

N° 204

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DECLARATION D'URGENCE,
sur l'épargne.

Par M. José BALARELLO,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; Andre Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires*, MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Bœuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, Jean Clouet, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Mélenchon, André Méric, Mme Hélène Missoffe, MM. Michel Moreigne, Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 443, 618, 621 et T.A. 92.

Sénat : 195 (1986-1987).

Epargne.

SOMMAIRE

	Pages
Examen en commission	5
Exposé général	8
Introduction	8
Première partie - Le Plan d'épargne en vue de la retraite ne peut constituer qu'un élément de réponse aux difficultés de financement des régimes vieillesse	10
I - Le financement des retraites constitue un défi à très court terme	13
A - Depuis 30 ans, on assiste à une très forte progression des dépenses de retraite	14
1. Le phénomène et ses causes	14
2. Le phénomène est général chez l'ensemble de nos partenaires économiques	17
B - Cette évolution se traduit par un déficit permanent de l'assurance vieillesse et induit des difficultés structurelles graves à plus long terme	19
1. Le déficit permanent de l'assurance vieillesse	19
2. A moyen et long terme, les régimes de retraite présentent des difficultés structurelles graves	22
II - Répondre à ce déficit sans révolution mais par la voie de solutions souples et complémentaires	24
A - Proposer des solutions souples pour aménager le mécanisme des régimes de retraite	25
B - Proposer des solutions financières complémentaires	27
1. "La capitalisation au secours de la répartition"	28
2. Aux Etats-Unis, l'épargne retraite ne constitue qu'un complément de la sécurité sociale	30
III - Le Plan d'Epargne en vue de la retraite manque d'envergure et pêche par défaut	32
A - Les aspects positifs du P.E.R. sont indéniables...	33

B - Mais le P.E.R. risque de nuire à l'épargne individuelle en vue de la retraite sans être lui-même suffisamment attractif	34
1. Interdiction du cumul des déductions fiscales liées au P.E.R. avec celles attachées aux primes d'assurance	34
2. Le P.E.R. ne constitue pas un produit suffisamment attractif	35
a) Il ne constitue pas un complément de retraite suffisant	35
b) La fiscalité appliquée à la sortie est encore trop dissuasive	35
3. Le P.E.R. manque de souplesse	38
4. Le P.E.R. ne prend pas suffisamment en compte la dimension démographique de nos retraites	39
Deuxième partie - Les dispositions du chapitre II du projet de loi relatives aux actions de souscription ou d'achat d'actions	41
Troisième partie - Les dispositions du chapitre III concernent exclusivement les conditions du rachat d'une entreprise par ses salariés (R.E.S.)	44
Examen des articles	46
Chapitre premier - Plans d'épargne en vue de la retraite	46
Article premier - Champ d'application et caractéristiques du plan d'épargne en vue de la retraite	46
Art. 2 - Caractéristiques des versements effectués sur le plan épargne retraite	48
Article additionnel avant l'article 3 - Règles propres aux modalités de gestion du P.E.R. par les caisses de retraite	49
Art. 3 - Règles d'emploi des sommes inscrites sur un P.E.R. et règles fiscales applicables	49
Art. 4 - Règles fiscales en ce qui concerne les retraits effectués sur un P.E.R.	50
Art. 5 et Art. 6 - Pénalités en cas de retrait intervenant avant le sixième anniversaire	52
Art. 7 - Cas d'exonération des pénalités	53
Art. 8 - Attribution de crédits d'impôts pour encourager l'épargne longue ..	54
Art. 8 bis - Prélèvement libératoire forfaitaire optionnel	55
Art. 9 - Règles de cumul avec les avantages fiscaux attachés à un contrat d'assurance-vie	57

Chapitre II - Options de souscription ou d'achat d'actions	59
Art. 10 - Modulation du prix de souscription et d'achat des actions dans le cadre de plans d'options de souscription et d'achat d'actions (Art. 208-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales) ...	60
Art. 11 - Suppression de la limitation des ouvertures d'options d'achat d'actions pour les sociétés non cotées (Art. 208-3 de la loi du 24 juillet 1966)	60
Art. 12 - Article de coordination avec l'article 11 (Modification de la rédaction de l'article 217-1 de la loi du 24 juillet 1966)	61
Art. 13 - Extension aux mandataires sociaux du bénéfice des plans d'options de souscription d'actions (Art. 208-8-1 de la loi du 24 juillet 1966)	61
Art. 13 bis (nouveau) - Dispositions de régularisation pour une disposition de de l'article 31 de l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionariat des salariés	62
Art. 14 - Aménagement des dispositions relatives au montant maximal des options de souscription ou d'achat d'actions (Art. 208-6 de la loi du 24 juillet 1966)	62
Art.15 - Modification de la durée des plans d'options sur actions (Art.L 208 7 de la loi du 24 juillet 1966)	63
Art. 15 bis (nouveau) - (Coordination avec l'ordonnance du 21 octobre 1986 au regard des sociétés dont le siège est situé à l'étranger)	63
Chapitre III	65
Art. 16 - Conditions générales du rachat d'une entreprise par ses salariés (Modification de l'article 83 bis du Code général des impôts et nouvel article 220 quater du Code général des impôts)	65
Art. 16 bis (nouveau) - Exonération des fonds de participation affectés à la constitution du capital d'une société ayant pour objet exclusif de racheter tout ou partie du capital de l'entreprise	67
Amendements adoptés par la commission	69
- amendement n° 1 sur l'article 2	69
- amendement n° 2 sur l'article 2	69
- amendement n° 3 sur l'article 7	70

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a tout d'abord procédé, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, à l'examen pour avis du projet de loi n° 195 (1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sur l'épargne.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a présenté les trois objectifs du projet de loi assorti d'une lettre rectificative, déposé au mois de mars 1987, à savoir :

- des mesures tendant à encourager la constitution de plans d'épargne en vue de la retraite (P.E.R.) ;

- des mesures tendant à développer les placements des salariés dans l'entreprise (stocks options) ;

- enfin, des mesures destinées à faciliter le rachat d'entreprises par leurs salariés (R.E.S.).

Le rapporteur pour avis a rappelé quelques chiffres relatifs au poids des retraites dans le budget social de la nation (41 %, soit un montant total de l'ordre de 500 milliards de francs en 1986 et un déficit de la branche vieillesse du régime général égal à 13,6 milliards de francs pour 1987).

Le rapporteur pour avis a présenté le contenu du plan d'épargne en vue de la retraite et insisté sur la souplesse de son dispositif.

Il a ensuite analysé les quatre séries de critiques qui ont été faites à ce système.

D'une part, le P.E.R. risque de déstabiliser l'épargne individuelle, notamment au regard des produits d'épargne individuels ou collectifs déjà existants, -notamment les contrats d'assurance-vie- qui ont drainé en 1986 cinquante milliards de francs.

D'autre part, le P.E.R. ne constitue pas un produit suffisamment attractif faute de réévaluation de ses plafonds et compte tenu de la fiscalité appliquée à la sortie du plan d'épargne.

Par ailleurs, le plan d'épargne ne prend pas suffisamment en compte les modifications dans les conditions d'existence de ses souscripteurs, notamment au regard des licenciements et plus spécialement pour les licenciements après 50 ans.

Enfin le plan ne tient pas suffisamment compte de la dimension démographique et familiale.

Le rapporteur a ensuite brièvement présenté le contenu du chapitre II sur les opérations d'achats d'actions qui s'inscrivent dans les efforts généraux en vue de favoriser la participation des salariés au développement de leur entreprise, ainsi que le contenu des dispositions du chapitre III sur le rachat d'entreprises par les salariés qui améliorent le dispositif de la loi du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique.

M. Jean Chérioux est alors intervenu pour soutenir la position du rapporteur sur les dispositions relatives à la participation et au rachat d'entreprises par les salariés ; en revanche, il a adopté une position plus réservée sur le contenu du plan pour l'épargne retraite et a émis des doutes sur l'intérêt de procéder à un rapprochement avec l'assurance-vie.

M. Jean Madelain a remercié le rapporteur pour avis pour les précisions qu'il a apportées sur un texte difficile et il a souligné l'intérêt des dispositions du chapitre III pour les rachats et surtout pour les transmissions d'entreprises.

M. Paul Souffrin a estimé que le projet était un texte dangereux au regard du report de l'âge de la retraite qu'il encourage, et pour les risques qu'il contient pour les chômeurs.

M. Charles Bonifay s'est associé aux critiques du rapporteur vis-à-vis du plan d'épargne retraite ; sa critique principale porte sur le fait que le projet tente de régler un problème général par une solution particulière à dominante économique et non sociale.

M. Olivier Roux, après avoir remercié le rapporteur, s'est interrogé sur les discriminations fiscales qui sont maintenues par le projet au regard des Français non domiciliés en France.

Le rapporteur pour avis a alors répondu aux différents intervenants et a tout d'abord expliqué dans quelle optique il proposait un amendement favorable aux chômeurs de longue durée de plus de 50 ans.

Il a indiqué à M. Jean Madelain que le coût de cinq milliards de francs du projet avait été estimé sur la base de deux millions de souscripteurs potentiels. Il a reconnu avec M. Paul Souffrin qu'il importait de mener un débat sur l'avenir des régimes de retraite, mais il a souligné l'importance de la réflexion sur le maintien d'une activité après 65 ans, en s'appuyant sur des statistiques internationales.

Le président Jean-Pierre Fourcade est alors intervenu et a insisté sur quatre points.

Tout d'abord le projet de loi n'est pas un projet social mais un texte sur l'épargne destiné à conforter le développement de notre économie ; il doit être examiné dans ce sens.

Par ailleurs, le projet évoque une question importante qui est celle de l'équilibre à trouver entre l'avantage fiscal immédiat proposé par le système du plan d'épargne retraite et les conditions d'imposition en sortie de plan.

Au regard des conditions de pénalisation en sortie de plan, celles-ci lui semblent procéder de la logique normale d'un système d'incitation à l'épargne longue bien que le problème posé par les chômeurs de longue durée ayant plus de 50 ans soit sérieux et justifie l'amendement proposé par le rapporteur.

Enfin, la France se doit d'avoir, comme tous les grands pays développés, un système complémentaire de retraite par capitalisation à côté d'un système de base et des systèmes complémentaires par répartition.

La commission a alors procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

A l'article 2, elle a adopté deux amendements. Le premier préconise un effort plus significatif en faveur de la natalité, en permettant une majoration des versements dès le premier enfant avec un avantage supplémentaire à compter du troisième.

Le deuxième amendement prévoit la réévaluation annuelle des plafonds de versements sur un P.E.R., afin que ce dernier conserve sur le long terme un caractère attractif.

A l'article 7, la commission a adopté à l'unanimité un amendement exonérant de pénalités fiscales le cas des retraits effectués par des chômeurs de longue durée âgés de plus de cinquante ans et relevant du régime de solidarité.

Enfin, à l'article 9, après un large débat, il est apparu que le problème de la "cohabitation" des avantages fiscaux attachés d'une part aux contrats d'assurance-vie et d'autre part au P.E.R. était fondamental, et qu'il convenait d'interroger à ce sujet le ministre.

Sous réserve de ces amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ce texte.

EXPOSE GENERAL

Introduction

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi sur l'Épargne, assorti d'une lettre rectificative déposée au mois de mars 1987 constitue une nouvelle étape dans la politique de libération de l'économie menée par le Gouvernement depuis mars 1986.

Plus précisément, ce texte rassemble un ensemble de dispositions qui tendent à renforcer l'épargne, afin de relancer l'investissement et qui aménagent le développement d'un certain nombre d'outils financiers.

Le fondement principal de ce texte est donc très largement économique et financier mais certaines de ses dispositions ont des implications sociales importantes qui justifient que votre commission des Affaires sociales les examine.

Trois objectifs sont ainsi poursuivis par le projet de loi qui auront des implications certaines en matière sociale.

Il s'agit :

-des mesures tendant à encourager la constitution de plans d'épargne en vue de la retraite,

- de développer les placements des salariés dans l'entreprise,

- de faciliter le rachat d'entreprises par des salariés.

La première série de mesures doit être replacée dans le contexte économique actuel, et étudiée au regard de l'évolution préoccupante de nos régimes de protection sociale en matière de vieillesse.

Quant aux deux autres objectifs proposés ils constituent des éléments importants permettant une meilleure participation des salariés à la vie et au fonctionnement de leur entreprise.

PREMIERE PARTIE - LE PLAN D'EPARGNE EN VUE DE LA RETRAITE NE PEUT CONSTITUER QU'UN ELEMENT DE REPOSE AUX DIFFICULTES DE FINANCEMENT DES REGIMES VIEILLESSE

L'examen des dispositions instituant le Plan-Epargne en vue de la Retraite (PER) doit être replacé dans le contexte plus large du débat portant sur l'avenir de notre système de protection sociale.

L'ensemble des partenaires sociaux est aujourd'hui conscient du poids financier très important que constitue notre système pour l'ensemble de l'économie française. Outre ce poids, la très forte progression des dépenses et des prélèvements enregistrée ces dernières années impose une réflexion sérieuse sur l'avenir de notre système de protection sociale.

C'est dans cette optique que se place le Gouvernement pour organiser des Etats généraux de la sécurité sociale, à laquelle il attache une extrême importance comme l'a redit M. Philippe Séguin, Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, le 14 avril 1987.

L'évolution historique de la sécurité sociale suppose, qu'aujourd'hui soit réexaminées les grandes options suivies jusqu'à présent, tout en respectant les fondements originels du dispositif. Il n'est aucunement question de remettre en cause le principe même de notre système de sécurité sociale, auquel tous les Français sont attachés, mais de résoudre par tous moyens la grave crise financière qu'elle traverse actuellement.

Selon un sondage SOFRES, réalisé entre le 9 et le 10 avril 1987 pour le compte du ministère des affaires sociales, 69 % des personnes interrogées considèrent que la sécurité sociale connaît une crise grave qui remet en cause son fonctionnement et 53 % des personnes pensent que ces Etats généraux aideront à trouver des solutions pour la sécurité sociale.

