

N° 383

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant **réforme des retraites**,*

Par M. Adrien GOUTEYRON,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 885, 898, 895, 899, 892 et T.A. 162

Sénat : 378 et 382 (2002-2003)

Retraites : Généralités.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	8
PRÉAMBULE : UNE RÉFORME HISTORIQUE ET ATTENDUE	
I. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET FINANCIER	
.....	
A. DES FACTEURS DÉMOGRAPHIQUES CONNUS.....	11
1. <i>Les raisons de la dégradation du ratio de dépendance démographique</i>	12
2. <i>D'autres facteurs démographiques plus incertains</i>	15
B. LE BESOIN DE FINANCEMENT FUTUR DU SYSTÈME DE RETRAITE	16
1. <i>L'augmentation inexorable du poids des pensions de retraite dans le produit intérieur brut</i>	16
2. <i>L'estimation du besoin de financement global du système de retraite à législation inchangée</i>	17
II. UNE RÉFORME TROP LONGTEMPS REPOUSSÉE	19
A. UNE LITANIE DE RAPPORTS POUR UN MÊME CONSTAT	19
1. <i>Une succession de rapports depuis plus de dix ans</i>	19
2. <i>Les travaux du Conseil d'orientation des retraites : un acquis essentiel</i>	20
B. UN CHOC DÉMOGRAPHIQUE MIEUX ANTICIPÉ PAR NOS VOISINS EUROPÉENS	20
1. <i>Des actions disparates en dépit de quelques points de convergence</i>	20
2. <i>Quelques exemples de réforme et de réflexion</i>	22
III. LE CALENDRIER DE LA RÉFORME ET LA MÉTHODE GOUVERNEMENTALE	27
A. LES GRANDES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR LE PREMIER MINISTRE	27
1. <i>Le discours de politique générale devant le Parlement</i>	27
2. <i>La présentation de la réforme devant le Conseil économique et social</i>	27
B. LE TEMPS DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX.....	29
1. <i>Les premières consultations des organisations syndicales et patronales dès le mois de février 2003</i>	29
2. <i>Le relevé de décisions du 15 mai 2003</i>	29
C. LE TEMPS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	31
1. <i>La présentation en Conseil des ministres, le 28 mai 2003, du présent projet de loi</i>	31
2. <i>Le début de la discussion parlementaire à l'Assemblée nationale le 10 juin 2003</i>	32

**CHAPITRE PREMIER : PRÉPARER L'AVENIR
EN SE FONDANT SUR LES ACQUIS DU PASSÉ**

I. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS DOIT RESTER L'EXPRESSION DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE.....	33
A. LA RÉAFFIRMATION SOLENNELLE DU PRINCIPE DE RÉPARTITION	33
1. <i>Le principe historique de la répartition</i>	34
2. <i>Le mécanisme de compensation entre régimes d'assurance vieillesse.....</i>	35
B. LA STABILISATION À TERME DU RAPPORT ENTRE LE TEMPS DE TRAVAIL ET LE TEMPS DE RETRAITE.....	39
1. <i>Un nouvel équilibre indispensable pour pérenniser la retraite par répartition.....</i>	39
2. <i>Modifier en conséquence la durée d'assurance</i>	41
C. UNE MOBILISATION NÉCESSAIRE EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS AGÉS	43
1. <i>La nécessaire prise en compte de la diversité des parcours professionnels</i>	43
2. <i>La modification de l'âge de mise à la retraite d'office par l'employeur</i>	44
3. <i>Le recentrage des dispositifs de préretraite</i>	45
4. <i>La facilitation de la mobilité professionnelle des travailleurs âgés.....</i>	49
5. <i>Des modifications opportunes apportées par l'Assemblée nationale</i>	51
II. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS DOIT ÊTRE GÉNÉRATEUR D'ÉQUITÉ ET DE JUSTICE SOCIALE.....	52
A. LE PRINCIPE DE CONTRIBUTIVITÉ ET LE TRAITEMENT ÉQUITABLE DES PENSIONNÉS.....	52
1. <i>Concilier contributivité, solidarité et équité</i>	52
2. <i>Un traitement équitable quelque soit l'activité professionnelle antérieure.....</i>	53
B. LA GARANTIE D'UNE RETRAITE MINIMUM.....	54
1. <i>Un objectif ambitieux pour 2008.....</i>	54
2. <i>Les modalités de garantie d'une retraite minimum.....</i>	56
3. <i>Le financement de cette mesure.....</i>	58
III. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS DOIT LAISSER UNE PLUS GRANDE PLACE À LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE	59
A. LA RECONNAISSANCE D'UN VÉRITABLE DROIT À L'INFORMATION	59
1. <i>L'élargissement des missions du Conseil d'orientation des retraites.....</i>	59
2. <i>La mise en place d'un droit à l'information individuelle</i>	60
B. L'ASSOUPLISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE CUMUL EMPLOI/RETRAITE	62
1. <i>Le dispositif existant en matière de cumul emploi/retraite</i>	62
2. <i>Le dispositif proposé par le présent projet de loi.....</i>	64

CHAPITRE DEUX : LA NATION ENTIÈRE CONCERNÉE

I. DE NOUVELLES RÉFORMES RELATIVES AU RÉGIME GÉNÉRAL ET AUX RÉGIMES ALIGNÉS	67
A. LA POURSUITE DE RÉFORMES COURAGEUSES DÉJÀ ENGAGÉES.....	68
1. <i>Les réformes des régimes de base engagées en 1993 et leurs prolongements</i>	68
2. <i>Des régimes complémentaires également réformés</i>	71
3. <i>Un impact restant à préciser, notamment pour les assurés</i>	71
B. DES MESURES D'ÉCONOMIES PASSANT ESSENTIELLEMENT PAR L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE ET L'INSTAURATION DE LA SURCOTE	73
1. <i>L'alignement de la proratisation sur la durée d'assurance</i>	73
2. <i>La création d'une surcote plus accessible et plus équitable</i>	75
C. DE NOMBREUSES MESURES FAVORABLES AUX SALARIÉS LES PLUS « FRAGILES »	76
1. <i>La possibilité de retraite anticipée pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes : une mesure de justice coûteuse à court terme</i>	77
2. <i>La revalorisation du « minimum contributif »</i>	81
3. <i>L'amélioration du régime de la retraite progressive</i>	82
4. <i>La modification des règles relatives aux pensions de réversion</i>	84
5. <i>Une amélioration de la situation des salariés à temps partiel</i>	88
6. <i>Les avantages familiaux : des améliorations apportées par l'Assemblée nationale</i>	89
7. <i>Des avancées notables en faveur des pluripensionnés, réalisées par voie réglementaire</i>	91
D. LE RACHAT D'ANNÉES D'ÉTUDES : UNE POSSIBILITÉ COMMUNE À TOUS LES RÉGIMES	92
1. <i>Un régime actuel dépassé</i>	92
2. <i>Un mécanisme justifié par l'allongement de la durée d'assurance, mais dont le coût pour les assurés ne doit pas être sous-estimé</i>	93
II. LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ACCEPTABLE	96
A. UN NIVEAU DES PENSIONS POUR UNE CARRIÈRE COMPLÈTE MAINTENU, EN CONTREPARTIE D'UN ALLONGEMENT PROGRESSIF DE LA DURÉE DE COTISATION	97
1. <i>L'allongement progressif de la durée de cotisation, dispositif central de la réforme</i>	97
2. <i>Une application très progressive</i>	99
B. UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ VIS-À-VIS DES SALARIÉS DES AUTRES RÉGIMES	99
1. <i>Un niveau des pensions versées globalement comparable</i>	99
2. <i>La principale différence : l'absence de décote</i>	100
C. LA CONCILIATION DES AVANTAGE FAMILIAUX AVEC LES EXIGENCES COMMUNAUTAIRES.....	103
1. <i>Le remplacement de la bonification pour enfants</i>	103
2. <i>Le sort des autres avantages familiaux</i>	103

