce, notamment) doivent être mesurées.

Cela suppose aussi de tenir compte très précisément, en ce qui concerne le volume des cotisants de certains régimes, des évolutions juridiques qui affectent les métiers. Le commerce, l'artisanat et les professions libérales sont de plus en plus touchés par la mise en société d'une partie de leurs ressortissants ; relevant du régime général, ceux-ci ne sont alors plus cotisants au régime spécifique du métier qu'ils continuent pourtant de pratiquer. Cette amélioration devrait être réalisée dans le cadre du Centre national de vigilance et de garantie sur les retraites dont notre assemblée demande par ailleurs la création, en tenant compte des perspectives d'avenir de chaque régime et de sa capacité effective à participer à la compensation.

Il conviendra enfin, sur cette base, de définir, avec tous les régimes, la part de leurs réserves éventuelles pouvant être transformées en provision et la part continuant à participer à la mise en œuvre du principe de solidarité.

D - ENRAYER PAR LA CROISSANCE LES EFFETS NÉGATIFS DE L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE

Indépendamment des effets de l'accroissement de l'espérance de vie après 60 ans, le nombre des personnes de plus de soixante ans augmentera chaque année, après 2006, du fait de l'arrivée progressive à cet âge des générations issues du « baby boom » (plus de 800 000 enfants par an de 1946 à 1964, avec un maximum de 874 000 naissances en 1964), ce qui se traduira inévitablement par une hausse des dépenses de retraites.

En revanche, l'évolution de la population active est plus incertaine.

Soit les évolutions en la matière se limiteront à enregistrer les effets résultant de la variation des taux de natalité entre la période 1946-1964 et les décennies suivantes. Dans cette hypothèse, la population active devrait tendre à baisser de 20 000 à 70 000 actifs par an entre 2006 et 2024, les générations du « *baby-boom* » étant remplacées sur le marché du travail par les générations moins nombreuses (de 720 000 à 750 000 par génération) nées après 1986. Or l'étude « Les perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040 » du Conseil économique et social indique clairement les liens entre démographie et croissance et met en évidence notamment les effets négatifs possibles d'une fécondité faible s'accompagnant d'un vieillissement de la population.

Soit, comme on peut le penser sur la base des tendances actuelles, la poursuite de la réduction du chômage induira une modification des comportements et des politiques dont les différentes composantes possibles sont l'accroissement des taux d'activité, un recours plus important à l'immigration et, à très long terme, une reprise de la fécondité ; dans cette hypothèse, l'augmentation de la population active occupée se poursuivra.

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de limiter, à moyen et long terme, les incidences de la baisse du nombre des actifs sur la capacité à faire face à la hausse des dépenses de retraite. En effet, l'important, en la matière, est moins constitué par le nombre des actifs que, d'une part, par le nombre des actifs occupés, c'est-à-dire de ceux ayant effectivement un emploi, et, d'autre part, par le niveau de la croissance ; ces deux facteurs déterminent le niveau de leurs contributions financières au paiement des retraites.

1. Le rôle clé de la croissance

Le Conseil économique et social tient à rappeler avec vigueur combien la croissance est un vecteur essentiel de la stabilité et de la pérennisation de notre système de retraite par répartition.

En effet, la croissance économique a plusieurs effets déterminants sur les régimes de retraites : en favorisant la création d'emplois, elle accroît le nombre de cotisants aux différents régimes ; en limitant le nombre des exclus du marché du travail, elle contribue à réduire le poids des prestations sociales de solidarité ; en réduisant le chômage, elle enrôle l'entrée tardive des jeunes comme l'exclusion précoce des salariés les plus âgés du marché du travail.

Plus globalement, elle améliore l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux que le Conseil a toujours défendus, en facilitant l'ardente obligation de lutter contre les exclusions.

D'après l'étude du Conseil économique et social, présentée par Mme Chantal Lebatard, déjà mentionnée, un taux de croissance de 3,5 % par an pendant 40 ans, toutes choses égales par ailleurs, serait nécessaire pour permettre le financement des retraites sans augmentation de la part des retraites dans le PIB. Sous réserve de l'imprécision qui accompagne nécessairement une projection à 40 ans, ces chiffres montrent le caractère indispensable de la croissance, faute de quoi un prélèvement relatif plus important sur les fruits de la croissance au bénéfice des retraités serait nécessaire.

Le Conseil économique et social est conscient des risques que comprendrait une démarche entièrement fondée sur des perspectives de croissance à long terme. Toutefois, il réaffirme avec force que la réponse la moins douloureuse aux problèmes financiers des systèmes de retraite réside bien - avant toute autre solution - dans le niveau de la croissance.

Les bons résultats enregistrés depuis près de trois ans par les entreprises françaises et, plus largement par l'économie nationale tout entière, vont dans ce sens. Les progrès enregistrés sur le front de l'emploi sont également décisifs car ils participent du soutien de la demande. Aussi, les efforts de tous les acteurs politiques, économiques et sociaux devront-ils être maintenus et renforcés, la poursuite des progrès de la productivité et le renforcement de notre compétitivité étant à cet égard déterminants.

Il ne relève pas de cet avis sur l'avenir des retraites de définir les mesures nécessaires pour y parvenir. Toutefois, il est clair que les politiques visant à améliorer la formation et la qualification de la population, et singulièrement l'insertion des jeunes, constituent, pour notre assemblée, un enjeu essentiel. De même, il conviendrait de veiller à ce que, en termes de financement, les modalités de calcul des prélèvements effectués au bénéfice des systèmes de retraite permettent de suivre effectivement l'évolution de la richesse produite ; de ce point de vue, la définition de financements qui ne seraient pas uniquement assis sur les revenus d'activité, lesquels ne suivent pas toujours strictement l'évolution réelle du PIB, constitue une piste à ne pas négliger. Toutefois il ne faut pas distendre le nécessaire lien entre les revenus d'activité et le montant de la retraite.

2. Augmenter le taux d'emploi de la population active potentielle

Même si la population active commençait de se réduire en 2006, cette baisse ne devrait pas empêcher, pendant une quinzaine d'années, la poursuite de l'augmentation de la population active occupée, dès lors que la croissance le permettra.

2.1. L'incidence de la résorption du chômage

La France comptait, au 1^{er} janvier 1999, près de 3 millions de chômeurs (au sens du BIT), qui ne contribuent pas, ou faiblement, au financement des systèmes de retraite.

Cette situation résulte notamment de ce que, au cours des vingt-cinq dernières années, le solde net des créations d'emplois (créations moins suppressions d'emplois), bien que positif en moyenne de 65 000 emplois par an entre le début de 1975 et la fin de 1998, a été insuffisant pour absorber la hausse de la population active (190 000 actifs supplémentaires par an en moyenne de 1975 à 1995).

Cette situation s'est inversée depuis 1997. Toutes les prévisions laissent penser que cette évolution favorable devrait se prolonger durant les années à venir. Il faut, bien entendu, tout faire dans ce sens. A partir de 2006, cette résorption du chômage devrait être renforcée par le remplacement sur le marché du travail des générations du « baby-boom » par des générations moins nombreuses, et par le caractère de plus en plus « employant » de la croissance

(un taux de croissance de 2 % suffisant désormais pour commencer à générer un solde net de créations d'emplois positif).

Si, comme on peut le penser, le nombre de chômeurs se réduit en moyenne d'environ 200 000 par an, il faudra environ une dizaine d'années pour réduire le chômage à un taux de l'ordre de 3 à 5 %, soit le niveau approximatif du chômage frictionnel permettant d'éradiquer le chômage de longue durée.

2.2. D'autres facteurs devraient également permettre la poursuite de l'augmentation de la population active occupée

Du fait notamment de l'élévation du taux de chômage, l'âge moyen de cessation d'activité, au cours de vingt-cinq dernières années, n'a cessé de se réduire, tombant en France sensiblement en dessous de soixante ans. La diminution de la population active à compter de 2006, la réduction du chômage qui s'ensuivra et la mise en œuvre des mesures de préretraites et de retraites progressives devraient tendre à limiter au fil du temps ce phénomène.

La France a par ailleurs connu, au cours des vingt dernières années, une augmentation très rapide de l'emploi à temps partiel : 17 % environ des actifs occupés travaillent aujourd'hui à temps partiel. Mais, selon l'enquête emploi de l'INSEE pour 1997, 43 % des personnes travaillant à temps partiel souhaiteraient travailler davantage. L'amélioration de la situation de l'emploi devrait favoriser leur accès à des emplois d'une durée plus longue, voire à temps plein.

Le taux d'activité des femmes a atteint 78 % en 1997 pour les femmes de 25 à 49 ans (contre 95 % pour les hommes de la même tranche d'âge). Il devrait continuer à s'accroître. De plus, la baisse du chômage devrait encourager des femmes, qui ont renoncé aujourd'hui à le faire, à se porter sur le marché de l'emploi. Certes, il est probable que le désir d'élever leurs enfants conduise encore, dans l'avenir, un certain nombre de femmes à y renoncer de manière temporaire, mais ce sera d'autant moins le cas que leur seront proposées des formules de garde d'enfant satisfaisantes et que se mettront en place pour les femmes et les hommes, des dispositifs efficaces de conciliation des temps professionnels et familiaux, accompagnés de garanties de formation favorisant l'accès ou le retour à l'emploi.

