

N° 858

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur l'épargne retraite

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ÉRIC WOERTH,

Député.

Retraites : généralités

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LE CONSTAT : IL EXISTE A L’HEURE ACTUELLE DE MULTIPLES DISPOSITIFS D’EPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE, QUI FORMENT UN PAYSAGE COMPLEXE ET INEQUITABLE	7
A.– LE CONTEXTE DE LA REFORME DES REGIMES OBLIGATOIRES DE RERAITE NE REND QUE PLUS EVIDENTE LA NECESSITE D’UN SUPPLEMENT	7
1.– Enfin une véritable réforme des régimes de base	7
2.– La nécessité d’un supplément pour compenser la dégradation du taux de remplacement	8
B.– UN PAYSAGE COMPLEXE	12
1.– Les outils existants forment un ensemble très morcelé	12
<i>a) Certains salariés peuvent bénéficier de contrats dits de l’article 39, de l’article 82 ou de l’article 83 du code général des impôts</i>	12
<i>b) Les professions indépendantes peuvent recourir aux contrats souscrits en vertu de la « loi Madelin »</i>	16
<i>c) Les exploitants agricoles ont pu adhérer au dispositif COREVA, réformé depuis</i>	17
<i>d) Les différentes catégories de fonctionnaires disposent d’avantages spécifiques : Préfon, CREF, CGOS</i>	18
<i>e) Les élus locaux possèdent leurs produits propres : FONPEL et CAREL</i>	19
<i>f) D’autres produits d’épargne viennent concurrencer les dispositifs dédiés à la retraite : épargne salariale, assurance vie, PEA</i>	20
2.– Les tentatives précédentes de généralisation d’une retraite supplémentaire sont restées lettre morte	22
C.– UN PAYSAGE INEQUITABLE	26
1.– Les dispositifs existants offrent des avantages catégoriels disparates	26
2.– Une grande partie de nos concitoyens n’ont pas accès à un produit d’épargne retraite	27
D.– LES EXEMPLES ETRANGERS MILITENT POUR UN RATTRAPAGE DU RETARD FRANÇAIS	29
1.– Suède, Italie, Allemagne : trois réformes récentes dans un contexte susceptible d’être comparé au cas français	29
<i>a) Suède : une forme d’idéal-type, grâce à un passé vertueux</i>	29
<i>b) Italie : à l’instar de l’Espagne, le développement récent de la capitalisation</i>	30

<i>c) Allemagne : un dispositif centré sur les salariés, comme aux Pays-Bas et au Japon</i>	33
2.– États-Unis, Royaume-Uni : en forme de contre-exemples	37
<i>a) Royaume-Uni : l'insuffisance d'épargne nuit à la capitalisation</i>	37
<i>b) États-Unis : une brutale confrontation aux risques prudentiels</i>	38
II.– LES OPTIONS EN PRESENCE POUR BATIR UN SYSTEME GENERALISE D'EPARGNE RETRAITE REPOSENT SUR LA CAPITALISATION, MAIS DIVERGENT SUR SES FINALITES ET SA GESTION	43
A.– LA RETRAITE SUPPLEMENTAIRE PAR CAPITALISATION N'EST PLUS UN SUJET TABOU	43
B.– LES DIVERGENCES PORTENT ESSENTIELLEMENT SUR LES MODALITES D'ORGANISATION DU SYSTEME	44
1.– Les questions à trancher sont connues	44
2.– Aménager l'existant à la marge risquerait de ne pas résoudre effectivement le problème de fond	48
III.– LE « COMPTE EPARGNE RETRAITE », SUPPLEMENT SOUPLE, EQUITABLE ET ATTRACTIF	51
A.– UN COMPTE INDIVIDUEL EN FORME DE SUPPLEMENT	51
B.– UN COMPTE POUR AMELIORER SA RETRAITE	51
C.– UN COMPTE A GESTION TRANSPARENTE ET SURE	52
D.– LE COMPTE EPARGNE RETRAITE, UN PRODUIT ATTRACTIF	53
E.– UN PRODUIT EQUITABLE ET SOUPLE DANS SON FONCTIONNEMENT	54
CONCLUSION	55
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS	59

INTRODUCTION

Quoi de plus propice à la polémique que le thème de l'épargne retraite dans le contexte actuel de la grande réforme des régimes par répartition ? Quel sujet plus susceptible d'approximations, du fait des questions techniques en jeu ? Quel dossier plus mineur en apparence, au regard de l'enjeu autrement considérable de la « sauvegarde » de nos retraites ?

À ces trois questions, le présent rapport entend apporter trois réponses simples :

1.— L'objectif prioritaire demeure la sauvegarde et le renforcement du système de retraites par répartition. Dans le même temps cependant, il est plus que nécessaire de trouver une solution durable au problème de la solvabilité des régimes de retraite, et à cet égard la technique de la capitalisation représente un atout irremplaçable. Tous les observateurs en conviennent, y compris les syndicats de salariés, que votre Rapporteur a rencontrés : la capitalisation n'est plus un sujet tabou, des arguments économiques et politiques plaident en sa faveur. Le Fonds de réserve pour les retraites, unanimement approuvé, n'est-il pas la mise en œuvre, à l'échelle de la collectivité nationale, de la capitalisation ?

2.— Le thème de la capitalisation, dont l'analyse détaillée révèle la complexité, en est un indice : traiter le sujet de l'épargne retraite au fond, autrement que par des slogans ou à travers un prisme idéologique, requiert un minimum de technique. En étudiant le panorama actuel de l'épargne en vue de la retraite en France, en passant en revue les solutions retenues par nos voisins et par les principaux pays de l'OCDE, et en dressant une liste exhaustive des options techniques de la réforme, votre Rapporteur estime mettre à la portée de tous une analyse suffisamment précise et claire pour apprécier la pertinence du dispositif qu'il propose.

3.— Volet accessoire de la grande réforme des régimes de base et des régimes complémentaires de retraite, l'étage de la retraite supplémentaire, le « troisième étage de la fusée » selon la métaphore couramment utilisée, est peut-être pourtant, pour filer la métaphore, le plus élaboré et le plus précieux pour l'avenir. L'épargne retraite existe déjà, mais sous forme morcelée, opaque et inéquitable. Or elle doit, comme le démontrent les pages qui suivent, prendre une place nettement plus importante, et ce à brève échéance. Dès lors, ce serait une occasion manquée que de ne pas tenter de l'organiser pour la rendre accessible à tous, selon les besoins et les souhaits de chacun.

Le compte épargne retraite, qu'il est proposé de créer, se veut équitable et attractif ; cet outil quasi universel, aidé fiscalement, combine autant que possible – telle était la gageure – les avantages du produit d'épargne et ceux du produit individuel destiné à la retraite, en venant simplifier le paysage actuel. Il clarifie également la place de l'épargne salariale et de l'assurance vie par rapport à l'épargne en vue de la retraite.

Il représente le fruit d'une réflexion issue d'une longue série d'auditions, menées dans le cadre d'une mission d'information créée par votre Commission des finances. Par cette contribution, votre Rapporteur entend poursuivre, dans le champ de la retraite supplémentaire, l'ambition d'ores et déjà à l'œuvre pour chacun de nos concitoyens, dans la réforme des régimes par répartition.

I.- LE CONSTAT : IL EXISTE A L'HEURE ACTUELLE DE MULTIPLES DISPOSITIFS D'EPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE, QUI FORMENT UN PAYSAGE COMPLEXE ET INEQUITABLE

A.- LE CONTEXTE DE LA REFORME DES REGIMES OBLIGATOIRES DE RETRAITE NE REND QUE PLUS EVIDENTE LA NECESSITE D'UN SUPPLEMENT

1.- ENFIN UNE VERITABLE REFORME DES REGIMES DE BASE

Grâce à la volonté réformatrice du Gouvernement – qui tranche singulièrement avec l'inertie qui a prévalu sur ce point pendant la précédente législature –, grâce au respect de l'engagement pris, le 3 juillet dernier, par le Premier ministre à l'occasion de sa déclaration de politique générale, votre Rapporteur se réjouit de pouvoir faire, enfin, l'économie des précautions oratoires au moment d'évoquer la réforme des régimes de retraite obligatoire par répartition. Celle-ci se poursuit en effet, après les mesures courageuses prises en 1993 et 1996. Avec l'entrée du processus de réforme actuel dans sa dernière ligne droite, marquée par l'annonce du 7 mai dernier en Conseil des ministres, il n'est plus besoin désormais de manier les formules consacrées : « sous réserve d'une prochaine réforme des régimes de base », « dans l'attente de ce que le Gouvernement et les partenaires sociaux seront amenés à décider pour l'évolution future des régimes par répartition »... C'en est fini des rappels de la litanie des rapports accumulés sur l'avenir de nos retraites, c'en est fini de l'énumération fastidieuse des propositions de loi qui tentaient de mettre un terme aux attermoissements gouvernementaux cinq années durant. La réforme *est* en cours ; il était temps.

Par conséquent, le débat ne consiste plus à renvoyer la question de la retraite « surcomplémentaire » ou supplémentaire, c'est-à-dire le « troisième étage » de la retraite, à un futur indéterminé, une fois accomplie l'indispensable réforme des premier et deuxième étages : les régimes de base et les régimes complémentaires obligatoires. Le débat consiste encore moins à opposer, sur un mode souvent plus idéologique que technique, retraite par répartition et retraite par capitalisation. Comme les exemples étrangers présentés *infra* le démontrent, tous les degrés de panachage existent entre les deux systèmes. Et l'accent mis sur une technique plutôt que sur l'autre, au-delà des données micro et macroéconomiques en jeu, relève en définitive d'un choix de société. À cet égard, le maintien en France d'une large prépondérance de la répartition, socle unique de l'ensemble des régimes de retraite, ne saurait être remis en cause.

Il n'en demeure pas moins que ce socle à deux étages suffira de moins en moins à l'avenir – et ne suffit déjà plus dans bon nombre de cas – à assurer un taux de remplacement satisfaisant, c'est-à-dire un rapport suffisant entre la pension de retraite et le dernier salaire d'activité versé.

2.- LA NECESSITE D'UN SUPPLEMENT POUR COMPENSER LA DEGRADATION DU TAUX DE REMPLACEMENT

Sans s'étendre outre mesure sur le constat – usé à force d'avoir été exposé dans de si nombreuses publications – de l'allongement tendanciel de la durée de la vie, de la dégradation du ratio entre nombre de cotisants et nombre de retraités et de l'accroissement du nombre de carrières trop courtes pour ouvrir un droit à pension à taux plein, votre Rapporteur souhaite s'attarder sur quelques simulations de l'évolution du taux de remplacement pour les années à venir, car c'est bien là que réside la justification majeure – sinon unique – d'un supplément de retraite.

Comme le souligne le Conseil d'orientation pour les retraites ⁽¹⁾, même à réglementation inchangée, c'est-à-dire en faisant abstraction de la réforme en cours, le taux de remplacement des salariés du secteur privé baissera, sous l'effet mécanique des réformes de 1993 pour le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, et des réformes de 1996 et 2001 pour les régimes complémentaires participant à la compensation AGIRC-ARRCO. Une stabilisation des taux de remplacement est prévisible à l'horizon 2020 pour le régime général, et 2030 pour les régimes complémentaires.

Le tableau suivant décrit, pour des cas-types de carrières complètes, l'évolution tendancielle du taux de remplacement. La carrière complète est d'ailleurs toute théorique, lorsque l'on sait, par exemple, que moins de la moitié des salariés du secteur privé sont encore en activité au moment où ils liquident leur retraite ⁽²⁾ :

ÉVOLUTION DES TAUX DE REMPLACEMENT NETS ENTRE 2000 ET 2040,
À RÉGLEMENTATION INCHANGÉE

	<i>(en %)</i>		
	2000	2020	2040
Salarié non cadre du secteur privé ayant toujours perçu le salaire moyen des non cadres	84	71	67
Salarié cadre du secteur privé ayant toujours perçu le salaire moyen des cadres	75	62	58
Salarié cadre du secteur privé ayant eu une carrière très ascendante, d'un plafond en début de carrière à deux plafonds en fin de carrière	56	50	47
Fonctionnaires avec un taux de primes de 6 % (exemple : personnel de service de la fonction publique d'État)	78	78	78
Fonctionnaires avec un taux de primes de 36 % (exemple : cadre de la fonction publique d'État)	60	60	60
Moyenne pondérée	78	–	64

Source : Conseil d'orientation des retraites.

À l'évidence, plus la carrière est rapide et plus la dégradation du taux de remplacement est importante. La corrélation est également très forte entre niveau d'emploi et/ou de qualification et taux de remplacement. Ainsi, la cible principale d'un produit d'épargne retraite est celle du cadre dont la carrière est rapide. Si tel est

⁽¹⁾ in Retraites, fiches d'information pour le débat, *La Documentation française*, Paris, 2003.

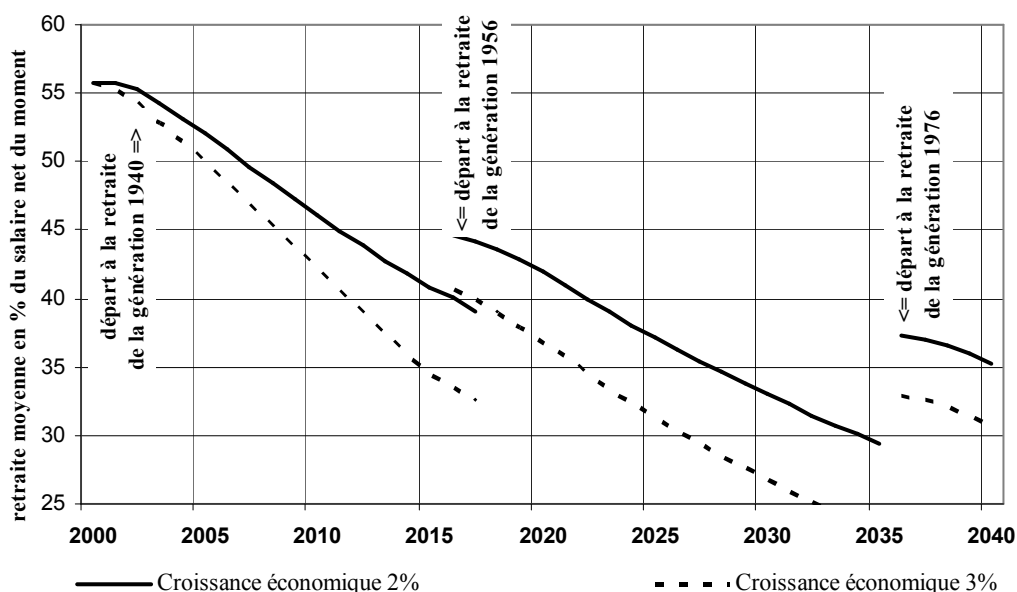
⁽²⁾ 45 % des hommes et 42 % des femmes, selon l'enquête complémentaire à l'Enquête emploi 1996, in INSEE, *Économie et statistique* n° 335, mai 2000.

déjà le cas aujourd'hui, l'évolution prévisible du système ne faisant qu'amplifier ce phénomène, même les catégories d'actifs qui n'ont à l'heure actuelle pas d'intérêt manifeste à épargner pour se procurer un supplément de retraite – qu'il s'agisse des employés modestes ou des fonctionnaires dont le taux de primes est faible – y seront amenées progressivement. Et le lissage sera d'autant plus efficace, pour les populations considérées, que ce comportement d'épargne spécifique aura débuté tôt dans leur carrière.

Ce besoin apparaît encore plus impérieux lorsque l'on raisonne, non pas en termes de taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité, mais en comparant le niveau de la pension versée au salaire des actifs du moment. Car c'est bien ainsi que se mesure la position sociale relative des retraités par rapport aux actifs, seul véritable critère d'insertion sociale sur le long terme, comme le rappelle M. Stéphane Hamayon, économiste ⁽³⁾ : « *La référence à un système de prix peut, en cas de croissance rapide, se traduire par un recul important des retraités dans la hiérarchie des salaires.* »

Le graphique suivant illustre la dégradation prévisible des taux de remplacement – définis ici comme le ratio entre retraite moyenne et salaire moyen du secteur privé –, à législation inchangée :

ÉVOLUTION DES TAUX DE REMPLACEMENT SELON DEUX HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



Source : Stéphane Hamayon, société Quantix, article cité.

Nota : le « chevauchement » observé de taux de remplacement est dû aux règles de liquidation qu'applique le régime général : à carrière équivalente, le régime de base de la sécurité sociale discrimine entre ses pensionnés, en servant des pensions d'autant plus élevées que les retraités sont jeunes.

Votre Rapporteur précise qu'une baisse du taux de remplacement ne signifie pas une baisse du niveau des pensions en euros constants : sous l'effet de l'évolution

⁽³⁾ « La réforme des retraites en France : avantages et limites des ajustements possibles », in Regards sur l'actualité n° 289, La Documentation française, Paris, mars 2003.

du salaire moyen, les pensions devraient augmenter en valeur absolue, mais baisser relativement aux salaires. Le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, dans son document précité, prend ainsi l'exemple de deux salariés occupant le même poste en 2000 et en 2040 : si le premier gagne 1.525 euros nets mensuels, le second, sous l'hypothèse d'une évolution du salaire brut moyen de 1,6 % par an, gagnera 2.880 euros par mois, en euros constants, à taux de cotisation inchangés. Alors que le premier perçoit, en 2000, une pension de 1.220 euros, soit un taux de remplacement net de 80 %, le second, avec pourtant 1.875 euros mensuels, toujours en euros constants, ne bénéficiera que d'un taux de remplacement net de 65 %.

En prenant en compte ces différents paramètres, et en conservant l'hypothèse de travail d'une législation inchangée – alors même que la durée de cotisation devrait être progressivement allongée sous l'effet de la réforme en cours –, il est possible d'établir un tableau montrant, pour des cas-types de salariés classés par âge, par statut et par profil de carrière, l'ampleur du supplément de retraite nécessaire pour améliorer le taux de remplacement prévisionnel. Ce tableau (page suivante) donne également un ordre de grandeur du gain de taux de remplacement que représenterait, pour chacun des cas considérés, un effort d'épargne annuelle de 1.000 euros.

