

N° 899 (1^{ère} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
PLAN SUR LE PROJET DE LOI (n° 885) *portant réforme des retraites*,

PAR M. XAVIER BERTRAND,

Député

Voir les numéros : **898 et 895.**

Retraites : Généralités.

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

CHAPITRE INTRODUCTIF

- A.– DES EVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES QUI RENDENT LA REFORME INDISPENSABLE
- B.– DES CONTRAINTES FINANCIERES CONSIDERABLES D'ICI 40 ANS
- C.– LA PLUPART DES PAYS EUROPEENS ONT DEJA REFORME LEUR SYSTEME DE RETRAITE
 - 1.– La Suède
 - 2.– L'Italie
 - 3.– L'Allemagne
 - 4.– La Grande-Bretagne
- D.– LE GOUVERNEMENT DISPOSE DE TROIS LEVIERS D'ACTION
 - 1.– Le décalage de l'âge de cessation d'activité
 - 2.– Trouver de nouveaux financements
 - 3.– La baisse du montant des pensions

CHAPITRE PREMIER – SECURITE : ASSURER L'AVENIR DE NOTRE SYSTEME PAR REPARTITION

I.– MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE PENSION

- A.– LES CONSEQUENCES DES REFORMES DE 1993 ET DE 1996
 - 1.– La réforme de 1993 dans le régime général et les régimes alignés
 - 2.– Les réformes dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé
- B.– LES EFFETS DES REFORMES ENGAGEES
 - 1.– L'impact pour les régimes
 - 2.– L'impact pour les assurés
- C.– DES PENSIONS QUI VONT CONTINUER A PROGRESSER

II.– FINANCER LA REFORME : PRAGMATISME ET STABILISATION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

A.– LES SOLUTIONS ALTERNATIVES DE FINANCEMENT NE SONT PAS SATISFAISANTES

1.– Taxer les entreprises sur la valeur ajoutée ?

2.– Augmenter la CSG ?

B.– LA SOLUTION DU GOUVERNEMENT : AUGMENTER LEGEREMENT LES COTISATIONS VIEILLESSE EN 2006 PUIS ASSURER UN TRANSFERT DES COTISATIONS CHOMAGE.

1.– L'équilibre financier du projet

2.– Une hausse compensée des cotisations vieillesse

C.– ROLE ET AVENIR DU FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES

1.– Les missions du Fonds ne commenceront qu'en 2020

2.– La situation du Fonds aujourd'hui

3.– Quelle politique de placement ?

III.– LIER ALLONGEMENT DE L'ESPERANCE DE VIE ET DUREE DE COTISATION

A.– UN PRINCIPE : STABILISER LE RATIO DUREE D'ACTIVITE/ DUREE DE RETRAITE

B.– UN MECANISME PROGRESSIF JALONNE DE RENDEZ-VOUS

C.– UN IMPERATIF : RELEVER LE TAUX D'ACTIVITE DES SENIORS

CHAPITRE II – ÉQUITÉ : METTRE PLUS DE JUSTICE SOCIALE DANS LES SYSTEMES DE RETRAITE

I.– UNE CONVERGENCE PROGRESSIVE DES SITUATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE

A.– LA CONVERGENCE DES DUREES DE COTISATION

1.– L'harmonisation d'ici 2008

2.– L'évolution parallèle après 2008

B.– L'INDEXATION DES PENSIONS SUR LES PRIX

1.– Le droit existant

a) ... dans le régime général

b) ... dans les régimes de la fonction publique

2.– La garantie du pouvoir d'achat inscrite dans le projet

C.– LA CREATION D'UNE DECOTE/SURCOTE POUR LA FONCTION PUBLIQUE

1.– Une situation très inégale aujourd'hui

2.– Une harmonisation favorable au prolongement de l'activité

D.– UN REGIME COMPLEMENTAIRE POUR LE PUBLIC

II.– UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS PARTICULIERES

A.– UNE ATTENTION PARTICULIERE AUX PETITES RETRAITES

- 1.– La réforme du minimum contributif représentera un effort financier important
- 2.– La situation des conjoints est simplifiée et améliorée
 - a) *L'amélioration du sort des conjoints survivants de salariés*
 - b) *Les conjoints d'artisans, industriels et commerçants*
 - c) *Les conjoints d'exploitants agricoles*

B.– LA PRISE EN COMPTE DE LA PENIBILITE DES EMPLOIS ET LA POSSIBILITE DE DEPART ANTICIPE POUR LES CARRIERES LONGUES

- 1.– Dans le secteur privé
 - a) *Les études effectuées sur la pénibilité dans le secteur privé incitent à prévoir un renvoi à la négociation collective*
 - b) *Une dérogation substantielle pour les longues carrières*
- 2.– Dans le secteur public

C.– DE MEILLEURS DROITS A PENSION POUR L'EMPLOI A TEMPS PARTIEL

D.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME VOULUE PAR LES PROFESSIONS ARTISANALES, INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES

- 1.– Réforme du régime de base et création d'un régime complémentaire obligatoire
- 2.– Validation de trimestres non cotisés et proratisation pour les polypensionnés

E.– LES PROFESSIONS LIBERALES : UNE MODERNISATION SALUTAIRE ET EQUITABLE DU REGIME DE BASE

F.– LA MENSUALISATION DES RETRAITES AGRICOLES

G.– LES AVANTAGES FAMILIAUX : MAINTIEN ET MODERNISATION

H.– DE NOUVELLES POSSIBILITES D'EVOLUTION PROFESSIONNELLE POUR LES ENSEIGNANTS

2EME PARTIE DU RAPPORT

CHAPITRE III – SOUPLESSE : DONNER A CHACUN DAVANTAGE DE LIBERTE

I.– UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU DROIT A L'INFORMATION

A.– LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION COLLECTIVE

- 1.– Un Conseil d'orientation des retraites réaffirmé
- 2.– Un système de compensation plus transparent

B.– UN DROIT INDIVIDUEL A L'INFORMATION ENFIN ETABLI

- 1.– La situation actuelle : un droit embryonnaire
 - a) *Les informations données aux assurés*
 - b) *Le cadre juridique de cette information*

- 2.– Des progrès importants mais insuffisants sont prévus par le projet de loi

II.– L'ASSOUPLISSEMENT DE LA DUREE DE COTISATION ET D'ACTIVITE

A.– LE CALCUL DU TAUX DE LA PENSION EST AMENAGE POUR ENCOURAGER LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SENIORS

B.– L'AGE DE MISE A LA RETRAITE D'OFFICE PAR L'EMPLOYEUR EST PORTE A 65 ANS

C.– LES PRERETRAITES SONT RECENTREES SUR DES PUBLICS SPECIFIQUES ET LA RETRAITE PROGRESSIVE APPELEE A PRENDRE UN NOUVEL ESSOR

- 1.– Dans le secteur privé, une réforme volontariste

- a) *Limiter le recours aux préretraites d'entreprise*
- b) *Supprimer la préretraite progressive*
- c) *Encourager le développement de la retraite progressive*
- d) *Davantage de mobilité pour les salariés âgés*

- 2.– Dans le secteur public

- a) *Les dispositifs existants*
- b) *Les modifications apportées par le projet*

D.– LE CUMUL EMPLOI / RETRAITE N'EST PLUS DISSUADE

- 1.– L'assouplissement des règles applicables dans le régime général et les régimes alignés

- a) *Le régime actuel pose un principe général d'interdiction du cumul*
- b) *La réforme proposée offre une solution équilibrée, financièrement neutre*

- 2.– Règles applicables dans les régimes de la fonction publique

- a) *Le régime actuel*
- b) *La réforme proposée à l'article 43*

E.– LES POSSIBILITES DE RACHAT D'ANNUITES SONT ELARGIES

III.– UNE EPARGNE RETRAITE ACCESSIBLE A L'ENSEMBLE DES FRANÇAIS

A.– L'EPARGNE RETRAITE AUJOURD'HUI : RETARD FRANÇAIS, INIQUITE ET CONFUSION

- 1.– Le retard français dans le contexte européen

- 2.– Iniquité et confusion

- a) *Les contrats de l'article 39, de l'article 82 ou de l'article 83 du code général des impôts bénéficient à des catégories de salariés*
- b) *La « loi Madelin » a permis l'essor de l'épargne retraite pour les professions indépendantes*
- c) *Le dispositif COREVA, destiné aux exploitants agricoles, a été remplacé par des contrats de groupe*
- d) *Des avantages spécifiques profitent aux différentes catégories de fonctionnaires : Préfon, CREF, CGOS*

e) *FONPEL et CAREL sont réservés aux élus locaux*

f) *L'épargne salariale, l'assurance vie : des produits proches de l'épargne retraite*

g) *De la confusion naît l'iniquité*

B.– L'EPARGNE RETRAITE POUR AMELIORER LE REVENU DES RETRAITES

1.– Un supplément issu de l'épargne individuelle

2.– ... pour améliorer le revenu des retraités

C.– LA REFORME : SOUPLESSE D'UN DOUBLE DISPOSITIF, PRAGMATISME DE L'UTILISATION DE L'EXISTANT

1.– La souplesse d'un double dispositif, individuel et collectif

2.– Le pragmatisme : utiliser l'existant

D.– UNE UTILE CLARIFICATION DU TRAITEMENT FISCAL DE L'EPARGNE RETRAITE

E.– LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMELIORER LE TRAITEMENT DE L'EPARGNE RETRAITE

EXAMEN EN COMMISSION

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR

CHAPITRE INTRODUCTIF

Avant de présenter le projet du Gouvernement, il a semblé utile à votre Rapporteur de rappeler, brièvement tant le diagnostic est connu et partagé, l'absolue nécessité de la réforme présentée aujourd'hui au Parlement, et, à travers lui, à la Nation tout entière. Il s'agit ici de rappeler le contexte démographique et financier dans lequel la réforme s'est élaborée, les leviers d'action dont disposait le Gouvernement, pour mieux comprendre les choix qui ont été faits et les alternatives qui ont été rejetées.

A.- DES EVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES QUI RENDENT LA REFORME INDISPENSABLE

Grâce aux progrès sanitaires et médicaux, l'espérance de vie s'est accrue et continuera d'augmenter jusqu'en 2040. Elle était de 74,6 ans pour les hommes et de 82,9 ans pour les femmes en 2000. Elle devrait atteindre respectivement 82,7 ans et 89,7 ans en 2040.

ESPÉRANCE DE VIE À 60 ANS : ÉVOLUTION ET GAIN EN ANNÉES PAR PÉRIODE DÉCENNALE

Date	Espérance de vie à 60 ans		Période	Gain par période de 10 ans	
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1950	15,4	18,4			
1960	15,7	19,5	1950 - 1960	0,4	1,2
1970	16,2	20,8	1960 - 1970	0,5	1,3
1980	17,3	22,4	1970 - 1980	1,1	1,5
1990	19,0 *	24,2	1980 - 1990	1,7 **	1,8
2000	20,2	25,6	1990 - 2000	1,2	1,4
2010	21,7	27,1	2000 - 2010	1,5	1,5
2020	23,2	28,5	2010 - 2020	1,5	1,4
2030	24,6	29,8	2020 - 2030	1,4	1,3
2040	25,9	31,0	2030 - 2040	1,3	1,2

Lecture : En 1990 les hommes avaient une espérance de vie à 60 ans de 19 années (valeur marquée *), soit un accroissement de 1,7 ans (valeur marquée **) au cours de la décennie 1980-1990.

Source : INSEE, calcul COR.

Au-delà de l'espérance de vie, c'est la « durée espérée de retraite » qui s'accroît.

L'« espérance de retraite » qui a déjà beaucoup augmenté depuis 1950 devrait encore progresser d'environ un an et demi par décennie. Sans distinction de sexe, elle devrait passer de 23 ans en 2000 à 28 ans en 2040.

DURÉE ESPÉRÉE DE LA RETRAITE POUR LES HOMMES SELON LA GÉNÉRATION

Génération	Cas d'un départ à 60 ans	Cas d'un départ à 65 ans
1910	14,4	10,6
1920	15,9	12,0
1930	17,3	13,2
1940	19,0	14,8
1950	20,4	16,1
1960	21,8	17,4
1970	23,0	18,5

* La durée espérée de la retraite évalue la durée probable qu'un individu d'une génération donnée passera à la retraite, compte tenu de l'ensemble des risques de mortalité auquel il était ou sera soumis avant l'âge de liquidation. On a calculé ici la durée de retraite espérée pour les hommes ayant atteint 40 ans. Elle se calcule comme le produit de la probabilité de survie de 40 ans à l'âge de la retraite (60 ou 65 ans selon les cas) et de l'espérance de vie au moment de la liquidation.

Source : INSEE, Blanchet et Montfort, 1996

En 2000, les retraités étaient 12,1 millions, soit un cinquième de la population actuelle. En 2000, un Français sur 5 a plus de 60 ans, en 2040, un Français sur trois aura plus de 60 ans. Le nombre de retraités aura presque doublé. Les personnes de plus de 60 ans représenteront alors une population de 21,6 millions, soit un tiers de la population.

Cette évolution va se traduire par un alourdissement du ratio de dépendance démographique.

**ÉVOLUTION EN PROJECTION
DES RATIOS DE DÉPENDANCE DÉMOGRAPHIQUE SUIVANT DIVERSES CONVENTIONS**

	2000	2005	2035	2040	de 2000 à 2040
60 ans et + / 20 - 59 ans	0,383	0,386	0,713	0,730	+ 0,347
62,4 ans et + / 18,3 - 62,4 ans (1)	0,315	0,318	0,583	0,611	+ 0,296
58,8 ans et + / 21,7 - 58,8 ans (2)	0,428	0,436	0,792	0,821	+ 0,393

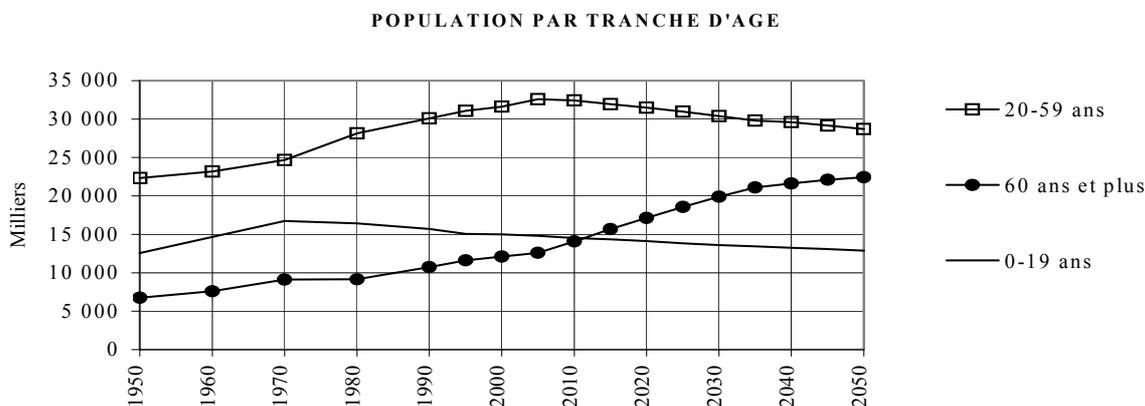
(1) - Bornes calées sur les comportements d'activité de 1969

(2) - Bornes calées sur les comportements d'activité de 1997

Source : INSEE, calcul COR.

L'alourdissement du ratio de dépendance démographique, prévu pour l'avenir, quelle que soit la convention de calcul retenue, s'accompagne d'une rupture importante par rapport au passé. Alors que jusqu'à présent le nombre de personnes en âge d'être en activité et le nombre de personnes en âge d'être à la retraite croissaient tous deux, les évolutions seront, à compter de 2005-2010, de sens inverse. À partir de ce moment, la tranche d'âge 20-59 ans verra ses effectifs diminuer. En effet, les départs à la retraite des générations du *baby boom* ne seront pas compensés par les entrées dans la vie active des nouvelles générations moins nombreuses du fait de la baisse des naissances constatée à partir du milieu des années 70.

En même temps, l'arrivée à 60 ans des générations du *baby boom* accélérera la croissance du nombre de personnes en âge d'être à la retraite. Par ailleurs, la baisse continue de la mortalité n'aura plus qu'une incidence limitée sur le nombre de personnes de 20 à 59 ans, car les taux de mortalité avant 59 ans sont déjà faibles, tandis que les plus de 60 ans devraient bénéficier largement des progrès de l'espérance de vie prévus pour l'avenir.



Source : INSEE, calcul COR.

L'arrivée à l'âge adulte des générations du *baby boom*, succédant aux classes creuses de la première guerre mondiale, a favorisé l'équilibre des régimes de retraite. Le passage à la retraite de ces générations met fin à cette situation favorable et provoque un effet de marche d'escalier qui ne joue qu'une fois, mais de façon non réversible. Le *baby boom* ayant duré une trentaine d'années, cet effet est complet entre 2030 et 2040 et à partir de ce moment, toutes choses égales d'ailleurs (notamment en termes de fécondité), seul joue l'allongement de l'espérance de vie.

Le nombre de départs à la retraite va donc s'accélérer dans les années qui viennent. La population active va diminuer dès 2006. Les flux de départs à la retraite passeront de 500.000 à 800.000 personnes par an en 2006.

Cette dégradation du ratio de dépendance démographique va nécessairement avoir des conséquences sur l'équilibre de nos régimes par répartition. En effet, pour être en équilibre, un régime par répartition suppose que la masse des cotisations soit égale à la masse des prestations. Si le ratio de dépendance démographique augmente, alors le ratio de dépendance économique (retraités/cotisants) augmente également.

B.- DES CONTRAINTES FINANCIERES CONSIDERABLES D'ICI 40 ANS

Les dépenses de retraite représentaient en 2000 environ 11,6 % du produit intérieur brut, soit environ 1.070 milliards de francs.

Au cours des 40 dernières années, la part des dépenses de vieillesse dans la richesse nationale a augmenté de plus de 7 points.

	1959	1970	1975	1980	1990	2000
Prestations du risque vieillesse-survie en % du PIB	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6

Les besoins de financement du système de retraite à l'horizon 2020 et à l'horizon 2040 sont les suivants :

PART DES DÉPENSES DE RETRAITE DANS LE PIB ET BESOIN DE FINANCEMENT EN POINTS DE PIB (scénario économique de référence et maintien de la réglementation actuelle)

	2000	2010	2020	2040
Part des dépenses de retraite dans le PIB	11,6 %	11,8 à 11,9 %*	13,6 à 13,8 %*	15,7 à 16 %*
Besoin de financement en points de PIB	- 0,2	0,2	2	4

* La fourchette présentée correspond à deux hypothèses (H1 et H2) sur l'évolution de la pension du régime général, dues à des incertitudes techniques.

Source : COR, 2001

Ainsi ce sont deux points de PIB en 2020, et 4 points en 2040, qu'il convient de trouver pour financer les retraites. Il faut préciser que ces résultats ne doivent pas être interprétés comme une prévision : un besoin supplémentaire de financement de 2 points de PIB en 2020 et de 4 points en 2040 donnera nécessairement lieu à des mesures de réajustement. L'ampleur des besoins de financement ne désigne pas et ne peut pas désigner des déficits, mais permet de mesurer l'ampleur des augmentations de ressources ou des diminutions de dépenses qui devront, d'une manière ou d'une autre, être réalisées.

Tous les régimes sont concernés par cette évolution.

Le tableau suivant présente les résultats par régime. Les premières colonnes indiquent le solde technique de chaque régime. Le solde technique est la différence entre les cotisations, auxquelles s'ajoutent les transferts du Fonds de solidarité vieillesse pour le chômage et les majorations pour enfants, et les prestations. Les colonnes suivantes indiquent le solde élargi des régimes, qui intègre en plus du solde technique un certain nombre de flux financiers et qui permet de préciser la situation financière réelle des régimes. Le solde élargi comprend les transferts de compensation, les subventions, les impôts et taxes affectés, les cotisations de l'Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF), les cotisations implicites des employeurs courant la compensation en 2000, les frais de gestion et d'action sociale. Les produits et frais financiers ne sont pas inclus.

ÉVOLUTION DES SOLDES PAR RÉGIME

(en milliards d'euros 2000)

	Solde technique (cotisations – prestations)				Solde élargi (y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...)			
	22000	22010	22020	22040	22000	22010	22020	22040
CNAV H1	1,5	0,8	-10,9	-39,7				
CNAV H2	1,5	-0,5	-15,2	-49,6				
CNAV H1* + sal. Agricoles					0,1	-0,2	-11,1	-36,5
CNAV H2* + sal. Agricoles					0,1	-1,6	-15,5	-46,7
AGIRC	0,3	1,4	-1,6	-3,8	-0,1	1,0	-1,9	-4,1
ARRCO	3,9	6,5	0,0	-13,2	2,9	5,4	-1,1	-14,2
IRCANTEC	0,2	0,1	-0,6	-2,0	0,2	0,0	-0,6	-2,1
Fonction publique d'État**	0,0	-9,5	-20,2	-36,8	0,0	-8,2	-18,7	-35,2
CNRACL	2,7	-0,6	-7,5	-20,5	-0,3	-3,3	-9,3	-19,9
SNCF	-2,7	-2,7	-2,7	-3,0	0,0	0,1	0,3	0,7
IEG	0,0	-0,7	-1,7	-1,1	0,0	-0,6	-1,6	-1,2
RATP	-0,4	-0,4	-0,6	-0,7	0,0	0,0	-0,1	0,0
CANCAVA	-0,7	-1,0	-1,2	-1,8	-0,2	0,1	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,5	0,1	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0
Exploitants agricoles	-6,4	-5,8	-4,6	-3,4	-0,2	-0,4	-0,2	0,0
Autres régimes***	-5,6	-6,1	-7,4	-8,0	-0,5	-0,5	-1,8	-2,6

*) Les deux hypothèses H1 et H2 reflètent une incertitude technique sur l'évolution de la pension moyenne de la CNAV.

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

****) Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des cultes, des clercs de notaires.

Source : COR, 2001

Il faut signaler que le besoin de financement énoncé en milliards d'euros 2000 pour l'année 2040 n'a pas la même signification qu'une somme identique en 2000 puisque d'ici 2040, le PIB aura quasiment été multiplié par deux.

LES CALENDRIERS D'APPARITION DES DÉFICITS

(en milliards d'euros 2000)

	Solde élargi (y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...)			
	2000	2010	2020	2040
Régime général des salariés du privé et salariés agricoles*				
Hypothèse 1	0,1	-0,2	-11,1	-36,5
Hypothèse 2	0,1	-1,6	-15,5	-46,7
Régime complémentaire des cadres du privé (AGIRC)	-0,1	1,0	-1,9	-
				4,1
Régime complémentaire des non cadres du privé (ARRCO)	2,9	5,4	-1,1	-
				14,2
Fonction publique d'État**	0,0	-8,2	-18,7	-
				35,2
Fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL)	-0,3	-3,3	-9,3	-
				19,9

*) La fourchette présentée correspond à deux hypothèses (H1 et H2) sur l'évolution de la pension du régime général, dues à des incertitudes techniques

***) Pour la fonction publique d'État, c'est par convention que le solde est nul en 2000

Source : COR, 2001

C.- LA PLUPART DES PAYS EUROPEENS ONT DEJA REFORME LEUR SYSTEME DE RETRAITE

Tous les pays européens connaissent des problèmes démographiques comparables aux nôtres, bien qu'ils soient d'ampleur variable et que le calendrier d'apparition des déficits soit différent d'un pays à l'autre.

Entre 2020 et 2040, la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans passera de 16 à 28 % de la population totale de l'Union européenne. Le nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités va se dégrader partout.

En moyenne, ce rapport est aujourd'hui de 4 personnes en âge de travailler pour une de plus de 65 ans. En 2050, il n'y aura plus que deux actifs pour chaque Européen de plus de 65 ans.

Trois traits saillants se dégagent d'un rapide examen des pays européens :

les principaux pays de l'Union ont déjà procédé à des réformes en profondeur de leur système de retraite ;

- ces réformes ont permis de garantir le système par répartition tout en introduisant une dose de capitalisation ;

un consensus politique et social s'est dessiné autour de la réforme.

1.- La Suède

Schématiquement, l'ancien système était constitué de la façon suivante. Le système national de sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. Son montant était de l'ordre de 3.800 euros par an en 1998 pour un retraité célibataire. Le régime complémentaire public obligatoire par répartition versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié au revenu d'activité. En sus des régimes publics obligatoires, le système de retraite suédois comportait des régimes complémentaires professionnels facultatifs couvrant une large majorité de la population active.

La réforme suédoise de 1999 crée deux régimes publics obligatoires, l'un en répartition et l'autre en capitalisation. Le régime par répartition fonctionne avec un système de comptes individuels, dits comptes notionnels, proche des régimes en points. Les comptes individuels retracent les droits acquis par l'assuré au cours de sa carrière (par ses propres cotisations ou des cotisations versées par des tiers dans des circonstances telles que études au-delà de 18 ans, chômage, éducation des enfants, etc.).

Au moment du départ à la retraite, le capital « virtuel » accumulé dans le compte est converti en annuités selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré et de l'âge qu'il choisit pour partir à la retraite. Le moment du départ peut être choisi entre 61 et 70 ans. Il n'y a donc plus de norme collective d'âge de départ à la retraite. Le barème de calcul des pensions est automatiquement ajusté en fonction de l'évolution de l'espérance de vie de la population.

Cet ajustement doit inciter les assurés à différer le moment du départ à la retraite, dans un contexte où le taux d'activité des seniors est déjà élevé. Par ailleurs, les pensions de réversion sont progressivement supprimées en Suède, où seuls les droits propres comptent et où une politique très active d'égalité professionnelle entre hommes et femmes est menée.

Le régime par capitalisation est un régime obligatoire géré de façon collective.

Dans le nouveau système, le régime par répartition aussi bien que le régime par capitalisation sont à cotisations définies. Le taux de cotisation du nouveau système est de 16 % affectés à la répartition, auxquels s'ajoutent 2,5 % affectés à la capitalisation. Il est destiné à rester stable à long terme. On notera, cependant, que la Suède connaît une situation en termes de démographie et d'emploi relativement favorable et a, en fixant dans l'ancien système des taux de cotisation proches d'un taux d'équilibre de long terme, accumulé d'importantes réserves.

L'indexation des pensions est égale à l'évolution du revenu net moyen moins 1,6 point par an. Le montant des pensions au moment de la liquidation est, en effet, majoré pour anticiper une croissance future du revenu moyen de 1,6% par an. En cas d'accident économique, les droits en cours d'acquisition et les indexations sont revus à la baisse.

La transition entre l'ancien système et le nouveau système s'étalera jusqu'à la génération née en 1954.

2.- L'Italie

L'Italie a connu plusieurs réformes successives de 1992 à 1997. En effet, les déficits financiers étaient plus élevés qu'ailleurs en raison de règles de calcul des pensions avantageuses : existence d'une pension d'ancienneté liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation (35 ans dans le secteur privé et 20 ans dans le secteur public) sans condition d'âge ; taux de remplacement élevés (autour de 90 % pour les taux nets).

Comme en Suède, un système de comptes notionnels est introduit. Il s'applique aux générations entrées sur le marché du travail en 1996. Le taux de cotisation du système par répartition est plafonné. Un dispositif de

compléments de pension par capitalisation facultatif est parallèlement mis en place.

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes (des personnes relevant en partie de l'ancien système liquideront jusqu'en 2036) est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme mais a l'inconvénient de faire porter la plus grande part des ajustements sur les générations les plus jeunes. De plus, l'équilibre financier n'est pas assuré durant la longue période de transition. Ceci explique la poursuite du débat sur les retraites en Italie.

3.- L'Allemagne

La réforme du système de retraite allemand amorcée en 1999 et ayant abouti en 2001, connue sous le nom de réforme Riester a été négociée entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Elle a pour objectif de limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant le taux de remplacement, qui constitue l'indicateur prioritaire que se fixent les Allemands pour juger des performances de leur système de retraite.

Toute la population, hormis les fonctionnaires, est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le régime est financé à 76 % par les cotisations des employeurs et des assurés et à 23 % par des transferts du budget de l'État, destinés à financer les dépenses de solidarité.

Pour faire face aux besoins de financement qui apparaîtront dans les années à venir, la réforme comporte deux volets. Le premier volet concerne le reparamétrage du régime par répartition. Le taux de remplacement du revenu net d'activité par la pension nette, calculé sur une carrière complète au salaire moyen, qui vaut 70 % actuellement, descendrait jusqu'à 64 %. L'indexation des pensions se ferait sur l'évolution des revenus nets d'activité. Le taux de cotisation, proche de 19 % actuellement, verrait sa hausse limitée et atteindrait 22 % en 2030.

Le second volet a trait à la création d'un complément de retraite par capitalisation, financé par les seuls salariés, avec l'aide de l'État. Les salariés auront la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne retraite dans la limite d'une cotisation représentant 4 % de leur salaire brut en 2008. Malgré les ajustements engagés, l'équilibre du régime allemand ne semble pas assuré à long terme et de nouvelles discussions se sont ouvertes à l'automne sur les retraites en Allemagne.

Un des enjeux majeurs est la résorption des différents dispositifs de cessation anticipée d'activité ouverts notamment dans le cadre des régimes de retraite eux-mêmes qui, alors que l'âge normal de la retraite est de 65 ans en Allemagne, conduisent à des âges de cessation d'activité voisins de ceux constatés en France.

4.– La Grande-Bretagne

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux niveaux. Le régime de base garantit une couverture minimale à la totalité de la population active. Les prestations sont uniformes et faibles, un peu inférieures à 300 livres (480 euros) par mois. Les retraités qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenu peuvent compter sur des prestations sous condition de ressources, jusqu'à un revenu global de l'ordre de 400 livres (640 euros).

Ce régime de base est complété par un dispositif complémentaire, obligatoire pour les salariés. Ceux-ci ont alors le choix : ceux qui travaillent pour un employeur qui met à disposition un fonds de pension choisissent en général cette option ; les autres peuvent opter pour le régime complémentaire public (SERPS) qui garantit une retraite égale à 20 % du salaire moyen, ou pour une retraite privée personnelle souvent chère (frais administratifs élevés) et à cotisations définies.

Le gouvernement a publié un Livre vert sur le sujet des retraites en 1998. L'objectif qui s'en dégage est double : d'une part, transformer le SERPS en un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires jusqu'à 8.000 livres (11.600 euros) par an ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle. Il s'agit là surtout d'attribuer un label de qualité aux produits de retraites individuelles pour rendre ces produits plus transparents.

La problématique britannique suscitée par la très faible générosité du système obligatoire et une multiplicité d'intervenants est ainsi très différente de celle des pays d'Europe continentale.

D.– LE GOUVERNEMENT DISPOSE DE TROIS LEVIERS D'ACTION

Dans un système de retraite, les variables susceptibles d'actions sont au nombre de trois :

- le montant des pensions versées aux retraités,
- la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention d'une retraite à taux plein,
- le niveau de prélèvement sur les actifs.

1.– Le décalage de l'âge de cessation d'activité

L'âge moyen de cessation d'activité est aujourd'hui en France de 58 ans environ pour les salariés du secteur privé et du secteur public ; il s'étage entre 60 et 65 ans pour les différentes catégories de non salariés. L'âge moyen de liquidation de la pension est de 61 ans pour les salariés du secteur privé. Âge de cessation d'activité et âge de liquidation de la pension se confondent pour les salariés du secteur public et les non-salariés.

Une remontée des taux d'activité conduisant à un décalage de l'âge de la cessation d'activité aurait un effet doublement bénéfique pour les comptes sociaux en augmentant les cotisations encaissées par les régimes et en réduisant les prestations de remplacement attribuées aux personnes ayant cessé leur activité. Ainsi, une année supplémentaire de cotisation permet de financer 10% de l'effort supplémentaire nécessaire.

Comme l'a fait le Conseil d'orientation des retraites (COR), il est possible d'estimer le décalage de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse nécessaire pour équilibrer les régimes de retraite, à taux de cotisation constant et sans financement externe nouveau. Le décalage nécessaire à l'équilibre, au-delà de l'âge projeté dans le scénario de référence (environ 59 ans), serait de 6 ans dans une hypothèse de prolongation de la législation actuelle.

2.- Trouver de nouveaux financements

Dans l'hypothèse de prolongation jusqu'en 2040 de la réglementation actuellement en vigueur, qui conduit à une baisse des taux de remplacement pour les salariés du privé, la hausse des prélèvements qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement de l'assurance vieillesse, sans tenir compte des réserves accumulées dans le Fonds de réserve et les régimes, est estimée en 2020 à 2,7 % du coût total du travail (total des revenus d'activité et des cotisations des employeurs) et en 2040 à 6,3 % de ce coût.

Si l'on traduit cette estimation en un nombre de points de cotisation appliqués à des revenus d'activité bruts, on trouve une hausse équivalente à 4 points de cotisation en 2020 et 9,2 points en 2040, soit une hausse de l'ordre de + 15 % entre 2000 et 2020 et + 35 % entre 2000 et 2040.

3.- La baisse du montant des pensions

A titre indicatif, on notera que le ratio pension moyenne / revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, correspondant à la stabilité des taux de cotisations, et à un âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions d'1 an supérieur à la situation actuelle, serait de 43 % en 2040 contre 78 % aujourd'hui !

Pour résumer, selon le Conseil d'orientation des retraites, si aucune réforme n'est entreprise d'ici à 2040 :

soit l'âge de la retraite sera reculé de 9 ans ;

soit les cotisations augmenteront de 60 %¹ ;
soit le taux de remplacement chutera de 45%.

(1) Ou de 35% si la réforme de 1993 était poursuivie jusqu'à son terme

CHAPITRE PREMIER

SECURITE : ASSURER L'AVENIR DE NOTRE SYSTEME PAR REPARTITION

Confronté à une situation démographique et financière qui rendait indispensable une action rapide et déterminée, le Gouvernement, après une large concertation, propose aujourd'hui une réforme profonde et courageuse visant à garantir la pérennité de notre système de retraites pour les 20 années à venir.

Une réforme profonde donc, mais qui ne remet nullement en cause le fondement même de notre système, à savoir la répartition, garante de la solidarité entre générations. Ce système a, depuis sa fondation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, fait ses preuves pour augmenter considérablement le niveau de vie des retraités et leur assurer une indépendance financière, autrefois réservée à une minorité de la population.

Les Français sont aujourd'hui très attachés à ce système et ont clairement conscience de ses nombreux avantages. Ils ont aussi conscience de ses difficultés et de la nécessité de le réformer pour qu'il perdure. Les pires ennemis de la répartition sont ceux qui refusent la réforme et rechignent à voir l'impasse vers laquelle l'absence de réforme nous conduirait.

Conformément aux engagements du Président de la République et du Premier ministre, la réforme proposée aujourd'hui réaffirme le choix de la nation en faveur du système par répartition, et ce dès l'article 1 qui mérite d'être reproduit dans son intégralité :

« La Nation réaffirme solennellement, dans le domaine de la retraite, le choix de la répartition, au cœur du pacte social qui unit les générations ».

Pour garantir la pérennité du système, le gouvernement propose une série de mesures équilibrées qui jouent sur les trois leviers décrits dans notre introduction.

– Ces mesures doivent permettre de garantir un haut niveau de pensions, en particulier pour les plus bas salaires.

– La hausse des sources de financement doit se faire à l'intérieur d'une enveloppe, sans que cela se traduise par une augmentation des prélèvements obligatoires.

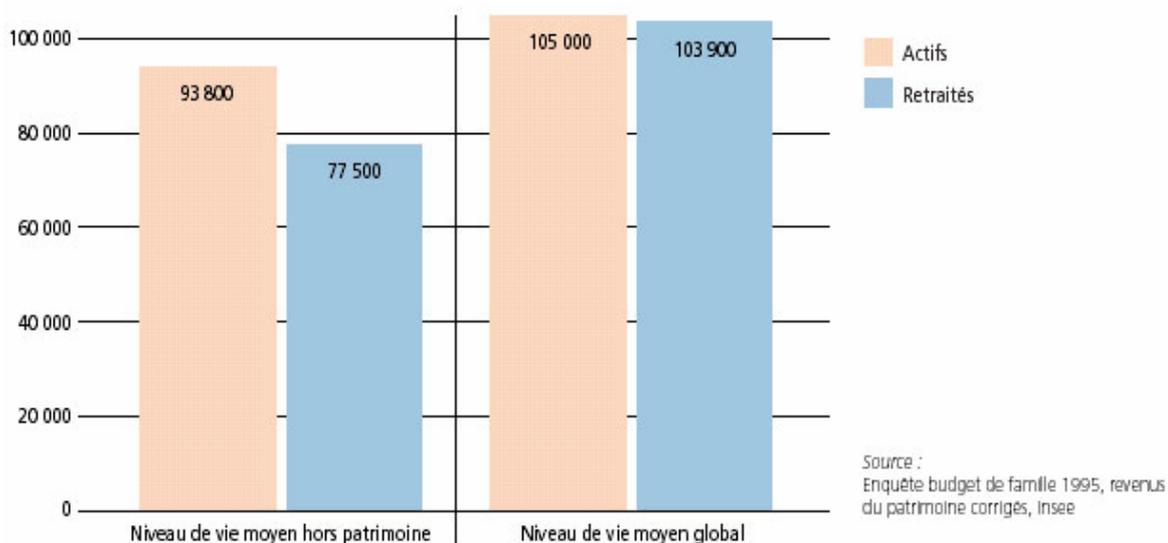
– En liant allongement de l'espérance de vie et allongement de la durée de cotisation, le rapport actuel entre durée d'activité et durée de retraite est préservé.

I.- MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE PENSION

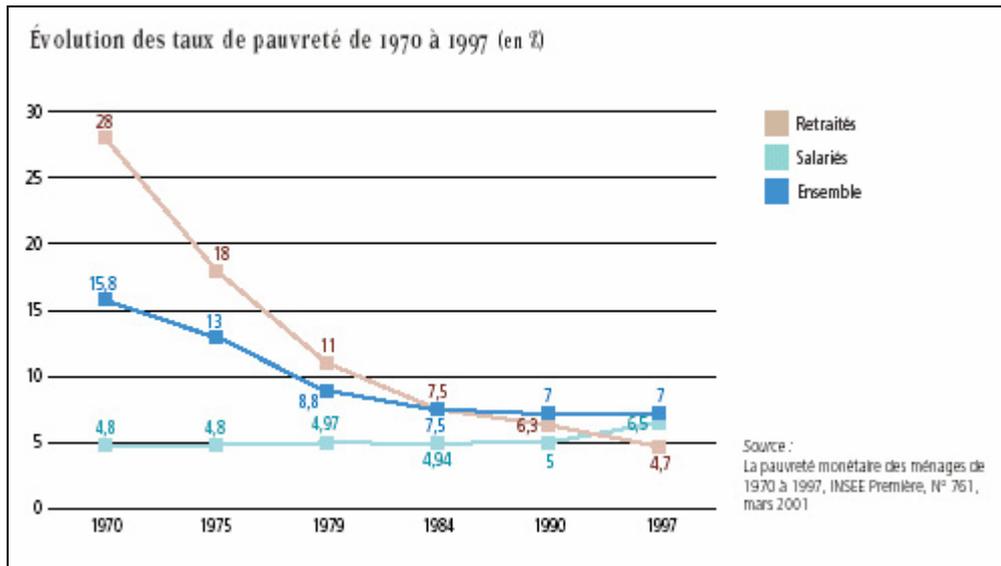
Les régimes de retraite ont permis de garantir largement, même s'il existe encore des pensions de faible montant, l'indépendance financière des retraités.

La prestation moyenne versée par le régime général a été multipliée par 3,8 en francs constants entre 1960 et 1998, tandis que le salaire moyen des cotisants était multiplié par 2,2. Cette prestation moyenne a été multipliée par 3,3 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998, contre 1,8 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998 pour le salaire moyen. L'amélioration des prestations moyennes, notamment par rapport aux salaires, date donc avant tout des décennies 1960 et 1970.

Comparaison du niveau de vie moyen des actifs et des retraités en 1995
(en francs par unité de consommation et par an)



En 1970, un ménage retraité sur quatre était considéré comme pauvre. En 1997, il y en a moins d'un sur vingt. Le taux de pauvreté en 1997, étudié par l'INSEE selon l'âge de la personne de référence du ménage, est minimal pour les 65-69 ans, pour lesquels il est de l'ordre de 4 %. Pour les retraités plus âgés, ce taux remonte ensuite légèrement mais régulièrement et atteint 8 % pour les plus de 85 ans.



Cette amélioration de la situation des retraités devrait se poursuivre dans les prochaines années.

A.- LES CONSEQUENCES DES REFORMES DE 1993 ET DE 1996

En 1993 pour le régime général puis en 1996 pour les régimes complémentaires, notre système de retraite a connu deux réformes importantes qui ont contribué à l'équilibre financier des régimes.

1.- La réforme de 1993 dans le régime général et les régimes alignés

La réforme de 1993, issue de la loi du 22 juillet 1993, concerne le régime général, géré par la CNAVTS, le régime de base des salariés agricoles, géré par la MSA, le régime de base des artisans, géré par la CANCAVA et le régime de base des industriels et commerçants, géré par l'ORGANIC.

Les trois derniers régimes cités sont dits alignés sur le premier, au sens où les principales règles qui régissent les cotisations et les prestations sont identiques.

La réforme porte sur les règles de liquidation des pensions et le mode de revalorisation des salaires portés au compte.

La réforme apporte les modifications suivantes.

– La durée de cotisation tous régimes confondus nécessaire pour l'obtention du taux plein (50 %) est allongée de 150 à 160 trimestres (donc de 37,5 ans à 40 ans). Cet allongement est progressif, il est d'un trimestre par an. La génération 1943, pouvant liquider sa retraite en 2003, est la

première à devoir justifier de 160 trimestres d'assurance pour avoir droit au taux plein.

