

N° 288

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 29 avril 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi de MM. Philippe MARINI, Jacques BIMBENET, Maurice BLIN, Jean CHÉRIOUX, Jean CLOUET, André FOSSET et Bernard SEILLIER, tendant à permettre la création de fonds de pension,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudou, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dioulangard, MM. Roger Liso, *secrétaires* ; Louis Althape, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Cherioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, André Martin, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir le numéro :

Sénat : 222 (1992-1993).

Epargne.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	5
I. LES ORIGINES DE LA PROPOSITION DE LOI	6
A. LA SITUATION FRANCAISE	6
1. L'insuffisance de l'épargne longue et ses conséquences sur le marché financier	7
a) Les caractéristiques de l'épargne française	7
b) Les conséquences	8
2. Les inquiétudes sur l'avenir des retraites et le débat sur l'épargne retraite	9
B. LES EXPERIENCES DE FONDS DE PENSION A L'ETRANGER	11
1. Les fonds de pension aux Etats-Unis	11
a) La réglementation des fonds de pension	11
b) Le bilan	13
2. Les modèles britannique et allemand	14
a) Le modèle britannique : les pension funds	14
b) Les "plans de pension" des entreprises allemandes	14
II. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI	16
A. UNE REPONSE NOVATRICE	16
1. Un système adapté aux réalités nationales	16
a) Création	16
b) Gestion	17
c) Droits ouverts	18
d) Contrôle	18
2. Les effets attendus	19
a) Un meilleur arbitrage entre supplément immédiat de remunération et revenu différé	19
b) Le renforcement du dialogue social dans l'entreprise	20
B. DES INCITATIONS FISCALES	21

	Page
	-
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article premier</i> - Origine des fonds de pension	23
<i>Art. 2</i> - Conditions de création d'un fonds de pension	24
<i>Art. 3</i> - Conditions d'adhésion, de transfert des droits et de contrôle	25
<i>Art. 4</i> - Droits ouverts aux bénéficiaires des fonds de pension	26
<i>Art. 5</i> - Règles applicables par les fonds de pension	27
<i>Art. 6</i> - Dispositions fiscales - Renvoi à une loi de finances	27
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	329
TABLEAU COMPARATIF	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
ANNEXES	41

Mesdames, Messieurs,

Les incertitudes des perspectives présentes incitent de nombreux acteurs économiques à envisager, à titre complémentaire et sur la base du volontariat, le recours à l'épargne individuelle pour abonder de futures pensions de retraite.

Par ailleurs, l'insuffisance de l'épargne longue sur le marché financier français est un grave handicap pour notre pays, par rapport à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne par exemple, où les capitaux susceptibles de s'investir durablement dans les valeurs industrielles sont beaucoup plus abondants en raison de l'existence de fonds de pension gérés professionnellement pour le compte de leurs adhérents.

Les fonds de pension ont permis dans de nombreux pays développés de créer une dynamique profitable à l'ensemble de l'économie. Les dispositions de la proposition de loi renvoyée à votre commission, s'en inspirent tout en tenant compte des particularités françaises.

De plus, il apparaît plus que jamais nécessaire d'élargir et d'animer le marché financier de Paris, dans la perspective des prochaines privatisations afin d'obtenir un succès durable. L'objet de la proposition de loi est donc triple :

- offrir un produit nouveau destiné à encourager la constitution d'une épargne longue ;

- favoriser, au sein des entreprises et organismes concernés, la recherche du meilleur arbitrage entre supplément immédiat de rémunération et revenu différé ;

- renforcer le dialogue social dans les entreprises.

La création des fonds de pension doit permettre à notre pays de poursuivre la modernisation de ses structures financières. Notre actuel retard par rapport aux autres pays industriels pourrait, paradoxalement, constituer un atout car les régimes mis en place à l'étranger arrivent aujourd'hui à maturité, avec le versement des prestations de retraite dues, tandis que dans notre pays le ratio actifs/retraités sera très favorable.

Après un examen de la situation française et du développement des fonds de pension à l'étranger, le présent rapport expose le régime proposé pour permettre de développer de tels fonds dans notre pays, tout en soulignant que leur succès est indissociablement lié à l'adoption d'un régime fiscal et social incitatif.

I. LES ORIGINES DE LA PROPOSITION DE LOI

Les auteurs de la proposition de loi sont partis du constat selon lequel notre pays est confronté à une insuffisance de l'épargne longue, au regard des besoins en capitaux propres du système économique.

Comme l'a parfaitement souligné notre collègue Roger Chinaud dans son rapport au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur le projet de loi relatif au plan d'épargne en action, *"l'insuffisante dynamique du marché français des cautions et la faiblesse des fonds propres des entreprises doivent être corrélées avec le rôle marginal du recours aux techniques de capitalisation pour la confection de pensions de retraite. Or, la création de fonds de pension de retraite contribuerait fortement à remédier à l'étroitesse ou au manque de profondeur de notre espace financier"*.

A. LA SITUATION FRANCAISE

Si la France a mieux résisté que d'autre pays occidentaux au mouvement général de baisse de l'épargne, notre balance des paiements n'en reflète pas moins une forte dépendance vis à vis de l'extérieur.

Par ailleurs, un débat existe actuellement sur l'opportunité d'offrir à nos concitoyens le moyen de compléter leur

revenu de retraite, au-delà des régimes obligatoires, par des revenus complémentaires, constitués sur des bases garantissant leur sécurité à moyen et long termes.

1. L'insuffisance de l'épargne longue et ses conséquences sur le marché financier

En France, l'épargne souffre d'une insuffisance quantitative et qualitative.

a) Les caractéristiques de l'épargne française

Du point de vue quantitatif, l'épargne brute de l'ensemble des agents économiques représente 20,1 % du revenu disponible brut, alors qu'en 1980, ce taux atteignait encore 23,5 %. On constate à la fois une baisse tendancielle de l'épargne des ménages malgré une légère remontée depuis 1987 et la faiblesse persistante des fonds propres des entreprises.

Le taux d'épargne des ménages se situe actuellement autour de 12 % alors que dans les années 70, il était supérieur à 18 %. Cette régression ne s'est interrompue qu'à compter de 1987.

Même si la baisse du taux d'épargne des ménages caractérise l'ensemble des grands pays industrialisés, la France est l'un des pays les plus touchés par ce phénomène. De 1975 à 1989, la chute a atteint 12,5 points en Italie, 8,6 points en France et au Japon contre 4,7 points aux Etats-Unis, 4,3 points au Royaume-Uni et 2,9 points en Allemagne.

Cette dégradation a été particulièrement sensible entre 1981 et 1987 au niveau de l'épargne financière dont le taux a été divisé par quatre, même si une légère reprise est également constatée depuis 1987. Cette dernière est en réalité liée à l'effet mécanique du ralentissement des autres éléments constitutifs de l'épargne non financière comme les investissements immobiliers.

Au niveau des entreprises, le taux d'épargne qui s'était amélioré à partir de 1982 a recommencé à fléchir depuis 1990 en raison de l'aggravation des charges financières et de la reprise de l'investissement.

D'après une étude de l'OCDE de 1990, les fonds propres des entreprises non financières françaises représentaient en 1989 33 % de leurs passifs contre 44 % au Royaume-Uni, 55 % aux Etats-Unis et 39 % en Allemagne.

Cette relative "sous-capitalisation" pèse particulièrement sur les PME dont l'accès aux marchés de capitaux est moins aisé et qui subissent plus fortement que les grandes entreprises le coût des intérêts sur le marché financier. Or, toutes les analyses montrent que les PME restent les seuls gisements d'emploi. Leur dynamisme est donc indispensable à une amélioration de la situation de l'emploi dans notre pays.

Au plan qualitatif, il convient de souligner l'insuffisance de l'épargne longue. Malgré le succès remporté par certains produits tels que les plans d'épargne populaire, les placements en actions et surtout l'épargne retraite apparaissent faiblement développés.

L'épargne investie en actions a subi les effets de l'instabilité boursière avec une phase de déclin depuis 1988. Les acquisitions d'actions et autres participations contribuaient pour 14,8 % au total des flux de créances des ménages en 1987 mais ce taux est passé en-dessous de la barre des 3 % en 1990.