Pour ce faire, le Gouvernement a fixé quatre objectifs qui peuvent être ainsi présentés :

- permettre une consultation approfondie de l'ensemble des parties prenantes. Aucun régime n'est exclu, et tous les risques pris en charge seront examinés. ;

- permettre une information complète de tous les Français sur le fonctionnement d'un système auquel, par un biais ou un autre, ils ont recours quotidiennement, mais qu'ils connaissent finalement très mal. Tous les supports médiatiques modernes seront utilisés pour permettre cette information, qui devrait faire tomber nombre d'idées reçues ou de préjugés dénués de tout fondement ;

- permettre l'élaboration de solutions pour l'avenir à court et à moyen terme de notre système de protection sociale, mais, il convient de le redire une fois encore, sans en bouleverser ni renier les principes fondamentaux.

C'est ainsi qu'à la mi-mai, à l'issue du constat élaboré par le Comité des sages, des mesures d'urgence pourront être définies et soumises au Gouvernement.

Ensuite les Etats généraux devraient permettre d'examiner les thèmes majeurs pour l'avenir de notre système de protection sociale. Dans ce contexte, trois contraintes essentielles peuvent ici être rappelées :

- le vieillissement de la population,

- les modifications de type d'emplois, qui permettent l'émergence de postes très qualifiés mais en nombre restreint,

- la mise en place, à compter de 1992, d'un marché unique européen. Cette échéance impose une réflexion urgente sur la structure du financement de nos prélèvements sociaux, notamment la répartition de la charge des cotisations entre employeurs et salariés.

Compte tenu de ces contraintes, le Comité des sages élaborera un document de synthèse des différentes réunions locales qui se dérouleront cet été, ordonné autour des thèmes suivants :

- comment assurer l'équilibre des régimes vieillesse, notamment en étudiant de nouveaux modes de départs à la retraite,

- comment définir le rôle respectif de l'hôpital et des autres structures de soins, afin d'assurer tant la diffusion du progrès médical que la modération des dépenses hospitalières,

- comment parvenir à modérer de façon concertée les dépenses de médecine de ville, tout en respectant les principes qui fondent la médecine libérale,

- comment adapter les modes de financement pour préserver les grands équilibres économiques,

- comment gérer la sécurité sociale afin que les choix fondamentaux soient définis par les partenaires concernés et qu'il traduisent la volonté de l'ensemble des Français.

Ce document de synthèse sera soumis à l'avis du Conseil Economique et Social.

Le Parlement, fondement de la représentation nationale, sera lui aussi associé à cette réflexion, notamment par la voie du débat qui devrait avoir lieu lors de la présente session. De plus, nombre de Parlementaires, à des titres divers, seront amenés à participer aux consultations locales.

Il serait également important qu'ils aient à connaître officiellement et, éventuellement débattre, du rapport final élaboré par les sages.

0

0 0

Ce rendez-vous est donc fondamental et méritait qu'on en expose ici les modalités, d'autant plus qu'il permettra notamment d'approfondir le débat -et peut-être de proposer des solutions- quant à l'évolution des régimes de retraite.

0

0 0

A l'occasion de ce projet de loi et plus particulièrement de l'examen des dispositions relatives au PER (Plan Epargne en vue de la Retraite), il est également indispensable de rappeler l'évolution préoccupante de nos régimes de retraite. Sur la base d'un constat objectif, et sans entrer dans un débat théorique répartition-capitalisation, il importe de rechercher des solutions complémentaires. Or le dispositif proposé par le PER ne constitue, en aucune manière, une solution globale permettant de résoudre le problème des régimes de retraite "traditionnels".

I - Le financement des retraites constitue un défi à très court terme.

Selon les conclusions d'un rapport fait par le Commissariat général au Plan (publié fin 1985), compte tenu des évolutions démographiques en l'an 2000, si l'on veut maintenir à la fois l'âge actuel du départ à la retraite et le niveau des pensions, le taux de cotisations devra être augmenté de 50 à 80 % ou alors, pour maintenir le niveau des pensions, il faudra relever l'âge de la retraite de 7 à 9 ans, ou encore pour maintenir le niveau des cotisations et l'âge de la retraite, diminuer sensiblement le niveau des pensions servies.

Pour ne pas être contraint - sans alternatives possibles - à des choix de société aussi douloureux, il est essentiel de réfléchir à d'autres formes de financement de la retraite.

Le mode de financement retenu par les régimes de retraite après la Libération ne permet plus d'assurer leur équilibre.

Le bilan que l'on peut aujourd'hui établir ainsi que les perspectives à court et moyen termes en sont la meilleure preuve.

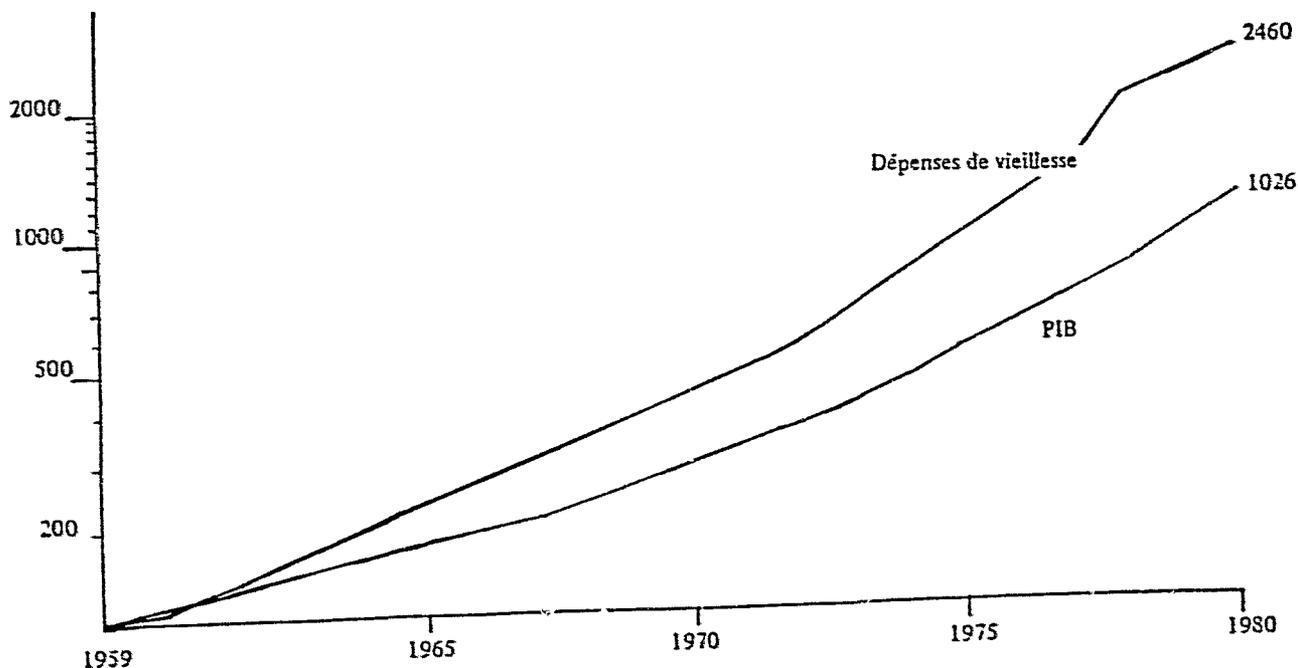
A - Depuis 30 ans, on assiste à une très forte progression des dépenses de retraite.

Depuis 1945, on enregistre en France la très forte progression des dépenses de retraite. Ce phénomène se retrouve d'ailleurs chez l'ensemble de nos partenaires économiques.

1. Le phénomène et ses causes.

Le tableau ci-dessous illustre parfaitement l'accroissement considérable des dépenses liées à la retraite et surtout la différence de rythme de croissance entre le niveau des retraites et la production intérieure brute. Ce n'est pas tant leur valeur absolue, que leur part sur le reste de l'économie productive qui crée pour aujourd'hui et demain des difficultés considérables.

Tableau : Croissance des dépenses de vieillesse et du P.I.B. depuis 1959
(base 100 en 1959)



(Echelle semi-logarithmique)

Les chiffres cités par le rapport de "la commission sur la solidarité entre générations face au vieillissement démographique", mise en place par le Commissariat général au Plan, sont à cet égard éloquentes.

Les dépenses de retraite représentent actuellement 11,5 % de la production intérieure brute et 41 % du budget social de la nation, soit un montant total de retraites égal à 466 milliards de francs en 1985 et 500 milliards en 1986.

Ces dépenses ont augmenté à un rythme beaucoup plus soutenu que celui observé pour la production intérieure brute. Le niveau de cette dernière a été multiplié par 16, en 15 ans, alors même que le poids des retraites a été multiplié par 34.

Au sein de la mosaïque complexe que constituent les régimes de retraite en France - pas moins de 127 régimes servant au moins 2 000 catégories de retraites par an - le poids du régime général est déterminant : ses prestations représentent 29 % de l'ensemble des retraites servies, et au sein du régime général les dépenses vieillesse absorbent le quart des prestations.

Il est intéressant de rappeler l'évolution depuis 1970 des dépenses vieillesse du régime général.

Entre 1970 et 1978, les prestations vieillesse du régime général ont connu une progression très rapide (+ 21 % en moyenne annuelle contre + 14 % pour le revenu disponible brut), et leur part dans le revenu disponible brut des ménages est passée de 2 à 3,2 %.

Deux causes expliquent plus particulièrement ce phénomène :

- la croissance régulière des effectifs d'allocataires à un rythme annuel moyen de 5,3 % . L'évolution démographique n'explique que pour partie seulement cette croissance, puisque la population des plus de 65 ans n'augmente que de 1,6 % l'an sur cette période.

C'est la montée en charge des différents régimes, et partant, l'augmentation du nombre des ayants droit qui jouent un rôle décisif dans cette évolution. Cette montée en charge résulte tout d'abord d'une salarisation

croissante de la population active depuis 1945, puis de l'extension par voie législative du champ des personnes couvertes.

En 1970, une personne sur deux âgée de plus de 65 ans, est couverte par le régime général ; en 1978, près de deux personnes sur trois.

- A cela s'ajoute la progression du pouvoir d'achat de la pension moyenne supérieure à celle des salaires (+ 6,7 % contre 3,8). Ceci résulte d'une part, de la montée en charge du régime qui permet d'atteindre la retraite avec des carrières plus longues, et d'autre part de la politique généreuse des pouvoirs publics en ce qui concerne les revalorisations, notamment le minimum vieillesse. En moyenne, les pensions ont gagné + 4,4 % par an en pouvoir d'achat. De plus, depuis 1973, le calcul du salaire moyen servant de base à la pension, se fait sur la base des dix meilleures années, et non plus des dix dernières années. Ceci a atténué dans un premier temps l'effet du ralentissement de la progression des salaires.

En revanche, les années 1979-1983 voient un infléchissement de la tendance. Le rythme de progression est de 16,5 %, mais reste très supérieur à celui du revenu disponible brut (+ 13,2 %).

Le ralentissement est dû :

- à la moindre progression des effectifs (+ 2,9 % en moyenne annuelle), et ce, en raison de l'arrivée des classes creuses de la guerre 14-18 : à partir de 1981, les effectifs des plus de 65 ans diminuent. De plus, la progression de la couverture sociale par le régime général se ralentit. Cependant, il faut noter que l'abaissement de l'âge de la retraite a provoqué, à compter d'avril 1983, un renversement de la tendance, avec un brusque accroissement des effectifs.

- Le ralentissement de la croissance des dépenses vieillesse résulte également du freinage brutal opéré sur la progression de la pension moyenne (+ 1,3 %) qui se rapproche de celle du salaire (+ 1 %).

A compter de 1984, on assiste cependant à une accentuation de la tendance lourde enregistrée depuis 25 ans, à savoir l'accroissement du poids des prestations vieillesse. Depuis 1985, la croissance des effectifs a repris ; elle est liée

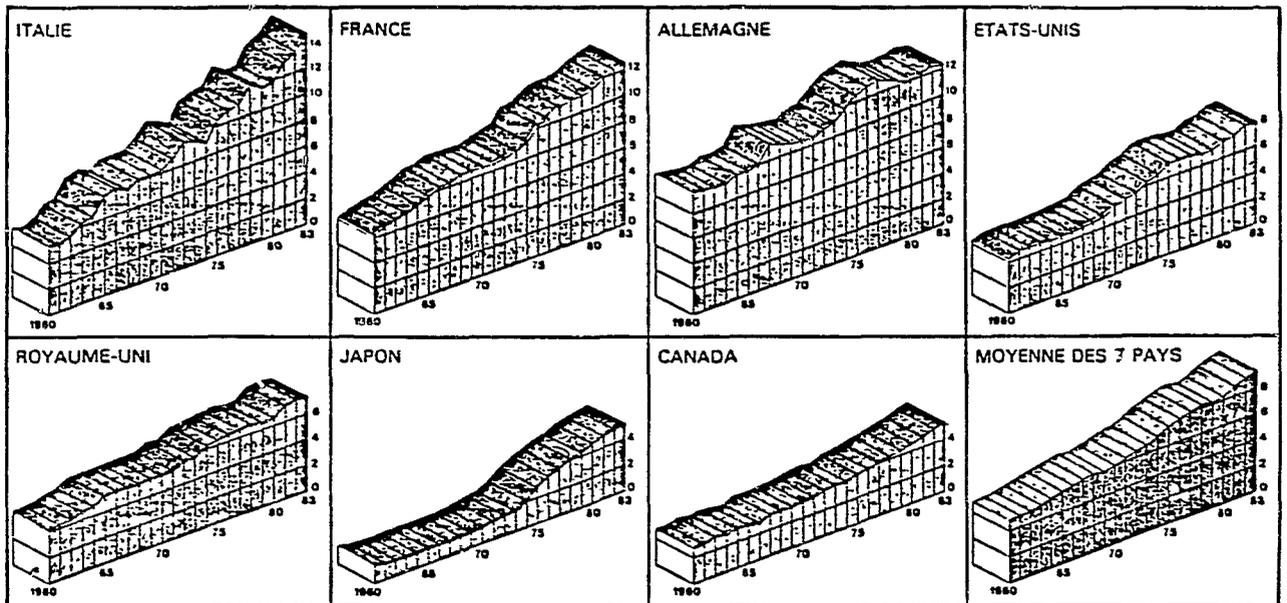
à la fin des classes "creuses", et se trouve directement affectée par le plein effet de l'abaissement de l'âge de la retraite.