– Le nombre des meilleures années retenues pour le calcul du salaire annuel moyen est allongé de 10 à 25. Cet allongement est également progressif. La génération 1948, pouvant liquider sa retraite à partir de 2008, sera la première pour laquelle le salaire annuel moyen sera calculé à partir des 25 meilleures années.

– Le mode de calcul du salaire moyen est modifié puisque la réforme a supprimé le principe d'indexation des salaires portés au compte de l'assuré et des pensions en fonction de l'évolution générale des salaires. Dans le prolongement d'une pratique en vigueur depuis 1987, la réforme de 1993 avait substitué pour 5 ans une indexation sur les prix. Depuis, cette indexation en fonction de l'évolution des prix a été reconduite d'année en année dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale avec éventuellement de légers coups de pouce, en particulier à l'approche d'échéances électorales importantes.

2.- Les réformes dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé

Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC sont gérés paritairement, par les représentants des salariés et des employeurs. Les réformes résultent donc d'accords entre partenaires sociaux.

Rappelons en préalable la façon dont se constituent les droits à pension dans les régimes complémentaires.

Chaque année, le cotisant acquiert des points ; le nombre de points acquis est calculé en divisant le montant des cotisations versées par un paramètre dit salaire de référence (ce paramètre correspond au prix d'achat du point dans le régime). Au moment de la liquidation de sa ou ses retraite (s) complémentaire (s), l'assuré dispose d'un nombre total de points à l'ARRCO et, s'il est ou a été cadre, à l'AGIRC. Dans chaque régime, la pension est calculée en multipliant le nombre de points acquis dans le régime par un second paramètre, dit valeur du point dans le régime. La pension versée est donc fonction de l'ensemble de la carrière de l'assuré.

Les accords de 1993-1994 et du 25 avril 1996 (ces derniers conclus pour une durée de 4 ans) relatifs à l'AGIRC et l'ARRCO portent principalement sur la hausse des cotisations et sur la baisse des rendements (définis comme le ratio entre la valeur du point et le salaire de référence).

La hausse des cotisations est obtenue par l'augmentation du taux d'appel et des taux minima contractuels. Le taux d'appel est le taux par

lequel on multiplie le taux contractuel pour obtenir le taux effectif de cotisation ; il permet d'accroître le taux effectif de cotisation et les ressources des régimes sans augmenter les droits acquis. Ce taux d'appel est maintenant de 125 %. Le taux minimum contractuel est le taux minimum de cotisation, qui est maintenant de 6 % sous le plafond à l'ARRCO, et de 16 % au-dessus du plafond à l'ARRCO et à l'AGIRC.

La baisse des rendements est obtenue par une indexation du salaire de référence supérieure au salaire moyen et une indexation de la valeur du point sur les prix. Auparavant, le salaire de référence et la valeur du point étaient indexés sur le salaire moyen. La réglementation mise en œuvre par les accords de 1996 signifie que chaque point acheté sera liquidé au moment de la retraite en ayant été indexé depuis sa date d'achat sur les prix, donc en baissant relativement au salaire moyen.

Les accords du 10 février 2001, qui couraient jusqu'à la fin 2002, ont modifié l'indexation du salaire de référence. Ce dernier est désormais, comme la valeur du point, indexé sur les prix, ce qui permet de maintenir constant, à son niveau atteint en 2001, le rendement des régimes, et a pour conséquence de limiter la baisse du taux de remplacement induite par les réformes de 1993-1996.

Par ailleurs, les quarante-cinq régimes de l'ARRCO sont transformés en un régime unique pour que soient appliquées des règles identiques à l'ensemble des salariés du secteur privé et une solidarité financière entre l'ARRCO et l'AGIRC est instituée, visant à atténuer les effets de la dérive du plafond de la sécurité sociale, qui se traduit par le fait qu'une partie du solde bénéficiaire de l'ARRCO vient financer les déficits de l'AGIRC.

B.- LES EFFETS DES REFORMES ENGAGEES

Ces effets doivent être appréciés d'un double point de vue, financier, pour les régimes et social, pour les assurés.

1.- L'impact pour les régimes

Le rapport *Perspectives à long terme des retraites* de 1995 évaluait à 30 milliards d'euros à l'horizon 2010 l'amélioration de la situation financière des régimes concernés par la réforme de 1993, dont 12 % imputables au passage des 10 aux 25 meilleures années, 5 % à l'allongement de la durée de cotisation tous régimes, les deux tiers à l'indexation sur les prix et 20 % aux ressources nouvelles apportées par le Fonds de solidarité vieillesse.

Depuis, les transferts en provenance du FSV et donc l'apport du FSV ont augmenté. La contribution de l'allongement de la durée de cotisation, faible en début de période, devrait s'accroître dans l'avenir, en

raison du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active des générations les plus jeunes.

La mesure ayant pour l'instant l'impact le plus fort sur les comptes des régimes est donc l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix.

Quant aux régimes complémentaires, sous l'effet des réformes des années 1990 et, surtout, de l'amélioration de la conjoncture économique, ils sont en excédent, de 0,3 milliard d'euros en 2001 pour l'AGIRC et de 2,7 milliards d'euros pour l'ARRCO.

2.- L'impact pour les assurés

Les réformes paramétriques conduites dans le régime général et les régimes alignés ainsi que dans les régimes complémentaires ont pour effet de faire baisser le taux de remplacement des assurés, toutes choses égales par ailleurs.

Dans le régime général et les régimes alignés, le passage au calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-cinq meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix font baisser le taux de remplacement. Ainsi, le passage de 10 à 17 années pour le calcul du salaire annuel moyen de la génération 1940 se traduit, selon une estimation réalisée par la CNAVTS, par une baisse du salaire de référence de cette génération de 7 % par rapport à ce qu'aurait été un salaire de référence calculé sur les 10 meilleures années.

Les modifications de paramètres dans les régimes complémentaires, si elles sont prolongées, ont également pour effet de faire baisser le taux de remplacement, de l'ordre de 6 à 8 points entre 1995 et 2030.

L'indexation des salaires portés au compte sur les prix fait baisser le taux de remplacement car les années de carrière anciennes sont moins valorisées qu'auparavant, lorsque les salaires portés au compte étaient revalorisés comme le salaire moyen des salariés. Le salaire annuel moyen est inférieur, avec une indexation sur les prix, à ce qu'il serait avec une indexation sur le salaire moyen. Cet effet est amplifié par le fait que le calcul du salaire annuel moyen retiendra, au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix meilleures, et donc qu'un nombre plus important d'années anciennes seront utilisées pour le calcul du salaire annuel moyen.

L'allongement de 10 à 25 ans pour le calcul du salaire annuel moyen accroît par ailleurs le risque que soient pris en compte des aléas de carrière, volontaires ou non (par exemple, périodes de chômage, périodes d'inactivité ou de temps partiel, pour les femmes notamment), en limitant à 15 le nombre de mauvaises années susceptibles d'être exclues du calcul de la pension.

L'allongement de la durée de cotisation au régime général et aux régimes alignés de 37,5 à 40 ans avait pour objectif de retarder l'âge de

liquidation de la retraite. Les analyses disponibles montrent que seule une minorité de cotisants a été touchée jusqu'à présent par cette réforme. En effet, la majorité des cotisants ont déjà 40 annuités de cotisation à 60 ans. De plus, parmi ceux qui liquident à 65 ans, une forte proportion de femmes n'atteint pas 37,5 annuités : pour elles, l'allongement de la durée de cotisation pour accéder au taux plein ne change rien puisque le taux plein est accordé automatiquement à 65 ans.

Parmi les générations 1943-1947, pour lesquelles l'allongement à 40 ans sera entièrement réalisé, une étude de l'INSEE permet d'estimer qu'environ 20 % des hommes et 25 % des femmes pourraient être touchés, au moins partiellement, par la réforme. Cela signifie donc que pour huit personnes de cette génération sur dix, la question du décalage de l'âge de départ à la retraite à la suite de l'allongement de la durée de cotisation ne se posera pas.

C.- DES PENSIONS QUI VONT CONTINUER A PROGRESSER

Le niveau des taux de remplacement est aujourd'hui historiquement très élevé comme le montre le tableau ci-dessous :

**TAUX DE REMPLACEMENT DU DERNIER SALAIRE PAR LA RETRAITE
(NET DE COTISATIONS SOCIALES ET DE CSG)**

(en %)

Montant du dernier salaire net (primes comprises) à temps complet, sur une année complète (en francs 1997)	Fonction publique civile d'État (hors militaires)	Secteur privé Taux globaux (CNAV + ARRCO-AGIRC)
< 7 500 F (1 143 €)	-	100
7 500 F (1 143 €) à < 10 000 F (1 524 €)	-	91
10 000 F (1 524 €) à < 12 500 F (1 905 €)	80	84
12 500 F (1 905 €) à < 15 000 F (2 286 €)	77	76
15 000 F (2 286 €) à < 20 000 F (3 048 €)	79	72
20 000 F (3 048 €) et plus	69	59
Ensemble	77	84

Champ : salariés de la génération 1930 ayant effectué une carrière complète (au minimum 37,5 annuités validées).

Source : DREES - échantillon interrégimes de retraités 1997 / DADS 1985 à 1996 / fichiers de paye de la Fonction publique 1985 à 1996.

NB : Le nombre de fonctionnaires terminant une carrière complète avec un salaire à temps plein inférieur à 10.000 F (1.524 €) est très faible et, compte tenu du taux de sondage, non significatif.

La baisse du taux de remplacement provoqué par les réformes du régime général et des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO va se poursuivre dans les années qui viennent. Rappelons que le taux de remplacement est le ratio entre la première pension et le dernier revenu d'activité. Il donne une indication sur la perte relative de revenu des personnes qui passent de l'activité à la retraite. Les régimes qui ont connu des réformes (régime général et régimes alignés, régimes complémentaires de salariés) voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies.

Si les règles actuelles étaient conservées, et pour des carrières complètes, le taux de remplacement net des salariés non cadres du secteur

privé, qui est actuellement de 78 à 84 %, selon le profil de carrière, diminuerait et atteindrait 67 à 68 % en 2040. Le taux de remplacement des cadres du secteur privé, qui est actuellement de 56 à 75 %, diminuerait et atteindrait 47 à 58 %.

À taux de cotisation inchangés, le taux de remplacement théorique des salariés du secteur privé, estimé sur des cas types, baisserait donc de 9 à 17 points selon le profil de carrière.

Cette évolution qui affecte les générations successives se stabilise, comme le montre le tableau ci-dessous, aux alentours de 2020 pour la part régime général et en 2040 pour la part complémentaire. Au total pour l'ensemble base et complément, l'essentiel de la baisse est acquis aux alentours de 2030.

**TAUX DE REMPLACEMENT NET ESTIME SUR DES CAS-TYPES EN 2000 ET EN PROJECTION,
SOUS L'HYPOTHESE DE TAUX DE COTISATION INCHANGES**

	2000	2020	2040
CNAV (1)	56 %	49 %	49 %
CNAV (2)	52 %	49 %	49 %
CNAV (3)	55 %	49 %	49 %
CNAV (4)	26 %	25 %	24 %
CNAV (5)	26 %	25 %	25 %
ARRCO (1)	25 %	21 %	19 %
ARRCO (2)	25 %	20 %	18 %
ARRCO (3)	29 %	21 %	19 %
ARRCO (4) cadre	13 %	11 %	9 %
ARRCO (5) cadre	13 %	11 %	9 %
AGIRC (4)	17 %	15 %	14 %
AGIRC (5)	35 %	26 %	24 %
CNAV + ARRCO (1)	81 %	70 %	68 %
CNAV + ARRCO (2)	78 %	69 %	67 %
CNAV + ARRCO (3)	84 %	71 %	67 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (4)	56 %	50 %	47 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (5)	75 %	62 %	58 %

(1) carrière toujours au SMIC

(2) carrière de 0,8 plafond au plafond en 20 ans (ce qui correspond, en projection, à une augmentation annuelle de 2,7 % les 20 premières années et de 1,6 % ensuite si le plafond progresse, comme le salaire moyen, de 1,6 % par an)

(3) salaire moyen ARRCO

(4) du plafond à 2 plafonds en 40 ans, cadre

(5) salaire moyen de l'AGIRC par âge

Source : COR, premier rapport 2001.

Mais cette baisse n'implique nullement une baisse du niveau des pensions. En effet, chaque génération bénéficie d'un niveau de salaire plus élevé que la précédente.

Sous les hypothèses macroéconomiques retenues par le Conseil d'orientation des retraites (augmentation du salaire moyen de 1,6 % par an jusqu'en 2040), la baisse du taux de remplacement signifie que les pensions augmentent moins vite que le salaire moyen des actifs ; mais elles augmentent cependant.

Un taux de remplacement de 66% en 2020 donnera toujours un niveau de pension beaucoup plus élevé qu'un taux de 78% en 2000.

Comme on l'a vu, le projet de loi ne revient pas sur la réforme de 1993. Par contre, il permet deux avancées majeures pour garantir un haut niveau de retraites pour le régime général à horizon 2020 : il stoppe l'évolution négative pesant sur les salariés modestes et il écarte la dégradation inévitable du niveau des pensions si aucune réforme n'était engagée (50 % de diminution à l'horizon 2040 selon le COR).

Dans l'hypothèse où le déficit prévu dans le régime général à l'horizon 2020 (15 milliards d'euros par an) serait entièrement financé par

une baisse du niveau des pensions, l'impact de la réforme peut être mesuré selon les cas types du Rapport COR :

► Pour un salarié moyen non cadre (ARRCO), le taux de remplacement actuel est de 84 %. Sans réforme, il tomberait à 61 % en 2020 : la réforme permet de fixer ce minimum à 71 % en 2020 (ce qui représente une augmentation de 10 points, soit un peu plus de 15 %) ;

► Pour un salarié moyen cadre (ARRCO-AGIRC), le taux de remplacement actuel est de 75 %. Sans réforme, il tomberait à 52 % en 2020 : la réforme permet de fixer ce minimum à 62 % en 2020 (ce qui représente une augmentation de 10 points, soit un peu plus de 19 %).

► Pour un salarié ayant effectué toute sa carrière au SMIC, le taux de remplacement actuel est de 81 %. Sans réforme, il tomberait à 60 % en 2020 : la réforme permet de fixer ce minimum à au moins 85 % en 2020 (ce qui représente une augmentation de 25 points, soit un peu plus de 41 %).

Ce dernier engagement est présent dès **l'article 4** du projet de loi et constitue un signal fort de la volonté du Gouvernement d'aller vers plus d'équité. Il suppose que les régimes complémentaires accompagnent les régimes de base dans cet effort de solidarité. Cet objectif sera réexaminé dans cinq ans en tenant compte des perspectives financières des régimes de retraite et des réformes intervenues.

II.- FINANCER LA REFORME : PRAGMATISME ET STABILISATION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Confronté à la hausse programmée, pour des raisons démographiques, des dépenses de retraite dans le PIB, certains acteurs sociaux, et non des moindres, ont proposé d'augmenter les prélèvements obligatoires afin de financer ces dépenses sans affecter le niveau des pensions ou la durée d'assurance nécessaire.

Tel n'a pas été le choix du Gouvernement qui s'est déjà engagé, conformément aux vœux du Président de la République et des Français qui l'ont élu, dans une politique déterminée de réduction des prélèvements obligatoires. Il aurait donc été contradictoire de proposer une augmentation massive des prélèvements, sous une forme ou sous une autre, pour financer des dépenses nouvelles liées aux retraites.

Toute hausse des financements affectés aux retraites doit donc être compensée par une baisse équivalente d'autres prélèvements, tels que les cotisations chômage comme devrait le permettre l'amélioration de la situation de l'emploi à l'horizon 2012. L'enveloppe globale des prélèvements obligatoires doit être stabilisée, voire, dans la mesure des possibilités de nos finances publiques, orientée à la baisse.

Pour autant, le Gouvernement entend ici faire preuve de pragmatisme et non de dogmatisme. C'est pourquoi il a accepté, dans le cadre des négociations avec les syndicats, une hausse programmée des cotisations vieillesse de 0,2 point.

A.- LES SOLUTIONS ALTERNATIVES DE FINANCEMENT NE SONT PAS SATISFAISANTES

Afin de financer le déficit prévisionnel des régimes de retraites, des propositions visant à trouver de nouveaux financements ont été formulées par les acteurs sociaux et politiques. Votre Rapporteur propose d'étudier deux solutions évoquées et qui, pourtant, ont été à juste titre écartées par le Gouvernement.

1.- Taxer les entreprises sur la valeur ajoutée ?

Une de ces pistes consiste à asseoir les prélèvements sur l'ensemble de la richesse produite dans l'entreprise et non sur la seule masse salariale et donc sur le seul facteur travail en distinguant une part assise sur le ratio rémunération salariales/valeur ajoutée et une part assise sur le ratio revenus financiers/valeur ajoutée. Le taux de la première composante pourrait être modulé selon les branches pour s'adapter à la situation réelle des entreprises ; le taux de la seconde aurait pour objectif de prendre en compte les revenus financiers qui ne sont pas intégrés dans le calcul de la valeur ajoutée.

Cette piste avait déjà été écartée par le gouvernement précédent pour le financement des 35 heures en raison du caractère non pérenne et incertain de la ressource. En outre, un tel financement irait à l'encontre du principe de contributivité.

2.- Augmenter la CSG ?

Une autre piste régulièrement avancée est la création d'une « CSG retraites » pour financer les déficits futurs des régimes. Un point de CSG rapportait en 2000 7,7 milliards d'euros soit 0,5 points de PIB, dont 5,4 milliards d'euros sur l'ensemble des revenus d'activité, 9,1 milliards sur les revenus de remplacement et 0,8 milliard sur les revenus du capital.

C'est à la fois l'immense avantage et, en ce qui nous concerne ici, le principal défaut de ce prélèvement dans la perspective du financement des prestations de retraite. Elle pèse sur l'ensemble des revenus des français, y compris les revenus de remplacement, et, en particulier les pensions.

Or, **l'article 2** du présent projet réaffirme très clairement le principe de contributivité comme un fondement, au même titre que la solidarité, de notre système de retraites. La pension perçue est proportionnelle à l'effort contributif de l'individu et donc aux salaires perçus pendant son activité. D'où le plafonnement des cotisations sociales employeurs.

La retraite étant un salaire différé dépendant des salaires reçus, doit être financée par les salaires et non sur une autre assiette. Un système qui verse des prestations plus élevées aux retraités ayant eu les plus hauts salaires ne peut pas être financé par l'impôt.

En revanche, le débat pourrait s'ouvrir sur l'allègement des prélèvements pesant sur les revenus d'activité, pour que progressivement les prestations universelles (comme les prestations familiales ou l'assurance maladie) soient financées par la CSG ou par une contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises et non plus par des cotisations assises sur le seul revenu d'activité.

On rappellera d'ailleurs que la branche famille prend déjà à sa charge depuis longtemps une partie des avantages familiaux des retraités en finançant les cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer. Ceci représentait en 2000 environ 0,24 point de PIB. Votre Rapporteur est favorable à ce que cette tendance se poursuive dans le futur.

B.- LA SOLUTION DU GOUVERNEMENT : AUGMENTER LEGEREMENT LES COTISATIONS VIEILLESSE EN 2006 PUIS ASSURER UN TRANSFERT DES COTISATIONS CHOMAGE.

Le Gouvernement n'a donc pas fait le choix de ces solutions alternatives, en parfaite concordance avec les principes posés aux trois premiers articles du projet de loi.

1.- L'équilibre financier du projet

Le besoin de financement des principaux régimes de base (régime général et régimes de la fonction publique) est chiffré par le Conseil d'orientation des retraites (COR) à **43 milliards d'euros en 2020**. Le déficit du régime général est évalué en tenant compte d'un chômage de 4,5 %, selon le scénario central retenu par le COR.

La réforme, notamment par les mesures de redressement (allongement de la durée d'assurance et indexation sur les prix), permet d'assurer le besoin de financement de **20 milliards d'euros** : 6,5 milliards d'euros dans le régime général et 13,2 milliards d'euros dans les régimes de la fonction publique, ce qui représente 46,5 % du déficit prévu.

Mais certaines dispositions de la réforme, répondant à une exigence de justice sociale et d'équité (sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement), auront un impact en termes de dépenses supplémentaires.

Compte tenu de ces dépenses supplémentaires, évaluées en 2020 à 2,7 milliards d'euros, l'impact net de la réforme devrait s'établir aux alentours de 17 milliards d'euros, ce qui représente un pourcentage de l'ordre de 40 % du déficit prévu à l'horizon 2020 :

- **13 milliards d'euros** pour les régimes de la fonction publique ;
- **4,3 milliards d'euros** pour le régime général.

TABLEAU D'ÉQUILIBRE DE LA RÉFORME EN 2020

(en milliards d'euros 2000)

	Régime général	Régime de la fonction publique	TOTAL
Besoin de financement initial	-15	-28	-43
Mesures de redressement	6,2	13,8	20
Dépenses nouvelles	-1,9	-0,8	-2,7
Augmentation de 2006 des cotisations vieillesse	0,9		0,9
Solde des mesures	5,2	13	18,2
Besoin de financement après mesures	-9,8	-15	24,8
Recettes prévues*	9,8	15	24,8
SOLDE FINAL	0	0	0

(*) Pour le régime général : augmentation des cotisations vieillesse gagées

par une diminution des cotisations chômage ; pour les régimes de la fonction publique : effort supplémentaire des employeurs publics.

2.– Une hausse compensée des cotisations vieillesse

L'équilibre du régime général sera assuré en deux temps :

En 2006 interviendra une augmentation de 0,2 point conformément à l'accord que le Gouvernement a conclu avec les organisations syndicales ;

À partir de 2008, et jusqu'en 2020, une augmentation de l'ordre de trois points est programmée.

Cette dernière doit se faire sans qu'elle implique une augmentation du niveau général de prélèvements obligatoires. Elle est en effet gagée par une diminution des cotisations chômage, **diminution rendue possible par la baisse du chômage, baisse qui figure dans les projections du COR.**

En effet, l'évolution du taux de chômage à long terme permet, en cas de baisse sensible, de dégager des marges de manœuvre non négligeables. Le scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites est un scénario de retour au plein-emploi d'ici 2010. Le taux de chômage de plein-emploi est estimé dans ce scénario à 4,5 %.

Il faut insister sur le fait que l'hypothèse retenue de 4,5 % résulte non d'un scénario spontané issu des tendances économiques et monétaires, mais d'un scénario volontariste s'appuyant sur des politiques publiques économiques et structurelles et des stratégies d'entreprise actives.

Le scénario de référence n'est donc pas un scénario « spontané » hors « mesures » dans le champ de l'emploi. La baisse du chômage dans les années à venir dépendra tout à la fois de notre capacité à maintenir le coût du capital à un taux relativement faible, à mettre en œuvre des réformes structurelles touchant aux règles de fonctionnement de l'ensemble des marchés (marché du travail, bien sûr, mais aussi marché du crédit et marché des produits) et à trouver une bonne articulation entre les réformes structurelles et la politique macroéconomique.

Le Gouvernement a pleinement conscience du caractère volontariste de cette hypothèse mais celle-ci s'accorde parfaitement avec la politique volontariste qu'il mène au jour le jour sur le front de l'emploi.

En 2020, en cas de chômage à 5%, les recettes disponibles sont évaluées à 15,3 milliards d'euros, ce qui est supérieur au nécessaire (9,8 milliards d'euros, après augmentation de 0,2 point de cotisation en 2006).

Le reliquat pourrait soit permettre de diminuer les prélèvements obligatoires, soit assurer une meilleure indemnisation du chômage.

TABLEAU DÉTAILLÉ DU RÉGIME GÉNÉRAL EN 2020

(en millions d'euros 2000)

Besoin de financement initial	-15.000
Allongement durée assurance pour le taux plein, proratisation, allègement de la décote et création de la surcote	6.000
Revalorisation minimum contributif	-600
Retraite anticipée	-300
Mesure pluripensionnés	-1.000
Augmentation de cotisations de 2006 (0,2 point)	900
Solde des mesures	+5.200
Affectation de cotisation chômage	+9.800
SOLDE FINAL	0

Quant aux régimes de la fonction publique, ils seront équilibrés par un effort supplémentaire des employeurs (État, collectivités locales, hôpitaux).

TABLEAU DÉTAILLÉ DES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2020

(en millions d'euros 2000)

Besoin de financement initial	-28.000
Allongement durée assurance pour le taux plein, de la durée de cotisation, création de la décote et de la surcote	9.300
Indexation sur les prix	4.500
Création du régime additionnel	-800
Solde des mesures	+13.000
Solde après mesures	-15.000
Effort supplémentaire des employeurs publics	+15.000
SOLDE FINAL	0

C.- RÔLE ET AVENIR DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

Le Gouvernement a déjà eu l'occasion de réaffirmer son attachement au Fonds de réserve pour les retraites. Celui-ci est pourtant relativement discret dans le présent projet. C'est pourtant la seule réalisation concrète, avec le Conseil d'orientation des retraites, du précédent gouvernement.

Cette absence s'explique très simplement par l'horizon temporel que s'est fixé le gouvernement : 2020.

1.- Les missions du Fonds ne commenceront qu'en 2020

En effet, l'objectif du Fonds de réserve est d'accumuler des réserves financières de l'ordre de 152 milliards d'euros d'ici 2020, qui, reversées entre 2020 et 2040 aux régimes de retraite éligibles au Fonds, permettront de

lisser sur une longue période l'évolution des taux de cotisation à ces régimes.

Rappelons que le Fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999. Il a d'abord été géré par le FSV au sein d'une section comptable spécifique. La loi du 17 juillet 2001 a créé un établissement autonome, ce qui était indispensable compte tenu de la mission spécifique du Fonds et de l'importance des sommes qu'il devra gérer. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif intitulé Fonds de réserve pour les retraites et placé sous la tutelle de l'État. Cet établissement public a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées et mises en réserve jusqu'en 2020 afin de contribuer à la pérennité des régimes de retraite.

La loi précise que les réserves sont constituées au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse visés à l'article L. 222-1 et aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du Code de la Sécurité sociale, c'est-à-dire le régime général, le régime des salariés agricoles, l'ORGANIC (régime des commerçants) et la CANCAVA (régimes des artisans).

2.- La situation du Fonds aujourd'hui

Il a bénéficié d'un abondement de 5,8 milliards d'euros en 2002. Cet abondement est provenu pour 38% des droits de souscription UMTS et des recettes de privatisation. Le reversement de l'excédent de la CNAV enregistré en 2001 a représenté 26% de ces recettes et le prélèvement social 19%. En outre, depuis le début de l'année 2002, les recettes du F2R sont placés sur un compte rémunéré au Trésor. Ce compte fait l'objet d'une rémunération mensuelle sur la base du taux moyen des bons du trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF trois mois) moins 0,05% émis au cours de la période. Cette rémunération a varié entre 2,75% et 3,33% au cours de l'année.

À législation constante, les réserves du fonds devaient atteindre 16,6 milliards d'euros fin 2003.

3.- Quelle politique de placement ?

Le Conseil de surveillance du FRR a adopté il y a deux mois les orientations générales de la politique de placement du Fonds. Le consensus qui a pu se dégager à cette occasion et la sérénité des débats constituent un grand motif de satisfaction sur lesquels le Directoire pourra s'appuyer dans l'exercice de ses responsabilités de gestionnaire du Fonds.

La politique de placement du fonds

Encouragement au développement durable, promotion des meilleures pratiques en matière de transparence du gouvernement d'entreprise, le Fonds de réserve sera économiquement, financièrement et socialement irréprochable. Et prudent. 45 % des placements s'effectueront en obligations, dont 7 % à l'international, et 55 % en actions (38 % en titres de la zone euro et 17 % en internationales). Bien sûr, le directoire du FRR conservera une marge de manœuvre autour de cette allocation stratégique cible décidée par le conseil de surveillance. Mais l'objectif doit rester de « limiter la probabilité d'une perte nominale en capital à l'horizon d'investissement du fonds ».

Le Directoire s'est attaché depuis lors à poursuivre les travaux techniques préalables à la mise en œuvre de cette stratégie d'allocation d'actifs et à préparer les différentes étapes du processus de sélection des sociétés de gestion avec l'ambition de l'initier cet été et de l'achever au début de l'année prochaine.

L'objectif est de permettre au FRR de sélectionner de manière indépendante et transparente les meilleures sociétés de gestion par classes d'actifs. Il s'agira bien sûr d'un appel d'offres international auquel répondront plusieurs centaines de sociétés, ce qui en rend la conduite très complexe et longue. Le Fonds de Réserve irlandais qui est passé par ce processus l'an dernier pour un montant d'actifs nettement plus faible que celui du FRR (7.5 milliards d'euros) a ainsi reçu environ 700 candidatures pour ne finalement retenir que 15 gestionnaires après un délai de sélection de neuf mois.

Du fait de son statut d'établissement public administratif, le FRR est soumis au code des marchés publics et, compte tenu de la rédaction de la loi, à une procédure particulière de ce Code, celle des appels d'offres.

Un examen technique des caractéristiques de cette procédure mis en regard des meilleures pratiques des institutions comparables au FRR (fonds de réserve étrangers, caisses de retraite et fonds de pension...) fait apparaître quelques difficultés très sérieuses qui, du point de vue du Directoire, nécessitent une modification des textes législatifs et réglementaires s'appliquant au FRR afin d'assurer l'efficacité du processus de sélection et garantir au Fonds toute la flexibilité nécessaire dans la gestion des mandats tout en veillant naturellement au strict respect de la mise en concurrence et de l'égalité de traitement des sociétés de gestion.

Votre Rapporteur vous proposera donc deux amendements répondant à ces problèmes et permettant au Fonds de mener à bien sa sélection des meilleures sociétés de gestion d'ici la fin de l'année.

III.- LIER ALLONGEMENT DE L'ESPERANCE DE VIE ET DUREE DE COTISATION

Au cours du vingtième siècle, la durée de la retraite a considérablement augmenté en raison de l'augmentation de l'espérance de vie.

En outre, un nombre croissant de personnes atteint l'âge de 60 ans : pour un jeune actif, la probabilité d'atteindre l'âge de 60 ans est de 90% aujourd'hui, contre 70% au début des années trente.

L'espérance de vie à 60 ans, d'une quinzaine d'années en moyenne en 1932, est passée à une vingtaine d'années pour les hommes, et à près de vingt cinq ans pour les femmes en 1990. Elle continue d'augmenter au rythme de deux mois par an.

ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE ET À 60 ANS

	Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à 60 ans
Hommes		
1932	55 ans	14 ans
1990	73 ans	19 ans
gain	+ 18 ans	+ 5 ans
Femmes		
1932	60 ans	16 ans
1990	81 ans	24 ans
gain	+ 21 ans	+ 8 ans

Source : INSEE, calculs COR, 2001

Cet allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne pas d'une période de vie plus longue avec incapacité. Les gains d'espérance de vie sans handicap ou incapacité sont, en effet, légèrement supérieurs aux gains d'espérance totaux.

Cette progression de l'espérance de vie devrait se poursuivre dans les 20 prochaines années à un rythme d'un an et demi tous les dix ans. Face à cette perspective et confronté aux conséquences financières qu'elle entraîne, le Gouvernement propose à la Nation de faire un choix proprement politique, au sens où il s'agit d'un véritable choix de société.

A.- UN PRINCIPE : STABILISER LE RATIO DUREE D'ACTIVITE/ DUREE DE RETRAITE

Allonger la durée d'assurance nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein est l'un des leviers dont disposait le Gouvernement pour garantir l'équilibre financier de nos régimes de retraite. En n'utilisant que ce levier, il faudrait décaler de 6 ans l'âge de cessation d'activité !

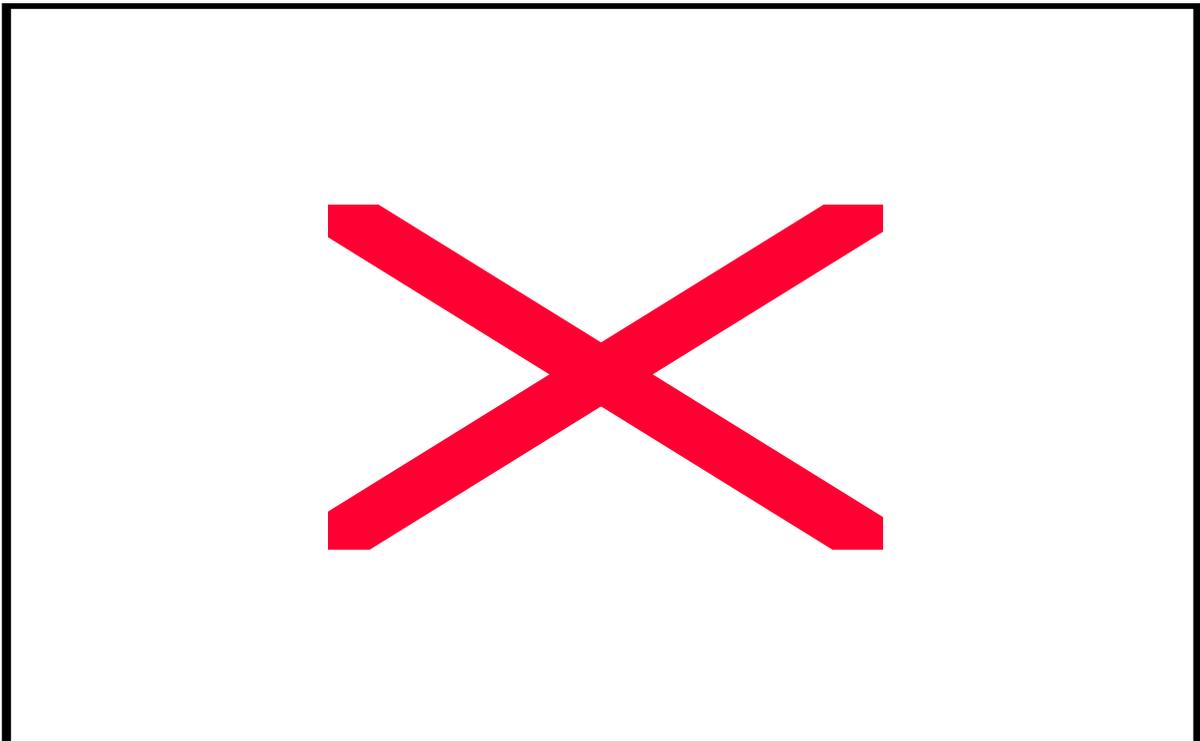
Loin de ce radicalisme, le Gouvernement a choisi la sagesse en établissant un principe simple et clair qui permet de programmer une hausse de la durée de cotisation nécessaire parallèle à l'allongement de l'espérance de vie.

L'article 5 du projet de loi sur les retraites pose le principe de l'évolution de la durée d'assurance de manière à maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite, défini comme suit :

– la durée d'assurance est la durée nécessaire pour obtenir une année donnée une pension au taux plein (ex : 160 trimestres en 2003 au régime général) ;

– la durée moyenne de retraite est définie par l'espérance de vie à 60 ans publiée cinq ans auparavant par l'INSEE dont est retranché l'écart existant entre la durée de cotisation de l'année considérée et celle de 2008 (40 ans).

Le principe est donc simple : il s'agit de stabiliser dans le futur à son niveau actuel le ration durée d'activité/durée de retraite, ratio qui est aujourd'hui d'environ 2 tiers/ 1 tiers.



Pourquoi ce niveau plutôt qu'un autre ? Différentes raisons militent en ce sens : il permet d'abord de consolider les effets de la réforme de 1993, puisque le passage aux 160 annuités vient de s'achever au début de cette année. Ensuite, la Caisse nationale d'assurance vieillesse est actuellement à l'équilibre, signe de la pertinence de ce ratio.

Il est extrêmement important que la loi fixe clairement ce principe en son **article 5** car il permet d'établir une règle claire pour les vingt ans à venir mais il est susceptible de fournir un socle théorique pertinent pour l'évolution de nos régimes de retraite après 2020.

B.- UN MECANISME PROGRESSIF JALONNE DE RENDEZ-VOUS

Quelle va, concrètement, être l'application de ce principe ?

Avant tout, elle va être extrêmement progressive. Jusqu'en 2008, seuls les personnes relevant de la fonction publique seront concernés par l'allongement de la durée de cotisation. Ce rattrapage est tout à fait normal pour votre Rapporteur et, en tous cas, tout à fait conforme à l'**article 3** du projet qui dispose que « *les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quelles que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils dépendent.* »

À partir de 2008, l'égalité face à la durée de cotisation entre tous les assurés sera atteinte et le mécanisme de prolongement de l'activité peut se mettre en place.

Le mécanisme est légèrement différent pour la période 2008-2012 et pour les périodes suivantes.

Pour la première période, le Gouvernement aura rendu public avant le 1^{er} janvier 2008 un rapport faisant apparaître l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans, la situation financière des régimes de retraite, la situation de l'emploi, et un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

À partir de 2009, l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire sera majorée d'un trimestre par an pour atteindre 41 annuités en 2012 sauf si un décret modifie expressément ces échéances. Le rythme de progression sera plus rapide sur cette période afin de rattraper le retard pris pendant la stabilisation de la période 2003 (fin de la réforme 1993) 2008 (début de la réforme 2003).

Pour les périodes 2013-2016 et 2017-2020, la procédure est identique : avant le 1^{er} janvier 2012/2016, le Gouvernement présente un nouveau rapport reprenant les problématiques évoquées plus haut. Au vu de ce rapport, un décret est éventuellement pris après avis du conseil d'orientation des retraites et la commission de garantie des retraites, créée

par l'article 5⁽¹⁾. Il n'y a donc pas automaticité puisque un décret est nécessaire, contrairement à la première période.

Votre Rapporteur vous proposera un amendement prévoyant l'organisation d'une conférence tripartite regroupant le Gouvernement et l'ensemble des partenaires sociaux avant la rédaction de chacun des rapports en 2007, 2011 et 2015. Cette conférence aura pour objet de faire le point sur les problématiques liées à l'emploi des personnes de plus de 50 ans.

L'un des axes fondamentaux de la réforme proposée par le Gouvernement est en effet l'amélioration du taux d'activité des plus de 50 ans qui est aujourd'hui en France l'un des plus bas des pays de l'Union européenne. Cette amélioration suppose une implication volontariste des entreprises et des salariés eux-mêmes.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la durée de cotisation de référence dans l'hypothèse d'un allongement de l'espérance de vie d'1 an et deux trimestres tous les 10 ans. On voit très clairement que la pente de la courbe est plus élevée pour la première période que pour les suivantes où le rythme d'allongement n'est que de un trimestre tous les deux/trois ans.

Quant au tableau suivant, il explicite le calcul conduisant à cette augmentation de la durée de cotisation, l'objectif étant la stabilisation du ratio durée d'assurance sur durée moyenne de retraite.

⁽¹⁾ La commission de garantie des retraites est chargée de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'article 5. Elle est présidée par le vice-président du Conseil d'État et elle comprend le président du Conseil économique et social, le premier président de la Cour des comptes et le président du conseil d'orientation des retraites.

TABLEAU D'EVOLUTION DES DUREES DE COTISATION
(A/R 2003 = 1,79)

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la durée d'assurance (A) qui permet de maintenir constant le ratio durée d'assurance sur durée moyenne de retraite, avec une hypothèse d'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans d'un an et demi tous les dix ans.

Allongement de l'esp. de vie à 60 ans		8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1 an et 2 trimestres tous les 10 ans	(A) : durée d'assurance	7	7/4	7/2	3/4	1	1	1	1/4	1/4	2	1/2	1/2	1/4
	Espérance de vie à 60 ans connue 5 ans auparavant	69	69	74	79	84	89	94	99	104	109	114	119	124
	(R) : durée moyenne de retraite	69	69	79	89	99	109	119	129	139	149	159	169	179
	(A/R) : ratio durée d'assurance sur durée moyenne de retraite	4	5	8	10	11	10	9	11	10	11	9	11	11

Source : direction de la sécurité sociale

C.- UN IMPERATIF : RELEVER LE TAUX D'ACTIVITE DES SENIORS

Dès 1960, le rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque, appelait l'attention sur les conséquences en termes de charges sur la société de la baisse des taux d'activité à partir de l'âge de 55 ans dans le secteur du commerce et de l'industrie, évoquant à propos des difficultés de reclassement des travailleurs vieillissants, « *un courant contre lequel les employeurs se disent impuissants* ». Le rapport proposait, de manière détaillée, des mesures à court et long terme permettant, d'une part, une adaptation de l'homme au travail (enseignement et formation continue, recherche de types d'emplois adaptés aux personnes âgées, reclassement et réadaptation professionnelle des travailleurs vieillissants), d'autre part, le maintien des travailleurs âgés en activité ainsi que l'adaptation et l'amélioration des conditions de travail des personnes âgées.

La nécessité de remédier à la baisse du taux d'activité des travailleurs vieillissants est, depuis le *Livre blanc sur les retraites*, systématiquement évoquée dans les différents rapports sur les retraites comme un accompagnement ou un préalable nécessaire des mesures de financement des retraites.

Il est très frappant de voir que si nombre de politiques proposées par la commission Laroque ont été développées avec constance, notamment le relèvement des ressources des retraités alors souvent faibles, l'humanisation des « hospices » et le maintien à domicile des personnes âgées, les recommandations concernant l'emploi n'ont pas fait l'objet d'une politique d'ensemble.