Ce tableau représente une simulation éloquente, à la fois du besoin de prévoir un supplément pour améliorer le taux moyen de remplacement, et du caractère résiduel de ce supplément s'il est lissé sur une vie entière. Par exemple, 1.000 euros d'épargne annuelle permettraient à un salarié aujourd'hui âgé de 30 ans, employé modeste, de préserver, une fois à la retraite, le taux de remplacement de son dernier salaire qui est aujourd'hui de l'ordre de 79 %. À l'autre extrême, il faudrait près de 10.000 euros d'épargne annuelle au cadre supérieur à la carrière rapide et aujourd'hui âgé de 50 ans pour préserver un taux de remplacement par ailleurs modeste. Entre ces deux hypothèses, les autres simulations sur cas-types attestent la nécessité et la pertinence d'un supplément de retraite.

SIMULATIONS DU BESOIN DE SUPPLÉMENT DE RETRAITE POUR DES CAS-TYPES DE SALARIÉS

(en euros)

	Salaire brut annuel	Type de carrière	Statut	Taux de remplacement actuel (en %)	Taux de remplacement net prévu (1)	Différence	Épargne annuelle nécessaire (A)	% du revenu correspondant à (A)	Gain de taux de remplacement pour 1000 € d'épargne annuelle supplémentaire (2)
Salarié de 30 ans aujourd'hui	15.000	Lente	Employé	79	63,6	15,4	980	6,5	15,7
	30.000	Moyenne	Cadre	68,1	47,7	20,4	2.923	9,7	7
	45.000	Rapide	Cadre	58,8	38,2	20,6	4.824	10,7	4,3
Salarié de 40 ans aujourd'hui	20.000	Lente	Employé	77,1	60,8	16,3	2.032	10,2	8,1
	40.000	Moyenne	Cadre	66,4	50,9	15,5	4.202	10,5	3,7
	60.000	Rapide	Cadre supérieur	58,6	43,4	15,2	6.389	10,6	2,4
Salarié de 50 ans aujourd'hui	25.000	Lente	Employé	75,8	66	9,8	3.100	12,4	3,2
	45.000	Moyenne	Cadre	65,7	57	8,7	5.360	11,9	1,6
	90.000	Rapide	Cadre supérieur	57,6	49,5	8,1	9.835	10,9	0,8

(1) Moyenne entre le plein effet des réformes de 1993 et 1996 et l'équilibre actuariel des régimes.

(2) Hypothèse de taux de rendement réel de l'épargne de 3%

B.- UN PAYSAGE COMPLEXE

Les simulations qui précèdent ne font que mettre en lumière l'accroissement prévisible d'un besoin qui existe déjà aujourd'hui pour beaucoup d'actifs et pour leurs ayants droit : l'épargne individuelle en vue de la retraite. De nombreux outils existent pour répondre à ce besoin. Mis en place à des époques différentes, selon des mécanismes différents, pour des populations distinctes, ils se sont accumulés pour former à l'heure actuelle un paysage confus et foncièrement inéquitable, qui, de surcroît, ne couvre pas la totalité des personnes potentiellement intéressées.

1.- LES OUTILS EXISTANTS FORMENT UN ENSEMBLE TRES MORCELE

Exercice obligé, l'énumération des dispositifs existants démontre à elle seule la complexité d'un échafaudage créé par accumulation de strates successives et non coordonnées. À la juxtaposition de produits d'épargne dédiés à la retraite pour des catégories particulières de population, s'est ajouté le dynamisme propre de produits d'épargne perçus comme des véhicules adaptés à l'épargne en vue de la retraite, sans avoir été conçus dans ce but précis⁽⁴⁾.

a) Certains salariés peuvent bénéficier de contrats dits de l'article 39, de l'article 82 ou de l'article 83 du code général des impôts

Le législateur a créé une gamme de dispositifs dénommés « retraites d'entreprise », dont l'objet est d'offrir une couverture collective liée à l'activité professionnelle venant compléter les pensions de retraites acquises au titre du régime de base et des régimes complémentaires. Les prestations servies au titre de ces trois types de contrats représentent environ 2 % de l'ensemble des pensions versées par l'ensemble des régimes de retraite. De tels dispositifs concernent seulement les grandes entreprises ou certains secteurs d'activité, tels que la banque, les assurances, ou l'énergie.

Conformément à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale, les couvertures de retraite supplémentaires sont définies « *soit par voie de conventions ou d'accords collectifs, soit à la suite de la ratification à la majorité des intéressés d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise, soit par décision unilatérale du chef d'entreprise* ». Encore peu développés en France en comparaison avec certains de ses voisins, les systèmes de retraite d'entreprise doivent répondre à trois principes fondamentaux : le droit à une prestation de retraite se constitue tout au long de la carrière du salarié ; ce droit donne lieu à liquidation au moment du départ à la retraite ; le service des prestations doit être garanti par la constitution de provisions suffisantes.

⁽⁴⁾ cf. notamment l'ouvrage de référence de M. François Charpentier, *Retraites et fonds de pension. L'état de la question en France et à l'étranger*, Paris, *Economica*, 1996, et la série de quatre articles très documentés, publiée par Mme Alice Pezard, in *Petites affiches* n^{os} 28 à 31, février 2000.

Qu'ils soient régis par l'article 39, l'article 82 ou l'article 83 du code général des impôts (CGI), les contrats de retraite d'entreprise, comme d'ailleurs la plupart des autres formes de retraite par capitalisation, obéissent à certaines règles résumées dans l'encadré suivant.

Terminologie et principes de la rente viagère

Les annuités et leur calcul

Les **annuités viagères** de retraite sont des sommes régulièrement versées à leur bénéficiaire à partir d'un âge donné et jusqu'en fin de vie. Toutefois, de nombreux contrats ouvrent, sous diverses conditions, la possibilité d'une réversion en cas de décès. À la différence des prestations de retraite proprement dites, les rentes viagères résultent en principe de l'aliénation d'un capital : la conversion de son capital en rente fait du **crédirentier** le bénéficiaire des annuités viagères, dont le **débirentier** assure le service.

La conversion du capital en rente s'effectue sur la base de l'**égalité actuarielle** probable des engagements respectifs des contractants (principe d'équité de la tarification), dont le calcul s'appuie sur le choix d'un taux d'actualisation, le **taux technique**, et d'une loi de probabilité de survie, fondée sur une **table de mortalité**. Le rapport de la première annuité viagère au capital versé constitue le **taux de conversion**. Hors majorations légales, les annuités peuvent faire l'objet de revalorisations, en lien par exemple avec les bénéfices réalisés par les gestionnaires.

Les risques

Le **risque viager** pris par le débirentier résulte de la possibilité d'un écart entre la durée de vie effective du crédirentier et la table de mortalité moyenne utilisée. Quant au **risque financier**, il tient aux placements effectués en contrepartie du capital. Dans les régimes à **prestations définies**, le montant des annuités viagères est déterminé *a priori* indépendamment du rendement des placements, le risque étant alors assumé par le débirentier. Dans les régimes à **cotisations définies** en revanche, c'est le rendement qui, *a posteriori*, détermine la valeur des annuités servies ; le crédirentier supporte le risque financier.

Les règles de gestion

Le **cantonement** des actifs permet, au sein d'un fonds général d'assurance, d'isoler les placements qui constituent la contrepartie d'un dispositif de rente viagère. Les **contrats en unités de compte** voient le montant des garanties et des primes ou cotisations exprimé par référence à des unités de placement, telles que des actions ou des parts de SICAV ou de sociétés civiles immobilières, à la différence des **contrats « en euros »**, souscrits en produits monétaires ou en obligations, au rendement généralement plus faible sur le long terme, mais garanti.

La **réglementation prudentielle** vise à protéger les contractants contre des risques excessifs, tant viager que financier, en assurant notamment la pérennité des organismes gestionnaires. Ceux-ci doivent surveiller en permanence leurs **provisions mathématiques**, qui sont les estimations de leurs engagements – leur dette probable – à l'égard des assurés, ainsi que leurs **provisions techniques**, constituées pour couvrir les différents risques pris et régies en détail par la réglementation prudentielle.

Source : d'après Jean-Philippe Gaudemet, « Les dispositifs d'acquisition à titre facultatif d'annuités viagères en vue de la retraite : une diffusion limitée, in Économie et statistique n° 348, 2001-8.

La dénomination courante des trois régimes de retraite d'entreprise fait référence à l'article du CGI qui prévoit les modalités particulières de défiscalisation attachées à l'un ou l'autre de ces régimes.

– *Le dispositif de l'article 39 du CGI : des contrats à prestations définies, constitutifs de retraites additionnelles ou « retraites chapeau »*

Par définition, le montant de la pension servie au moment du départ à la retraite par un régime de l'article 39 est fixé par convention et connu à l'avance ; il correspond à un pourcentage du dernier salaire ou de la moyenne des derniers salaires, dont le mode de calcul garantit un niveau de retraite élevé. La durée de présence au sein de l'entreprise est à cet égard un paramètre important.

Le caractère très avantageux de ce régime en fait un produit essentiellement destiné aux cadres supérieurs, dont la carrière est courte et l'ascension rapide. Il se rencontre sous deux formes :

– un régime servant une retraite additionnelle calculée en pourcentage du dernier salaire, généralement de 10 % ;

– un régime versant une retraite différentielle, qui vient « coiffer » les prestations des régimes de base et complémentaire, voire également d'un autre régime supplémentaire d'entreprise à cotisations définies, jusqu'à un niveau garanti prédéterminé lors de la mise en place du régime.

Le financement repose exclusivement sur l'employeur, qui verse sur un compte collectif des sommes équivalant à 20 % de la rémunération des cadres supérieurs en activité, ainsi qu'une subvention d'équilibre. Ces versements sont exonérés des taxes et participations assises sur les salaires, jusqu'à 85 % du plafond de la sécurité sociale.

La sortie du dispositif s'effectue exclusivement sous forme de rente viagère, imposable au titre des pensions. Un trait majeur, contraignant, et distinctif d'autres régimes de retraite d'entreprise, consiste en la subordination du versement de la rente à la présence du salarié au sein de l'entreprise au moment de son départ à la retraite, ainsi qu'à l'absence de portabilité de droits acquis par le salarié, d'un employeur vers un autre, pour la bonne raison que de tels droits n'existent pas formellement : seul l'employeur cotise. Ainsi, les contrats de l'article 39 poursuivent un but de fidélisation des cadres supérieurs de l'entreprise.

– *Le dispositif de l'article 82 du CGI : des contrats en « sursalaire »*

Il s'agit de contrats à cotisations définies en pourcentage du salaire, dispositif individuel et très proche des contrats classiques d'assurance vie. Concrètement, l'employeur inclut dans le contrat de travail de ses salariés des stipulations accessoires mentionnant qu'il souscrit à leur profit un contrat d'assurance vie. La durée de ce contrat accessoire est au minimum de 6 ans.

Ce mécanisme présente une certaine souplesse, puisqu'il permet une sortie en rente ou en capital. Il est abondé exclusivement par l'employeur, qui définit

unilatéralement le montant et la périodicité des contributions. Celles-ci sont fiscalement considérées comme des « sursalaires », exonérées à ce titre de cotisations sociales patronales dans la limite de 85 % du plafond annuel de la sécurité sociale, mais incluses dans le revenu imposable des bénéficiaires. Elles sont toutefois déductibles du bénéfice imposable de l'entreprise, dans la limite de 19 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale.

– Le dispositif de l'article 83 du CGI : des contrats collectifs à cotisations définies

Contrats individuels signés dans un cadre collectif, les contrats de l'article 83 s'adressent à des catégories homogènes de salariés, et peuvent aller jusqu'à concerner l'ensemble des salariés de l'entreprise qui le met en place après consultation du comité d'entreprise. À l'instar des contrats de l'article 82, les cotisations sont définies en pourcentage du salaire, la sortie s'effectuant toutefois uniquement en rente viagère.

Alimenté par les cotisations des salariés et l'abondement de l'employeur, ce dispositif conserve une souplesse non négligeable puisque ces versements ne sont pas fixés définitivement, et qu'ils peuvent être modifiés unilatéralement par l'employeur.

La déduction des cotisations sociales patronales s'applique dans la limite de 85 % du plafond annuel de la sécurité sociale, et celle du revenu imposable des salariés dans la limite de 19 % de huit plafonds. Cependant, lorsque ce dispositif est destiné à des cadres supérieurs, de telles limites sont vite atteintes, en raison du niveau élevé des salaires, ce qui limite l'attrait du dispositif.

Un avantage important demeure néanmoins : l'absence d'obligation de présence dans l'entreprise au moment de la liquidation de la retraite, les droits du salarié étant inscrits dans un compte individuel. En outre, il est possible de transférer les droits acquis au titre d'un tel contrat, d'un employeur vers un autre, sous réserve de l'existence d'un régime de l'article 83 dans les deux entreprises considérées.

Au total, selon les chiffres de la Fédération française des sociétés d'assurance, les cotisations de contrats de retraite d'entreprise sont passées de 2,1 milliards d'euros en 1996 à 5,1 milliards en 2001. Il faut toutefois souligner que ces dispositifs ne se sont mis en place, pour l'essentiel, que dans de très grandes entreprises, comme les sociétés TotalFinaElf, PSA ou Carrefour. L'une des explications majeures à cet état de fait réside dans le coût d'un tel régime pour l'employeur, dont on estime qu'il varie entre 1 et 3 % de la masse salariale.

b) Les professions indépendantes peuvent recourir aux contrats souscrits en vertu de la « loi Madelin »

La loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin », présentée lors de sa discussion comme un test pour les « fonds de pension à la française », dans son volet consacré à la retraite des

professions indépendantes, a institué un dispositif facultatif destiné au large public des industriels, commerçants, artisans et professions libérales, soit 1,5 million de professionnels cotisant peu à leur régime de base.

Tout adhérent est tenu par une obligation annuelle de cotisation, dont le montant peut varier dans un rapport de un à dix. Le maximum de versements est fixé à 19 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale, soit 42.900 euros en 2003. Les « contrats Madelin » peuvent être souscrits par des groupements d'employeurs constitués en associations comptant au moins 1.000 membres.

Le dispositif est assez contraignant, du fait de la nature des versements, obligatoires et encadrés, et du fait de la sortie exclusive en rente viagère à partir de la cessation d'activité – à 65 ans généralement. C'est pourquoi, en dépit de la déductibilité globale des cotisations sociales – y compris celles aux régimes obligatoires et celles destinées à la prévoyance santé – du bénéficiaire industriel et commercial ou du bénéficiaire non commercial, dans la limite de 45.000 euros environ, ces contrats connaissent un développement limité au regard de la population concernée : on estime à 1,34 million le nombre de contrats signés, dont 340.000 en retraite et 1 million en prévoyance santé.

c) Les exploitants agricoles ont pu adhérer au dispositif COREVA, réformé depuis

Régime spécifique d'assurance vieillesse complémentaire réservé aux exploitants agricoles et à leurs ayants droit, le régime COREVA, créé par la loi en 1988⁽⁵⁾ et codifié à l'article 1122-7 du code rural, était un régime facultatif par capitalisation. Il comptait près de 120.000 souscripteurs en 1998.

Le taux des cotisations, déductibles du revenu imposable, était fixé à 4,5 %, avec possibilité de relèvement jusqu'à 7 %. Les cotisations étaient converties en points, la valeur du point étant révisée annuellement. En cas de difficultés économiques rencontrées par l'exploitant, ou en cas de maladie prolongée, un fonds d'action sociale cotisait en lieu et place du souscripteur.

La gestion du régime relevait, à l'origine, exclusivement de la Mutualité sociale agricole (MSA), en vertu d'un décret d'application de 1990. À la suite d'un recours pour excès de pouvoir formé par des assureurs pour distorsion de concurrence – la MSA étant également le gestionnaire exclusif du régime de base –, le Conseil d'État, dans une décision du 8 novembre 1996, a supprimé les dispositions dudit décret jugées contradictoires avec le Traité instituant la Communauté européenne, ouvrant ainsi la gestion du régime à d'autres organismes.

En 1997, la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines⁽⁶⁾ a abrogé, à compter du 30 juin 1998, les dispositions de l'article 1122-7 du code rural, supprimant ainsi le régime COREVA. Les droits des bénéficiaires demeurent acquis, et la loi organise les conditions de transfert des sommes collectées vers des contrats

⁽⁵⁾ loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988.

⁽⁶⁾ loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997.

d'assurance de groupe. À l'époque, 110.000 exploitants étaient concernés, et 22 assureurs étaient candidats à la reprise de leurs droits, en particulier Groupama et le Crédit agricole. En outre, dans le cadre de la loi de finances pour 2003, a été mis en place un nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire pour les exploitants agricoles, géré par la MSA.

d) Les différentes catégories de fonctionnaires disposent d'avantages spécifiques : Préfon, CREF, CGOS

– La Préfon

L'association Préfon, Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique, a été créée en 1964 à l'instigation de fédérations de fonctionnaires. Elle dirige le régime Préfon retraite, qui s'adresse aux agents de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ainsi qu'aux contractuels, créé en 1967 par les quatre principaux syndicats de fonctionnaires : la CFTC, la CFDT, la CGC et FO. Ce régime permet aux affiliés de se constituer un supplément de retraite à sortie exclusivement en rente viagère, les primes perçues durant l'activité n'étant pas incluses dans le calcul des droits à pension des agents publics.

Outre les catégories susmentionnées, l'affiliation peut concerner à titre individuel tout ancien agent public, fonctionnaire hors cadre ou détaché, ainsi que leurs conjoints, leurs veufs ou leurs veuves, jusqu'à 69 ans, aussi brève qu'ait été l'affiliation à un régime de retraite de la fonction publique.

L'accumulation de droits, sous forme de points, s'effectue par des cotisations annuelles ou des cotisations de rachat, ces dernières pouvant remonter jusqu'au 16^e anniversaire du cotisant. L'actuel plafond de cotisation annuelle (hors rachat éventuel d'annuités) est de 3.400 euros, entièrement déductibles du revenu imposable, de même que les cotisations de rachat.

La gestion administrative de ce régime, dont les fonds sont investis à 80 % en obligations, est exercée par la CNP, elle-même réassurée auprès d'autres sociétés d'assurance.