2. Le phénomène est général chez l'ensemble de nos partenaires économiques

Sans que cela ne diminue en rien l'ampleur du problème qui se pose à notre pays, il est intéressant de voir que, malgré la diversité des régimes de retraite en vigueur à l'étranger, nos partenaires économiques sont confrontés à des évolutions -très largement similaires- en matière de retraite.

Le tableau ci-dessous est à cet égard éloquent. En pourcentage du PIB, les dépenses publiques liées aux retraites ont progressé dans les sept principaux pays membres de l'OCDE, passant de 4,5 % à un peu moins de 9 % en 1983.

RETRAITES : DÉPENSES PUBLIQUES
En % du PIB pour les sept principaux-pays de l'OCDE... 1960-1983



Source: Comptes nationaux annuels, OCDE.

Les mêmes facteurs -quoique à des degrés variables- expliquent l'importance croissante de ces dépenses.

Il s'agit tout d'abord de la méthode de financement. A l'origine tous les systèmes d'assurance sociale ont eu recours aux techniques de capitalisation ; mais très vite ils ont préféré les techniques de répartition où les recettes courantes financent les versements courants. Ceci permettait d'ouvrir immédiatement des droits pour les générations anciennes et de protéger les

retraites contre l'inflation. De plus, progressivement ces régimes se sont étendus à l'ensemble des salariés en raison des engagements politiques des différents Etats, et de la pression sociale des groupes sociologiques initialement exclus.

. La croissance généralisée et rapide des revenus réels au cours des années 50 et 60 est également un facteur explicatif. Cette croissance a procuré des recettes qui ont pu être facilement utilisées à étendre la couverture des programmes, augmenter les prestations et permettre des indexations favorables. Jusqu'en 1970, les perspectives démographiques étaient bonnes, et la proportion des personnes âgées dans la population totale ne semblait pas devoir augmenter de façon alarmante.

. Enfin, le modèle économique en vigueur dans les années 50-60, à savoir le rôle de l'Etat-providence, tant par le jeu de ses interventions que par son rôle redistributeur, a fortement pesé en faveur des retraites. Dans un schéma keynésien classique le transfert de revenu des travailleurs au retraité ne pouvait avoir que des effets positifs sur la demande.

Le tableau ci-dessous présente en résumé les composantes de l'augmentation des dépenses de retraite dans les pays membres de l'OCDE :

Composantes de l'augmentation des dépenses de retraite
1960-83

	(1) Augmen- tation du taux de dépenses ¹ %	due à des changements du		
		(2) taux démog- raphique %	(3) taux de bénéfi- ciaires %	(4) taux de trans- ferts %
Allemagne	79	39	14	14
Australie	46	18	41	-12
Autriche	202	18	72	48
Canada	123	32	207	-45
Danemark	50	40	-5	13
États-Unis	136	25	59	19
Finlande	67	69	-3	2
Irlande	132	-3	20	99
Italie	165	46	15	58
Japon	652	61	147	89
Luxembourg	63	24	42	-8
Norvège	172	41	52	27
Nouvelle-Zélande	132	16	41	43
Pays-Bas	140	31	4	75
Royaume-Uni	90	28	19	25
Suède	176	42	22	60
Suisse	265	35	-4	182
Moyenne des pays ci-dessus	158	33	44	41

Notes : (1) Dépenses de retraite par rapport au revenu national. Si les changements des taux étaient exprimés en termes absolus et non en pourcentages, la première colonne serait égale au produit des seconde, troisième et quatrième colonnes.

(2) Les 65 ans et plus par rapport à la population totale.

(3) Nombre de bénéficiaires par rapport à la population âgée de 65 ans et plus.

(4) Prestations moyennes par rapport au revenu par habitant.

Source : Comptes nationaux annuels, Statistiques de la population active, OCDE.

Dans les 17 pays considérés, l'accroissement de la part des dépenses publiques de retraite est dû pour des parts presque égales, à l'évolution des taux démographiques -personnes de plus de 65 ans- à la progression des bénéficiaires et à l'augmentation des prestations moyennes.

- caisse nationale d'assurances maladie	- 15,72 milliards de francs
- caisse nationale d'assurance vieillesse	- 13,64 milliards de francs
- caisse nationale d'allocations familiales	<u>- 0,63 milliard de francs</u>
	- 29,99 milliards de francs

Dans les années récentes, l'alourdissement des dépenses de retraite reflète également le ralentissement de la croissance économique, au cours duquel le niveau des prestations s'est relevé par rapport à celui des salaires. Il traduit également l'augmentation du nombre de bénéficiaires et la diminution du nombre de personnes pourvues d'un emploi.

B - Cette évolution se traduit par un déficit permanent de l'assurance vieillesse, et induit des difficultés structurelles graves à plus long terme.

1. Le déficit permanent de l'assurance-vieillesse

La très forte progression des dépenses liées à la retraite depuis trente ans se traduit aujourd'hui par un déficit permanent des régimes d'assurance vieillesse.

Ces déficits sont plus ou moins accentués -selon les régimes- et l'on ne fera ici que présenter les chiffres relatifs au régime général.

Si l'on examine le solde global du régime général, on ne peut que constater une dégradation sensible entre 1985 et 1986. En 1987, la diminution

devrait être moins forte. Mais ces évolutions contrastées résultent très largement de mesures législatives et réglementaires qui tentent de résoudre les difficultés les plus criantes sans pour autant définir de solutions durables.

Pour 1986, la commission des comptes de la sécurité sociale a constaté un déficit de 20,9 milliards et pour 1987 le déficit prévu serait de 29,9 milliards de francs.

En ce qui concerne le niveau de trésorerie, ce dernier serait -à législation constante- négatif de près de 30 milliards de francs en début d'année et de près de 20 milliards de francs en fin d'année.

En fin 1987, le solde des différentes branches pourrait s'établir ainsi :

En ce qui concerne la seule branche assurance-vieillesse, les dépenses de la caisse vieillesse ont atteint 193 milliards de francs en 1986, soit une augmentation de + 9,2 % par rapport à 1985, augmentation plus rapide que celle enregistrée pour les dépenses globales du régime général.

En revanche, par rapport aux prévisions établies en juillet 1986, celles données en décembre 1986 par la commission des comptes de la sécurité sociale enregistrent une amélioration du solde de la branche vieillesse, qui, comme on l'a vu, "ne serait plus que" de 13,6 milliards de francs au lieu de 27,7 milliards de francs. Cet écart résulte des mesures de sauvegarde adoptées en août 1986 à savoir, l'augmentation de 0,7 du taux de la sécurité sociale -mesure qui a rapporté 2,4 milliards de francs en 1986 et rapportera 8,1 milliards de francs en 1987. La deuxième mesure a pris la forme d'une contribution exceptionnelle de 0,4 % sur le revenu imposable. Perçue en 1987 sur les revenus imposables de 1985, elle devrait rapporter 4,7 milliards de francs.

Au-delà de cette amélioration conjoncturelle, on ne peut que constater la dégradation progressive des résultats de l'assurance vieillesse.

Le tableau ci-joint retrace l'évolution du solde de l'assurance vieillesse du régime général et du régime des salariés agricoles.

Résultats de l'assurance-vieillesse
(millions de francs)

1974	+ 2 562	1980	+ 842
1975	- 1 469	1981	- 1 550
1976	- 813	1982	- 1 836
1977	- 450	1983	- 9 649
1978	- 7 760	1984	- 1 700
1979	- 698	1985	- 9 000

Une étude récente faite par le commissariat général confirme cette tendance en analysant l'évolution du rapport démographique du régime général, c'est-à-dire le nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités. Ce rapport n'a cessé de se dégrader depuis 1968. A cette date, il était de 4,6 actifs pour un retraité, en 1978, le rapport était de 3,8 et en 1986 de 2,71.

En plus de cette dégradation sur le long terme, il convient de rappeler que les mesures non gagées adoptées en 1983 -et qui concernent l'abaissement de l'âge de la retraite- n'ont fait qu'aggraver ce déficit.

Les estimations de la caisse nationale vieillesse permettent d'apprécier la forte progression du coût de cette mesure.

Coût de l'abaissement de l'âge de la retraite
pour les pensions générales
(milliards de francs)

1983	1984	1985	1986	1987
1,3	5,4	7,8	10,9	13,7

0

0 0

Au-delà de ces fluctuations conjoncturelles, si l'on examine les soldes annuels de l'ensemble du régime général, reconstitués à législation constante, ces derniers font apparaître une dégradation régulière.

Cette dégradation équivaut à un différentiel spontané d'évolution entre les recettes et les dépenses d'environ 2 % du total des dépenses.

Ceci donne la mesure du défi auquel nous sommes confrontés en ce qui concerne les comptes de la sécurité sociale.

2. A moyen et long terme, les régimes de retraite présentent des difficultés structurelles graves

En avril 1985, un groupe de travail a été chargé par le commissaire général du Plan d'analyser l'évolution à long terme de l'équilibre financier de l'assurance vieillesse. Le rapport s'est attaché à étudier des scénarios à moyen et à long terme.

a) Perspectives à moyen terme

A moyen terme, les projections de charge des différents régimes de retraite (régime général, ARRCO, AGIRC, régime des exploitants agricoles...) laissent apparaître des différences sensibles selon les régimes et ceci en raison des particularités propres à chaque régime. Il ressort des différentes analyses effectuées que l'équilibrage spontané des régimes de retraite est irréaliste et qu'il sera nécessaire d'augmenter les taux de cotisation. Dans le cas d'une forte reprise économique, avec réduction du chômage, une augmentation de 10 % du taux de cotisation suffirait à préserver l'équilibre. Dans l'hypothèse où le chômage se maintiendrait au niveau actuel, il faudrait augmenter les cotisations de 20 %, ou reculer l'âge de la retraite de 3 ans...

b) Des échéances graves à long terme

A plus long terme le rapport ne conclut pas à une explosion du système mais s'en tient plutôt à un alourdissement de la tendance lourde constatée depuis quarante ans.

Dans les prochaines années, le rendement des régimes de retraite va fortement diminuer. En réalité, il n'y a pas tant diminution que retour à un régime de croisière. En effet, dans les prochaines années vont disparaître des facteurs qui permettaient d'assurer le sur-équilibre des régimes.

. Le premier de ces facteurs est d'ordre démographique et il résulte du boom des naissances de l'après-guerre. Le ratio cotisants-retraités excède de 30 % le niveau d'une démographie stationnaire. Ce sur-équilibre va se maintenir jusqu'en 2005 puis disparaître en quinze ans. Si le taux de fécondité stagne à son niveau de 1,8, le ratio cotisants-retraités sera en 2035 inférieur de 40 % à son niveau actuel.

. L'allongement des carrières et la progression de l'activité féminine vont se stabiliser. Jusqu'à présent, les femmes âgées qui n'ont été en moyenne que salariées pendant 12 ans, coûtent peu aux caisses de retraites, alors que les femmes adultes qui cotisent en moyenne pendant 19 ans rapportent beaucoup. A moyen terme, l'activité féminine va se stabiliser et les caisses de retraite perdront cet avantage conjoncturel.

. Enfin, les régimes de retraite, créés après la Libération, ne sont pas encore parvenus à complète maturité. Pour cette raison, et malgré les validations des années d'activité antérieures à leur création, ces régimes bénéficient d'un rendement supérieur de 10 % à celui d'un régime qui aurait toujours existé. Cet avantage disparaîtra d'ici à une quinzaine d'années.

A long terme, le taux de rendement des régimes de retraite va donc fortement se dégrader. Par taux de rendement, on entend le rapport entre la pension et le salaire d'activité.

Actuellement, le taux de rendement du régime général et de l'ARRCO s'établit à 11,5 %. Une cotisation de 100 centimes ouvre droit à une pension de 11,5 centimes, c'est-à-dire que l'effort de cotisation est récupéré en moins de 9 ans ($8,7 \times 11,5 \text{ centimes} = 100,05 \text{ centimes}$). Pour une population stationnaire, le renouvellement des populations étant assuré et le taux d'activité stable, et si l'on élimine tous les facteurs de sur-équilibre décrits ci-dessus, le rendement serait de 6 % pour une retraite à soixante ans. Le rendement offert aujourd'hui aux retraités est 1,8 fois plus élevé que celui offert par un régime stationnaire.

Partant de cette situation "privilegiée", la dégradation du taux de rendement à moyen et long terme sera d'autant plus brutale. D'ici à 2025, et selon les hypothèses retenues, pour l'ensemble des régimes le rendement sera divisé par un facteur compris entre 1,8 et 2.

Pour éviter cette dégradation trop brutale, les solutions envisagées ne pourront être que drastiques et douloureuses.

. Si l'on veut maintenir le niveau des pensions sans augmenter les taux de cotisations, il conviendrait de reculer l'âge de la retraite de 7, voire 9 ans.

A long terme, la dégradation du rendement des régimes est certaine, sauf aggravation de la mortalité. La réduction du chômage n'apportera qu'un répit provisoire.

Les conclusions de tous les rapports, études, colloques sur l'avenir de nos régimes de retraite sont donc très voisines -à quelques nuances près- et elles peuvent se résumer ainsi :

- La tendance à l'alourdissement du poids des retraites, à la diminution du rendement des régimes est une tendance ancienne qui se prolongera dans l'avenir. "Sur ce point il n'y a pas de rupture avec le passé, mais bien davantage continuité."

- D'ici à 2025, le poids des retraites aura quasi doublé, mais cet accroissement se répartit équitablement sur toute la période. Seuls les facteurs explicatifs changent : jusqu'en 2005, l'accroissement résulte du mûrissement des régimes et de l'allongement des périodes d'activité ; à partir de 2005, c'est l'accroissement de l'effectif des prestataires qui sera déterminant.