La mutation dont la nécessité est évoquée depuis longtemps est maintenant urgente pour deux raisons. Comme on le sait, les changements démographiques vont entraîner des besoins de financement importants pour les régimes de retraite. Sans ajustement des politiques de l'emploi, les difficultés des régimes de retraite seront plus importantes. Ces changements, par ailleurs, vont conduire, même si les pratiques d'éviction des salariés les plus âgés demeurent, à une augmentation de la part des personnes de plus de 45 ans dans les entreprises. Une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises indifférente à la structure par âges de la population active mettrait en danger la productivité et la croissance.

La baisse des taux d'activité à partir de 55 ans constitue une caractéristique commune des États européens. Globalement, en Europe, le taux d'emploi des 55-64 ans atteint un niveau faible, de l'ordre de 37 %, même si l'on note des divergences entre les pays (38,3 % aux Pays-Bas, 50 % en Grande-Bretagne, 37,7 % en Allemagne, 42,7 % en Finlande, 37,8 % en Italie de 27,8 % et 65,1 % en Suède). Pour les salariés de 60 à 64 ans, le taux d'emploi moyen en Europe est actuellement de 32 %.

Le phénomène de baisse des taux d'activité des 55-64 ans constaté dans tous les pays européens conjugué à l'augmentation de la population de plus de 65 ans et à l'allongement de l'espérance de vie est responsable d'un surcoût financier important pour tous les régimes de retraite des pays européens.

Pour sortir du cercle vicieux qui a abouti au fil des ans à l'exclusion des travailleurs âgés du monde du travail, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des éléments qui forment aujourd'hui un système. Une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux est, à cette fin, indispensable.

Dès lors que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas à lui seul d'inverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, l'élaboration d'une politique volontariste de l'emploi, du travail et de la formation, englobant tant le secteur privé que le secteur public doit être reconnue comme une priorité par l'État et les partenaires sociaux. Il est clair qu'à court terme chacun trouve encore un intérêt aux mesures d'âge (facilité de gestion pour les entreprises, retraite avancée pour les salariés, baisse apparente du chômage pour l'État) et que cet intérêt est d'autant plus sensible qu'au moment où ce rapport est écrit les restructurations se développent. Il est clair aussi que les politiques à engager feront sentir leurs effets dans la durée et qu'il est possible de concilier l'existence de préretraites décidées dans le cadre de restructurations et la mise en place nécessairement progressive de mesures destinées à permettre aux seniors de travailler jusqu'à la retraite.

Quels moyens mettre en œuvre pour infléchir le comportement de l'ensemble de la société et, en particulier, des entreprises et des salariés ? Ces moyens sont naturellement divers ; l'action sur les mentalités et les représentations collectives en est un axe important. Elle peut être orientée autour de la valorisation de l'expérience des salariés âgés. Le titre donné à la campagne d'information et d'actions de la Finlande est un titre beau et juste : l'expérience est une richesse nationale.

Il est très important de faire comprendre l'absurdité d'une situation dans laquelle on considère un homme ou une femme de 54 ans comme un salarié âgé qu'il faut pousser au départ et un retraité de 60 ans comme un jeune retraité actif et dynamique. Une telle image, suffisamment intériorisée par les salariés pour qu'ils soient fréquemment demandeurs de départs anticipés, montre que le monde du travail n'a pas pris en compte un phénomène essentiel : l'espérance de vie en bonne santé augmente et continuera sans doute à augmenter.

Par ce projet, le Gouvernement s'engage très clairement dans cette direction. L'objectif est clairement de faire évoluer en profondeur les mentalités pour que l'absurdité évoquée plus haut ne se poursuive pas.

Plusieurs mesures inscrites au projet ont pour objectif de favoriser l'activité des seniors, activité sans laquelle, il faut le rappeler sans cesse, l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire sera lettre morte et se traduira par une baisse dangereuse des taux de remplacement.

Rappelons brièvement ici ce que propose le projet de loi, sachant que ces mesures seront expliquées plus longuement dans la suite de ce rapport :

- le projet recentre les préretraites autour de deux dispositifs : un dispositif « pénibilité » autour des cessations anticipées d'activité des travailleurs salariés (CATS) et un dispositif « plans sociaux », qui est aujourd'hui nécessaire ; en conséquence, les préretraites progressives et le volet des CATS non lié à la pénibilité sont supprimés ;

- il crée une « surcote » de 3 % par année effectuée au-delà de 60 ans et de la durée d'assurance requise pour liquider au taux plein ;

- il reporte à 65 ans, par voie de conséquence, la possibilité de mise à la retraite d'office à l'initiative de l'employeur ;

- il refonde le dispositif de retraite progressive en l'ouvrant aux personnes ne justifiant pas du taux plein ;

- il assouplit et harmonise les règles du cumul emploi retraite.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE II

ÉQUITÉ : METTRE PLUS DE JUSTICE SOCIALE DANS LES SYSTEMES DE RETRAITE

I.- UNE CONVERGENCE PROGRESSIVE DES SITUATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE

Alors que le régime général et les régimes affiliés ont vu leur fonctionnement profondément réformé par la réforme de 1993, les régimes de la fonction publique sont restés à l'écart de cette évolution rendue indispensable par les évolutions démographiques.

Cette mise à l'écart pose de nombreuses difficultés :

D'une part, dans les régimes de la fonction publique, la disproportion entre la charge assumée par l'employeur et celle du salarié est devenue telle que, sauf à procéder à des augmentations massives de l'effort contributif demandé aux actifs, aucun redressement n'est envisageable sans adaptation des règles qui régissent la protection vieillesse de ces catégories de salariés.

En outre, à l'image de nombreuses catégories socioprofessionnelles, l'allongement de l'espérance de vie dont les fonctionnaires ont pu bénéficier au cours de ces quarante dernières années a creusé l'écart entre le temps consacré à l'activité et le temps consacré à la retraite, en faveur de ce dernier. La dégradation des équilibres induite par ce constat a jusque ici été essentiellement financée par les contribuables, via le Budget de l'État. Cette situation ne peut perdurer.

Enfin, l'écart entre le régime général et les régimes de la fonction publique pour le mode de calcul des pensions s'est accentué : durée de cotisation, salaire de référence, revalorisation des pensions... Tous ces éléments jouent clairement en faveur des fonctionnaires retraités. D'autres facteurs jouent par contre en leur défaveur, comme la non-prise en compte des primes dans le salaire de référence, l'incidence financière nulle d'une année d'activité supplémentaire.

Le principe d'équité rendait donc indispensable une réforme rapprochant les modes de fonctionnement des régimes de la fonction publique et du régime général conformément à l'article 3 du projet de loi qui dispose que « *les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quelles que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils dépendent* ».

A.- LA CONVERGENCE DES DUREES DE COTISATION

1.- L'harmonisation d'ici 2008

Dans les régimes de la fonction publique, le nombre d'annuités nécessaires pour bénéficier d'un taux plein sont de 37,5 ce qui permet d'obtenir une pension complète au taux de 75%.

Rappelons, pour éviter toute confusion, qu'il s'agit de 75% du traitement de base, primes non incluses et que les fonctionnaires ne bénéficient pas, à cette date, d'un régime complémentaire comparable à l'AGIRC-ARCCO.

Dans le régime général par contre, le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein est, depuis le 1^{er} janvier 2003, de 160 trimestres, soit 40 annuités.

Le projet prévoit donc, d'ici à 2008, une harmonisation de la durée entre les deux régimes. L'**article 32** du projet détermine le nombre de trimestres qui sont nécessaires pour obtenir une pension complète au taux de 75%.

La durée de cotisation est désormais exprimée en trimestres. Cette modification permettra en particulier de prendre en compte dans les dispositions nouvelles de l'article L. 14 (mise en œuvre d'un coefficient d'anticipation et d'un coefficient de prolongation d'activité) les durées d'assurance ou périodes équivalentes effectuées dans des régimes autres que ceux de la fonction publique.

Le nombre de trimestres est fixé, comme pour le régime général à 160 trimestres. Néanmoins le passage de 150 à 160 trimestres va se faire très progressivement comme cela est expliqué à l'**article 45** du projet.

NOMBRE DE TRIMESTRES NECESSAIRES
POUR BENEFICIER D'UN TAUX DE 75 %

Année	Nombre de trimestres nécessaires
Jusqu'en 2003	150
2004	152
2005	154

2006	156
2007	158
2008	160

2.- L'évolution parallèle après 2008

Ainsi, en 2008, les personnes relevant des régimes de la fonction publique, comme ceux du régime général, devront cotiser pendant 160 trimestres pour pouvoir bénéficier d'une pension à taux plein.

À partir de 2008, l'évolution des durées de cotisation nécessaires se fera de façon identique pour les deux régimes suivant la règle décrite plus haut : cette évolution sera déterminée de façon à permettre un partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite.

Cette évolution parallèle entre le régime général et les régimes de la fonction publique est l'un des nombreux acquis de ce projet. Son inscription dans la loi permettra d'éviter, qu'en cas de hausse ou de baisse de la durée de cotisation nécessaire, une décision pour chaque régime soit prise, laissant ainsi la porte ouverte à des divergences contraires au principe d'équité.

B.- L'INDEXATION DES PENSIONS SUR LES PRIX

1.- Le droit existant...

a) ... dans le régime général

Le mode de calcul du salaire moyen est modifié puisque la réforme a supprimé le principe d'indexation des salaires portés au compte de l'assuré et des pensions en fonction de l'évolution générale des salaires. Dans le prolongement d'une pratique en vigueur depuis 1987, la réforme de 1993 avait substitué pour 5 ans une indexation sur les prix.

Depuis, cette indexation en fonction de l'évolution des prix a été reconduite d'année en année. Ce mode de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte des assurés est défavorable aux retraités en période de croissance économique où les salaires augmentent plus vite que les prix.

b) ... dans les régimes de la fonction publique

Une fois liquidées, les pensions des fonctionnaires se voient appliquer automatiquement en application de l'article L.15 du code des pensions, l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction

publique découlant des protocoles salariaux ou des décisions unilatérales du gouvernement. Une interprétation extensive de ce même article L.15 inspirée du principe dit de « péréquation automatique » contenu dans la loi de 1948 conduit, en outre, à faire bénéficier les pensionnés des revalorisations indiciaires décidées en faveur des actifs.

Elles peuvent aussi être révisées en application de l'article L.16 du code des pensions qui prévoit, sous certaines conditions, la transposition aux pensionnés, des réformes statutaires dont bénéficient les actifs.

Dans la pratique, l'**article L.15** fonde deux types bien distincts de revalorisation des pensions.

Les *revalorisations générales* liées à la politique salariale portent essentiellement sur la valeur du « point fonction publique ». Elles sont parfois complétées par l'attribution de points d'indices uniformisés ou de manière différenciée.

Viennent ensuite les revalorisations indiciaires catégorielles (L.15 « indiciaire »). Depuis 1948, une pratique constante a également conduit à faire bénéficier automatiquement les agents retraités, en plus des modifications de la valeur du point d'indice de la fonction publique, des revalorisations de carrière accordées aux actifs, dès lors que l'un quelconque des indices des grades et échelons des actifs est rehaussé.

L'impact de ces mesures, tant pour les intéressés que pour le budget de l'État, dépend bien évidemment de la fréquence et du contenu des mesures de revalorisation prises pour les fonctionnaires en activité. Cette pratique, fréquemment utilisée dans les années 1970-1990 à l'occasion des divers plans d'amélioration des grilles de la fonction publique, a été significative pour certains corps. A titre d'exemple, le corps des instituteurs a ainsi bénéficié, entre 1973 et 1990, de onze applications successives de l'article L.15 qui, ajoutées à l'attribution de points uniformes, ont fait passer l'échelon terminal dont ont pu bénéficier les retraités du corps, de l'indice majoré 404 à l'indice majoré 510 en 1990.

Toutes ces décisions ont été prises en application d'un principe non écrit et non explicité de « péréquation automatique », et de plus sans qu'aucune estimation sur le renchérissement qui en découlait pour les pensions n'ait été faite. En outre, on ne dispose pas d'une évaluation du coût supplémentaire induit par l'article L.15.

L'**article L. 16** soumet l'application aux pensions des dispositions bénéficiant aux actifs à l'existence d'une réforme statutaire et impose un texte réglementaire spécifique. Cette règle, dont la définition est très générale dans le code des pensions, a été

progressivement précisée, au fil des contentieux par la jurisprudence et par la réglementation dans un sens restrictif.

Bien que s'inscrivant globalement dans une perspective de réduction du champ d'application de l'article L.16, les restrictions ainsi apportées sont à l'origine de différences de traitement difficilement justifiables, tant entre corps qu'à l'intérieur d'un même corps. Ainsi, les retraités de certains corps de catégorie A (professeurs certifiés, attachés principaux d'administration centrale et d'administration scolaire et universitaire) ont été traités de manière différente, alors que les actifs ont bénéficié au cours des années 1990 de revalorisations équivalentes.

Les plans de revalorisation importants arrêtés pour la fonction publique auraient dû, en raison de leurs enjeux financiers, conduire à l'élaboration d'une doctrine de mise en œuvre de l'article L.16. Or, malgré le resserrement de la générosité du dispositif, la mise en œuvre de l'article L.16 a continué à s'opérer de manière opaque, disparate et discrétionnaire.

L'examen de la variation dans le temps des indices de liquidation de certaines retraites montre qu'il y a eu souvent cumul des différentes modalités de revalorisation au titre des articles L.15 et L.16, ce qui aboutit à de sensibles augmentations des revenus de certains pensionnés. C'est ainsi que sur la période 1970- 2002, un très grand nombre de corps de la fonction publique ont bénéficié par le biais des articles L.15 et L.16 d'une forme de déroulement de carrière d'amplitude cependant très variable.

Ce sont les personnels retraités de la police qui ont bénéficié de la progression la plus importante (de l'ordre de 50 %). Nombre de corps ont bénéficié d'augmentations tournant autour de 20 à 30 % (instituteurs, inspecteurs des impôts, adjoints administratifs...). Pour d'autres corps, la progression a été bien moindre : c'est le cas notamment des retraités certifiés (entre 7% et 11 % d'augmentation), des agrégés (+ 3 %) mais aussi des attachés (+ 10 %).

2.- La garantie du pouvoir d'achat inscrite dans le projet

Confrontée à cette diversité des modes de revalorisation des pensions, diversité source d'inégalités importantes entre retraités, le Gouvernement a choisi d'établir clairement dans la loi et dans le code des pensions civiles et militaires un principe de garantie du pouvoir d'achat.

Les **articles 19**, pour le régime général, et **32** pour les régimes de la fonction publique stipulent que la revalorisation des pensions se fait « *conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors les prix du tabac prévue dans le rapport*

économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée. »

Par ailleurs, « si l'évolution constatée des prix à la consommation hors les prix du tabac, mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année suivante, est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé, dans des conditions fixées par voie réglementaire, à un ajustement destiné à assurer, pour ladite année suivante, une revalorisation conforme à ce constat. »

Cette disposition permet d'éviter, en cas d'inflation supérieure à la prévision, que les retraités ne voient leur pouvoir d'achat diminuer.

Enfin, pour le régime général, au moins tous les trois ans, une négociation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pourra conduire ces derniers à faire des propositions sur l'évolution des pensions. Un mécanisme identique n'est pas prévu pour la fonction publique mais il est certain que les syndicats de fonctionnaires ne manqueront pas de soulever régulièrement cette question lors de leurs négociations salariales avec le Gouvernement.

C.- LA CREATION D'UNE DECOTE/SURCOTE POUR LA FONCTION PUBLIQUE

1.- Une situation très inégale aujourd'hui

Jusqu'à aujourd'hui, un réel déséquilibre existait entre les affiliés aux régimes général et alignés et les fonctionnaires.

En effet, les fonctionnaires partant à la retraite sans avoir accumulé les 37,5 annuités requises voyaient leur retraite diminuée proportionnellement aux années manquantes. Ainsi, un fonctionnaire partant avec 35 annuités (sous condition qu'il ait atteint l'âge de départ bien sûr) ne subira qu'une pénalité de 5 points. Son taux de remplacement sera de 70%, soit une baisse de 6,66%.

Par contre, le salarié du régime général à qui il manquerait 2 ans et demi au moment de sa liquidation, soit 10 trimestres, serait doublement pénalisé : il subirait une décote qui ramènerait son taux à 37,5% et son taux de proratisation passerait à 0,98. Son taux de remplacement passerait donc à 37% soit une baisse de 26% !

Le **coefficient de minoration** appliqué au taux de liquidation de la pension lorsque la durée d'assurance d'un salarié n'est pas complète, couramment dénommé « décote », est déterminé par l'article R. 351-27 du code de la sécurité sociale. La décote se calcule de deux

façons, le résultat retenu étant celui qui est le plus favorable à l'assuré :

– soit en retenant le nombre de trimestres qui sépare l'âge de liquidation de la pension du 65^e anniversaire de l'assuré ;

– soit en retenant le nombre de trimestres manquants pour ouvrir une pension à taux plein de 50 %. Dans les deux cas, le coefficient de minoration est de 2,5 % par trimestre, soit 10 % par an.

Exemple : assuré né en 1941, donc âgé de 62 ans en 2003 et totalisant 152 trimestres d'assurance.

1^{er} mode de calcul : il manque 3 ans, soit 12 trimestres, pour arriver à 65 ans.

Abattement sur le taux : $2,5 \times 12 = 30 \%$

Taux applicable : $50 \% - (50 \times 30 \%) = 35 \%$.

2^e mode de calcul : il manque $160 - 152 = 8$ trimestres de cotisation.

Abattement sur le taux : $2,5 \times 8 = 20 \%$

Taux applicable : $50 \% - (50 \times 20 \%) = 40 \%$.

C'est le deuxième mode de calcul qui sera ici appliqué.

À l'inverse, un fonctionnaire qui déciderait d'aller au-delà des 37,5 annuités ne bénéficierait d'aucune majoration du taux de remplacement. Sa pension pourrait certes être améliorée du fait du passage à un échelon supérieur mais le taux de remplacement (75%) ne serait pas modifié.

Pour le régime général, les personnes âgées de plus de 65 ans qui poursuivent leur activité sans disposer de 150 trimestres d'assurance au régime général voient aujourd'hui leur durée d'assurance majorée de 2,5 % par trimestre postérieur à leur 65^e anniversaire.

Ce mécanisme est d'une portée limitée : il ne concerne que les trimestres accomplis au-delà de 65 ans. Il est en outre peu équitable : il ne tient pas compte de la durée d'assurance acquise dans d'autres régimes.

Le projet de loi modifie donc ces mécanismes.

2.- Une harmonisation favorable au prolongement de l'activité

Un mécanisme efficace de décote/surcote est un instrument indispensable à la prolongation de l'activité qui est un objectif de cette réforme.

Pour le régime général, le Gouvernement s'est engagé, devant les partenaires sociaux, à **ramener à 5 % par an** (soit 1,25 % par trimestre) le taux de décote du régime général, progressivement à compter de 2004. Il s'agit ni plus ni moins de diviser par deux le taux actuel de la décote, taux que tous les partenaires sociaux s'accordaient à trouver très excessif.

L'article 17 du projet de loi supprime le mécanisme de surcote en vigueur aujourd'hui au profit d'un dispositif où chaque trimestre cotisé par l'assuré et effectué au-delà de la durée nécessaire pour bénéficier du taux plein – soit 160 trimestres – et après 60 ans, donnera lieu à une majoration de pension, favorisant ainsi la prolongation de l'activité des seniors.

Cette nouvelle surcote devrait être fixée par décret à 0,75 % par trimestre, soit 3 % par année supplémentaire. La mesure sera applicable pour les trimestres validés après le 1^{er} janvier 2004.

L'impact financier de la création de cette nouvelle surcote doit à l'évidence être appréhendé avec la réforme de la décote. Dans un premier temps, est attendu un gain en termes de cotisations pour les régimes d'assurance vieillesse, estimé à **40 millions d'euros en 2004** et à **1.330 millions d'euros en 2010**. Après cette date, ce gain sera amoindri.

C'est pour les régimes de la fonction publique que les innovations contenues dans le projet sont les plus importantes. Afin d'inciter à l'allongement de la durée d'activité, l'article L. 14 nouveau institue un mécanisme minorant la pension lorsque la durée d'assurance est inférieure à un seuil, et majorant la pension lorsque cette durée est supérieure à ce seuil et l'âge à 60 ans.

Les dispositions mises en place sont les suivantes :

– Un **coefficient d'anticipation est créé**, de manière à réduire la pension de 1,25 % par trimestre manquant pour atteindre, soit la durée de services et de bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de liquidation (75 %), soit la limite d'âge. Son montant maximal ne peut être calculé sur une durée supérieure à vingt trimestres.

À titre d'exemple, un fonctionnaire qui choisit de partir à 60 ans sans avoir atteint la durée d'assurance nécessaire pour obtenir

une pension complète, verra sa pension minorée, soit du nombre de trimestres le séparant de cette durée, soit du nombre de trimestres le séparant de la limite d'âge applicable au corps auquel il appartient.

La référence à la limite d'âge, et non à l'âge unique de 65 ans comme dans le régime général, a pour objet de tenir compte de la diversité des dates d'ouverture des droits, et des différentes limites d'âge qui en sont le corollaire, dans la fonction publique. De manière générale, les limites d'âge s'étalent entre 55 ans (ex : gradés et gardiens de la police nationale), 60 ans (ex : instituteurs) et 65 ans (ce cas de figure concerne la majorité des effectifs de la fonction publique).

L'application de cette règle s'effectuera progressivement sur une durée de 10 années à compter du 1^{er} janvier 2006 selon les dispositions prévues à **l'article 45** du présent projet de loi. Les règles applicables sont celles de l'année où l'agent atteint l'âge d'ouverture des droits. Ainsi un agent qui aurait 60 ans en 2008 se verra appliquer les règles de l'année 2008, même s'il part en 2010.

La progressivité de la mise en place de la décote est essentielle car l'objectif est de faire évoluer les mentalités et favoriser les prolongations d'activité. Il est donc hors de question d'appliquer brutalement ce dispositif sans que les fonctionnaires puissent s'y préparer.

MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA DECOTE

Année	Taux de coefficient de minoration	Age auquel le coefficient de minoration s'annule, exprimé par rapport à la limite d'âge du grade
Jusqu'en 2005	Sans objet	Sans objet
2006	0,125%	Limite d'âge moins 16 trimestres
2007	0,25 %	Limite d'âge moins 14 trimestres
2008	0,375%	Limite d'âge moins 12 trimestres
2009	0,5 %	Limite d'âge moins 11 trimestres
2010	0,625 %	Limite d'âge moins 10 trimestres
2011	0,75 %	Limite d'âge moins 9 trimestres
2012	0,875 %	Limite d'âge moins 8 trimestres
2013	1,0 %	Limite d'âge moins 7 trimestres
2014	1,125 %	Limite d'âge moins 6 trimestres
2015	1,25 %	Limite d'âge moins 5 trimestres
2016	1,25 %	Limite d'âge moins 4 trimestres
2017	1,25 %	Limite d'âge moins 3 trimestres
2018	1,25 %	Limite d'âge moins 2 trimestres
2019	1,25 %	Limite d'âge moins 1 trimestre

Source : projet de loi

– Un **coefficient de prolongation est créé** pour les fonctionnaires civils, de manière à augmenter le montant de la pension de 0,75% par trimestre supplémentaire travaillé au-delà de l'âge de soixante ans et de la durée de services nécessaire pour obtenir le taux plein.

Ce coefficient sera intégralement appliqué dès l'année 2004.

Afin d'inciter à l'allongement de la durée d'activité au-delà de la durée requise pour avoir une pension au taux maximal de liquidation, il est en effet instauré un mécanisme qui valorise les trimestres effectués à compter du 1^{er} janvier 2004, au-delà de l'âge de 60 ans et au-delà de la durée requise pour avoir une pension maximale.

Les trimestres pris en compte sont, comme pour le coefficient d'anticipation, les trimestres effectués dans la fonction publique mais également ceux acquis à l'occasion d'une première carrière au titre d'un autre régime de retraite.

D.– UN REGIME COMPLEMENTAIRE POUR LE PUBLIC

Pour les salariés du privé, le système de retraite obligatoire est à deux étages : le régime général d'une part et les régimes obligatoires complémentaires d'autre part. Ainsi, si le taux complet de remplacement du régime général n'est que de 50%, la pension assurée par les régimes complémentaires permet d'assurer aux salariés un taux de remplacement *in fine* de 84% en moyenne.

Pour les régimes de la fonction publique, un tel système n'existe pas. En outre, les primes, qui représentent parfois une part très substantielle de la rémunération du fonctionnaire, ne rentrent pas en compte dans l'assiette de calcul de la retraite.

Cette situation, qui constitue donc une originalité par rapport à l'ensemble des régimes de retraite, ne permet pas aux fonctionnaires d'améliorer leur niveau de retraite.

Le dispositif prévu à l'**article 52** du projet de loi prévoit la mise en place d'un régime public par répartition dont les ressources émanent des cotisations versées par les salariés et des cotisations versées par les employeurs dans lequel les droits s'acquièrent sous forme de points, en fonction de l'assiette cotisée. Cette assiette comprendra les éléments de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions, c'est-à-dire essentiellement les primes.

Ce dispositif est une innovation importante pour le régime de retraite des fonctionnaires. Néanmoins le dispositif prévu par le

Gouvernement peut être encore amélioré. Votre Rapporteur vous proposera donc un amendement dans ce sens :

Il s'agit d'abord de confier la gestion administrative de ce régime à la Caisse des dépôts et consignations qui gère déjà la CNRA et l'IRCANTEC et qui dispose donc d'une expertise très poussée.

La Caisse peut mettre en avant les atouts suivants :

- la très grande expérience de la gestion des retraites du secteur public : 1 retraite sur 7 est calculée et payée par la Caisse des dépôts en France ;

- la nécessité pour ce régime d'être unifié et géré de manière autonome par rapport à l'actuel code des pensions civiles et militaires, pour éviter tout risque de dérive financière ;

- la mutualisation d'un système d'information dont le développement s'achève et qui pourra donc apporter des économies de gestion ;

- la simplification administrative qui résulte de l'adossement à un établissement public existant, la Caisse des dépôts, gage également de neutralité pour les partenaires sociaux.

En outre, votre Rapporteur vous proposera d'ouvrir en outre la possibilité aux fonctionnaires qui le veulent de cotiser au-delà de la limite (en particulier pour ceux dont le taux indemnitaire est très faible) et de racheter des droits au titre d'années pour lesquelles ils n'ont pas acquis de droits dans le régime.

On le voit, le projet procède à une harmonisation profonde entre les régimes de la fonction publique et le régime général. Cette harmonisation était indispensable pour des raisons d'équité évidentes.

Pour autant, l'harmonisation n'est pas totale : le salaire moyen pris en compte dans le calcul est différent, le taux de cotisation également. Votre Rapporteur ne voit pas là une insuffisance : l'équité n'implique pas l'uniformité.

Chaque régime a ses propres règles de fonctionnement, son histoire particulière et il ne saurait être envisagé de procéder à un alignement général et irréfléchi sur tel ou tel régime. Il convient de respecter l'identité propre de chaque régime. C'est ce que fait ce projet.

Cette dernière remarque s'applique avec une force particulière aux régimes spéciaux, de la RATP ou de la SNCF par exemple. Malgré les tentatives de désinformation qui circulent, ces régimes ne sont en aucun cas concernés par la réforme. Il s'agit de régimes d'entreprise dont l'avenir doit être décidé au sein de l'entreprise.

II.- UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS PARTICULIERES

Qu'il s'agisse de prêter attention aux carrières très longues, atypiques, particulièrement pénibles, ou au cas des conjoints survivants, votre Rapporteur se réjouit que la réforme réussisse le pari de l'équité, tout en gardant le souci réaliste de pouvoir soutenir financièrement l'effort réalisé pour chacune des situations ainsi prises en compte.

A.- UNE ATTENTION PARTICULIERE AUX PETITES RETRAITES

1.- La réforme du minimum contributif représentera un effort financier important

Les assurés du régime général qui ont cotisé tout au long de leur carrière sur la base de faibles revenus bénéficient d'une pension portée à un niveau minimal dit « minimum contributif ». Cette prestation, créée en 1983 dans le cadre d'une loi visant à compléter le dispositif juridique permettant la mise en œuvre du droit à la retraite à 60 ans, avait pour objet d'améliorer les pensions des personnes les plus modestes ayant accompli de longues carrières.

Ce minimum qui évolue comme les pensions de droit commun, c'est-à-dire comme les prix, ne répond plus aujourd'hui aux objectifs initialement assignés. Il ne garantit plus un niveau correct de remplacement, puisque le minimum contributif ne représente plus aujourd'hui que 45,6 % du SMIC ⁽³⁾ brut (53,5 % en net) contre 59,5 % (68,7 % en net) en 1984.

En outre, la revalorisation du minimum vieillesse, qui fait régulièrement l'objet, de la part des pouvoirs publics, de « coups de pouce » substantiels par rapport à celle du minimum contributif, a eu pour effet de porter le montant du minimum vieillesse à un niveau supérieur à celui du minimum contributif. En 1983, les montants du minimum vieillesse et du minimum contributif étaient identiques (2.200 francs par mois). Aujourd'hui, le montant annuel du minimum contributif est légèrement inférieur au minimum vieillesse (respectivement 6.402,23 euros et 6.935,07 euros).

L'**article 19** aménage ce dispositif afin de rendre le montant attribué davantage proportionnel à l'effort contributif réel. À l'avenir, **les trimestres d'assurance effectivement cotisés pris en compte pour l'attribution du minimum contributif seront majorés**. Cette mesure présentera également l'avantage d'**atténuer les effets de l'allongement de la période de référence pour le calcul du salaire annuel moyen pour les pensions les plus modestes**.

⁽³⁾ Le SMIC est calculé sur 169 heures.

Conformément aux règles régissant le dispositif actuel, le nouveau « minimum garanti de pension » sera attribué à toute personne réunissant les conditions actuellement nécessaires à l'obtention du taux plein, et ne sera servi dans son intégralité que si l'assuré justifie de plus de 160 trimestres ; en deçà, la pension serait proratisée en 1/160^{es}, et au-delà, pour les polypensionnés dépassant les 160 trimestres, une proratisation jouerait également. La revalorisation du minimum garanti de pension sera différenciée en fonction des périodes cotisées et des périodes non cotisées. Ce mécanisme de garantie n'influencera que les pensions à la liquidation, l'ensemble des pensions devant ensuite évoluer comme les prix.

Le Gouvernement s'est engagé devant les partenaires sociaux sur le schéma suivant : une revalorisation du minimum contributif en trois étapes de 3 % chacune interviendra dès le 1^{er} janvier 2004, puis au 1^{er} janvier 2006 et enfin au 1^{er} janvier 2008, correspondant au total à une revalorisation de 9,3 %, pour un coût de **130 millions d'euros en 2008. En 2020, le coût serait d'environ 600 millions d'euros.**

Votre Rapporteur se permet d'insister sur **l'effort financier ainsi consenti au titre de la solidarité nationale**, et sur le traitement très favorable réservé par là même au régime général en regard de l'évolution future des autres régimes.

2.- La situation des conjoints est simplifiée et améliorée

a) L'amélioration du sort des conjoints survivants de salariés

Aujourd'hui, le conjoint survivant, pour prétendre à la pension de réversion, doit remplir quatre conditions : ses ressources personnelles ne doivent pas excéder, lors de la liquidation, le salaire minimum de croissance annuel ; à moins qu'un enfant ne soit issu du mariage, il doit avoir été marié au moins deux ans à l'assuré décédé ou disparu ; il ne doit pas s'être remarié ; il doit avoir atteint 55 ans – c'est lorsque cette dernière condition n'est pas satisfaite qu'il peut prétendre à l'assurance veuvage, étant précisé que l'attribution de celle-ci suppose aussi qu'un certain nombre de conditions, notamment de résidence et de ressources, soient remplis.

En outre, le conjoint survivant ne peut cumuler une pension de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité que dans certaines limites, suivant un mécanisme peu lisible puisqu'il suppose l'application alternative de deux plafonds.

L'article 22 vise à simplifier et améliorer l'ensemble de ce dispositif. Désormais, aucune condition d'absence de remariage

et de durée de mariage ne sera plus exigée et la condition d'âge va progressivement disparaître : le conjoint survivant devra seulement satisfaire à des conditions de ressources, qui seront les siennes s'il vit seul ou celles du couple si telle est sa situation.

La condition d'âge disparaissant, **l'assurance veuvage n'est plus justifiée** et les dispositions qui la régissent sont supprimées. La cotisation spécifique déplafonnée de 0,1 % à la charge des salariés est transférée à l'assurance vieillesse. Afin de ne pas entraîner de rupture des droits, les prestations en cours au 1^{er} janvier 2004 seront néanmoins servies jusqu'à leur terme, de même que l'allocation veuvage restera en vigueur tant qu'une condition d'âge sera prévue pour percevoir la pension de réversion.

La question du cumul de la pension de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité ne se posera plus : **ce sera désormais une allocation différentielle** par rapport au plafond de ressources. **Tous les assurés seront donc traités à l'identique**, qu'ils perçoivent ou non un autre avantage de vieillesse ou d'invalidité.

Dans le cadre de l'amélioration des droits du conjoint, la **suppression de la majoration pour conjoint à charge** se justifie pour sa part par son faible montant (celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés) et son caractère archaïque – elle est en effet servie, sous condition de ressources du seul conjoint, au titulaire de la pension principale. **Le minimum vieillesse pour un couple** offre une alternative plus équitable, à la fois parce qu'il peut être attribué directement à l'un ou l'autre des membres du couple et parce qu'il prend en compte les ressources de l'ensemble du ménage. La mesure est applicable au flux des liquidations.

La mesure est financièrement équilibrée à terme. Au plus fort de sa montée en charge, atteint **en 2008, elle aura un coût de 300 millions d'euros**. Ce coût diminuera par la suite de manière progressive, pour devenir résiduel en 2020. Votre Rapporteur rappelle que durant cette phase de montée en charge, l'allocation veuvage sera assumée par la branche vieillesse, qui se voit attribuer le produit de la cotisation correspondante *via* une augmentation de 0,1 point de la cotisation salariale d'assurance vieillesse (en contrepartie de la suppression de la cotisation d'assurance veuvage de 0,1 % qui était à la charge du salarié).

Toutefois, d'éventuelles difficultés d'application pourraient survenir, et il importera à cet égard d'être attentif à la situation des jeunes conjoints survivants, à l'effet de la mesure en termes d'incitation au travail pour la personne veuve, à la définition précise du plafond de ressources et à la base retenue pour son application.

b) Les conjoints d'artisans, industriels et commerçants

L'actuel régime des conjoints d'Organic ⁽⁴⁾ permet, moyennant une cotisation additionnelle obligatoire à la charge de l'ensemble des actifs affiliés, d'accorder une majoration de la pension de base au titre d'un conjoint coexistant âgé de 65 ans, et en cas de décès du pensionné de droit direct, de liquider à ce conjoint survivant une pension de réversion majorée. Cette couverture vieillesse complémentaire atypique peut être complétée par un régime facultatif fonctionnant en répartition provisionnée, actuellement géré par une caisse de base d'Organic.

Le tableau suivant décrit l'évolution récente de ce régime :

ÉVOLUTION DU RÉGIME DES CONJOINTS D'ARTISANS, INDUSTRIELS ET COMMERÇANTS

	<i>(en millions d'euros)</i>							
	1998	<i>Évolution en %</i>	1999	<i>Évolution en %</i>	2000	<i>Évolution en %</i>	2001	<i>Évolution en %</i>
Droits directs	193,78	9,17	194,01	0,12	201,75	3,99	209,38	3,78
Droits dérivés	27,52	13,86	29,06	5,57	32,48	11,79	36,26	11,62
Total des prestations	221,26	9,71	223,06	0,82	234,23	5,01	245,64	4,87

Source : ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

En 2001, d'après les données d'Organic, sur un total de 635.447 cotisants « ordinaires » (non retraités), on comptait 11.757 personnes dans la catégorie « cotisants volontaires et conjoints collaborateurs », en forte hausse depuis 1998 (+ 22,88 %), du fait des efforts conjugués des caisses de base et de la Caisse nationale pour la promotion du statut de conjoint collaborateur. À la fin de 2001, le régime complémentaire obligatoire était en excédent de 26,8 millions d'euros, contre 17,8 millions d'euros en 2000.

Ce système d'avantages dérivés n'est plus adapté aux besoins des commerçants puisque deux tiers des assurés en sont exclus, compte tenu des conditions d'ouverture des droits. L'existence de cet avantage familial, justifié par une éventuelle participation du conjoint à l'entreprise, n'est de surcroît plus en cohérence avec l'application de la loi du 10 juillet 1982 instituant un statut du conjoint collaborateur des artisans et des commerçants, qui

⁽⁴⁾ Créé en 1949, Organic (Organisation autonome du régime des professions industrielles et commerciales) est le régime de sécurité sociale obligatoire chargé de la retraite, de l'assurance invalidité et décès des commerçants, des industriels indépendants et d'un certain nombre de professions qui lui sont rattachées (telles que les agents commerciaux, les bouchers, les boulangers, les restaurateurs, etc.).

autorise les conjoints collaborateurs à acquérir des droits personnels à une retraite.

Les délégués des caisses d'assurance vieillesse de base d'Organic ont adopté le principe d'une profonde évolution de leur couverture vieillesse lors de l'assemblée plénière qui s'est tenue à Lille le 22 octobre 2001. Ils ont en effet décidé de la fermeture du régime des conjoints et de la création d'un nouveau régime complémentaire obligatoire qui reprendra les droits acquis au titre du régime spécifique des conjoints, mise en œuvre par les **articles 56 à 59** (*cf. infra*).

Quant au **statut des conjoints collaborateurs**, votre Rapporteur est convaincu qu'il nécessitera des aménagements législatifs ; si le présent projet de loi n'est pas le texte idoine pour cette réforme encore en devenir, une prochaine « loi pour le développement des entreprises », dans la foulée de la « loi pour l'initiative économique », en cours d'examen devant le Parlement, devrait concrétiser une évolution très attendue.

c) Les conjoints d'exploitants agricoles

Le régime des non-salariés agricoles est géré par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, qui constate la baisse régulière du nombre des effectifs du régime, confirmée sur la période récente, comme l'indique le tableau suivant :

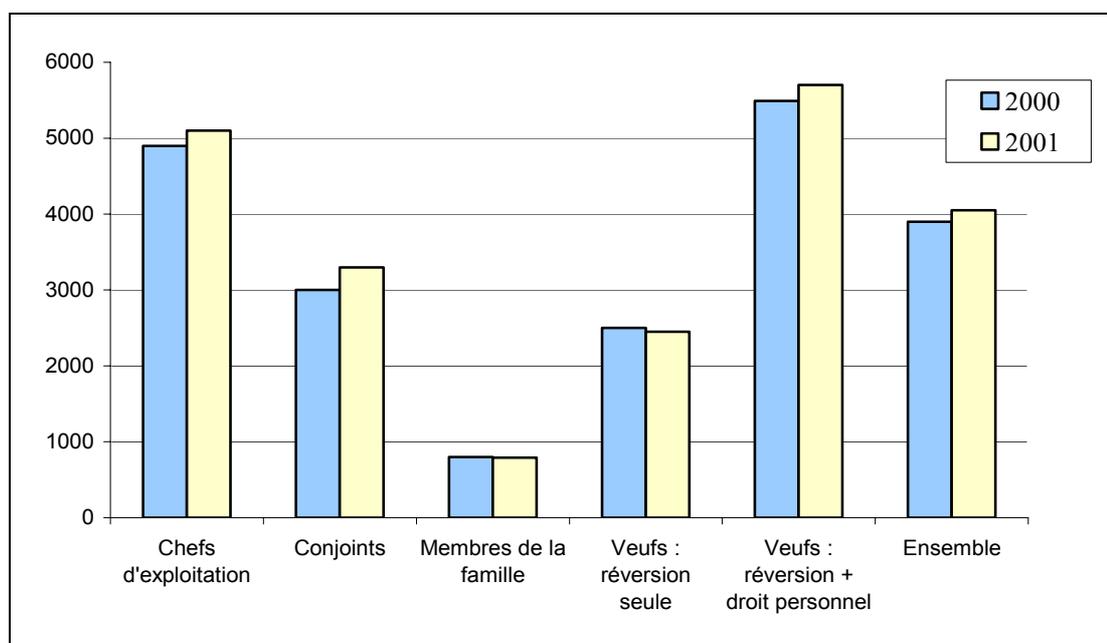
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE RETRAITÉS DU RÉGIME DES NON-SALARIÉS AGRICOLES SELON LEUR STATUT			
	2000	2001	Évolution (en %)
Chefs d'exploitation	903.445	883.885	- 2,2
Conjoints	313.525	297.399	- 5,1
Membres de la famille	348.410	347.698	- 0,2
Veufs (réversion seule)	108.485	106.563	- 1,8
Veufs (réversion + droit personnel)	365.191	369.497	1,2
Non ventilés	977	760	- 22,2
Total	2.040.033	2.005.802	- 1,7

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Les prestations de vieillesse versées en 2001 ont atteint 8 milliards d'euros, en progression de 1,8 % par rapport à 2000, et réparties par catégorie de bénéficiaires comme indiqué sur le graphique suivant :

PENSIONS DU RÉGIME DES NON SALARIÉS AGRICOLES
Montant annuel moyen au 31/12/2001

(en euros)



Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Le régime des non-salariés agricoles est réformé par l'**article 75** dans le même sens que le régime général, s'agissant de l'ouverture du droit à pension de réversion, de la liquidation et du calcul de ces pensions. Sont ainsi supprimées les conditions d'âge et de durée de mariage actuellement requises pour la réversion ; ne s'appliquerait plus qu'une condition de ressources, appréciée à intervalles réguliers, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Les règles relatives au cumul avec d'autres pensions sont par conséquent supprimées, de même que le dispositif d'assurance veuvage. L'allocation de veuvage est versée au conjoint survivant résidant en France, âgé de moins de 55 ans, non remarié, qui a élevé au moins un enfant pendant neuf ans avant son seizième anniversaire, et qui dispose de ressources inférieures à 3,75 fois le montant mensuel maximum de l'allocation (1.915,42 euros en 2003). En cas de dépassement du plafond, l'allocation est réduite à due concurrence. Versée pendant deux ans à compter du décès ou jusqu'à 55 ans si le conjoint survivant avait atteint 50 ans à la date du décès, son montant est de 510,78 euros par mois.