– Le CREF (complément de retraite de la fonction publique) et le CGOS (Comité de gestions des œuvres sociales hospitalières)

Destinés, pour le premier, aux enseignants et plus généralement aux adhérents des mutuelles de la fonction publique, et pour le second, aux agents hospitaliers publics, ces régimes comptent respectivement 450.000 et 400.000 adhérents environ. La liquidation de la rente viagère, seule sortie possible du dispositif, s'effectue normalement à 60 ans. Les cotisations sont déductibles du revenu imposable.

Votre Rapporteur note la particularité de ces régimes, qui fonctionnaient, jusqu'à récemment, tous les deux en répartition, selon un mécanisme à prestations définies pour le CREF – d'où la réforme qui s'est imposée –, et à cotisations définies pour le CGOS.

Premier régime de retraite complémentaire des fonctionnaires, le CREF, lors de son assemblée générale de décembre 2001, a décidé de se transformer en véritable régime par capitalisation, mettant fin à l'originalité que représentait son fonctionnement à 60 % en répartition et à 40 % en capitalisation. Au regard des directives communautaires rendues applicables aux mutuelles en mars 2001, les réserves du régime étaient devenues insuffisantes pour assumer l'obligation nouvelle de provisionnement intégral. Une période transitoire de 25 ans est prévue.

Quant au régime de prévoyance du CGOS, qui continue à fonctionner en répartition mais avec des cotisations définies, le nombre de ses adhérents progresse mais son rendement tend à diminuer ; en outre, la société AGF, gestionnaire du régime, ne garantit une rente que pour cinq ans.

e) Les élus locaux possèdent leurs produits propres : FONPEL et CAREL

Les maires et leurs adjoints, ainsi que les conseillers municipaux, généraux et régionaux qui ne sont pas affiliés au régime général de la sécurité sociale disposent d'un fonds spécifique dénommé FONPEL. Ce fonds de pension des élus locaux a été institué en 1993 à l'initiative de l'Association des maires de France, en application de la loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ⁽⁷⁾, qui a réformé le régime de retraite des élus.

Créé la même année dans les mêmes conditions, à l'initiative de la Mutuelle des élus locaux, le régime CAREL (Caisse autonome de retraite des élus locaux), fonds de pension répondant aux mêmes caractéristiques, à une différence près : la possibilité, par le biais d'une garantie décès, d'une transmission des droits en capital.

La loi de 1992 définit les quatre principes généraux du dispositif : la constitution d'un complément de retraite est une décision individuelle de l' élu et l'adhésion au régime est facultative. La sortie s'effectue exclusivement en rente viagère, avec réversion aux ayants droit. La rente est soumise à revalorisation annuelle. Le financement de cette retraite supplémentaire repose sur une double contribution d'égale importance, acquittée par l' élu et par la collectivité qu'il représente, le total pouvant aller jusqu'à 16 % du montant brut de l'indemnité perçue. Les élus sont tenus de participer à la gestion de leur régime, *via* une association. La gestion administrative du fonds – constitué à 85 % d'obligations – est exercée par la Caisse de dépôts et consignations, et sa gestion financière par un consortium d'assureurs.

À l'issue de cette revue de détail des principales formes d'acquisition à titre facultatif d'annuités viagères en vue de la retraite, votre Rapporteur souscrit à la réflexion de M. Jean-Philippe Gaudemet ⁽⁸⁾ : « *Il semble qu'au regard de produits d'épargne de moins long terme, le dispositif fiscal actuellement en place ne constitue pas, toutes choses égales par ailleurs, une incitation suffisante pour assurer le développement de ce marché [de la rente viagère], et ce même pour les dispositifs les plus avantageés en ce domaine.* »

⁽⁷⁾ Loi n° 92-108 du 3 février 1992.

⁽⁸⁾ in *Économie et statistique* n°348, 2001-8, article cité.

f) D'autres produits d'épargne viennent concurrencer les dispositifs dédiés à la retraite : épargne salariale, assurance vie, PEA

Les dispositifs collectifs mis en place dans le cadre de l'épargne salariale ne peuvent être compris comme des retraites d'entreprise, mais ils sont potentiellement utilisables aux mêmes fins. Ils se déclinent sous plusieurs formes, régies pour l'essentiel par la loi n° 94-640 du 25 juillet 1994 : la participation des salariés aux résultats de l'entreprise, l'intéressement et le plan d'épargne d'entreprise (PEE), liste qu'il convient de compléter par le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) récemment créé. Votre Rapporteur se concentrera sur ces deux derniers dispositifs, qui connaissent une diffusion moins limitée et concurrencent davantage les produits spécifiques de retraite d'entreprise.

– Le plan d'épargne d'entreprise, fortement lié à la participation et à l'intéressement

Institué en 1986 et modifié en 1994, le PEE se définit comme un système d'épargne collectif ouvrant aux salariés de l'entreprise la faculté de constituer un portefeuille de valeurs mobilières avec l'aide de l'employeur, en vertu de l'article L. 443-1 du code du travail, dès lors que l'entreprise compte au moins 50 salariés. Mis en place par accord collectif, dans les mêmes conditions que l'intéressement ou la participation, le PEE peut coexister avec ces dispositifs, ce qui permet d'ailleurs un renforcement des avantages fiscaux y associés.

Le PEE est alimenté par les contributions des salariés, comprises entre 150 euros et le quart de la rémunération annuelle brute, qui peuvent provenir de l'épargne personnelle ou des régimes de participation ou d'intéressement. L'abondement doit être prévu par le règlement du PEE ; il est annuellement plafonné à 3.450 euros et ne peut excéder le triple des versements du salarié.

Les sommes versées par l'entreprise sont admises en déduction du bénéfice imposable et exonérées des taxes et participations sur les salaires (taxe d'apprentissage, participation-formation continue, participation-construction et taxe sur les salaires). Quant aux versements des salariés, ils sont fiscalisés, sauf s'ils proviennent de la participation ou de l'intéressement.

Quelques rares entreprises ont mis en place un plan d'épargne d'entreprise à long terme, pour tenter de transformer un produit d'épargne salariale en produit de retraite supplémentaire, donc à horizon moins limité dans le temps. D'autres employeurs ont, encouragés en ce sens par le gouvernement qui a créé ce dispositif, tenté de faire du PPESV une forme d'épargne en vue de la retraite.

– Le plan partenarial d'épargne salariale volontaire, un produit ambigu

La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale a généralisé les trois dispositifs préexistants, en y ajoutant deux possibilités nouvelles : le plan d'épargne interentreprises (prolongement du PEE) et le plan partenarial d'épargne salariale volontaire.

Qu'il soit mis en place au sein d'une entreprise ou sous la forme d'un produit interentreprises, le PPESV (ou PPESVI) est facultatif, alimenté par la participation, l'intéressement ou des versements volontaires abondés. Alors que ces versements (jusqu'à 25 % de la rémunération annuelle brute) sont imposables, l'abondement n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu, mais à une cotisation de solidarité de 8,2 % destinée au Fonds de solidarité vieillesse dès lors qu'il dépasse 2.300 euros. Son plafond annuel est fixé à 4.600 euros. Géré en parts d'OPCVM, ce produit assure la portabilité des avoirs individuels. Sa montée en charge n'est pas encore connue avec précision, s'agissant d'un mécanisme très récent.

Le PPESV est, pour reprendre l'expression d'un représentant syndical, « *le produit d'épargne salariale le plus ambigu qui soit. En l'état actuel, il limite le glissement vers la retraite car la sortie se fait en capital et la perspective obligatoire est limitée à dix ans.* »

Bien qu'il allonge l'horizon de gestion des fonds collectés par rapport aux autres modalités d'épargne salariale, grâce au doublement de la durée de blocage (10 ans au lieu de 5), le PPESV demeure soumis à une liste assez extensive de cas de déblocage anticipé du capital : invalidité ou décès du bénéficiaire ou d'un ayant droit, cessation du contrat de travail, création ou reprise d'une entreprise, acquisition ou agrandissement de la résidence principale, situation de surendettement.

– *Les stock-options*

Même s'il ne concerne que des catégories résiduelles de cadres supérieurs et hauts dirigeants d'entreprise, le mécanisme particulier des stock-options, ou plans d'options sur actions, d'inspiration anglo-saxonne et introduit en France en 1970, mérite d'être mentionné, ne serait-ce que pour mémoire. Il comporte en effet pour ses bénéficiaires des avantages multiples, qui se réalisent sous la forme de plus-values d'acquisition lors de la levée de l'option, et de plus-values de cession, assorties d'avantages fiscaux et sociaux. Pour éloigné qu'il soit des produits dédiés à la retraite, ce dispositif n'en rentre pas moins en concurrence avec eux, comme produit d'épargne.

– *L'assurance vie*

L'assurance vie, qui se décline sous deux formes – assurance en cas de décès et assurance en cas de vie –, peut être utilisée dans une optique d'épargne. Les contrats d'assurance en cas de vie sont également appelés « contrats retraite » ou « contrats épargne », car leur principe consiste en l'accumulation d'une épargne tout au long de la vie du souscripteur, pour un reversement sous forme de rente ou de capital à l'âge de la retraite.

L'assurance vie peut être souscrite à titre individuel par des personnes physiques, mais également, sous forme de contrats d'assurance de groupe⁽⁹⁾, par une entreprise au bénéfice de ses salariés. Les primes sont alors moindres, et ce système

⁽⁹⁾ Ces contrats sont régis par le titre IV du livre I^{er} (articles L. 140-1 et suivants) du code des assurances.

représente un avantage social non négligeable pour les employés ⁽¹⁰⁾. En outre, les primes et cotisations versées dans le cadre d'un tel contrat sont exonérées de la taxe sur les conventions d'assurance.

C'est toutefois l'assurance vie souscrite à titre individuel qui constitue aujourd'hui en France, sous forme d'assurance en cas de vie, la « *voie royale de la prévoyance* » ⁽¹¹⁾. Au cours des dix dernières années, le chiffre d'affaires de l'assurance vie et capitalisation a été multiplié par plus de quatre, progressant à un rythme annuel de 17 % ; parallèlement, le stock de capitaux gérés s'est accru considérablement, allant jusqu'à représenter environ 17 % du patrimoine financier des ménages français (contre 3 % en 1974). À n'en pas douter, l'assurance vie est bien le premier produit d'épargne en vue de la retraite dans notre pays ⁽¹²⁾. Son développement a notamment été favorisé par l'essor des plans d'épargne populaire (PEP), sous leur forme assurantielle, qui sont des produits très largement distribués, à plus-values non imposables sous réserve d'une durée de blocage de huit ans, à sortie défiscalisée, qu'elle s'effectue en rente ou en capital, et sans droits de succession.

– *Le plan d'épargne en actions (PEA)*

Moins répandus que les produits d'assurance vie sont les plans d'épargne en actions (PEA), lancés en 1992. Le PEA permet des versements sans minimum (mais avec un maximum) et sans durée imposée, afin d'investir dans des Sicav et des fonds communs de placement. La sortie peut s'effectuer en capital ou en rente, et l'incitation fiscale est importante : aucun avantage n'existe à l'entrée, mais toutes les plus-values échappent à l'impôt, sous réserve de demeurer immobilisées pendant cinq ans. En cas de sortie en rente viagère, s'applique une exonération d'impôt sur le revenu, à condition qu'ait été respecté un délai de blocage de huit ans.

Depuis sa création, le PEA a enregistré des évolutions contrastées, en logique corrélation avec les fluctuations des marchés de titres et de capitaux. Il ne peut donc représenter une solution d'épargne retraite que pour ses détenteurs qui disposent d'un portefeuille important et diversifié, c'est-à-dire une frange relativement privilégiée de la population.

2.– LES TENTATIVES PRECEDENTES DE GENERALISATION D'UNE RETRAITE SUPPLEMENTAIRE SONT RESTEES LETTRE MORTE

Grâce à la prise de conscience survenue au début des années 1990 avec la publication du *Livre blanc sur les retraites*, le débat public avait pu prendre corps en France autour de la retraite par capitalisation, déjà largement pratiquée dans les pays de l'OCDE, parfois depuis plusieurs dizaines d'années, dans des proportions très

(10) Les primes versées par le souscripteur étant définitivement perdues pour ses héritiers si le « risque vie » ne s'est pas réalisé, c'est-à-dire en cas de décès du souscripteur, il est possible de se prémunir d'une telle perte grâce à une clause de contre-assurance.

(11) cf. Alice Pezard, article cité.

(12) cf. Arnaud Lechevalier, « L'épargne retraite en France : état des lieux et finalités d'une réforme », in *Revue d'économie financière* n° 56, 2000.

importantes, et pas uniquement aux États-Unis ou au Royaume-Uni (*cf.* la Suisse, les Pays-Bas, le Japon).

Cependant, l'opinion publique française s'est montrée le plus souvent opposée à l'insertion dans la législation de cet instrument financier, perçu comme une remise en cause radicale du système de retraite par répartition.

Une telle tentative, courageuse, avait pourtant abouti, sous la forme d'une proposition de loi du député Jean-Pierre Thomas, devenue la « loi Thomas ». Bien que cette loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite soit restée lettre morte faute de publication des décrets d'application dans un premier temps, puis du fait de son abrogation⁽¹³⁾, votre Rapporteur juge utile de décrire l'équilibre auquel cet essai de généralisation était parvenu.

L'objectif de la loi Thomas était d'instituer un régime de retraite par capitalisation destiné aux salariés du secteur privé et aux travailleurs agricoles, venant en complément des pensions versées par le système de retraite par répartition. Pouvaient adhérer aux plans d'épargne retraite (PER) tout salarié relevant de l'assurance vieillesse de base du régime général ou du régime agricole et affilié à l'un des régimes complémentaires obligatoires, ainsi que les citoyens établis hors de France.

Les PER pouvaient être souscrits par un ou plusieurs employeurs, ou bien par un groupement d'employeurs, et mis en place par accord collectif d'entreprise, de branche, voire à l'échelon interprofessionnel, ou à défaut, par décision unilatérale de l'employeur. Dans l'hypothèse où, un an après la promulgation de la loi, une entreprise n'aurait pas proposé de PER à ses salariés, ceux-ci pouvaient adhérer à un plan existant.

L'idée de souplesse avait guidé les concepteurs du système : l'adhésion des salariés était facultative, leurs versements libres et non plafonnés, mais avantageés fiscalement dans la limite de 5 % du revenu brut ou de 20 % du plafond de la sécurité sociale ; quant aux abondements de l'employeur, facultatifs, révisables et complémentaires des versements du salarié, ils étaient plafonnés à hauteur du quadruple de ces versements annuels, et exonérés de cotisations sociales patronales jusqu'à 85 % du plafond de la sécurité sociale. Les droits acquis par le salarié étaient intégralement transférables en cas de rupture du contrat de travail.

Véritable produit de retraite, le PER ne permettait aucun déblocage de l'épargne accumulée avant l'âge de la retraite, mais autorisait à cette date une sortie partielle en capital, la voie privilégiée étant celle de la rente viagère avec réversion possible, y compris au bénéfice des enfants mineurs, incapables ou invalides.

La gestion des PER devait être externe et confiée à des organismes professionnels spécifiques, dotés de la personnalité morale, les fonds d'épargne retraite. Constitués sous la forme de sociétés anonymes d'assurance, de sociétés d'assurance mutuelles, de mutuelles d'assurance ou d'institutions de prévoyance, ils

⁽¹³⁾ par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale.

devaient obtenir un agrément ministériel, et faire preuve de prudence dans leur gestion.

Devant l'attentisme du précédent gouvernement quant à la mise en œuvre de la loi Thomas, et plus généralement en matière de réforme de notre système de retraite, plusieurs autres propositions de loi ont vu le jour et ont connu une première lecture, en particulier au Sénat, compte tenu des majorités en place sous la précédente législature. Ces propositions reprenaient pour l'essentiel le dispositif institué par la loi Thomas en l'amodiant sur tel ou tel point. À l'heure où il entend faire valoir ses propres préconisations dans la réforme lancée par le Gouvernement, votre Rapporteur tient à rendre hommage à ceux qui ont ainsi contribué à faire vivre le débat sur ce thème, au milieu de l'inertie ambiante, durant ces cinq dernières années.

Le tableau page suivante tente de synthétiser le panorama qui vient d'être évoqué.

LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ÉPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE

Nom du dispositif	Date de création	Public concerné	Principes					Nombre de bénéficiaires / encours des produits	Coût budgétaire annuel (en millions d'euros)
			Cotisations ou prestations définies	Durée	So	Fiscalité	Abondement		
Article 39 du CGI		Salariés cadres supérieurs (collectif)	Prestations définies (régime « chapeau »)	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Contributions de l'entreprise déductibles de l'IR (85% plafond s.soc.)	Oui, exclusivement	5,1 milliards d'euros de cotisations. Encours de 28 milliards d'euros	
Article 82 du CGI		Salariés (individuel)	Cotisations définies (en % du salaire)	6 ans minimum	Rente ou capital	Sursalaire imposable, cotisations employeur déductibles (sous plafond).	Oui, exclusivement		
Article 83 du CGI	1985	Salariés (individuel, cadre collectif)	Cotisations définies (en % du salaire)	Blocage mais portabilité	Rente	Cotisations employeur déductibles, déduction plafonnée du revenu imposable.	Oui		
Loi Madelin (1)	1994	Indépendants	Obligation annuelle de cotisation	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Déduction des cotisations retraite du bénéfice industriel et commercial.	–	340.000 contrats retraite	380
COREVA (2)	1988	Exploitants agricoles	Cotisations définies (facultatif)	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Versements déductibles du revenu professionnel imposable.	–	100.000	10,7
Préfon	1967	Fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, leurs conjoints et veufs	Cotisations définies. Régime facultatif par points.	Pension entre 55 et 70 ans	Rente	Versements libres, déductibles du revenu (plafond 3.400 €). Rachat d'annuités jusqu'à l'âge de 16 ans.	Non	261.000 adhérents, dont 60.000 retraités	87
Ancien CREF	1949	Enseignants et adhérents des mutuelles de la fonction publique	Prestations définies Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite ; (10 ans minimum)	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Indexation sur fonction pub.	450.000 adhérents	
CGOS	1963	Fonctionnaires hospitaliers	Cotisations définies Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Rente garantie 5 ans	400.000 adhérents	
FONPEL et CAREL	1993	Élus locaux	Cotisations définies. Facultatif par points.	Libre	Rente	Cotisations non déductibles du revenu. Rente partiellement imposée.	Oui, à parité avec l'élu	6.000 adhérents de part et d'autre	
PPESV	2001	Salariés	Cotisations définies	10 ans maximum avec déblocage.	Rente ou capital	Versements imposables, abondement exonéré (plafonds 2.300 et 4.600 €)	Oui	Encours des fonds communs de placement d'entreprise : 55 milliards d'euros	2.005
Autres formes d'épargne salariale (PEE, etc.)	1986	Salariés	Cotisations définies	3, 5 ou 8 ans, avec déblocage.	Rente ou capital	Abondements déductibles du bénéfice, versements exonérés si issus participation ou intéressement	Oui		
Loi Thomas (3)	1997	Salariés et indépendants	Versements facultatifs, libres et non plafonnés	Blocage jusqu'à la retraite	Rente ou capital	Cotisations employeur déductibles, déduction plafonnée du revenu imposable.	Oui (facultatif)	–	–
PEA	1992	Tous	Plafond annuel de 92.000 €	5 ans minimum pour défiscalisation	Rente ou capital	Plus-values exonérées ; déduction IR si sortie en rente après 8 ans	–	90 milliards d'euros	540
PEP assurance vie	1990	Tous	Plafond annuel de 92.000 €	8 ans pour défiscalisation	Rente ou capital	Exonération à la sortie	–	34 milliards d'euros	815
Assurance vie		Tous	Choix rente : certaine, temporaire ou viagère	8 ans pour défiscalisation	Rente ou capital	L'avantage initial a été supprimé. Plus-values exonérées si blocage 8 ans	–	Encours : 730 milliards d'euros	3.957

(1) Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

(2) Régime supprimé pour cause de distorsion de concurrence, remplacé par des contrats d'assurance de groupe (loi d'orientation n° 97-1051 du 18 novembre 1997).

(3) Loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, abrogée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale.

L'ambition de retracer l'ensemble des suppléments facultatifs de retraite ne saurait être embrassée dans le cadre du présent rapport, tant sont nombreux les régimes catégoriels, mutualistes en particulier, proposant des produits à cet effet. Du moins le tableau ci-dessus recense-t-il les dispositifs les plus courants et les plus communément cités dans le débat public.

Un panorama complet des techniques d'amélioration par l'épargne de la situation personnelle des individus en prévision de la retraite se doit de prendre également en compte l'investissement dans la pierre, tant il est vrai que l'immobilier bénéficie de certains avantages fiscaux non négligeables, représente un capital garanti et transmissible, ainsi qu'une économie certaine, équivalente au montant des loyers à verser pour se loger comme locataire, déduction faite des charges de propriété.

Un sondage récent publié par *La Tribune* révèle cette donnée, qui ne laisse pas d'étonner votre Rapporteur : un pourcentage non négligeable (12,4 %) de personnes interrogées par l'Observatoire Novacy de l'épargne des salariés en avril 2003 utilisent comme produit d'épargne retraite... le livret A, ce qui achève de démontrer la nécessité d'un produit simple, souple, et équitable, s'adressant au plus grand nombre, y compris à ceux qui ont le livret A pour seul véhicule d'épargne.

Car une fois achevée l'énumération des modalités diverses et variées de l'épargne en vue de la retraite, si le doute n'est plus permis quant à la complexité du tableau ainsi brossé, un trait supplémentaire, pourtant, mérite attention : l'iniquité du système pris globalement, iniquité à laquelle contribuent d'ailleurs son opacité et sa complexité.

C.- UN PAYSAGE INEQUITABLE

1.- LES DISPOSITIFS EXISTANTS OFFRENT DES AVANTAGES CATEGORIELS DISPARATES

Votre Rapporteur n'entend pas reprendre ici sa description de l'existant, mais résumer les iniquités qu'il présente, entre catégories de population comme au sein de ces catégories, au moyen de quelques questions simples.

Iniquités intercatégorielles tout d'abord : alors que, d'une part, les données démographiques relatives à la population française – et donc l'allongement tendanciel de la durée de vie après cessation d'activité – s'appliquent par définition au plus grand nombre, et alors que, d'autre part, l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales poursuivent une logique de solidarité nationale et de solidarité entre les générations à laquelle nos concitoyens sont, à juste titre, profondément attachés, comment concevoir que le troisième étage du système de retraite distingue entre indépendants, exploitants agricoles et salariés ?

Surtout, à l'heure où ce troisième étage est appelé à prendre davantage d'importance et à contribuer de façon significative au maintien d'un niveau de vie décent pour des retraités toujours plus nombreux, comment envisager que l'épargne retraite demeure distribuée statistiquement selon une loi qui reflète non pas les

capacités contributives de chacun ou ses choix personnels, mais sa catégorie professionnelle ou l'habileté de son banquier ?

S'y ajoutent les iniquités intracatégorielles : peut-on se satisfaire du fossé existant entre salariés de PME et salariés de grandes entreprises, entre les bénéficiaires d'un régime encourageant un généreux abondement de l'employeur et ceux qui n'y ont pas accès, entre ceux qui peuvent transférer les droits qu'ils ont acquis et les autres, entre ceux qui peuvent cumuler une adhésion à la Préfon et un régime d'entreprise et les autres ?

Le tableau suivant, établi à partir des résultats de l'enquête « Patrimoine » de l'Insee portant sur l'année 2000, montre combien certaines catégories sont surreprésentées parmi les détenteurs d'un produit d'épargne retraite, sous forme de retraite supplémentaire ou de placement volontaire dans un fonds de retraite :

TAUX DE DÉTENTION EN 2000 D'UN PRODUIT D'ÉPARGNE RETRAITE
(y compris retraite complémentaire volontaire)

	<i>(en %)</i>
Moyenne	11,9
Tranches d'âge de 50 à 59 ans	16,4
Exploitants agricoles	37,6
Artisans et commerçants	32,6
Professions libérales	43,3
Cadres	26,7
Détenteurs de hauts niveaux de diplôme (3 ^e cycle et grandes écoles) (1)	16,7
Ménages dont les revenus annuels sont compris entre 36.588 et 45.735 euros	25,9
Ménages dont les revenus annuels sont supérieurs à 45.735 euros	31,9
Détenteurs de patrimoines supérieurs à 230.000 euros (1)	20

(1) données de 1998.

Source : enquête « Patrimoine » de l'Insee.

La marge de progression est donc très importante, s'il s'agit de tendre vers davantage d'équité – à distinguer naturellement de l'égalité, qui n'a pas grand sens en l'occurrence, puisqu'il est question de supplément facultatif et individuel, et que le besoin pour un tel supplément n'est pas le même à différents niveaux de l'échelle des salaires.

2.- UNE GRANDE PARTIE DE NOS CONCITOYENS N'ONT PAS ACCES A UN PRODUIT D'EPARGNE RETRAITE

Soit qu'ils n'y aient pas accès structurellement, soit que les produits à leur disposition se révèlent insuffisamment intéressants, beaucoup de ménages ne se constituent pas d'épargne en vue de la retraite, et en particulier ne font pas prospérer, tant s'en faut, les dispositifs procurant des annuités viagères au niveau que l'on pourrait attendre.

On peut estimer, comme le fait l'Insee à travers l'enquête « Patrimoine » précitée, et même s'il est difficile d'établir des statistiques globales tant le panorama est divers, que seuls 2 à 3 % des salariés du secteur privé sont couverts *via* une institution de retraite supplémentaire, la proportion de salariés ayant accès à l'épargne salariale étant d'ailleurs de 30 % seulement, et que 12 % des fonctionnaires ont recours à un dispositif de rente viagère ; la Préfon ne touche que 3 % de sa cible. À l'autre extrémité du spectre, les non-salariés sont 23 % à avoir recours aux mécanismes dont ils disposent, avec plus de 30 % pour les exploitants agricoles et 19 % pour les contrats issus de la loi Madelin. Cependant, s'agissant de populations particulièrement concernées par le besoin d'un supplément de retraite, de tels pourcentages paraissent relativement faibles.

En termes de masses financières agrégées, les versements ou cotisations collectés en vue de rentes viagères au titre de la retraite pourrait représenter 8,2 milliards d'euros, soit moins de 5 % de l'ensemble des versements aux régimes de retraite obligatoires et facultatifs. L'estimation des engagements correspondants, plus incertaine encore, conduirait à un ordre de grandeur de 100 à 120 milliards d'euros, soit 4 à 6 % de l'équivalent patrimonial des droits à la retraite des régimes obligatoires et 3 à 4 % du patrimoine des ménages.

Au total, comme l'analyse M. Jean-Philippe Gaudemet⁽¹⁴⁾, les dispositifs d'acquisition à titre facultatif d'annuités viagères en vue de la retraite connaissent un succès très limité en France : l'ampleur des masses financières concernées reste modeste et le pourcentage de la population qui souscrit à de tels produits est relativement faible. Cet auteur indique que *« des facteurs institutionnels restrictifs s'ajoutent au frein naturel que constitue la réticence à renoncer à la liquidité et à la transmissibilité du capital. Malgré les avantages consentis à certains produits viagers, la fiscalité a tendance à favoriser, parmi les produits d'épargne individuelle, ceux qui permettent une sortie en capital. Les limites à l'exercice de la concurrence et des modalités propres à encourager l'auto-sélection des souscripteurs contribuent aussi à resserrer et à rendre inefficace le marché de la rente viagère. Enfin la réglementation prudentielle apparaît contraignante, tandis que les règles qui s'imposent à la gestion financière limitent le rendement. »*

Le diagnostic ainsi dressé est particulièrement intéressant en ce qu'il combine argument socio-psychologique, arguments micro et macroéconomiques, et argument juridique.

Quant au comportement global des Français qui, selon le sondage précité réalisé par l'institut Novacy, sont 39 % à prévoir dès aujourd'hui un complément de retraite, il peut être résumé dans le tableau suivant :

⁽¹⁴⁾ Article cité.

**PRODUIT D'ÉPARGNE PRIVILÉGIÉ PAR LES MÉNAGES
POUR L'AMÉLIORATION DE LEUR RETRAITE**

(en %)

Assurance vie	32,9
PEA	15,7
Épargne salariale	12,8
Livret A	12,4
Immobilier	10,9
Fonds de pension	2,3

Source : institut Novacy pour La Tribune.

Ces considérations confortent votre Rapporteur dans l'idée qu'il est nécessaire de trouver les moyens d'encourager le développement, pour le plus grand nombre, d'un produit d'épargne retraite attractif, et dans le même temps, à la lumière de l'étude relative aux rentes viagères, incitent à la réflexion quant à l'arbitrage à trouver entre rendement du dispositif et garanties de gestion.

D.- LES EXEMPLES ETRANGERS MILITENT POUR UN RATTRAPAGE DU RETARD FRANÇAIS

À l'image du voyage effectué par le ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité il y a quelques mois pour nourrir la réflexion des parties prenantes à la négociation sur l'avenir des retraites, il n'est pas inutile de considérer les réformes récemment accomplies par quelques grands pays européens, en constatant, d'une part, la similitude des problèmes posés ainsi que des évolutions démographiques et économiques tendanciennes, et en relevant, d'autre part, que la France n'a que trop tardé par rapport à ses voisins.

Une fois présentés les cas très éclairants, et souvent cités, de la Suède, de l'Italie et de l'Allemagne, accompagnés d'autres comparaisons internationales pertinentes, votre Rapporteur évoquera, par contraste, les systèmes bien différents que sont ceux du Royaume-Uni et des États-Unis. Il faut préciser que cette étude concerne essentiellement le champ de la retraite complémentaire non obligatoire – exception faite de la Suède –, sans s'étendre sur la situation des régimes de base.

1.- SUEDE, ITALIE, ALLEMAGNE : TROIS REFORMES RECENTES DANS UN CONTEXTE SUSCEPTIBLE D'ETRE COMPARE AU CAS FRANÇAIS

a) Suède : une forme d'idéal-type, grâce à un passé vertueux

La réforme du système de retraite suédois a été introduite en 1999, et a commencé de produire ses effets en 2001. Comme l'indique M. Laurent Vernière, économiste au sein de la branche retraites de la Caisse des dépôts et consignations⁽¹⁵⁾, la réforme suédoise mérite un intérêt particulier, car elle représente une innovation importante que plusieurs pays ont entrepris de suivre : l'Italie et la Pologne,

⁽¹⁵⁾ in Questions retraite n° 43, octobre 2001.

notamment. En substance, la Suède a choisi de remplacer son ancien système par répartition, reposant sur deux étages, par deux régimes obligatoires :

– un régime par répartition à cotisations définies fonctionnant selon le principe des « comptes notionnels » individuels, c'est-à-dire un système par points assorti d'un coefficient de conversion croissant avec l'âge de départ à la retraite, ce qui permet de mesurer l'effort contributif effectif de l'assuré tout au long de sa carrière en revalorisant annuellement ses droits à pension virtuels, et ce qui permet également de tenir compte de l'espérance de vie du pensionné selon son âge de départ à la retraite ;

– un dispositif de comptes individuels d'épargne retraite par capitalisation, alimenté par des cotisations définies au taux de 2,5 %, et dont le mandat de gestion administrative et financière a été confié à une agence gouvernementale.

Comme gestionnaire administratif, cette agence tient les comptes individuels et réalise l'articulation entre les assurés et les gestionnaires financiers extérieurs qui offrent des fonds de placement, présentant divers profils de risque, dans lesquels l'épargne retraite est investie. Cette fonction d'interface est une originalité de la réforme : l'agence sélectionne les gestionnaires financiers et les agréé, elle collecte auprès des assurés leurs demandes de placement, les consolide, puis les transmet aux gestionnaires. Une fois investie dans un fonds, l'épargne est transformée en unités de compte, lesquelles sont formellement la propriété de l'agence gouvernementale.

Chaque assuré a la possibilité de répartir ses placements entre cinq fonds au maximum, sur les quelque six cents existants. Actuellement, environ deux tiers des assurés ont choisi des gestionnaires externes, retenant en moyenne 3,4 fonds de placement, tandis que le tiers restant a fait le choix du fonds de réserve créé au sein de l'agence gouvernementale, qui offre un rendement équivalent à la moyenne des fonds externes avec un risque moindre. À la fin 2000, les sommes collectées représentaient l'équivalent de 8,23 milliards d'euros.

Au moment du départ à la retraite, les assurés liquident leur capital auprès de la seule agence, en choisissant une annuité fixe.

Il faut cependant souligner, avec le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites⁽¹⁶⁾, que la situation de la démographie et du marché de l'emploi en Suède, ainsi que les importantes réserves accumulées dans l'ancien système de retraite, ont permis d'aborder la réforme avec de substantielles marges de manœuvre.

b) Italie : à l'instar de l'Espagne, le développement récent de la capitalisation

Ainsi que le rappellent les auteurs d'une étude publiée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales⁽¹⁷⁾, le développement de régimes de retraite complémentaire non obligatoire

⁽¹⁶⁾ Retraites, fiches d'information pour le débat, *op. cit.*

⁽¹⁷⁾ DREES, « Les systèmes de retraite complémentaire non obligatoires dans sept pays », in *Études et résultats n° 131, août 2001, d'après une étude réalisée par Yves Chassard et Giovanni Tamburi, Bernard Brunhes Consultants.*

est récent. À partir des années 90, la décision de diminuer les prestations du régime obligatoire a fait apparaître les régimes facultatifs comme un complément souhaitable, développé après 1995.

Comme en Suède, un système de comptes notionnels a été introduit, ainsi qu'un complément facultatif par capitalisation, au sein des *Fondi di pensione*. Le débat se poursuit actuellement, à la fois sur l'ensemble du système de retraites puisque la période de transition choisie pour la réforme est très longue (2000-2050), et sur l'éventuelle fusion du complément par capitalisation avec l'indemnité de fin de carrière, qui est à la charge de l'employeur à un taux de 7,4 %.

Le tableau suivant détaille les caractéristiques de ce régime, et permet une utile comparaison avec le cas espagnol, qui partage avec la situation italienne le caractère récent de la création de régimes complémentaires facultatifs, ouverts à tous, à cotisations définies pour l'essentiel :

ESPAGNE, ITALIE : UNE LÉGISLATION RÉCENTE INSTITUANT DES PLANS À COTISATIONS DÉFINIES

	Espagne			Italie	
Types de produits	Plan lié à l'emploi	Plan d'association	Plan individuel	Plan fermé (fonds de pension)	Plan ouvert (fonds de pension)
Prestations ou cotisations définies	Prestations définies ou cotisations définies ou mélange des deux.			Cotisations définies Prestations définies possible pour les indépendants.	Cotisations définies
Champ : entreprise /autre	Entreprises, souvent grandes entreprises	Plans institués par une association, un syndicat, une organisation professionnelle au profit de leurs membres.	Tout individu qui n'est pas membre d'un autre type de plan peut adhérer.	Fonds par secteur économique (formule privilégiée), par catégorie de travailleurs ou par profession (notamment indépendants), ou fonds régionaux, ou fonds pour membres d'une association coopérative	Tout individu peut adhérer, notamment les salariés ayant choisi de ne pas souscrire au plan de leur entreprise ou travaillant dans un secteur non couvert.
Obligatoire ou facultatif	Les salariés sont libres d'adhérer.	Les membres sont libres d'adhérer.		Les salariés et non salariés sont libres d'adhérer.	
Caractéristiques des prestations	Sortie en rente (temporaire ou viagère) ou en capital, ou mélange des deux. Dans la pratique, la sortie en capital est privilégiée. Pour les plans à prestations définies, taux de remplacement intégré à la sécurité sociale.			Sortie en rente mais sortie partielle en capital possible.	
Fiscalité	L'exonération des contributions de l'employeur de l'impôt sur les sociétés dépend du plan retenu. Pour l'adhérent, barème plus favorable que celui du revenu.			L'indemnité de fin de contrat transférée au plan est entièrement exonérée ; exonération plafonnée des cotisations et abondements (par exemple, 6 % du revenu imposable plafonné pour les indépendants).	
Financeur	Adhérent et employeur	Adhérent		Adhérent et employeur (pour salariés)	Adhérent
Période d'attente (1)	2 ans			Aucune	
Période de stage (2)	En principe, pas de période de stage			5 ans	
				Les anciens fonds (1993), qui comptent 800.000 adhérents, doivent s'aligner progressivement sur la nouvelle législation.	