Les conclusions du Commissariat général au Plan sur l'avenir des régimes de retraite, sont claires : "L'explosion n'est pas inéluctable, mais c'est dès maintenant qu'il faut agir".

o

o o

II - Répondre à ce défi sans révolution mais par la voie de solutions souples et complémentaires

Confrontés à ces perspectives et à ces échéances, il est hors de question de proposer une remise en cause ou un bouleversement total de nos régimes de

retraites. Bien plutôt tous les avis s'accordent pour recommander une adaptation progressive des régimes aux évolutions démographiques et économiques.

Cette évolution doit se faire au travers de solutions souples et complémentaires.

Il s'agit d'aménager les mécanismes mêmes de fonctionnement de nos régimes de retraite et de rechercher parallèlement des solutions complémentaires qui permettent de compléter les retraites servies par les différents régimes existants.

A - Proposer des solutions souples pour aménager le mécanisme des régimes de retraite

Les conclusions de la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse demandées par M. Philippe Séguin et publiées le 30 mars 1987 vont dans le sens d'un assouplissement de notre système de retraite.

Le président de la commission, P. Schopflin, "tout en ayant conscience de ne pas avoir arrêté un ensemble de dispositions suffisantes pour équilibrer le régime général à l'horizon des années 2000-2005" propose une série de mesures "pour guider l'évolution souhaitable du régime général".

La commission est partie du constat que le droit à la retraite s'exerçait actuellement dans un cadre trop rigide : c'est en France que le taux d'activité a fléchi le plus tôt et le plus rapidement, comme le montre le tableau ci-dessous :

Evolution du taux d'activité de la population âgée de plus de 65 ans entre 1965 et 1980-1982

	1965	Dernière année connue
	en %	en %
R.F.A.	14,0	4,0 (1982)
Etats-Unis	17,8	11,9 (1982)
France	13,1	2,8 (1982)
Japon	34,0	28,6 (1980)

Royaume-Uni	12,4	7,7 (1980)
Suède	18,1	8,4 (1982)

Ainsi, entre 1965 et 1982, le taux d'activité des personnes de plus de 65 ans est passé de 13,1 % à 2,8 % en France, de 14 % à 4 % en RFA, et de 17,8 % à encore 11,9 % aux Etats-Unis.

La situation du marché de l'emploi est la cause la plus importante, mais il est évident que les réformes adoptées ces dernières années ont permis l'émergence d'un "âge-couperet" de départ à la retraite, fixé à un niveau trop bas, et qu'aucun mécanisme ne permet de réaliser une transition entre l'activité et la retraite.

Trois orientations ont été proposées sur ce point par la commission et qui peuvent être ainsi résumées :

- ne pas bouleverser l'architecture actuelle du système français de retraite mais procéder dès à présent à une adaptation du régime, sans dissocier l'examen des aménagements susceptibles d'être apportés à ce régime des réformes qu'appelle la situation des autres régimes légaux de retraite ;

- donner plus de souplesse aux conditions d'exercice du droit à la retraite, en réformant les règles dissuadant au maintien en activité après 60 ans. Deux voies ont été proposées dans le cadre de cette orientation :

- . rendre financièrement neutre le choix de l'assuré quant au moment de son départ, par une majoration de la pension acquise à 60 ans pour chaque année d'ajournement.

- . instituer une formule de retraite progressive.

- renforcer le caractère contributif du régime général. Dans cette perspective, qui appelle une distinction plus tranchée entre ce qui relève d'une logique d'assurance et ce qui procède d'un objectif de solidarité, il convient de remédier à la situation actuelle qui avantage anormalement le pluriactivité, le travail à temps partiel et les carrières intermittentes, et à l'inverse défavorise les assurés qui sont le plus fidèles au régime général et ont fourni l'effort de

cotisation le plus substantiel. Pourraient ainsi être réexaminées les règles relatives à :

- . l'acquisition de trimestres par cotisations
- . la validation des périodes d'interruption d'activité
- . la détermination du salaire servant de base au calcul de la pension
- . le minimum contributif, dont le principe lui-même n'a néanmoins pas semblé devoir être mis en cause.

Cette orientation vers davantage de contributivité est indissociable d'un souhait général, celui de ne plus laisser supporter par le régime général d'assurance vieillesse des charges qui relèvent manifestement d'autres branches de la sécurité sociale, d'autres institutions sociales ou encore de la solidarité nationale.

La "commission Schopflin" a également étudié le problème de la revalorisation des pensions ; sur ce point elle a jugé souhaitable de maintenir le lien entre pensions et salaires, tout en reconnaissant que dans les circonstances actuelles, il pouvait être difficile de lui conserver un caractère automatique et absolu. Elle a également souhaité qu'une réforme soit entreprise à propos des pensions de réversion et des droits dérivés en général.

En tout état de cause, les membres de la commission ont jugé que des moyens de financement supplémentaires devraient être très rapidement dégagés afin d'assurer la sauvegarde du régime.

B - Proposer des solutions financières complémentaires

La retraite est conçue à l'heure actuelle, comme un véritable droit octroyé de façon automatique à partir d'un certain âge. Cette conception n'a plus rien à voir avec les fondements traditionnels de la protection sociale, qui voulaient que la prestation soit réservée aux victimes de la réalisation d'un risque ne pouvant plus subvenir à leurs besoins.

Il est illusoire de vouloir introduire dans nos mécanismes de retraite des notions de risque ou de besoin. Mais on peut affirmer qu'un système de retraite n'a pas vocation à procurer aux personnes âgées l'intégralité de leurs ressources. Dans l'avenir il faudra sans doute que l'effort d'épargne entrepris au cours de la vie active par les futurs retraités soit plus important que par le passé.

Il est donc très intéressant de réfléchir dès maintenant à des moyens de financement complémentaires qui viennent s'ajouter au dispositif traditionnel de nos retraites. Le mécanisme retenu serait celui de la capitalisation, dans le cadre d'une épargne collective étant entendu que cette option doit rester entièrement facultative, afin de ne pas alourdir le poids des prélèvements obligatoires.

Il convient de préciser les avantages et les inconvénients d'un tel dispositif et de s'appuyer sur des exemples étrangers pour en mesurer la portée réelle.

1. "La capitalisation au secours de la répartition"

Pour défendre l'idée d'un complément de retraite par capitalisation, il est intéressant de réfuter trois arguments, que les farouches adversaires des régimes de retraite par répartition avancent le plus souvent. Dans une étude du Centre de Recherche Economique sur l'Épargne, ils ont été présentés ainsi :

- argument d'impossibilité

- argument d'inefficacité

- argument d'iniquité

Pour tenter de montrer les inconvénients d'un système par capitalisation, les détracteurs de la capitalisation dénoncent l'énormité des réserves que devrait avoir un système de capitalisation équivalent aux régimes de répartition existants, et rejettent tout principe de capitalisation. A cet argument, on peut très justement opposer qu'il n'a jamais été question de remplacer le système actuel par un système fondé sur la capitalisation. Ceci pourrait avoir deux séries de conséquences, toutes deux inacceptables : soit les générations en activité acquittent une cotisation double

pour financer les retraites des personnes âgées tout en accumulant pour leur propre retraite ; soit les générations âgées sont sacrifiées et ne touchent aucune prestation dans le présent et l'avenir, bien qu'elles aient auparavant cotisé. Le montant de la perte supportée dans l'une ou l'autre hypothèse, est considérable, ce qui démontre l'inanité du projet.

Mais s'il est impensable de substituer un système à l'autre, on peut très vraisemblablement penser à compléter l'un par l'autre. Il s'agit d'une modification à la marge, afin d'orienter des flux nouveaux vers l'un ou l'autre des mécanismes suivants : répartition, capitalisation collective, épargne individuelle.

Il convient alors, pour choisir, de s'interroger sur l'efficacité de la capitalisation collective. De nombreux débats ont eu lieu sur la question de savoir si l'épargne accumulée résistait à l'inflation. Globalement, sur la période 1949-1975, la croissance en prix du patrimoine des ménages français a été d'environ 7,6 % par an en moyenne. Le taux de croissance des prix, dans la même période, est sensiblement inférieur, et on peut considérer que le patrimoine a largement conservé son pouvoir d'achat. Au sein de ce patrimoine, l'évolution des actions n'est pas défavorable. Cette étude est cependant entachée d'un vice majeur ; à savoir que la hausse des prix entre 1949 et 1975 est très largement due à un déficit en épargne longue. Si donc une capitalisation importante avait existé, le taux de l'inflation aurait été moindre, et l'efficacité du dispositif meilleure.

Cependant, il est certain que sur cette même période la croissance économique a permis des hausses de revenus très fortes, et l'indexation des retraites sur les salaires a assuré une croissance du pouvoir d'achat que l'épargne ne pouvait concurrencer. Mais lorsque la croissance se ralentit, les deux régimes capitalisation et répartition présentent de nombreuses analogies dans leurs évolutions.

. Face à un déséquilibre démographique qui voit le nombre des inactifs augmenter, le système de répartition est immédiatement mis en cause, alors que le système par capitalisation ne se dégrade qu'à terme et au travers de l'évolution des prix relatifs des actifs patrimoniaux. D'autres facteurs interviennent sur ce mécanisme d'offre et de demande d'actifs. Les conséquences d'un déséquilibre démographique sont donc moins immédiates.

. En cas de dérèglements économiques : fléchissement de la production et chômage important, le système de répartition est très directement atteint. Pour s'équilibrer, il doit augmenter le taux des cotisations et se pose le problème de l'arbitrage entre la part de production revenant aux actifs et celles revenant aux inactifs. Il est beaucoup plus difficile d'apprécier la capacité de résistance d'un système par capitalisation aux difficultés économiques. Tout dépend de la nature de celles-ci, mais l'ambiguïté de son comportement est génératrice de risques.

Finalement, quel que soit le système retenu, la préparation de la retraite passe par la constitution d'une créance sur une production future, au prix d'un renoncement à une production présente. Il est impossible de garantir la valeur réelle de cette créance, que cette dernière soit "légale" dans un système par répartition, ou physique car représentée par un bien immobilier ou un actif financier dans un système par capitalisation. La valeur de ces créances est en réalité continuellement redéfinie sur les marchés ou au sein des institutions.

- Enfin, il est souvent avancé à l'encontre d'un régime par capitalisation, l'argument d'iniquité. Il est vrai, s'agissant de l'équité au sein d'une génération, que les régimes de répartition conduisent à des différences dans les ressources des retraites beaucoup moins grandes que s'il s'agissait d'un régime par capitalisation. Mais on peut s'interroger sur le poids excessif de la fonction redistributive jouée par les régimes de retraite. Cette fonction mal maîtrisée a permis l'accumulation d'avantages qui -pris un à un- peuvent sembler justifiés, mais dont la juxtaposition représente une charge financière trop élevée. De même, en ce qui concerne l'équité entre générations, un système par répartition, qui indexe les retraites sur les salaires, est plus efficient qu'un système par capitalisation.

L'examen de ces trois arguments plaide pour la complémentarité de ces deux systèmes, et l'exemple étranger vient le renforcer.

2. Aux Etats-Unis, l'épargne retraite ne constitue qu'un complément de la sécurité sociale

Une étude récente du Centre national d'études supérieures de sécurité sociale confirme le rôle d'appoint du mécanisme de l'épargne retraite. Cette étude

concerne les Etats-Unis pourtant connus pour être les premiers en matière de retraites privées par capitalisation.

La sécurité sociale verse une pension à 91 % des personnes âgées aux Etats-Unis. En moyenne, la pension représente 38 % du revenu des Américains âgés de plus de 65 ans, alors que les pensions privées seulement 6 %.

Ces dernières sont cependant très importantes puisque 15 millions d'Américains ont un compte d'épargne individuel et 36 millions bénéficient de l'un des 795 000 plans épargne retraite d'entreprises. Ces deux mécanismes ont permis de dégager 860 millions de dollars pour l'investissement en 1983.

Mais des inconvénients demeurent pour les bénéficiaires de ces plans :

- ils ne bénéficient pas de la même manière à tous les salariés américains. Le système profite davantage aux salariés des grandes firmes industrielles où les salaires sont élevés et les syndicats bien implantés.

- Il n'y a pas de garantie automatique sur le capital, surtout en cas de faillite de l'entreprise. Une loi dite ERISA est intervenue pour créer un "filet de protection" par le biais d'un fonds national de garantie, alimenté par une cotisation patronale. Mais ce fonds ne peut garantir la totalité du capital.

- Il n'y a pas indexation totale des retraites. Il n'y a quasiment pas de plans d'entreprises qui garantissent une rente à l'abri de l'érosion monétaire. Malgré des formules de réajustement forfaitaire ou fixe, l'inflation reste le problème principal auquel doit faire face le système de retraites privées aux Etats-Unis.

Ce débat théorique sur les avantages-inconvénients du système de retraite par capitalisation, éclairé de l'exemple américain, ne fait que renforcer la thèse de la complémentarité.

Cette thèse présente des avantages certains puisqu'elle permet de diversifier les risques. On l'a vu, le rendement de l'un et l'autre des deux régimes ne dépend pas des mêmes facteurs.

De plus, d'un strict point de vue macro-économique, la capitalisation peut augmenter le taux national d'épargne, et surtout permettre la réorientation

de ce flux vers une épargne longue. C'est l'un des arguments majeurs du projet qui nous est soumis. A terme, on peut penser que l'augmentation de l'épargne relancera la croissance, et partant, l'activité économique et donc l'emploi. Ceci constitue un facteur d'amélioration non négligeable pour les régimes de retraite par répartition, même s'il ne dispense pas d'une réforme en profondeur.

Enfin, pour certaines catégories de retraités, elle est un complément indispensable. Le système de retraite par répartition n'offre pas la même efficacité pour toutes les catégories socio-professionnelles. Dans le régime des salariés, le taux de remplacement est inversement proportionnel au montant du dernier revenu : chez les employés, il est de 70 % du dernier salaire, chez les cadres supérieurs, il ne sera que de 30 ou 40 %. Pour les travailleurs indépendants, la situation est très variable, mais le taux de remplacement se situe globalement entre 20 et 50 % du revenu d'activité.