L'âge d'entrée dans la vie active n'a cessé, depuis plusieurs décennies, de s'élever, restreignant d'autant, au bas de la pyramide des âges, le volume de la part occupée de la population active potentielle. Ce phénomène tient certainement pour une grande part aux besoins en personnels qualifiés de l'économie et au désir des jeunes de se former toujours davantage, la formation demeurant une protection relativement efficace contre le chômage. Il est néanmoins probable qu'une partie des jeunes qui choisissent de prolonger ainsi leurs études le font par défaut, faute de trouver un travail, parce qu'ils estiment que mieux vaut poursuivre une formation plutôt que d'être durablement sans emploi, ni activité. La baisse durable du chômage pourrait contribuer à ralentir, voire à enrayer cette tendance, d'autant plus que les formations en alternance se développeront.

3. Accroître la population active potentielle

Cet accroissement du taux d'emploi ne sera pas suffisant, à long terme, pour contrebalancer l'augmentation du nombre des retraités, les « réserves » de population active inemployées tendant progressivement à s'épuiser. Mais d'autres facteurs seront alors susceptibles d'accroître la population active potentielle, et ce d'autant plus que le problème du chômage sera effectivement résolu.

3.1. Le relèvement souhaitable - et possible - du taux de fécondité

Les naissances d'aujourd'hui constituent la plus grande part de la population active potentielle de demain. L'indice conjoncturel de fécondité était en 1998 de 1,75 enfant par femme en âge de procréer. Mais cet indicateur, le plus couramment utilisé parce qu'il permet une mesure quasi instantanée de la fécondité, tend à sous-estimer la descendance finale, lorsque, comme c'est le cas en France depuis plusieurs décennies, l'âge moyen à la première maternité recule.

Selon certains analystes, ce recul de l'âge à la première maternité pourrait être compensé par un rattrapage aux âges plus élevés.

Les dernières statistiques semblent donner raison aux partisans de cette thèse, puisque les femmes de la génération de 1958, qui quittent aujourd'hui progressivement la vie féconde, ont déjà eu 2,08 enfants en moyenne, soit pratiquement le nombre nécessaire au renouvellement des générations. Dans cette hypothèse, la baisse des naissances n'aurait donc été que temporaire ; son relèvement, amorcé en 1995, se poursuivrait dans les années à venir, et ne serait dès lors susceptible de fournir les effectifs nécessaires à la poursuite de la hausse de la population active occupée qu'après 2020, une fois le chômage réduit à son niveau frictionnel.

Bien qu'hypothétique, cette évolution devrait être favorisée par l'amélioration de la situation de l'emploi. Mais, dans tous les cas, la fécondité doit être soutenue par une politique familiale plus active. Celle-ci, si elle était engagée dès maintenant, pourrait permettre de rapprocher le niveau réel de la fécondité du désir d'enfants qui, selon toutes les études, se situe, en France, entre deux et trois.

Le Conseil économique et social réclame l'engagement nécessaire d'une politique familiale dynamique et volontariste conciliant notamment vie professionnelle et vie familiale qui permettrait d'assurer le renouvellement des générations, contribuerait au soutien de l'économie, à la cohésion sociale, à la restauration de la confiance et, à plus long terme, à une meilleure garantie de l'avenir des retraites.

3.2. La possibilité d'un recours accru à l'immigration

La France a opté depuis un certain nombre d'années, compte tenu du haut niveau de chômage, pour une politique d'immigration restrictive, les entrées se limitant pour l'essentiel au regroupement familial. Il pourrait en être autrement si, dans la prochaine décennie, le chômage continuait à se réduire et si l'économie française commençait à être confrontée à une pénurie de main d'œuvre. Un recours accru à l'immigration serait alors probable. Toutefois, il

convient d'ores et déjà de réfléchir aux besoins d'une formation professionnelle adaptée pour les populations concernées.

Par ailleurs, une réflexion devrait-elle être menée pour étudier les moyens d'inciter les français les plus qualifiés, dont une fraction croissante - même si ce phénomène est encore très limité - tend à quitter la France, à rester dans notre pays ou à y revenir pour y créer de la richesse.

3.3. Un débat public est ouvert sur l'opportunité d'un allongement de la durée de contribution

Le Conseil économique et social considère que l'hypothèse d'un allongement de la durée d'assurance ne constitue pas, aujourd'hui, une réponse pertinente à la question de l'avenir des systèmes de retraite.

En effet, cette mesure aurait pour conséquence de contraindre les actifs à contribuer plus longtemps, alors qu'une partie importante des salariés cessent leur activité professionnelle avant soixante ans, et que le niveau du chômage reste encore très élevé.

Toutefois, notre assemblée estime qu'il est de sa responsabilité de prévoir l'hypothèse où le rythme de croissance viendrait un jour à s'essouffler par rapport aux prévisions qui peuvent être faites aujourd'hui.

Dans une hypothèse moins favorable, la question de l'allongement pourrait être à nouveau posée. Elle l'a déjà été lorsqu'un allongement de la durée de cotisation requise pour obtenir une retraite au taux plein a été mis en œuvre en 1993 pour le régime général ; cette réforme prévoit une augmentation de 3 mois par an sur dix ans, entre 1994 et 2003 inclus. Mis en œuvre dans un contexte d'augmentation de l'espérance de vie, cet allongement ne devrait pas entraîner de baisse de la durée du bénéfice de la retraite.

Cependant, notre assemblée tient à rappeler quatre considérations qui sonnent pour elle comme des évidences.

En aucun cas, une mesure d'allongement ne doit remettre en cause le « garde-fou » de l'âge auquel tout actif relevant du régime général ou des régimes alignés a la possibilité de prendre une retraite à taux plein quelle que soit sa durée effective d'assurance ; cet âge doit demeurer fixé à 65 ans.

Un allongement de la durée d'assurance est à exclure catégoriquement dans une situation dégradée du marché de l'emploi.

De même, l'importance de l'allongement de la durée d'assurance ne devrait en aucun cas excéder celui de l'espérance de vie. Cela impliquerait nécessairement de suspendre tout allongement de la durée de cotisation si l'espérance de vie venait à stagner.

Enfin, il conviendrait de définir, avec les partenaires sociaux, le champ d'application de cette solution ultime. Le régime général et les régimes alignés ont, d'ores et déjà, consenti un effort important. Du fait de leurs spécificités, d'autres régimes (de salariés ou de non salariés) n'ont pas été concernés par les mesures de 1993. Afin de ne pas aggraver l'écart entre ces systèmes, il conviendrait que toute nouvelle disposition (allongement de la durée de contribution) soit l'objet de négociations selon un calendrier à définir en étroite concertation avec les partenaires sociaux et tienne compte des efforts déjà

consentis par les salariés du régime général. Ce choix, qui devrait être analysé comme le partage d'un éventuel effort contributif supplémentaire entre tous les actifs, ne devrait pas signifier, pour autant, une uniformisation des régimes. Ce choix devrait aussi être défini, et ce pour chaque régime, dans le cadre d'une négociation qui prenne en compte l'ensemble des problèmes. Le Conseil économique et social se propose de mener une réflexion visant à éclairer les parties concernées sur les questions posées par les régimes autres que le régime général.

Le Conseil économique et social, en soulignant combien un nouvel allongement de la durée d'assurance serait une mesure douloureuse pour les actifs et difficile à mettre en œuvre, souhaite provoquer une prise de conscience de la communauté nationale et souligner l'impérieuse nécessité qu'il y a à réussir une croissance créatrice d'emplois.

E - CRÉER UN CENTRE NATIONAL DE VIGILANCE ET DE GARANTIE DES RETRAITES

Le Conseil économique et social estime indispensable, afin d'identifier, au plus tôt, toute évolution qui pourrait remettre en cause la pérennité des régimes de retraite, de créer un organisme permanent de veille. L'attachement de la collectivité nationale au système de répartition et le principe de prudence impliquent en effet de veiller étroitement aux conséquences de l'évolution du niveau de la croissance, de l'emploi, ainsi que des indicateurs démographiques et financiers ; et d'alerter, le cas échéant, avant qu'il ne soit trop tard, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics sur la nécessité de mettre en œuvre des solutions complémentaires à la croissance.

C'est pourquoi le Conseil préconise la création d'un Centre national de vigilance et de garantie sur les retraites.

La composition de ce Centre doit impérativement refléter le caractère paritaire de la gestion des systèmes de retraite et associer tous les systèmes. Il doit aussi associer les pouvoirs publics responsables de la stabilité de ces régimes, à travers la représentation des ministères concernés (finances, emploi et solidarité, fonction publique). Mais le Centre doit aussi pouvoir disposer, à tout moment, d'une force d'expertise neutre et incontestable.

Le Conseil économique et social propose donc de retenir l'architecture suivante. Un conseil scientifique regroupant des personnalités qualifiées (économistes, démographes, sociologues) serait chargé d'établir des bilans semestriels de la situation à court et moyen terme de l'équilibre du système. Il aurait à sa disposition les organismes publics d'évaluation, d'inspection et de recherche, ainsi que le concours permanent des services de l'INSEE et, le cas échéant, du Commissariat général du plan.

