

N° 899 (2<sup>ème</sup> 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 <sup>0</sup>

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 désirant 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 terrain 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 <sup>(1)</sup>

### 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 ;

– **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

---

<sup>(1)</sup> *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*

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 prévoient plus l'automatisme de la transmission aux assurés de leur situation en termes de droits à pension. Votre Rapporteur souhaite que cette automatisme 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<sup>er</sup> 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*<sup>(2)</sup> : « *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<sup>(3)</sup>. 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 problématique « âge et travail » retenue par le COR comme l'un de ses axes de travail majeurs.

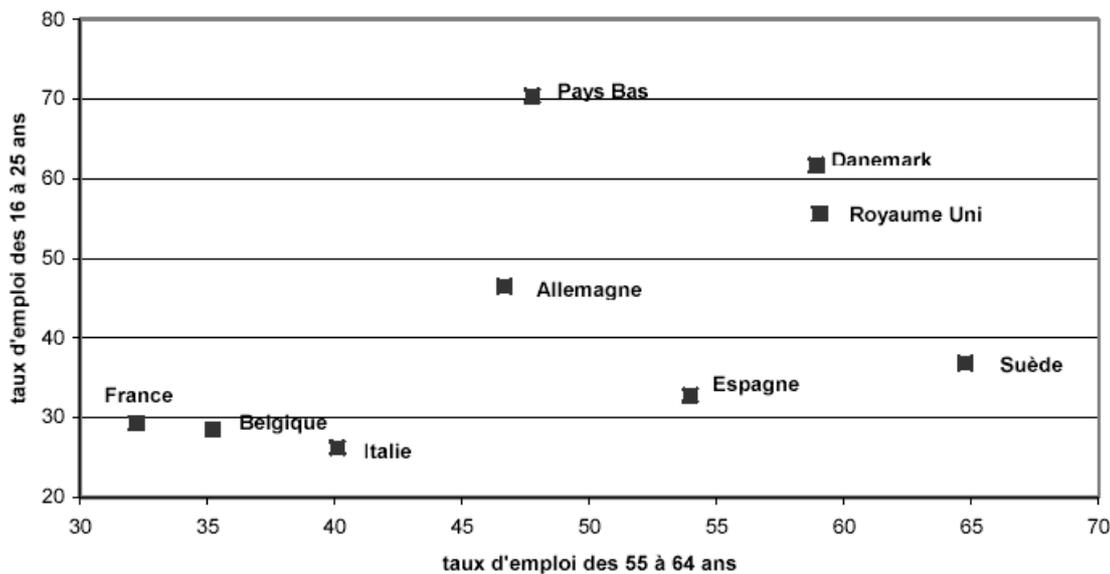
---

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

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

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.

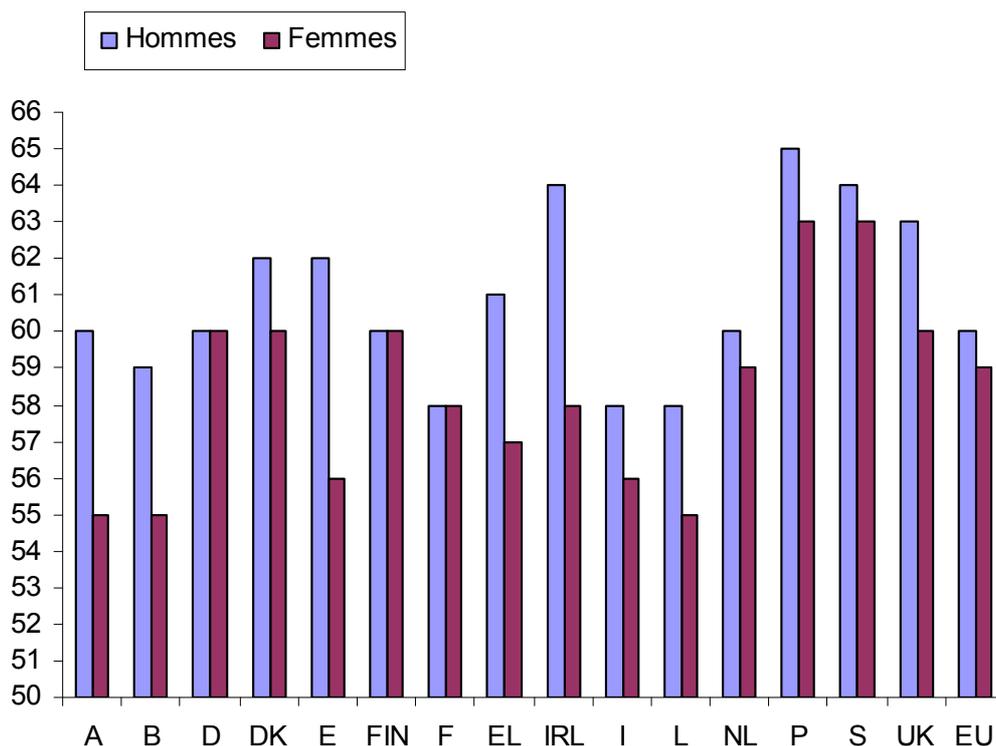
**TAUX D'EMPLOI DES JEUNES ET DES SENIORS DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2000**