(1) Durée minimale de présence dans l'entreprise pour pouvoir adhérer au régime.

(2) Durée minimale de présence dans le régime pour pouvoir bénéficier des prestations.

Source : d'après la DREES.

c) Allemagne : un dispositif centré sur les salariés, comme aux Pays-Bas et au Japon

Amorcée en 1999, la réforme dite « Riester », du nom du ministre fédéral du travail et des affaires sociales, a été négociée entre le gouvernement et les partenaires sociaux pour aboutir en 2001. L'objectif consiste à limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant l'indicateur essentiel du taux de remplacement.

Toute la population, à l'exclusion des fonctionnaires, est couverte par un régime unique, par répartition, sans distinction entre régime de base et régime complémentaire. Pour faire face aux besoins de financement prévisibles, la réforme a été conçue en deux volets :

– le reparamétrage du régime par répartition⁽¹⁸⁾, par modulation du taux de remplacement net et du taux de cotisation ;

– la création d'un complément de retraite facultatif par capitalisation⁽¹⁹⁾, financé par les seuls salariés, avec l'aide de l'État. Ceux-ci auront ainsi la possibilité d'épargner pour leur retraite à hauteur de 4 % du salaire brut en 2008, au terme de la montée en charge du dispositif, le taux étant initialement fixé à 0,5 %.

Par ailleurs, comme le précise M. Laurent Vernière dans son étude de la réforme allemande⁽²⁰⁾, la loi autorise, à compter de 2002, la création de fonds de pension (*Pensionsfonds*), qui s'ajoutent aux quatre types de régimes d'entreprise existants. Il s'agit d'organismes de services financiers, externes à l'entreprise, chargés du versement des pensions et de la gestion financière des actifs représentant la contrepartie des engagements de retraite des salariés d'un ou de plusieurs employeurs. Seules les sociétés de bourse et les compagnies d'assurance mutuelles sont autorisées à gérer ces fonds de pension.

Ceux-ci devront satisfaire aux mêmes critères d'éligibilité que ceux qui s'appliquent aux dispositifs d'épargne retraite (AVmG) pour que les salariés puissent prétendre aux incitations fiscales. En particulier, ils devront offrir aux contributeurs la garantie du capital et la sortie ne pourra se faire qu'en rente viagère. Les contributions aux fonds de pension pourront être versées par les employeurs ou par les salariés dans le cadre du nouveau droit à convertir une fraction de leur rémunération.

Le trait essentiel de ce type de capitalisation, qui rapproche d'ailleurs l'Allemagne des Pays-Bas et du Japon, consiste en une concentration sur les seuls salariés, avec adhésion obligatoire – parfois pour certaines catégories de salariés seulement.

Le tableau page suivante détaille les caractéristiques de ces trois systèmes :

⁽¹⁸⁾ Régime GRV, pour Gesetzliche Rentenversicherung.

⁽¹⁹⁾ Dispositif AVmG, pour Altersvermögensgesetz.

⁽²⁰⁾ « Allemagne : la réforme 2002 du système de retraite », in Questions retraite n° 2001-41, juillet 2001.

ALLEMAGNE, PAYS-BAS, JAPON : PRÉDOMINANCE DES PLANS D'ENTREPRISE À PRESTATIONS DÉFINIES

	Allemagne	Pays-Bas	Japon	
Types de produits	<ul style="list-style-type: none"> – Engagement de retraite inscrit comme provision au bilan des entreprises (formule majoritaire) – Contrat d'assurance passé par l'employeur avec une compagnie d'assurance – Caisse de pension (fonctionne comme une mutuelle ou compagnie d'assurance) – Caisse de secours (institution autonome de prévoyance mise en place par l'employeur) – Fonds de pension 	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds de pension sectoriel ou d'entreprise – Plan d'entreprise avec contrat d'assurance 	Fonds de pension des salariés	Plan de retraite agréé
Prestations ou cotisations définies	Prestations définies	Presque tous à prestations définies.	Jusqu'en 2000, tous à prestations définies.	Prestations définies
Champ : entreprise /autre	Entreprises, parfois groupes d'entreprises (pour les caisses de pension).	L'employeur peut choisir un fonds d'entreprise, un fonds sectoriel ou l'adhésion au fonds d'une autre entreprise.	Pour grandes unités (grandes entreprises ou regroupement d'entreprises).	Entreprises d'au minimum 15 salariés
Obligatoire ou facultatif	Le salarié est obligé d'adhérer mais l'employeur peut choisir les catégories de salariés affiliés (mais pas sur le critère du temps partiel).	Tous les salariés de l'entreprise sont obligatoirement affiliés.	Tous les salariés sont obligatoirement affiliés.	
Caractéristiques des prestations	<p>Rente viagère intégrée à la sécurité sociale assurant un taux de remplacement.</p> <p>La revalorisation des retraites en fonction du coût de la vie est prévue</p>	<p>Rente viagère intégrée à la sécurité sociale assurant un taux de remplacement.</p> <p>Revalorisation prévue.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Rente viagère pour le volet substitutif de la sécurité sociale. Revalorisation prise en charge par l'État – Pour le volet complémentaire, rente, le plus souvent temporaire (10 à 15 ans), ou capital (le plus souvent choisi). 	<p>Obligation de prévoir une sortie en rente, pas nécessairement viagère (le plus souvent, rente temporaire de 10 à 15 ans).</p> <p>Toutefois, le salarié peut demander une sortie en capital (plus avantageuse fiscalement).</p>
Fiscalité	<p>Contributions de l'employeur déductibles, mais imposées sur le revenu des salariés, lorsque contrat d'assurance, caisse de pension ou fonds de pension.</p> <p>Pour ces derniers, contributions des salariés exonérées d'impôt sur le revenu, ainsi que de cotisations sociales jusqu'en 2008.</p>	Traitement fiscal plus favorable pour les seuls plans agréés.	Barème plus favorable que celui applicable au revenu. Modulation en fonction de l'âge, de la situation matrimoniale, et du montant de la rente.	
Financeur	L'employeur assure généralement seul le financement, mais, pour les caisses de pension, le salarié cotise aussi.	En majorité, financement conjoint de l'employeur et du salarié.	A la charge de l'employeur, mais pour le volet substitutif à la retraite de sécurité sociale, le salarié cotise aussi.	A la charge de l'employeur (peut permettre d'externaliser sa promesse d'indemnité de fin de service).
Période d'attente	5 à 10 ans	1 à 3 ans et condition d'âge minimum (18, 21 ou 25 ans selon le plan).	1 an au plus	
Période de stage	12 ans ou 10 ans si âge \geq 35 ans ; ou période plus courte, au choix de l'employeur.	1 an	Pour les plans se substituant au volet sécurité sociale, pas de période de stage.	1 à 5 ans

Source : d'après la DREES.

Il semble que malgré ces ajustements, la réforme n'ait pas été conçue avec l'ampleur requise pour assurer l'équilibre à long terme du système de retraites allemand, et les discussions ont repris en conséquence.

Par ailleurs, alors que 36 millions de salariés sont potentiellement concernés par la souscription facultative de contrats individuels d'épargne retraite, l'État ayant prévu d'y consacrer 4,2 milliards d'euros – y compris les aides fiscales –, correspondant à la vente de 5 millions de contrats, une étude de la société Allianz⁽²¹⁾ indique que 3 millions de contrats seulement ont été placés. Selon cette étude, trois raisons expliquent les difficultés rencontrées :

- une trop grande complexité pour les clients ;
- l'insuffisance d'efforts de promotion de la part du Gouvernement ;
- les réticences de la profession face à une obligation qui leur est imposée.

Le cas néerlandais ou les aléas conjoncturels des fonds de pension⁽²²⁾

Bien que la chute des cours de bourse de ces deux dernières années leur ait fait perdre 67 milliards d'euros, les fonds de retraite néerlandais demeurent parmi les plus riches du monde. Au nombre de 900 environ, dont une centaine de fonds d'entreprise et 800 fonds sectoriels, ces organismes ont le statut de fondations et ne dépendent donc pas, juridiquement, des sociétés qui emploient leurs cotisants.

Employeurs, employés et retraités sont représentés au sein des fonds sectoriels, et un organisme de contrôle, la Chambre des pensions et assurances, veille au maintien de l'équilibre financier du système ; la loi oblige en effet les fonds de retraite à conserver un taux de couverture – le ratio entre réserves et engagements contractés à l'égard des contributeurs – au moins égal à 100 %, le seuil de stabilité étant fixé à 115 %.

Or, un fonds de retraite sur trois se situe aujourd'hui entre 100 et 105 %, quelques-uns étant même en position d'insolvabilité. Alors que pendant près d'une décennie, les placements réalisés avec l'argent des actifs avaient permis de dégager des produits tels que les salariés pouvaient bénéficier d'une réduction de cotisation, voire en être exonérés, les fonds s'approprient actuellement à relever substantiellement le taux de prélèvement : on estime qu'une baisse de rendement de 1 % nécessiterait une hausse des cotisations de 40 %. Un autre ajustement possible consiste à diminuer les prestations servies, non pas en faisant baisser le taux de remplacement (actuellement de 70 %), mais en supprimant l'indexation, totale ou partielle, des pensions sur le coût de la vie, en vigueur dans la plupart des fonds de retraite.

Cette situation est symptomatique du risque financier que représentent les régimes à prestations définies, et de la nécessité de surveiller la gestion des fonds collectés en vue de la retraite, afin de limiter l'exposition aux fluctuations boursières.

⁽²¹⁾ citée in Protection sociale informations n° 382, 29 janvier 2003.

⁽²²⁾ d'après Emmanuelle Tardif, « Pays-Bas : des fonds de pension à consolider », in Liaisons sociales magazine, décembre 2002.

2.- ÉTATS-UNIS, ROYAUME-UNI : EN FORME DE CONTRE-EXEMPLES

Ainsi que le souligne le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, « *la problématique britannique suscitée par la très faible générosité du système obligatoire et une multiplicité d'intervenants est très différente de celle des pays d'Europe continentale.* »

Les États-Unis présentent également des traits particuliers dans le domaine de la retraite complémentaire facultative, ne serait-ce que la possibilité de souscrire à plusieurs plans *ad hoc*.

a) Royaume-Uni : l'insuffisance d'épargne nuit à la capitalisation

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux étages :

– un régime de base offrant une couverture minimale uniforme et de faible niveau (moins de 300 livres par mois, soit 480 euros). Les retraités qui n'ont pas d'autres revenus peuvent, sous condition de ressources, compléter cette pension jusqu'à un niveau de l'ordre de 400 livres (640 euros) ;

– un complément par capitalisation, obligatoire pour les salariés, qui peuvent choisir entre le fonds de pension de leur employeur, s'il existe, et le fonds de pension public (le SERPS, ou *State Earning Related Pension Scheme*). Celui-ci garantit une retraite égale à 20 % du salaire moyen. Une autre solution consiste à souscrire une assurance privée individuelle à cotisations définies, souvent coûteuse.

Le Gouvernement britannique a publié en 1998 un « livre vert » sur les retraites. Deux évolutions y sont préconisées : d'une part, transformer le SERPS en un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires allant jusqu'à 8.000 livres par an (11.600 euros) ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle assorti d'un label de qualité, gage d'une gestion transparente. Depuis 2001, dans toute entreprise d'au moins cinq salariés, le système de *stakeholder pension* permet au personnel de demander à bénéficier d'un fonds de pension géré par un prestataire extérieur.

Mais depuis lors, l'inquiétude a grandi quant à l'avenir du système, sous l'effet notamment de la dégradation de la conjoncture boursière et des projets de nombreux fonds de pension d'entreprise consistant à abandonner leur système de prestations définies pour ne plus offrir que des régimes à cotisations définies, moins coûteux pour leur trésorerie mais plus risqués pour les bénéficiaires⁽²³⁾. La contribution des entreprises britanniques aux fonds de pension a, il est vrai, considérablement augmenté : quasi nulle au cours des années 1990, elle représente aujourd'hui près du quart de la masse salariale.

Quant aux salariés, ils épargnent manifestement trop peu pour se garantir une retraite correcte : l'insuffisance s'élèverait à 45 milliards d'euros. Les jeunes salariés, en particulier, ne cotisent pas assez, et les plus modestes n'en ont pas la possibilité ; les employeurs ne sont pas contraints d'abonder le système de *stakeholder pension*, d'où le succès limité de ce dispositif. Enfin, le système est globalement trop complexe,

(23) Benjamin Quénelle, « Royaume-Uni : les salariés n'épargnent pas assez », in *Liaisons sociales magazine*, décembre 2002.

n'offre pas l'information suffisante sur le niveau de pension future pour inciter à l'épargne en vue de la retraite, et n'offre pas les garanties de gestion à même d'inspirer confiance aux épargnants en période d'instabilité des marchés.

b) États-Unis : une brutale confrontation aux risques pruden-

C'est presque pour mémoire que votre Rapporteur mentionne le cas des plans de retraite dits « 401 (k) » – du nom de la disposition législative américaine instituant ces fonds de pensions à cotisations définies, non garantis et massivement investis en actions –, tant l'actualité a permis de mesurer les « dangers »⁽²⁴⁾ associés à ce dispositif. La caisse des fonctionnaires de Californie (le fonds Calpers), par exemple, plus grand fonds de pension américain avec 150 milliards de dollars d'actifs, a perdu 565 millions de dollars dans la faillite de la société WorldCom, et 142 millions dans celle d'Enron.

Un rapport rendu public en octobre dernier par le collectif *No more Enrons*, qui regroupe associations de consommateurs et syndicats, indique que les récentes faillites d'entreprises auraient coûté aux ménages américains 200 milliards de dollars, dont 175 dans l'effondrement des régimes 401 (k). Bien que le nombre de retraités cherchant de ce fait à retrouver un emploi ne soit pas connu, les statistiques du Département américain du travail montrent que le taux d'emploi des plus de 65 ans est passé de 12,8 % en 2000 à 13,1 % en 2001.

Les conséquences de ces banqueroutes sur l'épargne salariale aux États-Unis ont été d'autant plus importantes que les plans 401 (k) étaient devenus très populaires, passant de 7 millions de cotisants et 94 millions de dollars de collecte en 1983 à 42 millions de cotisants (soit 30 % des salariés américains) et 2.000 milliards de dollars en 2000. En parallèle, les régimes à prestations définies connaissaient un net recul, passant de 40 % à 20 % en termes de proportion des salariés couverts. Cette évolution a notamment tenu au fait que le 401 (k) est un système d'un coût de gestion bien moindre pour les employeurs, et qu'il est devenu encore plus attractif au moment de la surévaluation boursière. En outre, il présente des qualités de souplesse pour les salariés, qui en cas de changement d'emploi, peuvent le transférer ou débloquer le capital investi, taxé à 10 %.

Les scandales causés par la ruine de nombreux épargnants ont naturellement conduit à remettre en cause les pratiques des gestionnaires de fonds de pension. À l'heure où s'élabore l'évolution législative nécessaire, deux grandes options sont en présence. Au-delà de deux points communs – la possibilité pour les salariés de bénéficier de conseils indépendants en matière de placement boursier, et l'assouplissement de la durée de blocage des titres d'entreprise –, les projets sont les suivants :

– un projet démocrate prévoit un contrôle par les salariés de la gestion des fonds de pension, la publicité des ventes d'actions effectuées par les dirigeants de l'entreprise, la mise en place d'un fonds de garantie et la limitation de l'achat par les souscripteurs de titres de leur entreprise ;

(24) Sylvie Deroche, « États-Unis : les dangers des 401 (k) », *ibid.*

– un projet républicain, qui laisse davantage de marge de manœuvre aux employeurs, lesquels devraient seulement offrir à leurs salariés les services de professionnels indépendants pour les conseiller dans leurs investissements. De nombreuses critiques ont souligné l’irréalisme de cette indépendance, si les conseillers sont rémunérés par l’employeur.

ROYAUME-UNI ET ÉTATS-UNIS : DIVERSIFICATION DE L'OFFRE

	Royaume-Uni		États-Unis				
Types de produits	Pension d'entreprise	Plan individuel et, depuis 2001, <i>stakeholder pension</i> .	Plan de retraite à prestations définies (*)	Plan de retraite à cotisations définies (*)	Épargne salariale – Plan d'achat de rente	Épargne salariale – Plan 401 k	IRA (<i>Individual Retirement Account</i>) – plan individuel
Prestations ou cotisations définies	En majorité, prestations définies	Cotisations définies	Prestations définies	Cotisations définies	Cotisations définies		
Champ : entreprise /autre	Entreprises, administrations du secteur public.	Les salariés non couverts par un plan d'entreprise et les indépendants peuvent choisir d'adhérer, éventuellement en substitution de l'adhésion au régime légal (SERPS)	Entreprises ou groupes interentreprises, sectoriels ou professionnels.		Entreprises	Entreprises	Libre choix d'adhésion du salarié, de l'indépendant, ou même dans certains limites du conjoint qui ne travaille pas
Obligatoire ou facultatif	Désormais, le salarié est incité à ne pas refuser le plan d'entreprise		Tous les salariés de l'entreprise ou de la catégorie sont obligatoirement affiliés sauf les travailleurs à temps partiels (exclus).			Le salarié choisit d'épargner.	
Caractéristiques des prestations	Sortie en rente (partielle ou totale). Pour les plans avec exemption de cotisation au SERPS, prestation au moins équivalente à celle du SERPS. Pour les autres, prestation calculée de manière à compléter la prestation SERPS.	Sortie en rente (partielle ou totale)	Rente intégrée à la sécurité sociale avec taux de remplacement garanti. Plans négociés avec syndicats prévoient un montant de rente fixe par année de service	Capital	Rente	Capital	
Fiscalité	L'exonération des contributions de l'employeur de l'impôt sur les sociétés dépend du plan retenu. Les retraites sont imposées, les prestations en capital exonérées dans la limite d'un plafond.		Les contributions des adhérents sont déductibles du revenu mais soumises à cotisations sociales.				
Financier	L'employeur cotise, mais le plus souvent le salarié aussi.	Adhérent, plus employeur si l'adhérent a opté pour substitution au SERPS.	En général, employeur seul.		Adhérent et employeur	Adhérent et employeur	Adhérent et éventuellement employeur
Période d'attente	Admission entre 18 et 25 ans, ou après 1 ou 2 ans d'emploi.		1 an ou avoir atteint 21 ans. Ou 2 ans si pas de période de stage.				
Période de stage	2 ans maximum		5 ou 7 ans pour droits complets et droits réduits pour durées inférieures.				