Un comité de pilotage, composé des représentants des organisations représentatives des intérêts des actifs et des retraités, aurait un pouvoir d'alerte et de proposition, sur la base des travaux du conseil scientifique. Les travaux du Centre national de vigilance et de garantie des retraites devront être rendus publics.

Le rôle du Centre serait double. Il devrait assurer une veille des évolutions économiques, sociales ou démographiques (et par exemple des changements

intervenant dans les temps de la vie) pouvant affecter, positivement ou négativement, les systèmes de retraite ; à ce titre, un bilan annuel pourrait être remis, par le comité de pilotage, au Président de la République, au Premier ministre, au Parlement et au Conseil économique et social. Le Centre devrait aussi être chargé de définir les solutions rendues nécessaires et de proposer au gouvernement toute mesure relevant de la compétence de l'Etat, afin notamment d'assurer une gestion en cohérence des différents régimes.

A ce titre, il devrait aussi s'attacher à acquérir une meilleure connaissance des capacités contributives de chaque régime et des évolutions respectives de leur équilibre financier, tous éléments essentiels dans le cadre de la compensation.

CONCLUSION

Par cet avis sur « *l'avenir des systèmes de retraite* », le Conseil économique et social, émanation des forces vives de la Nation, parmi lesquelles les partenaires sociaux directement impliqués grâce au paritarisme dans la gestion des systèmes de retraite, entend contribuer à mieux informer les Françaises et les Français sur un sujet qui, de manière souvent excessive, est pour eux une source d'apprehension. La gestion de l'avenir des systèmes de retraite n'a en effet rien de dramatique ni d'inextricable. Elle réclame l'adoption de mesures d'adaptation simples et progressives, qui tiennent compte des réalités économiques et sociales de notre pays, et notamment de la situation de l'emploi.

Notre assemblée formule à cet égard un certain nombre de préconisations sur la manière dont doivent être mises à profit les prochaines années pour préparer l'avenir.

Elle souligne à cet égard l'importance décisive de la croissance économique et de la résorption du chômage, qui permettront que la population active occupée continue de s'accroître, corollaire indispensable de l'augmentation du nombre des retraités après 2006. La croissance constitue également un enjeu décisif, même s'il n'est pas exclusif, pour apporter les moyens financiers supplémentaires qui devront être dégagés en faveur des retraites.

La meilleure articulation des temps de la vie, autorisée notamment par la validation de certains d'entre eux et par l'introduction d'une plus grande souplesse dans les départs en retraite, permettant à ceux qui le souhaitent de prendre une préretraite et/ou une retraite progressive, devrait également favoriser cette évolution, en renversant la tendance actuelle à la cessation brutale et anticipée d'activité de salariés de plus en plus jeunes.

Le Conseil économique et social proclame par ailleurs son refus de toute remise en cause du principe essentiel de solidarité, au sein d'une même génération comme entre les générations : à ce titre, il propose d'une part de réduire l'écart entre les régimes, en interrompant la dégradation des taux de remplacement dans le régime général, et en rapprochant les efforts contributifs des ressortissants des différents régimes ; il suggère, d'autre part, de garantir le maintien pour l'avenir de la parité de niveau de vie entre actifs et retraités, en refusant la réduction du niveau des retraites, comme une augmentation exagérée des cotisations à la charge des actifs.

Enfin, il préconise l'institution d'un Centre national de vigilance et de garantie des retraites, qui devra suivre les évolutions qui pourraient affecter le système des retraites, et proposer, le cas échéant, et notamment en cas de modification du rythme de la croissance, des adaptations complémentaires telles que celles préconisées par cet avis.

En effet, l'avenir des retraites constitue, comme l'ensemble des problèmes économiques et sociaux, une question vivante, mouvante, pour laquelle il n'y a pas une solution définitive mais, nécessairement, des adaptations progressives et successives, en fonction des réalités du moment.

Dès lors, l'avis de notre assemblée, comme celui de toute autre institution, ne peut constituer qu'une étape, dans le cadre d'une réflexion qui se poursuivra dans l'avenir.

A ces étapes futures, notre assemblée souhaite rester pleinement associée, afin de pouvoir, dans le respect des principes humanistes, du souci de réalisme et de confrontation aux réalités de terrain qui animent chacune de ses composantes, poursuivre sa contribution au mieux être des Français, à la solidarité entre les générations et au maintien de la cohésion sociale dans notre pays.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN SUR UNE MOTION PRÉJUDICIELLE¹ TENDANT AU RENVOI DU DÉBAT

(article 40 du règlement intérieur)

<i>Nombre de votants</i>	<i>180</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>45</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>125</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>10</i>

Le Conseil économique et social n'a pas adopté.

Ont voté pour : 45

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veyset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Braun-Hemmet, MM. Camoin, Cannac, Dechartre, de La Loyère, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Roussin.

Groupe des professions libérales - M. Salustro.

Ont voté contre : 125

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Bros, Bué, Compiègne, Ducroquet, Mme Gros, MM. Guyau, Hervieu, Le Fur, Marteau, Raoult, Rigaud, Rousseau, Schaeffer, Stéfani, Szydlowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - MM. Delmas, Kneuss, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

¹ La motion préjudiciable était ainsi rédigée :

« Dans le but de rechercher un plus large consensus, le projet d'avis présenté par M. René Teulade, au nom de la section des affaires sociales sur l'avenir des systèmes de retraite ne peut être débattu et voté aujourd'hui.

Il est souhaitable de saisir pour avis, dans les 15 jours, les sections des finances et de la Conjoncture, la section des affaires sociales pouvant ensuite apporter, éventuellement, les aménagements qu'elle jugerait utiles. »

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Paulet, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, M. Forette, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mallet, Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe de l'outre-mer - M. Fabien.

Groupe de l'UNSA - MM. Andreau, Barbarant, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mme Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dondoux, Duhartcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Anne-Catherine Franck, Garcia, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperrg, M. Motroni, Mme Pailler, M. Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiéviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert.

Se sont abstenus : 10

Groupe des personnalités qualifiées - M. Mékachera.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit, M. de Viguerie.

SCRUTIN N° 1

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombr e de votants.....</i>	<i>201</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>100</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>62</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>39</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 100

Groupe de l'agriculture - MM. Girardi, Le Fur, Szydlowski.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Séassari, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - M. Bailleul, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayer, Jayez, Lesueur, Mallet, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Jacques Picard, Verdier.

Groupe de l'outre-mer - M. Fabien.

Groupe de l'UNSA - MM. Andreau, Barbarant, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mme Brunet-Léchenault, MM. Debout, Duhamel, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Anne-Catherine Franck, Garcia, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeberg, M. Motroni, Mme Pailler, MM. Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiéviorka.

Ont voté contre : 62

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Bros, Bué, Ducroquet, Hervieu, Rigaud, Rousseau, Schaeffer, Stéfani.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépan, Veyset.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Braun-Hemmet, MM. Camoin, Cannac, Dechartre, Mme Guilhem, MM. de La Loyère, Mékachera, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Roussin.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 39

Groupe de l'agriculture - MM. Jean-Pierre Boisson, Compiègne, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Raoult, Salmon, Thévenot.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweegehe.

Groupe de la coopération - MM. Ducrotté, Marquet.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Baily, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Dondoux.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Le défi des retraites doit être abordé avec pragmatisme et volontarisme.

- ◆ Tout citoyen a droit à une retraite décence.

Le régime agricole qui fût parmi les derniers à être mis en place en 1952, souffre toujours d'une organisation inachevée. Les pensions versées y sont particulièrement faibles et les non-salariés ne bénéficient toujours pas de complémentaire obligatoire, à l'inverse de tous les autres régimes d'assurance vieillesse. Cela n'est plus acceptable. La profession a certes pu convaincre le gouvernement d'adopter un plan pluriannuel de revalorisation des plus petites retraites. Ces mesures constituent une avancée que nous saluons. Mais elles restent encore insuffisantes pour un agriculteur ayant cotisé toute sa vie. C'est pourquoi l'adoption d'un régime obligatoire de retraite complémentaire par répartition géré par la MSA est absolument indispensable pour relever les retraites des exploitants agricoles à un niveau décent.

Il est par ailleurs diverses dispositions à prendre pour mieux tenir compte de certaines situations atypiques qui faussent encore le calcul de la retraite, comme la validation du service militaire, de l'activité effectivement exercée, de la pluriactivité.

- ◆ Nous devons être pleinement conscients de l'ampleur du défi posé par l'évolution de la démographie. Le vieillissement de la population constitue l'une des principales mutations auxquelles notre société est confrontée. Les conséquences de ce choc démographique sur notre protection sociale ne doivent pas être sous-estimées. Avec 2,5 retraités pour 1 actif en agriculture, le régime agricole doit ainsi faire face à un lourd déséquilibre démographique. C'est pourquoi il devra pour fonctionner s'appuyer pleinement sur la solidarité nationale et sur l'Etat.