D. DES AMÉLIORATIONS CIBLÉES OPPORTUNES.....	104
1. La refonte du minimum garanti.....	104
2. La simplification du mécanisme de revalorisation des pensions.....	104
3. La prise en compte de la situation de certaines catégories.....	105
4. La création d'un régime public de retraite additionnelle pour les fonctionnaires.....	105
5. Les autres améliorations et adaptations.....	105
E. L'EXISTENCE DE MARGES D'AMÉLIORATION EN VUE D'UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	106
1. La bonification pour dépaysement.....	106
2. Les bonifications accordées à certains professeurs de l'enseignement technique.....	107
3. L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer.....	108
III. LES RÉGIMES DES NON-SALARIÉS : UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ.....	109
A. UNE RÉFORME SOUHAITÉE : UN NOUVEAU RÉGIME COMPLÉMENTAIRE POUR LES INDUSTRIELS ET COMMERÇANTS.....	109
1. Des dispositions actuelles inéquitables et obsolètes.....	110
2. Un nouveau régime complémentaire qui répond aux demandes des délégués de l'ORGANIC.....	112
B. LA MODERNISATION DU RÉGIME DE BASE DES PROFESSIONS LIBÉRALES.....	113
1. Un régime de base qui ne tient pas compte actuellement de l'effort contributif.....	113
2. Une réforme qui renforce l'équité du régime.....	114
C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES.....	116
1. Les dispositions relatives à la situation particulière des aides familiaux.....	120
2. La transposition dans le régime de base des exploitants agricoles de nouvelles dispositions applicables dans le régime général.....	121
3. La mensualisation du paiement des pensions de base servies aux exploitants agricoles.....	125
4. Les améliorations adoptées à l'Assemblée nationale.....	127

CHAPITRE TROIS : LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE D'UN DROIT A L'ÉPARGNE RETRAITE OUVERT À TOUS

I. DES DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE OUVERTS A TOUS, COMPLÉTANT LES RÉGIMES DE RETRAITE PAR RÉPARTITION.....	129
A. UN COMPLÉMENT NÉCESSAIRE AUX RÉGIMES DE RETRAITE PAR RÉPARTITION.....	129
1. Clarifier les règles de l'épargne retraite.....	129
2. Améliorer le financement des retraites et de l'économie française.....	130
B. DES PROPOSITIONS DE DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE OUVERTS A TOUS.....	131
1. Un droit existant peu équitable et stratifié.....	131
2. Diversifier l'offre de produits existants.....	132

II. L'ABOUTISSEMENT D'UN LONG PROCESSUS LÉGISLATIF SOUTENU PAR LE SÉNAT	132
A. LA LOI N° 97-277 DU 25 MARS 1997 CRÉANT LES PLANS D'ÉPARGNE RETRAITE	133
1. <i>Un dispositif alors novateur</i>	133
2. <i>Une source d'inspiration pour le présent projet de loi</i>	134
B. LA PROPOSITION DE LOI DE NOS COLLEGUES CHARLES DESCOURS ET JEAN ARTHUIS DU 14 OCTOBRE 1999.....	135
1. <i>Une amélioration opportune</i>	135
2. <i>Des dispositions reprises dans le présent projet de loi</i>	136
C. LA POSITION DU SÉNAT LORS DE LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI SUR L'ÉPARGNE SALARIALE.....	137
1. <i>Proposer un dispositif complet d'épargne retraite</i>	137
2. <i>Une position de principe toujours valable</i>	138
III. L'INCIDENCE DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR LES ACTIVITÉS ET LA SURVEILLANCE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE PROFESSIONNELLE	138
A. L'EXTENSION DU MARCHÉ INTÉRIEUR AUX INSTITUTIONS DE RETRAITE PROFESSIONNELLE	138
1. <i>L'adoption de la directive</i>	138
2. <i>La mise en place d'un passeport européen</i>	139
B. UN DISPOSITIF SÉCURISÉ ET HOMOGENÈME D'ACCÈS À L'ÉPARGNE RETRAITE.....	139
1. <i>La préservation des systèmes nationaux existants</i>	139
2. <i>Des obligations de diversification des actifs et de division des risques</i>	140
C. UNE INTÉGRATION RÉELLE DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE.....	141
1. <i>Deux modalités proposées</i>	141
2. <i>Le renforcement des dispositifs d'épargne-retraite pour consolider les régimes de retraite</i>	141

CHAPITRE QUATRE : LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE FINANCIER

I. LES DIFFÉRENTES VOIES POSSIBLES POUR PARVENIR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES RÉGIMES DE RETRAITE	144
A. MODIFIER LE MONTANT DES PENSIONS VERSÉES	144
1. <i>Le niveau actuel des pensions</i>	144
2. <i>Les ajustements nécessaires à l'horizon 2040 d'après les prévisions du COR</i>	144
B. DÉCALER L'ÂGE DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ	145
1. <i>Les effets bénéfiques d'un décalage de l'âge de cessation d'activité</i>	145
2. <i>La nécessité d'une politique volontariste</i>	146

C. ACCROÎTRE LES RECETTES DES RÉGIMES DE RETRAITE	146
1. Cinq sortes de recettes nouvelles.....	146
2. Les choix du gouvernement.....	147
II. PARVENIR A UN ÉQUILIBRE DURABLE DU RÉGIME GÉNÉRAL	149
A. UN ÉQUILIBRE ASSURÉ PAR DES MESURES D'ÉCONOMIES PROGRESSIVES	149
1. Les incidences financières de la réforme pour le régime général.....	149
2. Une dégradation des comptes du régime général à court terme	151
B. LA NÉCESSAIRE HAUSSE DES COTISATIONS VIEILLESSE POUR COMBLER LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT.....	151
1. La baisse annoncée des cotisations d'assurance chômage	152
2. Les autres redéploiements envisageables	152
III. DÉFINIR UN ÉQUILIBRE POUR LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE	153
A. L'ÉQUILIBRE PRÉVU À L'HORIZON 2020.....	153
1. Le besoin de financement à législation inchangée	153
2. Les mesures envisagées par le présent projet de loi	153
B. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT	154
1. L'effort supplémentaire des employeurs publics.....	154
2. Des modalités de financement à préciser.....	154
IV. LE RÔLE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES DANS LE FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE APRÈS 2020	155
A. LE RÔLE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES.....	155
1. La création du FRR	155
2. Les scénarios d'abondement du FRR	156
B. LA GESTION DES ACTIFS DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES	158
1. Les orientations générales de la politique de placement du fonds.....	158
2. L'élargissement des possibilités de mise en concurrence	158

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE 1^{ER} : DISPOSITIONS GÉNÉRALES	161
TITRE II: DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME GÉNÉRAL ET AUX RÉGIMES ALIGNÉS	163
TITRE III: DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE	165
ARTICLE 24 Coordination entre régimes de la fonction publique	165
ARTICLE 24 bis (nouveau) Restriction de l'ouverture du droit à liquidation des pension des fonctionnaires devenus parlementaires	168
ARTICLE 25 Clarification du lien entre radiation des cadres et possibilité de liquidation de la pension.....	169