Pour toutes ces raisons, et même dans l'hypothèse la plus favorable, où les régimes de retraite de base conserveraient leur rendement actuel, il est indispensable de conforter le système de retraite français en juxtaposant trois mécanismes : - le premier étage comprenant les régimes de base légaux,

- le deuxième étage regroupant les régimes complémentaires conventionnels,

- le troisième étage réservé à un régime "surcomplémentaire" fondé sur la capitalisation.

Tel est en définitive l'un des objectifs du gouvernement en proposant ce Plan épargne retraite qu'il convient maintenant d'analyser d'un point de vue strictement social. Le produit constitue-t-il un réel complément de retraite ?

III - Le PER manque d'envergure et pêche par défaut

Il est certain que la dénomination "Plan d'épargne en vue de la retraite" retenu par le projet de loi a été source considérable de confusions. Les explications du Gouvernement et les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale ont permis de clarifier la situation. Le plan d'épargne en vue de la retraite est avant tout un instrument financier destiné à mobiliser l'épargne longue des ménages.

Mais il est assorti de caractéristiques secondaires, qui doivent permettre la constitution d'un complément de retraite. Initialement le projet de loi avait même très largement affiché cette caractéristique sociale puisque l'obtention des avantages fiscaux, à la sortie du PER, impliquait que le souscripteur n'ait pas encore liquidé sa retraite principale. Lors du vote à l'Assemblée nationale cette condition a été supprimée, car il était impossible de faire dépendre d'une législation sur l'âge de la retraite, qui sera modifiée dans les prochaines années, tout le mécanisme de déductions fiscales liées au PER et qui en faisait son principal attrait.

Mais, le PER malgré de nombreux aspects positifs, reste entaché d'un vice fondamental, qui permet d'émettre des doutes quant à sa capacité à être un réel complément de retraite. En effet, le PER cherche à atteindre trop d'objectifs pour être vraiment efficace, et il risque de déséquilibrer le marché de la protection supplémentaire individuelle.

A - Les aspects positifs du PER sont indéniables...

En reprenant le jargon des professionnels, on peut dire du PER qu'il s'agit d'un produit financier "tous réseaux".

- Le plan épargne retraite pourra être ouvert chez la plupart des intermédiaires financiers, à savoir : les banques, compagnies d'assurances, agents de change, caisses de retraite relevant du code de la mutualité. Lors du vote à l'Assemblée nationale, ont été ajoutés à la liste : les services financiers de la poste, les comptables du Trésor, ainsi que les institutions de prévoyance et de retraite complémentaire établies dans le cadre d'une ou plusieurs entreprises au profit des travailleurs salariés et qui sont visées à l'article L 731-1 du code de la sécurité sociale et 1050 du code rural. Pour garantir la spécificité de ces institutions, un article additionnel précise les conditions dans lesquelles elles pourront proposer des PER. Toute opération de démarchage leur sera interdite, et ne pourront souscrire un PER auprès d'elles, que leurs seuls affiliés bénéficiant d'au moins un avantage garanti par elles au titre d'une convention collective ou d'un contrat d'assurance de groupe.

- Les intermédiaires sont mis en concurrence totale puisque le PER sera un produit financier "portable" : le titulaire pourra changer d'intermédiaire financier, sans qu'il y ait désinvestissement.

- La souplesse de gestion du produit proposé est également très grande. Les sommes épargnées dans le cadre du PER pourront être investies en valeurs négociables -valeurs mobilières cotées, titres négociables, actions de SICAV, parts de FCP (Fonds commun de placement), opérations relevant du code des assurances et de la mutualité, produits servis par les institutions visées à l'article L 731-1 du code de la sécurité sociale. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale précise seulement qu'une quotité maximale pour les valeurs étrangères sera fixée par décret.

- Enfin, on peut préciser que les titulaires de ces plans pourront choisir de les gérer directement ou de confier leur gestion à un mandataire.

Cependant, on peut craindre que ce produit ne nuise en définitive à l'épargne individuelle consentie en vue de la retraite, alors même qu'il n'est pas lui-même suffisamment incitatif pour constituer un complément de retraite intéressant.

B - Le PER risque de nuire à l'épargne individuelle en vue de la retraite, sans être lui, suffisamment attractif

1. Interdiction du cumul des déductions fiscales liées au PER avec le crédit d'impôt lié aux primes d'assurance

On peut en effet rappeler que la protection supplémentaire individuelle est très largement développée en France. Elle repose essentiellement sur l'assurance-vie. Cette dernière s'est considérablement développée ces dernières années, en grande partie grâce à des produits épargne- retraite. La concurrence est très vive au niveau des distributeurs et au niveau des produits qui sont très variés (plus de 1 000 formules de contrats).

En 1986, on considère que les produits d'épargne individuels ou collectifs en vue de la retraite ont drainé 50 milliards de francs. Le circuit financier doit très certainement être encouragé ; or, on peut redouter que les règles attachées au PER ne viennent destabiliser l'édifice. En effet, l'article 9 du

projet de loi précise que lorsqu'un contribuable bénéficie du crédit d'impôt attaché aux primes d'un contrat d'assurance-vie, le montant des déductions autorisées pour le PER sera amputé du montant des primes versées sur le contrat d'assurance-vie.

Cette règle de non-cumul est peu fondée d'autant plus que les avantages du plan d'épargne en vue de la retraite seront cumulables avec d'autres réductions. Le second alinéa de l'article 9 autorise le cumul avec les réductions d'impôts afférentes aux investissements réalisés dans les DOM, aux souscriptions au capital de certaines sociétés immobilières, au financement d'œuvres cinématographiques...

Il eut été plus juste de préciser qu'un contribuable pouvait cumuler les avantages liés au PER et ceux liés à un contrat d'assurance vie, tout en précisant bien entendu qu'un même produit ne pouvait cumuler ces deux catégories d'avantages.

Cette règle de non-cumul risque en définitive de nuire à l'épargne puisqu'elle dissuade les détenteurs d'un contrat d'assurance vie d'ouvrir un PER. Ou bien on assistera à des transferts financiers qui risquent de déstabiliser le marché.

2. Le P.E.R. ne constitue pas un produit suffisamment attractif

a) Les plafonds retenus pour les versements initiaux ne permettent pas la constitution d'un véritable complément de retraite

Un célibataire pourra verser au maximum 6.000 F. par an et un couple, soumis à imposition jointe, 12.000F.

Selon les estimations, on peut penser qu'un couple ayant cotisé à hauteur de 12.000 F. par an pendant vingt ans aura droit à une rente mensuelle de 1.500 F. à 60 ans. Cette hypothèse suppose que la rentabilité du placement soit supérieure de 2 % au taux de l'inflation.

b) La fiscalité appliquée à la sortie reste pénalisante

Le dispositif retenu pénalise lourdement les retraits effectués avant le sixième anniversaire du souscripteur ou de son conjoint par un prélèvement à

la source de 10 % du montant du retrait si le P.E.R. a été ouvert depuis moins de dix ans et de 5 % s'il a été ouvert depuis plus de dix ans. A l'inverse, un crédit d'impôt sera accordé, si le retrait intervient après 63 ans ou 65 ans (5 % et 10 % selon les cas).

Pendant toute la durée du plan, les produits et plus-values sont intégrés dans le P.E.R. en franchise d'impôt, mais la fiscalité de sortie est en définitive pénalisante.

Sur un amendement du Gouvernement, le souscripteur du P.E.R. pourra opter entre deux régimes d'impositions.

Selon le régime de droit commun, les retraits seront imposés comme des pensions (abattement de 10 % puis 20 %). On peut remarquer que ce dispositif pénalise les couples mariés qui auraient cotisé au plafond de 12.000 F., puisque l'abattement de 10 % plafonné à 25.000 F. s'applique au foyer fiscal, même lorsqu'il y a deux pensions. Pour des conjoints ayant mené deux activités professionnelles complètes, cet abattement de 10 % plafonné à 25.000 F. est pénalisant. Si le retrait se fait sous forme de capital, et que celui-ci dépasse un certain montant qui sera sans doute fixé par décret à 100.000 F., le souscripteur pourra opter pour le régime fiscal des plus-values : progression de l'I.R.P.P. sur le 1/5 de la somme.

Pour améliorer la lisibilité fiscale du dispositif, et que le régime fiscal de sortie ne dépende pas uniquement de la législation sur les pensions qui peut varier, le souscripteur peut opter pour le prélèvement libératoire mais seulement à partir de 60 ans.

Le taux de ce prélèvement libératoire dépend de l'âge auquel le souscripteur du P.E.R. effectue un retrait.

L'article 8 bis (nouveau) fixe le taux du prélèvement libératoire respectivement à :

- 36 % si le retrait intervient entre le soixantième et le soixante-troisième anniversaire du souscripteur ;

- 33 % si le premier retrait intervient entre le soixante-troisième et le soixante-cinquième anniversaire et si le P.E.R. est ouvert depuis au moins cinq ans.

Le taux de 33 % sera appliqué aux retraits effectués après 65 ans, si un premier retrait est intervenu entre 63 et 65 ans.

- 30 % si le premier retrait est effectué entre 65 et 68 ans et que le P.E.R. est ouvert depuis au moins cinq ans ;

- 26 % lorsque le retrait intervient après 68 ans et qu'un retrait n'a pas été fait entre 60 et 63 ans.

Si un retrait a été fait entre 63 et 65 ans le taux du prélèvement appliqué aux retraits effectués après 8 ans sera de 33 %.

Si un retrait a été fait entre 65 et 67 ans, le taux du prélèvement appliqué aux retraits effectués après 68 ans sera de 30 %.

Enfin, l'article 8 bis précise que si un premier retrait a été effectué sur le P.E.R. avant le soixantième anniversaire du souscripteur ou de son conjoint, pour tout arrerage de pension ou retrait effectué après 60 ans, le taux du prélèvement libératoire sera de 36 % et ce quelquesoit l'âge de son bénéficiaire.

Outre, la complexité du dispositif présenté qui ne pourra que dissuader les contribuables d'ouvrir un P.E.R., on peut craindre que les taux de prélèvement libératoire prévus soient trop élevés.

La fiscalité de sortie du P.E.R. souffre de la comparaison qui peut être faite avec celle appliquée aux contrats d'assurance-vie. A la sortie d'un contrat d'assurance-vie, si il y a option pour un capital, celui-ci n'est pas imposé. En cas d'option pour une rente, elle n'entre que pour partie dans l'assiette du revenu imposable, et ceci en fonction de l'âge du bénéficiaire :

- à hauteur de 70 % s'il est âgé de moins de 50 ans ;
- à hauteur de 50 % entre 50 et 59 ans ;
- à hauteur de 40 % entre 60 et 69 ans ;
- à hauteur de 30 % s'il est âgé de plus de 70 ans.

Selon les estimations, on peut considérer que la sortie en rente dans le cadre d'un P.E.R. , ne sera plus avantageuse par rapport à une assurance-vie, que si le retrait intervient après 63 ans.

Pour être complet, il convient de rappeler que les contrats d'assurance-vie bénéficient d'un taux d'intérêt minimal garanti (3,5 % actuellement) alors que rien de tel n'est prévu pour le P.E.R.. Ce produit qui se veut être un complément de retraite, ce qui suppose un minimum de garanties, dépendra uniquement de la tenue de la Bourse et de la courbe de l'inflation à un horizon de dix ou vingt ans, ce qui nous paraît très aléatoire, voire dangereux. A tout le moins, il ne semble pas qu'il y ait une bonne adéquation entre l'objectif retenu et les moyens employés.

3. Le P.E.R. manque de souplesse, dans le cas où le souscripteur voit ses conditions de vie profondément modifiées.

L'article 7 du projet de loi précise qu'en cas de décès du souscripteur ou de son conjoint soumis à imposition commune, il n'est pas fait application des pénalités prévues au cas où le retrait intervient avant 60 ans. Le P.E.R. est transmis aux héritiers qui peuvent décider de le poursuivre, sinon les sommes inscrites sur le P.E.R. sont imposées selon les règles applicables aux pensions.

Par un amendement proposé par la commission des Finances, l'Assemblée nationale a décidé d'étendre ce principe d'exonération aux cas d'invalidité grave de deuxième et troisième catégories prévues à l'article L.341-4 du code de la Sécurité Sociale.

Mais le texte reste muet quant aux cas de licenciements. Or, un chômeur de longue durée, surtout s'il est âgé de plus de cinquante ans peut avoir besoin des sommes antérieurement investies sur un P.E.R.

Il serait injuste de lui appliquer les retenues à la source prévues aux articles 5 et 6 du projet de loi.

C'est pourquoi, il vous sera proposé d'étendre les cas d'exonération de pénalités aux chômeurs de longue durée.

4. Le P.E.R. ne prend pas suffisamment en compte la dimension démographique du problème de nos retraites.

Une très large partie de notre exposé général a été consacrée à la structure démographique de notre pays, comme facteur explicatif principal du déséquilibre de nos régimes de retraites. Lors de l'examen du projet de loi en faveur de la famille, en décembre 1986, tous les orateurs ont insisté sur la nécessité de relancer par tous moyens la natalité en France. C'est par ce seul moyen, qu'à moyen terme, nos régimes de retraite retrouveront un certain équilibre.

Or, ce projet de loi qui veut remédier partiellement au déséquilibre financier de nos régimes de retraite prend peu en compte la dimension démographique du problème. Lors du vote à l'Assemblée nationale, les députés ont obtenu que les limites aux versements initiaux soient majorées de 3.000 F. pour les contribuables ayant trois enfants à charge.

Le coût de cette mesure a été estimé à 130 millions de francs qui s'ajouteraient aux 5 milliards estimés du coût annuel de l'abattement proposé par le projet.

Cette disposition nous semble insuffisante, lorsque l'on sait l'urgence qu'il y a à relancer la natalité en France. Il convient de lier plus étroitement le montant de la pension au nombre d'enfants élevés par le titulaire d'un P.E.R.. On ne ferait en cela que reprendre les règles appliquées aux retraites de base au régime général, qui prévoit des clauses de bonification, fonction du nombre d'enfants élevés par le titulaire de la retraite.