Rien ne nous garantit de bénéficier dans l'avenir d'une croissance suffisamment forte et continue pour mettre nos retraites à l'abri, sans procéder à des réformes majeures, sauf à priver les retraités des bénéfices de la croissance. Il serait illusoire d'affirmer qu'il est possible de maintenir les mêmes prestations, sans s'interroger à nouveau sur l'effort qui serait alors demandé aux actifs. La réflexion doit s'orienter sur plusieurs pistes, comme l'allongement de la durée de cotisation, la mise en place d'une retraite progressive... Notre système de retraite par répartition, dans la forme où nous l'avons mis en place à la Libération, se révèle un socle historique et consensuel de notre solidarité nationale. Il est de notre devoir de le préserver. La profession agricole compte ainsi participer activement à la création du Centre de vigilance et de garantie des retraites préconisée par le projet d'avis.

Chacun doit bien avoir conscience que l'on ne peut distribuer avant d'avoir produit et que l'on ne réforme pas à crédit.

Groupe de l'artisanat

Réfutant la polémique, laissant supposer que cet avis se base essentiellement sur une perspective de croissance continue à 3,5 %, alors qu'il ouvre d'autres voies, le groupe de l'artisanat a voté ce texte équilibré, même s'il ne correspond plus à ce qu'il aurait souhaité du fait qu'il aborde frileusement le problème des régimes particuliers et n'indique plus la marche à suivre pour traiter de la durée des cotisations, du niveau de leur montant qui doivent être, à terme, égaux pour tous : salariés du privé, fonctionnaires, travailleurs indépendants.

Attaché à la réaffirmation des principes fondamentaux de la répartition et devant les évolutions démographiques et la validité de plus en plus contestable du classement des catégories sociales concernées par les régimes particuliers, il estime urgent d'entamer dès à présent les adaptations nécessaires, sans attendre le choc démographique de 2006 ou les bienfaits de la croissance soutenue.

Partisan d'une meilleure articulation des temps de vie, il partage les propositions de prise en compte de la pénibilité du travail, d'entrée précoce dans la vie active, de validation des périodes de formation. Sur ce point d'ailleurs, il tient à rappeler que la réforme engagée pour les apprentis est le résultat de nombreuses interventions du secteur pour obtenir la même période de validation que les travailleurs à mi temps (1 an contre deux trimestres actuellement).

Soucieux de privilégier aussi la cessation progressive d'activité, il est favorable à l'idée de « suppression du verrou du temps plein », de neutralité actuarielle pour ceux qui sont entrés très tôt sur le marché du travail et de redéploiement des politiques publiques. Par contre, il attire l'attention sur le fait que la suppression même progressive des aides publiques à la cessation définitive d'activité justifiées pour les grandes entreprises, serait une erreur pour le secteur artisanal. C'est pourquoi, d'ailleurs l'Union professionnelle artisanale a engagé, avec les régimes d'assurance vieillesse des artisans et commerçants, une réflexion sur la mise en œuvre effective d'un dispositif facilitant la transmission-reprise, afin de préserver l'emploi, et développer le tissu économique du secteur des métiers.

Concernant la garantie du juste remplacement du salaire par la retraite, au delà de la prise en compte de la durée de carrière indépendamment de la condition d'âge, la revalorisation périodique des pensions suivant les fruits de la croissance, il apprécie l'introduction de sa demande de mode de calcul des 25 meilleures années pour les artisans ayant eu une activité mixte de salarié et travailleurs indépendants en prenant en compte l'ensemble de la vie professionnelle, tous régimes confondus, avec, bien sûr, le contrôle financier des responsables des régimes.

Concernant les marges de financements complémentaires, il tient à préciser qu'il ne peut, en aucun cas, tolérer d'augmentation des taux actuels de cotisation vieillesse. Le fait que la protection sociale repose encore trop sur la seule main d'œuvre, renchérit le coût du travail relativement à celui du capital, ce qui défavorise les entreprises de main d'œuvre par rapport aux activités capitalistiques et incite à la substitution capital/travail. C'est pourquoi,

l'Artisanat insiste sur l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales à la charge des entreprises et sur la généralisation de la baisse du coût du travail pour les entreprises de main d'œuvre au delà de la réduction du temps de travail, mesures indispensables à l'emploi et à la pérennité des régimes sociaux.

Sur la mise à plat indispensable des régimes portant sur le nombre de cotisants, de bénéficiaires, la nature des prestations et leurs capacités financières, il apprécie que l'avis lève la polémique sur les revenus d'activité, en introduisant une vision patrimoniale plus près des évolutions et réalités économiques et fasse appel à un centre national de vigilance comme garant d'une expertise neutre et incontestable permettant d'éclairer les choix au fur et à mesure des évolutions économiques et sociales.

Sur la coexistence de plusieurs mécanismes de retraite, il n'est pas opposé, dans son principe, à un système par capitalisation, dans la mesure où celui-ci est complémentaire, mis en œuvre dans le cadre d'accords collectifs de travail, géré paritairement par branches professionnelles et à condition de prévoir un mécanisme de financement spécifique pour les petites entreprises ainsi qu'une participation de leurs représentants dans les organismes qui en assureraient la gestion.

Groupe de la CFDT

Le vieillissement de la population est un des phénomènes majeurs qui va bouleverser la société dans tous ses aspects. La place et le rôle des retraités dans la cité s'en trouvent, d'ores et déjà, fortement modifiés. Les retraités d'aujourd'hui et ceux de demain jouiront d'une meilleure santé et ont une espérance de vie à la retraite qui a quadruplé depuis les années cinquante. Cet allongement de la durée des pensions, couplé avec l'arrivée prochaine à l'âge de la retraite des générations du baby-boom et une meilleure prise en charge de la dépendance, ont des conséquences importantes en termes macroéconomiques. Les besoins de financement qui en découlent sont considérables.

Cette analyse, qui est d'ailleurs largement développée dans la première partie de l'avis, appelle une réforme urgente, globale, progressive et concertée de tous nos systèmes de retraite qui sous-tend un véritable choix de transformation de la société. Selon les choix opérés, elle sera davantage soudée par des comportements plus solidaires et équitables, ou au contraire, un peu plus fragmentée par le jeu d'intérêts personnels ou corporatistes et résignée aux situations individuelles les plus inégalitaires.

Le groupe de la CFDT partage l'idée émise par l'avis d'une nécessaire réforme qui conforte la répartition. Des mesures porteuses de sens doivent être prises pour renouveler le contrat entre les générations, redonner de la confiance et pérenniser la répartition. L'avis préconise un certain nombre d'orientations qui correspondent, au moins partiellement, à une partie des propositions de la CFDT :

- l'objectif de garantir un bon niveau de retraite pour tous, supposant, pour les retraites du régime général, la révision de l'indexation des salaires portés au compte, et que les pensions déjà liquidées ne soient plus seulement indexées sur les prix... ;

- le principe d'une alimentation conséquente du fonds de réserve et de sa gestion partagée avec les partenaires sociaux, mais en restant vague sur comment y parvenir ;
- la demande d'ouverture des droits nouveaux pour la retraite permettant davantage de choix individuels en évoquant la notion de durée de carrière ;
- la création d'un lieu d'observation et de pilotage de la réforme des régimes de retraite s'articulant avec une négociation entre les partenaires sociaux.

Le groupe de la CFDT prend également en considération l'affirmation selon laquelle, au nom du principe d'égalité au sein d'une même génération, il ne faut pas laisser se creuser l'écart entre les régimes mais au contraire tendre à leur rapprochement.

Cependant il ne peut se satisfaire des orientations proposées qui restent imprécises quant à un rapprochement des efforts contributifs entre les différents régimes et renvoie à plus tard le nécessaire débat sur les régimes spéciaux et des fonctions publiques, notamment sur la durée de cotisation. Il n'est pas possible d'ignorer que dans la fonction publique d'Etat, 45 % des fonctionnaires prendraient leur retraite d'ici 2012. Ces départs massifs (807 000 personnes), posent la question du recrutement d'un tel volume de personnel. Le poids des retraites sur la masse salariale pose celle de ses conséquences sur le nombre d'agents et la qualité du statut des fonctionnaires.

Le groupe CFDT ne peut pas non plus valider l'hypothèse économique privilégiée sur laquelle s'appuie l'avis pour faire face aux besoins de financement. En effet, ni la croissance imprévisible sur une longue durée, ni l'amélioration de la situation de l'emploi qu'il faut encore largement conforter pour parvenir au plein emploi, ni le relèvement souhaitable bien qu'hypothétique du taux de fécondité, ni l'augmentation significative des flux migratoires ne sauraient à eux seuls permettre d'assurer ces besoins ni de garantir dans le temps un revenu de remplacement moyen correct pour les retraites d'aujourd'hui ou de demain. Cette garantie, critère déterminant du contrat intergénérationnel, nécessite que soient rapidement connus les axes d'une réforme d'ampleur qui réponde aux impératifs de :

- justice sociale en luttant contre les inégalités à l'intérieur ou entre les régimes ;
- solidarité entre les générations ce qui suppose que les jeunes générations, fortement touchées par la crise de l'emploi, ne soient pas les seules à porter le poids de l'effort ;
- responsabilité, en ne renvoyant pas à plus tard le nécessaire débat sur les choix à opérer.