ARTICLE 26 Amélioration de l'énumération des périodes prises en compte pour la constitution des droits à pension, et de la procédure de validation des services réalisés en qualité d'agent non titulaire	170
ARTICLE 27 Validation de périodes d'interruption ou de diminution d'activité en vue d'élever un enfant	172
ARTICLE 28 Rachat d'années d'études	175
ARTICLE 29 Possibilité de prise en compte de services accomplis postérieurement à la limite d'âge	177
ARTICLE 30 Possibilité offerte aux fonctionnaires travaillant à temps partiel de verser une cotisation majorée en vue d'augmenter la durée des services admissible en liquidation	178
ARTICLE 31 Mise en cohérence du régime des bonifications avec le droit européen et avec l'allongement de la durée d'activité	179
ARTICLE 31 bis (nouveau) Attribution d'une majoration de durée d'assurance aux mères fonctionnaires	182
ARTICLE 31 ter (nouveau) Unification de la désignation des emplois classés dans la catégorie active	184
ARTICLE 32 Modifications des règles de liquidation des pensions visant à favoriser l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires civils et militaires	185
ARTICLE 33 Modifications du calcul du niveau minimum garanti des soldes liquidés	192
ARTICLE 34 Conditions dans lesquelles la liquidation d'une pension peut intervenir	193
ARTICLE 35 Conditions dans lesquelles la liquidation d'une pension peut être différée	195
ARTICLE 36 Calcul et revalorisation des rentes d'invalidité	197
ARTICLE 37 Mise en conformité par rapport au droit communautaire du principe et des conditions du droit à pension de réversion	198
ARTICLE 38 Mise en conformité au droit communautaire du droit à pension des orphelins	200
ARTICLE 39 Mise en conformité au droit communautaire du droit à pension de réversion en cas de pluralité de conjoints	201
ARTICLE 40 Mise en conformité au droit communautaire du dispositif de pension de réversion des militaires	202
ARTICLE 41 Mise en conformité au droit communautaire du droit à pension ou à rente provisoire d'invalidité au profit de la famille d'un fonctionnaire disparu	203
ARTICLE 42 Actualisation et codification des droits à pension des ayants cause d'un fonctionnaire décédé dans des circonstances particulières	205
ARTICLE 42 bis (nouveau) Modification des règles qui définissent les conditions de saisie de la pension de retraite des fonctionnaires	207
ARTICLE 42 ter (nouveau) Détermination des catégories de ressources finançant les retraites des fonctionnaires de l'Etat	208
ARTICLE 43 Modification du régime de cumul d'un emploi et d'une pension en vue de favoriser l'allongement de la durée d'activité	211
ARTICLE 44 Abrogation de dispositions du code des pensions civiles et militaires	213
ARTICLE 45 Dispositions transitoires	214
ARTICLE 45 bis (nouveau) Coordination de textes	223
ARTICLE 45 ter (nouveau) Rapport sur les avancements intervenant les trois années précédant la mise en retraite des fonctionnaires	224
ARTICLE 46 Maintien en activité au-delà de la limite d'âge	225
ARTICLE 47 Liberté de choix du temps partiel qui peut être demandé pour élever un enfant	227

<i>ARTICLE 48</i> Abrogation de dispositions législatives	229
<i>ARTICLE 49</i> Modulation du régime de la cessation progressive d'activité	231
<i>ARTICLE 50</i> Situation des fonctionnaires bénéficiant d'un congé de fin d'activité	235
<i>ARTICLE 51</i> Situation des fonctionnaires affectés à France Télécom bénéficiant d'un congé de fin de carrière.....	237
<i>ARTICLE 52</i> Création d'un régime public de retraite additionnelle obligatoire pour les fonctionnaires.....	238
<i>ARTICLE 53</i> Mobilité professionnelle des enseignants	242
<i>ARTICLE 54</i> Majoration de la durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers placés en catégorie active pour le calcul de la décote	247
<i>ARTICLE 54 bis (nouveau)</i> Amélioration de l'information concernant le financement du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat	248
<i>ARTICLE 55</i> Entrée en vigueur des dispositions du titre III « Dispositions relatives au régime de la fonction publique »	251
TITRE IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DES TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS	253
TITRE V : DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉPARGNE RETRAITE	255
<i>ARTICLE 78</i> Droit à bénéficier de produits d'épargne retraite	256
<i>ARTICLE 79</i> Création du plan d'épargne individuel pour la retraite	262
<i>ARTICLE 80</i> Création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR)	268
<i>ARTICLE 80 bis (nouveau)</i> Affectation au Fonds de réserve des retraites des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale.....	277
<i>ARTICLE 81</i> Déductions fiscales favorisant l'épargne retraite	278
<i>ARTICLE 82 (nouveau)</i> Extension aux non salariés de dispositions fiscales et sociales.....	286
<i>ARTICLE 83 (nouveau)</i> Nouveau régime des prélèvements sociaux relatif à l'épargne retraite.....	287
<i>ARTICLE 84 (nouveau)</i> Information des adhérents aux dispositifs d'épargne retraite.....	290
<i>ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 84</i> Extension du provisionnement des institutions de retraite supplémentaire.....	291
EXAMEN EN COMMISSION	293
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	295
ANNEXES	
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	305
GLOSSAIRE	307

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La réforme qui vous est proposée par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, dans le présent projet de loi, fera date, sans aucun doute, dans l'histoire de notre système de retraite.

Historique, cette réforme l'est, d'abord, parce qu'elle appréhende, pour la première fois depuis 1945, la globalité des régimes de retraite obligatoires de façon cohérente et courageuse. La Nation entière doit aujourd'hui se sentir concernée par la présente réforme et se montrer unie dans l'effort à consentir pour sauver le régime de retraite par répartition qui constitue l'un des acquis les plus emblématiques de notre système de protection sociale. Le mérite du gouvernement aura notamment été de remettre l'ensemble de la fonction publique au cœur de notre système de retraite en initiant un début d'harmonisation et de convergence entre les différents régimes obligatoires de retraite.

Historique, cette réforme l'est, aussi, parce qu'elle impulse, au sein de notre société, une dynamique nouvelle, fruit d'une concertation menée avec l'ensemble des partenaires sociaux et d'une méthodologie du changement propre au gouvernement, toujours respectueux des acquis du passé et désireux de préparer l'avenir dans les conditions les plus sereines possibles.

Historique, cette réforme l'est, enfin, car elle pose les jalons de notre futur système de retraite en mettant en place des mécanismes novateurs laissant une plus grande place à la liberté individuelle, notamment par le biais de l'instauration d'un véritable droit à l'information individuelle ou encore par la mise en place d'un droit à l'épargne retraite ouvert à tous.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la lucidité avec laquelle le gouvernement aura pensé cette réforme et du courage avec lequel il lui aura imprégné un caractère crucial et solennel, rappelant que les principes fondateurs qui sont à la base de notre système de retraite - la solidarité, l'équité, la justice et la liberté - sont aussi ceux de notre République.

PRÉAMBULE : UNE RÉFORME HISTORIQUE ET ATTENDUE

I. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ET FINANCIER

A. DES FACTEURS DÉMOGRAPHIQUES CONNUS

Comme l'a souligné le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, « *le temps de la lucidité démographique est venu* » s'agissant de l'évolution du système de retraite français.

Plus précisément, d'après M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, s'exprimant lors de la discussion à l'Assemblée nationale, « *entre 2006 et 2010, la France subira les effets d'un ciseau démographique sans précédent, avec le départ massif à la retraite des générations du papy-boom (...). A partir de 2010, le vieillissement s'accélère globalement et massivement, (...) principalement du fait de l'allongement de la durée de la vie. Et nous savons déjà que les échéances de 2010, et même de 2020, sont plutôt des points d'étape que des points d'arrivée* ».

D'après les informations statistiques existantes, rassemblées notamment dans le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de 2001¹, si les tendances démographiques de la période récente se maintiennent, la population de la France métropolitaine devrait augmenter jusqu'en 2040 pour atteindre, à cette date, un maximum de 64,5 millions d'habitants. Selon cette projection, **en 2040, 21,6 millions d'habitants, soit environ une personne sur trois auraient plus de 60 ans, alors qu'en 2000, 12,1 millions d'habitants avaient plus de 60 ans, soit une personne sur cinq.** Ainsi, la modification de la répartition par âges de la population conduirait sur la période 2000-2040 à une augmentation très sensible du rapport entre le nombre de personnes de plus de 60 ans et celui des personnes de 20 ans à 60 ans.

¹ *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débat – premier rapport 2001 – Conseil d'orientation des retraites.*

1. Les raisons de la dégradation du ratio de dépendance démographique

Le ratio de dépendance démographique qui mesure le rapport entre le nombre de personnes en âge d'être à la retraite et le nombre de personnes d'âge actif devrait se dégrader d'ici 2040 sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* d'une part, et de l'allongement de la durée de la vie, d'autre part.