(*) Il existe des plans hybrides, qui sont une combinaison des deux.

Source : d'après la DREES.

À la lumière des développements récents qu'ont connu les systèmes particulièrement exposés au risque prudentiel, on peut être tenté de conclure par l'adage selon lequel « à quelque chose malheur est bon » : instruit par l'expérience, chacun a pris conscience des indispensables garanties qui doivent entourer la gestion des fonds collectés en vue de servir des suppléments de retraite.

De façon plus générale, la conviction que votre Rapporteur retire de ce passage en revue de l'écheveau français et de quelques panoramas de pays de l'OCDE, est bien celle du besoin pour notre pays d'un produit d'épargne retraite par capitalisation, nouveau et universel, clair et équitable. Telle est la philosophie du **compte épargne retraite** qu'il propose. Au sein du cadre de réflexion qui vient d'être tracé, un certain nombre de points d'ancrage font l'objet d'un large consensus ; mais plusieurs questions demeurent ouvertes, qu'il importe d'examiner plus en détail.

II.- LES OPTIONS EN PRESENCE POUR BATIR UN SYSTEME GENERALISE D'EPARGNE RETRAITE REPOSENT SUR LA CAPITALISATION, MAIS DIVERGENT SUR SES FINALITES ET SA GESTION

Au-delà même du récent changement de conjoncture politique, votre Rapporteur estime, à l'issue des nombreuses auditions qu'il a menées, tant parmi les responsables administratifs que parmi les syndicats, les économistes ou les professionnels concernés par la conception et la gestion de l'épargne retraite, qu'un consensus peut aisément être trouvé sur la question de la capitalisation comme mode de constitution d'un supplément de retraite. Le consensus, toutefois, ne s'étend pas jusqu'aux détails pratiques devant guider la mise sur pied d'un tel système généralisé.

A.- LA RETRAITE SUPPLEMENTAIRE PAR CAPITALISATION N'EST PLUS UN SUJET TABOU

Répartition contre capitalisation, l'opposition a longtemps fait florès, et ce n'est pas polémique que de voir un avatar de ce clivage dans la mise en échec de la loi « Thomas » ou dans la pusillanimité dont a fait preuve la majorité précédente dans la création du produit hybride, ou ambigu, que représente le PPESV.

L'opposition n'est cependant pas si simple, et tout manichéisme est à proscrire sur le sujet. En effet, la sauvegarde des régimes par répartition repose notamment sur le Fonds de réserve pour les retraites, appelé à faire fructifier un portefeuille d'actifs pendant une phase d'accumulation, avant une phase de liquidation, prévue entre 2020 et 2040 ; or qu'est-ce que ce fonds, sinon la mise en œuvre à l'échelle nationale d'un supplément de retraite par capitalisation ?

Voici ce qu'il est écrit dans une note préparatoire du Conseil d'orientation des retraites sur les aspects économiques des rapports entre capitalisation et répartition :

« Sur le plan économique, il y a une quasi-équivalence entre un système de retraite par répartition et un système de retraite par capitalisation ; dans les deux systèmes, l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom et l'allongement de l'espérance de vie se traduisent par une augmentation des cotisations ou versements des actifs et/ou un ajustement des droits à la retraite (montant ou durée des prestations servies). En effet, il n'existe pour un actif que deux moyens de s'assurer des revenus lorsqu'il aura cessé son activité : mettre de côté des biens acquis pendant l'âge actif⁽¹⁾, ou bien accumuler des droits sur la production future. Quelle que soit la forme que prennent ces droits, titres financiers ou promesse des générations futures garantie par l'État, donc quel que soit le mode de financement du système de retraite, actifs et retraités se partagent toujours la production du moment.

La quasi-équivalence entre répartition et capitalisation n'est cependant pas une équivalence parfaite. Deux arguments économiques et démographiques sont susceptibles d'inciter à un développement partiel de la capitalisation :

– d'une part, une augmentation du taux d'épargne ou un redéploiement efficace de l'épargne existante devraient se traduire, selon la théorie économique, par une augmentation du taux d'investissement et donc, à terme, de la croissance ;

– d'autre part, des pays ayant des perspectives économiques différentes ont un intérêt commun à échanger du capital ; on retrouve ici notamment l'argument qui consiste à dire qu'une partie de l'épargne européenne pourrait s'investir dans les pays en développement.

Par ailleurs, sur un plan plus politique, l'équivalence entre les deux systèmes n'est pas parfaite car le risque que les droits acquis ne soient pas honorés, ou le soient imparfaitement, [n'est pas le même] [...]. Un système par capitalisation repose sur la capacité qu'auront dans l'avenir les marchés financiers à assurer la valeur des actifs et le paiement des dividendes et intérêts, tandis qu'un système par répartition repose sur la confiance dans la capacité de la puissance publique à faire accepter par les générations d'actifs qui viendront de financer les retraites par leurs cotisations ou leurs impôts. »

(1) Mais rares, à l'exception de l'immobilier, d'œuvres d'art, de bijoux ou de bouteilles de grands crus, sont les biens et services qui peuvent être acquis durant l'âge actif pour être utilisés ou revendus pendant la retraite. En particulier, les services, dont ont justement le plus besoin les personnes âgées, ne se conservent pas dans le temps.

Ces arguments sont cohérents avec la thèse soutenue par votre Rapporteur, et retenue par le Gouvernement : d'une part, le choix politique, qui est un choix de société, d'un socle de retraite par répartition, et d'autre part, l'intérêt économique du développement d'un supplément par capitalisation.

C'est enfin à dessein que votre Rapporteur entend écarter de son étude les considérations liées à l'amélioration du financement de l'économie française, des fonds propres des entreprises nationales et du renforcement de la place financière de Paris par le développement de la capitalisation. Ces arguments ont longtemps brouillé le débat, et ont ainsi obéré l'essor de la capitalisation, en laissant accroire que celle-ci n'avait d'intérêt que financier et ne servait que le profit de quelques-uns, quand à l'évidence elle constitue avant tout une technique économique parfaitement opportune pour le renforcement de l'ensemble de notre système de retraite.

B.- LES DIVERGENCES PORTENT ESSENTIELLEMENT SUR LES MODALITES D'ORGANISATION DU SYSTEME

1.- LES QUESTIONS A TRANCHER SONT CONNUES

S'il fallait dresser une brève liste des options à prendre au moment de bâtir un système viable de retraite supplémentaire par capitalisation, celle-ci pourrait être établie en répondant à la série de questions posées ci-après.

– *Quelle finalité première assigner au système ?*

Il s'agit de trancher l'ambiguïté fondamentale existant entre épargne et retraite, qui brouille la réflexion et pourrait faire courir à la réforme un risque de blocage, du fait de prises de position assez fermes de la part de certains syndicats sur le sujet.

De prime abord en effet, il semble que la finalité d'un produit d'épargne – l'accumulation individuelle, en fonction du revenu disponible, d'un capital qui doit fructifier, demeurer disponible et pouvoir être transmis – est quasiment opposée à la finalité d'un produit de retraite – une cotisation qui peut être obligatoire, de façon à mutualiser aussi largement que possible le « risque vieillesse », afin d'assurer aux générations de retraités un niveau de vie satisfaisant.

Un produit d'épargne peut naturellement être mis en place dans un cadre collectif, témoin le cas de l'épargne salariale, tout comme la mutualisation d'un produit de retraite peut se concevoir de façon restreinte, comme l'a montré *supra* la description des divers outils de capitalisation catégorielle.

Il n'en demeure pas moins qu'un dispositif qui réponde à l'objectif de supplément de retraite tout en étant constitué *via* une logique d'épargne, ce qui correspond à la définition de l'épargne retraite, est une gageure. Les options techniques de sa mise en œuvre portent la marque de cette tension fondamentale, qui est une tentative de combiner les avantages des deux systèmes.

– *Quelle population viser ?*

La retraite concerne tout un chacun, quelle que soit sa catégorie socio-professionnelle. Cependant les capacités contributives, mesurées par la propension marginale à épargner, diffèrent considérablement d'un individu à l'autre. Par ailleurs, les besoins de supplément de retraite varient largement, et sont étroitement liés au taux de remplacement garanti par les régimes par répartition.

À la conception de ceux qui n'envisagent l'épargne retraite que comme un dispositif ciblé sur certaines catégories, peu différent du paysage existant, au motif que seules ces catégories – les indépendants ou les salariés à hauts revenus, par exemple – y auraient intérêt, s'oppose une vision beaucoup plus large, qui tend à populariser l'épargne retraite.

– *Système obligatoire ou système facultatif ?*

Alors qu'un système obligatoire est de nature à assurer une meilleure mutualisation du risque et une meilleure solvabilité du dispositif, il oblige à prévoir un régime fiscal et social irréprochable en termes d'équité, voire de progressivité, et il contribue à nourrir les craintes liées à l'affaiblissement des régimes par répartition, affaiblissement autrement désigné sous le terme évocateur de « cannibalisation ». En outre, le risque est grand de voir alors le taux de prélèvements obligatoires augmenter, ce qui ne va pas dans le sens de l'histoire.

Quant au système facultatif, il présente l'avantage de la souplesse, mais comporte le risque, s'il n'est pas assez incitatif ou si le besoin d'épargner pour s'assurer un meilleur taux de remplacement à 30 ou 40 ans de distance n'est pas suffisamment perçu, de ne pas drainer l'épargne nécessaire à son fonctionnement.

– *Quel mode de sortie ?*

Sur ce point, et sur le suivant, se concentrent les antagonismes, car il s'agit des conséquences techniques les plus évidentes de l'arbitrage fondamental entre épargne et retraite.

La rente, et en particulier la rente viagère, s'impose avec la force de l'évidence comme le moyen de garantir un supplément de pension une fois atteint l'âge de la retraite. Cependant, on démontre aisément le peu de succès en France des dispositifs facultatifs de complément de retraite par annuités viagères⁽²⁵⁾, que d'aucuns ont pu, peut-être hâtivement, qualifier d'« aversion des Français pour la rente ». Y répond le caractère très populaire de certains produits d'épargne, au premier rang desquels l'assurance vie, placement loué pour sa liquidité. Précisément, son délai de blocage n'apparaît pas suffisamment long pour en faire un véritable dispositif de retraite.

Naturellement, comme l'a montré l'étude des multiples dispositifs existants, en France comme à l'étranger, divers degrés de panachage entre ces deux modes de sortie sont possibles. L'essentiel en l'espèce est de définir très clairement, *ex ante*, la philosophie retenue, ses avantages et ses inconvénients pour chacun.

Les taux de succès relatifs rencontrés par ces différents produits sont en outre très nettement influencés par le régime fiscal-social qui leur est applicable.

– *Quelle fiscalité ? quels prélèvements sociaux ?*

Le débat sur la taxation à l'impôt sur le revenu peut se résumer à deux sigles : TEE ou EET ? « T » correspond à « taxation », « E » à « exonération », et les mêmes lettres valent dans la littérature anglo-saxonne sur la capitalisation. Chacune de ces lettres concerne une des trois étapes de la vie du capital épargné : le stade du versement initial, la période d'accumulation, et le déblocage. Le « T » n'a qu'une seule occurrence, en vertu du principe selon lequel les mêmes sommes ne peuvent être imposées deux fois.

Dans le schéma « TEE », les fonds versés dans le dispositif sont soumis à l'entrée à l'impôt sur le revenu, exonérés pendant la phase d'épargne, et défiscalisés à la sortie. À l'inverse, au schéma « EET » correspond l'exonération à l'entrée et la taxation à la sortie. Ces principes élémentaires sont complétés de règles plus subtiles et nécessitant un calibrage plus fin, car d'elles dépend le coût budgétaire du système : les plafonds de versement et/ou d'exonération, la forme de la dépense fiscale – comment traiter le cas des quelque 50 % de foyers fiscaux non assujettis à l'impôt sur le revenu ? par un crédit d'impôt ? par une déduction de CSG ?

Hormis la dépense fiscale pour les non-imposables, le coût budgétaire associé à un tel mécanisme devrait être minime, dans la mesure où les sommes investies n'échappent jamais entièrement à l'impôt. En outre, il y a consensus pour ne pas exonérer lesdites sommes des prélèvements sociaux.

Le traitement d'un éventuel abondement de l'employeur répond à une logique différente.

⁽²⁵⁾ cf. l'analyse susmentionnée de M. Jean-Philippe Gaudemet.

– *Quels principes appliquer à un éventuel abondement de l'employeur ?*

Le mécanisme de l'abondement est issu des diverses formes de l'épargne salariale, ainsi que des régimes de retraite d'entreprise. Par définition, il est donc réservé aux salariés, même si d'autres cas existent, tel celui, marginal, des élus locaux.

Les divers avantages sociaux et fiscaux existant dans le paysage actuel plaident pour l'octroi de tels avantages dans le cadre du dispositif de retraite supplémentaire à bâtir, sans quoi ce dispositif risque de demeurer mort-né par défaut d'incitation à y souscrire. Il faut, dès lors, se résoudre à introduire un élément d'iniquité, entre salariés et non-salariés, et entre salariés d'un employeur ayant la capacité d'abonder effectivement, et les autres. Pour les indépendants toutefois, qui sont leur propre employeur, l'iniquité peut être tempérée par le bénéfice de certains avantages sociaux.

Si l'application à l'abondement d'une déduction plafonnée du bénéfice imposable de l'entreprise n'est guère sujette à polémique, il en va tout autrement en revanche de l'exonération de cotisations sociales patronales. Il semble en effet que la grande majorité des syndicats de salariés en fasse une question de principe, à tout le moins s'agissant des cotisations vieillesse : diminuer ainsi les ressources des régimes de retraite par répartition pour inciter au développement d'un supplément par capitalisation pose un problème de fond.

De tels mécanismes, plafonnés, existent pourtant à l'heure actuelle.

– *Quel mode de gestion ?*

Le clivage relatif au mode de gestion des sommes collectées oppose gestion dans l'entreprise et gestion externe. La première option comporte certes l'avantage de permettre un droit de regard direct des représentants des salariés de l'entreprise, mais aussi le risque d'un investissement trop massif en titres de l'entreprise, que quelques exemples étrangers connus conduisent à éviter absolument. Quant à la gestion externe, elle offre *a priori* une meilleure mutualisation du risque et une plus grande souplesse d'adhésion individuelle au dispositif, mais moins de transparence, sauf à mettre en place une réglementation *ad hoc*.

Quelle que soit la solution retenue, la définition de règles prudentielles strictes est indispensable, et cette préoccupation réunit toutes les parties prenantes dans un large consensus, depuis qu'a eu lieu la prise de conscience issue des difficultés rencontrées par certains régimes par capitalisation.

– *Quel degré d'aliénation des sommes versées ?*

La dichotomie entre philosophie de l'épargne et philosophie de la retraite resurgit ici : à la souplesse d'une épargne disponible pour une sortie en capital et une transmission sous cette forme s'oppose la contrainte de la sortie en rente, éventuellement assortie d'une réversion en cas de décès. Mais le capital peut également se voir appliquer une durée de blocage plus ou moins longue, et le produit à sortie en rente viagère peut offrir une contre-assurance en cas de décès prématuré.

Par ailleurs, un capital placé, hormis les risques que comporte sa gestion, présente moins d'aléas que la promesse d'une rente : dans ce dernier cas en effet, il y a aliénation par le crédirentier des sommes versées. Là encore, les règles prudentielles applicables aux gestionnaires sont de première importance.

Enfin, la qualité du gestionnaire peut elle aussi être discutée : banques, intervenants du secteur de l'assurance que sont les sociétés anonymes d'assurance, les sociétés d'assurance mutuelles, les mutuelles d'assurance relevant du code de la mutualité et les institutions de prévoyance ou institutions de retraite supplémentaire du code de la sécurité sociale, tous ces organismes peuvent prétendre à la gestion des produits d'épargne retraite, sachant que, en bout de chaîne, les opérations effectives sont en principe confiées à des sociétés de gestion.

– *Quelles garanties de « lisibilité », de transparence ?*

Un paramètre essentiel est celui du contrôle que les épargnants seront en mesure d'exercer sur la gestion de leurs droits futurs, que ceux-ci prennent la forme d'un capital ou d'une rente.

Deux aspects doivent être pris en compte : d'une part, l'information que reçoivent les bénéficiaires et leurs ayants droit quant au supplément de retraite prévisionnel auquel ils peuvent prétendre au regard des sommes versées et des abondements éventuellement reçus ; d'autre part, leur droit de regard sur l'activité des gestionnaires. Ce second aspect ne peut, en pratique, prendre sa place que dans un cadre collectif, compte tenu des compétences requises pour sa mise en œuvre effective. Se pose alors la question de l'implication des partenaires sociaux.

– *Quel rendement escompté ?*

Le rendement du dispositif dépendant de l'exposition au risque des fonds investis, les tenants de la technique de gestion dite « par horizon » insistent sur la prise en compte de la date prévue pour la liquidation de la pension, avec une révision régulière – chaque trimestre par exemple – de l'allocation des actifs : à mesure que se rapproche le départ à la retraite, le gestionnaire diminue l'exposition aux risques de marché, en augmentant la proportion d'actifs sûrs (obligataire et monétaires).

À l'inverse, les tenants d'une gestion totalement libre privilégient la conception selon laquelle chacun doit pouvoir disposer de ses propres droits accumulés, plutôt que de laisser autrui piloter la gestion de son capital et décider à sa place du rendement visé, et donc de la rente future ou du capital disponible *in fine*.

Les compromis sont évidemment possibles, comme par exemple, chez TotalFinaElf, l'obligation faite aux salariés de plus de 55 ans de souscrire à un support « en euros », quand les autres salariés ont la possibilité d'opter pour un contrat « en unités de compte », assorti de divers degrés de risque.