Bien que le groupe de la CFDT considère cet avis comme un rapport d'étape affichant des intentions que la CFDT partage, il constate qu'il ne répond que trop partiellement à ces impératifs et à ce qu'il conviendrait de négocier et de mettre en œuvre dès maintenant. Il n'éclaire pas suffisamment le gouvernement sur les mesures qui lui permettraient d'intégrer la réalité de la situation de tous les régimes et d'engager une réforme des retraites et pensions à

la hauteur des besoins de financement. En l'absence de propositions suffisantes à la hauteur des enjeux réels, le groupe de la CFDT s'est abstenu.

Groupe de la CFE-CGC

Pour la CFE-CGC, la retraite fait partie des valeurs fondamentales de notre société. Si des réformes doivent intervenir, elles doivent se faire dans la concertation et en faisant oeuvre de pédagogie.

Il était indispensable à cet égard que le rapport conforte le choix de pérennisation du système de retraite par répartition et inscrive les évolutions potentielles dans la durée.

Son premier mérite est d'avoir bien expliqué en quoi la retraite est avant tout un problème économique. Selon l'évolution de la croissance économique, les équilibres financiers des différents régimes de retraite seront radicalement différents. De même, selon le taux d'activité de la population active proche du plein emploi ou au contraire orienté vers un chômage massif, les effets ne seront pas les mêmes. L'allongement de la durée d'assurance n'a pas de sens si on n'enraye pas l'exclusion de plus en plus précoce des salariés du marché du travail.

Notre organisation syndicale retrouve dans ce rapport l'essentiel des propositions qu'elle développe depuis des années, à savoir :

- **Une meilleure articulation des cycles de vie pour permettre une retraite à la carte**

La CFE-CGC propose de laisser le choix au salarié de sa date de départ à la retraite en développant des formules cohérentes de cumul emploi/retraite et donc de retraite progressive évolutive.

Dans cette optique, la suppression progressive des aides publiques pour les préretraites ne peut que nous satisfaire car elle doit conduire à enrayer l'exclusion de plus en plus précoce des salariés du marché du travail.

- **La neutralité actuarielle en cas de départ anticipé choisi ou retardé par les intéressés**

Il est important de permettre un choix qui tienne compte de la durée de service des retraites au moment du départ.

- **La nécessité d'une meilleure prise en compte des divers temps de la vie**

Depuis longtemps la CFE-CGC réclame que les années d'études supérieures ou d'autres périodes de congé puissent être rachetées aux années précédentes.

- **La garantie d'un juste remplacement du salaire par la retraite**

Il est indispensable d'enrayer la baisse du taux de remplacement pour le régime général des salariés. Les salaires servant de base de calcul aux pensions doivent être revalorisés comme le plafond de la sécurité sociale et le calcul des droits doit être effectué sur la durée réelle d'activité.

- **Le souci que pour l'ensemble des régimes de retraites soit consenti le même effort contributif**

- **La recherche de marges de financements**

La base de cotisation doit évoluer comme le PIB et non seulement suivre l'accroissement des salaires. Cela nécessite une modification de l'assiette patronale qui serait assise sur la consommation.

En ce qui concerne le fonds de réserve, sa gestion devra être assurée par les partenaires sociaux dont les placements s'inscriraient dans le cadre d'une démarche éthique.

- **La création d'un centre national de vigilance et de garantie des retraites**

Cette structure devra pour nous accompagner et coordonner les dispositions à prendre par les différents régimes et pour mieux appréhender les phénomènes de compensation.

Ces derniers temps, l'avenir de nos systèmes de retraite a donné lieu à beaucoup d'études. Cet avis est d'une autre nature. Il est l'expression de la société civile de notre pays. Il montre que la gestion de l'avenir des systèmes de retraites n'a en effet rien de dramatique ni d'inextricable.

Après les rapports Charpin et Taddei, celles et ceux qui ont la charge de faire évoluer la législation et la réglementation disposent de tous les éléments pour qu'une synthèse intelligente et réfléchie conduise à une approche plus consensuelle de l'évolution des retraites. Evolution qui doit suivre et non précéder l'évolution du cycle de vie.

Le groupe CFE-CGC a voté cet avis.

Groupe de la CFTC

Le financement de la retraite ne peut résulter que de la richesse produite par le travail. La croissance est donc une clé essentielle du problème des retraites.

Les réponses ne peuvent résulter d'une simple analyse financière. Elles doivent aussi comporter des initiatives, des actions politiques et pédagogiques susceptibles de faire évoluer les mentalités et les comportements des citoyens.

La CFTC fait le choix de la solidarité gérée paritairement. Le principe de la répartition ne saurait être remis en cause, c'est le seul dispositif qui garantisse les solidarités inter et intra-générationnelles.

La CFTC estime que les salariés, dûment informés, notamment sur le niveau actuariel de leurs droits, doivent pouvoir accéder à la retraite à la date de leur choix tout en conservant, le cas échéant, une activité partielle qui permettrait d'ajuster le niveau de leur retraite par une nouvelle liquidation. Assouplir les conditions du passage progressif de l'activité professionnelle à la retraite permet une plus grande liberté de choix de « retraite à la carte ». La CFTC préconise de faciliter la cessation anticipée d'activité pour les personnes ayant exercé tout ou partie de leur carrière dans des professions pénibles ou dangereuses clairement définies, ou justifiant une carrière cotisée de longue durée.

La CFTC approuve la proposition visant à promouvoir une intégration véritable, plus rapide et plus grande, dans la vie économique et sociale de jeunes

cantonnés dans des emplois précaires, atypiques ou aidés et peu rémunérés. Cette mesure aurait des répercussions favorables sur l'emploi, la consommation, la situation économique des ménages et, à terme, sur la démographie. Doublée de l'engagement prioritaire d'une politique familiale dynamique et volontariste qui permettrait d'assurer le renouvellement des générations, cette mesure contribuerait au soutien de l'économie, à la cohésion sociale, à la restauration de la confiance et, à plus long terme, à une meilleure garantie de l'avenir des retraites. Le calcul des droits à la retraite doit prendre en compte toutes les formes d'activité qui contribuent à la vie économique et au progrès de la société.

Les régimes statutaires et spéciaux font partie intégrante des statuts professionnels dont l'équilibre ne saurait être rompu. N'appliquer le principe de tangibilité qu'aux seuls ressortissants des régimes du secteur privé serait de nature à porter gravement atteinte à la cohésion sociale du pays. Des adaptations et une harmonisation de ces régimes peuvent donc être négociées dans le respect des spécificités fondamentales de chaque régime. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller au respect de ce principe d'égalité devant la retraite.

La proposition de rapprocher les efforts contributifs des ressortissants des différents régimes et les taux de remplacement des retraites va dans le sens d'une plus grande équité.

L'incertitude des prévisions à long terme justifie une réforme souple, progressive et adaptable au fil des années. La CFTC soutient la proposition d'un centre national de vigilance et de garantie des retraites pour une expertise exhaustive, objective et impartiale et pour une mission d'alerte et de propositions concertées.

La CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

En s'emparant elle-même d'un dossier aussi brûlant et controversé que celui de l'avenir des systèmes de retraite, notre assemblée prenait une initiative audacieuse autant que périlleuse. Cette auto-saisine comportait en effet bien des risques : celui de verser dans les platiitudes du consensus le plus mou, celui de se fondre dans le moule étiqueté de la pensée unique, celui même, dans la confusion des points de vue et des intérêts, de ne jamais voir le jour .

Or, non seulement les travaux ont été menés à terme, bien qu'en section l'échange fut souvent vif et serré, mais ils ont aussi été menés à bien. Cet avis, par sa démarche et son contenu, permet indéniablement de replacer le Conseil économique et social comme un des pôles majeurs du débat public sur les grandes questions économiques et sociales.

Car c'est bien de cela au fond qu'il s'agit. Le propos n'a pas été de livrer, clé en mains, un énième plan de réforme des retraites, dont les statistiques plus sombres les unes que les autres et les prévisions à dessein les plus alarmistes seraient venues opportunément justifier les mesures les plus régressives, pour ne pas dire les plus rétrogrades... Il est d'éclairer l'opinion et les pouvoirs publics sur le diagnostic que l'on peut raisonnablement faire de la situation et de l'évolution de nos systèmes de retraite et, à partir d'un choix clair et sans

équivoque en faveur des systèmes par répartition, sur les pistes de solutions négociées qui pourraient être privilégiées.

Déjà des voix s'élèvent, quelques unes ici, d'autres là, pour crier à l'hérésie, dénigrer, railler même. Tant mieux. La qualité de cet avis se mesurera aussi à l'aune du dépit qui les inspire. Au surplus la réflexion qu'il offre n'est pas le fruit annoncé d'une commande faite auprès d'un expert patenté tout acquis à une cause entendue ; elle est riche du débat, de la confrontation des idées, des attentes et des expériences entre des organisations, des associations, des personnalités, dont on ne manque jamais de rappeler qu'elles représentent les forces vives de la Nation.

L'avis permet de situer ce territoire où peuvent se conjuguer, sans s'exclure, le nécessaire et le souhaitable, le souhaitable et le possible.