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.**

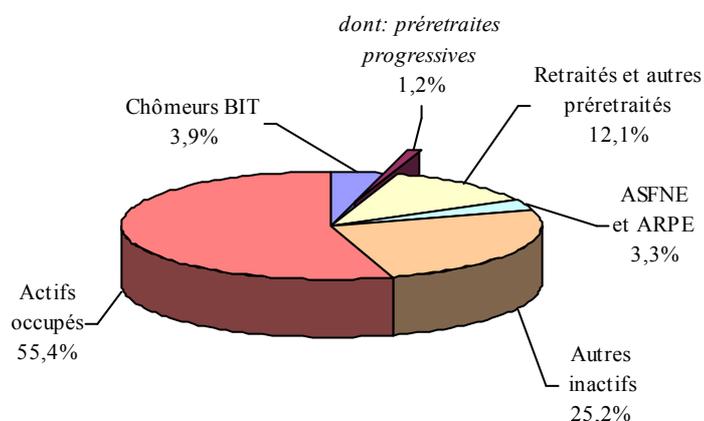
La mesure induit une économie pour les régimes d'assurance vieillesse, liée au recul de la date de liquidation de la pension. Cette économie immédiate serait compensée à moyen terme, pour tout ou partie, par l'amélioration des droits à pension de vieillesse pour les régimes de base. La mesure induirait 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<sup>(1)</sup>, 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<sup>e</sup> 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
<b>Allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE)</b>	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
<b>Préretraite progressive</b>	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
<b>Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) <sup>(1)</sup></b>	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
<b>Congé de fin d'activité (CFA)</b>	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
<b>Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)</b>	Nb d'entrées annuelles				5.218	5.313
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre				5.218	9.871
<b>Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)</b>	Nb d'entrées annuelles				3.894	5.803
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre				3.785	9.152
<b>Total</b>	<b>Nb d'entrées annuelles</b>	<b>97.060</b>	<b>89.609</b>	<b>86.099</b>	<b>77.498</b>	<b>64.532</b>
	<b>Nb d'allocataires en cours à la fin décembre</b>	<b>238.677</b>	<b>231.800</b>	<b>217.747</b>	<b>215.974</b>	<b>204.532</b>

(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<sup>(4)</sup>, le 7° de l'article L. 321-13 du code du travail exonérait l'employeur du versement de la « contribution Delalande »<sup>(5)</sup> 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<sup>(6)</sup>, 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<sup>(7)</sup>. 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.

---

<sup>(4)</sup> Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

<sup>(5)</sup> 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.

<sup>(6)</sup> Date de l'adoption du projet de loi en Conseil des ministres.

<sup>(7)</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>es</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2004. Ces agents conservent le bénéfice du régime antérieur mais, selon leur année de naissance, peuvent prolonger leur activité jusqu'à leur 61<sup>e</sup>, 62<sup>e</sup> ou 63<sup>e</sup> 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 <sup>(8)</sup>.

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.

D'après les dernières données publiées par le COR <sup>(9)</sup>, 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 <sup>(10)</sup>, 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).

---

<sup>(8)</sup> Il existe quelques dérogations. Par exemple, les agriculteurs peuvent continuer d'exploiter leurs terres à concurrence du cinquième de la surface minimale d'exploitation.

<sup>(9)</sup> Documents préparatoires à la réunion plénière du 11 juin 2002.

<sup>(10)</sup> Sous-direction des retraites, juin 2001.