Evolution en projection des ratios de dépendance démographique suivant diverses conventions

	2000	2005	2035	2040	De 2000 à 2040
60 ans et + / 20-59 ans	0,383	0,386	0,713	0,730	+ 0,347
62,4 ans et + / 18,3-62,4 ans*	0,315	0,318	0,583	0,611	+ 0,296
58,8 ans et + / 21,7-58,8 ans**	0,428	0,436	0,792	0,821	+ 0,393

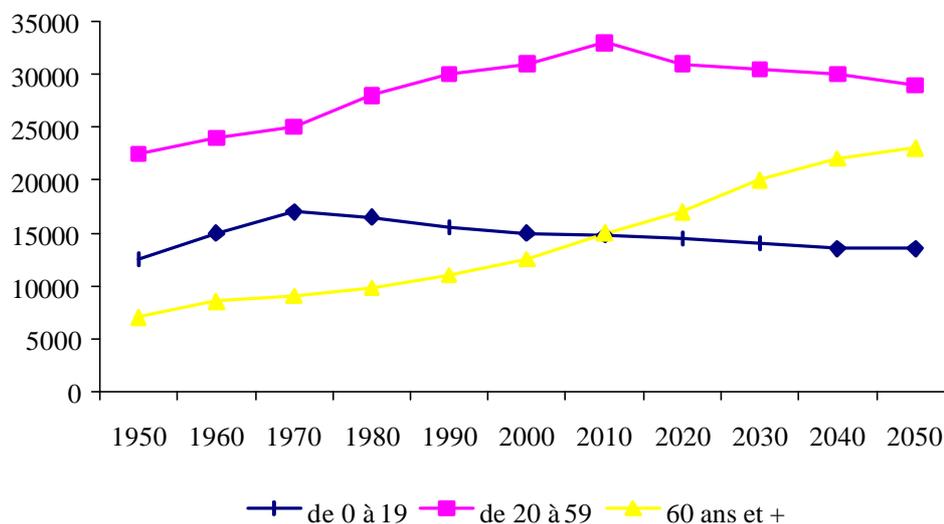
* Bornes calées sur les comportements d'activité de 1969.

**Bornes calées sur les comportements d'activité de 1997.

Source : INSEE, calcul COR

En outre, l'alourdissement du ratio de dépendance démographique prévu pour l'avenir s'accompagne d'une rupture importante par rapport au passé. Si jusqu'à présent le nombre de personnes d'âge actif et le nombre de personnes en âge d'être à la retraite croissaient simultanément, les évolutions seront, à compter de 2005-2010, de sens inverse (effet de ciseaux démographique). A partir de ce moment, la tranche d'âge 20 ans -59 ans verra ses effectifs diminuer. En effet, les départs à la retraite des générations du *baby boom* ne seront pas compensées par les entrées dans la vie active des nouvelles générations moins nombreuses du fait de la baisse des naissances constatée à partir du milieu des années 70. En même temps, l'arrivée à 60 ans des générations du *baby boom* accélèrera la croissance du nombre de personnes en âge d'être à la retraite. Par ailleurs, la baisse continue de la mortalité n'aura plus qu'une incidence limitée sur le nombre de personnes de 20 ans à 59 ans, car les taux de mortalité avant 59 ans sont déjà faibles aujourd'hui tandis que les plus de 60 ans devraient bénéficier largement des progrès de l'espérance de vie prévues pour l'avenir.

Evolution de la population par tranche d'âge



Source : COR 2001

a) L'allongement de la vie

Parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie à la naissance, il faut noter une augmentation de l'espérance de retraite ou espérance de vie à 60 ans. Cette dernière a cru fortement depuis 1950 et devrait continuer à progresser d'environ un an et demi par décennie. Sans distinction de sexe, elle est passée de 17 ans en 1950 à 23 ans en 2000, et devrait atteindre 29 ans en 2040.

On note ainsi une « explosion » des classes d'âge au-dessus de soixante ans dans un premier temps puis celles au-dessus de 75 ans et 80 ans dans un deuxième temps.

Espérance de vie à 60 ans : évolution et gain en années par période décennale

Date	Espérance de vie à 60 ans		Période	Gain par période de 10 ans	
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1950	15,4	18,4			
1960	15,7	19,5	1950-1960	0,4	1,2
1970	16,2	20,8	1960-1970	0,5	1,3
1980	17,3	22,4	1970-1980	1,1	1,5
1990	19,0*	24,2	1980-1990	1,7**	1,8
2000	20,2	25,6	1990-2000	1,2	1,4
2010	21,7	27,1	2000-2010	1,5	1,5
2020	23,2	28,5	2010-2020	1,5	1,4
2030	24,6	29,8	2020-2030	1,4	1,3
2040	25,9	31,0	2030-2040	1,3	1,2

Lecture : en 1990, les hommes avaient une espérance de vie à 60 ans de dix-neuf années (valeur marquée), soit un accroissement de 1,7 ans (valeur marquée **) au cours de la décennie 1980-1990.*

Source : INSEE, calcul COR

b) L'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « baby boom »

Dans un premier temps, l'arrivée à l'âge actif des générations du *baby boom* a favorisé l'équilibre des régimes de retraite. Le passage à l'âge de la retraite de ces mêmes générations met fin à cette situation démographique favorable et provoque un effet de « marche d'escalier » qui ne se produit qu'une fois mais de façon irréversible. Le *baby boom* s'étant étendu sur une trentaine d'années, cet effet ne sera complet qu'entre 2030 et 2040 et à partir de ce moment seulement, toutes choses égales par ailleurs, seul l'effet de l'allongement de la durée de la vie continuera à jouer sur l'équilibre du système de retraite.

D'après les informations contenues dans le rapport précité du COR, un peu plus de la moitié de la croissance du ratio de dépendance démographique provient de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*.

Evolution du ratio de dépendance démographique

Analyse des facteurs d'évolution

	2000	2010	2020	2040	De 2000 à 2040
60 ans et plus/20-59 ans à taux de mortalité projetés	0,38	0,43	0,54	0,73	+ 0,35
60 ans et plus/20-59 ans avec maintien des taux de mortalité de 2000	0,38	0,43	0,51	0,61	+ 0,23

Source : INSEE, calcul COR

2. D'autres facteurs démographiques plus incertains

Les évolutions démographiques ayant une influence sur l'avenir du système de retraites sont également dépendantes de trois facteurs constituant des éléments d'incertitude.

a) *Le taux de fécondité*

Depuis un quart de siècle, l'indice conjoncturel de fécondité s'établit à 1,8 enfant par femme. Or, l'INSEE constate que les dernières générations ont eu au moins deux enfants en moyenne. La France affiche ainsi aujourd'hui le taux de fécondité le plus élevé des quinze pays de l'Union européenne.

Le taux de 2,1 enfants par femme devrait être atteint vers 2015. Ce redressement du taux de fécondité n'aura cependant une incidence sur les résultats des projections qu'à compter de 2020, quand cette nouvelle génération viendra abonder les effectifs de la population active.

b) *Le taux de mortalité*

Si les experts s'accordent à penser que le gain d'espérance de vie, loin de se stabiliser, va se poursuivre à un rythme soutenu, certains éléments font défaut pour éclairer l'avenir : incidence du rapprochement des comportements féminins et masculins en termes de consommation d'alcool et de tabac, montée de la précarité ou, en sens inverse, progrès de la médecine et de la prise en charge des personnes âgées, recul de la dépendance.

c) *Le solde migratoire*

Le solde migratoire s'est établi en moyenne, depuis 1945, à un niveau inférieur à 80.000 personnes par an. Au total, en 1995, le solde cumulé se chiffre à 3,5 millions de personnes auxquelles viennent s'ajouter 1,5 million

de rapatriés. Pour l'avenir, les différentes hypothèses examinées par le COR, montrent que l'impact de ce facteur reste limité.

Au total, l'impact sur le nombre de cotisants par retraité des hypothèses de fécondité, de mortalité et de solde migratoire doit être considéré à l'horizon 2040 comme de faible portée.

B. LE BESOIN DE FINANCEMENT FUTUR DU SYSTÈME DE RETRAITE

1. L'augmentation inexorable du poids des pensions de retraite dans le produit intérieur brut

D'après l'analyse du COR dans son rapport précité, avec une indexation sur les prix, le poids dans le PIB des pensions de retraite devrait passer de 11,6 % en 2000 à 13,6/13,8 % en 2020 et 15,7/20 % en 2040, selon les hypothèse de la pension moyenne de la CNAV sur lesquelles on se fonde.