Le problème des retraites et de leur avenir est un problème dont les enjeux sociaux, économiques, culturels sont considérables. Le choix fait il y a cinquante ans d'un système solidaire fondé sur la répartition et consubstantiel au contrat salarial n'est pas pour nous négociable, car c'est ce choix qui a permis, dans la dignité, au plus grand nombre d'accéder à une retraite décence, même s'il y a encore sur ce point beaucoup à faire.

Fondamentalement, la retraite participe de la logique du travail. C'est sur cette base, la rémunération socialisée du travail et la création de richesses, et sur elle seule que peut et doit reposer le contrat intergénérationnel, les mécanismes de répartition et de solidarité qui lui sont associés. Dès lors, il est clair que, quelles que soient les évolutions démographiques, dont nous ne négligeons pas l'impact, ce sont l'emploi, la croissance, la répartition des richesses, c'est-à-dire en fin de compte la nature des politiques économiques et sociales, qui détermineront la capacité de nos systèmes de retraites à tenir les engagements de ce contrat de solidarité entre les générations.

Parce que l'enjeu fondamental est celui des moyens à mettre en oeuvre pour créer les conditions du retour au plein emploi et d'une croissance plus forte, l'avenir de nos systèmes de retraite amène inévitablement et de manière cruciale à s'interroger sur les logiques qui doivent guider les politiques économiques et sociales et les stratégies des entreprises.

L'avis insiste sur l'importance d'une telle approche. Il fait le choix explicite et résolu d'inscrire sa réflexion dans le cadre de la pérennité et de l'intégrité des systèmes par répartition, lorsqu'il affirme par exemple que « la remise en cause du système par répartition, expression du contrat intergénérationnel, est totalement exclue par le Conseil économique et social ». Il ne se contente pas de souligner le rôle clé de la croissance, mais insiste à juste titre sur l'enjeu de son contenu en emploi ; il considère le partage de ses fruits, la réduction des temps de travail, les politiques salariales comme des éléments importants qui doivent entrer en ligne de compte dans toute réflexion sur l'avenir des retraites. Notant les inflexions intervenues à cet égard depuis 1997, il s'inscrit délibérément et lucidement dans une perspective d'amélioration durable de la situation économique et de plein emploi.

S'agissant de la question démographique, l'avis adopte une démarche sobre et mesurée. Sans en nier l'impact, il se refuse à reprendre à son compte le

scénario cauchemardesque d'une France peuplée de retraités nantis engloutissant pour leur entretien les richesses produites par une poignée d'actifs écrasés de prélèvements. Il en mesure au contraire les limites et les incertitudes et, s'il ne néglige pas la nécessité d'accroître la population active potentielle par une politique familiale active et le recours à l'immigration, il fait opportunément de l'augmentation de la population active occupée la variable décisive pour l'avenir de nos systèmes de retraite.

Les propositions elles-mêmes tendent à privilégier la consolidation des régimes par répartition et certaines d'entre elles du fait de leur caractère innovant méritent sans aucun doute l'attention. Il en va ainsi des préretraites progressives choisies et de la nécessité d'enrayer l'exclusion de plus en plus précoce des salariés du marché du travail, de la validation des périodes de formation et d'insertion, de la possibilité d'ouvrir le droit à la retraite au taux plein dès lors que la condition de durée requise est remplie ainsi que de la création d'un centre national de vigilance et de garantie des retraites chargé d'assurer une veille des évolutions économiques, sociales ou démographiques et de proposer, au vu de ces évolutions, les adaptations nécessaires.

Il en va de même en ce qui concerne l'indexation des salaires portés au compte sur l'évolution des salaires et la participation des retraités aux fruits de la croissance ou encore le rejet explicite de la capitalisation comme solution aux problèmes à venir des retraites. Nous considérons que : « Le recours à des fonds de pension privés ne sauraient en aucun cas constituer une solution acceptable ». Il ajoute plus loin qu'elle n'est pas pertinente.

Mais sans doute aussi faut-il admettre qu'un avis du Conseil économique et social sur un tel sujet, aussi sensible et controversé, ne peut résulter que d'un compromis difficile entre des exigences aussi diverses que, parfois, divergentes. Là où la CGT aurait à juste titre exprimé une position ferme et catégorique, l'avis hésite, transige, parfois esquive. C'est notamment vrai en ce qui concerne le financement par la solidarité des avantages dits non-contributifs et l'abondement du fonds de réserve qui n'est pas dénué d'ambiguïté, même si le recours aux privatisations n'est plus mentionné. C'est également vrai en ce qui concerne la revalorisation des retraites : si l'avis préconise d'aller au-delà de hausse des prix, il ne va pas jusqu'à proposer, comme cela doit être le cas, de caler l'évolution des retraites sur celle des salaires.

De même, tout en rejetant formellement les fonds de pension, l'avis envisage néanmoins les conditions dans lesquelles devrait être géré un système de capitalisation dans l'hypothèse où un tel système devrait être mis en place. Le point sans doute le plus contestable de l'avis concerne la question de l'opportunité d'un allongement de la durée de contribution : d'un côté il considère très justement qu'une telle mesure ne constitue pas aujourd'hui, une réponse pertinente à la question de l'avenir des systèmes de retraite en contraignant les actifs à contribuer plus longtemps dans un contexte de chômage élevé ; de l'autre côté, il n'en écarte pas la possibilité dans l'hypothèse d'un essoufflement de la croissance et ce au risque de se contredire puisque, quelques lignes plus loin, il affirme qu'« un allongement de la durée d'assurance est à exclure catégoriquement dans une situation dégradée du marché de l'emploi ». Cela montre qu'à tout le moins l'allongement de la durée de cotisation ne saurait

être la recette miracle, contrairement à ce qui est appliqué au secteur privé depuis 1993 et qui reste, en dépit du bon sens même le credo du MEDEF.

Ainsi, quelles que soient ces nuances ou même ces critiques, nous retiendrons de cet avis qu'il met en perspective la pérennité et la consolidation de nos systèmes de retraite par répartition comme il les met au compte de ce possible, dont Charles Beaudelaire dit qu'il est une des provinces du vrai.

C'est pourquoi le groupe CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Evoquer les problèmes de l'équilibre des comptes de la protection sociale comme certains le font quelquefois et tout particulièrement des régimes de retraite, sans évoquer la place que l'on entend donner aux retraités dans notre société nous semble biaiser le débat. Le retraité est un agent économique majeur et un consommateur de biens courants.

La bosse démographique est bien réelle et envisagée à partir de 2006, elle peut et doit être amortie par quelques mesures现实的 et responsables, déjà arrêtées pour certaines, et à définir pour d'autres, sans pour cela remettre en cause cinquante années de progrès social.

Il convient de tout mettre en œuvre afin de préserver et de sauvegarder les régimes de retraites par répartition, solidaires et égalitaires, adoptés en 1945 pour combler les échecs de la capitalisation que d'aucuns voudraient aujourd'hui restaurer. Le système par répartition est, pourtant, le seul à exprimer la solidarité intergénérationnelle et y renoncer romprait le contrat de solidarité entre les actifs et les retraités.

De même, quelle solidarité pourrait s'exercer entre les salariés ? Les avantages fiscaux ne pourraient avantagez que ceux qui paient l'impôt et qui, au demeurant, seraient en mesure d'épargner de manière conséquente en vue de la retraite. Il n'est ni responsable ni réaliste de proposer aux générations sacrifiées des « années frics » de jouer l'avenir de leur retraite au loto. Le fonds de réserve pour les retraites doit être massivement abondé, ses placements sécurisés et, en aucun cas, servir à alimenter la spéculation boursière. Il doit, également, être envisagé uniquement comme un outil permettant de lisser le pic démographique. Mais ces ressources n'étant pas d'origine salariale, aujourd'hui, rien ne justifierait que les partenaires sociaux en assument la responsabilité de gestion.

Par ailleurs, nous rejetons toute idée d'allongement de la durée de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le projet d'avis souligne, fort judicieusement, que notre pays, au sein de l'OCDE, apparaît comme atypique, moins d'un homme sur deux occupant un emploi salarié à 59 ans.

Quant à nous, si nous partageons la nécessaire exigence de départ anticipé avant 60 ans des salariés exposés aux conditions de travail les plus pénibles ou pour ceux entrés très jeunes dans la vie active, force est de constater que les systèmes de mise à l'écart des salariés, dits âgés, se développent de plus en plus. A cet égard, il est pour le moins curieux de voir préconiser un allongement massif de la durée de carrière par ceux-là même qui revendentiquent des plans FNE dans l'industrie et soutiennent de nouveaux systèmes de préretraite pour les plus de 56 ans.

Pour Force ouvrière, des assouplissements doivent être mis en œuvre afin de permettre à ceux qui le souhaitent de prendre leur retraite effective selon leur choix. Il ne s'agirait pas, pour autant, d'aller vers des droits à retraite totalement individualisés, donc choisis, susceptibles de remettre en cause la notion même de solidarité intergénérationnelle. D'une manière générale, rappelons que Force ouvrière continue de revendiquer le retour aux 37 annuités et demi.