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
<b>Moins de 60 ans</b>	<b>100.000</b>	<b>19</b>	<b>90.000</b>	<b>17</b>	<b>10.000</b>	<b>2</b>
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
<b>60 ans et plus</b>	<b>185.000</b>	<b>2</b>	<b>90.000</b>	<b>1</b>	<b>95.000</b>	<b>1</b>
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
<b>Ensemble</b>	<b>285.000</b>	<b>3</b>	<b>180.000</b>	<b>2</b>	<b>105.000</b>	<b>1</b>

*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 <sup>(11)</sup>, 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 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.

<sup>(11)</sup> D. Balmay, Le cumul emploi-retraite, octobre 1999, non publié.

À compter du 1<sup>er</sup> 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.

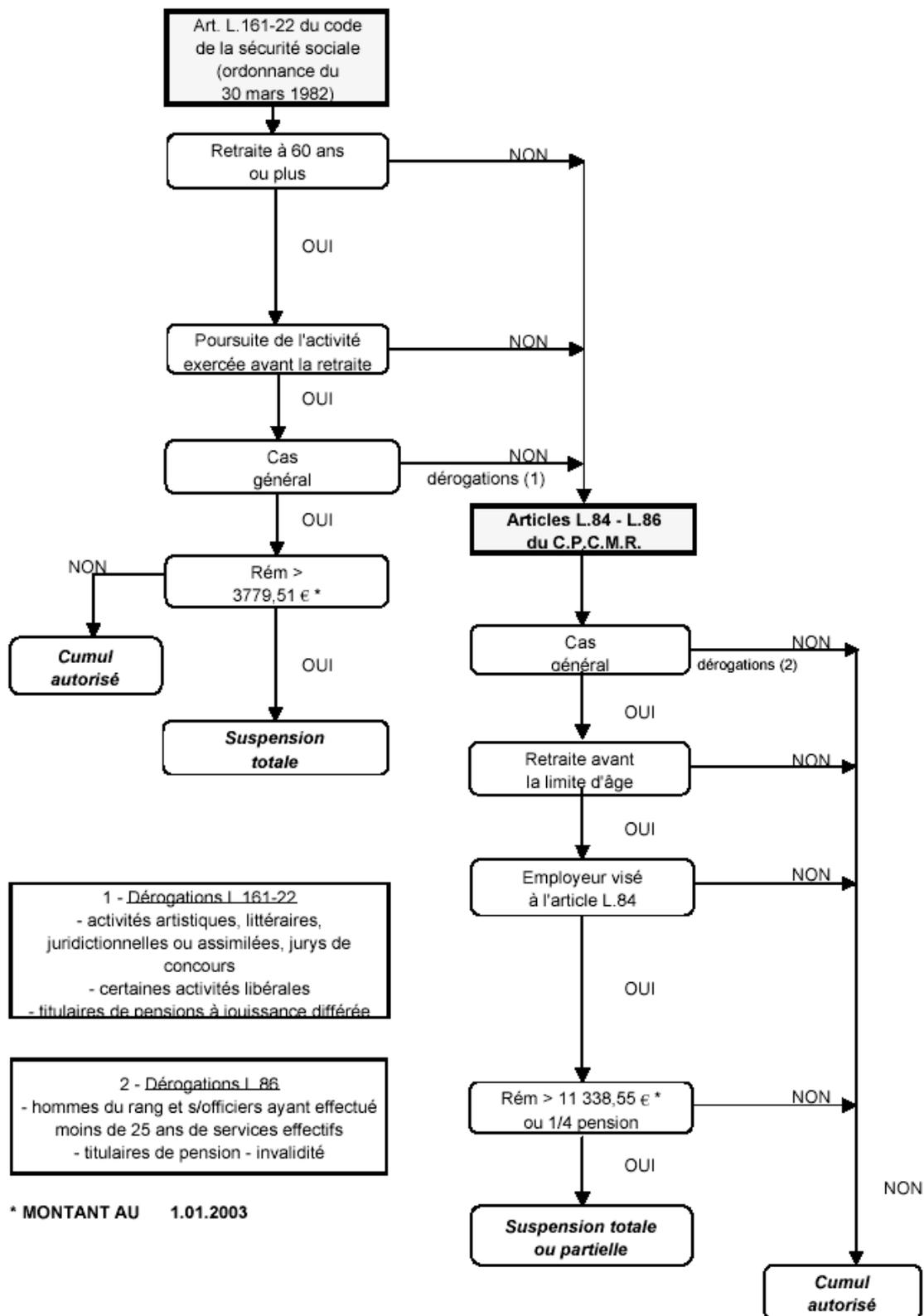
La complexité de la combinaison des deux règles est illustrée dans le schéma ci-dessous. Il est à noter que, dans tous les cas, le cumul est possible pour les activités du secteur privé.