D'après les projections réalisées par la DREES, la part des dépenses de retraite dans le PIB devrait passer de 12,6 % en 2000 à 16,3 % en 2040 si la réglementation reste constante.

Total des pensions de retraite en points de PIB, calculé à partir des projections des régimes

	2000	2005	2010	2020	2040
Part des dépenses de retraite dans le PIB – H1 *	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %
Part des dépenses de retraite dans le PIB – H2	11,6 %	11,4 %	11,9 %	13,8 %	16,0 %

* Les deux résultats H 1 et H 2 correspondent à deux hypothèses sur la pension moyenne de la CNAV.

Source : COR 2001

Total des dépenses de la fonction vieillesse-survie en points de PIB, calculé à partir de la maquette de la DREES

	2000	2005	2010	2020	2040
Part des dépenses de la fonction vieillesse-survie dans le PIB	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %

Source : maquette DREES, 2001

2. L'estimation du besoin de financement global du système de retraite à législation inchangée

A l'horizon 2040, l'économie française devrait donc faire face à un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 4 points de PIB, si la réglementation actuellement en vigueur reste inchangée.

Dès lors, à réglementation constante, le besoin de financement global du système de retraite, intégrant les excédents du Fonds de solidarité vieillesse et de l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), serait de 33 milliards à 38 milliards d'euros en 2020 et de 97 milliards à 106 milliards d'euros en 2040. On passerait ainsi d'un excédent de 0,2 % du PIB en 2000 à un besoin de financement de 1,6 % à 1,8 % du PIB en 2020 et de 3,5 % à 3,8 % du PIB en 2040.

En outre, il faut souligner que tous les régimes seront concernés par cette évolution.

Les calendriers d'apparition des déficits

(en milliards d'euros 2000)

	Solde élargi (y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...)			
	2000	2010	2020	2040
Régime général des salariés du privé et salariés agricoles *				
<i>Hypothèse 1</i>	0,1	- 0,2	- 11,1	- 36,5
<i>Hypothèse 2</i>	0,1	- 1,6	- 15,5	- 46,7
Régime complémentaire des cadres du privé (AGIRC)	- 0,1	1,0	- 1,9	- 4,1
Régime complémentaire des non cadres du privé (ARRCO)	2,9	5,4	- 1,1	- 14,2
Fonction publique d'Etat **	0,0	- 8,2	- 18,7	- 35,2
Fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL)	- 0,3	- 3,3	- 9,3	- 19,9

* La fourchette présentée correspond à deux hypothèses (H1 et H2) sur l'évolution de la pension du régime général, dues à des incertitudes techniques.

** Pour la fonction publique d'Etat, c'est par convention que le solde est nul en 2000.

Source : COR 2001

Evolution des soldes par régime

(en milliards d'euros 2000)

	Solde technique (cotisations – prestations)			Solde élargi y compris frais de gestion compensation, subventions, impôts...		
	2000	2020	2040	2000	2020	2040
CNAV H 1	1,5	- 10,9	- 39,7			
CNAV H 2	1,5	- 15,2	- 49,6			
CNAV H1 + salariés agricoles *				0,1	- 11,1	- 36,5
CNAV H2 salariés agricoles				0,1	- 15,5	- 46,7
Salariés agricoles	- 2,2	- 2,7	- 3,1			
AGIRC	0,3	- 1,6	- 3,8	- 0,1	- 1,9	- 4,1
ARRCO	3,9	0,0	- 13,2	2,9	- 1,1	- 14,2
IRCANTEC	0,2	-0,6	- 2,0	0,2	- 0,6	- 2,1
Fonction publique d'Etat **	0,0	- 20,2	- 36,8	0,0	- 18,7	- 35,2
CNRACL	2,7	- 7,5	- 20,5	- 0,3	- 9,3	- 19,9
SNCF	- 2,7	- 2,7	- 3,0	0,0	- 0,3	0,7
IEG	0,0	- 1,7	- 1,1	0,0	- 1,6	- 1,2
RATP	- 0,4	- 0,6	- 0,7	0,0	- 0,1	0,0
CANCAVA	- 0,7	- 1,2	- 1,8	- 0,2	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,1	0,2	0,0	- 0,1	0,0
Exploitants agricoles	- 6,4	- 4,6	- 3,4	- 0,2	- 0,2	0,0
Autres régimes ***	- 5,6	- 7,4	- 8,0	- 0,5	- 1,8	- 2,6

* Pour le solde élargi, la CNAV et le régime des salariés agricoles ont été regroupés.

** C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions.

*** Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des mines, des ouvriers de l'Etat, des marins, de la Banque de France, des cultes, des clercs de notaires.

Source : COR 2001

II. UNE RÉFORME TROP LONGTEMPS REPOUSSÉE

A. UNE LITANIE DE RAPPORTS POUR UN MÊME CONSTAT

1. Une succession de rapports depuis plus de dix ans

Conscients du caractère nécessaire des réformes du système des retraites en raison de l'évolution démographique, les gouvernements successifs ont, depuis 1991, commandé un grand nombre de rapports, auxquels s'ajoutent d'autres, en particulier de nos collègues sénateurs Alain Vasselle et Jean-Pierre Placade.

Les principaux rapports, du « Livre blanc » Rocard au rapport du COR

1991 : *Livre blanc sur les retraites*, rapport commandé par M. Michel Rocard, Premier ministre ;

1995 : *Perspectives à long terme des retraites*, rapport au Premier ministre résultant des travaux d'un groupe présidé par M. Raoul Briet, alors Commissaire adjoint au Plan ;

1995 : *Le financement de la protection sociale*, rapport au Premier ministre, de MM. Jean-Baptiste de Foucauld, Jean-François Chadelat et Mme Catherine Zaidman ;

1996 : *Une approche de la contributivité des retraites en France : les interactions salaires-cotisations-prestations sociales*, rapport de M. Jean-Marc Dupuis et Mme Claire El Moudden ;

1998 : *Retraites et épargne*, rapport de MM. Jean-Hervé Lorenzi, François Morin et Olivier Davanne au Conseil d'analyse économique ;

1999 : *Réforme des retraites : peut-on encore attendre ?*, rapport d'information de M. Alain Vasselle au nom de la commission des affaires sociales du Sénat ;

1999 : *Les conséquences macroéconomiques du vieillissement démographique*, rapport d'information de M. Jean-Pierre Placade, au nom de la délégation du Sénat pour la planification ;

1999 : *L'avenir de nos retraites*, rapport de M. Jean-Michel Charpin ;

2000 : *L'avenir des systèmes de retraite*, rapport de M. René Teulade au Conseil économique et social ;

2000 : *Retraites choisies et progressives*, rapport de MM. Dominique Taddei, Jean-Michel Charpin et Olivier Davanne au Conseil d'analyse économique ;

2001 : *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débats*, premier rapport du Conseil d'orientation des retraites.

2. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites : un acquis essentiel

Cette succession de rapports témoigne de la prise de conscience du problème posé par le financement à long terme des régimes de retraite. Leur fréquence s'est encore accrue sous le gouvernement de M. Lionel Jospin, sans toutefois déboucher sur une quelconque réforme.

En effet, si les différents rapports publiés arrivaient à fonder globalement le même constat – celui de la nécessité de réformes importantes pour faire face aux enjeux démographiques –, des différences d'appréciation demeuraient et aucun consensus n'était possible, comme l'a montré la controverse consécutive à la publication des rapports Charpin et Teulade.

C'est le grand mérite du Conseil d'orientation des retraites que d'avoir contribué à faire émerger un tel consensus et d'avoir permis une maturation de la réflexion sur le sujet de la réforme des retraites.

Créé par le décret du 10 mai 2000, le COR a travaillé pendant une année pour mettre à plat les travaux existants, constater les points faisant problème et tâcher d'expliquer pourquoi ils soulevaient des difficultés particulières, enfin, se donner les moyens de mener une expertise propre. Il a su faire émerger un consensus sur le constat et les voies possibles de réforme.

