

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1972.

## RAPPORT

FAIT

*Au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés,*

Par M. Robert SCHWINT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis, après son adoption par l'Assemblée Nationale en première lecture, porte généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, *président* ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, *vice-présidents* ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavailé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 2768, 2791 et in-8° 747 (1972-1973).**

**Sénat : 178 (1972-1973).**

---

**Retraites complémentaires. — Assurances sociales (régime général des salariés) : assurance vieillesse - Assurances sociales agricoles : assurance vieillesse - Code de la sécurité sociale - Code rural.**

Encore une fois, le Gouvernement attend les derniers jours — voire les dernières heures — de la session pour saisir le Sénat d'un projet de loi dont il avait pourtant retenu le principe et annoncé le dépôt le 6 septembre, c'est-à-dire il y a plus de trois mois.

Encore une fois, le Sénat se trouve contraint de choisir entre deux maux : ou bien renoncer, faute de temps, à l'étude minutieuse et approfondie des dispositions proposées, préalable indispensable à une discussion éclairée, ou bien différer l'application d'une mesure dont l'urgence et la nécessité sont difficilement contestables.

La Commission des Affaires sociales, qui tient à protester solennellement contre ce qui constitue une véritable méconnaissance de la mission impartie à votre Assemblée, a finalement accepté de se saisir du projet afin de ne pas faire supporter par les salariés les conséquences de la légèreté gouvernementale.

\*  
\* \*

## I. — LE DEVELOPPEMENT DES REGIMES DE RETRAITES COMPLEMENTAIRES

Lors de la mise en œuvre du régime général de la Sécurité sociale, nombreuses étaient déjà les institutions de prévoyance sociale qui s'étaient créées au niveau de l'entreprise, voire dans un cadre inter-entreprises, pour allouer au personnel des avantages complémentaires de ceux prévus par les législations d'assurances sociales obligatoires.

La création du régime général, par l'ordonnance du 4 octobre 1945, n'a pas, au contraire, entravé le développement de ces institutions, la seule application des textes de Sécurité sociale ne donnant pas le plus souvent un revenu de remplacement suffisant aux travailleurs à l'issue de leur vie active. En outre, les Pouvoirs publics ont considéré qu'il était normal d'obtenir des salariés et des employeurs un effort complémentaire de protection contre les risques sociaux, effort qui, décidé par les intéressés eux-mêmes, avait toutes les chances d'être exactement adapté à leurs possibilités économiques.

Les textes constitutifs de l'organisation générale de la Sécurité sociale ont donc fait une place aux régimes complémentaires.

L'article 18 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 (devenu article L. 4 du Code de la Sécurité sociale) dispose que les institutions de prévoyance ou de Sécurité sociale de toute nature — autres que les caisses de Sécurité sociale, les organismes et services des régimes spéciaux, et les sociétés mutualistes — établie dans le cadre d'une ou plusieurs entreprises au profit de travailleurs salariés ou assimilés, ne peuvent être maintenues ou créées qu'avec l'autorisation du Ministre chargé du Travail et en vue seulement d'accorder des avantages s'ajoutant à ceux qui résultent de la Sécurité sociale. Le décret portant règlement d'administration publique du 8 juin 1946 détermine les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'autorisation, suivant que l'institution fait appel ou non à une contribution des bénéficiaires, ainsi que les règles de fonctionnement et les conditions de liquidation de l'institution.

Deux facteurs ont favorisé, par la suite, l'essor considérable des régimes de retraites complémentaires :

— la tendance croissante des groupes sociaux à régler leurs conflits et à déterminer leurs relations, par des méthodes contractuelles et en particulier par voie de négociations entre leurs représentants à l'échelon national ;

— l'attitude favorable des Pouvoirs publics : des interventions législatives ou réglementaires ont eu pour but ou pour résultat de faciliter l'implantation des régimes complémentaires. Après que la loi du 11 février 1950 ait restauré le principe de la libre détermination des conditions de travail, une loi du 1<sup>er</sup> décembre 1956, complétée par un décret d'application du 23 septembre 1957, a supprimé un des obstacles au bon fonctionnement des régimes complémentaires en rendant obligatoire la conservation des droits acquis par les bénéficiaires en cas de changement de profession, et en instaurant une coordination entre les institutions chargées de gérer ces régimes. Enfin, une ordonnance du 4 février 1959 a, en vue de faciliter l'extension des régimes complémentaires à de nouvelles catégories de travailleurs, institué une nouvelle procédure d'agrément ayant les mêmes effets que la procédure d'extension des conventions collectives organisée par la loi du 11 février 1950.