C'est pourquoi, il vous sera proposé de majorer les limites de versements sur un P.E.R., dès le premier enfant. Pour pouvoir obtenir un taux de fécondité qui assure le renouvellement des générations, il convient de faire un effort significatif non seulement sur les familles de trois enfants, mais également sur les familles de deux enfants.

0

0 0

En conclusion, sur ce chapitre premier du projet de loi, nous ne pouvons qu'être réservés l'avenir du dispositif proposé.

Certes, l'effort fiscal fait par le Gouvernement est important, puisqu'il est chiffré en année pleine à plus de cinq milliards de francs, s'il y a deux millions de souscripteurs.

Il marque ainsi sa volonté de proposer un produit qui puisse constituer un complément de retraite.

Mais, outre qu'il risque de déstabiliser le marché fragile des contrats d'assurance en vue de la retraite, il ne constitue pas en lui-même un produit suffisamment attractif étant donné qu'il dépend uniquement de l'évolution du marché boursier et que sa fiscalité est lourde.

0

0 0

Le P.E.R. ne constitue qu'une première étape. Pour être un réel complément de retraite, il eut fallu qu'il soit plus ambitieux, et il peut dès à présent être amélioré.

Il permet cependant de faire prendre conscience à l'ensemble des partenaires économiques de l'urgence d'un débat sur l'avenir de nos régimes de retraites.

En aucun cas, il ne constitue la solution "miracle" et ne peut dispenser de réformes plus approfondies, portant notamment sur les régimes de base eux-mêmes.

0

0 0

DEUXIEME PARTIE - LES DISPOSITIONS DU CHAPITRE II DU PROJET DE LOI RELATIVES AUX ACTIONS DE SOUSCRIPTION OU D'ACHAT D'ACTIONS (OU STOCKS OPTIONS) S'INSCRIVENT DANS LE CADRE DES EFFORTS MENES POUR DEVELOPPER LA PARTICIPATION OU L'INTERESSEMENT DES SALARIES A LEUR ENTREPRISE

Sans refaire l'historique de la participation, il convient toutefois de rappeler que c'est par l'ordonnance n° 59-126 du 7 Janvier 1959 que s'est mise en place une formule d'association des salariés au développement de leur entreprise selon quatre formes d'intéressement facultatives :

- la participation collective aux résultats ;
- la participation au capital ou aux opérations d'auto-financement ;
- la participation à l'accroissement de la productivité ;

- soit enfin, tout autre mode de rémunération collective tenant compte des caractéristiques propres à l'entreprise et permettant une association effective des travailleurs.

L'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 a, de son côté, créé un régime obligatoire de participation des salariés aux fruits de l'expansion de l'entreprise, pour celles employant habituellement plus de 100 salariés ainsi que pour certaines entreprises nationalisées ; ce système a été laissé facultatif pour les entreprises de moins de 100 salariés, les modalités de la participation étant définies par voie d'accord contractuel.

A côté de ces formules d'intéressement aux résultats et d'épargne des entreprises, différentes formules de participation au capital de l'entreprise ont été mises en oeuvre et notamment les plans d'actions de souscription ou d'achat d'actions créés par les articles 208.1 à 208.8 de la loi du 24 juillet 1966 puis modifiés par la loi n° 70-1322 du 31 décembre 1979, par les articles 13 et 15 de la loi du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique, par la loi

n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, enfin par l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986.

Tous ces systèmes facultatifs concernent toutes les sociétés par actions cotées ou non cotées, et ouvrent aux salariés la possibilité de devenir actionnaires de leur entreprise ou de tirer profit de la hausse de la valeur des actions de leur société. Généralement, les avantages fiscaux sont subordonnés à la condition que le salarié conserve les titres pendant une durée égale à 5 ans à compter de la date d'attribution de l'action et divers avantages fiscaux sont accordés aux entreprises et aux salariés.

Le bilan d'application de ces plans d'option a été faible puisque seulement 10 plans d'option, dont 7 réservés aux cadres, ont été mis en place entre 1970 et 1981. La loi n° 73.1196 du 27 décembre 1973 a organisé par ailleurs l'actionnariat dans le secteur privé, sous forme de plans facultatifs d'émission ou d'achat d'actions ouverts à tous les salariés et étendus par la loi du 14 décembre 1985, aux salariés de filiales et sous-filiales dont le siège est en France.

Dans ces systèmes, la société offre à ses salariés la possibilité de souscrire à une augmentation de capital qui leur est réservée par émission d'actions ou achat des actions avec certificat d'investissements en bourse, dans la double limite de 20 % du capital social pour la société, et de la moitié du plafond de la sécurité sociale pour le salarié. Il est à noter que le prix des actions peut être inférieur à 10 % du cours boursier et que des facilités de paiement peuvent être accordées aux salariés.

Les actions acquises sont nominatives et incessibles pendant 5 ans, sauf cas de déblocage anticipé identique à celui de la formule de participation aux fruits de l'expansion. Diverses exonérations fiscales sont envisagées, et depuis 1974, 50 sociétés ont proposé de telles formules concernant 12 400 salariés ayant versé 65 millions de francs, 35 millions de francs provenant dans ces opérations des sociétés elles-mêmes.

Le pourcentage du capital transmis a varié entre 0,5 et 7 % du capital social des sociétés concernées.

Les articles 10 à 15 du projet de loi ont pour objet de rendre plus attractif le dispositif des options de souscription ou d'achat d'actions :

- par l'augmentation de la réduction maximale que les sociétés peuvent accorder sur le prix de leurs actions (art. 10)

- par l'élargissement des conditions de mise en oeuvre de ce dispositif (art. 11, 12 et 13)

- par la simplification des règles de limitation du montant des options offertes (art. 14)

- enfin, par l'assouplissement des conditions de délai (art. 15).

La commission des Affaires Sociales du Sénat qui s'est penchée à de nombreuses reprises dans le passé sur la question de la participation et notamment par les rapports de notre collègue, Jean Chérioux, s'est toujours montrée favorable aux mesures qui permettent d'associer plus intimement les salariés au devenir de leur entreprise ; elle avait notamment souligné lors de l'examen de la loi d'habilitation du 2 juillet 1986 qu'elle soutenait la doctrine du Gouvernement qui, pour la représentation des salariés et les formules de participation, s'inspirait d'un voeu libéral de l'organisation des rapports sociaux laissant aux différents partenaires la possibilité d'user ou de ne pas user des moyens d'association de salariés au destin de leur entreprise.

TROISIEME PARTIE - LES DISPOSITIONS DU CHAPITRE III CONCERNENT EXCLUSIVEMENT LES CONDITIONS DU RACHAT D'UNE ENTREPRISE PAR SES SALARIES (RES)

La formule a été créée en France par la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 relative au développement de l'initiative économique sur le modèle des techniques britannique et américaine du rachat des entreprises par leurs propres cadres selon le système du Leverage Management By Out (ou LMBO).

Cette technique qui consiste à permettre à des salariés de racheter leur entreprise au moyen d'une autre entreprise créée à cet effet et dont le capital est tenu par le salarié lui-même, s'appuie sur les formules de l'endettement et des salariés et de la société acheteuse.

La loi du 9 juillet 1984 a introduit dans le code général des impôts des dispositions fiscales favorables à cette technique sous forme de déduction fiscale des intérêts des emprunts contractés par les salariés en vue de la souscription au capital d'une société holding et d'exonération des droits d'enregistrement des apports mobiliers ou d'acquisition des droits sociaux, et sous la forme d'un crédit d'impôt au bénéfice de la société acheteuse égal au montant de l'impôt sur les sociétés dû par la société rachetée au titre de l'exercice précédent, et sous forme d'un report d'imposition des plus-values réalisées à l'acquisition de l'apport des actions à la société holding.

Le dispositif de l'article 16 remédie aux inconvénients qui sont apparus dans l'application de cette loi de 1984 essentiellement par la suppression de la procédure d'agrément par le ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation pour le bénéfice des dispositions fiscales, par l'élargissement des catégories de salariés admis à bénéficier de la procédure de rachat de leur entreprise, enfin par l'abaissement du taux du crédit d'impôt de la société holding au niveau du taux de l'impôt sur les sociétés.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent plus dès lors qu'aux entreprises de plus de 20 salariés ; mais, en contrepartie, le plafond de la déduction fiscale accordée aux salariés repreneurs de l'entreprise est porté de 100.000 à 150.000 francs.

La commission des Affaires Sociales ne peut être favorable qu'à un dispositif qui va dans le sens d'une plus grande responsabilité des salariés dans le destin de leur entreprise et dont le coût, par ailleurs, n'est pas négligeable puisqu'il est évalué à 160 millions de francs.

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre Premier Plans d'épargne en vue de la retraite

Article premier

Champ d'application et caractéristiques du plan d'épargne en vue de la retraite

Cet article institue le principe même du plan d'épargne en vue de la retraite (PER) en arrêtant la date d'entrée en vigueur du dispositif, et en précisant les caractéristiques des bénéficiaires et des organismes habilités à distribuer ces PER.

- La date d'entrée en vigueur est fixée au 1er juin 1987. Selon toute vraisemblance, elle devra être repoussée afin de tenir compte des délais d'adoption des règlements d'application.

- La définition des bénéficiaires d'un PER est très extensive :

. pourront ouvrir un plan d'épargne retraite les contribuables domiciliés en France ; plusieurs catégories de personnes sont visées par l'article 4 B du code général des impôts :

- les personnes ayant leur résidence principale en France

- les personnes exerçant leur activité principale en France

- les personnes ayant en France le centre de leurs intérêts économiques

- les agents de l'Etat exerçant leur mission dans un pays étranger mais n'étant pas soumis au régime fiscal dudit pays.

Le présent article donne ensuite une définition très large des organismes pouvant distribuer ce produit d'épargne. Ce dernier constitue en quelque sorte un produit "tous réseaux".

Il illustre la politique des pouvoirs publics menée depuis quelques années, tendant à décloisonner les circuits financiers. La très prochaine réforme des agents de change en est un autre exemple.

En ce qui concerne le PER, les catégories d'organismes habilités à le distribuer sont très nombreuses. Initialement le projet de loi le réservait aux établissements de crédit, aux agents de change ainsi qu'aux organismes relevant du code de la mutualité et des assurances.

L'Assemblée nationale a souhaité encore étendre les catégories d'organismes habilités à distribuer le PER.

- La commission des Finances, pour répondre au souci de décloisonnement des circuits, a ouvert le champ des organismes habilités, au Trésor et aux services financiers de la poste.

- Sur proposition de la commission des Affaires culturelles et sociales acceptée par le gouvernement, les institutions de prévoyance et de sécurité sociale définies à l'article L 731-1 du code de la sécurité sociale pourront également proposer des PER, mais à leurs seuls affiliés.

Un article additionnel précisera ultérieurement les modalités de distribution du PER, par un organisme de retraite, afin de préserver la spécificité de ces institutions.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2
Caractéristiques des versements effectués
sur le plan épargne retraite

Le présent article précise les caractéristiques du PER (Plan Epargne Retraite). Il pourra être ouvert plusieurs plans épargne retraite, concurremment ou consécutivement, mais les versements effectués, sur ce ou ces plans ne pourront excéder un certain montant. La totalité des versements effectués est déductible du revenu imposable de celui qui les a effectués.

- L'appréciation se fera annuellement et sera entendue par foyer fiscal ; un contribuable célibataire, veuf ou divorcé, ne pourra y verser plus de 6 000 F par an, et les contribuables mariés soumis à imposition commune, 12 000 F maximum.

L'Assemblée nationale a tenu à privilégier les familles nombreuses, tout en maintenant la neutralité de la loi fiscale. Les dispositions insérées prévoient que les limites respectives de 6 000 F et 12 000 F sont majorées de 3 000 F lorsqu'il y a trois enfants ou plus, à charge, au sens de l'article 196 du code général des impôts.

Votre commission vous propose d'apporter deux modifications à cet article.

Etant donné l'importance du facteur démographique pour l'avenir de nos régimes de retraite, il convient de faire un effort plus conséquent, sur un produit financier qui doit constituer un complément de retraite significatif. C'est pourquoi il faut autoriser un versement majoré dès le premier enfant avec un avantage supplémentaire à compter du troisième enfant.

Dans un deuxième amendement, il vous est proposé de préciser que les limites prévucs seront réévaluées chaque année. Sinon, compte tenu du taux d'inflation même faible, le P.E.R. ne permettra pas de se constituer un complément de retraite satisfaisant.

Sous réserve de ces deux amendements, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel avant l'article 3
Règles propres aux modalités de gestion du PER
par les caisses de retraite

Cet article additionnel arrête des règles particulières pour permettre aux caisses de retraite, régies par l'article L 731-11 du code de la sécurité sociale, de gérer elles aussi des plans épargne retraite, comme il a été prévu à l'article premier du présent projet de loi.

En effet, la nature spécifique des institutions de retraite et de prévoyance implique qu'elles ne puissent proposer des PER qu'à leurs seuls affiliés. Toute opération de démarchage leur sera interdite.

Les opérations faites dans le cadre du PER auront un caractère individuel, alors même que ces institutions ne gèrent à l'heure actuelle des opérations que dans un cadre collectif. Le présent article prévoit donc qu'un texte réglementaire pourra adapter leurs règles de fonctionnement. Il prévoit expressément que ces opérations devront se faire dans le cadre d'une section financière distincte. Enfin, sont précisées les règles de protection du souscripteur, auquel est attribué un privilège général.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 3
Règles d'emploi des sommes inscrites sur un P.E.R. et
règles fiscales applicables

Cet article arrête, dans un premier temps, les règles applicables quant à l'emploi des sommes versées sur le P.E.R.

Les versements effectués sur le P.E.R., pourront être employés en valeurs mobilières cotées ; dans un souci de protection pour les souscripteurs d'un P.E.R., on ne pourra acheter de valeurs mobilières non cotées. Seules seront admises les valeurs cotées, inscrites au second marché, ou encore hors cote. Un amendement de la commission des Finances à l'Assemblée nationale prévoit

qu'un décret fixe le pourcentage maximum de valeurs étrangères pouvant être achetées dans le cadre du P.E.R.