Si les produits d'assurance-vie sont parmi ceux qui se développent le plus vite dans les placements financiers des ménages, (+ 20 à 25 % par an), leur niveau est relativement limité par rapport à celui constaté dans de nombreux pays industrialisés. On estimait en 1990 les actifs représentatifs de provision d'épargne retraite à 50 % du PIB aux Etats-Unis, 30 % au Royaume-Uni, 14 % en Allemagne mais seulement 4 % en France.

b) Les conséquences

Cette inadéquation de la structure de l'épargne se traduit par le faible développement de notre marché financier.

La capitalisation boursière rapportée au PIB est de 26 % en France contre 95 % au Royaume-Uni, 42 % aux Pays-Bas, 55 % aux Etats-Unis et plus de 80 % au Japon. En 1990, la capitalisation sur le marché des actions ne s'établissait en France qu'à 68 % de celle du marché obligataire, alors qu'elle représentait plus du double dans les pays anglo-saxons.

Le déficit d'épargne longue est, par ailleurs, un facteur de fragilité. Il rend nécessaire la transformation de l'épargne liquide par le système financier, ce qui génère des risques spécifiques et contribue à accroître le coût global de l'intermédiation. Il contribue, par ailleurs, au développement de l'endettement extérieur.

D'ores et déjà plus de 30 % de la capitalisation boursière française est détenue par des étrangers, principalement des institutionnels. Dans son numéro de mai 1991, la revue Risques consacrée à l'avenir des retraites n'hésitait pas à tirer la sonnette

d'alarme : "si les institutions des différents pays industrialisés décidaient de placer 20 % de leurs actifs à l'étranger, la place de Paris passerait rapidement sous contrôle des fonds de pension de ces pays sans que les investisseurs nationaux puissent contrebalancer les offres en provenance de ces pays. Si l'on considère qu'en l'an 2005 les provisions des compagnies d'assurance et des fonds de pension japonais représenteront 21 000 milliards de francs soit la totalité du patrimoine de notre pays, on mesure l'infériorité de notre économie tant en flux d'investissements qu'en capacité de maintenir en France les centres de décision de nos entreprises. En définitive, le développement de la construction européenne et l'internationalisation de l'économie nous font un devoir de relever notre épargne à long terme au niveau de celle de nos concurrents. Faute d'un tel effort, c'est tout l'équilibre de notre économie qui se trouvera compromis : balance des paiements, taux de change, tenue des marchés financiers, financement des entreprises, développement de l'emploi, localisation des centres de décision..."

2. Les inquiétudes sur l'avenir des retraites et le débat sur l'épargne retraite

Même si les réflexions menées sur les fonds de pension coïncident avec les inquiétudes relatives à l'avenir des retraites, ces problèmes doivent être abordés de façon distincte et des solutions adéquates devront être trouvées aux difficultés spécifiques des régimes obligatoires par répartition.

Il est notamment exclu de substituer la capitalisation au système de répartition. En tout état de cause, les flux dégagés par la capitalisation ne représentent qu'entre 25 % et 30 % du total des flux de pensions de retraite dans les pays où ce système est le plus développé.

Par ailleurs, cette solution serait contraire à l'équité puisque les générations de la période de transition devraient simultanément payer des cotisations pour honorer les retraites actuelles par répartition et épargner afin de constituer leurs propres droits à la retraite par capitalisation.

Il convient de souligner enfin que l'accord ARRCO du 10 février 1993 a clos le débat sur la concurrence qu'auraient représenté les fonds de pension à l'égard des régimes de retraite complémentaire en programmant le passage de 4 à 6 % des cotisations de retraite complémentaire d'ici au 1er janvier 1995. La recherche d'un accord semblable est actuellement engagée au sein de l'AGIRC.

L'introduction des fonds de pension constitue une nécessité de plus en plus admise. Ainsi, le Livre Blanc sur les retraites fait figurer le développement de l'épargne longue parmi les mesures d'accompagnement favorables à la consolidation des régimes de retraite par répartition : *"Loin d'être antinomique avec la pérennité des régimes de retraite en répartition, un tel développement de l'épargne longue conforterait leurs assises puisque la santé de ces régimes est étroitement liée à celle de l'économie en général"*.

Plus précisément encore, il suggère la mise en place de fonds d'épargne collective. Ces fonds seraient créés par accord entre partenaires sociaux en faveur d'un ensemble d'actifs d'une même entreprise ou d'un même secteur professionnel. Leur gestion s'effectuerait par capitalisation selon les règles prudentielles les plus strictes et permettrait à l'assuré de conserver ses droits en cas de changement d'entreprise ou de secteur.

Un tel objectif figure de façon tout aussi explicite dans la plate-forme de l'Union pour la France. Il est complémentaire avec celui qui vise à réduire progressivement les cotisations familiales actuellement supportées par les entreprises et à budgétiser les prestations de la branche famille. Les ressources ainsi libérées pourraient alors être réorientées vers les fonds de pension.

Enfin, des études récentes concluent à l'existence d'une attente réelle de la part des salariés. Celle mentionnée dans le bulletin Protection sociale informations (n° 1/9 mars 1993) précise par exemple que 72 % de la population des cadres serait favorable à un régime surcomplémentaire de retraite.

Une autre enquête réalisée par le CREDOC en décembre 1992/janvier 1993 auprès d'un échantillon représentatif de la population française révèle que *"Les fonds d'épargne pour la retraite sont considérés par huit Français sur dix comme une bonne solution pour constituer, dans notre pays, des compléments personnels de retraite. Nos concitoyens préféreraient que ces fonds soient ouverts à tous individuellement (77 %) plutôt que constitués au niveau de chaque entreprise qui le désire (pour ses propres salariés). Cependant, si un fonds d'épargne retraite était organisé par leur entreprise, huit sur dix des non-retraités (77 % exactement) se déclarent prêts à y adhérer individuellement. Les Français préféreraient aussi, en cas de constitution d'un tel dispositif, que ce système soit plutôt facultatif pour les salariés"*.

*

Dans un tel contexte, la création de fonds de pension paraît constituer une réponse pertinente.

D'une part, ils sont seuls en mesure de drainer avec suffisamment d'ampleur l'épargne individuelle vers l'économie nationale. Les préoccupations de retraite apparaissent en effet comme un stimulant efficace à l'épargne.

D'autre part, la logique de ces fonds répond parfaitement à la nécessité de l'allongement des horizons d'investissement des acteurs économiques. L'épargne constituée en vue de la retraite est par définition une épargne de longue période, investie dans des valeurs stables. Le Premier ministre lui-même a reconnu une nouvelle fois le bien-fondé d'une telle orientation dans le cadre du débat organisé le 15 avril 1993 sur la déclaration de politique générale du Gouvernement, en répondant au Président de notre commission, M. Jean-Pierre Fourcade et en insistant sur le fait qu'il doit clairement s'agir de souscriptions volontaires, en complément des régimes par répartition.

B. LES EXPERIENCES DE FONDS DE PENSION A L'ETRANGER

On examinera successivement l'exemple américain et les modèles britannique et allemand, dont l'étude, malgré leurs spécificités, est riche d'enseignements.

1. Les fonds de pension aux Etats-Unis (1)

La réglementation américaine relative aux fonds de pension est d'une grande complexité.

a) La réglementation des fonds de pension

On distingue les fonds de pension privés qui relèvent de la réglementation ERISA (Employee Retirement Income Security Act) de 1974 dont relèvent les entreprises et les fonds de pension publics régis, d'une part par la législation fédérale relative aux fonds de pension et, d'autre part, par des réglementations locales mises en oeuvre au niveau de chacun des Etats.

Pour les entreprises, trois possibilités sont ainsi offertes :

(1) Voir l'étude de Michel LAFITTE "Les fonds de pension aux Etats-Unis". Revue d'économie financière hiver 1992.