– *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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> alinéa) ;

– le retraité doit souscrire une déclaration annuelle de non cumul (article R. 91, 2<sup>ème</sup> 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<sup>(12)</sup>. 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 conditions de rachat au fil du temps rendant le

---

(12)– 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<sup>er</sup> juillet 1930 (catégorie incluant les rapatriés) ;

– les détenus ayant exercé un travail pénal antérieurement au 1<sup>er</sup> 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.

dispositif plus onéreux pour les assurés <sup>(13)</sup>. 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**

<b>Cas-type</b>	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
<b>Avant la réforme</b>	Attendre 60 ans pour partir avec une retraite à taux plein	Décote de 10 % par an pour les 2 années manquantes	Retraite à taux plein	Décote de 10 % pour l'année de cotisation manquante
<b>Après la réforme</b>	Départ dès janvier 2004 avec une	Possibilité de rachat de 2 années de	Situation inchangée	Allègement de la décote, qui diminuera

<sup>(13)</sup> À compter du 1<sup>er</sup> 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 %.

	retraite à taux plein	cotisation, avec paiement étalé, pour éviter la décote	à partir de 2004, selon un rythme à préciser, pour atteindre 5 %
--	-----------------------	--	---

Source : L'Usine nouvelle, 22 mai 2003.

Simple, 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 <sup>(14)</sup> 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 disposent également d'une importante enveloppe de déduction fiscale et sont éligibles au *contracting out* des SSP.

---

<sup>(14)</sup> Source : revue Assurer, n° 6, 28 mai 2003.

**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<sup>er</sup> 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<sup>(15)</sup> 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 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<sup>(16)</sup>. 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

---

<sup>(15)</sup> 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.

<sup>(16)</sup> 24.806 euros en 2003.

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 <sup>(17)</sup>.

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 <sup>(1)</sup>. 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***

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 <sup>(1)</sup>. 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.

---

<sup>(17)</sup> 44.360 euros en 2003.

*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<sup>(18)</sup>, 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<sup>(19)</sup> 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<sup>(20)</sup>.

*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<sup>e</sup> 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

---

<sup>(18)</sup> Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988.

<sup>(19)</sup> Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997.

<sup>(20)</sup> 6.129 euros en 2003.

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 <sup>(21)</sup>, 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.

---

<sup>(21)</sup> Loi n° 92-108 du 3 février 1992.

*– 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 dégagant 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 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* »<sup>(22)</sup>. 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<sup>(23)</sup>. 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.

---

(22) cf. Alice Pezard, in Petites affiches n<sup>os</sup> 28 à 31, février 2000.

(23) cf. Arnaud Lechevalier, « *L'épargne retraite en France : état des lieux et finalités d'une réforme* », in Revue d'économie financière n<sup>o</sup> 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	ie	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	91
Ancien CREF	1949	Enseignants et adhérents des mutuelles de la fonction publique	Prestations définies Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite ; (10 ans minimum)	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Indexation sur fonction pub.	450.000 adhérents	
CGOS	1963	Fonctionnaires hospitaliers	Cotisations définies Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Rente garantie 5 ans	400.000 adhérents	
FONPEL et CAREL	1993	Élus locaux	Cotisations définies. Facultatif par points.	Libre	Rente	Cotisations non déductibles du revenu. Rente partiellement imposée.	Oui, à parité avec l' élu	6.000 adhérents de part et d' autre	
PPESV	2001	Salariés	Cotisations définies	10 ans maximum avec déblocage.	Rente ou capital	Versements imposables, abondement exonéré (plafonds 2.300 et 4.600 €)	Oui	Encours des fonds communs de placement d'entreprise : 55 milliards d'euros	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	Exonération cotisations : 4.000
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 Eric 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)

	<i>(en %)</i>
<b>Moyenne</b>	<b>11,9</b>
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<sup>(24)</sup>, 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.

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 :

---

<sup>(24)</sup> « *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.

*« 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<sup>(1)</sup>, ou bien accumuler des droits sur la production future. Quelle que soit la forme que prennent ces droits, titres financiers ou promesse des générations futures garantie par l'État, donc quel que soit le mode de financement du système de retraite, actifs et retraités se partagent toujours la production du moment.*

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

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

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

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

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

*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'ÉPARGNE 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<sup>er</sup> 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 bénéficiaire 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 bénéficiaire 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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, CFDT
- 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