Actuellement, les régimes complémentaires existants intéressent 13 millions de travailleurs, soit la très grande majorité des salariés, et 4,5 millions de retraités.

Deux organismes regroupent la majeure partie des différents régimes complémentaires, entre lesquels ils assurent une coordination et une compensation :

— l'Association générale des Institutions de retraite des Cadres (A. G. I. R. C.), pour les cadres et assimilés ;

— l'Association des Régimes de retraites complémentaires (A. R. R. C. O.), pour les salariés non cadres de l'industrie et du commerce.

Par ailleurs, l'I. R. C. A. N. T. E. C. regroupe des régimes complémentaires destinés aux agents non titulaires et contractuels de l'Etat, qui ne peuvent bénéficier du régime spécial de retraite des fonctionnaires, l'I. P. A. C. T. E. et l'I. G. R. A. N. T. E.

Enfin, il faut citer les différents régimes complémentaires destinés aux salariés des professions agricoles ou connexes et qui sont regroupés dans une Association pour la coordination et la compensation de régimes complémentaires agricoles (A.N.C.O.R.A.).

On aboutit ainsi à une mosaïque de régimes très divers. En effet, leurs situations démographiques respectives étant fort variées, ils ne servent pas les mêmes prestations. Certes, des mécanismes de compensation existent pour la plupart d'entre eux, mais certains régimes ignorent toute compensation. Seules une généralisation et une certaine unification des conditions de fonctionnement peuvent donc, à terme, assurer la pérennité de ces régimes.

## II. — EXAMEN DU PROJET

### 1° Portée du projet.

L'opportunité du projet qui vous est soumis apparaît, sur un plan social, évidente. En effet, à côté d'une majorité de salariés ou anciens salariés qui bénéficient d'un régime complémentaire affilié à un organisme de compensation, demeure une minorité, évaluée à un million d'actifs et cinq à six cent mille retraités, qui demeure exclue de la retraite complémentaire. En outre, certains régimes complémentaires ne sont pas intégrés dans des mécanismes de coordination et de compensation. L'objet de ce texte est de généraliser à la fois l'affiliation à un régime existant et l'application du principe de compensation entre les différents régimes.

Etablir une liste précise des catégories de salariés intéressés à ces deux titres, ou seulement au second d'entre eux, est assez difficile et aurait réclamé des recherches incompatibles avec les délais impartis à votre commission pour examiner le projet.

On peut cependant distinguer trois catégories de bénéficiaires éventuels :

— des salariés d'entreprises à statut privé et relevant du régime général de la Sécurité sociale qui appartiennent aux groupes suivants :

- employés de maison ;
- commerce ;
- entreprise de travail temporaire ;
- professions libérales ;
- associations et institutions diverses ;
- propriétaires d'immeubles ;
- hôtellerie ;
- coiffure ;
- établissements financiers ;
- organismes de Sécurité sociale ;
- mutualité ;

— agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques : il s'agit ici des secteurs couverts par l'I.R.C.A.N.T.E.C. Mais il convient de préciser que l'affiliation à l'I.R.C.A.N.T.E.C. n'est actuellement obligatoire que pour certains d'entre eux, alors que pour d'autres, elle est seulement possible, soit directement, soit par voie d'arrêté d'extension.

— salariés de l'agriculture : une partie seulement des salariés des professions agricoles ou connexes à l'agriculture demeure encore exclue des régimes complémentaires ; il s'agit essentiellement des salariés de certaines exploitations ou cultures spécialisées, et des saisonniers.

Désormais, tous les salariés bénéficieront donc de régimes complémentaires dont la survie, quelle que soit la situation démographique des secteurs concernés, sera garantie par le jeu de la compensation.

Certes, le texte qui vous est proposé a pour inconvénient de perpétuer le caractère hétérogène et les particularismes des systèmes de protection contre le risque vieillesse. Il réduit certaines des inégalités et des différences existantes, mais il leur donne en même temps une consécration législative. On peut déplorer, à cet égard, que l'échec de la politique de Sécurité sociale définie au lendemain de la Libération n'ait pas permis de servir aux salariés des prestations de base suffisamment importantes. Cependant, il est indiscutable qu'à l'heure actuelle, il est plus simple de perfectionner ce qui existe que de tout reconstruire *ex nihilo*, et que les auteurs du projet ont fait preuve de réalisme.