Ses travaux, et notamment son premier rapport de 2001, remis au Premier ministre de l'époque, M. Lionel Jospin, constituent la référence des réflexions en matière de retraite et la base sur laquelle s'est appuyée le gouvernement actuel pour formuler des propositions.

B. UN CHOC DÉMOGRAPHIQUE MIEUX ANTICIPÉ PAR NOS VOISINS EUROPÉENS

1. Des actions disparates en dépit de quelques points de convergence

Le processus de vieillissement démographique est une donnée commune à l'ensemble des pays européens. Il n'en demeure pas moins des différences importantes entre les pays, qui tiennent à leur histoire et à leur situation démographique. L'ampleur et le rythme du processus ne sont donc pas les mêmes dans les différents pays considérés.

Par ailleurs, les pays de l'Union européenne ont chacun des traditions nationales, des modèles sociaux nationaux qui influent sur leur manière de mener les réformes. Cela explique que l'on relève une certaine diversité dans les voies de réforme choisies, en dépit d'un grand nombre d'objectifs commun.

Mais l'aspect le plus important est que ces pays ont su procéder aux réformes nécessaires, en garantissant les systèmes de répartition même si une part de capitalisation était instaurée, et que cela s'est le plus souvent effectué dans un climat politique et social consensuel.

En dépit des différences entre les pays, trois points de convergence peuvent être relevés :

- **le relèvement des âges de départ à la retraite :**

- **en Suède**, depuis la réforme de 1999, une plage de départ comprise entre 61 ans et 70 ans a été établie afin d'inciter les salariés à prolonger leur activité sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ à la retraite,

- **en Italie**, depuis la réforme de 1992, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes,

- **en Allemagne**, l'âge normal de départ à la retraite s'établit à 65 ans et il a été porté en 1997 de 62 ans à 63 ans pour les fonctionnaires, tandis que certaines catégories peuvent partir à 61 ans,

- **au Royaume-Uni**, l'âge de départ à la retraite des femmes passera progressivement de 60 ans à 65 ans, pour rejoindre l'âge de départ des hommes,

- **en Espagne**, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans mais la réforme de 2002 permet aux actifs de travailler au-delà de cet âge.

- **la création de fonds de réserve :**

Des fonds de réserve pour atténuer les besoins de financement ont été créés dans les pays scandinaves, en Irlande, en Espagne et au Portugal.

- **l'introduction de compléments de retraite par capitalisation :**

Cette voie a été suivie par la plupart des pays ayant mené une réforme de leurs systèmes de retraite :

- **en Suède**, un régime public obligatoire par capitalisation géré de façon collective a été mis en place à côté d'un régime obligatoire en répartition,

- **en Allemagne**, les salariés auront la possibilité de constituer une épargne retraite, avec l'aide de l'Etat, dans la limite d'une cotisation représentant 4 % de leur salaire brut en 2008,

- **en Italie** a été mis en place un dispositif facultatif de compléments de pension par capitalisation.

Des dispositifs de fonds de pension existent également au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas, où les régimes publics servent une pension faible.

2. Quelques exemples de réforme et de réflexion

a) *Les réformes menées en Suède*

Avant la réforme menée en 1999, le système public de retraite suédois était composé de deux étages :

- un régime de retraite de base versant une pension universelle forfaitaire à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure ;

- un régime de retraite complémentaire obligatoire par répartition, versant des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié au revenu d'activité.

Ces deux éléments assuraient un taux de remplacement moyen d'environ 65 %. De nombreux régimes complémentaires facultatifs couvraient également une large part de la population, en sus des régimes publics obligatoires. Ils n'ont pas été concernés par la réforme.

A l'issue d'un très long processus de réflexion et de concertation, **la réforme menée en 1999** a créé deux nouveaux régimes publics obligatoires à cotisations définies, l'un en répartition, l'autre en capitalisation :

- **le régime par répartition fonctionne selon un mécanisme de comptes notionnels**, qui retracent les droits acquis par l'assuré au cours de sa carrière (par ses propres cotisations ou des cotisations versées par des tiers dans des circonstances exceptionnelles telles que études au-delà de 18 ans, chômage...). Au moment du départ à la retraite, les droits accumulés dans le compte sont convertis en annuités selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré et de l'âge qu'il choisit pour partir à la retraite. Il n'y a plus de norme collective de départ à la retraite : l'assuré peut partir entre 61 ans et 70 ans. Le barème de calcul des pensions est automatiquement ajusté en fonction de l'évolution de l'espérance de vie de la population, ce qui est censé inciter les assurés à

différer le moment du départ à la retraite. Par ailleurs, les pensions de réversion sont progressivement supprimées : seuls les droits propres comptent et une politique très active d'égalité entre les hommes et les femmes est menée ;

- le régime complémentaire par capitalisation est obligatoire et géré de manière collective. Sur les 18,5 % de cotisation totale, 16 % alimenteront le régime par répartition et 2,5 % alimenteront un compte individuel de capitalisation.

L'indexation des pensions est égale à l'évolution du revenu net moyen moins 1,6 point par an. La revalorisation des pensions est par conséquent flexible et dépend des bonnes performances de l'économie, à travers les gains de pouvoir d'achat du revenu par tête.

b) Les réformes menées en Allemagne

La réforme du système de retraite allemand, amorcée en 1999, a abouti en 2001. Connue sous le nom de réforme Riester, elle a été négociée entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Elle a pour objectif de limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant le taux de remplacement, qui constitue l'indicateur prioritaire que fixent les Allemands pour juger des performances de leur système de retraite.

A l'exception des fonctionnaires, toute la population est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'existe pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le régime est financé à 76 % par les cotisations des employeurs et des assurés et à 23 % par des transferts du budget de l'Etat, destinés à financer les dépenses de solidarité.

Pour faire face aux besoins de financement qui apparaîtront dans les années à venir, la réforme comporte deux volets :

- le premier volet concerne le re-paramétrage du régime par répartition. Le taux de remplacement du revenu net d'activité par la pension nette, calculé sur une carrière complète au salaire moyen, passerait de 70 % actuellement à 64 %. L'indexation des pensions se ferait sur l'évolution des revenus nets d'activité. Le taux de cotisation, proche de 19 % actuellement, connaîtrait une hausse limitée, pour atteindre 22 % en 2030 ;

- le second volet a trait à la création d'un complément de retraite par capitalisation, financé par les seuls salariés, avec l'aide de l'Etat. Les salariés auront la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne retraite dans la limite d'une cotisation représentant 4 % de leur salaire brut en 2008.

Malgré les ajustements engagés, l'équilibre du régime allemand ne semble pas assuré à long terme et de nouvelles discussions se sont ouvertes à

l'automne. Un des enjeux majeurs est la résorption des différences de cessation anticipée d'activité ouverts notamment dans le cadre des régimes de retraite eux-mêmes qui, alors que l'âge normal de la retraite est de 65 ans en Allemagne, conduisent à des retraites à des âges de cessation d'activité voisins de ceux constatés en France.

c) Les réformes menées en Italie

L'Italie a connu plusieurs réformes successives de son régime de retraite au cours des années 90 : réforme d'Amato en 1992, réforme Dini en 1995, complétée par les mesures prises en 1997 par le gouvernement Prodi.

Ces mesures étaient nécessaires : en effet, l'Italie présente les perspectives démographiques les plus défavorables parmi les pays de l'OCDE mais son système de retraite est l'un des plus généreux : existence d'une pension d'ancienneté liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation (35 ans dans le secteur privé et 20 ans dans le secteur public) sans condition d'âge ; taux de remplacement (autour de 90 % pour les taux nets). Assuré pour un tiers par le budget de l'Etat, le système de retraite représente d'ores et déjà 14 % du PIB italien.