- ne pas créer des fonds de pension en laissant au salarié le soin de choisir lui-même son instrument d'épargne (fonds mutuel, assurance-vie, compte individuel de retraite) ;

- créer un fonds "non qualifié", réservé à certaines catégories de personnel (en général les cadres). L'entreprise ne bénéficie pas dans ce cas des avantages fiscaux réservés aux fonds dits "qualifiés". En revanche, les contraintes réglementaires sont plus faibles. Ce marché est largement dominé par les compagnies d'assurance ;

- créer un fonds "qualifié", qui correspond à la règle générale. L'entreprise bénéficie d'avantages fiscaux, notamment la déductibilité fiscale de ses versements au fonds. En contrepartie, un certain nombre de règles doivent être respectées : mise en place d'un règlement du fonds communiqué à l'ensemble des participants, utilisation exclusive du fonds en vue de la retraite, conditions minimales de prestations et de financement, non discrimination des salariés participant au fonds (70 % des salariés doivent être éligibles, 80 % des éligibles doivent être couverts), justification des principes actuaires utilisés... Sur ces bases, l'entreprise peut opter, soit pour un système à prestations définies, soit pour un système à cotisations définies. La création d'un tel fonds peut être décidée par l'entreprise ou un groupe d'entreprises et une organisation syndicale.

Certaines règles sont communes à ces différents systèmes, notamment :

- la limitation des cotisations des employeurs et des employés à 25 % du salaire annuel, avec un plafond de 30 000 \$, et de la retraite versée à 108 963 \$ par an (1991) ;

- l'obligation d'isoler les actifs du fonds de pension de ceux de l'entreprise, par l'intermédiaire d'une fiducie généralement dirigée par un cadre de la société. Cet administrateur assure alors la gestion du fonds. Il a l'obligation d'informer les salariés et doit, au titre de ses responsabilités fiduciaires, agir seulement dans l'intérêt des participants, diversifier "suffisamment" ses investissements, en conformité avec le règlement du plan et, enfin, se comporter dans sa gestion en "homme prudent" ;

- le choix offert aux salariés, au moment de la liquidation de leurs droits, entre une rente et un versement en capital ;

- la possibilité pour un salarié d'obtenir un prêt sur les actifs déposés sur un compte individuel, à hauteur en général de 50 % de leur montant ;

- les règles d'éligibilité (plus de 21 ans, 2 ans d'ancienneté), d'acquisition des droits, des conditions de réversion au conjoint ou des possibilités de recours.

Les fonds publics relèvent pour l'essentiel du régime des prestations définies dont les garanties sont supérieures pour les intéressés. Ainsi, les employeurs sont tenus de maintenir un ratio de financement (montant de l'actif à sa valeur de marché divisé par le montant du passif actuariel) de 100 %.

Ce résultat est lié au fort taux de syndicalisation de la fonction publique locale et au souci des collectivités de compenser les différences importantes de salaires entre le secteur public et le secteur privé.

Le contrôle des quelque 900 000 fonds "qualifiés" est confié à trois administrations : la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) qui garantit aux salariés membres des fonds privés, dans une certaine limite, le versement de leur retraite lors de la liquidation de leurs droits ; le Département of Labor (DOL), destinataire de tous les documents publics par les fonds, qui est chargé du contrôle sur pièces et sur place ; l'Internal Revenue Service (IRS) qui vérifie les règles d'éligibilité pour l'octroi des avantages fiscaux.

Au niveau de la gestion des fonds, la loi ERISA laisse une grande latitude aux trustees (cabinets d'actuaire) et aux gestionnaires souvent extérieurs à l'entreprise (banques, compagnies d'assurances), sous réserve que le portefeuille soit suffisamment diversifié. Près de la moitié des actifs des plus grands fonds de pension à gestion centralisée sont investis en actions.

b) Le bilan

Les fonds de pension sont les principaux investisseurs sur les marchés financiers américains et détiennent plus de 3 000 milliards de dollars d'actifs.

Mais ils ne couvrent que 43 % des salariés. L'évolution démographique, la crise économique, le changement des mentalités ont conduit progressivement à développer le financement individuel des retraites.

Par ailleurs, malgré une réglementation stricte, on estime qu'un quart des fonds sont aujourd'hui sous-financés en raison, d'une part, du vieillissement de la population couverte par ces fonds qui amène ceux-ci à maturité alors même que les entreprises n'ont pu rattraper leur retard dans le versement de leurs contributions, d'autre part, de la révision à la hausse des prestations à la suite des

négociations avec les syndicats et des faillites d'entreprise. Il faut noter que le transfert des droits est très difficile du fait de la nature spécifique de chaque fonds.

2. Les modèles britannique et allemand

a) *Le modèle britannique : les pension funds*

Au-delà du régime de retraite de base, le Royaume-Uni a mis en place, en 1978, le SERPS (State Earnings Related Pension System), régime par répartition financé par les cotisations prélevées sur la même base que le système de solidarité nationale. Il permet d'obtenir un complément de retraite, de l'ordre de 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années. Ce taux, malgré son niveau assez bas, peut néanmoins se révéler intéressant, compte tenu de la modicité de la pension forfaitaire du régime de base. Il est calculé sur le salaire plafonné. Le montant de la retraite globale moyenne peut être ainsi estimé à environ 5 000 F.

Les entreprises et leurs salariés ont la possibilité de ne pas y adhérer ou d'en sortir ("contracting out"). Dans ce dernier cas, ils peuvent intégrer ces ressources dans un plan personnel de pension ou dans des "plans de pension professionnels" liés à l'entreprise ou à la branche d'activité. Ces plans, administrés par des trustees (cabinets d'actuares), gérés en général par des "Pension Funds", ou par des compagnies d'assurances, bénéficient d'avantages fiscaux et sont soumis à des règles internes de gestion strictes, notamment quant aux montants de pension qu'ils s'engagent à verser. Ces plans fonctionnent tous par capitalisation.

Les fonds de pension drainent environ 2 500 milliards de francs dont 85 % investis en actions et couvrent environ le quart de la population active.

Le fait qu'ils soient souvent gérés de façon insuffisamment indépendante par rapport à l'actionnariat ou à la situation des entreprises a pu conduire à de graves abus comme l'a montré récemment l'affaire Maxwell.

b) *Les "plans de pension" des entreprises allemandes*

En Allemagne, les fonds de pension appelés "plans de pension" sont constitués à l'intérieur de l'entreprise sous forme de provisions inscrites au bilan. C'est en principe l'employeur seul qui décide de l'opportunité de mettre en place un fonds de pension, du nombre et de la qualité des bénéficiaires, de sa contribution et de la technique de constitution du système. La plupart prévoient un

systeme de prestations définies fondé sur un pourcentage du dernier salaire brut. Les cotisations et les réserves sont calculées et révisées en conséquence. Des plans à cotisations définies commencent également à apparaître. Le contrat prévoit alors le montant des cotisations et les prestations résultent de leur rendement et de celui des réserves.

Pour les entreprises qui conservent sur leur compte les sommes en cause, les fonds sont gérés avec leurs capitaux propres pour leur financement et ne font pas l'objet de règles prudentielles. Le commissaire aux comptes vérifie seulement la réalité des provisions constituées.

Toutefois, depuis 1974, les entreprises qui ont mis en place ces plans de pension internes, doivent souscrire, auprès d'une Association de garantie constituée à cet effet, une garantie contre le risque de leur propre insolvabilité à l'égard de leurs retraités. Depuis décembre 1986, les entreprises ont, de plus, l'obligation de provisionner les retraites qu'elles s'engagent à verser à leurs salariés.

Les entreprises allemandes peuvent également, soit souscrire des contrats auprès de sociétés d'assurance, soit recourir à des fonds de pension extérieurs soumis aux mêmes règles et aux mêmes contrôles que les sociétés d'assurance.

Ces deux types de gestion sont fondés sur la capitalisation et représentent un encours de réserves de 1 400 milliards de francs.*

Ces exemples étrangers montrent les orientations qui peuvent être privilégiées et les problèmes auxquels l'introduction des fonds de pensions dans le droit français doit apporter une réponse.

L'adoption d'un tel dispositif apparaît en effet fortement souhaitable. La liberté de prestations organisée entre les pays de la Communauté économique européenne fait que les entreprises et les ménages pourront souscrire aux systèmes existant dans les autres pays membres sans restriction. Tel est le sens du projet de directive sur les fonds de pension actuellement en discussion à Bruxelles.

Notre pays doit donc se doter des outils appropriés pour répondre à la demande en faveur d'une retraite supplémentaire de la part des entreprises et des ménages et orienter prioritairement l'épargne constituée vers notre économie.

II. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi pose les règles essentielles qui, selon ses auteurs, doivent présider à la constitution et au fonctionnement des fonds de pension.

Par de nombreux aspects, il s'agit d'une approche très novatrice dans notre pays, dont le succès sera conditionné par la mise en place d'un dispositif fiscal incitatif.

A. UNE REPOSE NOVATRICE

Après une présentation des principales caractéristiques du régime proposé pour encadrer la création et le fonctionnement des fonds de pension, on rappellera les avantages d'un tel choix.

1. Un système adapté aux réalités nationales

Le système proposé par la proposition de loi s'inspire des régimes mis en place dans les principaux pays industrialisés, tout en tenant compte de nos spécificités.

a) Création

Il est proposé de permettre la création des fonds de pension à titre complémentaire et sur la base du volontariat.

Les organismes concernés ne seraient pas contraints d'y recourir mais seulement incités à le faire par des dispositions fiscales qui compléteront ce dispositif.

Les fonds pourraient également résulter d'un accord entre les partenaires sociaux ou à la demande des représentants qualifiés des professions indépendantes. Les avantages fiscaux ainsi que les préoccupations de retraite devraient, en effet, motiver les salariés ou adhérents à demander par le biais de leurs représentants la constitution de ces régimes surcomplémentaires.

Au sein de l'entreprise ou du secteur professionnel intéressé, l'affiliation des salariés ou des adhérents au fonds devrait, à la différence des régimes par répartition, demeurer également volontaire. Néanmoins, afin de mieux asseoir le fonds par un

pourcentage significatif d'adhérents, des dispositions fiscales particulières pourront être applicables au-delà d'un certain seuil, selon des principes proches de ceux de la législation américaine.

Ainsi, l'article 6 de la proposition prévoit que les entreprises dont la création du fonds de pension a fait l'objet d'un accord collectif conclu dans les conditions prévues aux articles L. 132-1 et suivants du code du travail ou dont au moins 20 % de l'effectif ont adhéré audit fonds, bénéficieront de dispositions fiscales particulières.

b) Gestion

Tirant les enseignements d'affaires récentes survenues dans certains pays voisins, le texte de la proposition de loi prévoit une **gestion externe** aux entreprises ou aux organismes prenant l'initiative de créer un fonds.

Compte tenu de leurs modalités de constitution basées sur le volontariat et de leur objet, les fonds de pension relèvent naturellement d'une gestion par capitalisation. La gestion par capitalisation facilite, en outre, la transférabilité des droits et des provisions et ne freine pas la mobilité des bénéficiaires. En cas de changement d'entreprise, ceux-ci pourront choisir, soit de conserver les droits acquis dans le cadre du fonds de pension initial, soit de transférer la provision correspondante au fonds de pension de leur nouvelle entreprise.

Il appartiendra aux organismes habilités par les pouvoirs publics de proposer des systèmes d'épargne retraite répondant aux vœux formulés par les candidats. Les compagnies d'assurances, les mutuelles et les institutions de prévoyance apparaissent particulièrement préparées à ce type de gestion. De même, les banques pourraient jouer un rôle essentiel dans le développement des fonds de pension, dans la mesure où elles répondraient aux garanties de solvabilité et de capitalisation déterminées en toute indépendance par la Banque de France.

Un système décentralisé et fortement concurrentiel permet par ailleurs d'éviter une trop forte concentration du pouvoir financier qui ne correspond pas aux impératifs d'une économie de marché.

En revanche, il paraît indispensable de prévoir les mêmes techniques et les mêmes règles prudentielles qu'en matière d'assurance. Les engagements doivent être définis de manière actuarielle stricte pour déterminer le montant des provisions à constituer.

Les placements seront soumis à des règles de sécurité, de diversification et de dispersion, de façon à minimiser les risques sur une longue période.

Enfin, il convient de prévoir un niveau de provisions techniques, au moins égal où la marge européenne actuellement respectée (4 %) susceptible d'assurer la meilleure sécurité.

c) Droits ouverts

Les fonds seront alimentés par des cotisations salariales individualisées et des abondements patronaux avec une liberté de choix entre un régime à cotisations définies et un régime à prestations définies.

La sortie sera effectuée à titre préférentiel en rente viagère avec possibilité d'une réversion sur le conjoint survivant. Ce choix fondamental résulte du souci de procurer un revenu supplémentaire sûr et régulier aux futurs retraités. Toutefois, une option doit permettre éventuellement le versement d'un capital aux bénéficiaires qui le souhaiteraient, au moment de la liquidation de leurs droits.

La possibilité de transférer les droits ainsi constitués apparaît absolument indispensable quelles que soient les circonstances (licenciement, démission, transfert).

Enfin, une couverture du risque dépendance pourra être proposée.

d) Contrôle

Le contrôle des fonds doit pouvoir s'effectuer à un double niveau. D'une part, les cotisants exerceront une surveillance de la gestion financière et administrative, notamment à travers l'obligation pour les gestionnaires d'informer régulièrement les partenaires sociaux, tant sur l'emploi de l'épargne collectée que sur la constitution des droits ainsi ouverts.

D'autre part, compte tenu de la nature commune des engagements, l'organisme chargé du contrôle des opérations d'assurance sera également habilité à recourir à tous les moyens dont il dispose pour garantir l'emploi régulier des ressources collectées.

2. Les effets attendus

Comme cela a été relevé en introduction, outre le développement de l'épargne longue, les auteurs de la présente proposition attendent deux effets bénéfiques de ce système :

- un meilleur arbitrage entre supplément immédiat de rémunération et revenu différé ;

- un renforcement du dialogue social dans l'entreprise.

a) Un meilleur arbitrage entre supplément immédiat de rémunération et revenu différé

Pour encourager l'épargne longue, il faut convaincre les intéressés qu'un revenu différé peut être plus rentable pour eux. L'instrument fiscal tient une place décisive dans une telle démonstration...

Ce débat est d'autant plus essentiel que la réforme de notre mode de financement des prestations familiales, envisagée par le Gouvernement, accroîtra la part du salaire direct.

Le mode de financement de la branche famille de la sécurité sociale a été vivement critiqué dans le rapport du Comité des sages de 1987, principalement pour trois raisons :

- les prestations familiales sont servies à l'ensemble de la population, sans référence à l'activité professionnelle, résidant sur le territoire français alors que leur coût incombe aux seules entreprises ;

- ce mode de financement pèse de façon déséquilibrée sur les industries dites de "main d'oeuvre" et plus particulièrement sur les entreprises à bas salaires ;

- par ailleurs, il est atypique en Europe, dont les autres pays membres considèrent que le financement de la politique de la famille intéresse l'ensemble de la collectivité nationale et doit en conséquence être assis sur une base plus large.

Depuis, deux modifications importantes sont intervenues.

La première concerne le déplafonnement et la réduction du taux des cotisations qui est passé à 5,4 % en vertu de la loi du 13 janvier 1989.

La seconde a trait à l'instauration de la contribution sociale généralisée (CSG) dont le produit a été affecté principalement à la branche famille.

Comme l'a souligné M. Jean Chérioux dans son avis sur ce projet de loi de finances pour 1993 relatif à la politique familiale, une réforme du financement de la branche famille apparaît inévitable et pourrait être articulée autour des points suivants :

- la nécessaire autonomisation de cette branche par rapport aux autres branches déficitaires avec une séparation rigoureuse des trésoreries ;

- une fiscalisation progressive de la majeure partie des ressources de la branche famille (plus importante en tout état de cause que le financement actuel par la CSG) ;

- la création d'un budget annexe des prestations familiales dont les ressources seraient garanties par une loi organique et indexées sur la croissance du budget de l'Etat pour garantir la stabilité de ce financement.

Le développement des fonds de pension est donc cohérent avec le programme gouvernemental. Une fois engagée, la réforme exposée ci-dessus soulèvera la question de l'arbitrage entre le salaire direct et le salaire différé. Les fonds de pension doivent inciter les intéressés à opter pour un salaire différé.

b) Le renforcement du dialogue social dans l'entreprise

Les fonds ainsi mis en place seront des fonds collectifs s'adressant, si ceux-ci le souhaitent, aux salariés d'un même secteur professionnel, d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, ou encore à des non-salariés d'une même profession.

