

N° 263

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 avril 2008

PROPOSITION DE LOI

visant à sécuriser les opérations d'adossment de régimes de retraite spéciaux au régime général,

PRÉSENTÉE

Par MM. Dominique LECLERC, André LARDEUX et Mme Catherine PROCACCIA,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi a pour objet de sécuriser les futurs adossements de régimes spéciaux au régime général, en donnant à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav) la possibilité de demander à bénéficier d'une clause de révision plafonnée pour le calcul de ces opérations.

L'adossement sur les régimes de retraite du secteur privé (Cnav et retraites complémentaires Agirc-Arrco) constitue une technique financière récente permettant d'élargir le mode de financement et de garantir le paiement des retraites des régimes spéciaux. Elle a été conçue pour les industries électriques et gazières et organisée par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

Il s'agissait alors de répondre aux exigences posées par le règlement CE 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002, publié au Journal officiel des communautés européennes le 11 septembre 2002, dont l'article 4 prévoit que « *les sociétés régies par le droit national d'un Etat membre sont tenues de préparer leurs comptes consolidés conformément aux normes comptables internationales* ».

Dans le cas d'un régime de retraite d'entreprise, le risque de fermeture brutale ne peut être écarté, par exemple en cas de faillite, comme en attestent divers exemples de fonds de pension d'entreprise étrangers (Maxwell, Enron). Par ailleurs, il semble légitime d'une façon générale de retrancher la masse de ces droits acquis de la valeur comptable de l'entreprise : un repreneur reprend en effet non seulement les actifs et les dettes explicites de l'entreprise, mais aussi les engagements de retraite vis-à-vis des employés ou anciens employés de la firme et l'équivalent actuariel de ces engagements doit être pris en compte dans le prix de rachat de l'entreprise. C'est donc ce mode de comptabilisation qui a été retenu en 1998 dans le cadre de la norme comptable internationale IAS 19 mise au point par *l'International Accounting Standard Board (IASB)* et qui a été ensuite adoptée en 2003

par la commission européenne.

La nouvelle norme comptable internationale oblige en particulier à comptabiliser en provisions au bilan l'intégralité des engagements de retraites. Cette présentation a retenu l'option suivant laquelle le coût des avantages versés au personnel doit être comptabilisé au cours de l'exercice pendant lequel l'employé acquiert l'avantage plutôt que lorsqu'il est payé ou en cours de paiement, par exemple lors de la retraite du salarié. Il s'agit d'un changement majeur et lourd de conséquences pour les grandes entreprises publiques françaises à régime de retraite spécial, comme la SNCF et la RATP et précédemment EDF et GDF dans la mesure où elles n'avaient jamais eu à provisionner, jusqu'alors, leurs engagements de retraite et où elles ne disposent pas des fonds propres nécessaires pour y faire face.

Dans ce contexte, la technique de l'adossement permet de sortir les engagements de retraite du bilan des entreprises publiques concernées, la Cnav, l'Agirc et l'Arrco assurant alors le service des prestations de base et complémentaires, en contrepartie de cotisations employeur et salariés de droit commun et de l'acquittement de droits d'entrée (soulte). L'opération ne doit naturellement pas provoquer la dégradation de la situation financière du régime d'accueil. Le Sénat a d'ailleurs veillé à inscrire, d'abord dans la loi du 9 août 2004, ensuite dans le code de la sécurité sociale, les principes de transparence et de stricte neutralité pour les assurés sociaux des régimes de droit commun.

Mais après le précédent des industries électriques et gazières, ces opérations auront tendance à se généraliser ; elles pourraient prochainement concerner La Poste et, le cas échéant, la SNCF. Par ailleurs, le retard accumulé depuis deux ans sur le dossier des retraites de la RATP témoigne de la difficulté à mener cet exercice à son terme. Il apparaît donc indispensable de sécuriser davantage les adossements de régimes spéciaux au régime général d'autant plus que la Cour des comptes s'est elle aussi inquiétée, dans son rapport de septembre 2006, des « *risques pour l'avenir* » qu'entraînent ces montages.

Le régime général rend un grand service à l'Etat et aux entreprises publiques concernées en leur permettant de sortir de leurs bilans les engagements correspondants. Les adossements constituent des opérations complexes, susceptibles d'affecter profondément l'équilibre du régime général. N'est-il pas singulier de demander aussi à la Cnav de prendre à son compte le risque lié au calcul du montant des droits d'entrée (les soultes) ? Par ailleurs, malgré toutes les précautions prises, le respect du principe de neutralité financière posé par le législateur

n'est, par construction, vérifié qu'*a posteriori*.

Or, dans le dossier des industries électriques et gazières, les régimes complémentaires Agirc et Arrco avaient obtenu une clause de révision partielle du montant des droits d'entrée à l'issue d'un délai de cinq ans. Cette même possibilité n'avait pas été prévue au bénéfice de la CNAV.

Dans la perspective des prochaines opérations d'adossement, il est nécessaire de donner au régime général des garanties similaires à celles obtenues par les régimes complémentaires. C'est l'objectif du présent texte que de prévoir qu'une clause de révision devra figurer dans les futures conventions d'adossement, dans la limite d'un montant maximum plafonné, toutefois, sans lequel les entreprises publiques concernées ne pourraient pas sortir ces engagements de retraite de leurs comptes.

Enfin, cette proposition de loi vise à mentionner expressément dans le code de la sécurité sociale l'obligation de consulter la CNAV sur ces opérations d'adossement, ce qui n'est paradoxalement pas le cas aujourd'hui. Sans pour autant se voir accorder un droit de *veto*, les instances dirigeantes du régime général auraient ainsi la garantie d'être consultées sur des dossiers engageant les équilibres financiers futurs de la caisse pour des montants de plusieurs dizaines de milliards d'euros.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Après l'article L. 222-7 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 222-8 ainsi rédigé :

« *Art. L. 222-8.* - La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés se prononce par l'intermédiaire de son conseil d'administration sur les conventions d'adossement élaborées en application des articles L. 222-6 et L. 222-7. Elle peut demander que soit intégrée une clause de révision relative au respect de la stricte neutralité financière de l'opération pour les assurés sociaux du régime général. Cette clause de révision, dont les modalités détaillées figurent dans la convention d'adossement signée entre les parties, intervient dans un délai de cinq à dix ans et porte sur un montant financier plafonné. »