D'autres emplois sont également prévus pour les fonds versés sur un P.E.R., à savoir :

- des titres négociables : certificats de dépôts, bons du Trésor, négociables, billets de trésorerie...

- des actions des SICAV (sociétés d'investissements à capital variable) des parts de F.C.P. (Fonds Commun de Placements).

- des opérations résultant du code des assurances et de la mutualité, excepté celles ayant trait à la couverture des risques maladie, maternité, accidents du travail ou décès.

Dans un deuxième temps, l'article 3 précise les règles fiscales applicables aux sommes investies dans un P.E.R.

- Les produits et plus-values réalisés pendant la durée du P.E.R. sont exonérés d'impôt pendant toute la durée du Plan. Les avoirs fiscaux et les crédits d'impôts attachés à ces produits s'ajoutent aux versements effectués et sont exonérés d'impôt dans les mêmes conditions.

- la taxe sur les conventions d'assurance ou sur les rentes viagères n'est pas applicable au P.E.R.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 4

Règles fiscales en ce qui concerne les retraits effectués sur un P.E.R.

Cet article -et les suivants- arrêtent les dispositions relatives à l'achèvement du P.E.R. c'est-à-dire les règles fiscales applicables en cas de retrait partiel ou total de sommes figurant sur le Plan Epargne Retrait.

Cet article fixe les règles de droit commun, à savoir que les sommes retirées du P.E.R. sont soumises au régime fiscal applicable aux pensions, tel que défini par l'article 185-5 a) du code général des impôts.

En application de cet article, les sommes prélevées sur le P.E.R. bénéficieront de deux abattements : 10 %, puis 20 % avant d'être intégrées au revenu imposable.

Il convient de remarquer que ces abattements sont plafonnés, mais qu'à l'inverse des abattements pratiqués sur les traitements et salaires, ils ne sont pas d'une stricte neutralité fiscale.

En effet, l'abattement de 10 % pratiqué sur les pensions est plafonné - pour les revenus 1986- à 25.000 F par foyer fiscal, alors que l'abattement de 10 % sur les traitements et salaires est plafonné à 59.230 F ce qui est plus favorable, et qu'il vaut pour chaque contribuable, et non pour le foyer fiscal.

En ce qui concerne le P.E.R., alors même que le régime à l'entrée était neutre fiscalement : versement plafonné à 6.000 F pour un célibataire, veuf ou divorcé ou 12.000 F pour un couple marié, l'abattement de 10 % plafonné à 25.000 F par foyer fiscal, pénalise les couples mariés qui auront ouvert deux P.E.R. et qui par ailleurs pourraient prétendre à deux retraites complètes.

En ce qui concerne le second abattement prévu par l'article 158-5 a) du code général des impôts, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes, puisque le plafond est identique à celui retenu pour l'abattement pratiqué sur les salaires et qu'il est élevé : 536.000 F pour les revenus de 1986.

De plus, il est précisé que si le retrait intervient avant le soixantième anniversaire, l'abattement de 10 % et 20 % ne s'applique qu'à l'excédent des retraits pratiqués sur les versements effectués au cours de la même année et de l'année précédente.

On peut remarquer que les règles fiscales retenues pour l'imposition des sommes retirées du P.E.R. sont beaucoup moins avantageuses que celles appliquées aux rentes viagères. L'article 158-6 du code général des impôts prévoit que ces dernières ne sont intégrées au revenu imposable que pour une fraction de

leur montant, fraction qui varie selon l'âge du crédictier lors de l'entrée en jouissance de la rente. (70 % si l'intéressé a moins de 50 ans ; 50 % s'il a entre 50 et 59 ans ; 40 % s'il est âgé de 60 à 69 ans...)

Le second alinéa du présent article prévoit un premier régime dérogatoire aux règles de droit commun ci-dessus développées. Il dispose, que lorsque le décret excède un certain montant fixé par décret -et afin de limiter la progressivité de l'impôt sur le revenu- le contribuable pourra opter pour le régime fiscal applicable aux plus-values (article 150 du code général des impôts) et fractionner sur cinq ans le paiement de son impôt dû à ce titre. Il s'agit donc d'un régime optionnel pour ceux des souscripteurs d'un P.E.R. qui opteront à la sortie, pour le versement d'un capital.

Un amendement déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale prévoit un autre régime dérogatoire à ce dispositif afin de préserver la stabilité des règles fiscales applicables aux P.E.R.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 5 et Art. 6

Pénalités en cas de retrait intervenant avant le sixième anniversaire

Ces deux articles 5 et 6 ont le même objet, puisqu'ils instituent des pénalités fiscales en cas de retrait total ou partiel effectué par un souscripteur âgé de moins de 60 ans.

Selon l'article 5 du projet de loi, lorsque le contribuable ou le plus âgé des époux soumis à imposition commune effectue un retrait ou reçoit une échéance de la pension prévue, alors qu'il est âgé de moins de soixante ans et que le P.E.R est souscrit depuis moins de dix ans, l'organisme gestionnaire de ce plan effectue, pour le Trésor, un prélèvement fiscal égal à 10 % du retrait effectué ou de l'échéance perçue.

Les sommes nettes -restantes- sont alors imposées selon les dispositions prévues par l'article 4 du projet de loi.

Au terme de l'article 6, si le contribuable ou l'époux le plus âgé est âgé de moins de soixante ans, au moment du retrait mais que le Plan Epargne Retraite a été souscrit depuis plus de dix ans, le prélèvement fiscal opéré, pour le compte du Trésor, ne sera que de 5 %.

Votre commission vous propose d'adopter ces deux articles sans modification.

Art. 7

Cas d'exonération des pénalités

Le présent article prévoit que les pénalités fiscales prévues aux articles 5 et 6 du projet de loi ne sont pas imposées en cas de décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à imposition commune.

Dans le cadre du P.E.R., le décès équivaut à un retrait et les règles d'imposition applicables sont celles prévues à l'article 4 du projet de loi c'est-à-dire les règles d'imposition des pensions, ou des plus-values, si le retrait dépasse un certain montant ; mais l'âge du décédé, ou la durée d'ouverture du P.E.R. ne seront pas pris en compte et ne pourront, en conséquence, donner lieu à une imposition supplémentaire.

L'Assemblée nationale, s'inspirant des règles en vigueur dans le cadre du Compte Epargne en Actions (C.E.A.) a étendu les cas d'exonération, en prévoyant qu'un retrait effectué de manière anticipée, en raison d'une invalidité reconnue ne pouvait être pénalisé fiscalement et ce quelque soit l'âge du souscripteur ou de son conjoint, ou la durée du Plan Epargne Retraite.

Votre commission vous propose d'étendre ces cas d'exonération, à celui des chômeurs de longue durée âgés de plus de cinquante ans, et qui relèvent du régime de solidarité.

On peut estimer qu'en février 1987, ces personnes étaient au nombre d'environ cent mille. Elles perçoivent une indemnité journalière de 64,50 F. ou de 86 F. selon les cas.

Lorsque l'on sait les difficultés considérables que ces personnes rencontreront pour retrouver un emploi, il ne faut pas pénaliser les retraits qu'elles seront obligées de pratiquer sur leur P.E.R.

Sous réserve de cet amendement, il vous est proposé d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. 8

Attribution de crédits d'impôts pour encourager l'épargne longue

Cet article est très symétrique du dispositif arrêté par les articles 5 et 6 du projet de loi, étant donné qu'il arrête des dispositions favorisant l'épargne longue. Les critères retenus sont également l'âge du contribuable et la durée du Plan Epargne Retraite souscrit.

A l'Assemblée nationale, sur amendement du Gouvernement, une condition supplémentaire et très contraignante a été supprimée. Initialement, le projet de loi prévoyait que pour bénéficier de ce régime plus favorable, il ne fallait en aucun cas que la retraite principale ait été liquidée avant le retrait. Or, la notion de retraite principale n'a aucune valeur juridique. De plus, dans les années à venir, la législation sur la retraite sera très certainement modifiée. Il était impossible de lier ainsi le régime fiscal du P.E.R. -pour ce qui concerne ses avantages- à la date de liquidation de la retraite principale. De plus, certaines personnes, de par le statut professionnel dont elles relèvent, sont tenues de liquider leur retraite avant 63 ans. Elles ne pouvaient être écartées du bénéfice de l'article 8 alors même que ce dernier constitue l'un des éléments les plus attractifs du P.E.R.

Désormais, la mise en oeuvre du présent article dépend de deux séries de conditions dont l'une peut varier :

- la première condition est relative à la durée de vie du Plan Epargne Retraite. Ce dernier doit avoir été ouvert depuis au moins cinq ans ;

- la deuxième condition est relative à l'âge atteint par le contribuable, ou le plus âgé des conjoints mariés, au moment où un retrait est effectué ou une échéance de pension est liquidée.

L'avantage fiscal défini par le présent article varie en fonction de ce dernier paramètre.

Il est en effet institué un crédit d'impôt dès lors qu'un retrait est opéré ou une échéance de pension est versée, après le soixante troisième anniversaire du contribuable ou du conjoint plus âgé. Ce crédit d'impôt est égal à 5 % du montant du retrait ou de l'échéance. Il est égal à 10 % de ce montant lorsque le retrait intervient -toutes conditions égales par ailleurs- après le soixante-cinquième anniversaire du contribuable ou du conjoint plus âgé.

Le bénéfice de cette disposition est cependant limité lorsque sont intervenus des retraits précédemment, et ce entre le soixantième et le soixante-cinquième anniversaire de l'intéressé.

. Si un premier retrait ou une première liquidation est intervenue entre le soixantième et le soixante-troisième anniversaire de l'intéressé, ce dernier ne pourra bénéficier -pour ses retraits ultérieurs- d'aucun crédit d'impôt.

. Si le premier retrait est intervenu entre le soixante-troisième et le soixante-cinquième anniversaire, les retraits ou liquidations effectués, après 65 ans, ne pourront bénéficier que d'un crédit d'impôt égal à 5 % de leur montant.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 8 bis

Prélèvement libératoire forfaitaire optionnel

Cet article additionnel résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et qui répond à de nombreuses préoccupations. En effet, les dispositions de droit commun prévues à l'article 4 du présent projet de loi appliquent au régime de sortie du Plan Epargne Retraite les

règles fiscales prévues pour l'imposition des pensions. Ces règles pouvant être considérablement modifiées dans les années qui viennent et le P.E.R. étant un produit financier très long, ce régime de droit commun ne garantissait pas suffisamment sa stabilité dans le temps, et n'assurait pas la sécurité des souscripteurs.

Le prélèvement libératoire optionnel constitue un dispositif autonome et l'on peut considérer qu'il sera beaucoup plus difficile d'en modifier le contenu même. Ce prélèvement libératoire est réservé aux retraits ou échéances de pensions perçus après le soixantième anniversaire du contribuable qui ne sont, dès lors, plus soumis aux dispositions de l'article 158-5 a) du code général des impôts - à savoir les règles fiscales applicables aux pensions. Le taux du prélèvement libératoire varie selon la durée d'ouverture du P.E.R. et l'âge auquel le contribuable effectue ce retrait. En tout état de cause, le plan doit avoir été ouvert depuis au moins cinq ans.

. Le taux du prélèvement libératoire sera de 36 % lorsque le retrait ou le versement de l'échéance de pension intervient entre le soixantième et le soixante-troisième anniversaire de l'intéressé quel que soit l'âge de l'intéressé, dès lors qu'il y a eu un premier retrait avant 60 ans.

. Le taux est ramené à 33 %, pour des retraits ou des échéances intervenus entre le soixante-troisième et le soixante-cinquième anniversaire de l'intéressé, sous réserve qu'il n'y ait pas eu de premier retrait avant 63 ans.

. Le taux de prélèvement sera de 30 % si le retrait intervient après le soixante-cinquième anniversaire de l'intéressé et qu'il n'y a pas eu de premier retrait avant le soixante-troisième anniversaire. Si un premier retrait est intervenu entre le soixante-troisième et le soixante-cinquième anniversaire de l'intéressé, le taux du prélèvement libératoire dont ce dernier pourra bénéficier pour les retraits effectués après 65 ans sera porté à 33 %.

. Enfin, sur amendement de l'Assemblée nationale, le prélèvement libératoire sera de 26 % pour un retrait effectué après le soixante-septième anniversaire du contribuable ou de son conjoint.

Par ce mécanisme très complexe, on pénalise les souscripteurs d'un P.E.R. qui feraient des retraits échelonnés à partir de soixante ans, et l'on

encourage les souscripteurs du P.E.R. à conserver leur épargne intacte le plus longtemps possible.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 9

Règles de cumul avec les avantages fiscaux attachés à un contrat d'assurance-vie

Le projet de loi, par cet article 9, interdit le cumul entre, d'une part, l'avantage fiscal au titre de l'assurance-vie et, d'autre part, l'avantage lié aux versements effectués sur le P.E.R. (Plan Épargne Retraite).

En effet, lorsqu'un contribuable bénéficie d'une réduction d'impôt au titre de l'assurance vie, le montant des primes correspondantes vient abaisser le plafond maximum des versements effectués sur le P.E.R.

La solution retenue risque de déstabiliser fortement le secteur des assurances, et n'induire en réalité que des transferts d'épargne d'un produit à un autre. Ou alors, on peut simplement craindre que le P.E.R. perde tout caractère attractif, car les nombreux détenteurs d'assurance-vie n'auront aucun intérêt à ouvrir un P.E.R., pour des montants aussi faibles.

On aurait pu limiter le montant de l'imputation sur le P.E.R. au seul montant du crédit d'impôt accordé sur les primes et non pas au montant total des primes elles-mêmes.

Le deuxième alinéa de cet article coordonne les règles fiscales du P.E.R. avec le régime de détaxation du revenu investi en actions applicable aux contribuables nés avant le 1er janvier 1932, la réduction d'impôt au titre du compte d'épargne en actions, les réductions d'impôts afférentes aux souscriptions au capital de certaines sociétés immobilières, aux investissements réalisés dans les DOM, ou le financement d'oeuvres cinématographiques.