Cette dimension collective est très importante d'autant plus qu'elle sera généralement précédée par une négociation contractuelle entre les partenaires sociaux.

Les auteurs de la proposition de loi espèrent que la mise en oeuvre de ces fonds donnera lieu à un dialogue social aussi fructueux que celui relatif aux mécanismes de participation et d'intéressement, ou à la création des plans d'épargne d'entreprise.

B. DES INCITATIONS FISCALES

Le succès du dispositif exposé ci-dessus apparaît totalement dépendant de la mise en place d'un régime fiscal attractif pour au moins deux raisons.

D'une part, si l'idée des fonds de pension est ancienne, elle ne s'inscrit pas dans la tradition de nos régimes de retraite gérés par répartition. De plus, cette initiative apparaît alors qu'existent des inquiétudes quant à l'avenir de ces régimes. D'où une certaine défiance à l'égard des fonds de pension, alors même que ceux-ci n'ont jamais été présentés comme une solution à ces difficultés spécifiques mais essentiellement comme un facteur de dynamisme pour notre économie. Compte tenu de ce contexte, un "coup de pouce" paraît indispensable au démarrage de cette formule.

D'autre part, les fonds de pension étant constitués sur le principe du volontariat, leur mise en place dépendra d'arbitrages financiers au regard desquels la solution des fonds de pension devra apparaître avantageuse.

La proposition de loi ne comporte pas de dispositions fiscales détaillées, mais renvoie à une loi de finances pour des raisons d'ordre constitutionnel et organique.

Toutefois, dans l'esprit des auteurs de celle-ci, le fonds devrait obéir à des règles fiscales identiques à celles des régimes par répartition :

- les cotisations versées à un fonds de pension, dans le cadre d'une activité professionnelle salariée ou non salariée, seraient déductibles du revenu professionnel imposable dans la limite du plafond annuel retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale (1). Les cotisations de rachat seraient déductibles dans des conditions fixées par décret pris en Conseil d'Etat.

- les revenus viagers de retraite versés par les fonds de pension seraient imposables à l'impôt sur le revenu au titre de l'article 158-5 a) du code général des impôts.

(1) Il s'agit là d'une capacité d'imputation supplémentaire par rapport à celle, de même nature, déjà ouverte pour les bénéficiaires des régimes obligatoires par répartition.

- les revenus et plus-values que procurent les placements effectués dans le cadre de la gestion du fonds de pension seraient exonérés d'impôt sur les sociétés.

Il serait souhaitable également d'envisager un régime fiscal plus favorable -qui pourrait être la déductibilité au titre de l'impôt sur les sociétés des contributions des employeurs- aux entreprises qui auront créé un fonds de pension par voie d'accord avec une ou plusieurs organisations représentatives de salariés ou dont au moins 20 % des salariés auront adhéré audit fonds.

Enfin, ces règles ne devraient en aucun cas interférer avec la législation existante, telle qu'elle s'applique notamment aux cotisations versées aux régimes par répartition.

*

Telles sont les conditions qui paraissent pour les auteurs de la présente proposition de loi, comme pour la commission qui les a faites siennes, devoir présider à la mise en place et au développement des fonds de pension dans notre pays. Les règles qui seraient applicables sont précisées dans le cadre de l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Origine du fonds de pension

Le présent article précise à qui appartient l'initiative de constituer un fonds de pension.

La possibilité de créer un fonds de pension est ouverte aux entreprises ou aux groupes d'entreprises ainsi qu'aux organisations représentatives d'une ou plusieurs professions non salariées. Les bénéficiaires en sont respectivement les salariés des entreprises et les adhérents des organisations professionnelles concernées.

La mise en place des fonds de pension sera basée sur le principe du volontariat ; elle dépendra de l'appréciation des entreprises et des partenaires sociaux. S'agissant des organisations professionnelles, les représentants des adhérents seront habilités à négocier au nom de l'ensemble des autres membres.

Les discussions sur l'opportunité de créer un fonds de pension devraient ainsi encourager le dialogue social au sein de ces structures et favoriser un meilleur arbitrage entre un supplément immédiat de rémunération et un revenu différé, au moment où il est envisagé de budgétiser les cotisations d'allocations familiales.

Ce mode de création des fonds de pension souligne, en outre, que ces derniers ne sont en aucun cas destinés à répondre aux problèmes spécifiques des régimes obligatoires de retraite par répartition mais qu'ils se situent à un étage différent qu'on qualifie généralement de "surcomplémentaire".

Il répond enfin à la définition même des fonds de pension qui consistent à collecter une épargne à caractère professionnel au moyen de contributions patronales et individuelles en la transformant en une rémunération différée à long terme sous forme de revenus de retraite définitivement acquis.

Art. 2

Conditions de création d'un fonds de pension

L'article 2 pose le principe d'une gestion externe à l'entreprise ou à l'organisme prenant l'initiative de créer un fonds de pension.

La mise en oeuvre des fonds s'effectuera sur une base contractuelle liant les personnes morales autorisées à constituer des fonds aux organismes de gestion habilités.

Cette disposition vise à offrir aux bénéficiaires une garantie supplémentaire de bonne fin des pensions dont la constitution sera indépendante de la situation de l'entreprise ou de l'organisme professionnel. Certaines affaires récentes comme l'affaire Maxwell au Royaume-Uni ont montré que les ressources des fonds pouvaient être détournées par certains employeurs indéliçats. Par ailleurs, il convient de tenir compte des incertitudes qui pèsent par nature sur l'avenir et la situation financière des entreprises. Enfin, la diversité du tissu industriel français ne permet pas de penser que celles-ci sont toutes également armées pour placer et gérer une épargne à long terme compte tenu des techniques actuarielles objectivement complexes.

Ainsi, la proposition de loi prévoit que les fonds pourront être confiés aux organismes relevant du code des assurances, du code de la mutualité et des institutions réalisant des opérations de prévoyance relevant de l'article L. 732-1 du code de la sécurité sociale ou de l'article 1050 du code rural.

Le texte proposé par votre commission prévoit, sur la suggestion de son rapporteur, que les banques peuvent également gérer les ressources des fonds ainsi constitués pourvu qu'elles respectent des conditions de solvabilité et de capitalisation déterminées par la Banque de France.

Une telle gestion sur le long terme requiert un véritable professionnalisme afin d'offrir le maximum de garanties aux bénéficiaires et d'éliminer les risques apparus dans d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Les organismes visés doivent appliquer des règles prudentielles strictes en respectant par exemple des marges de solvabilité et le provisionnement de leurs engagements, ce qui les rendra particulièrement aptes à effectuer ces opérations.

A l'inverse, laisser la liberté de choix de l'organisme impliquerait la mise en place de caisses de garantie et de compensation des risques dont le financement représenterait un prélèvement important sur les cotisations.

Il est apparu naturel que ces organismes habilités qui devront présenter des garanties identiques, relèvent de la Commission de contrôle des assurances pour la gestion de leurs opérations relatives aux fonds de pension.

Il est prévu, enfin, que les organismes habilités pourront confier la gestion financière des actifs aux établissements régis par la loi bancaire (loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).

Au total, il s'agit donc d'un système par capitalisation à caractère facultatif et décentralisé visant à assurer aux intéressés la plus grande sécurité.

Art. 3

Conditions d'adhésion, de transfert des droits et de contrôle

Cet article précise qu'au sein des entreprises ou organismes visés à l'article premier de la présente proposition de loi, les salariés ou adhérents seront libres de s'affilier aux fonds de pension ou non. Chacun pourra ainsi apprécier l'intérêt qu'il peut avoir à s'y affilier au regard de sa situation individuelle.

Afin de ne pas freiner la mobilité professionnelle, les fonds de pension devront prévoir des modalités de transfert des droits et des provisions en cas de départ du bénéficiaire, que ce départ soit lié à un licenciement, à une démission ou à un changement d'emploi ou de profession.

En tout état de cause, il aura le choix entre le transfert de ses produits capitalisés dans le fonds existant dans l'entreprise ou l'organisme qu'il aura rejoint ou le maintien de ses droits en cessant tout versement dans le fonds de pension dont il relevait initialement.