Comme l'indique le tableau suivant, il existe très peu de bénéficiaires :

**COÛT ET NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ASSURANCE VEUVAGE
DES EXPLOITANTS AGRICOLES**
(en millions d'euros)

	Nombre de bénéficiaires	Montant des prestations
1998	609	1,91
1999	518	1,84
2000	543	1,87
2001	445	1,7

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Les prévisions de dépenses pour 2002 et 2003 s'établissent respectivement à 1,83 et 1,8 million d'euros.

Votre Rapporteur insiste pour que, dans la mise en œuvre de la suppression de cette allocation, le cas particulier des personnes frappées par un veuvage précoce, disposant donc de faibles droits à réversion, ne soit pas oublié.

B.- LA PRISE EN COMPTE DE LA PENIBILITE DES EMPLOIS ET LA POSSIBILITE DE DEPART ANTICIPE POUR LES CARRIERES LONGUES

1.- Dans le secteur privé

a) Les études effectuées sur la pénibilité dans le secteur privé incitent à prévoir un renvoi à la négociation collective

De l'avis des médecins du travail, trois types de pénibilité sont susceptibles de présenter des risques à long terme sur la santé des salariés :

- les efforts physiques (port de charges, postures pénibles,...)
- l'environnement « agressif » (chaleur, intempéries, bruits, produits toxiques, etc.) ;
- les rythmes de travail (travail de nuit, horaires alternants, travail à la chaîne, etc.).

D'après les enquêtes « Conditions de travail », menée par la DARES en 1998 ⁽⁵⁾, et « SUMER » de 1993 ⁽⁶⁾, réalisée avec le concours des médecins du travail visant à identifier les risques pour la santé résultant de certaines conditions de travail, **un peu plus de la moitié (54 %) des salariés de plus de cinquante ans est soumise à l'un de ces trois types de pénibilité**. Un salarié sur six (16 %) cumule deux sur trois de ces types de pénibilité, et 6 % des salariés de plus de cinquante ans cumulent les trois types de pénibilité.

Selon M. Yves Struillou, dans le rapport qu'il a remis au COR en avril dernier ⁽⁷⁾, **trois types de considérations peuvent justifier que la pénibilité du travail soit prise en compte pour définir les règles qui encadrent l'accès à la retraite**. Elles renvoient à la diversité même de la notion de pénibilité : pénibilité et réduction de l'espérance de vie, pénibilité et travaux dangereux, pénibilité et tensions au travail (vieillesse, fatigue, douleur, souffrance).

Le tableau suivant illustre, pour la population des salariés âgés, l'exposition à la pénibilité et leur situation en matière de droits à pension :

NOMBRE DE SALARIÉS ÂGÉS EXPOSÉS À LA PÉNIBILITÉ ET SITUATION AU REGARD DE LA RETRAITE

Critère de pénibilité	Plus de 55 ans	Plus de 57 ans	dont plus de 40 ans de cotisation		en % de la tranche d'âge	
			Plus de 55 ans	Plus de 57 ans	Plus de 55 ans	Plus de 57 ans
Travail dans le secteur de la construction	124.000	49.000	93 %	100 %	9 %	7 %
Travail de nuit	68.000	26.000	79 %	100 %	5 %	4 %

(5) Les enquêtes « conditions de travail » sont conduites par la Direction de l'animation, de la recherche, des études et statistiques du ministère du travail. Elles reposent sur l'interrogation d'un échantillon de 20.000 salariés.

(6) L'enquête SUMER (surveillance médicale des risques professionnels) conduite par le ministère du travail repose sur des entretiens réalisés par 1.205 médecins du travail réalisés auprès de 48.160 salariés du secteur marchand non agricole ; après extrapolation, les données portent sur 12 millions de salariés.

(7) Y. Struillou, Pénibilité et retraite, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites, avril 2003, 119 p.

Travail en horaires alternants	135.000	50.000	84 %	100 %	10 %	7 %
Travail à la chaîne	442.000	165.000	82 %	98 %	31 %	23 %
Port de charges lourdes plus de 20 heures par semaine	202.000	74.000	91 %	94 %	14 %	10 %
Total sans double compte (1)	566.000	210.000	85 %	95 %	40 %	30 %
Respiration de produits toxiques	417.000	177.000	84 %	89 %	30 %	25 %

(1) estimation

Source : DARES, enquête « conditions de travail », 1998.

Les dispositifs de cessation d'activité liés de manière directe à la pénibilité du métier concernent actuellement 30.000 personnes, soit 1,5% des deux millions de salariés de plus de 55 ans. Très ciblés, ils ne prennent pas en compte l'ensemble des travaux pénibles, qu'ils soient traditionnels (dans le BTP par exemple) ou nouveaux (postes exposant à des substances ou produits dangereux). Ainsi, selon M. Yves Struillou, la pénibilité au travail n'est que partiellement et inégalement prise en compte par les dispositifs existants :

- ni l'ensemble des dispositifs sectoriels conçus pour prendre en compte la pénibilité, ni le dispositif de cessation anticipée de certains travailleurs salariés (CATS) n'appréhendent l'ensemble des travaux les plus pénibles, laissant en dehors de leur champ des pénibilités fortement pénalisantes pour la santé ;

- à supposer que les dispositifs généraux de départ anticipé soient maintenus, ils ne recouvrent qu'indirectement les formes de travail pénible et sont largement ouverts à des personnes n'ayant pas occupé de telles fonctions ;

- l'assurance invalidité ne joue que dans les cas où la pénibilité a induit un handicap répondant aux conditions d'accès définies par ce régime et, en tout état de cause, ne joue pas lorsque la pathologie survient après à la cessation d'activité.

Dans le présent projet de loi, outre le recentrage de certains dispositifs aidés de cessation anticipée d'activité sur la prise en considération de la pénibilité des emplois ⁽⁸⁾, cet aspect particulier du lien entre emploi et retraite ne fait pas l'objet d'un article, mais a été largement évoqué au stade de la préparation du texte. C'est ainsi que le Gouvernement et les partenaires sociaux sont convenus que « les partenaires sociaux seront incités par la loi à conclure d'ici trois ans une négociation sur la définition et la prise en compte de la pénibilité ; dans la fonction publique, le Gouvernement engagera un

⁽⁸⁾ cf. infra chapitre III, II.C.

réexamen de la situation des emplois correspondant à des métiers pénibles. » Cependant, il faut noter, avec la DARES, que pénibilité du travail et début précoce dans la vie active se conjuguent aujourd'hui très souvent ; dès lors, le traitement spécifique des longues carrières dans le présent projet de loi améliore déjà sensiblement la situation des travailleurs exposés à la pénibilité.

Pour M. Yves Struillou, deux éléments justifient que la voie conventionnelle occupe une place centrale sur ce sujet : une considération de type politique, et une considération technique – les partenaires sociaux paraissant les mieux placés pour apprécier la réalité de la pénibilité des postes de travail. Toutefois, il y a lieu de définir un cadre permettant à la négociation d'atteindre un point d'équilibre : ni prise en charge excessive par la solidarité nationale, ni coût dissuasif pour les entreprises.

Eu égard à la nature des choix à effectuer, il paraît justifié que soient définis au plan national, par la négociation et/ou la loi, la nature de l'objectif poursuivi, le critère utilisé – l'espérance de vie sans incapacité ? –, les types de pénibilité ouvrant droit à un avantage particulier, la nature de cet avantage – bonification de la durée d'assurance ? – et son mode de financement. La réforme des retraites peut servir de levier à la réflexion et à l'action sur ce thème.

b) Une dérogation substantielle pour les longues carrières

L'âge légal minimum de liquidation de la retraite au taux plein a été fixé, par une ordonnance du 26 mars 1982, à 60 ans (article R. 351-2 du code de la sécurité sociale). Il n'existe dans le régime général et les régimes alignés aucune dérogation en la matière : **les assurés ne peuvent en aucun cas percevoir leur pension d'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans.** À partir de cet âge, ils ont droit à une retraite à taux plein s'ils disposent d'une durée d'assurance au moins égale à 160 trimestres – et ce depuis le 1^{er} janvier 2003 –, sauf conditions particulières : invalides, ou mères ouvrières ayant élevé trois enfants. L'existence de périodes assimilées facilite toutefois la validation du nombre de trimestres requis.

L'**article 16**, dans l'interprétation qui prévaut suite aux engagements du Gouvernement devant les partenaires sociaux et qui guideront les rédacteurs des décrets d'application, vise à **permettre dès le 1^{er} janvier 2004 aux assurés qui ont commencé leur activité très jeunes, à 14, 15 ou 16 ans, et qui ont effectué une très longue carrière, un départ en retraite à partir de 56, 57, 58 ou 59 ans**, en fonction de leur durée d'assurance totale et du nombre d'années ayant donné lieu à cotisations.

Il s'agit d'une **avancée très importante** envers ces assurés du régime général ou des régimes alignés, qui ont fait leur entrée sur le marché du travail avant la date de mise en œuvre de l'ordonnance du 6 janvier 1959 portant la scolarité obligatoire à 16 ans, et effectué de longues carrières marquées par un substantiel effort contributif. Ces actifs ont fréquemment connu pendant au moins une partie de leur carrière des revenus modestes et des conditions de travail que l'on peut imaginer plus exposées que d'autres à la pénibilité.

Plusieurs critères cumulatifs seront pris en compte, repris dans le tableau suivant, qui figure dans le relevé de décisions du 15 mai 2003 signé entre le Gouvernement et certains syndicats :

CONDITIONS DU DROIT AU DÉPART ANTICIPÉ À LA RETRAITE POUR LES TRÈS LONGUES CARRIÈRES

Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée validée	dont durée cotisée (1)
14 ou 15 ans	56 ou 57 ans	42 ans	42 ans
14 ou 15 ans	58 ans	42 ans	41 ans
16 ans	59 ans	42 ans	40 ans

(1) *Les périodes effectivement cotisées par l'assuré excluent les périodes assimilées, les périodes reconnues équivalentes, les majorations de durée d'assurance et les périodes AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer).*

Source : *Liaisons sociales, 20 mai 2003 et étude d'impact.*

Votre Rapporteur précise que **la mise en œuvre de la réforme suppose que les partenaires sociaux, gestionnaires des régimes complémentaires obligatoires, s'y engagent conjointement** : à défaut, les abattements définitifs qui seraient applicables aux retraites complémentaires rendraient la mesure sans véritable portée.

Ces personnes libéreront des postes de travail de manière anticipée, cependant un grand nombre d'entre elles ne sont plus aujourd'hui en activité (pré-retraite, chômage), de sorte que l'effet sur l'emploi ne peut être analysé de manière mécanique. Le **coût annuel** de la mesure sera fixé en fonction des paramètres contenus dans les décrets d'application ; il **devrait décroître de manière très importante après 2013, compte tenu de l'arrivée à la retraite de générations ayant connu la scolarisation obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans.**

L'alignement sur ces dispositions est prévu au **I de l'article 72** pour le régime des exploitants agricoles.

Votre Rapporteur est également attentif à la situation des assurés ayant commencé de travailler à l'âge de 17 ou 18 ans et effectué de très longues carrières elles aussi. Il ne faudrait pas que leur soit réservé un traitement inéquitable. Par conséquent, il est souhaitable que puisse s'engager, dans le cadre de la négociation collective par exemple – éventuellement en lien avec les

réflexions menées sur le thème de la pénibilité –, une analyse des moyens d'améliorer la situation de ces assurés. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un départ anticipé, sur le modèle décrit ci-dessus, ou bien de la création d'une surcote spécifique pour les assurés ayant cotisé 40 ans avant l'âge de 60 ans. Ce sujet mérite d'autant plus d'attention que le recul de l'âge de scolarisation obligatoire est sans incidence sur la population concernée, qui ne devrait donc pas décroître très sensiblement à moyen terme. Il restera d'ailleurs d'actualité, grâce à la prochaine mise en œuvre d'une politique de développement de l'apprentissage.

2.– Dans le secteur public

De même qu'il était anormal que la Fonction publique soit restée à l'écart de la réforme de 1993, de même elle ne peut rester à l'écart de réforme prévoyant la possibilité de départ anticipé pour les personnes ayant commencé à travailler très tôt.

Aujourd'hui, la pénibilité dans les régimes de retraites de la fonction publique est prise en compte par la classification en catégorie B de certains emplois présentant un **risque particulier** ou des **fatigues exceptionnelles** (article L.24 du code des pensions civiles et militaires de retraite). Cette classification en catégories dites « actives » permet de partir en retraite à 55 ans voire à 50 ans.

De fait, la classification de ces emplois en catégorie B repose sur le statut des agents. Elle correspond à une prise en compte de la pénibilité de certaines situations de travail dans le cadre d'une approche globale et statutaire.

Le tableau ci-dessous présente les principaux corps concernés :

PÉNIBILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

	Départ possible à	Nombre de personnes du corps
Fonction publique d'État		
Instituteurs	55 ans	187.000
Personnels des centres de tri postaux et assimilés	55 ans	190.000
Policiers	50 ans	111.000
Surveillants de l'administration pénitentiaire	50 ans	19.000
Personnel technique de l'équipement	55 ans	28.000
Personnel des douanes	55 ans	13.000
Fonction publique hospitalière		
Infirmiers, aides-soignants	55 ans	450.000
Personnel médico-technique	55 ans	12.000
Personnel technique	55 ans	47.000
Fonction publique territoriale		
Pompiers	55 ans	19.000
Égoutiers, personnel des instituts médicaux légaux,...	50 ans	nd

Les deux premiers corps de cette liste sont en extinction du fait de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles et, pour le second, des reclassifications consécutives au changement de statut de la Poste et de France-Télécom.

Il est à noter que le poids de ces catégories d'actives est plus élevé dans la fonction publique hospitalière (60 % des effectifs), du fait des obligations de service public (fonctionnement 24 heures sur 24 heures) et des conditions de travail spécifiques en milieu hospitalier.

Si l'on exclut les deux corps en voie d'extinction, la catégorie d'active représente environ 170.000 personnes dans la fonction publique d'État, soit 7 % des effectifs.

Comme le constate la Cour des comptes dans son récent rapport public particulier consacré aux pensions des fonctionnaires civils de l'État, il apparaît que les décisions de classement en catégorie B (active après le présent projet) ont été prises à des dates très anciennes, et reconduites à l'occasion des différentes réformes statutaires intervenues depuis, sans qu'à aucun moment il n'ait été procédé à un réexamen des conditions concrètes d'exercice des emplois au regard des évolutions technologiques ou que n'ait été analysée la réalité constatée et avérée de la « pénibilité » et des « fatigues exceptionnelles » qui justifient ce classement.

En outre, le classement en services actifs s'opère globalement au profit des agents d'un corps, sans qu'il soit fait de distinction par exemple entre ceux d'entre eux qui y exercent des fonctions de logistique ou de gestion et ceux qui y exercent réellement des fonctions exposant à des risques particuliers.

Toutes ces raisons militent pour le réexamen de la situation des emplois correspondant à des métiers pénibles dans la Fonction publique. Le Gouvernement s'y est engagé devant les partenaires sociaux le 15 mai dernier et depuis, des groupes de travail se sont mis en place pour étudier ce sujet complexe.

Sujet d'autant plus complexe que l'État a une connaissance très incomplète des droits à pension dont bénéficient les fonctionnaires avant d'entrer dans la fonction publique. Or, c'est un point tout à fait essentiel, le nombre de fonctionnaires retraités pluripensionnés étant en constante augmentation : la part des pluripensionnés est de 36,7% dans la génération 1930 et de 42% dans la génération 1934.

Le recul de l'âge d'entrée dans la fonction publique qui a été observé des dernières années et qui conduit à ce que nombre de parcours professionnels débutent dans le secteur privé devraient contribuer à l'accentuation de ce phénomène à l'avenir.

C.- DE MEILLEURS DROITS A PENSION POUR L'EMPLOI A TEMPS PARTIEL

Les salariés travaillant à temps partiel, comme les fonctionnaires, pourront désormais compléter leurs droits à pension.

La législation actuelle ne permet pas à tout salarié exerçant une activité à temps partiel de cotiser pour sa future pension de retraite de base sur une assiette de cotisation correspondant à un emploi à temps plein. Cette possibilité n'est en effet ouverte qu'à un salarié embauché à temps plein qui passe à temps partiel ; il ne saurait en outre avoir d'activité salariée au profit d'un autre employeur.

L'article 23 permettra, dès le 1^{er} janvier 2004, à des salariés déjà employés à temps partiel ou embauchés à temps partiel de pouvoir compléter leurs droits à pension de retraite. La possibilité de prise en charge par l'employeur de la part salariale complémentaire sera ouverte dans tous les cas de figure. La condition d'exclusivité sera levée. Les salariés actuellement affectés à des tâches non quantifiables en temps – telles les assistantes maternelles – seront pris en compte selon des modalités définies par décret.

La mesure pourrait inciter certains salariés actuellement occupés à temps plein à passer à temps partiel, ce qui peut avoir un impact en terme de préservation d'emplois existants, ou encore pousser certaines personnes à accepter des emplois aujourd'hui peu rémunérateurs au plan des droits à pension de vieillesse.

Cette mesure ne porte pas atteinte à l'équilibre financier du régime général. Elle conduit au contraire à la perception par celui-ci de cotisations d'assurance vieillesse calculées sur une base supérieure au salaire perçu par le salarié – d'où un **gain de trésorerie** en l'attente du versement des prestations correspondantes.

Une possibilité analogue est prévue pour les fonctionnaires à l'article 30 du projet : en vertu des dispositions du nouvel article L. 11 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite, les fonctionnaires travaillant à temps partiel pourront demander à verser une retenue pour pension majorée correspondant à un service à temps plein. Cette surcotisation pourra permettre d'augmenter la durée des services pris en compte d'au plus quatre trimestres au total.

**D.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME VOULUE PAR LES
PROFESSIONS ARTISANALES, INDUSTRIELLES ET
COMMERCIALES**

**1.- Réforme du régime de base et création d'un régime
complémentaire obligatoire**

Les dispositions du **chapitre I^{er} du titre IV**, en créant un régime complémentaire obligatoire, améliorent sensiblement la protection sociale des commerçants, qui sont l'une des dernières professions à ne pas avoir de véritable retraite complémentaire. En cohérence avec les décisions de l'assemblée plénière de 2001, elles ferment le régime des conjoints au 31 décembre 2003, organisent les modalités de reprise des droits dans le nouveau régime complémentaire obligatoire et procèdent à la transformation de la caisse de base gérant Organic complémentaire facultatif en mutuelle au 1^{er} janvier 2004. Ces dispositions autorisent également Organic à compléter les garanties offertes par son régime invalidité décès en lui permettant de prendre en charge l'invalidité partielle.

Conformément aux termes de l'article L. 635-1 du code de la sécurité sociale, la délibération de l'Assemblée plénière est source de droit ; elle s'impose aux pouvoirs publics qui doivent rendre les textes législatifs et réglementaires conformes aux principes essentiels votés par l'Assemblée le 21 octobre 2001 pour instituer le régime complémentaire. L'Assemblée plénière a posé les principes de la réforme du régime des conjoints en un régime complémentaire obligatoire bénéficiant à tous les commerçants à compter du 1^{er} janvier 2004, cette réforme devant s'accompagner du changement concomitant du statut d'Organic complémentaire. La délibération adoptée entérine huit principes fondamentaux :

– la fermeture du régime des conjoints au 31 décembre 2003, qui suppose l'intervention du législateur, juridiquement nécessaire pour permettre l'instauration du nouveau régime, un seul régime complémentaire obligatoire étant prévu par le code de la sécurité sociale ;

– la création du nouveau régime complémentaire obligatoire et la reprise des droits acquis dans le régime spécifique des conjoints : les droits en service, les droits potentiels en attente (notamment en raison de l'âge du conjoint), et les droits en cours d'acquisition au moment de la fermeture du régime. En contrepartie, il est prévu que les actifs du régime des conjoints seront transmis au nouveau régime ;

– le taux de cotisation et l'assiette : le taux de la cotisation d'assurance vieillesse complémentaire est fixé à 6,5 % des revenus, dans la limite de trois fois le plafond de la sécurité sociale (87.552 euros en 2003). Ce taux de cotisation permet de financer la

reprise des droits acquis dans le régime des conjoints et garantit le niveau des retraites sur une très longue période ;

– la gestion en points du nouveau régime, qui assure la lisibilité du système et facilite son pilotage ;

– la constitution d'une réserve de financement, le nouveau régime complémentaire obligatoire reposant sur le système de la répartition provisionnée. La réserve financière a vocation à assurer l'équilibre du régime à long terme ;

– l'instauration d'un pilotage régulier du régime par un comité *ad hoc* ;

– l'institution d'une action sociale en faveur des actifs en difficulté ;

– le renvoi à un règlement du Conseil d'administration national pour définir les conditions d'attribution et de service des prestations. Ce règlement devra préciser les conditions dans lesquelles des droits supplémentaires seront reconnus aux futurs retraités qui seront définitivement exclus du bénéfice des droits de conjoints alors qu'ils ont cotisé au régime des conjoints. Ce règlement devra faire l'objet d'un arrêté d'approbation du Gouvernement, qui s'est dit pleinement favorable à la création de ce régime.

Le tableau ci-dessous illustre le passage de l'un à l'autre régime :

ÉVOLUTION DU RÉGIME DES PROFESSIONS ARTISANALES, INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES

Régime actuel	À compter du 1 ^{er} janvier 2004
Cotisations	
Régime de base	
16,35 % du revenu professionnel jusqu'au plafond de la sécurité sociale (1)	16,35 % du revenu professionnel jusqu'au plafond de la sécurité sociale
Régime complémentaire obligatoire en faveur des conjoints	Nouveau régime complémentaire obligatoire
2,5 % du revenu professionnel jusqu'à 1/3 du plafond de la sécurité sociale	6,5 % du revenu professionnel jusqu'à 3 plafonds de la sécurité sociale
3,95 % du 1/3 au plafond de la sécurité sociale	
Prestations	
Avec 160 trimestres d'assurance vieillesse acquis, une retraite de base versée à partir de 60 ans et dont le montant sera fonction des cotisations versées	Avec 160 trimestres d'assurance vieillesse acquis, une retraite de base versée à partir de 60 ans et dont le montant sera fonction des cotisations versées
Une majoration de la retraite de base de 25 à 50 %, versée à partir des 65 ans du conjoint, sous réserve de 15 ans de cotisation à Organic et de plus de 2 ans de mariage	Une retraite complémentaire versée quelle que soit la situation de l'assuré, à partir de 60 ans, calculée en fonction du nombre de points acquis
(1) 29.184 euros en 2003	
Source : Organic	

L'organisation du chapitre V du titre III du livre VI du code de la sécurité sociale doit en conséquence être remaniée pour rassembler dans sa section première le régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse existant pour les artisans, et le nouveau régime complémentaire obligatoire des commerçants, ainsi que leurs régimes invalidité décès qui relèveront désormais de dispositions communes.

2.- Validation de trimestres non cotisés et proratisation pour les polypensionnés

En marge du texte mais non sans lien avec celui-ci, deux mesures réglementaires ont été annoncées par le Gouvernement, qui sont de nature à réduire certaines iniquités pesant aujourd'hui sur les professions artisanales, industrielles et commerciales :

– d'une part, seraient validés les trimestres travaillés mais non cotisés en raison de difficultés d'exploitation. D'après les déclarations des dirigeants d'Organic, une telle validation pourrait même être envisagée à titre onéreux, par exemple sur la base de 800 fois le SMIC horaire (soit 5.464 euros à l'heure actuelle) ;

– d'autre part, est accompli **un grand pas vers le calcul du « salaire annuel moyen unique » pour les polypensionnés**, c'est-

à-dire les assurés ayant accompli des carrières dans plusieurs régimes, ce qui n'est pas rare pour les artisans et commerçants. En effet, à l'heure actuelle, un artisan ayant débuté sa carrière comme salarié voit sa pension calculée séparément dans chaque régime, et fatalement minorée dans chacun d'eux, du fait d'une durée d'assurance incomplète, et surtout, d'un début de carrière tirant artificiellement vers le bas le salaire annuel moyen de référence du premier régime d'affiliation. L'idéal serait de pouvoir calculer un salaire annuel moyen unique sur l'ensemble de la carrière, ce qui nécessite toutefois une coordination entre les régimes qui n'existe pas encore, et ne devrait voir le jour que dans cinq ans environ. Cependant, dès à présent, il est possible de prévoir que le salaire annuel moyen soit calculé au prorata de la durée d'assurance dans chacun des régimes, ce qui, d'après les estimations d'Organic, pourrait représenter **un surcroît de pension de l'ordre de 10 à 20 %** pour les polypensionnés relevant de ce régime.

E.- LES PROFESSIONS LIBERALES : UNE MODERNISATION SALUTAIRE ET EQUITABLE DU REGIME DE BASE

Sont assujetties au régime de retraite de base des professions libérales, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) qui fédère douze sections professionnelles, les personnes exerçant l'une des professions énumérées à l'article L.622-5 du code de la sécurité sociale ou classées dans l'organisation autonome des professions libérales par décret pris en application de l'article L.622-7.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, la cotisation annuelle de base comporte une part forfaitaire et une part proportionnelle. La part proportionnelle est égale à 1,40 % des revenus professionnels non salariés non agricoles de l'avant-dernière année plafonnés à 5 fois le plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier de l'année d'appel (145.920 euros en 2003). La part forfaitaire diffère selon les sections professionnelles et est fixée chaque année par décret. En 2003, elle oscille entre 1.336 euros à la CARPIMKO ⁽⁹⁾, et 2.496 euros à la CAVAMAC ⁽¹⁰⁾.

L'âge requis pour obtenir une allocation à taux plein est de 65 ans, ou 60 ans dans certains cas (invalides, déportés, résistants notamment). La pension peut être liquidée à partir de 60 ans avec application définitive d'une décote de 5 % par année, et sous réserve de la cessation de l'activité concernée. La pension peut être ajournée au-delà de 65 ans avec application d'une surcote de 5 % par année pleine de report, sans limitation, sur les 60 premiers trimestres cotisés. Toutefois, dans les caisses qui imposent la cessation

⁽⁹⁾ Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinesithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes

⁽¹⁰⁾ Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés de l'assurance et de la capitalisation

d'activité pour percevoir la pension, cette majoration n'est applicable que pour les périodes écoulées après la cessation d'activité, ce qui implique que la liquidation de la pension soit différée par rapport à la cessation d'activité.

L'allocation du régime de base est calculée uniformément, quels que soient les montants de cotisation versés, en fonction du nombre de trimestres cotisés et validés gratuitement. Chaque trimestre donne droit à une allocation annuelle égale à 1/60^e de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS, qui est un minimum social, égal à 2.849,84 euros en 2003), dans la limite de 150 trimestres. L'allocation varie donc entre un minimum de 1/60^e de l'AVTS, porté au minimum vieillesse (6.935,07 euros annuels pour une personne seule en 2003) si l'assuré remplit les conditions requises, et un maximum de 2,5 fois l'AVTS (7.124,6 euros en 2003). S'y ajoute, sous condition, une majoration pour conjoint à charge, d'un maximum annuel de 609,80 euros, montant inchangé depuis 1976.

Le tableau suivant reproduit le compte de la CNAVPL pour 2000 :

COMPTE DE LA CNAVPL POUR 2000

Dépenses		Recettes	
Prestations	537,4	Cotisations	972,9
FSV	2,3	Majorations de retard	4,9
Compensation nationale	408,4	FSV	2,3
Frais administratifs	17,1	Produits financiers	25,6
Action sociale	3,7	Divers	32
Total	968,8	Total	1.037,7
Résultat excédentaire	68,9		

Source : ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

Pour remédier à l'iniquité foncière de ce régime de base, le **chapitre II du titre III** le réforme, à compter du 1^{er} janvier 2004, en l'harmonisant sur le plan administratif avec les autres régimes, mais surtout en **modifiant son mode de financement**. Ainsi, l'**article 63** instaure une cotisation proportionnelle calculée en pourcentage des revenus professionnels non salariés. Les revenus soumis à cotisations sont divisés en deux tranches, chacune d'elles étant affectée d'un taux de cotisation ; cette cotisation ouvre droit à l'acquisition d'un nombre de points. C'est en fonction du nombre de points acquis, de l'âge et de la durée d'assurance qu'est calculé le montant de la pension.

Si l'on ajoute à ces éléments les améliorations symétriques à celles effectuées dans les autres régimes – rachat d'années d'études, cumul emploi retraite, modification de la réversion –, s'impose, selon votre Rapporteur, l'idée d'une modernisation salubre et équitable.

F.– LA MENSUALISATION DES RETRAITES AGRICOLES

Alors que la retraite complémentaire obligatoire mise en place au 1^{er} janvier 2003 est payée mensuellement, les retraites de base des non salariés agricoles continuent à être versées par trimestre, ce qui constitue un archaïsme auquel il importe de mettre fin.

Ainsi que l'écrivait notre collègue Yves Censi dans son rapport spécial sur les prestations sociales agricoles dans le projet de loi de finances pour 2003 ⁽¹⁾, le précédent gouvernement n'a souhaité ni donner suite, ni, semble-t-il, analyser finement la proposition de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA) consistant à financer le passage à la mensualisation par un emprunt à long terme. Ainsi, le ministère de l'Agriculture et de la pêche s'était contenté de noter qu'un financement par l'emprunt, même s'il permettait d'étaler la charge financière, serait plus coûteux que l'application immédiate en une seule fois de la mensualisation – chiffrée aujourd'hui à 1,3 milliard d'euros environ –, puisqu'il faudrait ajouter à la charge de l'emprunt le coût cumulé des frais d'intérêt d'un montant de l'ordre de 35 millions d'euros par an.

Alors que l'**article 77** pose le **principe de la mensualisation** à compter du 1^{er} janvier 2005, dans des conditions à fixer par voie réglementaire, **des solutions existent pour permettre une application anticipée de cette mesure attendue, que votre Rapporteur estime particulièrement souhaitable.**

En effet, pour reprendre l'argumentation de notre collègue Yves Censi, la caisse centrale de MSA proposait de contracter un prêt à long terme, à hauteur de 122 millions d'euros, dont les frais financiers, de l'ordre de 33,5 millions d'euros auraient été mutualisés entre les caisses et payés sur leurs réserves. Les prélèvements qui ont touché et vont encore toucher ces réserves ne facilitent pas la mise en œuvre de cette option. Aussi la MSA envisage-t-elle désormais la possibilité d'une mise en place progressive de la mensualisation. Cette dernière pourrait concerner en priorité les monopensionnés, ou au moins les bénéficiaires des mesures de revalorisation des petites retraites. C'est aussi cette direction qui a la préférence de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

⁽¹⁾ Doc. A.N. n° 265, annexe 42, pp. 30-31.

Une autre solution, certes plus coûteuse, pourrait consister à relever le niveau d'endettement permanent du régime (qui a atteint un maximum de 2,2 milliards d'euros en 2002), et à faire supporter au budget annexe des prestations sociales agricoles la charge financière de cet endettement permanent supplémentaire, dont le remboursement ne serait prévu qu'à un terme éloigné.

Quelle que soit la solution retenue, l'effort mérite d'être envisagé, d'autant plus que la structure démographique du régime de retraite des exploitants agricoles tendra inexorablement à diminuer le poids des retraites qui resteront à mensualiser.

G.- LES AVANTAGES FAMILIAUX : MAINTIEN ET MODERNISATION

Les avantages familiaux de retraite existants sont maintenus, et modernisés dans les régimes de la fonction publique. À travers cette expression sont désignés :

– la majoration de pension pour trois enfants élevés jusqu'à 16 ans : 10 % dans le régime général, 5 % à l'ARRCO et 10 % à l'AGIRC (5 % supplémentaires par enfant au-delà de trois et dans la limite d'un plafond global de 30 %) ;

– la majoration de deux ans par enfant élevé, dans le régime de base (un an pour les agents du secteur public) ;

– la possibilité pour les agents publics mères de trois enfants de demander à liquider leur pension après quinze ans de services ;

– l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui permet aux personnes disposant de faibles ressources de valider les années d'inactivité passées à élever leurs enfants.

Le tableau suivant reproduit le chiffrage de ces avantages établi dans le rapport de M. Jean-François Chadelat, établi au nom de l'IGAS en 1997 :

COÛT DES AVANTAGES FAMILIAUX DE RETRAITE

	<i>(en millions d'euros)</i>				
	Majoration pour enfants	Majoration de durée d'assurance	Retraite anticipée	AVPF	Divers
Régime général	1.836,7	2.896,5	–	457,4	21,3
Organic	34,9	45,7	–	–	–
CANCAVA	26,5	30,5	–	–	6
Salariés agricoles	192,9	122	–	–	–
AGIRC	609,8	–	–	–	–
ARRCO	381,1	–	–	–	106,7
IRCANTEC	45,7	–	–	–	–
CNAVPL	33,4	–	–	–	–
BAPSA	297,1	–	–	–	–

Fonctionnaires	1.021,4	274,4	987,3	-	-
Régimes spéciaux	808,7	374,6	617,3	-	-
Total	5.288,3	3.743,7	1.604,6	457,4	134

Source : rapport Chadelat, décembre 1997

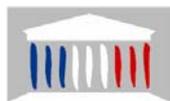
Cet ensemble représentait, en 1996, 11,23 milliards d'euros, n'incombant pas entièrement aux régimes eux-mêmes, du fait notamment du remboursement à ces régimes, par le FSV, des montants correspondant à la majoration pour enfants, et du remboursement de l'AVPF à la CNAV par la CNAF. **Le COR évalue aujourd'hui ces avantages à 15 milliards d'euros** (6 milliards pour la majoration pour enfants, 3,5 milliards pour la majoration de durée d'assurance, 2 milliards pour la retraite anticipée et 3,5 milliards pour l'AVPF, qui connaît un fort dynamisme).

H.- DE NOUVELLES POSSIBILITES D'EVOLUTION PROFESSIONNELLE POUR LES ENSEIGNANTS

Pour les membres des corps enseignants, des possibilités nouvelles d'évolution professionnelle sont ouvertes. En effet, tant les discussions organisées sous l'égide du comité d'orientation des retraites que la concertation préalable à la définition des orientations du Gouvernement ont fait apparaître, chez certains enseignants, un besoin de renouvellement professionnel et une aspiration à changer de métier entre 40 et 50 ans pour entreprendre une seconde carrière.

Cette disposition, qui s'ajoutera aux possibilités classiques de gestion des carrières à l'intérieur du périmètre de l'emploi public (concours internes, examens professionnels, listes d'aptitude) contribuera à satisfaire ce besoin selon un processus original au terme d'une période de mise en situation professionnelle.

Des emplois pourront ainsi être ouverts, dans certains corps ou cadres d'emplois, à des enseignants qui seront recrutés par voie de détachement pendant une durée d'un an en continuant à percevoir une rémunération globale au moins égale à celle qui était la leur dans leur corps d'origine. A l'issue de cette année de service, ces agents pourront le cas échéant être intégrés dans leur corps ou cadre d'emploi d'accueil sous réserve d'une vérification de leur aptitude dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Cette période d'un an pourra, le cas échéant être prorogée d'une durée équivalente et les agents qui ne seront pas intégrés seront réintégrés, si besoin en surnombre, dans leurs corps d'origine.



N° 899 (2^{ème} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
PLAN SUR LE PROJET DE LOI (n° 885) *portant réforme des retraites*,

PAR M. XAVIER BERTRAND,

Député

Voir les numéros : **898 et 895.**

Retraites : Généralités.

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

CHAPITRE INTRODUCTIF

CHAPITRE PREMIER SECURITE : ASSURER L'AVENIR DE NOTRE SYSTEME PAR REPARTITION

I.- MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE PENSION

II.- FINANCER LA REFORME : PRAGMATISME ET STABILISATION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

III.- LIER ALLONGEMENT DE L'ESPERANCE DE VIE ET DUREE DE COTISATION

CHAPITRE II ÉQUITÉ : METTRE PLUS DE JUSTICE SOCIALE DANS LES SYSTEMES DE RETRAITE

I.- UNE CONVERGENCE PROGRESSIVE DES SITUATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE

II.- UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS PARTICULIERES

2EME PARTIE DU RAPPORT

CHAPITRE III SOUPLESSE : DONNER A CHACUN DAVANTAGE DE LIBERTE

I.- UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU DROIT A L'INFORMATION

A.- LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION COLLECTIVE

1.- Un Conseil d'orientation des retraites réaffirmé

2.- Un système de compensation plus transparent

B.- UN DROIT INDIVIDUEL A L'INFORMATION ENFIN ETABLI

1.- La situation actuelle : un droit embryonnaire ⁰

a) *Les informations données aux assurés*

b) *Le cadre juridique de cette information*

2.- Des progrès importants mais insuffisants sont prévus par le projet de loi

II.- L'ASSOUPLISSEMENT DE LA DUREE DE COTISATION ET D'ACTIVITE

A.– LE CALCUL DU TAUX DE LA PENSION EST AMENAGE POUR ENCOURAGER LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SENIORS

B.– L'AGE DE MISE A LA RETRAITE D'OFFICE PAR L'EMPLOYEUR EST PORTE A 65 ANS

C.– LES PRERETRAITES SONT RECENTREES SUR DES PUBLICS SPECIFIQUES ET LA RETRAITE PROGRESSIVE APPELEE A PRENDRE UN NOUVEL ESSOR

1.– Dans le secteur privé, une réforme volontariste

- a) *Limiter le recours aux préretraites d'entreprise*
- b) *Supprimer la préretraite progressive*
- c) *Encourager le développement de la retraite progressive*
- d) *Davantage de mobilité pour les salariés âgés*

2.– Dans le secteur public

- a) *Les dispositifs existants*
- b) *Les modifications apportées par le projet*

D.– LE CUMUL EMPLOI / RETRAITE N'EST PLUS DISSUADE

1.– L'assouplissement des règles applicables dans le régime général et les régimes alignés

- a) *Le régime actuel pose un principe général d'interdiction du cumul*
- b) *La réforme proposée offre une solution équilibrée, financièrement neutre*

2.– Règles applicables dans les régimes de la fonction publique

- a) *Le régime actuel*
- b) *La réforme proposée à l'article 43*

E.– LES POSSIBILITES DE RACHAT D'ANNUITES SONT ELARGIES

III.– UNE EPARGNE RETRAITE ACCESSIBLE

A L'ENSEMBLE DES FRANÇAIS

A.– L'EPARGNE RETRAITE AUJOURD'HUI : RETARD FRANÇAIS, INIQUITE ET CONFUSION

1.– Le retard français dans le contexte européen

2.– Iniquité et confusion

- a) *Les contrats de l'article 39, de l'article 82 ou de l'article 83 du code général des impôts bénéficient à des catégories de salariés*
- b) *La « loi Madelin » a permis l'essor de l'épargne retraite pour les professions indépendantes*
- c) *Le dispositif COREVA, destiné aux exploitants agricoles, a été remplacé par des contrats de groupe*
- d) *Des avantages spécifiques profitent aux différentes catégories de fonctionnaires : Préfon, CREF, CGOS*
- e) *FONPEL et CAREL sont réservés aux élus locaux*
- f) *L'épargne salariale, l'assurance vie : des produits proches de l'épargne retraite*

g) De la confusion naît l'iniquité

B.– L'ÉPARGNE RETRAITE POUR AMÉLIORER LE REVENU DES RETRAITES

1.– Un supplément issu de l'épargne individuelle...

2.– ... pour améliorer le revenu des retraités

C.– LA REFORME : SOUPLESSE D'UN DOUBLE DISPOSITIF, PRAGMATISME DE L'UTILISATION DE L'EXISTANT

1.– La souplesse d'un double dispositif, individuel et collectif

2.– Le pragmatisme : utiliser l'existant

D.– UNE UTILE CLARIFICATION DU TRAITEMENT FISCAL DE L'ÉPARGNE RETRAITE

E.– LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMÉLIORER LE TRAITEMENT DE L'ÉPARGNE RETRAITE

EXAMEN EN COMMISSION

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

ANNEXE

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

CHAPITRE III

SOUPLESSE : DONNER A CHACUN DAVANTAGE DE LIBERTE

Le troisième pilier de la réforme est indispensable à son équilibre : sans souplesse, le plus sûr et le plus équitable des systèmes risquerait fort de se gripper. Ambitieuse, cette réforme se doit également d'être pérenne, et par là même, évolutive. Cet aspect est essentiel dans l'architecture du présent projet de loi ; il est présent à maints endroits du texte. Votre Rapporteur souhaite ici en développer les traits qu'il estime être les plus saillants :

– la mise en œuvre d'une information aussi précise et complète que possible, pour tous et pour chacun, afin de piloter au mieux les régimes de retraite et la gestion des carrières ;

– l'assouplissement des durées de cotisation et d'activité, qui sera permis par l'amélioration de l'information disponible, et favorisera une retraite personnalisée ;

– l'accession à l'épargne retraite pour tous, en toute transparence.

I.- UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU DROIT A L'INFORMATION

Sur tous les sujets essentiels de la vie publique, il est primordial que le citoyen soit correctement informé. Et plus le sujet est complexe, plus cette information doit être importante.