2.– AMENAGER L'EXISTANT A LA MARGE RISQUERAIT DE NE PAS RESOUDRE EFFECTIVEMENT LE PROBLEME DE FOND

D'aucuns plaident, au moment d'instaurer un dispositif généralisé d'épargne retraite, pour un aménagement d'un ou de plusieurs dispositifs existants : il s'agirait de

modifier à la marge le PPESV pour lui donner un aspect de produit de retraite, ou bien d'assouplir les modalités de fonctionnement des contrats de l'article 83 du CGI, ou encore d'instaurer une sorte de « Préfon pour tous » ou de « loi Madelin pour tous ». Face à cette perspective, votre Rapporteur s'interroge :

– sur le fond, ne risquerait-on pas de manquer l'occasion de créer un produit véritablement spécifique et véritablement universel, en se contentant d'une réforme partielle, qui ne répondrait pas à l'objectif de clarification et d'équité censé guider la réforme ? Ne doit-on pas, puisque l'on décide enfin de réformer en profondeur le régime par répartition, en profiter pour instaurer un véritable régime supplémentaire par capitalisation ?

– sur la forme, ne s'exposerait-on pas inutilement, selon l'option retenue – c'est-à-dire selon le produit à transformer –, à la critique facile contre une réforme destinée à favoriser tel ou tel type de gestionnaire, alors même que cette critique est souvent sans fondement, et alors surtout que l'enjeu dépasse largement ce niveau d'analyse ?

Ce type de réforme pourrait certes, dans l'immédiat, répondre au besoin d'élargir l'accès à l'épargne retraite, en présentant l'avantage d'une mise en œuvre rapide, par modifications mineures du code général des impôts et du code du travail. Mais la question ne serait pas traitée au fond. En particulier, l'ambiguïté de l'épargne salariale ne serait pas surmontée. Dès lors, au lieu de poursuivre dans cette voie, pourquoi ne pas décider plus simplement de mettre en place un nouveau dispositif, pérenne, et véritablement dédié à la constitution d'un supplément de retraite ?

En outre, alors que la majorité actuelle, avec l'assentiment du Gouvernement, a pris l'excellente initiative de recentrer les emblématiques produits d'épargne logement sur leur objet propre, à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2003, il serait peu cohérent de préconiser de détourner un produit existant, avec la dépense fiscale qui y est associée, de sa finalité. La logique suppose la création d'un produit nouveau et spécifique. C'est avant tout le souci de lisibilité qui doit guider la réforme et conditionner son succès.

Certains des acteurs concernés ne s'y trompent d'ailleurs nullement : aux Autoroutes du sud de la France, par exemple, le PPESV lancé au début de 2002 s'est inscrit dans le cadre de l'ouverture du capital de la société, mais pas de la création d'un supplément de retraite, l'entreprise ayant pour ce faire créé deux régimes spécifiques, l'un relevant de l'article 39, l'autre de l'article 83 du CGI. Au sein de la société Carrefour, les dirigeants ont ostensiblement distingué le PPESV de la question des retraites, répondant aux préoccupations des organisations syndicales qui ne souhaitaient pas lier les deux sujets.

D'autres entreprises, en revanche, ont mis en place des PPESV dont la vocation de produit d'épargne en vue de la retraite est plus ou moins explicite. Le constat demeure, par conséquent, de l'ambiguïté de ce dispositif. Chercher à le transformer pour lui donner une véritable vocation d'épargne retraite est peut-être louable, mais peut-être illusoire également ; **votre Rapporteur estime beaucoup**

**plus lisible et cohérent de créer un « compte épargne retraite » accessible à tous.
Ne pas le faire serait une occasion perdue.**

III.— LE « COMPTE EPARGNE RETRAITE », SUPPLEMENT SOUPLE, EQUITABLE ET ATTRACTIF

Sous le vocable de « compte épargne retraite », votre Rapporteur a tenu à apporter une réponse à la fois pragmatique et ambitieuse à chacune des questions posées plus haut. Ces solutions forment une combinaison originale qui peut être résumée en cinq points majeurs.

A.— UN COMPTE INDIVIDUEL EN FORME DE SUPPLEMENT

Le socle du financement des retraites demeure celui de la répartition. Le Fonds de réserve pour les retraites doit être préservé et consolidé – celui-ci s’analyse d’ailleurs, ainsi qu’on l’a indiqué, comme un mécanisme de capitalisation.

Le compte épargne retraite est un produit facultatif et individuel (mais géré dans un cadre collectif), à cotisations définies, qui vise d’abord et avant tout à améliorer le taux de remplacement du dernier salaire du souscripteur lors de son départ en retraite.

Il tire en effet les enseignements du constat – partagé – établi *supra* : la nécessité d’un supplément pour améliorer le taux de remplacement de chacun dans un futur proche, et le caractère résiduel de ce surcroît de pension.

B.— UN COMPTE POUR AMELIORER SA RETRAITE

Le compte épargne retraite est un produit à sortie en rente viagère, avec possibilité de réversion en faveur du conjoint survivant en cas de décès. Il s’agit par conséquent d’un produit conçu comme un « tunnel » avec une seule possibilité de déblocage avant l’âge de la retraite : la rente d’invalidité, car la survenue de la dépendance est subie et que l’assurance dépendance est aujourd’hui insuffisante en France. Une seule possibilité de sortie en capital est proposée : l’achat de la résidence principale si le souscripteur n’en est pas déjà le propriétaire.

En effet, sans surestimer les économies associées à la possession de sa résidence principale – car cette possession n’est pas exempte de charges –, la sécurité qu’elle procure et l’enjeu patrimonial qu’elle représente en font, à juste titre, l’un des placements les plus prisés des ménages.

Cependant, la relative aversion des Français pour la rente est une donnée sociologique à ne pas négliger. Pour prévenir ces craintes, il faut insister sur la quasi-disparition de l’inflation, sur la nécessité d’un supplément de retraite même modeste pour améliorer le taux de remplacement, et sur les garanties de gestion du système proposé. En effet, tout mécanisme de déblocage en capital, si ce capital n’est pas utilisé alors directement en vue de la retraite, réduit à néant l’effort d’épargne réalisé jusqu’à la date de ce déblocage.

Afin d’inciter les jeunes, en particulier, à entrer tôt dans le dispositif, il convient de prévoir une **possibilité de déblocage anticipé du capital pour l’achat de la résidence principale**. Cette exception serait justifiée par l’aspect « supplément de retraite », pour un ménage, de la propriété de son logement. Elle entraînerait toutefois, là aussi, la perte de tous les droits à pension supplémentaire accumulés jusque-là. Il

faudrait également autoriser le cumul avec un plan d'épargne logement, lequel produit demeurerait intéressant grâce à la bonification des intérêts qu'il procure.

Le compte épargne retraite est donc un produit de retraite, bien plus qu'un produit d'épargne – le paysage de l'épargne en France étant suffisamment complet aujourd'hui, et le taux d'épargne des Français déjà très élevé. Par ailleurs, les objectifs consistant à drainer l'épargne de nos concitoyens vers les fonds propres des entreprises françaises pour les renforcer, ou à consolider la place financière de Paris, ne sauraient être que des objectifs secondaires, ou plutôt des externalités positives.

C.- UN COMPTE A GESTION TRANSPARENTE ET SURE

Il est capital de mettre un très fort accent sur les garanties de gestion associées au dispositif du compte épargne retraite, pour éloigner autant que possible le « spectre » des fonds de pension ou certains exemples repoussoirs.

La **gestion des fonds collectés** doit par conséquent être **extérieure à l'entreprise**, confiée à des professionnels agréés, voire « labellisés » selon une procédure similaire à celle du comité intersyndical de l'épargne salariale. Ce dernier, qui réunit les principales organisations syndicales, attribue périodiquement ses « labels » aux produits qui sont soumis à son appréciation, dont la qualité est unanimement reconnue. Est également prévue l'adhésion obligatoire des gestionnaires, selon leur statut juridique, à l'un des quatre fonds de garantie existants : celui des banques, celui des assurances, celui des mutuelles et celui des institutions de prévoyance, institués par les quatre codes correspondants.

Un autre point important, psychologiquement et pratiquement, consiste à maintenir la fiction juridique de l'absence de dépossession des sommes versées, éventuellement *via* un système de « fiducie », forme juridique à inventer en France, qui existe déjà en droit allemand et suisse⁽²⁶⁾. En France, une telle réforme avait été imaginée sous l'égide de Pierre Méhaignerie, alors Garde des sceaux, sans être mise en œuvre⁽²⁷⁾.

L'information régulière et transparente des bénéficiaires est indispensable, y compris à chaque sollicitation de leur part, sur le capital accumulé et la simulation de la rente future à titre indicatif. Même si le compte épargne retraite demeure un produit à cotisations définies.

Puisqu'il s'agit d'un supplément, il est tout à fait envisageable que les gestionnaires proposent des produits présentant différents degrés de risque : des produits « en euros » (monétaires ou obligataires), ou des produits « en unités de compte » (parts de Sicav ou d'OPCVM, actions, dans des proportions déterminées). Un certain degré de contrainte peut également être envisagé en fonction de l'âge du souscripteur et de la période restant à courir jusqu'à la liquidation de la retraite. Il

⁽²⁶⁾ cf. Joël Grangé, Thierry Jacomet et Guillaume Leclercq, « Brèves réflexions juridiques sur l'épargne retraite », in Petites affiches n° 4, janvier 2001.

⁽²⁷⁾ cf. Jacques Barthélémy, « Épargne retraite ou épargne et retraite », in Droit social juillet-août 2002.

convient pourtant de rappeler cette donnée généralement admise : sur le long terme, la rentabilité des actions demeure la plus élevée.

D.- LE COMPTE EPARGNE RETRAITE, UN PRODUIT ATTRACTIF

La fiscalisation du compte épargne retraite répond au **schéma de l'exonération plafonnée d'impôt sur le revenu, à l'entrée dans le dispositif (EET)** :

- exonération de l'impôt sur le revenu des versements du bénéficiaire, dans la limite, par exemple, d'un plafond annuel de déductibilité de l'ordre de 3.000 euros ; ce montant est proche des possibilités offertes par les contrats issus de la « loi Madelin » ou par la Préfon. L'évolution du plafond de déductibilité serait annexée sur le plafond des cotisations de sécurité sociale (29.184 euros en 2003). Il est évidemment essentiel de prendre en compte la situation des foyers fiscaux non redevables de l'impôt sur le revenu. L'avantage prendrait la forme d'un crédit d'impôt (150 euros par bénéficiaire, par exemple). En reconnaissant que la répartition profite davantage à ces ménages, en termes de taux de remplacement, ce traitement fiscal particulier du supplément de retraite semble équitable. Les chiffrages sont indicatifs, et sans doute à calibrer de façon plus fine en fonction du coût budgétaire à consentir. Une autre solution, présentant l'avantage de l'universalité, aurait pu consister en un dégrèvement de CSG, mais il est peut-être politiquement délicat de toucher au seul impôt universel, qui par ailleurs abonde le budget de la sécurité sociale ;
- exonération pendant la phase d'accumulation du capital ou des droits à retraite supplémentaire ;
- taxation à la sortie selon le droit commun applicable aux rentes, c'est-à-dire les abattements de 10 et 20 %. Taxation forfaitaire de l'unique cas de sortie en capital ;
- une possibilité d'abondement de l'employeur, plafonnée à 100 % des versements du salarié, est prévue, qui crée certes une inégalité entre ceux qui en bénéficieront et les autres. Mais le compte épargne retraite n'est pas un produit obligatoire, et par conséquent ceux qui ne l'estimeront pas suffisamment attractif pourront toujours avoir recours à un autre produit existant – par exemple un indépendant qui préférerait un dispositif relevant de la « loi Madelin ». Cet abondement, pour le rendre effectivement incitatif, serait déductible du bénéfice imposable, mais également exonéré de cotisations sociales patronales, dans la limite de 85 % du plafond des cotisations de sécurité sociale – ce qui est la pratique courante pour les régimes de retraite d'entreprise. À l'argument selon lequel on saperait ainsi le financement de la retraite par répartition, s'opposerait le mécanisme suivant : le reversement automatique au Fonds de réserve pour les retraites, au-delà d'un certain seuil identique pour tout gestionnaire, des bénéfices réalisés sur la gestion des comptes épargne retraite – bénéfices aisément identifiables car des règles de gestion très strictes obligerait les gestionnaires à tenir une comptabilité analytique faisant apparaître ces fonds de manière distincte. Au total, l'employeur et le salarié, éventuellement par l'entremise de la négociation collective, pourraient

ainsi se livrer à un arbitrage salaire immédiat/salaire différé sous forme de supplément de retraite.

E.- UN PRODUIT EQUITABLE ET SOUPLE DANS SON FONCTIONNEMENT

La mise en place du compte épargne retraite se fera initialement par la négociation collective dans le secteur privé, à l'échelle de l'entreprise ou de la branche, avant d'être étendue, le cas échéant, par arrêté ministériel, pour permettre à des groupements d'employeurs de le mettre en œuvre, afin de le rendre accessible y compris aux salariés de PME modestes, et éventuellement, par adhésion directe, aux indépendants, aux inactifs et aux chômeurs.

Cette adhésion directe s'effectuerait auprès de l'un quelconque des distributeurs du produit : banque, assurance, mutuelle ou institution de prévoyance. En effet, une fois le dispositif en place, les entreprises y souscriraient sous la forme de contrats d'assurance de groupe, et les personnes physiques sous une forme individuelle. Ces individus seraient, outre les non-salariés, les inactifs ou les chômeurs, des salariés dont l'entreprise ne proposerait aucun contrat de groupe, ou qui préféreraient la voie de la souscription individuelle.

L'extension aux fonctionnaires de cette adhésion n'est pas à exclure, mais dans un second temps seulement, une fois le dispositif suffisamment établi, en tenant compte des spécificités de leurs régimes de retraite.

À terme, le produit sera quasi universel, profondément équitable car ouvert à tous par souscription individuelle auprès d'un distributeur du compte épargne retraite, incitatif pour tous, compréhensible par tous.

Les versements sont facultatifs, libres et individuels, un peu à l'image de la façon dont le Gouvernement abonde le Fonds de réserve pour les retraites. Des versements réguliers et substantiels dans toute la mesure du possible, mais la possibilité de versements exceptionnels (le produit des licences UMTS pour l'État, un héritage pour des particuliers, par exemple) serait ouverte, avec pour seule limite le plafond de déductibilité. Il faut rappeler à ce stade, d'une part, l'absence de dépossession juridique (même si les fonds sont indisponibles, car non liquides), et d'autre part les garanties attachées à la gestion du système.

La « portabilité » des droits est assurée en cas de changement d'employeur. Il est proposé une possibilité de rachat de droits, limitée aux trois dernières années (pour rester dans le délai de récupération fiscale), et dans la seule mesure où les versements antérieurs n'auraient pas atteint le plafond de déductibilité.

Enfin, l'entrée dans le dispositif du compte épargne retraite est permise à tout moment.

CONCLUSION

L'incertitude majeure concerne l'articulation du compte épargne retraite avec les produits existants (l'assurance vie, le PEA, le PEP, les différentes formes d'épargne salariale, les produits catégoriels de retraite par capitalisation que sont la Préfon, les contrats des articles 39, 82 et 83 du CGI, les contrats « Madelin », le Fonpel, la Carel, le CGOS, les ex-CREF et COREVA) : pour encourager le démarrage du dispositif, on pourrait envisager des « passerelles », temporaires ou pérennes, avec ces différents produits. Une « remise à plat » de l'ensemble de ce paysage compliqué serait nécessaire, mais est aujourd'hui irréaliste. Au demeurant, il est permis d'espérer que le succès du compte épargne retraite viendrait tarir mécaniquement d'autres dispositifs, apportant ainsi une clarification utile, et ne conduisant pas à l'augmentation d'un taux d'épargne des ménages déjà trop élevé.

Par conséquent, pour la clarté du débat, c'est bien d'un produit nouveau qu'il convient de parler, comme illustration d'un choix politique. Le choix technique qui consisterait à ne faire de ce dispositif qu'une émanation du PPESV ou des contrats de l'article 83 du CGI ne serait qu'une réponse temporaire, dont on mesure bien l'avantage circonstanciel, mais qui ne réglerait pas le problème de fond. L'épargne retraite mérite mieux !

Enfin, l'intégration d'un tel outil au projet de loi de réforme des retraites présenté le 28 mai prochain en Conseil des ministres est, de l'avis de votre Rapporteur, doublement opportune :

1. pour la cohérence technique de la réforme, présentant un dispositif complet et clair ;

2. pour la cohérence politique du projet, en affichant le même courage, la même ambition et la même sérénité pour l'ensemble des propositions formulées. Avec un seul objectif : garantir à chaque Français un bon niveau de retraite.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 14 mai 2003, votre Commission a procédé à l'examen du présent rapport d'information.

Votre Rapporteur a indiqué que le présent rapport venait conclure une série d'auditions de ministres, représentants syndicaux, professionnels et observateurs, et permettait ainsi de contribuer au débat sur la réforme des retraites, en cours, même si tout le dispositif proposé par le Gouvernement n'est pas connu avec certitude.

Il existe à l'heure actuelle de multiples dispositifs d'épargne en vue de la retraite, qui forment un paysage complexe et inéquitable. La création, sur ces bases, à l'heure où l'on maintient et réforme les régimes par répartition, d'un véritable « troisième étage » de la retraite, par capitalisation, fait l'objet d'un certain consensus parmi les personnes auditionnées. La capitalisation n'est plus un sujet tabou, elle n'est plus caricaturée. Les divergences portent plutôt sur les modalités de mise en œuvre de ce troisième étage. Son but ultime consiste à compenser la dégradation du taux de remplacement lors du départ à la retraite, cette compensation dépendant de l'ampleur de la réforme des régimes de base. Pour faire face à ce besoin, beaucoup d'outils existent, qui entretiennent une grande confusion : à côté de l'assurance vie ou de l'épargne salariale, on recense de nombreux dispositifs, juxtaposés, d'épargne en vue de la retraite. Il en résulte beaucoup d'iniquité et de complexité : certains en sont réduits à s'en remettre au livret A comme produit d'épargne retraite. Au total, on estime que seuls 2 à 3 % des salariés sont couverts *via* une institution de retraite supplémentaire, et que les fonds collectés en vue de rentes viagères de retraite ne représentent que 5 % de l'ensemble des versements aux régimes obligatoires et facultatifs. Quant aux exemples étrangers, ils illustrent le retard pris par notre pays sur ce sujet, et militent en faveur de la création d'un régime par capitalisation, dans le respect des spécificités françaises.