S'agissant du contrôle de la gestion des fonds par les affiliés, le contrat constitutif devra en prévoir les modalités. Ce contrôle de gestion portera tant sur les aspects administratifs que financiers et viendra compléter celui prévu à l'article 2 par la Commission de contrôle des assurances.

Art. 4

Droits ouverts aux bénéficiaires des fonds de pension

L'article 4 détermine les droits ouverts aux bénéficiaires des fonds de pensions.

La sortie du système en capital n'est pas encouragée mais votre commission, sur la proposition de son rapporteur et au contraire des auteurs de la proposition de loi, n'a pas souhaité l'exclure des options possibles offertes aux affiliés. Compte tenu des objectifs définis par la présente loi, le versement d'une rente avec une possibilité de réversion au profit du conjoint survivant constitue l'option la plus cohérente. Elle sera ouverte à leur cessation définitive d'activité, c'est-à-dire soixante ans au plus tôt, en vertu de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

Il est rappelé que ce revenu constituera la contrepartie des cotisations versées directement ou pour leur compte par leurs entreprises (ou leurs organismes professionnels) au moyen d'un prélèvement sur leur revenu professionnel.

En cas de décès de l'adhérent avant l'âge de son départ à la retraite, une pension pourra être versée au conjoint survivant lorsque celui-ci aura atteint l'âge défini par le code de la sécurité sociale.

En revanche, aucune faculté de rachat ne sera admise sauf dans les cas prévus par décret pris en Conseil d'Etat afin de ne pas dénaturer le système ainsi mis en place. Les exceptions qui pourront être acceptées devront être définies de façon limitative.

Votre commission a souhaité, en outre, sur la proposition de son rapporteur, permettre aux affiliés et à leur conjoint de bénéficier d'une couverture du risque dépendance dans les conditions qui seront définies par le contrat visé à l'article 2. Cette faculté s'inscrit dans le cadre des réflexions actuellement menées au sein de la commission sur les problèmes de prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Art. 5

Règles applicables par les fonds de pension

Cet article contraint les fonds de pension à se soumettre à un certain nombre de règles destinées à renforcer les garanties offertes à leurs bénéficiaires.

Les gestionnaires devront, en premier lieu, garantir les prestations dans les conditions fixées par le contrat initial. Toute liberté est laissée aux parties prenantes pour déterminer s'il s'agira d'un système à prestation définie ou seulement à cotisation définie.

S'agissant des engagements, les gestionnaires devront provisionner en totalité leurs montants dans leur bilan. Ceci implique qu'ils devront disposer de l'intégralité des actifs nécessaires à la couverture de ces engagements.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les règles de répartition et de dispersion qu'ils devront respecter. Il s'agira, par exemple, de limiter à un certain pourcentage des actifs des titres pour les entreprises adhérentes et d'aider à orienter la contribution des fonds vers le financement de l'économie et le développement des PME-PMI.

En règle générale, la marge de solvabilité minimale est fixée à 4 % des provisions correspondant aux engagements des fonds de pensions gérés. Cette marge est majorée lorsque l'organisme habilité assume également un risque de mortalité en plus du risque financier et viager. Cette majoration est égale à 0,3 % de la différence entre les capitaux assurés et les provisions mathématiques.

Art. 6

Dispositions fiscales

Renvoi à une loi de finances

Comme cela a été souligné dans l'exposé des motifs, ce dispositif devra s'accompagner de mesures fiscales incitatives.

Elles ne sont pas détaillées dans la présente proposition de loi, mais renvoyées à une loi de finances pour des raisons d'ordre constitutionnel et organique. En particulier, il n'a pas paru possible à ce stade de la procédure d'évaluer le coût financier d'un tel dispositif.

Il est seulement précisé que c'est une loi de finances qui fixera le régime fiscal et social dont relèveront les cotisations et contributions affectées aux fonds de pension ainsi qu'aux revenus et plus-values résultant des opérations effectuées par les gestionnaires des fonds.

Toutefois, cet article prévoit explicitement d'accorder un régime fiscal plus favorable aux entreprises qui auront créé un fonds de pension par voie d'accord avec une ou plusieurs organisations représentatives de salariés ou dont au moins 20 % des salariés ont adhéré audit fonds.

Il paraît, en effet, indispensable de faire bénéficier ces systèmes d'incitations fiscales fortes, par exemple en matière de déductibilité au titre de l'impôt sur les sociétés des contributions des employeurs ou de l'impôt sur le revenu des salariés et adhérents.

La nouveauté de ce dispositif et le choix d'un système basé sur le volontariat militent en faveur de cet accompagnement fiscal qui constitue, sans aucun doute, le facteur fondamental de la réussite des fonds de pension dans notre pays.

Toutefois, selon votre commission, les revenus distribués par les fonds de pension devraient être fiscalisés dans les conditions de droit commun.

Sous le bénéfice de ces observations, notre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter la proposition de loi dont le texte est reproduit ci-après.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Proposition de loi tendant à permettre

la création de fonds de pensions

Article premier

Un fonds de pension peut être créé par une entreprise ou un groupe d'entreprises, au profit de ses ou de leurs salariés ainsi que par une organisation représentative d'une ou de plusieurs professions non salariées au profit de ses adhérents.

Art. 2

La création d'un fonds de pension est subordonnée à la conclusion d'un contrat entre les entreprises ou les organisations désignées à l'article premier et des organismes habilités.

Les organismes habilités à garantir les prestations des fonds de pension sont les organismes relevant du code des assurances, du code de la mutualité et les institutions réalisant des opérations de prévoyance relevant de l'article L. 732-1 du code de la sécurité sociale ou de l'article 1050 du code rural.

Les banques et établissements visés à l'article 18 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 sont susceptibles d'être agréés, s'ils respectent les conditions de solvabilité et de capitalisation déterminées par la Banque de France.

Les organismes habilités relèvent, pour le contrôle de la gestion de leurs opérations relatives aux fonds de pension, de la commission de contrôle des assurances.

Ces organismes peuvent confier la gestion financière des actifs affectés au fonds de pension aux établissements de crédit visés à l'article premier de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, ainsi qu'aux établissements visés par l'article 99 de cette même loi, et à la Banque de France.

Art. 3

L'affiliation des bénéficiaires des fonds de pension institués en vertu de la présente loi est volontaire.

Le fonds de pension doit permettre le transfert des droits et des provisions en cas de licenciement, de démission, de changement d'emploi ou de profession. L'affilié peut, soit transférer ses produits capitalisés dans le fonds de pension dont il relève au titre de sa nouvelle activité, soit conserver ses droits acquis en cessant tout versement au fonds de pension.

Les conditions dans lesquelles les affiliés exercent un contrôle sur la gestion administrative et financière du fonds de pension sont prévues par le contrat défini à l'article 2 de la présente loi.

Art. 4

Le fonds de pension a pour objet de garantir à ses affiliés un revenu viager de retraite, avec réversion au profit du conjoint survivant, à compter de la date de leur cessation définitive d'activité et au plus tôt à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, en contrepartie des cotisations versées par eux ou pour leur compte et assises sur leur revenu professionnel. A cette date, les affiliés ont également la possibilité d'opter pour le versement d'un capital dans les conditions définies par le contrat visé à l'article 2 de la présente loi.

Le fonds de pension peut prévoir, en cas de décès de l'adhérent avant l'âge visé à l'alinéa précédent, le versement d'une retraite viagère différée au profit du conjoint lorsque ce dernier aura atteint ledit âge. Il ne comporte pas de faculté de rachat, hormis les cas limitatifs fixés par décret pris en Conseil d'Etat.

La couverture du risque dépendance peut être assurée aux affiliés à un fonds de pension ainsi qu'à leurs conjoints dans les conditions définies par le contrat visé à l'article 2 de la présente loi.

Art. 5

L'organisme habilité doit garantir les prestations des fonds de pension et provisionner intégralement, à son bilan, les engagements garantis.

Il doit disposer des actifs nécessaires à la couverture de ces engagements en respectant les règles de répartition et de dispersion fixées par décret pris en Conseil d'Etat.