En revanche, et sur le plan juridique, ce réalisme aboutit à des résultats surprenants. Le texte qui vous est proposé, en effet, impose aux employeurs et aux salariés des principes clairement définis, mais il prévoit par ailleurs que ces principes ne pourront être mis en œuvre qu'avec leur accord unanime. L'imbrication du domaine législatif ou réglementaire et du domaine contractuel est ici poussée plus loin qu'elle ne l'a jamais été. A cet égard, on pourrait dire de la nouvelle loi qu'elle propose plutôt qu'elle ne dispose, et qu'à l'instar du Plan, elle crée plus une « ardente obligation » qu'une obligation tout court.

Cependant, ce serait faire preuve de juridisme que d'ignorer le contexte dans lequel ce projet a été élaboré. En effet, les principes posés et les procédures choisies ont fait l'objet d'un accord

assez généralisé de la part des intéressés. Le droit de veto qui est donné à chaque organisation représentative pour la fixation de conditions d'application de la loi, revêt surtout l'aspect d'une garantie donnée aux parties contractantes que leurs préoccupations seront prises en considération. En tout état de cause, et sous réserve de négociations sur certains points non encore réglés, il est pratiquement certain que la généralisation souhaitée sera réalisée. Le blocage de la loi, théoriquement possible, n'apparaît donc en fait que comme une hypothèse d'école.

## 2° Examen des articles.

L'article premier du projet pose le principe de la réforme envisagée : généralisation de l'affiliation à un régime complémentaire existant et généralisation de la solidarité professionnelle, au moyen de procédures définies aux articles 2 (pour les salariés du commerce et de l'industrie) et 3 (pour les salariés de l'agriculture).

Il est précisé que ces procédures seront, s'il y a lieu, combinées. Cette précision vise probablement l'hypothèse où les salariés de l'agriculture, regroupés dans l'A. N. C. O. R. A., s'affilieraient à l'A. R. R. C. O.

Au cours de la discussion de ce projet à l'Assemblée Nationale, un amendement a été adopté précisant que la solidarité instituée entre les régimes était interprofessionnelle *et générale*.

Votre commission, estimant cette précision superflue, vous propose un amendement tendant à la supprimer.

L'article 2 concerne les salariés du commerce et de l'industrie. La généralisation sera ici réalisée en trois temps :

— élaboration de propositions, soit par les membres de la Commission d'agrément des accords de retraites de l'ordonnance du 4 février 1959, qui comprend, sous la présidence du Ministre du Travail, un représentant du Ministre chargé de l'Economie et des représentants des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, soit, à défaut, par les Pouvoirs publics, qui les soumettent aux membres de la Commission ;

— élaboration d'arrêtés étendant à de nouvelles catégories les accords déjà agréés ;

— obtention de l'avis conforme des membres de la Commission sans exception, puisqu'une seule opposition empêche la publication.

Il est probable qu'en cas d'opposition, de nouvelles propositions seraient élaborées jusqu'à ce que l'accord final soit obtenu.

L'article 3 prévoit une procédure parallèle pour les salariés des professions agricoles ou rattachés à l'agriculture. L'organisme compétent est ici la section agricole spécialisée de la Commission supérieure des conventions collectives.

L'article 4 concerne les salariés ne relevant pas des organismes visés aux articles 2 et 3, c'est-à-dire essentiellement ceux des secteurs professionnels dotés d'un régime complémentaire de retraite défini par voie réglementaire. Pour ceux-ci, la procédure de généralisation est ici plus autoritaire puisque les affiliations non encore réalisées feront l'objet de décrets.

L'article 5 précise que les nouveaux affiliés bénéficieront de la prise en compte des services antérieurs à leur affiliation dans les mêmes conditions que les autres adhérents du régime de rattachement. Rappelons que les conditions de validation des services antérieurs sont extrêmement variables suivant les régimes et que, notamment, cette validation est quelquefois automatique, quelquefois subordonnée à un rachat. Votre commission souhaiterait cependant quelques précisions et quelques garanties sur les cas dans lesquels la validation interviendra.