Par ailleurs, un retour rapide à l'indexation sur les salaires doit être opéré. En effet, la réforme des retraites, initiée en 1993, a provoqué, entre autres, un décrochage des pensions par rapport aux salaires en minorant toujours plus le taux de remplacement. La retraite par répartition risque de s'en trouver d'autant déconsidérée.

Sur un autre plan, nous relevons la quasi totale opacité de la compensation voire de la surcompensation démographique qui devrait être mise à plat, en incluant le réexamen des contributions et prestations de l'ensemble des ressortissants des régimes.

Par ailleurs, nous partageons le pari de la croissance et de la solidarité inscrit dans le projet d'avis. Mais la question n'est pas de savoir si l'on peut financer les retraites, elle est de savoir si l'on veut modifier les politiques économiques pour retrouver et accélérer le rythme de la croissance.

Fondamentalement, la question des retraites relève donc d'un choix politique volontariste. Considérer le vieillissement de la population comme un handicap, au motif que les retraités ne sont pas productifs, est un raisonnement inacceptable.

Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupes de la coopération, de la mutualité et des associations

Concernant un sujet aussi important et délicat que l'avenir des systèmes de retraites, dont la réforme constitue un enjeu considérable pour l'ensemble de la société française, les trois groupes représentant l'économie sociale - la coopération, la mutualité et les associations - ont souhaité s'exprimer d'une seule voix. Ils se félicitent de l'initiative prise par notre assemblée de s'auto-saisir sur cette question. Cet avis la présente dans ses dimensions humaines et non purement économiques dans le cadre d'une conception de la société où les retraités sur le plan économique et social ont pleinement leur place, ce qui concerne au premier chef toutes les structures de l'économie sociale.

Les groupes de la coopération, de la mutualité et des associations expriment leur accord avec les grandes orientations dégagées par le projet d'avis :

- attachement au système de répartition, qui reste la meilleure réponse possible pour garantir un revenu décent à tous ceux qui prennent leur retraite, et à la solidarité intergénérationnelle ;
- rôle clé de la croissance et du plein emploi ;
- meilleure articulation des différents temps de la vie : nos groupes sont ainsi très sensibles à la proposition que soit ouvert dans la société

française un large débat sur les nouveaux rapports à définir entre formation, emploi et croissance ;

- rapprochement progressif entre le régime général et les régimes spéciaux ;
- utilisation du fonds de réserve, alimenté par la collectivité en fonction de la croissance, pour passer le cap démographique après 2006.

Nos trois groupes de l'économie sociale tiennent également à souligner l'importance qu'ils attachent à la baisse des coûts des charges de retraite en fin de carrière, afin d'éviter que les entreprises ne se séparent de leurs collaborateurs les plus âgés (cessations progressives d'activités fondées sur le libre choix des salariés).

Cependant, même si la croissance constitue un enjeu décisif, on ne pourra faire l'économie de réformes de structures et de la recherche de moyens financiers supplémentaires. Si nos trois groupes considèrent que le financement par répartition doit demeurer le pilier de notre système de retraite, ils ne s'opposent pas à l'exercice de la liberté individuelle du complément de financement par capitalisation. Notamment, le groupe de la coopération tient à souligner l'importance que représente pour lui l'épargne salariale.

Nos groupes approuvent la création d'un Centre national de vigilance et suggèrent de coordonner davantage les structures existantes, qui pourraient remplir cette fonction. Pour l'économie sociale, l'avenir des systèmes de retraite doit être appréhendé au regard des valeurs de solidarité et de concertation auxquelles nous sommes attachés. Il est pour nous essentiel que les réformes évoquées et qui sont indispensables soient engagées dans le cadre d'un dialogue social renforcé.

Groupe des entreprises privées

La mission du Conseil économique et social est d'éclairer l'opinion sur les mutations en cours et les adaptations qu'elles appellent. Sur le dossier des retraites, nous engageons notre responsabilité collective vis-à-vis des générations futures. A cet égard, le présent avis n'est en rien à la hauteur de l'enjeu.

Première faille : l'hypothèse irréaliste d'une très forte croissance qui réglerait tout. D'où les propositions, dans l'avis, de simples ajustements et non des réformes structurelles qu'impose la pérennité de nos systèmes de retraite.

Deuxième faille : la non prise en compte du fait démographique. L'espérance de vie continue de s'allonger d'un trimestre par an. Cette réalité, bien soulignée dans le rapport Charpin, impose là encore des réformes structurelles de fond, sauf à alourdir les cotisations et baisser les prestations.

Troisième faille : l'absence de réforme des régimes spéciaux. Leur coût est déjà deux fois plus lourd que ceux des régimes du secteur privé. La réforme dans le secteur public s'impose donc, au nom de l'équité comme de l'efficacité.

Quatrième faille : la proposition d'améliorer les retraites du secteur privé, sans un mot sur son coût et sur les conditions de son financement

Cinquième faille : l'absence de lien entre le choix de l'âge de la retraite et l'affirmation du principe de neutralité actuarielle. Ce dernier n'a de sens que si l'on allonge la durée de cotisation pour une retraite à taux plein.

Sixième faille : la non prise en compte de la nécessité de l'épargne-retraite. Elle n'existe en France que dans la fonction publique (PREFON), autre aspect inacceptable de l'inégalité des salariés devant la retraite. S'agissant du fonds de réserve, celui-ci ne saurait être envisagé aussi longtemps que l'Etat restera structurellement déficitaire.

Septième faille : la création d'un centre de vigilance pour les retraites du secteur privé. Pourquoi un nouvel organisme à côté de ceux déjà existants et de l'attention permanente des partenaires sociaux, et qui substituerait une fois encore des rapports à la prise de décision et à l'action ?

Le présent avis nous paraît négatif, dangereux, et trompeur. Il remet en cause le travail de pédagogie mené depuis plus de 10 ans. Ce n'est pas en niant les problèmes qu'on les résout. Nous déplorons que l'assemblée ait refusé de renvoyer en section un projet qui esquive les questions essentielles. Soucieux de l'avenir des retraites, partie prenante dans le financement des régimes privés de retraite, désireux de sauvegarder la crédibilité du Conseil économique et social, le groupe des entreprises privées a voté contre l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques salue le remarquable travail du rapporteur et de la section des affaires sociales pour la recherche d'une solution partagée.

Il partage l'analyse sur le caractère essentiel des paramètres de la croissance durable, de la nature de l'indexation, de la durée de cotisation, du volume de la population active, de la spécificité, de la diversité des régimes spéciaux, de la non remise en cause du système par répartition, de la suppression des incitations financières à la cessation anticipée et définitive d'activité, de l'assouplissement des règles du cumul emploi-retraites, de l'abondement du fond de réserve, de la nécessité d'évolutions et d'adaptations progressives et concertées.

Mais ce projet d'avis nous apparaît incomplet et déséquilibré. Privilégiant un seul jeu d'hypothèses particulièrement optimistes sur le long terme, qu'il s'agisse de la croissance durable, du taux de chômage ou de l'évolution démographique, il n'approfondit pas d'autres scénarios de croissance et d'évolution démographique susceptibles de survenir, ni ne chiffre les mesures précises qui pourraient alors s'avérer nécessaires pour assurer l'équilibre du financement des retraites des Français, selon un indispensable principe de précaution dans ce type d'étude.

Il est très difficile d'amender le texte et le groupe s'estime dans l'incapacité de porter un jugement complet et équilibré sur ce dossier.

C'est pourquoi, malgré la richesse des débats qui ont contribué à sa préparation, le groupe des entreprises publiques s'abstiendra.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Taddei : « Notre assemblée a fait preuve d'audace et perspicacité en se saisissant du dossier des retraites qui, s'il ne nécessite pas de mesures drastiques, justifie que soient élaborées des réformes d'ici à 2005, date à partir de laquelle les évolutions démographiques, prévisibles sans contestation, pourraient engendrer de graves ruptures.

Je noterai, au préalable, que certains experts ont condamné le caractère optimiste du rapport, ceux-là mêmes qui par le passé, avaient annoncé notamment une croissance de 6 % au début des années soixante-dix ou qui croient pouvoir quantifier les grands équilibres ou le taux de croissance d'ici 2040. Or, l'économiste que je suis, reconnaît son incapacité, comme celle de ses collègues, à formuler des prévisions au-delà de 2010. Et le rapport de M. Teulade fait de même.

Quoi qu'il en soit, pour se prémunir contre une mauvaise hypothèse (taux de croissance faible, augmentation du chômage), plutôt que d'établir un échéancier précis, régime par régime, et d'engager des décisions irréversibles immédiatement, ce rapport préconise notamment d'observer la réalité sur le terrain, au niveau des entreprises et des salariés afin de réfléchir dans un sens humaniste, à la durée de vie au travail et au préalable, à la question des préretraites. En effet, le problème de la seconde partie de carrière est indissociable de celui de la retraite, quelle que soit la conjoncture économique.

A ce titre, le gouvernement doit rapidement ouvrir les négociations avec les partenaires sociaux pour le redéploiement de l'ensemble des financements publics et privés des cessations définitives d'activité vers des cessations d'activité progressives et choisies. Cette négociation pourrait être achevée d'ici la fin de l'été.

Pour cet ensemble de raisons, je voterai favorablement le projet ».