Sur les retraites, on a pu constater ces derniers temps l'ampleur du travail qui reste encore à faire. Il s'agit pourtant d'un domaine sur lequel énormément de choses ont été écrites et réécrites ; et malgré cette abondance, des idées fausses, des rumeurs, des approximations continuent de circuler : « *on va être obligé de travailler jusqu'à 70 ans* », « *on installe les fonds de pension* »... Il est évident qu'une partie de l'opposition à la réforme vient d'une angoisse et d'une peur qui ont leur source dans l'ignorance et dans le questionnement.

Pour mettre un terme à ces fausses allégations et calmer ces appréhensions, il faut faire le choix de la transparence et de la diffusion maximale de l'information pour que les décisions soient comprises et fassent, sur un sujet aussi fondamental, l'objet d'un consensus national.

Cette diffusion doit se faire à deux niveaux : d'abord au niveau de la collectivité afin que toutes les données financières, sociales et économiques de la problématique retraite soient facilement accessibles à tout citoyen désirent être éclairé ; au niveau individuel ensuite, pour que tout individu

puisse disposer de l'information la plus complète possible sur les droits à pension dont il dispose, sur le niveau de sa future retraite. Ce droit individuel à l'information dans ce domaine est tout à fait essentiel et il est encore, comme nous le verrons, très insuffisamment satisfait dans ce pays. Votre Rapporteur est persuadé qu'il s'agit là d'un point fondamental pour l'avenir du système de retraites, car là est la clef de la responsabilisation de chacun face à la retraite.

Le projet du Gouvernement apporte des réponses précises à ces deux niveaux de la problématique, en réaffirmant et en renforçant le rôle du Conseil d'orientation des retraites d'une part, et en donnant un contenu concret au droit individuel à l'information, d'autre part. Sur ce dernier point, néanmoins, votre Rapporteur estime qu'il est possible et souhaitable d'aller plus loin encore.

A.— LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION COLLECTIVE

1.— Un Conseil d'orientation des retraites réaffirmé

Le COR constitue, avec le Fonds de réserve pour les retraites, l'une des rares réalisations concrètes du précédent gouvernement au milieu d'une vaste passivité. Il a été mis en place il y a un peu plus de trois ans et, outre son Président, Mme Yannick Moreau, il est composé de trente-deux membres, dont seize représentants des assurés sociaux et des employeurs, six parlementaires, quatre représentants de l'État, le président de l'Union nationale des associations familiales, le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées et quatre personnalités qualifiées. Votre Rapporteur précise que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) n'a pas souhaité participer aux travaux du Conseil, ce qui est regrettable. L'immense avantage du COR est donc qu'il rassemble l'ensemble des acteurs de ce dossier, constituant un lieu de rencontre et d'expertise unique.

Depuis sa création, le Conseil a mené un très important travail sur tous les aspects de cette si complexe problématique des retraites : les avantages familiaux, les pré-retraites, l'égalité hommes-femmes, l'assouplissement des conditions de départs, les modes de financement, les réformes à l'étranger... Tous les sujets importants de ce dossier ont été, à un moment ou un autre, abordés et étudiés.

À la fin de l'année 2001, le COR a produit son premier rapport, qui a permis d'établir un diagnostic partagé par tous (diagnostic qui n'est d'ailleurs pas très éloigné de celui établi dix ans auparavant par le livre blanc de Michel Rocard, alors Premier ministre). Mais ce rapport a très clairement eu une dimension pédagogique sur laquelle le Gouvernement a pu construire sa réforme. Votre Rapporteur tient donc à rendre hommage à la qualité de ce travail qui, au-delà du diagnostic, a mis en évidence les différents leviers d'action dont tout gouvernement voulant réformer le régime est susceptible de disposer.

Pour autant, la réforme n'épuise pas, loin de là, les missions du COR et l'**article 6** du projet prévoit au contraire un renforcement de ces missions et réaffirme son rôle-pivot dans l'information collective sur les retraites. Son existence est d'abord inscrite dans la loi, à l'article L. 114-2 du code de la sécurité sociale, alors qu'elle n'était que d'ordre réglementaire jusque là, ce qui lui confère une légitimité et une permanence indispensables à son travail, qui se caractérise, par définition, par le long terme.

En outre, de nouvelles missions sont définies. Ainsi, le COR devient l'un des principaux organismes chargés de mettre en œuvre un droit à l'information collective sur le système de retraites et sur les effets des réformes conduites ; son activité de mise en perspective des évolutions économiques, sociales et démographiques est par ailleurs recentrée sur les projections et simulations à moyen et long terme. Une réflexion sur l'assiette du financement des régimes de retraite et son évolution complète la réflexion sur les ressources mobilisables afin d'assurer un financement pérenne du régime par répartition. Enfin, il est attribué au COR un rôle consultatif, à caractère facultatif, pour les projets à propos desquels le gouvernement peut souhaiter sa saisine pour avis.

Par ailleurs, ses missions antérieures sont consolidées ou assouplies dans leur mise en œuvre : suivi des indicateurs, capacité pour les pouvoirs publics de prévoir de nouvelles missions complémentaires, larges possibilités d'apporter au débat public des recommandations et des propositions de réforme.

Votre Rapporteur se félicite de ce renforcement du Conseil dont l'utilité politique, au sens noble du terme, c'est-à-dire comme contribuant pleinement à la vie de la Cité, n'est plus à prouver.

2.- Un système de compensation plus transparent

La pérennité de régimes organisés sur une base professionnelle est inévitablement menacée par la déformation au cours du temps de la structure de la population active résultant des évolutions économiques. Si l'on souhaite maintenir durablement une multiplicité des régimes, il est en conséquence nécessaire de prévoir des mécanismes financiers correcteurs, qui tiennent compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographiques d'une part, et des capacités contributives d'autre part. Tel est l'objet des dispositifs de compensation financière institués à partir de 1974, au moment où le projet d'unification des régimes était abandonné au profit d'une démarche d'harmonisation.

Ce système de compensation a vu ses règles modifiées l'an dernier dans des conditions qui ont provoqué la colère et l'incompréhension de certains partenaires sociaux. Si, sur le fond, la réforme était légitime (l'État payait deux fois les cotisations vieillesse des chômeurs, *via* le FSV d'abord, puis *via* le système de compensation), la méthode utilisée a été très

insatisfaisante et le résultat (un transfert du régime général vers les régimes des fonctionnaires) allait très clairement dans le sens inverse de l'histoire.

L'**article 7** du projet vise à éviter ce genre d'incidents en assurant la transparence des règles de compensation. La commission de compensation, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, et composée de représentants des régimes, a aujourd'hui pour mission de donner un avis consultatif sur les montants des transferts de compensation entre les régimes de sécurité sociale.

L'article vise à élargir les compétences de la commission à l'examen des mesures affectant les mécanismes de compensation. Cette extension permettrait d'associer les régimes eux-mêmes à la discussion des propositions de réforme, discussion qui actuellement se déroule entre les ministères de tutelle, et associe dans certains cas les partenaires sociaux au sein du Conseil d'orientation des retraites. Par ailleurs, la publicité de l'avis permet d'améliorer l'information sur ce sujet souvent très technique.

Il est à noter que les mécanismes de compensation démographique entre régimes de retraite seront réexaminés à travers une concertation spécifique avec les partenaires sociaux. En ce qui concerne le dispositif de surcompensation (entre régimes spéciaux), il semble souhaitable de tendre à sa suppression.

B.- UN DROIT INDIVIDUEL A L'INFORMATION ENFIN ETABLI

Concernant un sujet aussi fondamental pour la vie d'un individu que sa retraite, il est indispensable que chacun puisse avoir facilement accès à toutes les informations concernant sa future retraite. Ce droit est, aujourd'hui, très insuffisamment développé, sauf dans certains régimes comme celui des avocats par exemple. Mais il s'agit là d'un cas à part : dans le régime général, comme dans celui de la fonction publique, l'information à destination des assurés est très insuffisante et surtout beaucoup trop tardive.

Il n'est pas très pertinent d'attendre que l'assuré n'ait plus que deux ans à cotiser pour commencer à lui transmettre des informations sur le niveau futur de sa retraite. Cette information doit commencer bien avant et intervenir à des moments forts de la vie active de l'individu, en particulier pour les polypensionnés de plus en plus nombreux (40 % aujourd'hui). A ce titre, le projet est, à l'heure actuelle, encore trop timide sur ce point.

Votre Rapporteur est persuadé que plus les individus seront correctement informés sur le niveau futur de leur retraite, plus cette angoisse, que l'on voit aujourd'hui s'exprimer dans la rue, se dissipera. S'agissant du système français de retraite qui repose sur un contrat de solidarité intergénérationnelle, l'information des assurés constitue une **garantie d'adhésion au système, de transparence et d'équité.**

Il est normal que, dans un système universel de retraite par répartition, chacun veuille être informé non seulement sur le produit des prélèvements opérés sur son salaire, mais aussi sur les droits dont il pourra bénéficier à la retraite. À l'ère de la « société de l'information », les assurés sont, en outre, en droit d'exiger un niveau d'information sur leurs retraites, qui ne soit pas en décalage avec celui dont ils disposent d'ores et déjà dans d'autres domaines de leur vie. Enfin, les lacunes de l'information des assurés sur leurs droits à la retraite sont un terreau favorable au développement d'idées erronées sur le système français de retraite, de nature à fragiliser le contrat intergénérationnel qui le fonde.

1.– La situation actuelle : un droit embryonnaire ⁽¹⁾

a) Les informations données aux assurés

Les caisses et organismes de retraite envoient, de manière systématique, un certain nombre d'informations à leurs ressortissants. Ces informations leur sont adressées, soit très périodiquement, soit seulement à l'approche de leur retraite. Elles prennent la forme :

– **pour le régime général**, d'un relevé de compte qui comprend les salaires soumis à cotisations, les trimestres d'assurance validés et les trimestres assimilés (maladie, invalidité, chômage, service militaire), adressé à la fin de carrière des assurés, lors de la pré-liquidation de la retraite, puis au moment de l'instruction de sa retraite (sauf opération ponctuelle, comme celle organisée en 2000, visant à informer tous les jeunes assurés qui venaient de valider leur premier trimestre de cotisation ou celles vers certaines populations fragilisées) ;

– **pour les caisses des professions libérales et des artisans et commerçants**, généralement d'un relevé annuel de compte accompagnant l'appel de cotisations ;

– **pour la fonction publique de l'État**, d'une étude des droits à pension élaborée dès 58 ans à partir du dossier du fonctionnaire, par le service du personnel auquel il est rattaché ;

– **pour la fonction publique territoriale**, d'un bulletin annuel de situation de compte fourni par la collectivité employeur, ou d'un bulletin de situation de compte récapitulatif adressé par la CNRACL au moment de la titularisation ou à partir de 58 ans ;

– **pour les régimes complémentaires obligatoires**, d'un décompte annuel des points acquis dans le régime ou dans l'institution, ou d'un décompte de carrière à chaque changement de situation professionnelle du salarié, généralement transmis à l'employeur, à charge pour lui de le remettre à l'assuré ;

⁽¹⁾ L'essentiel des informations qui suivent sont tirées de la note quasi exhaustive sur le sujet rédigée par Mme Maud Vialettes en collaboration avec M. Gérard Garnier à la demande du COR

– **pour les régimes surcomplémentaires**, d'une information dont le contenu est variable selon les termes du contrat, et dont la fréquence est en général annuelle.

De ce panorama, il ressort que :

– lorsque le lien entre l'assuré et l'organisme de retraite est, de fait, distant (du fait par exemple d'un prélèvement automatique sur les salaires), la politique d'information est étroitement liée au souci, de gestion, de préliquider les retraites afin qu'il n'y ait pas de retard ou d'erreur dans le paiement des retraites dues et que les services puissent lisser leur charge de travail ;

– lorsque le lien entre l'assuré et l'organisme de retraite est, de fait, plus étroit (cotisations versées directement par l'assuré lui-même ou relations contractuelles entre l'assuré et l'organisme), la politique d'information est plus ciblée sur les besoins de l'assuré.

Les assurés peuvent demander, de leur propre initiative, aux organismes de retraite soit un état de leurs droits acquis, soit une estimation de ce que pourra être, après la cessation de leur activité professionnelle, la pension versée. Les caisses et organismes de retraite ont multiplié, à cet effet, les outils de communication avec leurs assurés. Dans le cadre de cette « politique de proximité » ont été ainsi institués 2.500 « agences retraite » et « points d'accueil retraite » par la CNAV et 100 CICAS (Centres d'information et de coordination de l'action sociale) par l'ARRCO-AGIRC.

La demande d'information des assurés, quel qu'en soit le lieu de formulation, peut prendre deux formes.

– *Première hypothèse : les assurés demandent à connaître les droits qu'ils ont d'ores et déjà acquis.*

Cette information leur est, en principe, délivrée sans difficulté et à titre gratuit, par chacun des organismes de retraite dont ils relèvent, à charge ensuite, pour les assurés, d'interpréter et de concaténer ces différents résultats, dans l'hypothèse où ils relèveraient de plusieurs caisses et/ou de différents organismes de retraite.

– *Deuxième hypothèse : les assurés souhaitent également disposer d'une estimation du montant de leur future retraite.*

Une telle estimation n'a, par essence, qu'une valeur indicative. Elle est étroitement dépendante de la carrière salariale de l'individu, des paramètres de gestion de chaque régime dont il dépend, passés et futurs. Or, au moment où la demande d'estimation de retraite est formulée, la connaissance de la carrière passée et des droits à pension ainsi validés n'est pas nécessairement connue avec précision et exhaustivité. En outre, l'exercice de prospective sur les droits à pension que l'assuré serait susceptible d'acquérir est d'autant plus aléatoire que la durée restant à courir jusqu'à la retraite est importante et que l'évaluation de ses salaires

futurs est déraisonnable. Il n'en reste pas moins que ce type d'information, particulièrement « parlante », est assez recherché par les assurés.

Les assurés désireux de disposer d'une estimation de la pension consolidée qu'ils pourront percevoir à leur retraite, du fait des droits qu'ils ont acquis dans des régimes de base et dans des régimes complémentaires ne peuvent aujourd'hui l'obtenir auprès d'aucune caisse ou d'aucun organisme de retraite.

En revanche, ils peuvent obtenir une estimation de la retraite qu'ils pourront percevoir au titre d'une caisse ou d'un organisme de retraite auxquels ils sont rattachés, dans les conditions suivantes :

– à partir de 55 ans, auprès de la CNAV, sans condition d'âge auprès des caisses des professions libérales, et dès la cinquième année d'adhésion au régime et systématiquement à 58 ans auprès de la CANCAVA;

– pas avant 58 ans pour les fonctionnaires de l'État ;

– à tout âge, pour les fonctionnaires territoriaux se rendant sur le site internet de l'IRCANTEC, et à partir d'éléments qu'ils indiquent eux-mêmes ;

– à partir de 40 ans, auprès de l'AGIRC et sans condition d'âge dans les institutions de l'ARRCO ;

Ce tableau synthétique des informations que les assurés peuvent solliciter auprès des caisses et organismes de retraite met en exergue que :

– les assurés « proactifs » dans la préparation de leur retraite peuvent obtenir un grand nombre d'informations sur les droits qu'ils ont acquis au titre de chacun des organismes dont ils dépendent ;

– inversement, les assurés moins au fait de ces possibilités d'information, et notamment les publics défavorisés, en sont réduits à dépendre de la seule information qui leur est délivrée d'office, laquelle est parfois succincte et tardive ;

– les informations délivrées ne sont pas toujours très lisibles ;

– dans tous les cas, les informations délivrées sont parcellaires, c'est-à-dire qu'elles ne concernent que le secteur privé, et seulement les droits acquis ou susceptibles d'être acquis à l'avenir, auprès d'une seule caisse ou d'un seul organisme de retraite.

b) Le cadre juridique de cette information

L'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale dispose que « *les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales. Sans préjudice des dispositions de*

l'alinéa précédent, les caisses et services gestionnaires des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse sont tenus d'adresser à leurs ressortissants, au plus tard avant un âge fixé par décret en Conseil d'État [cf. art R. 161-10 : 59 ans], un relevé de leur compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de leurs droits à pension de retraite. »

L'article L.161-17 du code de la sécurité sociale, tant dans sa lettre que dans son esprit, impose donc aux organismes de retraite de base, d'adresser, au moins tous les 5 ans, un relevé de compte à leurs assurés.

L'interprétation que fait aujourd'hui la Cour de cassation du premier alinéa de cette disposition est toutefois beaucoup plus libérale. Pour la Cour, cette disposition ne met à la charge des caisses d'assurance vieillesse qu'une information de leurs ressortissants, à titre de renseignement, sans prévoir une individualisation de cette information qui peut ainsi avoir lieu par voie de presse interne.

En plus de ces prescriptions légales et réglementaires, l'obligation d'information des caisses résulte de dispositions conventionnelles. Ainsi, s'agissant par exemple de la CNAV, la convention d'objectifs et de gestion 1998-2000 prévoyait de « *s'engager auprès des assurés et entreprises sur un service de qualité* », tandis que celle signée pour la période 2001-2003 consacre la totalité de son chapitre 1 aux moyens de « *consolider l'offre de service de la branche avant l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nées après-guerre* ».

Si les caisses sont légalement investies d'une mission tendant à informer, au moins tous les cinq ans, leurs ressortissants des droits qu'ils ont d'ores et déjà acquis, elles rencontrent de grandes difficultés à la satisfaire complètement.

Pour la fonction publique de l'État, l'obligation d'information individuelle est minimale. Elle résulte du décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 « *tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'État* ».

Le I de l'article 2 de ce décret prévoit que « *les administrations sont tenues de communiquer à chaque fonctionnaire, magistrat ou militaire relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, deux ans au moins avant l'âge prévu pour l'entrée en jouissance de la pension tel qu'il résulte de l'article L. 24 de ce code, un document comportant l'état civil et la situation de famille de l'intéressé ainsi qu'un état détaillé de ses services civils ou militaires précisant notamment :*

« *– le déroulement de sa carrière avec indication des périodes valables ou de nature à être prises en compte pour la retraite ;*

– les périodes d'activité pouvant ouvrir droit à une pension de l'un des régimes de retraites visés à l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

– pour les fonctionnaires ou magistrats anciens militaires, les conditions de leur radiation des cadres de l'armée.

Ce document sera joint aux pièces constitutives du dossier de pension ».

La jurisprudence interprète strictement ce texte. Le Conseil d'État estime ainsi que « l'administration n'est pas tenue de donner aux retraités une information particulière sur les droits spécifiques qu'ils pourraient éventuellement revendiquer en application des textes législatifs et réglementaires relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite » autre que celle reposant sur la publication régulière des textes applicables au Journal Officiel (CE 13 octobre 1997, M. Michotte).

Au total, il n'y a d'obligation légale à informer les fonctionnaires sur leurs droits à la retraite qu'au moment de la préliquidation de leur pension. Certains services gestionnaires de personnels vont toutefois au-delà de cette obligation minimale.

2.– Des progrès importants mais insuffisants sont prévus par le projet de loi

L'article 8 est intégralement consacré au droit à l'information : il réécrit l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale qui reconnaît désormais aux assurés le droit de connaître de manière globale leurs droits au regard de l'ensemble des régimes de retraite obligatoires – de base et complémentaires – ce qui leur permettra éventuellement d'en obtenir la rectification à un moment où celle-ci ne soulève pas encore de difficultés insolubles et de préparer leur retraite en toute connaissance de cause.

Même s'il reconnaît les bonnes intentions de cette nouvelle rédaction, votre Rapporteur regrette que la celle du *premier alinéa* de l'article L. 161-17 ne prévoit plus l'automaticité de la transmission aux assurés de leur situation en termes de droits à pension. Votre Rapporteur souhaite que cette automaticité soit rétablie, et que son caractère quinquennal, dans un premier temps, soit réaffirmé. Cette transmission pourrait également être de droit, sans attendre que l'assuré en fasse la demande, en cas de changement de régime ou d'évènement important de la vie professionnelle (un licenciement par exemple) ou personnelle (veuvage, divorce...).

Votre Rapporteur vous proposera donc un amendement allant dans ce sens. Un autre amendement prévoyant une montée en charge progressive de ce dispositif, notamment pour les services de l'État qui ne paraissent pas tous en mesure d'intervenir dès le 1^{er} janvier 2004, vous sera également proposé.

Concernant la sphère publique, il pourrait être proposé à tout fonctionnaire entrant dans la fonction publique de procéder, avec le service retraite dont il dépend pour le calcul de ses droits, au bilan de ses droits acquis au titre d'autres régimes. Une telle mesure, qui ne paraît pas impraticable et qui semble, d'ailleurs, être déjà mise en œuvre dans certaines administrations, est de nature à améliorer l'information des fonctionnaires sur les modalités et les enjeux des rachats et à leur permettre d'accéder à une aide et à un conseil pour appréhender les différentes solutions qui s'offrent à eux. Elle pourrait résulter d'une disposition insérée dans le décret n° 80-792 du 2 octobre 1980.

Dans son *deuxième alinéa*, le nouvel article L. 161-17 prévoit en outre l'élargissement aux régimes complémentaires du pré-calcul de la pension, actuellement circonscrit aux régimes de base. L'âge auquel interviendra ce pré-calcul, aujourd'hui fixé par décret à 59 ans pour les régimes de base, devrait être abaissé à 58 ans puis, par étapes, à 55 ans.

Votre Rapporteur estime l'âge auquel intervient ce pré-calcul bien trop tardif, même si l'on descend jusqu'à 55 ans. Un pré-calcul doit pouvoir être effectué à la demande de l'assuré à des moments clés de sa vie active : à 30, 40 et 50 ans par exemple. Votre Rapporteur vous proposera donc de modifier la rédaction du deuxième alinéa du nouvel article L. 161-17 afin que le décret prévu puisse élargir autant que possible cette possibilité de pré-calcul.

Pour que les informations dispersées entre les différents régimes puissent être rassemblées, un GIP regroupant l'ensemble des régimes permettra d'assurer, avec toute la souplesse nécessaire, la mise en œuvre du droit à l'information. Des garanties sont également prévues pour assurer la transmission des informations en toute sécurité et confidentialité.

II.- L'ASSOUPLISSEMENT DE LA DUREE DE COTISATION ET D'ACTIVITE

L'adaptation de la réglementation pour permettre une meilleure intégration des salariés âgés au monde du travail n'est pas la moindre des évolutions dictées par le nouveau contexte démographique et mises en œuvre par le présent projet de loi. Qu'il s'agisse du cumul entre emploi et retraite, de l'aménagement des règles relatives à la décote pour durée incomplète de cotisation, de la création d'une surcote incitant à la prolongation d'activité, ou de l'aménagement des mécanismes de préretraite et de retraite anticipée, ces points sont tous issus du même constat, et participent du même esprit de souplesse.

Il est temps de sortir, sur le thème de l'activité des « seniors », d'une législation uniquement conçue pour lutter contre le chômage de masse. Il est temps de prendre conscience qu'à partir de 2005, des cohortes nombreuses vont chaque année partir à la retraite, emportant avec elles un savoir-faire précieux. La simple observation de la pyramide des âges de nombreuses entreprises indique que beaucoup d'entre elles vont perdre en peu de temps une bonne part de leurs effectifs les plus expérimentés.

Déjà, en 1991, on pouvait lire dans le *Livre blanc sur les retraites* ⁽¹⁾ : « *Il est clairement reconnu en effet aujourd'hui que le recours massif aux préretraites, s'il a permis de limiter le coût social de la restructuration sévère qu'ont connu bien des secteurs industriels, a contribué à renforcer la tendance déjà trop marquée des entreprises françaises à se séparer en priorité de leurs salariés les plus âgés. Ces pratiques doivent à l'avenir faire place à des formes de gestion de la main d'œuvre plus soucieuses de conserver dans l'entreprise le patrimoine de compétence et d'expérience dont disposent les salariés en fin de carrière.* »

Pourtant, les politiques de l'emploi en France, jusqu'à tout récemment encore, décourageaient fortement le maintien en activité de salariés âgés : parmi eux, d'après l'INSEE, seuls 45 % des hommes et 42 % des femmes sont encore en activité au moment où ils liquident leur retraite ⁽²⁾. Les États membres de l'Union européenne se sont fixé l'objectif d'atteindre en 2010 un taux d'emploi des seniors de 50 %. Le présent projet de loi dote notre pays des moyens d'y parvenir.

A.- LE CALCUL DU TAUX DE LA PENSION EST AMENAGE POUR ENCOURAGER LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SENIORS

À considérer la marge de progression dont dispose la France à l'aune de la situation prévalant chez ses voisins européens, illustrée par le graphique suivant, la réforme se devait d'apporter une réponse à la

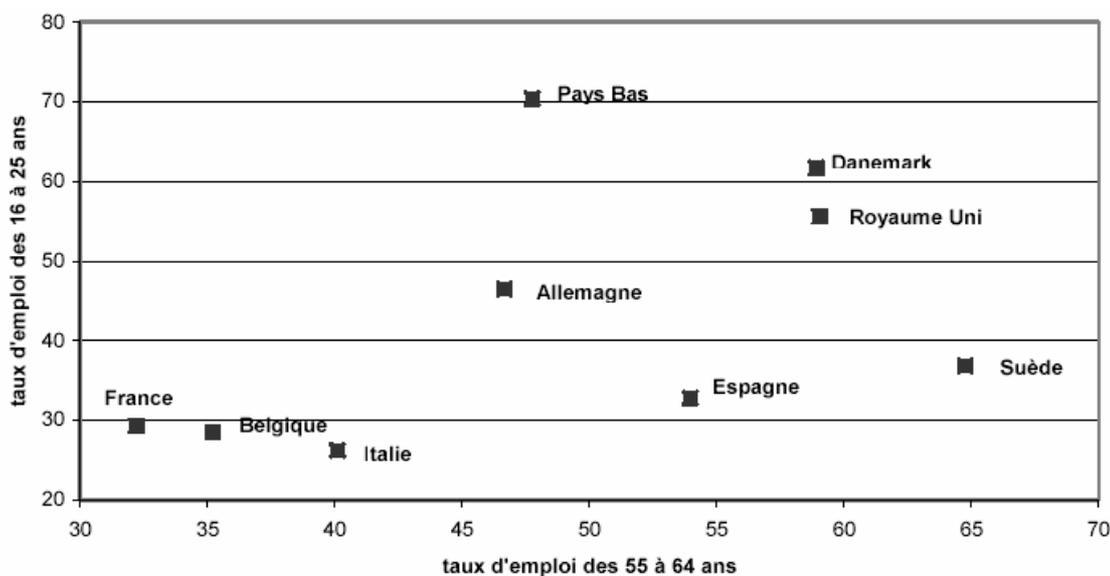
(1) Livre blanc sur les retraites, préface de Michel Rocard, Premier ministre. La Documentation française, mai 1991.

(2) Selon l'enquête complémentaire à l'Enquête emploi 1996, citée in Économie et statistique n° 335, mai 2000.

problématique « âge et travail » retenue par le COR comme l'un de ses axes de travail majeurs.

L'aménagement des mécanismes de décote/surcote dans la fonction publique comme dans le régime général vous a déjà été présenté au chapitre II et il est donc inutile d'y revenir.

TAUX D'EMPLOI DES JEUNES ET DES SENIORS DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2000

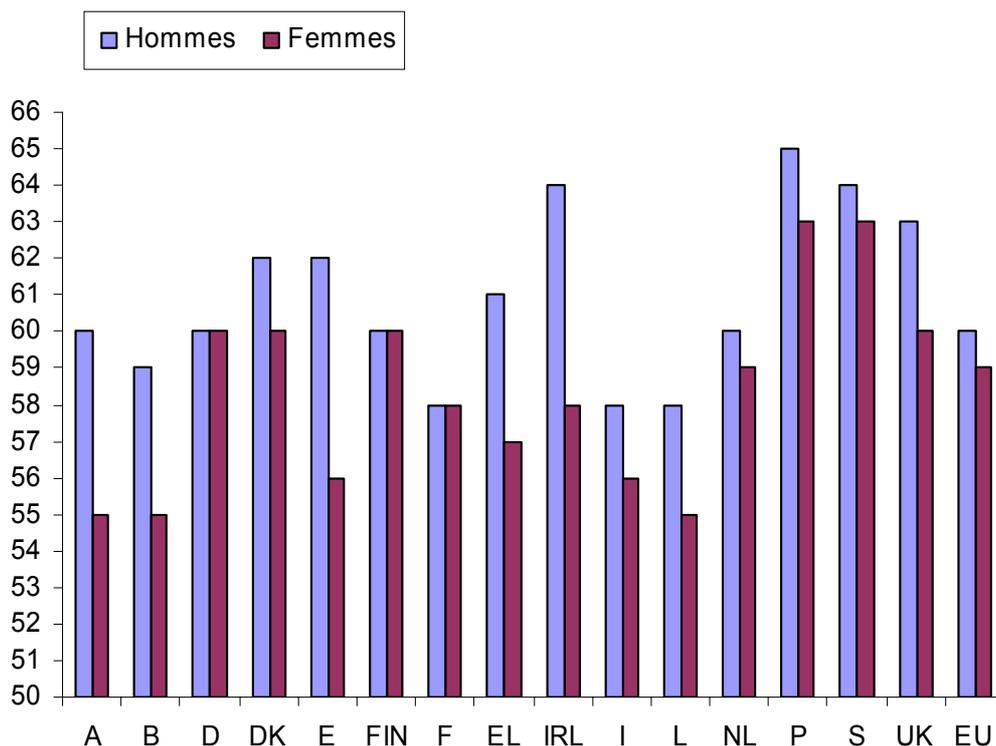


Source : Jean-Marc Boulanger, Cumul emploi retraite, Rapport adressé au COR le 6 mars 2003.

Quant à la situation de la France en termes d'âge moyen de départ en retraite, le graphique suivant en fournit un aperçu riche d'enseignements :

ÂGE MOYEN DE LA RETRAITE PAR SEXE DANS L'UNION EUROPEENE

(Âge auquel la participation des travailleurs plus âgés devient inférieure à 50 % du taux d'activité des travailleurs âgés de 30 à 45 ans dans leurs États membres respectifs)



Source : données brutes provenant de l'enquête sur les forces de travail, Eurostat.

B.- L'AGE DE MISE A LA RETRAITE D'OFFICE PAR L'EMPLOYEUR EST PORTE A 65 ANS

Un salarié qui a dépassé l'âge de 60 ans et qui remplit les conditions pour bénéficier du taux plein peut aujourd'hui être mis à la retraite par son employeur sur ce simple motif. Cette disposition est contradictoire avec l'objectif de développement de l'activité des seniors. Elle est par ailleurs pénalisante, dans certains cas, pour des salariés qui, bien que pouvant prétendre au taux plein ne peuvent bénéficier d'une pension complète. En effet, destinées à permettre aux salariés d'atteindre plus facilement le taux plein, les périodes reconnues équivalentes ne sont pas prises en compte pour le calcul de la proratisation de la pension, qui tient uniquement compte de la durée d'assurance acquise par le salarié dans le régime général. Les modalités de calcul de la pension de vieillesse peuvent ainsi conduire à servir une pension à taux plein mais incomplète. En conséquence, une personne de plus de 60 ans bénéficiant du taux plein peut faire l'objet d'une procédure de mise à la retraite et percevoir une pension de retraite proratisée.

La mise à la retraite d'office serait encore plus pénalisante demain, puisqu'elle conduirait à priver les intéressés du bénéfice de la surcote créée par l'article 17. C'est pourquoi l'article 10 repousse à l'âge de 65 ans la possibilité de mise à la retraite du salarié par l'employeur. Cette mesure devrait **favoriser le maintien en activité des salariés âgés.**

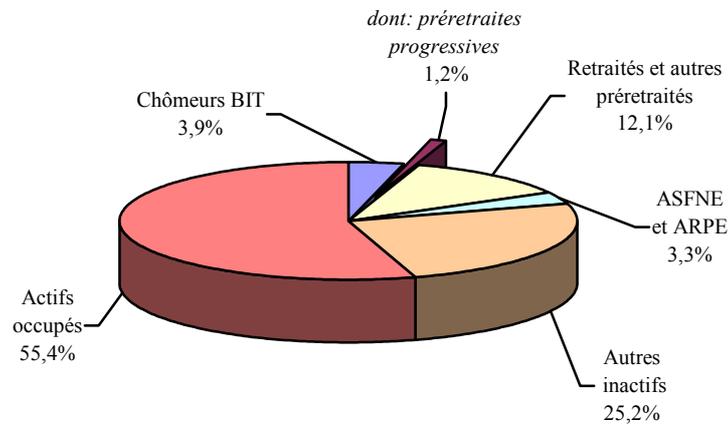
La mesure induit une économie pour les régimes d'assurance vieillesse, liée au recul de la date de liquidation de la pension. Cette économie immédiate serait compensée à moyen terme, pour tout ou partie, par l'amélioration des droits à pension de vieillesse pour les régimes de base. La mesure induirait parallèlement une évolution similaire pour les régimes complémentaires.

C.- LES PRERETRAITES SONT RECENTREES SUR DES PUBLICS SPECIFIQUES ET LA RETRAITE PROGRESSIVE APPELEE A PRENDRE UN NOUVEL ESSOR

L'objectif de relèvement du taux d'activité en France, en particulier pour les salariés âgés de 55 ans et plus, devait nécessairement passer par un aménagement des conditions de retrait progressif du marché du travail, encore trop marquées par les tentatives de lutte contre le chômage de masse, et par une conception malthusienne de l'emploi.

Le graphique suivant est à cet égard assez éloquent :

SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL DES PERSONNES ÂGÉES DE 55 À 59 ANS EN MARS 2001



Source : Insee, Unedic, estimations DARES

Parmi les dispositions du présent projet de loi destinées à encourager le maintien dans l'activité des seniors, trois mesures volontaristes concernent la cessation progressive d'activité dans le secteur privé : la dissuasion, pour les employeurs, du recours aux préretraites « maison » (**article 11**), l'abrogation du dispositif de la préretraite progressive (**article 12**), au profit de l'amélioration de la retraite progressive (**article 21**).

1.- Dans le secteur privé, une réforme volontariste

a) Limiter le recours aux préretraites d'entreprise

Les allocations de préretraites d'entreprise, encore appelées préretraites « maison », suivent actuellement, dans la mesure où le contrat de travail est rompu, un régime social très avantageux. Les anciens salariés ne sont soumis qu'à la CSG et à la CRDS pour un taux global de 6,7% et à une cotisation d'assurance maladie de 1,7%. En outre, ils peuvent bénéficier d'une exonération totale ou partielle des prélèvements tenant au niveau du revenu fiscal du bénéficiaire et au montant de l'allocation. Quant aux employeurs, ils ne sont redevables d'aucune cotisation ou contribution sur les allocations qu'ils financent.

Il est donc proposé, afin de contribuer au maintien en activité des salariés âgés, de rendre moins incitatif le régime social des allocations de préretraite « maison » en les soumettant à une contribution spécifique, à la charge de l'employeur, dont le taux serait égal à la somme des taux globaux de la cotisation d'assurance vieillesse du régime général et de la cotisation plafonnée du régime complémentaire ARCCO, soit 23,85 % (16,35 % + 7,5 %), et qui serait affectée au Fonds de réserve pour les retraites. Le gain

pour le Fonds peut être, selon l'étude d'impact, approximativement estimé à **65 millions d'euros** en année pleine.

Afin de préserver la sécurité juridique des entreprises, la nouvelle contribution ne serait prélevée que sur les allocations versées en vertu soit d'un accord ou d'une convention conclu après à la date de l'entrée en vigueur de la loi, soit d'une décision unilatérale de l'employeur postérieure à cette même date.

Votre Rapporteur précise que le régime des allocations spécifiques du fonds national pour l'emploi – souvent signées dans le cadre d'un plan social – et du dispositif de CATS (volet aidé) ne serait quant à lui pas modifié dans l'ensemble, en raison des besoins spécifiques ainsi couverts.

L'allocation spéciale du fonds national pour l'emploi (ASFNE)

Une entreprise peut conclure avec l'État une convention d'ASFNE, permettant à ses salariés âgés de bénéficier d'un retrait anticipé du marché du travail tout en percevant, jusqu'à la liquidation de leur pension de retraite, une allocation spécifique. Cette disposition évite à ceux-ci d'être licenciés pour motif économique.

Les conventions d'ASFNE sont souvent signées dans le cadre d'un plan social.

Conditions de bénéfice

Pour en bénéficier, le salarié doit adhérer volontairement à la convention s'il remplit les conditions d'âge (au moins 57 ans, par dérogation 56 ans), d'ancienneté dans l'entreprise (au moins un an), de durée de cotisations (au moins 10 ans d'appartenance à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale), et ne plus exercer la moindre activité professionnelle.

Garanties accordées au préretraité

Le préretraité en ASFNE perçoit une allocation qui s'élève à 65 % du salaire journalier de référence pour la part de celui-ci comprise dans la limite du plafond de la sécurité sociale et à 50 % pour la part du salaire comprise entre une et deux fois ce plafond. Il perçoit cette allocation jusqu'à 60 ans, ou au-delà jusqu'à l'obtention du nombre de trimestres de cotisation requis afin de bénéficier de la retraite à taux plein, mais au plus tard jusqu'à 65 ans.

Contribution financière

La participation financière de l'employeur au dispositif ASFNE est un élément-clé de la négociation avec la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle est fixée en fonction de la qualité du plan social, de la taille de l'entreprise et de sa capacité contributive.

Source : DARES, 2003.

La cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Conditions portant sur les entreprises

Le dispositif de la CATS peut être utilisé depuis 2000 ⁽¹⁾, dans le cadre d'un accord professionnel national déterminant ses modalités d'application. La signature d'une convention CATS avec l'État, soumise à la conclusion de certains accords d'entreprise, ouvre droit à une exonération de cotisations sociales sur les allocations versées aux bénéficiaires et peut donner lieu à une prise en charge partielle de l'allocation par l'État, financée sur le FNE, pour certains salariés.

Conditions nécessaires pour que l'État prenne en charge partiellement l'allocation

La période d'adhésion à la CATS, fixée par l'accord professionnel, ne doit pas dépasser cinq ans. Les salariés concernés doivent :

- soit avoir travaillé durant 15 ans en équipes successives ou à la chaîne.
- soit avoir travaillé habituellement 200 nuits et plus par an pendant 15 ans.
- soit avoir la qualité de travailleur handicapé à la date de l'accord de branche et compter au moins 10 ans d'affiliation à un régime salarié de sécurité sociale.

Les personnes concernées doivent avoir été salariées de l'entreprise de façon continue pendant au moins un an, ne pas réunir les conditions de validation d'une retraite à taux plein, n'exercer aucune activité professionnelle (sauf si l'accord professionnel prévoit une possibilité de reprise d'activité, qui, si elle est mise en pratique, entraîne une interruption du versement de l'allocation au salarié).

Par ailleurs l'allocation est incompatible avec la liquidation d'un avantage vieillesse à caractère viager, avec une indemnisation par le régime d'assurance-chômage, ainsi qu'avec une allocation spéciale du fonds national pour l'emploi ou de remplacement pour l'emploi.

Les salariés doivent avoir 55 ans au moins à la date où ils adhèrent au dispositif. La prise en charge partielle par l'État de l'allocation n'intervient qu'à partir du 57^e anniversaire du salarié et se poursuit jusqu'à l'âge où le salarié réunit les conditions de validation d'une retraite à taux plein, dans la limite de 65 ans maximum.

(1) décret n° 2000-105 du 9 février 2000.

Source : DARES, 2003.

Ce dispositif présente à la fois l'avantage de reposer sur la négociation collective, de ne pas peser trop lourdement sur les comptes de l'État, et de permettre une application ciblée sur certaines catégories de salariés âgés : les travailleurs handicapés et les salariés ayant exercé une activité pénible. Un ciblage sur ces personnes des aides publiques, sous forme d'exonérations de cotisations sociales, tel est l'objet des **IV et V** de l'**article 12**.

b) Supprimer la préretraite progressive

L'**article 12** prévoit également l'abrogation des dispositions du code du travail relatives au dispositif de préretraite progressive, succinctement décrit dans l'encadré suivant :

La préretraite progressive (PRP)

Le dispositif de préretraite progressive, mis en place par une ordonnance du 16 janvier 1982, peut être utilisé par des entreprises soit engagées dans un processus de réduction d'effectifs (PRP « défensive »), soit ayant une capacité d'embauche (PRP « offensive »). Dans le premier cas, l'entreprise, pour éviter des licenciements économiques, propose à ses salariés âgés remplissant certaines conditions, de passer à temps partiel. Dans le deuxième cas, la réduction du volume global d'heures travaillées due au passage à temps partiel des salariés âgés, est compensée totalement ou partiellement par des embauches. Depuis 1997, la proportion minimale de publics prioritaires dans les embauches (demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail) est fixée à 50%, et en outre deux tiers de ces embauches doivent concerner des jeunes. De plus, la participation financière des entreprises est désormais obligatoire sauf exception.

Conditions de bénéfice

Pour bénéficier de la préretraite progressive, le salarié doit être volontaire et remplir les conditions suivantes : être âgé de 55 ans ou plus, occuper un emploi à temps plein, avoir au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise et justifier de 10 années d'appartenance à un régime de sécurité sociale. Le bénéficiaire doit être physiquement apte à exercer un emploi.

Le préretraité reçoit jusqu'à l'âge de 60 ans un revenu de remplacement, dont le montant s'élève à 65 % du salaire brut antérieur.

