

Extraits du rapport Teulade

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.