M. Bonnet : « J'exprimerai ma satisfaction d'avoir collaboré à un projet qui, conciliant souci des hommes et choix de société, défend l'intergénérationnel et redonne l'espérance aux retraités, trop souvent perçus comme des nantis.

Si la démarche présentée par le projet s'appuie sur l'ardente obligation de la croissance, le texte propose des mesures accompagnatrices en cas de croissance moindre qui, pour les retraités, sont déjà appliquées avec l'indexation des retraites sur les prix plutôt que sur les salaires. En effet, on ne peut ignorer la dégradation du taux de remplacement, notamment au sein du régime général, régime qui regroupe le plus grand nombre de retraités et dont la traduction a été une baisse de 4 à 9 % du pouvoir d'achat entre 1983 et 1997. Il faudra aussi aborder le rapprochement des efforts contributifs des différents régimes sans remettre en cause le principe de compensation envers les régimes en difficulté.

Enfin, parce que le projet prône une mise en cohérence des différents temps de la vie, je souhaiterais qu'une réflexion s'engage sur le sens à donner à la vieillesse dans notre société actuelle, les retraités ayant aujourd'hui un projet de vie de trente ans.

Quoi qu'il en soit, j'apporte mon soutien à ce projet que je qualiferais de « projet d'espérance ».

Groupe des professions libérales

L'enjeu de la réforme est connu : comment assurer la pérennité de notre système de retraite par répartition face au choc démographique et aux évolutions socio-économiques que va connaître l'ensemble des régimes de retraite d'ici 2010 ?

Très attachées au principe de solidarité entre les générations, les professions libérales considèrent que la survie du système de répartition passe préalablement par la mise à plat de priviléges accordés à certains secteurs d'activités. Il est temps de conduire une réflexion approfondie sur l'organisation des régimes spéciaux.

En outre, à côté du système de répartition, il est indispensable de développer des formes de capitalisation collective ou individuelle pouvant apporter un complément de prévoyance. L'épargne des ménages, très importante en France, devrait pouvoir contribuer à financer pour partie les retraites de nos concitoyens, et pas seulement à financer les dettes de l'État par le recours aux placements obligataires.

C'est à ces conditions que nous assurerons l'avenir de nos retraites. Qu'il appartienne également à chacun des régimes de veiller à leur propre équilibre, pour se construire un avenir serein, au sein de l'ensemble des autres systèmes, les professions libérales en sont les premières convaincues. Elles sont parvenues, en dépit de leur diversité, à obtenir une gestion rigoureuse de leurs caisses aussi bien en ce qui concerne leurs régimes de base que leurs régimes complémentaires. Les régimes des professions libérales doivent s'adapter aux évolutions structurelles, technologiques et institutionnelles.

Nous remercions le rapporteur d'avoir appuyé la nécessité de procéder à une réappréciation de la valeur patrimoniale des cabinets, qui, jusque là étaient considérés comme le pilier des retraites, et qui sont aujourd'hui de moins en moins négociables.

En l'état, malgré l'esprit d'ouverture du rapporteur, le projet d'avis, dont l'optimisme pourrait être contredit par les évolutions socio-économiques, ne nous rassure pas de manière suffisante sur les financements nécessaires à la pérennité des systèmes de retraite.

Par conséquent, le groupe ne votera pas favorablement le projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

Le vote majoritairement favorable de la section des affaires sociales sur l'avant-projet d'avis présenté par M. René Teulade, a permis que ce texte soit soumis à l'examen de l'assemblée plénière, sans préjuger de la position définitive des groupes. Le groupe de l'UNAF s'est inscrit dans cette démarche. Il tient à présenter ses remerciements au rapporteur pour son travail, pour l'écoute et la disponibilité dont il a su faire preuve tout au long des débats de section.

Aujourd'hui, l'UNAF exprime ses plus extrêmes réserves sur l'avis, en regrettant que de nombreuses questions soient absentes du texte, telle la garantie de financement, forcément pénalisante pour les générations futures. Le groupe de

l'UNAF se bornera à développer trois points qui auraient mérité une étude plus approfondie :

1.- L'activité professionnelle comme seule base de fondement du système de retraite. L'avis indique que ce sont les actifs qui participent directement ou indirectement au financement des retraites d'aujourd'hui, ce système étant l'expression du contrat intergénérationnel qui ne saurait être remis en cause. Or, ne situer le contrat intergénérationnel que sur le financement des retraites par les actifs d'aujourd'hui revient, sous certains aspects, à nier ou à minimiser l'apport irremplaçable des familles. Le système de retraite doit tenir compte de l'effort d'investissement financier et en temps consenti par les familles pour l'éducation des enfants, afin qu'ils deviennent des actifs cotisants mais aussi des citoyens responsables. Ainsi, la politique familiale - et non pas nataliste - est bien au cœur du débat sur les retraites.

2.- Les évolutions démographiques sont, avec la croissance et l'emploi, un des facteurs essentiels permettant de trouver des solutions durables aux difficultés futures des systèmes de retraite. S'agissant de fécondité, le dernier rapport sur la situation démographique de la France ne laisse aucun doute sur l'avenir et note : « *Ainsi, la descendance finale devrait tomber en dessous de 2 enfants par femme dès la génération 1965, tandis que l'âge moyen à la maternité augmente de plus en plus vite. (...) La baisse des descendances finales après la génération 1960 est désormais certaine.* » Dans la mesure où est fait le choix de la croissance, et puisqu'il existe un lien entre croissance et démographie, même si celui-ci n'est pas le seul facteur d'évolution, le groupe de l'UNAF souhaite marquer quelque distance avec l'avis.

3.- Quant à l'harmonisation entre les régimes, la position du groupe sera l'expression d'un désaccord avec cette partie de l'avis qui traite de l'hypothèse d'une durée d'allongement de la période de contribution. La position défendue par l'UNAF est très claire : bien que les financements des régimes ne soient pas identiques, avant de procéder à un allongement de la durée de contribution pour le régime général et les régimes assimilés, tous les autres régimes spécifiques doivent être mis à parité. Cela aurait dû être dit.

Le choix a été fait de la croissance et de l'emploi comme fil conducteur de cet avis. Sauf à bloquer immédiatement toute discussion et à prendre l'a priori d'un vote négatif au seul motif que la croissance ne se décrète pas et qu'une hypothèse de 3,5 % de croissance sur quarante ans serait irréaliste, le groupe de l'UNAF a proposé un certain nombre d'évolutions au texte, qui ont été en partie intégrées.

Toutefois, la distance entre les positions de l'UNAF et certaines des orientations fondamentales de l'avis reste trop irréductible. Le groupe de l'UNAF a voté contre l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'avis sur « L'avenir des systèmes de retraite » affirme l'importance décisive de la croissance pour leur financement. Il confirme et conforte le système par répartition qui a été mis en place en 1945 et qui repose sur la solidarité entre les générations et entre les professions. Il tient compte des

réalités - notamment statutaires pour la fonction publique et les services publics - en proposant le maintien des régimes existants dans leur diversité et leurs spécificités, sous réserve d'un rapprochement des divers efforts contributifs. Il met en évidence la nécessité de mettre un terme à la dégradation du rendement des retraites des salariés, notamment par le retour à l'indexation des rémunérations portées au compte sur la base du salaire moyen, et en allant au-delà de la hausse des prix pour l'indexation des pensions servies. Pour l'UNSA, cette démarche doit être également engagée pour ce qui concerne les retraites complémentaires obligatoires.

La proposition centrale de l'avis réside dans la retraite progressive et choisie qui introduit de la souplesse dans le départ en retraite grâce à un cumul possible : emploi partiel/retraite partielle et à la possibilité d'opérer une nouvelle liquidation lors de la cessation totale de l'activité professionnelle. S'y ajoute, avec le respect d'un « butoir », le passage d'une logique d'âge à une logique de durée de carrière. Tout cela implique, comme l'indique à juste titre l'avis, de repenser totalement la gestion des deuxièmes parties de carrière pour mettre fin à l'exclusion anticipée du marché du travail qui frappe les salariés à partir de 50 ans.

L'avis ouvre un vaste champ de négociations pour donner forme à des propositions d'aménagements positifs à l'existant : validation des périodes de formation, d'autres temps de la vie (service national, éducation des enfants...) ; prise en compte du travail précoce, de la pénibilité du travail, de la mobilité professionnelle et géographique ; gestion concertée du fonds de réserve qui doit être abondé de manière significative ; plus grande transparence de la compensation inter-régimes. La création qu'il propose d'un « centre national de vigilance et de garantie des retraites » répond au souci d'adapter en temps opportun, de manière progressive, les modalités de financements des retraites aux évolutions démographiques, économiques et financières. Son comité de pilotage, composé de représentants des organisations représentatives des intérêts des actifs et des retraités, correspond à ce que nous souhaitions.

« La gestion de l'avenir des systèmes de retraite n'a rien de dramatique ni d'inextricable », estime à juste titre l'avis qui fait le pari raisonné du dynamisme de l'économie et de la négociation responsable. C'est un bon outil de travail pour le débat national qui s'ouvre. C'est pourquoi le groupe de l'UNSA, auquel s'est joint le représentant de la FGSOA, l'a voté.