Garanties accordées au préretraité à temps partiel

En général, le préretraité voit son temps de travail réduit de 50 % par rapport à son temps de travail antérieur à temps complet. Il perçoit, en plus de son salaire de temps partiel, une allocation dont le montant s'élève à 30 % du salaire antérieur de référence pour la part de ce salaire en dessous du plafond de la sécurité sociale, augmenté de 25 % pour la part de ce salaire comprise entre une et deux fois ce plafond. Il perçoit cette allocation jusqu'à 60 ans, ou au-delà jusqu'à l'obtention du nombre de trimestres de cotisation requis pour bénéficier de la retraite à taux plein, mais au plus tard jusqu'à 65 ans.

Alors qu'à l'origine, le financement de la mesure reposait sur l'Unedic pour 20 points et sur l'État pour 10 points, la charge de financement a été quasi intégralement transférée à l'État à compter de 1984.

Source : DARES et étude d'impact.

Le souci d'une meilleure identification des dispositifs de préretraite, recentrés sur les publics pour lesquels de telles mesures sont pleinement justifiées, nécessitait une simplification du paysage actuel, par ailleurs incompatible avec un redressement significatif du taux d'emploi des salariés âgés.

Le tableau suivant donne la mesure des redéploiements qui s'opéreront :

		DISPOSITIFS DE PRÉRETRAITE				
		1997	1998	1999	2000	2001
Allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE)	Nb d'entrées annuelles	21.669	18.672	11.993	7.920	6.740
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	107.789	90.654	73.411	59.939	48.045
Préretraite progressive	Nb d'entrées annuelles	20.870	16.717	13.372	11.117	12.357
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	55.032	52.112	44.675	42.045	42.764
Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) ⁽¹⁾	Nb d'entrées annuelles	35.353	43.438	45.170	37.461	21.354
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	65.795	76.917	84.519	86.580	73.121
Congé de fin d'activité (CFA)	Nb d'entrées annuelles	19.168	10.782	15.564	11.888	12.965
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	10.061	12.117	15.142	18.407	21.579
Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	Nb d'entrées annuelles				5.218	5.313
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre				5.218	9.871
Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)	Nb d'entrées annuelles				3.894	5.803
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre				3.785	9.152
Total	Nb d'entrées annuelles	97.060	89.609	86.099	77.498	64.532
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	238.677	231.800	217.747	215.974	204.532

(1) Supprimée en 2003

Sources : Unedic, ministère de la Fonction publique, CNAM, exploitation DARES.

Les aménagements proposés dans le présent projet de loi vont ainsi permettre à la retraite progressive, assouplie dans sa mise en œuvre, de prendre toute sa place dans la perspective de l'amélioration du taux d'activité des seniors. Sur ce point également, le Gouvernement a su tirer profit des travaux menés au sein du COR.

c) Encourager le développement de la retraite progressive

Contrairement aux dispositifs de préretraite, la retraite progressive n'est possible qu'à compter de l'âge légal du départ en retraite, et constitue donc **un levier majeur pour l'amélioration de l'emploi des seniors**. Institué en 1988, ce dispositif ouvert dans le régime de base et dans les régimes alignés consiste en un versement partiel de la pension à laquelle l'assuré a droit au moment de sa demande, proportionnellement au temps de travail effectué, selon les modalités suivantes :

– durée du travail à temps partiel comprise entre 60 et 80 % : fraction de pension à servir égale à 30% ;

– durée du travail à temps partiel comprise entre 60 et 40 % : fraction de pension à servir égale à 50% ;

– durée du travail à temps partiel comprise entre 40 % et 20 % : fraction de pension à servir égale à 70%.

Le dispositif est à l'heure actuelle peu développé, car il se heurte à deux limites : d'une part, la nécessité d'atteindre 60 ans et de réunir les conditions d'une liquidation à taux plein, et d'autre part, l'impossibilité de faire « reliquider » sa pension malgré la poursuite de l'effort contributif après l'entrée dans le dispositif.

Aux termes de l'**article 21**, plusieurs assouplissements seraient apportés, en particulier à l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale, certaines évolutions relevant du pouvoir réglementaire :

– l'accès au dispositif serait désormais ouvert sans condition restrictive de durée d'assurance, le décret d'application fixant une durée d'assurance inférieure à 160 trimestres ;

– le choix de la quotité de travail serait assoupli par décret par rapport aux règles existantes. Ce point est également essentiel pour une bonne application de la retraite progressive aux non-salariés ;

– la liquidation serait effectuée « à *titre provisoire* », permettant la prise en compte des périodes d'activité partielle, intervenues à partir de la date d'entrée dans le dispositif, pour le calcul du montant de la pension lors de sa liquidation définitive. La pension serait ainsi majorée du fait des cotisations supplémentaires acquittées. Par exemple, un assuré entré dans le dispositif en ne disposant que de 150 trimestres d'assurance verrait sa pension définitive liquidée à taux plein si son activité durant la période de retraite progressive devait lui permettre de valider 10 trimestres ;

– par ailleurs, la liquidation définitive de la pension tiendrait compte du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis l'entrée en jouissance de la pension, pour permettre le calcul des droits à surcote. Par souci d'équité vis-à-vis des actifs occupés restés en activité à temps partiel, la surcote ne serait appliquée qu'à la fraction de pension correspondant à l'activité exercée au cours de la période de retraite progressive pour les personnes validant des trimestres au-delà de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein.

Le développement attendu du dispositif du fait de l'ajustement des comportements à la réglementation est d'autant plus important que le nombre de bénéficiaires est aujourd'hui peu élevé : 712 retraites progressives en paiement étaient recensées au 31 décembre 2002.

Sur le plan financier, les cotisations perçues sur l'assiette de rémunération du temps partiel vont augmenter les ressources des régimes concernés, même si le coût net de la mesure doit prendre en compte la majoration des pensions qui seront liquidées à titre définitif. Les assurés auront en effet de meilleures chances d'atteindre le taux plein et dans certains cas amélioreront leur salaire annuel moyen de référence.

d) Davantage de mobilité pour les salariés âgés

Depuis 1992 ⁽¹⁾, le 7° de l'article L. 321-13 du code du travail exonérait l'employeur du versement de la « contribution Delalande » ⁽²⁾ pour les ruptures de contrats de travail de salariés qui avaient été embauchés à plus de 50 ans et alors qu'ils étaient inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois. L'**article 13** propose la création, à partir du 28 mai 2003 ⁽³⁾, d'un 7° *bis* qui permet d'étendre ce cas d'exonération aux ruptures du contrat de travail des salariés qui lors de leur embauche étaient âgés de 45 ans et plus. En outre, la condition d'inscription préalable des intéressés comme chômeurs disparaît. Le 7° demeure pour les embauches intervenues entre l'entrée en vigueur de la loi de 1992 précitée et le 28 mai 2003.

Cette proposition vise à ce que la « contribution Delalande » ne constitue pas un frein potentiel aux embauches des salariés de plus de 45 ans, et de façon plus large, à la mobilité professionnelle des salariés en deuxième partie de carrière. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de relèvement des taux d'activité des salariés expérimentés, par une dynamisation du marché du travail des seniors.

Toutefois, est conservé le principe de protection des salariés de plus de 50 ans, dans la mesure où ces derniers ne sont hélas pas épargnés par les licenciements économiques – le taux des licenciements des salariés âgés de plus de cinquante ans reste proche de 30 % –, le taux de reprise d'emploi étant de 3 % pour les chômeurs de 50 ans et plus, contre 7,2 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi ⁽⁴⁾. De surcroît, les chômeurs de plus de 50 ans restent particulièrement touchés par le chômage de longue durée.

Le produit financier de la « contribution Delalande » est attribué au régime d'assurance chômage, qui en reverse la moitié à l'État, au titre du financement des préretraites ASFNE (*cf. supra*). L'élargissement de l'exonération existante peut entraîner une diminution des recettes de cette contribution qu'il n'est pas possible de chiffrer à ce stade. Par ailleurs, il convient de prendre en compte l'impact financier positif d'une telle mesure sur le régime d'assurance chômage. L'objectif de cet élargissement est en effet de diminuer le poids des chômeurs de plus de 45 ans et leur coût pour la collectivité.

⁽¹⁾ Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

⁽²⁾ Créée par la loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 modifiant le code du travail et relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, il s'agit d'une cotisation obligatoire de l'employeur au régime d'assurance chômage pour tout licenciement d'un salarié âgé de plus de 50 ans. Neuf exceptions sont prévues. Un décret module le montant de la cotisation en fonction de l'âge du salarié, jusqu'à un maximum de 12 mois de salaire brut.

⁽³⁾ Date de l'adoption du projet de loi en Conseil des ministres.

⁽⁴⁾ Données calculées sur le nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories fin août 2001.

2.- Dans le secteur public

a) Les dispositifs existants

Le dispositif de **congé de fin d'activité (CFA)**, créé en 1986, était destiné à favoriser les recrutements. Élargi en 1999, il était ouvert, sous réserve des nécessités du service, aux agents fonctionnaires ou non titulaires, âgés de 56 ans, justifiant de 40 années de cotisation tous régimes confondus, et ayant accompli au moins quinze années de services militaires ou civils effectifs. Ce dispositif de préretraite était assorti d'un revenu équivalent à 70 % du traitement brut. L'agent en CFA, qui ne peut revenir sur le choix qu'il a fait, part obligatoirement à la retraite lorsqu'il atteint son 60^e anniversaire.

La mise en extinction progressive de ce dispositif a été décidée en loi de finances pour 2003 en raison de son coût et de son caractère contradictoire avec la volonté du Gouvernement de prolonger l'activité des seniors puisque ce dispositif implique l'arrêt de toute activité.

Le dispositif de **cessation progressive d'activité (CPA)**, créé à titre provisoire en 1982 dans une perspective d'encouragement de l'emploi, a été reconduit chaque année puis pérennisé par la loi du 27 janvier 1993. Il est applicable aux trois fonctions publiques. Il autorise, sous réserve de l'intérêt du service, les agents de plus de 55 ans et justifiant de 25 années de service en qualité de fonctionnaires ou d'agents publics, à travailler à mi-temps, tout en conservant 80 % de leur rémunération (50 % de leur rémunération de temps plein, primes comprises, et indemnité exceptionnelle égale à 30 % du traitement indiciaire de temps plein).

L'agent en cessation progressive d'activité part obligatoirement à la retraite à l'âge de 60 ans. S'agissant de la fonction publique de l'État, les départs en CPA ont touché 9.800 nouveaux agents en 2000 (hors la Poste) dont 69 % relevaient de la catégorie A. Toutefois, hors personnels enseignants, les nouveaux entrants en CPA en 2000 se répartissaient à hauteur respectivement de 35 %, 53 % et 12 % entre les catégories C, B et A.

Le stock des cessations progressives d'activité dans la fonction publique d'État progresse constamment, passant de 21.656 bénéficiaires en 1998 à 24.586 en 2000 et à plus de 28.000 en 2001.

b) Les modifications apportées par le projet

Concernant le **CFA**, on a vu que son extinction progressive avait été décidée à la fin de l'année 2002. Néanmoins, certains agents seront encore dans cette situation au 1^{er} janvier 2004 et, dans quelques cas limités, de nouvelles demandes de départ en CFA pourront être honorées après cette date. L'objectif de l'**article 50** est de préserver les conditions de liquidation

des droits à retraite des agents entrés dans ce dispositif de préretraite avant le 1^{er} janvier 2004.

Quant à la **CPA**, son régime actuel souffre de deux insuffisances qui ne permettent pas aux personnels de procéder à de réels arbitrages en termes de choix de vie : la sortie du dispositif de CPA est obligatoire à l'âge de 60 ans et la seule quotité de travail offerte est le mi-temps, quotité qui ne permet d'obtenir que la liquidation de droits à retraites diminués de moitié pendant les années travaillées dans ce cadre.

L'article 49 du projet réforme donc en profondeur le dispositif.

Désormais, les agents dont la limite d'âge est fixée à 65 ans, âgés de 58 ans et comptant 33 années de cotisation tous régimes de retraite, pourront bénéficier d'une CPA et choisir l'une des deux options suivantes, s'ils ont accompli 25 ans de services militaires ou civils effectifs :

– quotité de temps de travail de 80 %, rémunérée à hauteur de 6/7^{es} de la rémunération globale correspondant au temps complet, pendant deux ans, puis quotité de temps de travail de 60 % au-delà, rémunérée à hauteur de 70 % de la rémunération globale correspondant au temps complet ;

– quotité de travail unique de 50 %, rémunérée à hauteur de 55 % de la rémunération globale correspondant au temps complet.

Les agents ainsi entrés en CPA s'engagent à y demeurer, soit jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la retraite s'ils totalisent alors 160 trimestres de cotisation tous régimes de retraite, soit à une date postérieure à celle d'ouverture des droits dès lors qu'ils justifient de cette durée de cotisation et au plus tard à la limite d'âge.

S'agissant des droits à retraite, les services effectués sous le régime de la CPA sont pris en compte comme des services à temps plein pour l'acquisition du droit à pension et pour le calcul des coefficients prévus à l'article L.14-I du code des pensions et pris en compte au prorata du temps de travail effectif pour la liquidation de la pension. Toutefois, les agents qui le souhaitent peuvent cotiser sur la base d'un traitement correspondant à un service à temps plein pour améliorer le montant de leur pension.

Des dispositions transitoires sont prévues au bénéfice des fonctionnaires entrés en CPA avant le 1^{er} janvier 2004. Ces agents conservent le bénéfice du régime antérieur mais, selon leur année de naissance, peuvent prolonger leur activité jusqu'à leur 61^e, 62^e ou 63^e anniversaire.

D.- LE CUMUL EMPLOI / RETRAITE N'EST PLUS DISSUADE

Le présent projet de loi assouplit les modalités du cumul entre revenu d'activité et pension de retraite, afin de développer les possibilités de travail après 60 ans, là où la réglementation actuelle est extrêmement variable d'un régime à l'autre. Celle-ci comporte deux volets principaux : le premier concerne les salariés du secteur privé et les non salariés, le second les fonctionnaires et assurés des régimes spéciaux.

1.- L'assouplissement des règles applicables dans le régime général et les régimes alignés

a) Le régime actuel pose un principe général d'interdiction du cumul

Le cumul d'une pension servie par les régimes de salariés du secteur privé et de non salariés (hors professions libérales) est réglementé par une **ordonnance de 1982**. Auparavant prévalait un régime de quasi-liberté. Régulièrement reconduit, le dispositif a été pérennisé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

En vertu de ces textes, le retraité, s'il était **salarié**, a l'obligation de rompre tout lien professionnel avec son ex-employeur, mais peut reprendre une activité salariée chez un autre employeur ou une activité non salariée à condition qu'elle ne soit pas exercée pour le compte de l'ancien employeur. S'il était **non salarié**, le retraité, non seulement ne peut reprendre une activité dans le cadre de son ancienne entreprise, mais doit également changer d'activité ⁽¹⁾.

Les **régimes complémentaires** ARRCO et AGIRC ne sont pas soumis à l'ordonnance de 1982 mais ont mis en place leur propre réglementation : le versement est suspendu dès que l'addition du salaire de la nouvelle activité et de la retraite (base plus complémentaire) dépasse le niveau du dernier salaire d'activité.

L'IRCANTEC se borne à exiger la cessation de toute activité entraînant affiliation à son régime.

Les retraites servies par les régimes de base des professions libérales sont exclues du champ d'application de la législation sur le cumul. Cependant, les règles propres à de nombreuses activités professionnelles (agents généraux d'assurance, médecins, avocats, notaires, pharmaciens, etc.) font également de la cessation d'activité une condition du versement de la pension. Certaines professions échappent à cette règle, en partie ou en totalité : chirurgiens-dentistes, architectes, experts-comptables, etc.

⁽¹⁾ Il existe quelques dérogations. Par exemple, les agriculteurs peuvent continuer d'exploiter leurs terres à concurrence du cinquième de la surface minimale d'exploitation.

D'après les dernières données publiées par le COR ⁽¹⁾, en 1995-96, le nombre de personnes ayant cumulé, au cours d'une année, un emploi et une retraite, était de l'ordre de 300.000, dont environ un tiers avaient moins de 60 ans (agents de la fonction publique ou d'entreprises nationales) et deux tiers 60 ans et plus. Selon la direction de la sécurité sociale ⁽²⁾, à partir de 60 ans, le cumul résulte majoritairement d'une activité occasionnelle (revenu inférieur à 152 euros par mois), même si le taux de cumul est plus élevé parmi les assurés qui bénéficient d'une retraite élevée (4 % des retraités qui ont une pension supérieure à 2.300 euros).

Le tableau suivant indique le nombre de personnes aujourd'hui concernées :

CUMULANTS SALARIÉS ET NON SALARIÉS PAR ÂGE :
LEUR PART PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES RETRAITÉS

Âge au 31 décembre de l'année d'enquête	Ensemble des cumulants		dont cumulants salariés		dont cumulants non salariés	
	Effectifs	% de l'ensemble des retraités	Effectifs	% de l'ensemble des retraités	Effectifs	% de l'ensemble des retraités
Moins de 60 ans	100.000	19	90.000	17	10.000	2
Moins de 50 ans	45.000	54	40.000	48	5.000	6
50 à 59 ans	55.000	13	50.000	11	5.000	2
60 ans et plus	185.000	2	90.000	1	95.000	1
60 à 64 ans	60.000	3	40.000	2	20.000	1
65 à 74 ans	110.000	2	50.000	1	60.000	1
75 ans et plus	15.000	1	0	0	15.000	1
Ensemble	285.000	3	180.000	2	105.000	1

Note : en raison d'erreurs aléatoires élevées, les effectifs des cumulants ont été arrondis à 5.000 près.

Lecture : 100.000 cumulants ont moins de 60 ans, ils représentent 19 % des retraités de moins de 60 ans. Parmi ces 100.000 cumulants, 90.000 cumulent dans un emploi salarié, 10.000 dans un emploi non salarié : ils représentent respectivement 17 % et 2 % des retraités de moins de 60 ans.

Source : Enquête Budget des familles, 1995, citée par J.-M. Boulanger, Cumul emploi retraite, rapport adressé au COR le 6 mars 2003.

b) La réforme proposée offre une solution équilibrée, financièrement neutre

Comme l'indiquait déjà le rapport de M. Dominique Balmay en 1999 ⁽³⁾, il ne serait sans doute pas opportun de proposer la suppression de l'interdiction du cumul ; autoriser le cumul intégral et sans restriction entre le

⁽¹⁾ Documents préparatoires à la réunion plénière du 11 juin 2002.

⁽²⁾ Sous-direction des retraites, juin 2001.

⁽³⁾ D. Balmay, Le cumul emploi-retraite, octobre 1999, non publié.

revenu de l'activité maintenue et le revenu de remplacement censé y suppléer serait injustifié. L'interdiction de principe actuelle est bien comprise. Elle connaît d'ailleurs des dérogations multiples qui en limitent les effets. L'instauration d'une retraite progressive plus souple s'interpréterait au demeurant comme une dérogation au principe d'interdiction de maintien de l'activité exercée au moment de la liquidation. Le rapport suggère par conséquent d'écarter les solutions extrêmes de durcissement ou de suppression du dispositif actuel et de s'acheminer sur la voie médiane d'un recours négocié au niveau des branches professionnelles.

Plus récent, le rapport de M. Jean-Marc Boulanger, remis au COR en mars dernier, évoque « *un dispositif d'ensemble complexe, peu cohérent, inéquitable et, au total, peu efficace* », avant de passer en revue les arguments en présence ; le présent projet de loi s'inspire de ces préconisations, en allant toutefois au-delà, puisque l'**article 9** modifie l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, dans les conditions décrites ci-dessous.

À compter du 1^{er} janvier 2004, un retraité pourra reprendre une activité procurant des revenus qui, ajoutés aux pensions servies par les régimes de base et les régimes complémentaires obligatoires, seront :

- pour les salariés, inférieurs au dernier salaire d'activité reçu ;
- pour les artisans, industriels et commerçants, inférieurs à des seuils fixés par décret.

Si ces limites étaient dépassées, l'assuré devrait en informer la ou les caisses compétentes, et le service de la pension serait suspendu.

Les anciens salariés retraités qui souhaitent reprendre une activité chez leur dernier employeur ne pourront le faire, au plus tôt, qu'un an après la liquidation de leur pension. Votre Rapporteur déposera un amendement tendant à ramener ce délai à six mois. En effet, il ne serait pas judicieux de courir le risque d'une dégradation de « l'employabilité » des salariés âgés.

Par ailleurs, les seuils réglementaires pourront, s'agissant des artisans, industriels et commerçants, être adaptés par décret « *selon les zones géographiques concernées* ». Enfin, les dérogations actuelles au principe de non-cumul en faveur d'activités artistiques, littéraires ou scientifiques (pour le régime général) sont maintenues.

L'impact financier de l'assouplissement du dispositif du cumul emploi retraite **ne devrait pas affecter l'équilibre du système de retraite**. Il s'agit d'une mesure neutre, **voire légèrement favorable aux régimes**. En effet, ces activités seront soumises, dans les conditions de droit commun, aux cotisations sociales, et cela sans contrepartie en termes d'amélioration des pensions des cumulants, puisque aucune reliquidation des pensions n'est prévue.

2.- Règles applicables dans les régimes de la fonction publique

a) Le régime actuel

La question du cumul d'une activité rémunérée et d'une retraite de fonctionnaire se pose en termes particulièrement complexes du fait de la combinaison des règles du code de la sécurité sociale et du code des pensions civiles et militaires et également du fait des règles spécifiques relatives à l'âge d'accès à la retraite de certains fonctionnaires.

– Les règles issues du code des pensions civiles et militaires de retraite

Ces règles résultent des dispositions anciennes d'un décret-loi du 29 octobre 1936 ; elles sont fixées aux articles L.84 à L.86 du code. Ces articles interdisent en principe le cumul d'une pension de fonctionnaire avec toute rémunération d'activité versée par un employeur compris dans un champ général incluant l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, certaines entreprises publiques et tous les organismes dont le budget est alimenté à plus de 50% par des taxes, des cotisations obligatoires ou des subventions publiques. Cette interdiction se traduit, le cas échéant, par une suspension du versement de la pension ou par une réduction de la pension à une somme égale à la différence entre le montant de la pension et celui du revenu d'activité. Elle ne s'applique cependant qu'aux fonctionnaires ayant pris leur retraite avant la limite d'âge qui leur était applicable, et elle cesse lorsqu'ils atteignent l'âge correspondant à cette limite.

L'interdiction de cumul souffre trois exceptions :

- pour les titulaires d'une pension d'invalidité ;
- pour les sous-officiers ayant moins de 25 ans de services ;
- pour les pensionnés percevant une rémunération d'activité n'excédant pas le quart de leur pension ou 11.248 euros par an (indice net majoré 216).

– L'application des dispositions de droit commun.

L'article L.161-22 du code de la sécurité sociale prévoit expressément qu'il s'applique aux bénéficiaires des régimes spéciaux et aux fonctionnaires relevant, par ailleurs, du code des pensions civiles et militaires de retraite. Ces dispositions sont cependant peu adaptées à la fonction publique pour deux raisons :

- le droit commun ne s'applique qu'aux personnes admises à la retraite à partir de l'âge de 60 ans prévu par le régime général alors que beaucoup de fonctionnaires peuvent accéder à la retraite avant cet âge ;

- l'interdiction de reprise d'emploi chez le précédent employeur est particulièrement contraignante lorsqu'il s'agit de l'État.

Le code de la sécurité sociale est donc sans application jusqu'à l'âge de 60 ans pour les fonctionnaires qui ont liquidé leur retraite avant cet âge. Il est en revanche particulièrement rigoureux pour les fonctionnaires de l'État du fait du champ très large de cette interdiction.

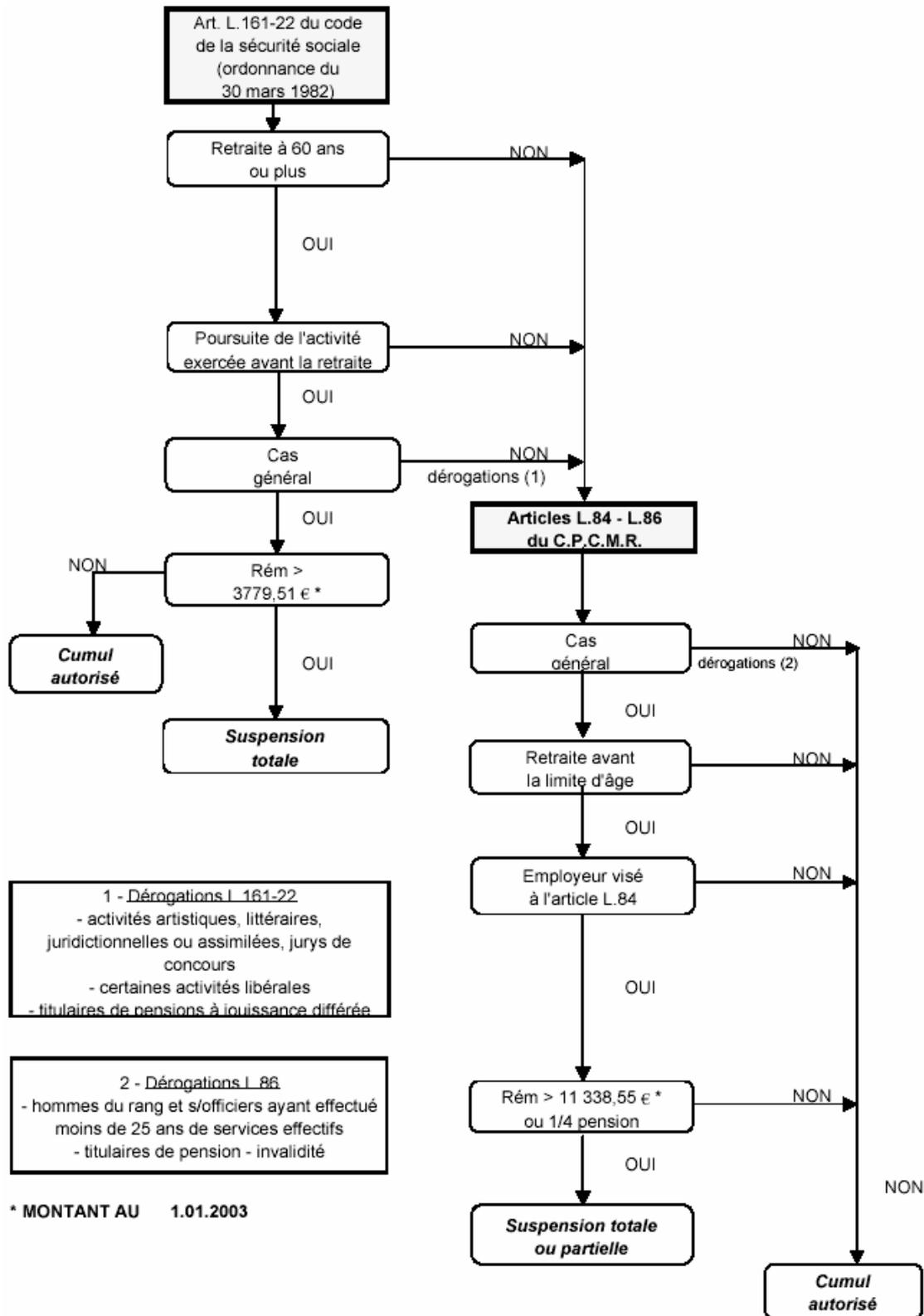
La complexité de la combinaison des deux règles est illustrée dans le schéma ci-dessous. Il est à noter que, dans tous les cas, le cumul est possible pour les activités du secteur privé.

– *L'application pratique de ce dispositif complexe.*

Le respect de ces dispositions complexes est entièrement fondé sur l'obligation faite à tout employeur public comme à tout retraité de déclarer au comptable gestionnaire des pensions les rémunérations versées à un fonctionnaire retraité. Il n'existe pas, en effet, de mécanisme permettant un signalement automatique des situations de cumul.

En cas de signalement, il est fait successivement vérification de l'application de la règle de l'article L.161-22 puis de celle du code des pensions civiles et militaires.

CUMUL ENTRE PENSION ET RÉMUNÉRATION POUR LES FONCTIONNAIRES



Source : J.-M. Boulanger, avril 2003, rapport cité.

b) La réforme proposée à l'article 43

Afin de simplifier ce dispositif difficilement lisible, un régime propre aux fonctionnaires est institué, à l'exclusion des dispositions de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale. Ce régime autonome autorise le cumul de la pension avec une activité exercée dans le secteur privé. En revanche, il soumet à des conditions particulières le cumul de la pension avec une activité exercée pour le compte d'un employeur de l'une des trois fonctions publiques, et ce à compter de la mise en paiement de la pension.

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif sera effectuée au regard de la date de perception du revenu d'activité. Ainsi, les retraités dont la mise en paiement de la pension est antérieure au 1^{er} janvier 2004 seront éligibles à ce nouveau dispositif pour les revenus d'activité qu'ils percevront après cette date. Ce mécanisme permet une mise en œuvre simple de la mesure.

Le régime qui est institué est à la fois beaucoup plus simple et plus ouvert. Il permet, en cas de reprise d'activité auprès d'un employeur de l'une des trois fonctions publiques, de cumuler la pension avec un revenu d'activité au plus égal au tiers du montant de la pension. Les conditions de déduction de l'excédent seront précisées par décret en Conseil d'État. Un abattement sera opéré sur le revenu d'activité, avant déduction, équivalent à 50 % du minimum garanti (497 euros brut mensuel). Cette mesure est favorable aux titulaires de petites pensions en ce qu'elle introduit une possibilité de cumul proportionnellement plus élevée par rapport à leur pension.

Les dispositions suivantes reprennent les dispositions préexistantes qui autorisent le cumul intégral dans un nombre limité de cas.

– les activités artistiques, littéraires ou scientifiques exercées accessoirement avant la liquidation de la pension de retraite peuvent être poursuivies ;

– la participation aux activités juridictionnelles ou assimilées, aux consultations données occasionnellement, à des jurys de concours ou à des instances consultatives ou délibératives.

La situation particulière des militaires qui peuvent cumuler pension et traitement d'activité est également prévue.

Les dispositions de l'article L. 86-1 précisent la notion d'« employeur » et l'obligation de déclaration. Les collectivités territoriales de la République au sens de l'article 72 de la Constitution comprennent les collectivités locales, les territoires d'outre-mer et les collectivités *sui generis* telles que Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Actuellement, les contrôles sont exercés à deux niveaux :

– la collectivité ou l'organisme mentionné à l'article L. 84 qui rémunère à un titre quelconque un retraité de l'État ou d'une collectivité

territoriale doit en faire la déclaration au ministère des finances (article R. 91, 1^{er} alinéa) ;

– le retraité doit souscrire une déclaration annuelle de non cumul (article R. 91, 2^{ème} alinéa) entre les mains du comptable public qui paie la pension. Les fausses déclarations sont passibles d'une perte des droits à pension. Le contrevenant devra en outre rembourser les sommes perçues indûment (article L. 85).

Enfin, en cas de reprise d'activité dans le secteur privé, l'ancien employeur peut, après avis de la commission de déontologie, interdire la reprise d'activité dans un secteur incompatible avec la qualité de fonctionnaire.

En définitive, le présent projet de loi procède, dans la ligne des préconisations formulées par le COR, à une louable mise en cohérence de deux politiques jusqu'alors trop divergentes, celle de l'emploi et celle de la retraite.

E.– LES POSSIBILITES DE RACHAT D'ANNUITES SONT ELARGIES

Le rachat d'annuités de cotisation a été initialement conçu dans le souci de préserver les droits à retraite de personnes qui auraient dû légitimement relever d'un régime d'assurance vieillesse mais qui en ont été empêchées, soit en raison de l'absence d'un régime de base obligatoire ou d'un régime volontaire d'assurance vieillesse, soit en raison de l'impossibilité d'adhérer à un régime de base du fait de l'exercice d'une activité professionnelle à l'étranger.

La possibilité de procéder à un rachat de cotisations d'assurance vieillesse est actuellement limitée à cinq catégories de personnes ⁽¹⁾. Les cotisations (parts patronale et salariale) acquittées par les intéressés sont assises sur des assiettes forfaitaires correspondant à la catégorie dans laquelle ils sont classés en fonction de la rémunération perçue au cours des six derniers mois ayant précédé leur cessation d'affiliation à un régime de base obligatoire.

Or, **le dispositif actuel est devenu quasiment inopérant** puisque, selon la CNAVTS, la part des demandes de rachat dans le total des effectifs des cotisants en 2000 ne représente que 0,05 % : 7.938 demandes sur 15 millions de cotisants. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : la disparition des catégories de personnes initialement bénéficiaires du dispositif (personnes atteintes de la tuberculose, assurés dont l'affiliation a été rendue obligatoire après 1930...), mais également le durcissement des

(1) – les anciens titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux pour les périodes de versement de cette indemnité ne pouvant pas faire l'objet d'une validation gratuite ;
– les personnes dont l'affiliation au régime général, au régime des salariés agricoles ou au régime algérien a été rendue obligatoire à une date postérieure au 1^{er} juillet 1930 (catégorie incluant les rapatriés) ;
– les détenus ayant exercé un travail pénal antérieurement au 1^{er} janvier 1977 et les personnes qui ont fait l'objet d'une détention provisoire non imputable sur la durée de la peine ;
– les Français ou ressortissants communautaires ayant exercé une activité professionnelle, pour les premiers, hors de France et, pour les seconds, hors de France et de leur pays d'origine ;
– les personnes qui, sans recevoir de rémunération, ont rempli les fonctions de tierce personne auprès d'un membre de leur famille infirme ou invalide.

conditions de rachat au fil du temps rendant le dispositif plus onéreux pour les assurés ⁽¹⁾. Le développement de l'assurance volontaire vieillesse, en permettant à des catégories d'assurés entrant dans le champ du dispositif de rachat de s'ouvrir des droits à retraite pendant les périodes durant lesquelles ils ne cotisaient pas, a également contribué à réduire la portée du dispositif.

Compte tenu des perspectives d'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein, il paraît justifié d'élargir les possibilités pour les assurés de remplir cette condition par un rachat volontaire de périodes n'ayant pas donné lieu à un versement de cotisations ou ayant donné lieu à un versement insuffisant. Aux termes de l'**article 20**, le rachat est ainsi élargi, **dans des conditions de nature à assurer sa neutralité pour le financement des régimes**, dans la limite de douze trimestres, d'une part, pour les salariés et les artisans, industriels et commerçants, aux années d'études précédant l'affiliation à un régime, et d'autre part, pour les salariés, toujours dans la limite de douze trimestres, aux années où les cotisations versées n'ont pas permis la validation de quatre trimestres d'assurance. **L'article 28 prévoit un dispositif identique pour les régimes de la fonction publique.**

Les modalités sont à préciser par décret et dépendront notamment de l'âge à partir duquel il interviendra : l'opération, actuariellement neutre, sera par conséquent d'autant plus coûteuse qu'elle sera tardivement effectuée. Ce coût portera en tout état de cause tant sur la part salariale que sur la part patronale, lesquelles parts devraient être déterminées sur une assiette compatible avec l'équilibre financier des régimes. Le bénéfice de cette mesure, qui n'est soumis à **aucune condition d'âge**, sera ouvert **à partir de 2004** et un **étalement des paiements** sera possible au choix des intéressés. Votre Rapporteur sera très vigilant sur ce dernier point, évidemment capital pour donner son plein effet à la mesure.

Le coût de cet assouplissement devrait ainsi peser sur ceux qui voudront et pourront avoir recours à cette possibilité de rachat d'annuités, et non sur les régimes de retraite.

À ce stade de son propos, votre Rapporteur n'estime pas inutile d'indiquer, à travers quelques exemples vivants, les transformations qu'entraînerait la mise en œuvre du présent projet de loi :

L'IMPACT DE LA RÉFORME DANS QUATRE CAS CONCRETS

Cas-type	Salarié de 56 ans ayant commencé à travailler à 14 ans en 1961 avec 42 années de cotisations validées	Salarié ayant fait des études longues et voulant partir à 61 ans en 2005 avec 38 années de cotisation	Salarié partant à la retraite à 65 ans en 2004, avec 38 années de cotisation	Salarié partant à la retraite en 2007 à 60 ans, avec 39 années de cotisation
Avant la réforme	Attendre 60 ans	Décote de 10 %	Retraite à taux	Décote de 10 %

⁽¹⁾ À compter du 1^{er} janvier 1992, le taux de cotisation est passé de 9 % à 15,9 %, et le montant des cotisations dues en cas d'échelonnement du paiement a été majoré de 10 %.

Après la réforme	pour partir avec une retraite à taux plein	par an pour les 2 années manquantes	plein	pour l'année de cotisation manquante
	Départ dès janvier 2004 avec une retraite à taux plein	Possibilité de rachat de 2 années de cotisation, avec paiement étalé, pour éviter la décote	Situation inchangée	Allègement de la décote, qui diminuera à partir de 2004, selon un rythme à préciser, pour atteindre 5 %

Source : L'Usine nouvelle, 22 mai 2003.

Souple, la réforme doit l'être également, au-delà des régimes de base et des régimes complémentaires, pour la partie « surcomplémentaire » de nos régimes de retraite, à l'instar des réformes qu'ont accomplies tous nos voisins, mais dans le respect des spécificités françaises, tel le socle de la répartition qui constitue l'élément essentiel du pacte social pour nos retraites.

III.— UNE EPARGNE RETRAITE ACCESSIBLE A L'ENSEMBLE DES FRANÇAIS

Le présent projet de loi pécherait par omission s'il passait sous silence les moyens individuels et collectifs d'améliorer, pour ceux qui le peuvent et le souhaitent, leur taux de remplacement. La réforme consolide les régimes par répartition, régimes de base et régimes complémentaires, elle les harmonise, elle les rend équitables. C'est parce que cet effort est réalisé, et qu'il profite particulièrement aux revenus modestes en termes de taux de remplacement, qu'il faut ouvrir la possibilité d'une épargne retraite pour tous.

Dans un contexte caractérisé par l'éparpillement, l'iniquité et la confusion, il faut saluer, d'une part, la souplesse, et d'autre part, le pragmatisme, dont sont empreints les **articles 78 à 81** du présent projet. Le dispositif ainsi créé doit être précisé et complété à l'occasion de la prochaine loi de finances. Votre Rapporteur entend cependant, d'ores et déjà, y contribuer dans le cadre du présent texte.

A.— L'EPARGNE RETRAITE AUJOURD'HUI : RETARD FRANÇAIS, INIQUITE ET CONFUSION

1.— Le retard français ⁽¹⁾ dans le contexte européen

Que l'histoire de leur système de retraite soit proche ou éloignée de celle de la France, tous nos principaux voisins ont encouragé, à des degrés divers, l'épargne retraite.

Au Royaume-Uni, un régime de base obligatoire en répartition sert aux salariés une retraite forfaitaire. Cette retraite est complétée par un système géré en répartition, le *State earnings related pension scheme* (SERPS), remplacé depuis 2002 par le *State second pension* (SSP). Les entreprises peuvent ne pas cotiser au SSP (*contracting out*) à condition de proposer à leurs salariés un fonds de pension (*occupational pension*), de plus en plus souvent en cotisations définies. Les salariés peuvent également choisir d'adhérer à un régime de retraite individuel (*personal pension scheme*, PPS), auquel sont alors versées les cotisations SSP. Ils peuvent également transférer les montants épargnés dans des fonds de pension d'entreprise sur ces plans individuels.

L'épargne retraite complémentaire est fortement encouragée : les contributions à un PPS sont déductibles du revenu imposable selon une part croissante en fonction de l'âge et allant de 17,5 à 40 % du salaire. Pour faciliter l'accès du plus grand nombre aux plans individuels, les pouvoirs publics ont instauré depuis avril 2001 les *Stakeholder pension schemes* (SPS), que doit proposer toute entreprise de plus de 5 salariés n'ayant pas de fonds de pension d'entreprise. Davantage régulés que les PPS, les SPS

⁽¹⁾ Source : revue Assurer, n° 6, 28 mai 2003.

disposent également d'une importante enveloppe de déduction fiscale et sont éligibles au *contracting out* des SSP.

Aux Pays-Bas, le régime public de retraite par répartition finance des pensions plafonnées à 70 % du salaire minimum pour une personne seule et qui dépendent principalement du nombre d'années de résidence aux Pays-Bas. La répartition représentant moins de 5 % du PIB, les fonds de pension professionnels en capitalisation qui se sont développés après-guerre constituent le pilier le plus important du système de retraite néerlandais. Les entreprises ne sont pas obligées d'en mettre en place, mais doivent alors participer à celui de leur branche lorsqu'il existe. **Les salariés sont obligés d'adhérer au fonds de pension de leur entreprise, si bien que plus de 90 % des salariés néerlandais sont couverts par ces fonds.** Ils sont, le plus souvent, alimentés conjointement par l'employeur et le salarié. En complément de ces systèmes quasi universels, qui font des Pays-Bas l'un des tous premiers pays au monde pour les fonds de pension, les Néerlandais ont la **possibilité de constituer une épargne retraite individuelle fiscalement encouragée.**

En Suisse, le régime de base obligatoire, qui a subi plusieurs réformes ces dernières années, est complété par un **régime de prévoyance professionnelle obligatoire en capitalisation.** Ces régimes professionnels, gérés par des institutions de prévoyance, sont alimentés à parts égales par les employeurs et les salariés. S'ils n'ont été rendus obligatoires qu'en 1985, les fonds de pension existaient en Suisse depuis le début du vingtième siècle, et de nombreuses entreprises avaient déjà mis en place des dispositifs qui subsistent aujourd'hui. Les Suisses **peuvent compléter ces deux niveaux de retraite par de la prévoyance individuelle facultative en capitalisation.**

En Allemagne, les salariés du secteur privé, ainsi qu'une grande partie des artisans, bénéficient d'une retraite de base obligatoire en répartition, qui correspond à un régime par points plusieurs fois réformé au cours des dix dernières années. Des régimes de retraite d'entreprise viennent compléter ce régime de base. La forme la plus fréquente est celle des engagements directs au bilan des entreprises que les plus importantes ont mis en place. Les plus petites optent souvent pour une gestion de leur régime collectif par les sociétés d'assurances. D'autres entreprises ont recours à des régimes gérés par des caisses de retraite ou de secours. Dans la plupart des cas, ces régimes sont financés exclusivement par l'employeur.