La première étape de la réforme, en 1992, fut constituée de mesures d'urgences, qui recueillirent un consensus général, dans un contexte de crise (sortie de la Lire du système monétaire européen...), grâce à la prise de conscience par tous de la gravité de la situation. Les principales mesures furent les suivantes : élévation progressive de l'âge de la retraite, entre 1994 et 2002, d'un an tous les deux ans jusqu'à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes ; allongement de la période de référence prise en compte pour déterminer le montant de la pension ; instauration de trois modalités de calcul de du montant de la pension ; augmentation de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension vieillesse de 15 ans à 20 ans ; indexation annuelle des retraites sur l'évolution des prix. Ces mesures ont laissé intactes la structure et la logique du système, et par là même les facteurs de déséquilibre.

La seconde étape (1995-1997) avait pour but de stabiliser dans un premier temps le poids des retraites dans le PIB aux alentours de 15 %, puis d'arriver à terme à égaliser recettes et dépenses du régime. La disposition la plus radicale a consisté à mettre en place un système de comptes notionnels, comme en Suède, pour les générations entrées sur le marché du travail en 1996 et en partie pour les personnes ayant validé moins de 18 années de cotisations à la date de la réforme. Les cotisations accumulées sont revalorisées annuellement selon un index égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années. Au moment de la liquidation, le capital « virtuel » accumulé est converti en annuités en lui appliquant un coefficient de conversion dépendant de l'âge de la liquidation. Les taux de cotisation du

système par répartition ont été plafonnés et un dispositif facultatif de complément de pension par capitalisation a été mis en place.

La transition entre l'ancien système et le nouveau sera très longue : des personnes relevant en partie de l'ancien système liquideront leur pension en 2036 seulement. Si cette solution résulte d'un compromis destiné à rendre acceptable la réforme, elle présente l'inconvénient de faire porter la plus grande part des ajustements sur les générations les plus jeunes et ne garantit pas l'équilibre financier du système durant la période de transition. Ceci explique la poursuite du débat sur l'avenir des retraites en Italie.

d) Le Royaume-Uni : une problématique différente

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux niveaux. Le régime de base garantit une couverture minimale à la totalité de la population active. Les prestations sont uniformes et faibles (un peu moins de 480 euros par mois). Les retraités qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenus peuvent compter sur des prestations sous condition de ressources, jusqu'à un revenu global de l'ordre de 640 euros.

Ce régime de base est complété par un dispositif complémentaire, obligatoire pour les salariés. Ceux-ci ont alors le choix : ceux qui travaillent pour un employeur qui met à disposition un fonds de pension choisissent en général cette option ; les autres peuvent opter pour le régime complémentaire public (SERPS) qui garantit une retraite égale à 20 % du salaire moyen, ou pour une retraite privée personnelle souvent coûteuse, en raison de frais administratifs élevés, et à cotisations définies.

Le gouvernement a publié un Livre vert sur le sujet des retraites en 1998. L'objectif qui s'en dégage est double : d'une part, transformer le SERPS en un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires jusqu'à 11.600 euros par an ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle. Il s'agit surtout là d'attribuer un label de qualité aux produits de retraites individuelles pour rendre ces produits plus transparents.

La problématique britannique suscitée par la très faible générosité du système obligatoire et une multiplicité d'intervenants est très différente de celle des pays d'Europe continentale.

e) Vers une réforme en Autriche

Le Conseil des ministres autrichien a adopté le 29 avril 2003 le projet de réforme pour la garantie des retraites. Le chancelier, M. Wolfgang Schüssel, a souligné la nécessité de cette réforme : « *Si nous ne faisons rien, nous devons, pour garantir les retraites sur les 40 prochaines années, soit relever le taux à 53 %, soit réduire les retraites de 45 %, soit allonger la durée de cotisation de presque onze années* ».

Les principaux points de la réforme proposée sont les suivants :

- les retraites anticipées seront progressivement supprimées d'ici 2013,

- la durée de la période de référence passera progressivement, d'ici 2028, de 15 ans à 40 ans,

- les personnes ayant commencé à travailler très jeunes et ceux ayant effectué un travail particulièrement pénible pourront partir plus tôt à la retraite mais des déductions des droits de retraite sont prévues pour chaque année d'anticipation (de 2 % à 4,2 % du montant brut de la retraite par année),

- les différents systèmes de retraite, y compris celui des fonctionnaires, sont harmonisés selon le principe « les mêmes prestations pour les mêmes cotisations »,

- les personnes qui travailleront au-delà de l'âge légal de la retraite verront leur pension de retraite majorée,

- les coûts salariaux accessoires liés à l'emploi de salariés âgés (à partir de 56 ans) seront allégés.

III. LE CALENDRIER DE LA RÉFORME ET LA MÉTHODE GOUVERNEMENTALE

A. LES GRANDES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR LE PREMIER MINISTRE

1. Le discours de politique générale devant le Parlement

Dès son **discours de politique générale le 3 juillet 2002**, le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a évoqué devant le Parlement la réforme des retraites qui « *doit aboutir à une plus grande équité entre les Français, tout en tenant compte des spécificités (...) des différents statuts et (...) de la diversité des situations, notamment démographiques* ».

Cette réforme doit également permettre d'assurer à tous la liberté de choix : « *la retraite à 60 ans, qui est un acquis social, ne sera pas remise en cause, mais ceux qui souhaitent prolonger leur activité au-delà doivent pouvoir le faire et ainsi augmenter leurs droits* ».

En outre, le Premier ministre a précisé à l'occasion de son intervention devant le Parlement que « *chacun doit avoir la possibilité de compléter sa pension, grâce à une incitation fiscale, par un revenu d'épargne* ».

Une fois établi le diagnostic d'un système de retraites actuel « *menacé par le vieillissement de notre population* », le Premier ministre a posé comme principe la nécessaire sauvegarde du régime par répartition ainsi que celui de la prise de décisions après concertation.

2. La présentation de la réforme devant le Conseil économique et social

Les principales orientations de la réforme des retraites ont ensuite été définies par le Premier ministre lors de son **discours de présentation de la réforme devant le Conseil économique et social le 3 février 2003**, qui a fixé quatre objectifs à l'action du gouvernement :

- **une réforme immédiate pour l'horizon 2020** : le maintien en l'état des règles actuelles conduirait en effet, à l'horizon 2040, soit à prolonger la durée du travail de 6 ans, soit à augmenter les cotisations de moitié, soit à réduire du tiers le niveau des pensions. Aucune de ces solutions n'étant acceptable, l'ensemble des paramètres – le niveau des cotisations, la durée de

cotisation et le niveau des pensions – doit être sujet du dialogue social. Le principe d'une réforme progressive et ajustable a également été posé par le Premier ministre qui a proposé, sur la base d'un suivi auquel prendrait part l'ensemble des partenaires sociaux, de procéder à des ajustements de la réforme selon une périodicité à définir, vraisemblablement tous les cinq ans ;

- **le maintien du niveau des retraites** : la réforme doit permettre d'assurer le pouvoir d'achat des retraités et de tenir compte de la situation particulière des petites retraites. En outre, s'il n'est pas question de remettre en cause l'âge légal du départ à la retraite à 60 ans, qui est un acquis social, il n'apparaît pas réaliste d'ouvrir largement les possibilités de départ avant 60 ans, sauf pour les Français ayant commencé à travailler très jeunes ou pour ceux exerçant une activité dont la pénibilité est reconnue ;

- **le respect du principe de justice et d'équité** : ce principe ne signifie pas une uniformité de traitement mais une réponse aux exigences d'équité selon lesquelles la situation de personnes placées dans des situations comparables doit être harmonisée en termes de durée de cotisation notamment. Le fondement de l'ensemble des régimes de base existant aujourd'hui, notamment les régimes spéciaux ainsi que ceux de la fonction publique, a vocation à être maintenu. Toutefois, s'agissant notamment de la fonction publique, l'évolution du contexte démographique et financier est similaire à celle du régime général. A l'horizon 2020, alors que les agents des trois fonctions publiques représentent 20 % des actifs, les besoins de financement des régimes de fonctionnaires devraient représenter plus de 60 % des besoins globaux des régimes de retraite. Ce constat impose donc une nécessaire évolution des régimes de la fonction publique dans le sens d'une harmonisation des durées de cotisation entre public et privé ;

- **la croissance du taux d'activité** : cet objectif devra être atteint via la mise en œuvre d'une politique familiale active et d'une politique de l'emploi volontariste (droit à la formation tout au long de la vie, nouvelle gestion des carrières, revalorisation du travail des salariés âgés).