L'organisme habilité doit disposer d'une marge de solvabilité minimale en constituant, lorsqu'il assume le risque financier et viager, une marge de 4 % des provisions correspondant aux engagements des fonds de pension gérés.

Lorsque l'organisme habilité assume, en outre, un risque de mortalité, le montant de la marge tel que défini à l'alinéa précédent est majoré d'un montant égal à 0,3 % de la différence entre les capitaux assurés et les provisions mathématiques.

Art. 6

La loi de finances détermine le régime fiscal et social applicable aux cotisations et contributions versées aux fonds de pensions ainsi qu'aux revenus et plus-values que procurent les placements effectués par ces fonds.

La même loi de finances prévoit des dispositions fiscales particulières applicables aux entreprises dont la création du fonds de pension a fait l'objet d'un accord collectif conclu dans les conditions prévues aux articles L. 132-1 et suivants du code du travail, ou dont au moins 20 % de l'effectif ont adhéré audit fonds.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi

Article premier

Un fonds de pension peut être créé par une entreprise ou un groupe d'entreprises, au profit de ses ou de leurs salariés ainsi que par une organisation représentative d'une ou de plusieurs professions non salariées au profit de ses adhérents.

Art. 2

La création d'un fonds de pension est subordonnée à la conclusion d'un contrat entre les entreprises ou les organisations désignées à l'article premier et des organismes habilités.

Les organismes habilités à garantir les prestations des fonds de pension sont les organismes relevant du code des assurances, du code de la mutualité et les institutions réalisant des opérations de prévoyance relevant de l'article L. 732-1 du code de la sécurité sociale ou de l'article 1050 du code rural.

Les organismes habilités relèvent, pour le contrôle de la gestion de leurs opérations relatives aux fonds de pension, de la commission de contrôle des assurances.

Ces organismes peuvent confier la gestion financière des actifs affectés au fonds de pension aux établissements de crédit visés à l'article premier de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, ainsi qu'aux établissements visés par l'article 99 de cette même loi, et à la Banque de France.

Conclusions de la commission

Article premier

Sans modification

Art. 2

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Les banques et établissements visés à l'article 18 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 sont susceptibles d'être agréés, s'ils respectent des conditions de solvabilité et de capitalisation déterminées par la Banque de France.

Alinéa sans modification

Ces organismes ...

... cette même loi.

Texte de la proposition de loi n° 222

Art. 3

L'affiliation des bénéficiaires des fonds de pension institués en vertu de la présente loi est volontaire.

Le fonds de pension doit permettre le transfert des droits et des provisions en cas de licenciement, de démission, de changement d'emploi ou de profession. L'affilié peut, soit transférer ses produits capitalisés dans le fonds de pension dont il relève au titre de sa nouvelle activité, soit conserver ses droits acquis en cessant tout versement au fonds de pension.

Les conditions dans lesquelles les affiliés exercent un contrôle sur la gestion administrative et financière du fonds de pension sont prévues par le contrat défini à l'article 2 de la présente loi.

Art. 4

Le fonds de pension a pour objet de garantir à ses affiliés un revenu viager de retraite, avec réversion au profit du conjoint survivant, à compter de la date de leur cessation définitive d'activité et au plus tôt à l'âge fixé en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, en contrepartie des cotisations versées par eux ou pour leur compte et assises sur leur revenu professionnel.

Le fonds de pension peut prévoir, en cas de décès de l'adhérent avant l'âge visé à l'alinéa précédent, le versement d'une retraite viagère différée au profit du conjoint lorsque ce dernier aura atteint ledit âge. Il ne comporte pas de faculté de rachat, hormis les cas limitatifs fixés par décret pris en Conseil d'Etat.

Conclusions de la Commission

Art. 3

Sans modification

Art. 4

Le fonds ...

... professionnel. A cette date, les affiliés ont également la possibilité d'opter pour le versement d'un capital dans les conditions définies par le contrat visé à l'article 2 de la présente loi.

Alinéa sans modification

La couverture du risque dépendance peut être assurée aux affiliés à un fonds de pension ainsi qu'à leurs conjoints dans les conditions définies par le contrat visé à l'article 2 de la présente loi.

Texte de la proposition de loi n° 222

Art. 5

L'organisme habilité doit garantir les prestations des fonds de pension et provisionner intégralement, à son bilan, les engagements garantis.

Il doit disposer des actifs nécessaires à la couverture de ces engagements en respectant les règles de répartition et de dispersion fixées par décret pris en Conseil d'Etat.

L'organisme habilité doit disposer d'une marge de solvabilité minimale en constituant, lorsqu'il assume le risque financier et viager, une marge de 4 % des provisions correspondant aux engagements des fonds de pension gérés.

Lorsque l'organisme habilité assume, en outre, un risque de mortalité, le montant de la marge tel que défini à l'alinéa précédent est majoré d'un montant égal à 0,3 % de la différence entre les capitaux assurés et les provisions mathématiques.

Art. 6

La loi de finances détermine le régime fiscal et social applicable aux cotisations et contributions versées aux fonds de pensions ainsi qu'aux revenus et plus-values que procurent les placements effectués par ces fonds.

La même loi de finances prévoit des dispositions fiscales particulières applicables aux entreprises dont la création du fonds de pension a fait l'objet d'un accord collectif conclu dans les conditions prévues aux articles L. 132-1 et suivants du code du travail, ou dont au moins 20 % de l'effectif ont adhéré audit fonds.

Conclusions de la Commission

Art. 5

Sans modification

Art. 6

Sans modification

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 29 avril 1993 sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Marini sur la proposition de loi n° 222 (1992-1993) tendant à permettre la création de fonds de pension, présentée par M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues.

M. Philippe Marini, rapporteur, a tout d'abord précisé que la proposition de loi était l'aboutissement des travaux d'un groupe de sénateurs, essentiellement justifiés par l'insuffisance, maintes fois constatée, d'une épargne longue nécessaire au développement du marché financier, notamment dans la perspective d'une politique de privatisation. Les exemples étrangers, Etats-Unis (3.000 milliards de dollars d'actifs financiers détenus par les fonds de pension), Grande-Bretagne (2.500 milliards de francs) ou Allemagne (1.400 milliards de francs), illustrent a contrario le retard français en ce domaine.

Le rapporteur a ensuite présenté le système des fonds de pension proposé ; fondé sur le volontariat, ces fonds viendraient en complément des systèmes actuels de retraite par répartition et permettraient aux entreprises qui le souhaiteraient d'y contribuer ; la gestion des fonds serait extérieure à l'entreprise et serait assurée dans des conditions qui garantissent le respect des règles de prudence inhérentes à cette activité.

Les fonds de pension seraient créés par contrat passé entre une entreprise ou un groupe d'entreprises et un organisme habilité, une compagnie d'assurance, voire une banque dès lors que celle-ci présenterait des garanties suffisantes vérifiées par la Banque de France.

A terme, le bénéficiaire, qui aura pu transférer ses droits d'un organisme à l'autre au cours de sa carrière, percevra une rente ; toutefois le versement d'un capital sera également possible dès lors qu'il aura été prévu au contrat.

La gestion du fonds de pension serait contrôlée, comme en matière d'assurance, par un commissaire contrôleur des assurances.

M. Philippe Marini, rapporteur, a considéré, en conclusion, que ce dispositif devrait favoriser un renforcement du dialogue

social, notamment en raison du rôle actif joué par les employeurs, et constituer pour les salariés un utile revenu différé.

Le rapporteur a toutefois fait observer que le succès de ce mécanisme dépendait totalement des incitations fiscales qui lui seront attachées.

Au cours du débat qui s'est alors engagé M. Philippe Marini, rapporteur, en réponse à M. Alain Vasselle, a précisé qu'il avait choisi d'amender la proposition de loi afin que le contrat puisse comporter une clause tendant à couvrir le risque de dépendance de la personne âgée. A M. Jean Madelain, qui craignait que le fonds de pension n'intervienne alors que les cotisations de retraite par répartition ne seraient pas appelées à leur taux maximum, le rapporteur a précisé qu'un accord signé en février 1993 fixait à 6 % le taux de l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) et que des négociations étaient en cours pour l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC). Il a également fait observer que ces organismes envisageaient de gérer eux-mêmes des fonds de pension par capitalisation.