L'article 6 concerne la date de mise en vigueur de la loi. Le texte initial du projet énonçait que la loi prendrait effet six mois après sa publication, sauf pour les dispositions relatives à la procédure, applicables immédiatement. Par voie d'amendement à l'Assemblée Nationale, il a été décidé que cette mise en application interviendrait six mois *au plus tard* après la publication. Cette précision, peut-être superflue, n'empêche pas la date effective de mise en vigueur de la loi d'être incertaine. Qui peut dire au bout de combien de mois l'accord unanime des organisations représentatives sera réalisé sur tous les points ? Le législateur, en fixant un terme à une procédure dont il n'est pas le maître, affirme ici d'autant plus nettement qu'il est incertain de son affirmation. Cependant, une telle disposition a au moins l'intérêt d'inciter les partenaires sociaux à conclure vite, et c'est dans cet esprit que votre commission vous demande de la maintenir.



## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi.

#### Article premier.

Les catégories de salariés et les anciens salariés des mêmes catégories assujettis à titre obligatoire à l'assurance-vieillesse du régime général de Sécurité sociale ou des assurances sociales agricoles, qui ne relèvent pas d'un régime complémentaire de retraite géré par une institution autorisée en vertu de l'article L.4 du Code de la Sécurité sociale ou de l'article 1050 du Code rural sont affiliées obligatoirement à une de ces institutions.

Une solidarité interprofessionnelle sera organisée entre les institutions en application *le cas échéant* conjointe des procédures définies par les articles 2 et 3 de la présente loi.

#### Art. 2.

Des arrêtés du Ministre chargé de la Sécurité sociale et du Ministre de l'Economie et des Finances étendront, sur proposition ou après avis de la Commission mentionnée à l'alinéa 3 de l'article premier de l'ordonnance n° 59-238 du 4 février 1959 relative aux régimes complémentaires de retraite, à la condition qu'aucune opposition n'ait été formulée au sein de cette commission, tout ou partie des dispositions d'accords agréés conformément à l'article premier de ladite ordonnance, à des employeurs, à des salariés et anciens salariés non compris dans le champ d'application de ces accords.

#### Art. 3.

Il est inséré à la section IV du titre II du Livre VII du Code rural un article 1051 ainsi rédigé :

« Des arrêtés du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances étendront, sur proposition ou après avis de la section agricole spécialisée de la Commission

### Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

#### Article premier.

Les catégories de salariés assujettis à titre...

... sociales agricoles et les anciens salariés de même catégorie qui ne relèvent pas...

...institutions.

Une solidarité interprofessionnelle et générale sera...

... en application conjointe *s'il y a lieu* des procédures...

... loi.

#### Art. 2.

Sans modification.

#### Art. 3.

Sans modification.

### Texte proposé par votre commission.

#### Article premier.

Alinéa sans modification.

Une solidarité interprofessionnelle sera...

... loi.

#### Art. 2.

Sans modification.

#### Art. 3.

Sans modification.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
supérieure des conventions collectives, à la condition qu'aucune opposition n'ait été formulée au sein de ladite section, tout ou partie des dispositions étendues de conventions collectives, relatives à la retraite, à des employeurs, à des salariés et anciens salariés non compris dans le champ d'application de ces conventions. »	Art. 4. Sans modification.	Art. 4. Sans modification.
Des décrets fixeront, en tant que de besoin, les conditions d'affiliation à un régime de retraite complémentaire des salariés et anciens salariés auxquels les procédures fixées aux articles 2 et 3 ne sont pas applicables notamment dans les secteurs professionnels dotés d'un régime complémentaire de retraite défini par voie réglementaire.	Art. 5. Sans modification.	Art. 5. Sans modification.
Les services antérieurs à leur affiliation résultant de l'application de la présente loi accomplis par les salariés et anciens salariés mentionnés à l'article premier de la présente loi seront validés par les institutions de rattachement conformément aux règles auxquelles sont soumises ces institutions.	Art. 6. La présente loi prendra effet au plus tard six mois après...	Art. 6. Sans modification.
La présente loi prendra effet six mois après le premier jour du mois suivant sa publication, à l'exception des dispositions relatives à la procédure qui prendront effet immédiatement.	... immédiatement.	

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter ce projet de loi (1), compte tenu de l'amendement suivant :

---

(1) Voir le document Sénat n° 178 (1972-1973).

## AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

*Article premier.*

**Amendement :** Au deuxième alinéa de cet article, supprimer les mots :

... et générale...