Plusieurs options peuvent être envisagées pour la création d'un tel supplément de retraite, qui sont autant de questions techniques à trancher. Tout d'abord, qu'entend-on par « épargne retraite » ? La pension de retraite est un revenu différé ; il s'agit donc d'épargner durant sa vie active et de garantir cette épargne dans le temps pour en obtenir la jouissance pendant sa retraite. Cette philosophie diffère de la conception classique de l'épargne, et il importe de dissiper toute ambiguïté à ce sujet. Quels publics viser ? Alors que les dispositifs existants sont catégoriels et inéquitables, un produit ouvert à tous, aidé fiscalement, doit permettre de répondre aux besoins du plus grand nombre. Faut-il rendre le dispositif de retraite supplémentaire obligatoire ou facultatif ? L'affiliation automatique présente une meilleure garantie de rendement, mais augmente le taux de prélèvements obligatoires, tandis que la souplesse d'un produit facultatif est contrebalancée par la question de l'incitation à y souscrire. La sortie doit-elle se faire en rente ou en capital ? Les avis sont partagés sur ce point. À « l'aversion des Français pour la rente » s'oppose la logique évidente de la rente viagère comme supplément de retraite. Quel degré d'incitation doit être recherché, au regard des prélèvements fiscaux et sociaux ? Si l'incitation fiscale apparaît indispensable, intervient le choix de l'appliquer à l'entrée dans le dispositif

ou à la sortie. Quant à l'application de la CSG, de la CRDS, et surtout des cotisations sociales patronales dans le cadre d'un éventuel abondement de l'employeur, il s'agit de questions éminemment politiques, très sensibles pour les partenaires sociaux. Enfin, quel mode de gestion des fonds collectés faut-il retenir ? Il faut opter, en premier lieu, pour un système à cotisations définies ou à prestations définies, ce dernier mécanisme paraissant difficile à généraliser. La transparence de la gestion est une nécessité absolue, de même qu'une gestion extérieure à l'entreprise, afin de rassurer les épargnants et d'éviter toute dérive similaire à celles parfois survenues aux États-Unis.

Pour répondre à ces questions, il importe d'afficher, en matière de retraite supplémentaire, la même ambition que pour la réforme des régimes de base. Deux solutions sont envisageables : soit utiliser un ou plusieurs produits existants que l'on transformerait, soit créer un produit nouveau. C'est cette dernière option qui est proposée par le rapport, afin de ne pas entretenir la confusion entre épargne salariale, assurance-vie et épargne retraite, et de permettre que nos concitoyens y voient plus clair en ce domaine. Telle est la philosophie du « compte épargne retraite » qu'il est proposé de créer. Ce dispositif recoupe, pour l'essentiel, les propositions contenues dans l'avant-projet de loi portant réforme des retraites, en allant un peu plus loin.

Le compte épargne retraite, produit unique, produit équitable, n'en est pas pour autant rigide ; il permettrait une adhésion *via* l'entreprise ou une adhésion individuelle. Ayant pour but d'améliorer un niveau de retraite, il comporterait une sortie en rente, avec réversion éventuelle. Deux possibilités de déblocage anticipé du capital sont toutefois prévues : d'une part, l'achat de la résidence principale, car il s'agit alors de constituer un revenu de substitution, cette option étant par ailleurs incitative pour les jeunes actifs, et d'autre part, en cas d'accident de la vie lourdement invalidant, source d'une rupture grave dans la vie personnelle. L'incitation fiscale à entrer dans le dispositif serait constituée par une déduction de l'impôt sur le revenu, plafonnée annuellement à 3.000 euros, niveau voisin des possibilités offertes par la Préfon ou la loi « Madelin ». Un crédit d'impôt de 150 euros annuels permettrait d'offrir aux non-imposables une réelle possibilité d'épargner en vue de leur retraite. Quant à un éventuel abondement de l'employeur, il serait plafonné à 100 % des versements du salarié, et exonéré de cotisations sociales patronales. Afin de ne pas tarir, par ce biais, les ressources des régimes par répartition, une fraction des bénéfices réalisés par les gestionnaires de comptes épargne retraite serait affectée au Fonds de réserve pour les retraites.

La gestion des fonds collectés serait effectuée à l'extérieur de l'entreprise, de façon transparente et sûre, par des professionnels adhérant à un fonds de garantie, qui pourraient être « labellisés », à l'instar des gestionnaires de l'épargne salariale, au sein d'un comité intersyndical *ad hoc*. Les règles prudentielles sont d'une importance cruciale. Le compte épargne retraite, souple dans son fonctionnement, serait ouvert à tous, à tout moment, et permettrait des versements libres ainsi que le rachat de cotisations sur les trois dernières années. Enfin, l'intégration de cette réforme au projet de loi, qui doit être déposé le 28 mai prochain, apparaît doublement opportune : pour la cohérence technique de ce projet, qui comporterait ainsi un dispositif complet, troisième étage inclus, et pour sa cohérence politique, en permettant d'afficher en

matière de capitalisation la même ambition qu'en matière de répartition. Le législateur se doit de proposer aux Français un dispositif clair et équitable.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a félicité votre Rapporteur pour sa présentation équilibrée et pragmatique. L'épargne en vue de la retraite est *de facto* déjà pratiquée par les Français, sous différentes formes, comme le livret A. Le débat sur les retraites fait réapparaître le souci des Français d'épargner à long terme, souci légitime au vu de l'allongement de l'espérance de vie. Le climat est donc particulièrement favorable à une réflexion sur l'épargne retraite. Le rapport propose une double incitation fiscale qui passe par un crédit d'impôt, à l'entrée dans le dispositif, et par la possibilité d'une sortie en capital pour acquérir une résidence principale. Les Français devraient être particulièrement sensibles à ces formes d'incitation à l'épargne.

La question de l'abondement des entreprises mérite réflexion. Le rapport préconise une exonération totale des charges sociales patronales. Cette exonération ne risque-t-elle pas d'entraîner des difficultés pour le financement du système de retraite par répartition, lequel doit rester la priorité ? En outre, les entreprises n'ont pas toutes les moyens d'abonder l'épargne de leurs salariés. De ce fait, des inégalités risquent d'apparaître selon la taille des entreprises, même si des programmes inter-entreprises peuvent être envisagés. L'épargne salariale représente des masses financières importantes dans les grandes entreprises. Comment s'articulera-t-elle avec l'épargne retraite ?

Les modalités de gestion reposant sur les principes de sécurité, de transparence et d'indépendance vis-à-vis de l'employeur sont adaptées. En revanche, il convient de s'interroger sur la nécessité de créer un produit nouveau pour parvenir aux buts recherchés, alors qu'il existe déjà de nombreux systèmes. Peut-on disposer d'un bilan des systèmes de retraite par capitalisation déjà en place ? L'épargne retraite que votre Rapporteur appelle de ses vœux ne pourrait-elle pas plus utilement s'intégrer dans le dispositif des plans partenariaux d'épargne salariale volontaire ?

M. Hervé Novelli a souligné l'intérêt du travail de comparaison mené par votre Rapporteur. Il a rappelé que l'effort financier en matière de retraites demandé aux Français par le ministre des Affaires sociales laissait subsister une incertitude à l'horizon 2020. Cet effort sera suffisant si certaines hypothèses relatives à la baisse du taux de chômage et à l'augmentation du taux de croissance sont remplies. Pour le cas où ces hypothèses ne se réaliseraient pas, il faut sécuriser le financement des retraites par la mise en place d'un dispositif d'épargne retraite. La création d'un produit nouveau lui assurera une plus grande lisibilité. Quelles sont les passerelles qui pourraient être mises en place entre les différents mécanismes existants et le nouveau produit ? La possibilité d'une sortie en capital destinée au financement de l'habitation principale, qui est justifiable, est contradictoire avec la préférence pour la rente affichée par votre Rapporteur. Il serait préférable de proposer le choix entre rente et capital, quelle que soit l'utilisation qui en sera faite.

M. Jean-Pierre Balligand a indiqué que certaines ambiguïtés devaient être levées. Il convient effectivement de se prononcer pour la création d'un nouveau

produit. En effet, l'épargne salariale et l'épargne retraite répondent à deux logiques différentes. Il ne faudrait pas renouveler l'erreur commise par la loi « Thomas » en confondant leurs objectifs. Les plans d'épargne salariale volontaire à dix ans ont été créés afin de fidéliser les salariés et de favoriser le financement des entreprises. La durée de cinq ans est apparue trop courte pour remplir le deuxième objectif, aussi a-t-elle été portée à dix ans. Mais une gestion à dix ans destinée à des placements à risques et à des placements pour l'innovation n'a rien à voir avec une gestion à trente ans pour financer des retraites. La généralisation de l'épargne retraite risque de tarir l'épargne salariale, au détriment de la fidélisation des salariés et du développement des entreprises.

La proposition visant à exonérer de cotisations patronales l'abondement des entreprises est en revanche très inquiétante. Le dispositif d'épargne salariale a pris la précaution de mettre en place un système de taquet, afin de ne pas appauvrir le système de retraite par répartition. Si l'épargne retraite entraîne une exonération des cotisations patronales, le système de retraite par répartition perdra une part importante de ses ressources. Le développement d'un troisième niveau de retraite ne doit pas se faire au détriment du premier niveau.

M. Xavier Bertrand a d'abord remercié votre Rapporteur pour la qualité de son travail. Il a rappelé qu'il ne s'agissait pas de ressusciter un débat dépassé entre répartition et capitalisation. Il convient, ici, de choisir entre simplification et pragmatisme. Dans un souci, louable, de simplification, le rapport propose la mise en place d'un nouveau produit. À l'inverse, le pragmatisme inviterait plutôt à optimiser l'utilisation des produits existants. Le besoin d'un produit nouveau n'est pas avéré, puisqu'il y a aujourd'hui une réalité de l'épargne retraite : elle passe par la Préfon, le système de la loi « Madelin » ou bien l'épargne retraite au sein des entreprises. L'équité voudrait que ces possibilités soient étendues à tous les Français. Il existe en outre une épargne de précaution, qui ne porte pas le nom d'épargne retraite mais qui en possède toutes les caractéristiques, comme l'assurance vie par exemple. Il conviendrait donc de favoriser le transfert de cette épargne de précaution vers des produits d'épargne retraite, permettant ainsi l'entrée à titre individuel dans des systèmes d'épargne retraite.

Pour favoriser la mise en place d'un système collectif, la création de plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite semble souhaitable, sans que de tels dispositifs n'empiètent ou n'entrent en contradiction avec les plans existants. Conformément à sa vocation, la sortie d'un plan d'épargne salariale volontaire pour la retraite se ferait essentiellement en rente, mais une sortie en capital serait également possible afin, par exemple, d'acquérir un logement principal. Le système du plan partenarial a, en outre, l'avantage déterminant d'impliquer les partenaires sociaux et de laisser une grande place à la négociation collective.

Même si le choix du socle de solidarité qu'est la répartition doit être réaffirmé avec force, l'existence d'une épargne retraite ne saurait être ignorée. Il convient dès lors de laisser aux Français la plus grande liberté possible, quant à la gestion de cette épargne. Il convient donc d'optimiser l'utilisation des outils existants.

M. Jean-Yves Chamard a souligné que ce sujet était souvent abordé d'une manière trop polémique. Or, lors de la dernière élection présidentielle, tant M. Lionel Jospin que M. Jacques Chirac ont proposé l'extension de la Préfon à tous les français, et le mécanisme proposé dans le rapport semble très proche de celui de la Préfon. Il devrait donc susciter un certain consensus.

Le problème concerne la participation éventuelle de l'employeur, et le point de savoir si celle-ci doit bénéficier d'une exonération de cotisation. Si l'on n'exonère pas cette participation des cotisations retraites mais seulement des autres cotisations, un tel dispositif serait tout à fait susceptible d'être accepté.

M. Marc Laffineur s'est déclaré sensible à l'idée de la mise en place d'un taquet, de manière à éviter une trop forte répercussion sur le système par répartition. Une sortie en rente s'avère indispensable. Il convient également de favoriser les mécanismes de retraite par capitalisation, faute de quoi le départ en retraite se traduira par un changement brutal de situation des intéressés.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé si l'avantage sous forme de crédit d'impôt pour les foyers fiscaux non redevables de l'impôt sur le revenu, proposé par votre Rapporteur dans le cadre du compte épargne retraite, ne pourrait pas également inspirer une politique d'aide à l'accession très sociale à la propriété, en permettant ainsi de compenser partiellement un coût du foncier qui constitue actuellement le principal obstacle à l'accession des ménages les plus modestes à la propriété. Il convient donc de minorer le coût réel, pour ces ménages, de l'achat du foncier en permettant une utilisation de la rente à cette fin.

En réponse aux différents intervenants, **votre Rapporteur** s'est félicité que le débat sur l'épargne retraite puisse enfin s'engager de manière sereine, sans les hésitations ou les procès d'intention qui ont empêché qu'il progresse au cours des dernières années. Qu'importent les produits, ce qui compte c'est l'objectif à atteindre, c'est-à-dire la mise en place d'un supplément de retraite par capitalisation, permettant d'accroître le revenu des retraités, surtout les plus modestes, et ainsi de mieux garantir leur autonomie. Le contexte est plus favorable que celui qui prévalait lors de l'adoption de la loi « Thomas », car il est clair désormais que les propositions d'instillation d'une dose de capitalisation s'inscrivent dans la politique de sauvegarde des régimes par répartition, poursuivie par le Gouvernement.

La mise en place d'un produit entièrement nouveau dans ce contexte, doit être privilégiée. Même si elle peut paraître plus difficile à court terme, cette solution présentera un avantage important en termes de simplification et de clarification. Certes, l'on pourrait transformer le plan partenarial en instrument d'épargne retraite, mais cette solution resterait ambiguë et contribuerait à obscurcir les différences entre épargne salariale – qui dans sa philosophie repose sur un partage des résultats de l'entreprise – et épargne retraite. Ce nouveau produit devra permettre de respecter les principes d'équité – il y a aujourd'hui beaucoup d'inégalités entre les différents produits existants – et de simplicité.

En ce qui concerne l'exonération des charges sociales de l'abondement de l'employeur, il est clair qu'il faut établir un plafond. On pourrait envisager d'exclure de l'exonération les cotisations vieillesse, mais il faut remarquer que ce n'est pas actuellement le cas pour les plans d'épargne salariale et les contrats conclus en application des articles 82 ou 83 du code général des impôts. Dans le rapport, pour répondre à l'argument selon lequel l'exonération saperait le financement de la retraite par répartition, il est d'ailleurs proposé un mécanisme d'abondement du Fonds de réserve pour les retraites.

Il est inévitable que ce nouveau produit d'épargne ait des répercussions sur les autres dispositifs d'épargne existants. Il ne s'agit pas d'augmenter encore un taux d'épargne qui est déjà, en France, très élevé. Des arbitrages entre différents types d'épargne devront être faits et il n'est pas illégitime que l'État, au travers de mécanismes d'incitation fiscale par exemple, détermine l'épargne qu'il entend privilégier.

Le compte épargne retraite, tel qu'il est proposé, présente des points communs avec le mécanisme de la Préfon. Cependant, il s'en distingue, car la Préfon ne fonctionne pas très bien. Ainsi, il n'y a pas pluralité de gestionnaires et donc pas de concurrence entre gestions différentes et certaines des règles propres de la Préfon, telles que de larges possibilités de rachat ou l'absence de sortie pour l'acquisition de l'habitation principale, ne sont pas transposables à un système ouvert à tous.

Votre Commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.

*

* *

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS

• Acteurs politiques et administratifs

M. François Fillon, ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.
M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire.

Au cabinet du Premier ministre, M. Gilles Grapinet.
Au cabinet de M. François Fillon, M. Pierre Mayeur.
Au cabinet de M. Francis Mer, M. Ramon Fernandez.
Au cabinet de M. Jean-Paul Delevoye, M. Philippe Cayla.

M. Xavier Bertrand, chargé au sein de l'UMP du dossier des retraites.
M. Jean-Pierre Thomas, auteur de la proposition de loi de 1993 devenue loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite.

Mme Yannick Moreau, présidente du Conseil d'orientation des retraites.
M. Raoul Briet, Président du conseil de surveillance du Fonds de réserve pour les retraites.

• Acteurs syndicaux

UPA : M. Robert Buguet, président.
CFDT : M. Jacques Bass, secrétaire confédéral chargé des questions économiques, et Mme Marie-Annick Garaud.
CFTC : M. Jean-Louis Deroussen, responsable confédéral des retraites.
CGT : M. Pierre-Yves Chaunu, conseiller confédéral.
FO : M. Bernard Devy, secrétaire confédéral chargé des retraites.

• Professionnels de la banque, de l'assurance, de la mutualité et de la prévoyance

M. Jean-Louis Bancel, Directeur général de la Fédération nationale de la Mutualité française.
M. Daniel Bouton, Président-directeur général de la Société générale.
M. Christian Ciganer, consultant.
M. Jérôme Gallot, directeur de la branche retraites à la Caisse des dépôts et consignations.
Mme Élisabeth Gerhinger, direction des assurances collectives de Groupama-Gan.
M. Jean-Louis de Mourgues, Délégué général d'AG2R.
M. André Renaudin, Délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance.
M. Vincent Vandier, Délégué général de l'Association française des régimes et fonds de pension (AFPEN).

- **Économistes**

M. Patrick Artus, Directeur des études à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Olivier Davanne, contributeur au rapport du Conseil d'analyse économique *Retraites et épargne* (1998).

M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

- **Essayistes, journalistes**

Mme Laurence Allard, *Le Figaro*.

MM. Joël Grangé et Thierry Jacomet, avocats associés au cabinet Gide Loyrette Nouel.