Mais pour faire face à la dégradation prévue du taux de remplacement du régime de base, l'Allemagne a choisi d'**encourager l'épargne retraite individuelle.** Depuis 2002, les Allemands sont incités à cotiser à des fonds de pension au moyen d'une aide publique forfaitaire ou d'une exonération fiscale des cotisations jusqu'à 1 % du salaire brut (sous plafond). Ce montant sera porté à 4 % du salaire brut à partir de 2008. **Vers la fin de l'année 2002, près de trois millions d'Allemands avaient choisi**

de souscrire à ces nouveaux fonds de pension. Toutefois, la lisibilité du dispositif ne faisant pas consensus, il est prévu de l'aménager au cours des prochaines années afin d'obtenir une adhésion plus massive des Allemands en âge de cotiser.

La Suède était dotée jusqu'en 1999 d'un système assez classique de retraite par répartition, avec un premier étage forfaitaire et un niveau complémentaire contributif, l'ensemble étant complété par des fonds de pension professionnels négociés par les partenaires sociaux. Pour préserver un niveau élevé de prestations en dépit des difficultés prévisibles des régimes de retraite au cours des prochaines décennies, la Suède a mis en œuvre une réforme très importante s'appliquant à compter du 1^{er} janvier 1999.

L'aspect le plus original de cette réforme est l'**instauration d'un mécanisme de capitalisation obligatoire en cotisations définies.** Il est financé par une cotisation de 2,5 % du salaire brut, totalement déductible de l'impôt sur le revenu. Ce système est placé sous l'autorité d'un organisme public (PPM), mais chaque salarié choisit de verser ses cotisations parmi plusieurs centaines de fonds agréés. La PPM est chargée de vérifier la conformité et la bonne fin des opérations financières. Les placements des salariés qui n'ont pas exprimé le choix d'un gestionnaire sont gérés par un fonds national de retraite.

L'Italie a procédé à deux réformes de son système de retraite en 1992 et en 1995, en modifiant radicalement les modes de calcul des pensions gérées en répartition. L'une des mesures prises en 1992 consistait par ailleurs à développer les retraites complémentaires dans le privé. Dès 1993, les indemnités de fin de carrière (TFR), très importantes en Italie et abondées par un prélèvement de 7,4 % sur les salaires, étaient susceptibles d'alimenter les **fonds de pension professionnels privés.**

Ces deux réformes ont été suivies d'un accord signé en 1997 entre le gouvernement et les principaux syndicats. Cet accord tendait, entre autres, à **encourager le développement de retraites complémentaires volontaires dans le secteur public.** La fiscalité des fonds professionnels privés et des TFR a été plusieurs fois aménagée au cours des dernières années afin d'inciter les entreprises et les salariés à y contribuer. Les cotisations des salariés à ces fonds sont exonérées d'impôts dans la limite de 12 % du salaire brut, sous plafond, et sous réserve qu'au moins la moitié de leur cotisation annuelle TFR soit versée dans ces fonds.

L'Espagne a précisé l'organisation de son régime de retraites par l'accord de 1995 entre tous les partis politiques, dit « pacte de Tolède » : aux deux premiers piliers fonctionnant en répartition s'ajoutent **divers mécanismes d'épargne retraite** issus de la loi de 1987, qui font l'objet d'**incitations fiscales importantes.** Ces fonds de pension, généralement facultatifs, peuvent être des plans liés à l'emploi, des plans d'association ou des plans individuels. Les engagements relatifs aux plans liés à l'emploi, qui

pouvaient être internes à l'entreprise à l'origine, doivent être externalisés depuis 1995. La gestion de ces fonds est effectuée par les sociétés d'assurances et les fonds de pension. Lorsque les régimes sont gérés par les sociétés d'assurances, les entreprises peuvent rendre l'adhésion des salariés obligatoire.

Sans qu'il soit besoin d'atteindre le même niveau de développement de l'épargne retraite qu'à l'étranger, cette possibilité doit être plus largement ouverte en France, où règnent l'iniquité et la confusion en ce domaine.

2.- Iniquité et confusion

L'épargne retraite existe déjà aujourd'hui en France, mais par empilement de dispositifs catégoriels, sous une forme éparpillée, et par conséquent confuse et inéquitable, qui tranche avec la situation des principaux pays de l'OCDE. L'énumération qui suit ⁽¹⁾ suffit à démontrer la pertinence du présent projet de loi, qui tend à simplifier et à généraliser l'épargne retraite.

a) Les contrats de l'article 39, de l'article 82 ou de l'article 83 du code général des impôts bénéficient à des catégories de salariés

Conformément à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale, les couvertures de retraite supplémentaires d'entreprise 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, les systèmes de retraite d'entreprise se concentrent sur les très grandes entreprises ou sur certains secteurs : banque, assurance, énergie.

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** correspond à des contrats à prestations définies, constitutifs de retraites additionnelles ou « retraites chapeau ». Le montant de la pension servie au moment du départ à la retraite est fixé par convention et connu à l'avance ; il correspond à un pourcentage du dernier salaire ou de la moyenne des derniers salaires. La rente n'est servie qu'à la condition que le salarié soit présent dans l'entreprise au moment de son départ à la retraite ; elle constitue de ce fait un « avantage aléatoire », et la jurisprudence n'est pas totalement fixée quant à sa qualification juridique. Le caractère très avantageux de ce régime

⁽¹⁾ pour la quelle votre Rapporteur est notamment redevable au travail d'Éric Woerth, Un compte épargne retraite pour tous, doc. A.N. n° 858, mai 2003.

en fait un produit essentiellement destiné aux cadres supérieurs, dont la carrière est courte et l'ascension rapide, et qu'il convient de fidéliser.

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 ⁽¹⁾. La sortie du dispositif s'effectue exclusivement sous forme de rente viagère, imposable au titre des pensions.

Le dispositif de l'**article 82 du CGI** offre 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. Permettant une sortie en rente ou en capital, ce mécanisme 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 ⁽²⁾.

Le dispositif de l'**article 83 du CGI**, plus répandu, vise des contrats individuels signés dans un cadre collectif, à cotisations définies. Il s'adresse à des catégories homogènes de salariés ; la sortie s'effectue 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 ⁽¹⁾. 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. Par ailleurs, 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. L'estimation du coût d'un tel régime pour l'employeur varie entre 1 et 3 % de la masse salariale.

b) La « loi Madelin » a permis l'essor de l'épargne retraite pour les professions indépendantes

⁽¹⁾ 24.806 euros en 2003.

⁽²⁾ 44.360 euros en 2003.

La loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin », 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 ⁽¹⁾. Les « contrats Madelin » peuvent être souscrits par des groupements d'employeurs constitués en associations comptant au moins 1.000 membres.

Malgré les contraintes du dispositif, les cotisations se sont élevées, selon la FFSA, à près d'1 milliard d'euros en 2002, en progression de 20 % par rapport à 2001. Avec 59.000 nouvelles adhésions en 2002, ce sont désormais 30 % des travailleurs indépendants qui sont aujourd'hui détenteurs d'un tel contrat de retraite, *via* différents produits : Fonlib (interprofessionnel), Cap-Praga (agents généraux d'assurance), Capimed (médecins), CAVP (pharmaciens), Avocapi (avocats), etc.

c) Le dispositif COREVA, destiné aux exploitants agricoles, a été remplacé par des contrats de groupe

Régime spécifique d'assurance vieillesse complémentaire réservé aux exploitants agricoles et à leurs ayants droit, le régime COREVA, créé par la loi en 1988 ⁽¹⁾, était un régime facultatif par capitalisation. 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). À la suite d'un recours pour excès de pouvoir formé par des assureurs pour distorsion de concurrence, auxquels le Conseil d'État, dans une décision du 8 novembre 1996, a donné raison, la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines ⁽²⁾ a supprimé, à compter du 30 juin 1998, le régime COREVA. Les droits des bénéficiaires demeurent acquis, et la loi organise les conditions de transfert des sommes collectées vers des contrats d'assurance de groupe. Ce nouveau dispositif permet la déduction des cotisations versées dans la limite de 7 % de trois plafonds de la sécurité sociale ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988.

⁽²⁾ Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997.

⁽³⁾ 6.129 euros en 2003.

d) Des avantages spécifiques profitent aux différentes catégories de fonctionnaires : Préfon, CREF, CGOS

L'association **Préfon** 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 offre un supplément de retraite exclusivement en rente viagère, pour compenser la non-inclusion des primes perçues durant l'activité dans le calcul des droits à pension des agents publics.

L'affiliation peut également 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.

D'autres régimes spécifiques, le plus souvent gérés par des organismes mutualistes, sont réservés à certaines catégories d'agents publics. Les plus répandus et les plus communément cités sont 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.

Ces régimes 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) FONPEL et CAREL sont réservés aux élus locaux

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⁽¹⁾, 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.

f) L'épargne salariale, l'assurance vie : des produits proches de l'épargne retraite

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) créé en 2001. C'est ce dernier produit que l'article 80 du présent projet de loi propose de transformer en véritable produit d'épargne retraite.

– La participation est obligatoire, l'intéressement facultatif

L'intéressement et la participation sont deux systèmes collectifs légaux de partage des fruits de la croissance des entreprises. Ils diffèrent des mécanismes d'intéressement définis par l'entreprise, qui sont des primes ou des commissionnements figurant dans la masse salariale et qui ne donnent pas lieu à des avantages sociaux et fiscaux.

La **participation** traduit le droit reconnu aux salariés par la législation de bénéficier d'une partie des résultats de l'entreprise. Elle est obligatoire pour les entreprises de 50 salariés ou plus dégageant un résultat suffisant. La participation est assortie d'avantages sociaux et fiscaux pour les salariés et les entreprises. Les droits à participation sont bloqués pendant cinq ans, sauf cas de déblocage prévus par la loi : mariage, acquisition de la résidence principale, départ de l'entreprise, invalidité, décès, etc. La somme globale affectée à la participation, appelée « réserve

⁽¹⁾ Loi n° 92-108 du 3 février 1992.

spéciale de participation », est calculée selon une formule légale qui constitue un minimum.

Le plus souvent, la participation est répartie proportionnellement aux salaires perçus. Par salarié, elle est limitée à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale (14.592 euros en 2003). Pendant leur période d'indisponibilité, les droits à participation peuvent être gérés selon une ou plusieurs des modalités suivantes : dépôt sur un compte courant bloqué, acquisition d'actions émises par l'entreprise, acquisition d'actions de SICAV, souscription de parts de fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) réservées aux salariés, ou versement à un plan d'épargne d'entreprise.

La mise en place de l'**intéressement** est facultative, à la différence de la participation. Ce dispositif permet à toute entreprise qui le souhaite d'associer ses salariés, par un accord de trois ans, à ses résultats ou à ses performances. Il a un caractère collectif et aléatoire. Les sommes sont immédiatement disponibles ou peuvent être librement placées sur un plan d'épargne d'entreprise (PEE), lorsque celui-ci est prévu par l'accord. Les entreprises et les salariés bénéficient d'avantages fiscaux et sociaux. En cas de placement pour une période de cinq ans sur le PEE, l'intéressement n'est pas assujéti à l'impôt sur les revenus. Il est globalement limité à 20 % des salaires versés. Le montant par salarié est limité à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale.

– L'épargne d'entreprise est plus récente

Les **plans d'épargne d'entreprise**, créés en 1986, sont des formules d'épargne collective, qui peuvent résulter d'un accord ou être créés à la seule initiative de l'employeur. Ils ouvrent aux salariés la possibilité de participer à la constitution d'un portefeuille de valeurs mobilières. Le PEE peut recevoir :

– les sommes versées au titre de l'intéressement, par décision individuelle du salarié ;

– les sommes attribuées au titre de la participation, soit que l'accord de participation le stipule, soit par décision individuelle du salarié ;

– les versements volontaires du salarié qui ne peuvent excéder, chaque année, un quart de sa rémunération annuelle ;

– les abondements de l'entreprise, plafonnés à 2.300 euros (ou 3.450 euros si le PEE contient des actions de l'entreprise) et à 300 % des versements des salariés. Cet abondement ne peut être versé qu'à condition que le bénéficiaire consente un effort d'épargne personnel. Il n'est pas autorisé au titre de la participation.

Par ailleurs, les fonds en déshérence issus de l'épargne salariale et reçus en consignation par la Caisse des dépôts, pourraient légitimement, au terme de la prescription trentenaire, être affectés au Fonds de réserve pour les retraites.

Quelques rares entreprises ont mis en place un **plan d'épargne d'entreprise à long terme** (PELT), 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 plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) une forme d'épargne en vue de la retraite.

– *Le PPESV, produit hybride*

La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale a généralisé les trois formes préexistantes d'épargne d'entreprise, 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 réserve pour les retraites dès lors qu'il dépasse 2.300 euros. Son plafond annuel est fixé à 4.600 euros. Votre Rapporteur déposera un amendement tendant à soumettre au même régime les dirigeants d'entreprise non salariés.

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. Toutefois, selon les informations recueillies par votre Rapporteur, 1.200 entreprises seraient concernées, dont 97 % sont de très petites entreprises (TPE). Environ 160.000 salariés seraient, dont 95 % issus de grandes entreprises. 99% des PPESV signés dans des TPE prévoient un abondement maximum de 4.600 euros, avec généralement un taux de 300 % du versement. Dans les grandes entreprises, la situation est beaucoup plus contrastée. Celles qui proposent un abondement « au plafond » sont extrêmement rares. Proposant des taux dégressifs d'abondement, elles cherchent souvent à favoriser les versements de faible montant pour encourager l'épargne des salariés aux rémunérations les plus modestes.

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, surendettement.

Telle est la raison pour laquelle une transformation et une clarification de ce dispositif s'imposait ; l'article 80 du présent projet de loi y pourvoit.

– *L'assurance vie*, « voie royale de la prévoyance »

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.

Bien que l'assurance vie puisse être souscrite à titre individuel par des personnes physiques, mais également, sous forme de contrats d'assurance de groupe, par une entreprise au bénéfice de ses salariés, c'est la formule individuelle qui constitue aujourd'hui en France, sous forme d'assurance en cas de vie, la « *voie royale de la prévoyance* »⁽¹⁾. 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⁽²⁾. 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.

La philosophie du présent projet de loi consiste à réorienter cet très important stock d'épargne vers un dispositif dédié à la retraite : le plan d'épargne retraite, créé par l'article 79.

Le tableau page suivante synthétise l'essentiel des produits existants.

(1) cf. *Alice Pezard*, in Petites affiches n° 28 à 31, février 2000.

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

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	Forme	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.	–	231.000 contrats	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	
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	91
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	Dépenses fiscales : 2.005
PEE	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 (plafonds 2.300 ou 3.450 euros)		
Intéressement (I) et participation (P)		Salariés (participation obligatoire au-delà de 50 salariés)	Cotisations définies	5 ou 8 ans, avec déblocage	Capital ou PEE/PPESV	Déduction du bénéfice, exonération taxes sur les salaires, exonération IR et cotisations sociales	Oui, exclusivement	P : 39,5 % salariés I : 28,1 % salariés	
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).

Source : d'après Éric Woerth, doc. A.N. n° 858, mai 2003.

g) De la confusion naît l'iniquité

Les dispositifs existants offrent des avantages catégoriels disparates, sources d'iniquités : entre catégories de population, selon la profession d'un individu ou celle de son conjoint, et au sein d'une même population, entre ceux qui peuvent cumuler les dispositifs et les autres, entre les salariés de grandes entreprises et les autres.

Ces disparités d'accès à l'épargne retraite, de par leur ampleur, ne reflètent en aucune manière des différences d'espérance de vie ou de situation au regard de la retraite, ni les capacités contributives ou les choix personnels de chacun. C'est en ce sens que le présent projet de loi apporte une juste réponse, en offrant à tous ceux qui le souhaitent et le peuvent un accès à l'épargne retraite sous forme individuelle ou collective, dans le cadre de l'entreprise ou en dehors de celle-ci.

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)

	(en %)
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

Source : enquête « Patrimoine » de l'Insee.

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. Par ailleurs, 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 ⁽¹⁾, 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.

B.- L'ÉPARGNE RETRAITE POUR AMÉLIORER LE REVENU DES RETRAITES

1.- Un supplément issu de l'épargne individuelle...

Notre pays, du fait du choix qu'il a opéré en faveur de la retraite par répartition et de l'attachement de la population comme des partenaires sociaux à ce système, a toujours entretenu une certaine suspicion à l'égard de tout système de retraite par capitalisation, alors même que se développaient pourtant, non sans confusion, des « niches » de capitalisation.

L'opposition entre répartition et capitalisation, pour avoir souvent été utilisée sur un mode volontiers polémique ou politicien, n'est cependant pas si simple, et il importe de bannir tout manichéisme sur le sujet. La meilleure preuve en est que la sauvegarde des régimes par répartition entre 2020 et 2040 repose sur le Fonds de réserve pour les retraites : on a vu qu'il s'agissait tout simplement de la mise en œuvre à l'échelle nationale d'un supplément de retraite par capitalisation.

⁽¹⁾ « 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.

Dans une note préparatoire, le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites s'est penché 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'un 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.

Cité in *Éric Woerth, Un compte épargne retraite pour tous, doc. AN n° 858, mai 2003.*

On pourrait ajouter un élément supplémentaire à la réflexion : l'amélioration, grâce aux fonds drainés par l'épargne retraite, du financement de l'économie de notre pays, et des fonds propres des entreprises françaises, et le renforcement de la place financière de Paris par le développement de la capitalisation. Cependant, comme le rappelle notre collègue Éric Woerth dans le récent rapport d'information précité, *« 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. » Tel est bien l'objectif premier en l'occurrence ; les éventuels avantages financiers ne sont à considérer, selon la terminologie économique, que comme des externalités positives.

2.- ... pour améliorer le revenu des retraités

Votre Rapporteur a évoqué *supra* les hypothèses de dégradation des taux de remplacement à législation inchangée, aussi n'est-il opportun d'y revenir à ce stade que pour montrer dans quelle mesure un supplément d'épargne contribuera à garantir un haut niveau de retraite.

En utilisant l'hypothèse de travail d'une législation inchangée – c'est-à-dire sans allongement de la durée de cotisation et sans recul de l'âge de départ –, 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 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.

SIMULATIONS DU BESOIN DE SUPPLÉMENT DE RETRAITE POUR DES CAS-TYPES DE SALARIÉS SANS ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION

(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%

Source : *Éric Woerth, rapport cité.*

Voilà qui représente une simulation éloquent, 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.

C.- LA REFORME : SOUPLESSE D'UN DOUBLE DISPOSITIF, PRAGMATISME DE L'UTILISATION DE L'EXISTANT

1.- La souplesse d'un double dispositif, individuel et collectif

Le **titre V** du présent projet de loi vient clarifier le panorama actuel et consacrer enfin dans notre législation l'épargne retraite, en posant le principe d'un accès pour « *Toute personne [...], à titre privé ou dans le cadre de son activité, à un ou plusieurs produits d'épargne réservés à la retraite, dans des conditions d'égalité financière et d'égalité devant l'impôt.* » (**article 78**). La souplesse est d'emblée le maître mot : dans la souscription individuelle ou collective, dans le nombre d'outils que chacun souhaite utiliser pour améliorer sa retraite. Les articles suivants déclinent ce principe, en déterminant, point par point, les options prises :

– le nouveau plan d'épargne pour la retraite (PER) créé par l'**article 79** est « *individuel ou collectif* », ce qui risque, aux yeux de votre Rapporteur, d'entraîner une confusion entre PER collectif et PPESVR. Le PER devrait être consacré comme produit individuel d'épargne retraite pour tous ;

– il est « *souscrit dans un cadre associatif* », sur le mode de la Préfon, offrant ainsi, même pour des souscripteurs individuels, des garanties en termes de droit de regard porté sur la gestion des plans ;

– s'agissant du mode de sortie du dispositif, le choix est celui « *d'une rente viagère payable à l'âge de la retraite* », et non d'un autre type de rente, non plus que d'un capital. Le principe sous-jacent est donc l'aliénation des sommes versées sur le plan d'épargne, et l'absence de déblocage anticipé de ces sommes : telle est bien la philosophie d'un produit de retraite ;

– « *les modalités de mise en place et de fonctionnement de ce plan* » sont renvoyées à une loi spécifique ; l'exposé des motifs précise que l'accent sera mis sur la sécurisation de cette épargne longue et l'allocation juste et transparente de leurs gains aux cotisants.

– autre faculté de se constituer une épargne pour la retraite, sur un mode collectif dans l'entreprise : le nouveau plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR) institué par l'**article 80** en substitution du PPESV créé par la loi du 19 février 2001 précitée. Les avantages de cette solution sont multiples, et dénotent un salubre pragmatisme.

2.- Le pragmatisme : utiliser l'existant

Une idée séduisante, de prime abord, eût pu consister à créer un dispositif unique d'épargne retraite ayant vocation à supplanter l'ensemble des dispositifs existants. C'eût été, cependant, prendre le risque de l'échec, par défaut de calibrage d'un outil condamné à satisfaire des publics bien différents ; d'autre part, c'eût été se priver d'une voie beaucoup plus rapide et efficace – en un mot, pragmatique – : améliorer le système existant, en s'attachant à le simplifier, à l'assouplir, à le rendre plus équitable.

À cet égard, la création du PPESVR est exemplaire. Tout d'abord, la réforme utilise un cadre existant, connu des salariés, des entreprises et des partenaires sociaux, lesquels d'ailleurs y participent activement, au sein du comité intersyndical de l'épargne salariale. Ensuite, elle permet de mettre en place rapidement une épargne retraite en entreprise, en se coulant dans le moule déjà présent dans le code du travail. Enfin, la création du PPESVR met fin à l'ambiguïté dont souffrait le PPESV, cantonné pour certains à l'épargne salariale *stricto sensu*, véritable outil d'épargne en vue de la retraite pour d'autres. La précédente majorité n'avait pas eu le courage politique d'assumer l'aspect « retraite » du PPESV ; il convenait de dénouer tout malentendu, ce que fait l'**article 80**. L'épargne salariale ne disparaît pas pour autant, elle est seulement recentrée sur son objet. Votre Rapporteur rappellera pour mémoire que c'est également la présente majorité qui a pris l'initiative de recentrer sur son objet l'épargne logement, à l'occasion de la loi de finances pour 2003.

En modifiant les articles L. 443-1-2 et L. 443-5, l'**article 80** organise la substitution du PPESVR au PPESV. L'essentiel de l'architecture existante est préservé ; les aménagements portent sur les points suivants :

- l'indisponibilité des sommes ou valeurs inscrites aux comptes des participants jusqu'au départ à la retraite, au lieu du terme fixe de 10 ans ou des termes glissants parfois instaurés ;

- les cas de déblocage exceptionnel avant la retraite, fixés par décret en Conseil d'État, qui devraient, de l'avis de votre Rapporteur, être plus limités que la liste actuelle (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), pour centrer le PPESVR sur la retraite ;

- des règles prudentielles renforcées, qui tirent les leçons de l'expérience américaine des plans « 401 (k) » en particulier, en proscrivant l'acquisition de parts de fonds communs de placement d'entreprise qui détiendraient plus de 5 % de titres de l'entreprise ayant mis en place le PPESVR. Ce principe est également inscrit dans le code monétaire et financier (**IV de l'article 80**) ;

- « *un choix entre trois fonds au moins présentant différents profils d'investissement* » pour les participants. Votre Rapporteur précise que certaines des entreprises utilisant aujourd'hui le PPESV à des fins d'épargne

retraite modulent d'autorité la répartition des placements en fonction de l'âge du salarié participant, d'autres laissant toute latitude à ce dernier ;

– la possibilité, laissée au choix du participant lors du déblocage, d'une sortie en capital ou de la conversion de celui-ci en rente. **Votre Rapporteur déposera un amendement tendant à prévoir une sortie en rente, à moins que l'accord mettant en place le PPESVR n'en dispose autrement ;**

– le **II de l'article 80** organise l'extinction des PPESV existants, en douze mois, par transfert dans un PEE ou PEI – c'est-à-dire par un retour vers l'épargne salariale –, ou bien dans un PPESVR, en faisant alors le choix de l'épargne retraite.

Comme à l'heure actuelle pour le PEE et le PPESV, une forme interentreprises du plan est prévue, qui s'intitulerait par conséquent « PPESVRI ».

D.– UNE UTILE CLARIFICATION DU TRAITEMENT FISCAL DE L'EPARGNE RETRAITE

Le présent projet de loi fait mieux que consacrer l'épargne retraite en la mettant à la portée de tous : il en rend l'accès plus équitable, en simplifiant la fiscalité pour tous les produits existants.

L'**article 81** prévoit un régime englobant les dispositifs individuels et collectifs, et tient le pari d'harmoniser tous les dispositifs existants et à venir, dès l'imposition des revenus de l'année 2004, selon un schéma qui distingue, pour la fiscalité appliquée **à l'entrée**, entre la déductibilité au titre des revenus catégoriels existants, et la construction de l'épargne retraite individuelle facultative :

– **pour les revenus catégoriels, le texte harmonise l'existant.** Alors que le droit actuel prévoit un mécanisme complexe de déduction des cotisations aux régimes complémentaires qui ne différencie pas l'obligatoire du facultatif, ni la retraite de la prévoyance, le projet effectue ces distinctions. D'une part, sont exonérées sans limite toutes les cotisations aux régimes complémentaires obligatoires – ce qui se révèle peu coûteux, car dans la pratique ce principe de bon sens était déjà admis. D'autre part, une déduction spécifique vise la prévoyance facultative, et enfin, une troisième déduction concerne « *les régimes de retraite supplémentaire aux quels le salarié est affilié à titre obligatoire* », c'est-à-dire les contrats dits de l'article 83 du CGI. Ni les contrats de l'article 39 ni ceux de l'article 82 ne sont concernés. Pour l'application de cette troisième déduction, l'abondement au PPESVR est logiquement pris en compte ;

– par parallélisme, le régime applicable aux artisans, industriels, commerçants et professions libérales (relevant de la « loi Madelin »), ainsi qu'aux exploitants agricoles, est aligné sur ces dispositions ;

– **le texte entreprend la construction d'un régime fiscal de l'épargne retraite individuelle facultative.** Est ainsi prévu un volant de

déductibilité pour les primes versées dans un produit d'épargne retraite, décliné en deux composantes : le plan d'épargne pour la retraite institué à l'article 79 du projet, et les produits de type Préfon (qui incluent CREF, CGOS et assimilés). La déduction du revenu imposable est offerte à chacun, actif ou inactif ; telle est la raison pour laquelle la limite applicable peut être calculée en pourcentage du revenu ou en pourcentage du plafond de la sécurité sociale. Par souci d'équité, le texte propose de réintégrer dans ce plafond de déductibilité les avantages qui seraient tirés de la détention éventuelle d'un contrat de l'article 83.

Exemple : le plafond de déductibilité au titre du PER, de la Préfon, etc. est fixé à 10 %.

Si le souscripteur de l'un de ces produits ne possède aucun autre produit d'épargne retraite (cas le plus fréquent), il peut déduire jusqu'au plafond.

Si le souscripteur peut déduire 6 % dans le cadre d'un contrat de l'article 83 ou d'un abondement de son employeur à un PPESVR, il ne pourra plus déduire que 4 % au titre de son produit individuel.

Si le souscripteur bénéficie d'un contrat de l'article 83 ou d'un abondement de son employeur à un PPESVR lui permettant de déduire 10 % au total, il ne pourra rien déduire au titre de son épargne retraite individuelle.

Si le souscripteur peut déduire plus de 10 % au titre d'un contrat de l'article 83 ou d'un abondement de son employeur à un PPESVR, cette faculté n'est pas remise en cause dans l'imposition de son revenu global.

Si la déductibilité n'est pas utilisée intégralement, le « reliquat » peut être utilisé pendant les trois années suivantes ;

– par parallélisme, là encore, les produits de la loi Madelin et ceux spécifiques aux agriculteurs sont soumis aux mêmes règles.

S'agissant du régime fiscal à la sortie, les abattements de 10 et 20 % existants sont étendus aux pensions servies au titre des plans d'épargne pour la retraite.

Enfin, l'information annuelle des salariés doit être précisée par décret, concernant les abondements de leur employeur dans un dispositif de retraite supplémentaire.

E.- LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMELIORER LE TRAITEMENT DE L'EPARGNE RETRAITE

Même s'il est conscient de la technicité du sujet et de la nécessité de préserver la cohérence et la souplesse de la réforme, votre Rapporteur se demande s'il ne serait pas utile de préciser dès à présent les points suivants :

– les contours du dispositif individuel ;

– sur le modèle de l'harmonisation fiscale, une harmonisation du traitement de l'ensemble des dispositifs existants sur le plan des exonérations de cotisations sociales, qui était d'ailleurs prévue dans l'avant-projet de loi ;

– sur le même thème et dans un premier temps, la possibilité de porter au niveau des cotisations patronales d'assurance vieillesse de base la

contribution au bénéfice du Fonds de réserve pour les retraites pesant sur l'actuel PPESV, à l'occasion de sa transformation en produit de retraite (soit 9,8 % au lieu de 8,2 % pour tout abondement compris entre 2.300 et 4.600 euros) : il y aurait une parfaite cohérence à tempérer légèrement les exonérations sociales dont bénéficie l'épargne retraite, pour consolider les régimes par répartition ;

– la limitation des cas de déblocage anticipé (et défiscalisé) des droits accumulés dans le PPESVR à deux cas précis : sous forme de rente d'invalidité au cas où le souscripteur viendrait à être concerné, et sous forme de capital pour l'achat de la résidence principale. Les prévoir également pour le dispositif individuel serait envisageable, à condition de traiter simultanément la question de la taxation à la sortie pour ces exceptions ;

– l'éventualité d'un crédit d'impôt pour inciter les non-imposables à ouvrir un plan d'épargne pour la retraite, même si ces foyers bénéficient en moyenne d'un meilleur taux de remplacement que les imposables ;

– la question du transfert entre produits existants, y compris l'assurance vie, et le nouveau plan d'épargne pour la retraite ;

– la possibilité de compléter les systèmes d'information existants de suivi individuel des droits à pension, par des données relatives à l'épargne retraite professionnelle ou facultative.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 5 juin, votre Commission des finances a procédé à l'examen pour avis du présent projet de loi.

Après l'exposé de votre Rapporteur, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion générale.

M. Jean-Pierre Brard a dénoncé la présentation très enjolivée de la situation faite par le Rapporteur. L'exemple des autres pays européens n'est pas pertinent et le bon sens est souvent synonyme de médiocrité. Le Rapporteur n'a mentionné ni l'augmentation du produit intérieur brut et donc de la richesse nationale d'ici à 2040, ni le dynamisme de la démographie française, qui contraste avec la moyenne européenne. Le projet de loi est bâti comme si la situation actuelle devait demeurer inchangée pendant des décennies. La richesse nécessaire au financement du régime de retraite existe, mais le Gouvernement refuse de faire payer ceux qui la détiennent. Au cours d'un récent déjeuner avec les représentants des assureurs dont M. Denis Kessler, ces derniers ont expliqué qu'ils étaient parfaitement capables de gérer seuls l'assurance retraite et l'assurance maladie. Cela ne laisse aucun doute sur leurs intentions, en effet, mais à quel prix le feraient-ils ?

Le projet de loi a pour objectif l'allongement des carrières, alors que les entreprises font tout pour se débarrasser de leurs salariés avant qu'ils aient atteint l'âge de 60 ans. Le projet ne changera pas cette situation, si bien que les salariés ne pourront pas travailler plus longtemps et subiront donc une chute brutale du montant de leur retraite, sauf s'ils ont pu participer à un système coûteux de fonds de pension. Le Rapporteur qui parle d'égalité n'a pas mentionné l'avenir des régimes spéciaux. Le ministre des affaires sociales a pourtant indiqué aux salariés de la SNCF que leur régime serait maintenu mais ces derniers, qui ont déjà entendu beaucoup de promesses non tenues, refusent de le croire.

Certes, la majorité votera le projet, mais elle creusera ainsi sa tombe. Le groupe communiste et apparentés sera le porte-parole du mouvement social.

M. Augustin Bonrepaux a affirmé que le Gouvernement met en avant la prétendue souplesse de son projet pour essayer de le faire accepter, mais il est indéniable qu'il signifie, avant tout, la fin de la retraite à 60 ans. Il va particulièrement pénaliser les personnes qui ont un travail pénible, ce qui est le cas de certains fonctionnaires, comme ceux affectés aux remontées mécaniques ou au déneigement. Ces derniers ne pourront continuer à prendre leur retraite à 55 ans que s'ils acceptent une très forte baisse de leur pension. Comme ils font des travaux pénibles, ils ne pourront travailler au-delà de cet âge et devront donc fatalement subir cette perte de revenus. On ne peut pas dire, comme le Rapporteur le prétend, que la retraite par répartition sera garantie puisque le projet lui-même contient des dispositions en faveur d'un financement de la retraite par capitalisation. En fait, les salariés travailleront plus longtemps et toucheront des retraites d'un montant inférieur.

Le Gouvernement met en avant le principe d'égalité, mais il reporte à plus tard le cas des régimes spéciaux. Quoiqu'il dise aujourd'hui, ce n'est que pour gagner du temps, car il imposera aussi leur réforme plus tard. Il est vain d'évoquer la justice lorsque l'on fait peser toute la charge sur les travailleurs, sans en imposer une part à ceux qui n'ont pas besoin de travailler.

Le problème des retraites ne peut se régler que par une lutte efficace contre le chômage. La baisse de ce dernier permettrait une augmentation mécanique des moyens pour financer l'assurance maladie et les retraites. Au contraire, le Gouvernement pousse à l'allongement des carrières, qui conduira à exclure un peu plus les jeunes du marché de l'emploi. Il prétend favoriser les créations d'emplois par des mesures fiscales, alors que celles-ci

développent surtout l'investissement à l'étranger, lequel est sans effet sur l'emploi en France. De véritables solutions pour l'emploi et le financement des retraites existent ; le Gouvernement a fait d'autres choix.

M. Paul Giacobbi a dénoncé les chiffres fournis par le compte général de l'administration des finances sur le coût pour l'État des retraites des fonctionnaires. Les engagements de l'État à ce titre sont estimés à 700 milliards d'euros, soit 50 % du PIB annuel, mais il est calculé sur une hypothèse fermée ne prenant en compte aucun recrutement de fonctionnaires dans l'avenir. Aucune proposition réaliste de réforme des retraites des fonctionnaires ne peut être faite tant que l'on ne connaît pas le besoin de financement additionnel induit par les recrutements futurs, selon différentes hypothèses portant sur la part de remplacement des fonctionnaires partant à la retraite. Ce calcul fait défaut. Le compte général de l'administration des finances estime que la charge des retraites des fonctionnaires va augmenter pendant encore quelques années, avant de baisser fortement. Mais ce résultat est faussé par les hypothèses retenues. Pourquoi ne dispose-t-on pas d'un calcul qui intègre des données pourtant déterminantes !

Votre Rapporteur pour avis a jugé que la teneur des déclarations qui viennent d'être faites montre bien qu'il existe des choix différents, clairement exposés. L'opposition est favorable à l'augmentation des cotisations, de quelque façon qu'elle intervienne. Le fait qu'elle évoque la situation des régimes spéciaux signifie-t-il que l'opposition suggère de les réformer, alors que le Gouvernement a clairement indiqué que ce dossier n'était pas à l'ordre du jour ?

M. Henri Emmanuelli a jugé l'argumentation du Rapporteur particulièrement « finaude ».

Votre Rapporteur pour avis a reconnu l'importance évidente du dossier des retraites des fonctionnaires, dans la mesure où il ne faut pas oublier que les pensions publiques sont financées par l'impôt. L'alignement entre le public et le privé n'épuise naturellement pas le sujet et le traitement de ce dossier n'est pas sans lien avec celui de la réforme de l'État et de la réforme de la gestion des carrières des fonctionnaires. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi la voie d'une réforme progressive avec des rendez-vous tous les cinq ans.

M. Paul Giacobbi a estimé qu'il avait été mal compris. La demande d'une information comptable précise sur l'ampleur financière que représente pour l'État les engagements de retraite n'a rien d'extravagante, bien au contraire. Elle permettrait de disposer de données précises, permettant de couper court à un certain nombre de chiffres fantaisistes, ou très mal compris, circulant dans la presse, de tester différentes hypothèses de réformes et d'éclairer le débat sur le présent projet de loi.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que la loi organique prévoit, dans son article 21, la création d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives aux pensions. Il a annoncé qu'il proposera un amendement visant à clarifier l'équilibre du régime, afin de faire apparaître clairement ce qui relève de la contribution de l'État-employeur et ce qui relève d'une subvention d'équilibre.

La Commission a ensuite examiné les amendements dont elle est saisie.

Article premier : Principe de la répartition

La Commission a examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux, présenté par **M. Gérard Bapt**, réaffirmant le choix de la retraite par répartition et que la Nation a comme objectif de garantir un niveau élevé de pension pour chacun.

Votre Rapporteur pour avis s'est opposé à cet amendement, estimant que ses auteurs se contentent d'affirmer le principe de la répartition alors que le Gouvernement a entrepris d'en assurer effectivement la préservation.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux, présenté par **M. Gérard Bapt**, affirmant le caractère essentiel de la politique en faveur de l'emploi comme gage de la préservation de la retraite par répartition.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que cet amendement relève davantage de l'exposé des motifs et que la mise en œuvre d'une politique de l'emploi ou d'une politique de croissance ne suffirait pas à faire face à la situation prévisible de notre système de retraite.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé qu'il convenait d'éviter d'encombrer les lois de dispositions sans contenu normatif.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un autre amendement de M. Augustin Bonrepaux, présenté par **M. Gérard Bapt** précisant que la Nation garantit le pouvoir d'achat des pensions de retraite, **votre Rapporteur pour avis** ayant fait observer qu'un amendement de ce type pourrait se retourner contre ses auteurs, en interdisant d'augmenter la CSG par exemple.

Article 2 : Principe de contributivité

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Augustin Bonrepaux, présenté par **M. Gérard Bapt** précisant que tout retraité a droit à une pension qui garantit son pouvoir d'achat.

Article 3 : Principe d'équité entre les différents régimes

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Augustin Bonrepaux, présentés par **M. Gérard Bapt**, prévoyant que les assurés bénéficient d'une égalité de traitement tenant compte, respectivement, de la pénibilité des métiers et des inégalités d'espérance de vie, **votre Rapporteur pour avis** ayant indiqué que la notion d'égalité de traitement est une notion difficile à cerner juridiquement.

Article 5 : Allongement de la durée de cotisation

La Commission a examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux, présenté par **M. Gérard Bapt**, proposant de renvoyer à une négociation entre les partenaires sociaux les conditions de liquidation des droits à la retraite.

Après avoir rappelé que l'actuel Gouvernement avait remis le dialogue social à l'ordre du jour, **votre Rapporteur pour avis** a néanmoins indiqué qu'il convenait de préserver la répartition des responsabilités entre le Gouvernement et le Parlement d'une part, et les partenaires sociaux d'autre part.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur pour avis**, prévoyant l'organisation d'une conférence tripartite, rassemblant l'État, les représentants des salariés et des employeurs pour examiner les problématiques liées à l'emploi des

personnes de plus de 50 ans. Votre Rapporteur a, en effet, souligné que l'amélioration du taux d'activité des plus de 50 ans, qui est en France l'un des moins élevés d'Europe, constitue l'un des axes fondamentaux de la réforme proposée par le Gouvernement.

M. François Goulard a insisté sur l'importance de cette question pour la réussite de la réforme. Cela suppose des initiatives nouvelles de la part des entreprises qui, il faut bien le reconnaître, ne sont guère pratiquées. Il a, par ailleurs, présenté un sous-amendement rédactionnel, substituant le mot « problèmes » au mot « problématiques », qu'il a jugé plus clair.

M. Henri Emmanuelli a également qualifié cette question d'essentielle. Il a estimé que si les Français ne croient pas à un allongement de la durée du travail, c'est parce qu'il ne se passe pas un jour sans qu'il soit annoncé que des entreprises présentent des plans faisant des personnes de plus de 50 ans une simple variable d'ajustement de leur stratégie. Cet amendement démontre la faible crédibilité de la réforme.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que le choc démographique conduira inmanquablement les entreprises à modifier leur comportement. Dès à présent, certaines d'entre elles réfléchissent à la mise en place de mécanismes de fidélisation de leur personnel dans des secteurs où la main d'œuvre manque ou manquera.

M. Henri Emmanuelli a fait observer que la Banque de France, pour ne citer qu'elle, ne donne guère l'exemple, en prévoyant de se séparer de ses salariés âgés de plus de 57 ans.

La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 11**) présenté par votre Rapporteur.

Avant l'article 6

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement insérant un article additionnel tendant à donner une meilleure information aux assurés sur le niveau futur de leurs pensions.