M. Marc Boeuf, après avoir fait observer que, dans le passé, des systèmes par capitalisation n'avaient reversé que des rentes dérisoires, s'est inquiété de savoir si les acteurs économiques et sociaux étaient favorables à ce dispositif. En réponse, M. Philippe Marini, rapporteur, a indiqué que ce dispositif répondait à un besoin de ces derniers qui l'attendent et même l'anticipent, comme l'atteste la compétition déjà engagée entre compagnies d'assurance, banques et institutions de prévoyance, pour dominer le marché.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est déclarée totalement opposée à ce système qui ouvre le domaine de la protection sociale aux lois du marché en transformant celle-ci en une source de profit, tandis que les salariés, exclus de la gestion, courent les risques d'insolvabilité, voire même seront exclus du système en cas d'instabilité de l'emploi.

Le rapporteur a alors fait observer que, dans le cadre d'accords d'entreprise, ces fonds deviendraient un élément de la politique sociale de l'entreprise, précisant en outre, en réponse à M. André Jourdain, que les petites entreprises pourraient y participer dans le cadre d'accords de branche ou s'y affilier par l'intermédiaire d'unions départementales ou régionales.

A M. François Delga, qui était revenu sur les risques de dépréciation du capital, le rapporteur a rappelé que, comme pour l'assurance-vie, le degré de sécurité dépendrait du type de gestion des actifs.

Puis, M. Philippe Marini, rapporteur, a présenté le texte de la proposition qu'il soumettait à l'approbation de la commission. Celui-ci différerait sur trois points de la proposition de loi dont elle était saisie : à l'article 3 pour autoriser les organismes bancaires à gérer, sous certaines garanties, de tels fonds, et à l'article 4 afin, d'une part, d'ouvrir le droit d'option entre rente et capital et, d'autre part, de permettre d'assurer spécifiquement le "risque-dépendance".

Le rapporteur a ensuite justifié l'absence de mesures fiscales par l'impossibilité de fixer une compensation budgétaire car le montant de celle-ci dépendra du succès rencontré par le nouveau dispositif. Le régime fiscal, suggéré dans l'exposé de motifs de la proposition de loi, repose sur la déductibilité des cotisations du revenu professionnel, l'imposition des revenus viagers au titre de l'impôt sur le revenu, l'exonération des revenus et plus-values des placements au titre de l'impôt sur les sociétés, et la déductibilité des contributions des employeurs au titre de ce même impôt.

En réponse à MM. Alain Vasselle, Jean Madelain et André Jourdain qui l'avaient interrogé sur l'opportunité de prévoir des mesures fiscales spécifiques pour inciter à l'assurance du risque dépendance, M. Philippe Marini, rapporteur, a souhaité ne pas trop compliquer le dispositif.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, après avoir fait observer que l'option dépendance risquait de ne guère rencontrer de succès, a exprimé sa crainte de voir instituée une protection sociale à deux vitesses, où seuls les titulaires de revenus élevés bénéficieraient d'une retraite "sur-complémentaire".

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné que les incitations fiscales seraient d'effet variable selon que l'on opterait pour la rente ou le versement d'un capital. Il a, en outre, constaté que les régimes de retraite de base et complémentaires accuseraient une diminution inéluctable de leurs prestations, justifiant un système "super-complémentaire" utile aux salariés comme aux entreprises.

La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur.

A N N E X E S

Composition du patrimoine financier des ménages fin 1988 (en %)	États Unis	Royaume-Uni (1987)	RFA	France	Italie
Monnaie (espèces et dépôts à vue)	5.3	10.9	7.5	13.3	39.5
Dépôts et livrets d'épargne	26.7	19.8	43.2	32.0	
Obligations et emprunts (dont titres d'Etat ou du secteur public)	13.2 (8.1)	3.4 (3.1)	14.9 (nd)	5.1 (nd)	35.3 (32.1)
Actions de sociétés (dont sociétés d'investissement)	22.7 (nd)	17.2 (2.5)	6.0 (nd) (**)	36.6 (11.7)	13.3 (3.5)
Créances sur les sociétés d'assurances	3.2	43.9	18.2	10.8	4.5
Créances sur les fonds de retraite	26.3		7.6	0.0	0.0
Autres	2.8	5.0	2.8	2.2	7.4 (**)
Total	100	100	100	100	100

* Créances ventilées entre actions et obligations en fonction de la composition du portefeuille
 ** Principalement provisions pour départ en retraite mais aussi un peu plus de 1% de créances sur l'étranger.
 Source CRFP

STOCKS DES ACTIFS D'ASSURANCE VIE ET DES FONDS DE PENSION EN 1988

	ASSURANCE VIE			FONDS DE PENSION (1)		
	Stock d'actifs (en milliards de \$)	en % des actifs détenus par les ménages	en % de PIB	Stock d'actifs (en milliards de \$)	en % des actifs détenus par les ménages	en % de PIB
Royaume-Uni	358.6	21.5 %	42.6 %	387.8	23.2 %	46 %
États-Unis	1 068.9	8.8 %	22 %	1 646.7	13.6 %	33.9 %
Allemagne	214.6	14.7 %	18 %	41.1	2.4 %	3.5 %
Japon	734.7	11.7 %	25.2 %	134.1	2.1 %	4.6 %
Canada	106.7	11.5 %	21.8 %	130.9	14.1 %	26.7 %
France	95.8	10.6 %	10.2 %	27.7	3.1 %	3 %

(1) Ne sont pas pris en compte les engagements de passifs figurant directement au passif des entreprises
 Source: NATIONAL FLOW OF FUNDS DATA BANQUE D'ANGLETERRE

FLUX NETS DES ACTIFS D'ASSURANCE VIE ET DES FONDS DE PENSION EN 1988

	ASSURANCE VIE			FONDS DE PENSION (1)		
	Investissements nets en milliards de \$	en % des dépenses nettes de change	en % de PIB	Investissements nets en milliards de \$	en % des dépenses nettes de change	en % de PIB
Royaume-Uni	18.7	83.3 %	2.3 %	15.7	70 %	3.4 %
États-Unis	102.5	71 %	2.1 %	181	123.3 %	3.7 %
Allemagne	17.7	17.1 %	1.5 %	4	3.9 %	0.3 %
Japon	139.1	49.7 %	4.7 %	17	19.5 %	0.6 %
Canada	10.4	35.4 %	2.2 %	11.4	38.8 %	2.4 %
France	22	33 %	2.3 %	1	1.5 %	0.1 %

(1) Ne sont pas pris en compte les engagements de passifs figurant directement au passif des entreprises
 Source: NATIONAL FLOW OF FUNDS DATA BANQUE D'ANGLETERRE

ANNEXE II

FONDS DE PENSION : LES DEUX MODELES

	ROYAUME-UNI	ALLEMAGNE
TECHNIQUE DE GESTION	Capitalisation Dans 9 cas sur 10, ce sont des régimes à prestations définies	Capitalisation Régimes à prestations définies
CAPITAUX GÉRÉS (EN 1990)	2 500 milliards de francs	1 400 milliards de francs
CONDITIONS DE VALIDATION DES DROITS	Une durée minimale d'affiliation de deux ans est exigée	Avoir au moins 35 ans et dix ans d'affiliation au régime, ou douze ans d'ancienneté dans l'entreprise et trois ans d'affiliation au régime
PRESTATION	1/60 du salaire de fin de carrière par année d'affiliation	10 % du salaire brut
REVALORISATION DES PENSIONS	Revalorisation obligatoire chaque année, dans la limite de 5 %	Ajustement sur le coût de la vie tous les trois ans. Dérogations possibles quand l'entreprise a des difficultés
GARANTIES	Évaluation actuarielle obligatoire tous les trois ans des engagements des actifs financiers distribués aux adhérents. En cas de faillite, les engagements ne sont honorés qu'à hauteur des capitaux accumulés par le fonds	Assurance insolvabilité, obligatoire depuis 1974 pour garantir les salariés en cas de faillite de l'entreprise
TRANSFERTS	Les droits acquis sont transférables à un autre fonds de pension	L'entreprise verse au salarié qui part, s'il a plus de dix ans de présence, la pension soumise à imposition. Seuls les cadres peuvent transférer leurs droits à un autre fonds