La coordination autorise le cumul entre l'avantage lié au P.E.R. avec l'un ou l'autre des avantages fiscaux précédemment énumérés, tout en précisant bien que le cumul ne pourrait se jouer sur un même titre financier.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Chapitre II

Options de souscription ou d'achat d'actions

La loi n° 70-1322 du 31 décembre 1970 a introduit dans la loi n° 66- 537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, les articles 208-1 à 208-8 qui ont pour objet la création d'un système d'options de souscription ou d'achat d'actions de sociétés par leurs salariés.

Ce système qui s'inscrit dans le cadre des efforts pour développer la participation ou l'intéressement des salariés à leur entreprise, consiste, dans la possibilité pour les salariés d'une société, de souscrire ou d'acheter des actions de celle-ci à un prix constant pendant la durée du délai qui leur est accordé pour lever l'option.

Ces dispositions ont été modifiées par la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique qui a notamment assoupli le régime juridique et fiscal des options de souscription ou d'achat d'actions pour le rendre plus attrayant.

Par ailleurs, la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a permis aux mandataires sociaux, dans certaines conditions, de bénéficier du système d'options de souscription ou d'achat d'actions.

Enfin, l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 a complété les dispositions de l'article 80 bis du Code général des impôts en étendant le bénéfice de l'avantage fiscal du système d'options de souscription d'achat pour les sociétés dont le siège est situé à l'étranger.

Les articles 10 à 15 du projet de loi ont pour objet de rendre plus attractif le dispositif des options de souscription ou d'achat d'actions :

- par l'augmentation de la réduction maximale que les sociétés peuvent accorder sur le prix de leurs actions (art. 10)

- par l'élargissement des conditions de mise en œuvre de ce dispositif (art. 11, 12 et 13)

- par la simplification des règles de limitation du montant des options offertes (art. 14)

- enfin par l'assouplissement des conditions de délai (art. 15).

Art. 10

Modulation du prix de souscription et d'achat des actions dans le cadre de plans d'options de souscription et d'achat d'actions

(Art. 208-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales)

Cet article a pour objet d'élever de 10 à 20 % la réduction maximale que les sociétés peuvent accorder sur le prix de leurs actions dans le cadre d'une opération de souscription d'achats d'actions.

Dans sa rédaction actuelle, qui résulte de la loi du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique, le prix de souscription des actions réservées aux salariés d'une entreprise ne peut être inférieur à 90 % de la moyenne des cours cotés aux vingt séances de Bourse précédant le jour où l'option est consentie.

De même, dans le cadre d'une augmentation de capital, le prix de l'action au jour où l'option est consentie, ne peut être inférieur à 90 % du cours moyen d'achat des actions détenues par la société.

Par cet article, les deux pourcentages passent de 90 à 80 %.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 11

Suppression de la limitation des ouvertures d'options d'achat d'actions pour les sociétés non cotées

(Art. 208-3 de la loi du 24 juillet 1966)

Cet article modifie l'article 208-3 de la loi sur les sociétés commerciales, de manière à permettre à toutes les sociétés, qu'elles soient ou non cotées, d'ouvrir à leur personnel des options donnant droit à l'achat d'actions provenant d'un rachat effectué par la société elle-même préalablement à l'ouverture de cette option.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 12

Article de coordination avec l'article 11 (Modification de la rédaction de l'article 217-1 de la loi du 24 juillet 1966)

Cet article tient compte du principe fixé à l'article précédent et aménage les conditions dans lesquelles les sociétés peuvent acheter leurs propres actions, pour les sociétés dont les titres ne sont pas admis à la cote.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 13

Extension aux mandataires sociaux du bénéfice des plans d'options de souscription d'actions (Art. 208-8-1 de la loi du 24 juillet 1966)

L'article 208-8-1 a été introduit, dans la loi sur les sociétés commerciales, par la loi du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique, qui a offert la possibilité, aux mandataires sociaux personnes physiques qui participent avec des salariés à la constitution d'une société, de bénéficier, dans un délai de deux ans à compter de la création de la société, du système des options de souscription d'actions.

La loi 85-695 du 11 juillet 1985 avait déjà élargi cette possibilité aux mandataires sociaux ayant préalablement exercé des fonctions salariées dans une société (président-directeur-général, directeur général, membre du directoire ou gérant d'une société par actions) pendant au moins cinq ans avant leur nomination.

Cet article étend à titre permanent, et sans conditions d'activité salariée antérieure, la possibilité pour ces mandataires sociaux, de bénéficier des plans d'options de souscription d'actions, à condition que ces derniers exercent effectivement des responsabilités dans la direction de l'entreprise.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 13 bis (nouveau)

Dispositions de régularisation pour une disposition de l'article 31 de l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

Cet article résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale qui a pour objet de permettre l'application de l'article 31 de l'ordonnance du 21 octobre 1986, relatif aux actions accordées par une société dont le siège est situé à l'étranger, et qui est mère de la société dont les bénéficiaires sont salariés, aux options ouvertes antérieurement à la date du 1er janvier 1987, conformément aux modifications apportées par la loi du 9 juillet 1984 aux articles 80 bis et 163 bis du Code général des impôts concernant les plans d'options.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 14

Aménagement des dispositions relatives au montant maximal des options de souscription ou d'achat d'actions (Art. 208-6 de la loi du 24 juillet 1966)

Cet article, qui a été introduit par la loi n° 70-1322 du 31 décembre 1970, a trait aux conditions de limitation du montant des options offertes aux salariés.

A l'heure actuelle, et tel qu'il résulte des dispositions de la loi du 9 juillet 1984, le nombre total des options offertes et le montant des options de

souscription d'achat d'actions pour un même salarié ne peuvent excéder un maximum fixé dans des conditions déterminées par décret. En outre, l'assemblée générale extraordinaire peut décider qu'il peut être consenti une option aux salariés possédant une part du capital social supérieure à un maximum qu'elle fixe également, dans la limite d'un plafond égal à 10 %.

Selon les dispositions de cet article, pour les salariés, comme pour les mandataires sociaux qui bénéficient des dispositions de l'article précédent, la seule limite consistera dans la détention de plus de 10 % du capital social.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 15

Modification de la durée des plans d'options sur actions

(Art. L 208-7 de la loi du 24 juillet 1966)

D'après les dispositions de l'article 208-7 de la loi du 24 juillet 1966, les options doivent être levées dans un délai de cinq ans à compter de la date où elles ont été consenties.

Cet article a pour objet de laisser le soin à l'assemblée générale extraordinaire de fixer le délai maximal pour la levée de ces options, sous réserve d'un minimum de cinq ans au moins, mais sans limite supérieure.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 15 bis (nouveau)

(Coordination avec l'ordonnance du 21 octobre 1986 au regard
des sociétés dont le siège est situé à l'étranger)

Cet article résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale adopté en première lecture, qui a pour objet de combler une lacune dans l'application de la loi du 31 décembre 1970 relative à l'ouverture d'options de souscription ou d'achat d'actions au bénéfice du personnel des sociétés dont le siège est situé à l'étranger et qui sont mère ou filiale de l'entreprise française, par coordination

avec les dispositions de l'ordonnance du 21 octobre 1986 qui a fixé le régime fiscal du plan d'option.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Chapitre III

Art. 16

Conditions générales du rachat d'une entreprise par ses salariés (Modification de l'article 83 bis du Code général des impôts et nouvel article 220 quater du Code général des impôts)

La formule du rachat d'une entreprise par ses salariés (R.E.S.) a été créée en France par la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique.

Les dispositifs des articles 11 à 14 de cette loi s'inspiraient de la technique britannique et américaine du rachat des entreprises par leurs propres cadres (Leverage Management By Out, ou LMBO), qui permet de racheter une entreprise au moyen d'une autre entreprise créée à cet effet et dont le capital est détenu par des cadres salariés de celle-ci. La société acheteuse, créée sous forme de holding, s'endette alors au maximum de ses capacités de remboursement pour susciter un effet de levier entre le capital investi par les salariés et les fonds empruntés par la société rachetante.

La loi du 9 juillet 1984, pour encourager ce mécanisme d'endettement des salariés et de la société acheteuse, a introduit quatre types de dispositions :

- tout d'abord la possibilité pour les salariés de déduire du montant de leur impôt les intérêts des emprunts contractés en vue de la souscription au capital d'une société holding, dans la limite d'un plafond de 100 000 F par an, et sans limitation de durée ;

- d'autre part la création d'un crédit d'impôt au bénéfice de la société acheteuse égal au montant de l'impôt sur les sociétés dû par la société rachetée au titre de l'exercice précédent et dans la proportion des droits sociaux que le holding détient dans le capital de la société rachetée, le crédit d'impôt étant subordonné à l'agrément du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, et les salariés disposant du contrôle majoritaire de l'entreprise.

- par ailleurs, un report d'imposition des plus-values réalisées à l'occasion, soit de l'apport des actions à la société holding, soit de l'option d'achat

d'actions aux salariés, soit dans le cadre de la promesse de vente d'actions aux salariés, soit lors de l'apport, par les actionnaires de la société à racheter de leurs actions à la holding constituées par les salariés pour la reprise de cette société ;

- enfin l'exonération des droits d'enregistrement des apports mobiliers ou des acquisitions des droits sociaux à l'occasion des opérations de rachat de leur entreprise par les salariés.

La loi de 1984 n'a, semble-t-il, pas eu le succès que pouvaient en espérer ses promoteurs, puisque 152 agréments seulement ont été accordés concernant 24 500 salariés, et pour un coût estimé à 55,8 millions de francs au 31.décembre 1986.

Le dispositif de l'article 16 a ainsi pour objet de remédier aux inconvénients qui sont apparus à l'expérience lors des opérations de rachat d'entreprises.

Tout d'abord, la procédure d'agrément par le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget pour le bénéfice des déductions d'intérêts de l'emprunt souscrit par les salariés ou du crédit d'impôts au profit de la société holding a été supprimée à la suite d'un amendement déposé par le gouvernement lors du débat à l'Assemblée nationale en première lecture. Cependant, pour renforcer le montage financier de leur opération, les salariés qui le souhaiteraient pourraient obtenir l'accord du ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation pour le bénéfice de ces deux dispositions.

D'autre part, cet article élargit les catégories de salariés admis à bénéficier de la procédure de rachat de l'entreprise puisque, à la différence de la loi de 1984, aucune condition de durée d'activité d'entreprise n'est plus exigée, permettant ainsi à des cadres recrutés lors d'un transfert d'entreprise d'être partie prenante aux opérations de rachat. Toutefois, en contrepartie, seules les entreprises, qui emploient au moins 20 salariés, pourront bénéficier de ces dispositions, soit environ 70 000 entreprises potentielles. Le seuil de 20 salariés a été justifié par le gouvernement pour des raisons d'économie budgétaire, puisque les sociétés de moins de 20 salariés sont au nombre de 1 million en France.

Par ailleurs, pour limiter l'endettement qui peut être excessif pour les sociétés acheteuses, et qui risque d'inciter les repreneurs à s'endetter eux- mêmes

à l'extrême, le nouveau dispositif ramène le taux du crédit d'impôt de la société holding au niveau du taux de l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire de 100 à 45 %.

En revanche, le plafond de la déduction fiscale accordée aux salariés repreneurs de leur entreprise, est porté de 100 000 à 150 000 F.

Le dispositif comporte un certain nombre de restrictions :

- les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de la société rachetée doivent être détenus par plus de 50 % des personnes qui, à la date du rachat, sont salariés de la société rachetée ;

- la société nouvelle doit détenir, dès sa création, plus de 50 % des droits de vote de la société rachetée, et la direction de celle-ci doit être assurée par une ou plusieurs des personnes salariées dans la société ;

- un salarié ne peut détenir directement ou indirectement 50 % ou plus du droit de vote de la société nouvelle ou de la société rachetée ;

- en cas de fusion des deux sociétés les salariés doivent détenir plus de 50 % des droits de vote de la société qui résulte de la fusion.

Le coût du dispositif a été évalué par le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation à 160 millions de francs. On peut espérer notamment qu'il permettra de résorber les défaillances d'entreprises dues parfois à des difficultés de transmission pour 10 % de la totalité des disparitions d'entreprises.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 16 bis (nouveau)

Exonération des fonds de participation affectés à la constitution du capital d'une société ayant pour objet exclusif de racheter tout ou partie du capital de l'entreprise

Cet article résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale qui a pour objet d'exonérer, dans les mêmes conditions que celles fixées par

l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, les sommes retirées par les salariés pour être affectées à la constitution du capital d'une société ayant pour objet exclusif de racheter tout ou partie du capital de leur entreprise dans les conditions précisées par l'article 16 ci-dessus.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Amendement n°1

Article 2

I - Rédiger comme suit la deuxième phrase du premier alinéa de cet article :

Les limites sont majorées de 1.000 F. par enfant à charge au sens de l'article 196 du Code Général des Impôts, et de 2.000 F à compter du troisième enfant à charge.

II - La perte de recettes résultant de la majoration pour enfants à charge prévue au I ci-dessus est compensée, à due concurrence par la majoration des tarifs des droits sur les alcools prévus par l'article 403 du Code Général des Impôts".

Amendement n° 2

Article 2

I - Compléter le premier alinéa de cet article par la phrase suivante :

Ces limites évoluent chaque année comme la dixième tranche du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

II - La perte de recettes résultant de la réévaluation des limites prévues au I ci-dessus est compensée, à due concurrence par la majoration du droit de consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 A du Code Général des Impôts.

Amendement n° 3

Article 7

I - Compléter cet article par la phrase suivante :

Il en est de même pour le cas des chômeurs de longue durée, visés à l'article L.351-10 du Code du Travail, âgés de plus de cinquante ans.

II - La perte de recettes fiscales résultant de la disposition prévue au I ci-dessus est compensée par la majoration à due concurrence des tarifs des droits sur les alcools prévus par l'article L.403 du Code Général des Impôts.