Votre Rapporteur pour avis ayant estimé que l'amendement est redondant par rapport aux articles 6 et 8 du projet de loi, au demeurant plus complets, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 8 (Article L. 161-17 du code de la sécurité sociale) : *Droit à l'information des assurés sur leurs droits à retraite*

La Commission a examiné un amendement présenté par **votre Rapporteur pour avis** permettant au salarié de disposer d'un pré-calcul de sa pension à un âge plus précoce que celui envisagé actuellement, son auteur estimant que l'information est une clé de la responsabilisation des assurés.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 12**).

Votre Rapporteur pour avis ayant constaté que le projet de loi supprime l'automatisme de la transmission quinquennale d'informations sur les droits à pension des assurés, a présenté un amendement réintroduisant cette automatisme et prévoyant son élargissement à des périodes importantes de la vie active de l'assuré.

L'amendement (**amendement n° 13**) a été *adopté* par la Commission.

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement prévoyant une montée en charge progressive du dispositif d'information prévu par l'article 8.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 14**).

Article additionnel après l'article 8 (Article L. 173-1 du code de la sécurité sociale) : *Conditions de transmission des informations nécessaires à la liquidation des pensions*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement obligeant les caisses et services gestionnaires des régimes de base d'assurance vieillesse à se transmettre les informations nécessaires à la liquidation des pensions.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 15**).

Article 9 (Articles L. 161-22 et L. 634-6 du code de la sécurité sociale) : *Simplification et harmonisation des règles de limitation du cumul entre un emploi et une retraite*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement réduisant le délai durant lequel la reprise d'une activité salariée chez le même employeur n'est pas possible après la date d'entrée en jouissance d'une pension.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 16**).

M. Pierre-Christophe Baguet, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, a défendu un amendement déposé par M. Charles de Courson, tendant à exclure les parlementaires du champ des exceptions à l'interdiction du cumul emploi-retraite.

M. Henri Emmanuelli a observé que le régime des annuités des parlementaires avait déjà été modifié et estimé que M. Charles de Courson était curieusement muet sur la question du cumul des pensions de retraite des anciens membres des grands corps de l'État devenus parlementaires. **M. Pierre-Christophe Baguet** a répondu que celle-ci était traitée par d'autres amendements de M. Charles de Courson, dont il a également souhaité l'adoption.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 17**).

Article 11 (Article L. 137-10 du code de la sécurité sociale) : *Création d'une contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement substituant au dispositif proposé par le projet de loi un relèvement du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, considérant qu'il convenait notamment de renforcer les ressources du fonds de réserve pour les retraites.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que les prélèvements obligatoires étaient déjà excessifs en France, et que l'amendement n'était, de ce fait, pas raisonnable.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait état d'une étude récente du conseil d'analyse économique montrant clairement que les prélèvements sur les revenus du patrimoine en France plaçaient notre pays dans une très mauvaise position par rapport aux autres grands pays industriels.

M. Augustin Bonrepaux a répondu qu'une autre étude faite par le Conseil économique et social avait montré au contraire que la taxation des revenus n'était pas excessive dans notre pays.

Le Président Pierre Méhaignerie et **M. François Goulard** ont alors ajouté qu'il ne fallait pas confondre la taxation des revenus et celle du patrimoine.

La Commission a, dans ces conditions, *rejeté* cet amendement.

Article 13 (Article L. 321-13 du code du travail) : *Aménagement des conditions de licenciement des salariés âgés*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement de suppression de l'article, estimant qu'il convenait de développer l'activité des personnes de plus de cinquante ans, notamment pour assurer la pérennité du régime des retraites.

Votre Rapporteur pour avis a indiqué que la « contribution Delalande » avait conduit à des effets pervers quant au taux d'activité des salariés âgés. Le projet de loi propose donc des assouplissements tout à fait bienvenus qu'il faut maintenir.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 15 (Article L. 351-1 du code de la sécurité sociale) : *Allongement de la durée d'assurance pour la détermination du montant des pensions prenant effet à partir de 2008*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement supprimant l'article, estimant que la proratisation sur 160 trimestres, au lieu de 150, du mode de calcul de la pension serait défavorable aux retraités.

Votre Rapporteur pour avis ayant estimé qu'il fallait maintenir cet article pour des raisons de cohérence et d'équilibre financier, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 16 :

– *Négociations sur l'adaptation du dispositif des retraites complémentaires*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement insérant un article additionnel tendant à prévoir une négociation afin d'adapter le dispositif des retraites complémentaires de manière à servir une pension à taux plein aux assurés qui demandent la liquidation de leur pension de retraite avant l'âge de soixante ans.

Votre Rapporteur pour avis s'est déclaré favorable à cet amendement. Il a estimé qu'il constituait une réponse à la demande des salariés qui ont commencé à travailler tôt alors que le Gouvernement précédent, en 2001, n'avait pas donné suite à leurs préoccupations. L'amendement permet de placer les partenaires sociaux devant leurs responsabilités pour traiter le cas des carrières longues. Néanmoins, si l'esprit de l'amendement peut être largement partagé, peut-être conviendrait-il d'en revoir la rédaction avant le débat en séance publique.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 18**).

– *Négociation sur les conditions de travail des salariés expérimentés ou ayant accompli des travaux pénibles*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement portant article additionnel invitant les branches professionnelles à négocier sur les conditions particulières de cessation d'activité des salariés ayant accompli des travaux pénibles et prévoyant un bilan annuel de ces négociations.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 19**).

– *Négociation sur les conditions de travail des salariés expérimentés ayant commencé tôt leur carrière professionnelle*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement portant article additionnel complétant l'amendement précédent par une incitation à des négociations portant sur les carrières longues.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que le Parlement devait effectivement encourager la tenue de négociations sur cette question importante.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 20**).

Article 17 (Articles L. 351-1-2 [nouveau], L. 351-6 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale) : *Majoration des pensions versées aux salariés ayant cotisé après soixante ans*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement de suppression de l'article, estimant que le dispositif prévu par le projet de loi n'accordait aucune liberté supplémentaire aux salariés, compte tenu de l'allongement parallèle du nombre nécessaire d'annuités pour le bénéfice de la surcote.

Le Président Pierre Méhaignerie et **votre Rapporteur pour avis** ont estimé au contraire que le projet de loi ouvrait un nouveau champ de liberté pour les salariés âgés.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Article 19 (Articles L. 161-23-1, L. 351-11 et L. 816-2 du code de la sécurité sociale) : *Conditions de revalorisation des pensions de vieillesse*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement remplaçant le dispositif de l'article par un renvoi aux travaux d'une commission nationale de la négociation des retraites afin de garantir le pouvoir d'achat des pensions.

Votre Rapporteur pour avis a relevé que le projet de loi institue un véritable système de garantie des retraites.

M. Hervé Novelli a estimé que si la création de commissions pouvait suffire pour garantir le pouvoir d'achat des pensions, cela se saurait depuis longtemps.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'article 23

M. Jean-Pierre Brard a présenté un amendement assujettissant les options de souscription ou d'achat d'actions à une cotisation sociale vieillesse à la charge des sociétés. Il a estimé que le projet de loi allait sans doute être adopté mais qu'il fallait dès lors en faire payer le prix et taxer l'enrichissement sans cause des privilégiés.

Votre Rapporteur pour avis a considéré qu'il fallait choisir entre le symbolique et l'efficacité économique. Or l'amendement proposé institue sans doute des recettes supplémentaires pour la branche vieillesse, mais celles-ci seraient trop faibles et surtout ne seraient pas pérennes, puisqu'elles seraient sujettes aux fluctuations boursières.

La Commission a, alors, *rejeté* cet amendement.

M. Jean-Pierre Brard a présenté un amendement instituant un abattement sur les cotisations patronales destinées aux régimes de retraite au bénéfice de l'emploi de salariés âgés ayant plus de quinze ans d'ancienneté dans l'entreprise, rappelant l'attachement du Président Pierre Méhaignerie à l'abaissement des charges sociales.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que cet amendement devait suivre le même sort que l'amendement précédent.

La Commission a donc *rejeté* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 23

– (Article L. 135-10 du code de la sécurité sociale) : *Modalités de gestion du fonds de réserve pour les retraites*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement assouplissant la gestion financière du fonds de réserve pour les retraites à des entreprises d'investissement. Il a observé que le fonds visait à garantir le versement des retraites en 2020 mais que, si 152 milliards d'euros étaient prévus à cette date, seuls 15 milliards d'euros étaient aujourd'hui disponibles dans le fonds. Dès lors, il convient de renforcer la gestion financière de celui-ci en permettant toute la flexibilité nécessaire dans la gestion des mandats.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 21**).

– (Article L. 135-15 du code de la sécurité sociale) : *Modalités de gestion du fonds de réserve pour les retraites*

La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 22**) de votre Rapporteur pour avis complétant l'amendement précédent.

Après l'article 23

M. Jean-Pierre Brard a présenté un amendement prévoyant une modulation des taux de cotisations en fonction de la valeur ajoutée globale des entreprises.

Votre Rapporteur pour avis a considéré que la réforme des cotisations patronales ne constitue pas l'objet du projet de loi, et la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 24 : *Harmonisation des régimes de retraite des agents des collectivités locales et des ouvriers des établissements industriels de l'État*

La Commission a *rejeté*, conformément à la position de votre Rapporteur pour avis, un amendement de suppression de l'article présenté par M. Augustin Bonrepaux.

Après l'article 24

La Commission a *rejeté*, conformément à la position de votre Rapporteur pour avis, un amendement sur le régime de retraite des élus déposé par M. Charles de Courson.

Article additionnel après l'article 24 (Article L. 75 du code des pensions civiles et militaires) : *Conditions de versement des pensions de retraite des fonctionnaires ou militaires, élus parlementaires*

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a défendu un amendement de M. Charles de Courson supprimant la possibilité pour les fonctionnaires ou militaires, élus parlementaires d'obtenir une pension à jouissance immédiate dès cinquante ans, soulignant qu'un amendement similaire avait été adopté par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Votre Rapporteur pour avis s'étant déclaré favorable à son adoption, l'amendement a été *adopté* (**amendement n° 23**), un autre amendement de M. Charles de Courson sur le même sujet devenant alors sans objet.

Article 32 (Articles L. 13 à L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : *Allongement progressif de la durée d'activité nécessaire au versement de pensions complètes aux fonctionnaires*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Augustin Bonrepaux.

Article additionnel après l'article 42 (Article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : *Clarification des conditions de financement des retraites des agents de l'État*

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a présenté un amendement tendant à distinguer les sources de financement des charges résultant pour l'État du service des pensions prévu par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Il convient de distinguer notamment les contributions et transferts de certaines personnes morales comme France Télécom et surtout la contribution de l'État, qui permet l'équilibre du système des pensions des fonctionnaires. Il s'agit ainsi de préparer l'entrée en vigueur de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, lequel prévoit la création d'un compte d'affectation spéciale pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires afin d'assurer une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 22 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, il n'est pas possible d'anticiper l'application d'une disposition de la loi organique, et donc de créer d'ores et déjà ce compte. Seul l'amendement déposé, par sa souplesse, est donc constitutionnellement possible.

M. Paul Giacobbi a rappelé que l'idée de création d'une caisse de retraite des fonctionnaires que vise l'amendement était fort ancienne puisqu'elle avait été proposée il y a 150 ans. L'inconvénient de l'amendement proposé est qu'il emploie des mots inexacts, puisque l'État ne verse pas à proprement parler des « cotisations ». Il n'y a que des « retenues pour pensions civiles ». En outre, il précise des flux sans aller au bout de sa logique. Il conviendrait enfin de faire préciser le taux de cotisation de l'État employeur pour le calcul actuariel des flux de charges.

Le Président Pierre Méhaignerie ayant rappelé que si cet amendement est recevable, c'est parce qu'il porte exclusivement sur la nomenclature et non sur la gestion, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 24**).

Article 43 (articles L. 84 à L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : *Cumul emploi-retraite pour les fonctionnaires*

Un amendement présenté par M. Charles de Courson n'a pas été défendu.

Article 52 : *Création d'un régime de retraite additionnel obligatoire pour les fonctionnaires*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement visant à compléter le dispositif du régime complémentaire de retraite pour les fonctionnaires. Cet amendement en confie la gestion administrative à la Caisse des dépôts et consignations, qui dispose déjà d'une expertise très poussée en la matière. Il ouvre également la possibilité aux fonctionnaires qui le veulent de cotiser au-delà de la limite, en particulier pour ceux dont le taux indemnitaire est très faible, et de racheter des droits au titre d'années pour lesquelles ils n'ont pas acquis de droits dans le régime. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendements n° 25, 26 et 27**).

Article additionnel après l'article 54 : *Majoration de la durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers en catégorie active*

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a présenté un amendement tendant à permettre au Parlement de disposer d'informations plus précises sur le financement du régime des pensions civiles et militaires de l'État, pour l'année en cours et pour les années précédente et suivante. En particulier, le rapprochement des emplois et des ressources du régime devrait permettre de mettre en évidence le taux de cotisations implicite de l'État au régime des pensions de ses fonctionnaires et d'analyser la situation comparée de l'État et des employeurs relevant du régime général de Sécurité sociale. **M. Paul Giacobbi** a tenu à souligner l'importance de cet amendement, tout en regrettant que son champ ne porte pas

sur des périodes plus longues. **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est déclaré ouvert au dialogue et a proposé à M. Paul Giacobbi de travailler à une meilleure rédaction de l'amendement. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 28**).

Article 77 (Article L. 732-55 du code rural) : *Mensualisation du versement des pensions servies par le régime de base des exploitants agricoles*

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à permettre d'anticiper la mise en place de la mensualisation des retraites de base des agriculteurs. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 29**).

Article 78 : *Droit à bénéficier de produits d'épargne retraite*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement de suppression de l'article. Le dispositif proposé par le Gouvernement est présenté comme respectueux du principe d'égalité devant l'impôt, alors même qu'il est constitué d'un ensemble de déductions fiscales qui ne pourront s'adresser, par définition, qu'à des ménages imposables. De plus, l'ensemble de ces déductions fiscales, destiné à inciter au développement des produits d'épargne retraite, aura, si ce but est atteint, un coût important en termes de recettes sociales et fiscales. Alors qu'il serait nécessaire de proposer l'affectation aux régimes de retraite de ressources plus importantes, le Gouvernement choisit une solution qui pourrait venir les priver encore un peu plus de ressources. **Le Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'existent aujourd'hui des suggestions pour se diriger vers un système de crédit d'impôt. **Votre Rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement qui revient à nier certains principes d'équité. La question du crédit d'impôt devrait être abordée en séance et constituer une piste intéressante dans le débat sur les retraites. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Avant l'article 79

M. Hervé Novelli a présenté un amendement tendant à abroger l'article 48 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, lequel abroge les dispositions de la loi du 25 mars 1997, dite « loi Thomas », afin de rétablir ce dispositif. Ce dernier avait permis de parvenir à des solutions intéressantes en matière d'épargne retraite, après d'intenses discussions avec les partenaires sociaux et un travail approfondi de la Commission des finances. Le Gouvernement de M. Lionel Jospin n'avait abrogé la « loi Thomas » qu'afin d'obtenir le vote du parti communiste sur le projet de loi de modernisation sociale. **Votre Rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement, arguant notamment du fait que le gage n'était pas adéquat. **M. Augustin Bonrepaux** a ironisé sur le fait qu'il n'était pas nécessaire « d'abroger cette abrogation » dès lors que le dispositif de la « loi Thomas » était rétabli *de facto* dans le projet de loi. **M. Hervé Novelli**, tout en estimant que l'argument relatif à l'insuffisance présumée du gage était pour le moins futile, a *retiré* cet amendement.

Article 79 : *Création du plan d'épargne pour la retraite (PER)*

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement de suppression de cet article, estimant que la volonté de préserver le régime de retraite par répartition ne peut s'accommoder de la mise en place d'un régime de retraite par capitalisation. La Commission a *rejeté* cet amendement, sur l'avis défavorable de votre Rapporteur pour avis.

La Commission a ensuite *examiné* deux amendements soumis à une discussion commune. **M. Eric Woerth** a tout d'abord présenté un amendement visant à instituer un produit d'épargne retraite accessible à tous, facultatif, individuel mais géré dans un cadre collectif, à cotisations définies et devant permettre à tous ceux qui le souhaitent de se constituer un supplément de retraite dont son récent rapport d'information suggère la création. Ce dispositif aurait le mérite de la clarté en évitant toute confusion entre épargne salariale et épargne retraite. Il s'agit, tout en permettant la compétition, de clarifier les règles prudentielles et de répondre aux préoccupations d'équité et d'efficacité de tous ceux qui ont

évoqué l'idée de « Préfon pour tous ». Ce produit serait en effet ouvert à tous, par souscription individuelle, auprès d'un distributeur de compte d'épargne retraite, y compris pour les personnes à bas revenus par le mécanisme du crédit d'impôt. L'incitation fiscale associée au dispositif serait constituée par une déduction d'impôt sur le revenu plafonnée annuellement à 3.000 euros. Un crédit d'impôts de 150 euros annuels permettrait aux non-imposables de jouir d'une réelle possibilité de constituer une telle épargne. L'abondement de l'employeur serait déductible du bénéfice imposable et exonéré de cotisations sociales patronales, à l'exception des cotisations d'assurance vieillesse, dans la limite de 85 % du plafond annuel retenu pour les cotisations sociales. Cela permettrait d'éviter d'affaiblir les ressources des régimes par répartition.

M. Hervé Novelli a présenté un amendement de même finalité. Il n'est pas souhaitable que l'article 79 du projet de loi se contente de renvoyer cette réforme à une loi ultérieure. Il faut nourrir le texte du Gouvernement, dès à présent, sans renvoyer à plus tard ce qui peut être écrit directement et lisiblement. L'amendement vise à permettre à tout salarié du secteur privé de bénéficier d'un complément d'épargne retraite. Il prévoit que la souscription au sein de l'entreprise à un contrat d'épargne retraite est conditionnée à la signature d'un accord collectif, d'un accord d'entreprise ou d'un accord de branche conclu à un échelon national, régional ou local. Les partenaires sociaux seraient associés à tous les niveaux à cette démarche, depuis la signature jusqu'à la définition des orientations de gestion. A défaut d'accord collectif, les salariés pourraient souscrire à titre individuel un contrat d'épargne retraite, un an après la promulgation de la présente loi, ce qui permettrait de limiter les risques au maximum. Ces contrats seraient gérés par des fonds d'épargne retraite *via* des structures dédiées et placées à l'extérieur des entreprises. La sortie classique des contrats interviendrait lors de la cessation d'activité sous la forme d'une rente, avec une possibilité de sortie en capital pour l'achat de la résidence principale ou en cas d'invalidité. En cas de cessation progressive d'activité, il est prévu une possibilité de sortie avec une rente partielle. En cas de changement d'activité ou de rupture du contrat de travail, la portabilité du contrat d'épargne retraite est prévue. Ces contrats seraient alimentés, sans obligation, par les versements des salariés et les abondements des employeurs. Ces derniers seraient exonérés de charges sociales jusqu'à un plafond de 85 % et à l'exception des cotisations d'assurance vieillesse, de telle façon que l'épargne retraite ne soit pas accusée de « cannibaliser » la répartition. Enfin, l'amendement prévoit la création d'une Agence de l'épargne retraite, qui disposerait d'un fonds de garantie en cas de défaillance d'un fonds d'épargne retraite.

Votre Rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à ces deux amendements. On pourrait opposer à l'amendement de M. Éric Woerth l'idée pragmatique d'utilisation des produits existants, en s'inspirant d'ailleurs de certaines propositions de son rapport d'information. L'amendement de M. Hervé Novelli a le mérite de poser la bonne question et souligne à juste titre la nécessité d'améliorer la rédaction de l'article 79 du projet de loi, sans renvoyer à une loi ultérieure. **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a estimé que le problème de ces amendements réside dans la fixation de l'avantage fiscal, dès l'entrée dans le plan. Ces mesures relèvent plutôt du champ de la loi de finances.

M. Jean-Jacques Descamps s'est demandé comment il serait possible de prévoir un dispositif en loi de finances si un système comme celui prévu par le présent projet de loi n'est pas préalablement en vigueur. **Votre Rapporteur pour avis** a réaffirmé que l'article 79 devait être complété : il faut poser des principes clairs et précis, auxquels la loi de finances apportera des compléments d'ordre fiscal. Un amendement sera proposé pour une nouvelle rédaction de l'article 79. **M. Hervé Novelli** a tenu à préciser que son amendement ne comporte pas d'avantage fiscal. **Votre Rapporteur pour avis** a estimé que le mécanisme d'exonération de l'abondement de l'employeur figurant dans l'amendement induit un avantage fiscal. **M. Éric Woerth** a regretté que la Commission ne saisisse pas l'occasion d'adopter dès à présent un amendement précisant le nouveau système, la rédaction de l'article 78 étant perfectible.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de votre Rapporteur pour avis visant à faire du plan d'épargne pour la retraite un produit purement individuel (**amendement n° 30**).

La Commission a également *adopté* un amendement (**amendement n° 31**) de votre Rapporteur pour avis tendant à prévoir deux cas limitatifs de déblocage anticipé de l'épargne accumulée dans un plan d'épargne pour la retraite : l'invalidité, d'une part, et l'acquisition de la résidence principale, d'autre part.

Enfin, **le Président Pierre Méhaignerie** a présenté un amendement permettant de préciser les conditions dans lesquelles le plan d'épargne pour la retraite pouvait être utilisé par le propriétaire de sa résidence principale pour réaliser une acquisition différée du foncier, dans le cadre de la promotion de l'accession très sociale à la propriété. L'accession par la voie du prêt à taux zéro a, en effet, perdu de son efficacité du fait de l'augmentation du coût de la construction et des mesures prises par le précédent gouvernement. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 32**) avec l'avis favorable de votre Rapporteur pour avis.

Article 80 (articles L. 443-1-2 et L. 443-5 du code du travail et L. 214-39 du code monétaire et financier) : *Création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR)*

Suivant l'avis de votre Rapporteur pour avis, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article, présenté par M. Augustin Bonrepaux.

Elle a ensuite *adopté* un amendement (**amendement n° 33**) de votre Rapporteur pour avis, tendant à limiter à l'invalidité et à l'acquisition de la résidence principale les possibilités de déblocage anticipé de l'épargne accumulée dans un PPESVR, afin de garantir que ce produit sera bien destiné à la retraite.

Le Président Pierre Méhaignerie a présenté un amendement permettant de prévoir dans le décret l'utilisation du PPESVR pour développer une accession très sociale à la propriété, sous la forme d'une acquisition différée du foncier pour les ménages propriétaires de leur résidence principale. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 34**).

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis visant à ce que la délivrance des sommes ou valeurs inscrites au compte des participants s'effectue sous forme de rente viagère acquise à titre onéreux. **Votre Rapporteur pour avis** a toutefois précisé que toute rigidité était à bannir et que son amendement permettait de conserver une grande souplesse lorsqu'une entreprise avait fait le choix collectif d'organiser un autre mode de sortie du PPESVR. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 35**).

La Commission a également *adopté* un amendement (**amendement n° 36**) de votre Rapporteur pour avis visant à porter la contribution de solidarité destinée au Fonds de réserve pour les retraites, appliquée à la fraction de l'abondement comprise entre 2.300 euros et 4.600 euros, à 9,8 % contre 8,2 % actuellement.

Article additionnel après l'article 80

La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 37**) de votre Rapporteur pour avis tendant à modifier le code de la sécurité sociale, afin que tous les fonds en déshérence issus de l'épargne salariale soient, au terme de la prescription de 30 ans, affectés au Fonds de réserve pour les retraites.

Article 81 (articles 83, 154 *bis*, 154 *bis*-0 A, 158 et 163 *quatervicies* du code général des impôts) : *Déductions fiscales favorisant l'épargne retraite*

La Commission a examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux visant à supprimer cet article. **M. Augustin Bonrepaux** a expliqué qu'en instituant un régime de déductibilité des versements destinés à la constitution d'une épargne retraite, le Gouvernement prenait le risque de fragiliser les ressources fiscales et sociales qui pourraient être consacrées au financement du régime des retraites par répartition. **Votre Rapporteur pour avis** a estimé que cet amendement reviendrait à supprimer un article équilibré sur le plan fiscal. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 81

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement portant article additionnel et visant à réformer le prélèvement social sur les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance. Il s'agit à la fois de sécuriser le financement des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires et d'encourager les employeurs à participer au financement des retraites supplémentaires. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 38**).

Votre Rapporteur pour avis a également présenté un amendement portant article additionnel visant à rétablir l'égalité de traitement entre l'ensemble des bénéficiaires d'un plan d'épargne d'entreprise, quelle que soit leur situation au regard du droit de la sécurité sociale, en soumettant, dès le premier euro, à la CSG et à la CRDS et, lorsqu'il excède les seuils prévus, à la contribution instituée par la loi du 19 février 2001 au profit du Fonds de réserve pour les retraites, l'abondement versé au bénéfice des dirigeants d'entreprises travailleurs non salariés. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 39**).

Enfin, elle a *adopté* un amendement (**amendement n° 40**) de votre Rapporteur pour avis portant article additionnel. **Votre Rapporteur pour avis** a indiqué qu'il était nécessaire de compléter les systèmes d'information préexistants par des données sur les droits à prestations de retraite assurés par l'ensemble du dispositif, s'inscrivant dans le milieu professionnel ou souscrits à titre facultatif pour permettre le versement d'une rente en fin de vie active.

Puis la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption du projet de loi*, ainsi modifié.

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 5

Amendement n° 11 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« VII.- Préalablement à la rédaction des rapports cités au II et au IV du présent article, est organisée une conférence tripartite rassemblant l'État, les représentants des salariés et les représentants des employeurs pour examiner les problèmes liés à l'emploi des personnes de plus de 50 ans. »

Article 8

(Art. L. 161-17 du code de la sécurité sociale)

• Amendement n° 12 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :

Au début du deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : « A compter d'un âge et dans des conditions fixées par décret » les mots : « Dans des conditions fixées par décret, à partir d'un certain âge et aux étapes importantes de sa vie active ».

• Amendement n° 13 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :

Après le deuxième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Les régimes et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser tous les cinq ans et à certaines étapes de la vie active, un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans les régimes légalement obligatoires de retraite. Les conditions d'application de cet alinéa sont définies par décret »

• Amendement n° 14 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :

Compléter le troisième alinéa de cet article par la phrase suivante : « La mise en œuvre progressive des obligations définies par le présent article sera effectuée selon un calendrier défini par décret en Conseil d'État. »

Après l'article 8

Amendement n° 15 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

L'article L. 173-1 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les caisses et services gestionnaires des régimes de base d'assurance vieillesse ont l'obligation de se transmettre directement ou indirectement, lorsque ces informations sont nécessaires à la liquidation des pensions, les données relatives à la carrière de leurs ressortissants et notamment les périodes prises en compte, la durée d'assurance et la nature des trimestres validés au plus tard en décembre de l'année qui précède le 56ème anniversaire de l'assuré puis, en cas de modification, en décembre de chaque année suivante. »

Article 9

• **Amendement n° 16 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

À la fin du deuxième alinéa du 2° du I de cet article, substituer aux mots : « un an » les mots : « six mois ».

• **Amendement n° 17 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis et M. Charles de Courson :**

Compléter le I de cet article par l'alinéa suivant :

4° Au 3°, après les mots : « consultatives ou délibératives » sont insérés les mots : « à l'exception du mandat de député, de sénateur ou de député européen ».

Après l'article 16

• **Amendement n° 18 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis, M. Augustin Bonrepaux et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Insérer l'article suivant :

« Les partenaires sociaux chargés de la gestion des régimes complémentaires de retraite engagent une négociation afin d'adapter le dispositif des retraites complémentaires de manière à servir une pension à taux plein aux assurés qui réunissent les conditions de durée d'assurance ou de périodes équivalentes dans les régimes de base et demandent la liquidation de leur pension de retraite avant l'âge de soixante ans. »

• **Amendement n° 19 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Insérer l'article suivant :

« Les branches professionnelles sont invitées à négocier sur les conditions de travail des salariés expérimentés, la prise en compte de la gestion prévisionnelle des emplois et le développement des compétences ainsi que sur les conditions particulières de cessation d'activité des salariés ayant accompli des travaux pénibles.

« Un bilan de ces négociations sera établi chaque année par la Commission nationale de la négociation collective mentionnée à l'article L. 136-1 du code du travail. »

• **Amendement n° 20 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Insérer l'article suivant :

« Les branches professionnelles sont invitées à négocier sur les conditions de travail des salariés expérimentés ayant commencé leur carrière à l'âge de 17 ou 18 ans, sur la prise en compte pour ces salariés de la gestion prévisionnelle des emplois et le développement de leurs compétences, ainsi que sur les conditions particulières de leur cessation d'activité.

« Un bilan de ces négociations sera établi chaque année par la Commission nationale de la négociation collective mentionnée à l'article L. 136-1 du code du travail. »

Après l'article 23

• **Amendement n° 21 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 135-10 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« La gestion financière du Fonds est confiée, par voie de mandats périodiquement renouvelés et dans le cadre des procédures prévues par le Code des marchés publics, à des entreprises d'investissement qui exercent à titre principal le service visé au 4 de l'article L. 321-1 du Code monétaire et financier. »

• **Amendement n° 22 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Insérer l'article suivant

« L'article L. 135-15 du code de la sécurité sociale, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - les modalités de passation des marchés du fonds » »

Après l'article 24

Amendement n° 23 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis, MM. Charles de Courson, Philippe Rouault, Gilles Carrez et Pierre Méhaignerie :

Insérer l'article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 2004, l'article L. 75 du code des pensions civiles et militaires de retraite est abrogé. »

Après l'article 42

Amendement n° 24 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

« L'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite est ainsi rédigé :

« *Art. L. 61.*— La couverture des charges résultant, pour l'État, de la constitution et du service des pensions prévues par le présent code ainsi que des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse est assurée par :

« 1° une cotisation à la charge de l'État, assise sur les sommes payées aux agents visés à l'article L. 2 à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret ;

« 2° une retenue à la charge des agents visés à l'article L. 2, assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret ;

« 3° les contributions et transferts d'autres personnes morales, dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur ;

« 4° une contribution de l'État, pour solde. »

Article 52

• **Amendement n° 25 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Compléter le III de cet article par les trois alinéas suivants :

« Au-delà des cotisations obligatoires, les bénéficiaires peuvent cotiser au régime sur une base volontaire afin de compléter leurs droits. Ces cotisations facultatives n'ouvrent pas droit à une cotisation de l'employeur.

« Les bénéficiaires peuvent également acquérir des droits au titre d'années pour lesquelles ils n'ont pas acquis de droits dans le régime, dans des conditions fixées par décret.

« Ces droits sont exclusivement financés par les cotisations des bénéficiaires. »

• **Amendement n° 26 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Rédiger ainsi le IV de cet article :

« IV.— Ce régime est institué en établissement public. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations sous l'autorité et le contrôle d'un conseil d'administration composé, notamment, de représentants des employeurs et de représentants des bénéficiaires. »

• **Amendement n° 27 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis :**

Compléter le V de cet article par la phrase suivante :

« L'ensemble des droits financés par des cotisations facultatives est intégralement provisionné dans le régime. »

Après l'article 54

Amendement n° 28 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis et M. Gilles Carrez

Insérer l'article suivant :

« Après le deuxième alinéa de l'article 163 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« « – une analyse du financement du régime des pensions civiles et militaires de l'État comportant, pour l'année précédente, l'année en cours et l'année à venir :

« 1° une présentation de l'équilibre emplois – ressources de ce régime ;

« 2° une évaluation du taux de cotisation implicite de l'État à ce régime ;

« 3° une évaluation de la subvention nécessaire à l'équilibre du régime au cas où la couverture de ses charges serait assurée, indépendamment des autres contributions prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, par des cotisations à la charge de l'État et de ses fonctionnaires dans les conditions prévues à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale ; » »

Article 77

(Art. L. 732-55 du code rural)

Amendement n° 29 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis

Dans cet article, substituer au mot : « mensuellement », les mots : « par échéances mensuelles ».

Article 79

• Amendement n° 30 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis

Dans la troisième phrase de cet article, substituer aux mots : « peut être individuel ou collectif », les mots : « est individuel ».

• Amendement n° 31 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis

Compléter l'avant-dernière phrase de cet article par les mots :

« , bien qu'un déblocage anticipé des sommes et valeurs inscrites au compte du souscripteur puisse intervenir en cas d'invalidité du souscripteur ou pour l'acquisition par celui-ci de sa résidence principale. »

• Amendement n° 32 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis, et MM. Pierre Méhaignerie et Philippe Rouault

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Cette loi précise les conditions dans lesquelles le plan d'épargne pour la retraite peut être utilisé par le propriétaire de sa résidence principale pour réaliser une acquisition différée du foncier, dans le cadre de la promotion de l'accession très sociale à la propriété. »

Article 80

• Amendement n° 33 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis

Rédiger ainsi le quatrième alinéa du 1° du I de cet article :

« Toutefois, ces sommes ou valeurs peuvent être exceptionnellement débloquées avant le départ en retraite, dans les deux cas suivants : sous forme de rente d'invalidité au bénéfice du participant, ou en vue de l'acquisition par le participant de sa résidence principale. Les modalités d'application du présent alinéa sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

• Amendement n° 34 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis, et MM. Pierre Méhaignerie et Philippe Rouault

Compléter le quatrième alinéa du 1° du I de cet article par la phrase suivante :

« Ce décret prévoit les conditions dans lesquelles ces sommes ou valeurs peuvent être utilisées par le propriétaire de sa résidence principale pour réaliser une acquisition différée du foncier, dans le cadre de la promotion de l'accession très sociale à la propriété. »

• **Amendement n° 35 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis**

Rédiger ainsi le dernier alinéa du 3° du I de cet article :

« IV.— Sans préjudice des cas de déblocage anticipé prévus au I, la délivrance des sommes ou valeurs inscrites au compte des participants s'effectue sous forme de rente viagère acquise à titre onéreux. Toutefois, l'accord qui établit le plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite peut prévoir des modalités de délivrance en capital et de conversion en rente desdites sommes ou valeurs, ainsi que les conditions dans lesquelles chaque participant au plan exprime son choix lors de leur déblocage. »

• **Amendement n° 36 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis**

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« V.— Au deuxième alinéa de l'article L. 137-5 du code de la sécurité sociale, le taux : « 8,2 % » est remplacé par le taux : « 9,8 % ». »

Après l'article 80

Amendement n° 37 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis

Insérer l'article suivant :

« Au 7° de l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, après les mots : « Caisse des dépôts et consignations », sont insérés les mots : « ou résultant de la liquidation des parts de fonds commun de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des SICAV, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'actions de l'entreprise, ». »

Après l'article 81

• **Amendement n° 38 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis**

Insérer l'article suivant :

« I.— Le cinquième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale est remplacé par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Sont exclues de l'assiette des cotisations mentionnées au premier alinéa les contributions des employeurs destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre premier du titre II du livre IX du présent code, ainsi que celles versées en couverture d'engagements de retraite complémentaire souscrits antérieurement à l'adhésion des employeurs aux institutions mettant en œuvre les régimes institués en application de l'article L. 921-4.

« Sont exclues de l'assiette des cotisations mentionnées au premier alinéa les contributions des employeurs destinées au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance versées par les organismes régis par les titres III et IV du livre IX du présent code ou le livre II du code de la mutualité ou par des entreprises régies par le code des assurances, lorsqu'elles revêtent un caractère collectif et obligatoire déterminé dans le cadre d'une des procédures visées à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale :

« 1° Dans des limites fixées par décret, pour les contributions au financement d'opérations de retraite déterminées par décret ; l'abondement de l'employeur à un plan partenarial

d'épargne salariale volontaire pour la retraite exonéré aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 443-8 du code du travail est pris en compte pour l'application de ces limites ;

« 2° Dans des limites fixées par décret, pour les contributions au financement de prestations complémentaires de prévoyance.

« Toutefois, les dispositions des trois alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque lesdites contributions se substituent à d'autres éléments de rémunération au sens du présent article à moins qu'un délai de douze mois se soit écoulé entre le dernier versement de l'élément de rémunération en tout ou partie supprimé et le premier versement desdites contributions. »

« II.— Le cinquième alinéa de l'article L. 741-10 du code rural est remplacé par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Sont exclues de l'assiette des cotisations mentionnées au premier alinéa les contributions des employeurs destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre premier du titre II du livre IX du code de la sécurité sociale, ainsi que celles versées en couverture d'engagements de retraite complémentaire souscrits antérieurement à l'adhésion des employeurs aux institutions mettant en œuvre les régimes institués en application de l'article L. 921-4 du même code.

« Sont exclues de l'assiette des cotisations mentionnées au premier alinéa les contributions des employeurs destinées au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance versées par les organismes régis par les titres III et IV du livre IX du présent code, ou le livre II du code de la mutualité ou par des entreprises régies par le code des assurances, lorsqu'elles revêtent un caractère collectif et obligatoire déterminé dans le cadre d'une des procédures visées à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale :

« 1° Dans des limites fixées par décret, pour les contributions au financement d'opérations de retraite déterminées par décret ; l'abondement de l'employeur à un plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite exonéré aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 443-8 du code du travail est pris en compte pour l'application de ces limites ;

« 2° Dans des limites fixées par décret, pour les contributions au financement de prestations complémentaires de prévoyance.

« Toutefois, les dispositions des deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque lesdites contributions se substituent à d'autres éléments de rémunération au sens du présent article à moins qu'un délai de douze mois se soit écoulé entre le dernier versement de l'élément de rémunération en tout ou partie supprimé et le premier versement desdites contributions. »

« III. - Le 4° du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« 4° Les contributions prévues au cinquième alinéa de l'article L. 242-1 du présent code et au cinquième alinéa de l'article L. 741-10 du code rural, dans la version de ces alinéas en vigueur avant l'entrée en application de la loi n° du portant réforme des retraites, à l'exception de celles destinées au financement des régimes de retraite complémentaire mentionnés au chapitre premier du titre II du livre IX du présent code.»

« IV.— Les contributions des employeurs au financement de prestations de retraite et de prévoyance autres que celles visées au cinquième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et au cinquième alinéa de l'article L.741-10 du code rural instituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi et qui étaient avant cette date en tout ou partie exclues de l'assiette des cotisations mentionnées au premier alinéa des mêmes articles mais ne peuvent l'être en application des sixième, septième et huitième alinéas nouveaux desdits articles demeurent exclues de l'assiette des cotisations précitées, et dans les mêmes limites et jusqu'au 30 juin 2008. »

« V. – Les pertes de recettes pour les organismes de sécurité sociale sont compensées, à due concurrence, par la majoration des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

• **Amendement n° 39 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis**

Insérer l'article suivant :

« Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

« I.- Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 136-3, les mots : « les cotisations personnelles de sécurité sociale mentionnées à l'article 154 bis du code général des impôts sont ajoutées », sont remplacés par les mots : « les cotisations personnelles de sécurité sociale mentionnées à l'article 154 *bis* du code général des impôts, ainsi que les sommes visées à l'article L. 443-8 du code du travail et versées au bénéfice de l'employeur et du travailleur indépendant, sont ajoutées ».

« II.- Dans la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 136-4, les mots : « et des cotisations personnelles de sécurité sociale de l'exploitant, de son conjoint et des membres de sa famille » sont remplacés par les mots : «, des cotisations personnelles de sécurité sociale de l'exploitant, de son conjoint et des membres de sa famille, ainsi que des sommes visées à l'article L. 443-8 du code du travail et versées au bénéfice des intéressés, à l'exception de celles prises en compte dans le revenu défini à l'article L. 731-14 du code rural ».

« III.- Dans le 1. de l'article L. 137-5, après les mots : « pour chaque salarié », sont insérés les mots : « ou personne mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 443-1 du code du travail ». »

• **Amendement n° 40 présenté par M. Xavier Bertrand, Rapporteur pour avis**

Insérer l'article suivant :

« Pour compléter les systèmes d'information visés au II de l'article 27 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et à l'article 1^{er} de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984, les organismes habilités à gérer le plan d'épargne pour la retraite et le plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite définis au présent titre, ainsi que ceux qui réalisent d'autres opérations de retraite complémentaire régies par le titre IV du livre IX ou l'article L. 932-24 du code de la sécurité sociale, l'article L. 222-1 du code de la mutualité, ou l'article L. 441-1 du code des assurances et les entreprises qui gèrent en interne des opérations de retraite transmettent à l'autorité compétente de l'État des données individuelles anonymes et des données agrégées relatives à ces activités.

« Les données visées à l'alinéa précédent portent sur les caractéristiques des contrats individuels ou collectifs, les droits en cours de constitution, les prestations versées, les caractéristiques démographiques, sociales et professionnelles des souscripteurs, adhérents et bénéficiaires, ainsi que leurs ayants droits.

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

ANNEXE
AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- 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
- M. Marc VILBENOIT, président de l'AGIRC
- M. Jean-Jacques MARETTE, directeur de l'ARRCO
- M. Jean-Marie TOULISSE, secrétaire national, Mme Mare-Annick GARAUD et M. Alain PETITJEAN, secrétaires confédéraux, CFTD
- MM. Gérard de la MARTINIÈRE, président de la Fédération française des sociétés d'assurance, André RENAUDIN, délégué général et Jean-Paul LABORDE, conseiller parlementaire
- M. Olivier-Robert de MASSY, Fédération bancaire française
- M. Alexandre TESSIER, directeur de l'AFEP
- M. Alain LECLAIR, président de l'Association française des sociétés de gestion, MMmes Claire BOLLON, déléguée générale, et Laure DELAHOUSSE, directrice de l'épargne salariale et de l'épargne retraite
- M. Yves LAURENT, président de l'association France retraites

N° 899 - Avis de M. Xavier Bertrand présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n° 885) portant réforme des retraites