Au delà de ces quatre objectifs, le Premier ministre a tenu à souligner l'importance d'**introduire davantage de liberté et de souplesse dans notre système de retraites, notamment en instituant un véritable droit à l'information et en facilitant le recours à l'épargne retraite.**

Enfin, le Premier ministre a défini les étapes de la réforme des retraites en distinguant une première phase d'information et d'écoute mise en œuvre par le ministre des affaires sociales et le ministre de la fonction publique tout au long du mois de février 2003, une phase de dialogue et de concertation avec les partenaires sociaux à partir du mois de mars, aboutissant à la présentation en Conseil des ministres du présent projet de loi portant réforme des retraites, enfin une phase de prise de décision caractérisée par la

discussion du présent projet de loi au Parlement et son vote avant la fin de l'été 2003.

B. LE TEMPS DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX

1. Les premières consultations des organisations syndicales et patronales dès le mois de février 2003

A partir du mois de février 2003, le gouvernement a organisé les premières consultations des organisations syndicales et patronales et, en mars 2003, il est intervenu devant les Conseils économiques et sociaux régionaux pour expliciter la réforme.

Entre le 28 février et le 11 avril 2003 s'est déroulée la phase de concertation au sein du groupe confédéral, ayant abouti à la définition des principes directeurs de la réforme. Puis entre le 18 et le 22 avril 2003, le gouvernement a initié la deuxième consultation des organisations syndicales et patronales ayant abouti à la présentation en Conseil des ministres, le 7 mai 2003, d'un avant-projet de loi portant réforme des retraites.

2. Le relevé de décisions du 15 mai 2003

Sur la base de cet avant-projet de loi, des négociations menées par M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, et M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, les 14 et 15 mai 2003 avec les partenaires sociaux, ont permis d'aboutir à un accord entre le gouvernement et la majorité des partenaires sociaux sous la forme d'un relevé de décisions de la réunion du 15 mai 2003.

Relevé de décisions de la réunion du 15 mai 2003

Ce relevé de décisions a permis de préciser les points essentiels suivants :

- **le champ d'application de la réforme des retraites** concerne les salariés du secteur privé, les fonctionnaires, les travailleurs indépendants du commerce, de l'artisanat, de l'agriculture et des professions libérales ;

- en 2008, aucune retraite nette d'un salarié ayant une carrière complète au SMIC ne pourra être inférieure à **85 % du SMIC net** et, pour garantir cet objectif, le **minimum contributif sera revalorisé** ;

- pour les salariés et les non salariés des régimes alignés **ayant commencé à travailler très jeunes**, un droit au départ anticipé à la retraite sera ouvert à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

- **à compter du 1^{er} janvier 2006, la cotisation vieillesse du régime général est majorée de 0,2 point** ;

- **le financement de la réforme des retraites doit être progressif, équitable et faire appel à des efforts partagés**. Il doit être réexaminé notamment à l'occasion de **rendez-vous quinquennaux**. En outre, à l'occasion du premier rendez-vous en 2008, seront réexaminés tous les paramètres de financement dont, notamment, le **niveau des prélèvements obligatoires** pouvant être affectés au financement (cotisations, CSG...) ;

- les partenaires sociaux seront incités par la loi à conclure d'ici trois ans une **négociation sur la définition et la prise en compte de la pénibilité du travail** ; dans la fonction publique, le gouvernement engagera un réexamen de la situation des emplois correspondant à des métiers pénibles ;

- **l'évolution des pensions de retraite du secteur privé et du secteur public suivra l'évolution des prix**. Tous les trois ans, une négociation entre le gouvernement et les partenaires sociaux aura lieu. Ces derniers pourront faire des propositions sur l'évolution des pensions. Les décisions éventuelles devront tenir compte de la santé financière des régimes de retraite et de la croissance économique du pays ; dans la fonction publique, selon la même périodicité, des modalités particulières de discussion seront mises en place ;

- **les mécanismes de compensation démographiques entre régimes de retraite seront réexaminés** à travers une concertation spécifique avec les partenaires sociaux, l'objectif poursuivi par ailleurs étant la **suppression du dispositif de surcompensation** ;

- **le taux de décote du régime général actuellement fixé à 10 % par an sera ramené à 5 %** ; cette mesure sera progressivement mise en œuvre à partir de 2004 ;

- les **possibilités de rachat des années de durée d'assurance**, et le cas échéant d'annuités ou de trimestres liquidables, seront ouvertes à compter de 2004, sans limite d'âge, avec étalement des paiements au choix des intéressés, dans la limite de trois ans et à un prix correspondant et à un prix correspondant au coût actuariellement neutre ;

- dans la fonction publique, il est institué un **régime de retraite additionnel pour les fonctionnaires, par répartition provisionnée et par points** ;

- le calcul de la pension de retraite des fonctionnaires continuera de se faire par référence aux six derniers mois ;

- **la décote prévue dans la fonction publique sera instituée au 1^{er} janvier 2006** et sera progressivement portée à 5 % par an comme dans le régime général des salariés du privé, son plafonnement est aménagé par le texte en 2020 ;

- **le taux de surcote est fixé à 3 %** ;

- les dispositions prévues en matière de **cessation progressive d'activité** seront modifiées ;

- des dispositions particulières pour la fonction publique hospitalière et les enseignants sont prévues ;

- les agents dont les pensions sont portées au minimum garanti de la fonction publique bénéficieront de l'indice de référence actuel dès 30 ans de services effectifs, au lieu de 35 ans ;

- la surcotisation sur une assiette à temps plein, pour les fonctionnaires travaillant à temps partiel, sera rendue possible dans la limite d'une année ; il sera également possible de cotiser sur une assiette à temps plein pour le temps partiel familial.

C. LE TEMPS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

1. La présentation en Conseil des ministres, le 28 mai 2003, du présent projet de loi

Sur le fondement de ces négociations et sur la base de ce relevé de décisions du 15 mai 2003, **le présent projet de loi portant réforme des retraites a été présenté en Conseil des ministres le 28 mai 2003.**

Fondé sur la permanence du principe de la répartition, il doit permettre d'équilibrer le système d'ici 2020. Il est une première étape majeure pour franchir l'obstacle de plus long terme que représente l'échéance 2040.

Il repose sur **quatre orientations principales** :

- **assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance** : par le biais notamment de la convergence d'ici 2008 des durées de cotisations entre régime général et régimes de la fonction publique, de l'allongement de la durée d'activité, par une mobilisation nationale en faveur du travail des salariés de plus de 55 ans, ainsi que de l'augmentation d'ici 2020 de la durée d'assurance au regard de l'impératif de stabilisation du ratio temps de travail/temps de retraite ;

- **préserver l'équité et l'esprit de justice sociale des régimes de retraite** : en donnant des garanties aux salariés les plus modestes, en supprimant les inégalités pesant sur les pluri-pensionnés et les non-salariés, en

prenant en compte les très longues carrières, en incitant les partenaires sociaux à négocier sur la pénibilité, en assurant aux retraités le même traitement au regard de l'évolution de leur pension, en améliorant la situation des conjoints survivants, en maintenant les avantages familiaux et enfin en améliorant la prise en compte des éléments de rémunération des fonctionnaires ;

- permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix aux individus ;

- garantir le financement des retraites d'ici 2020.

2. Le début de la discussion parlementaire à l'Assemblée nationale le 10 juin 2003

Enfin, le 10 juin 2003, a débuté, à l'Assemblée nationale, la discussion parlementaire du présent projet de loi portant réforme des retraites.

Après plus de trois semaines de débat à l'Assemblée nationale et le dépôt de 11.153 amendements, le présent projet de loi a été transmis sur le bureau du Sénat le 3 juillet 2003.

*

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de la manière dont le gouvernement a mené à bien l'élaboration de cette réforme, en respectant le calendrier qu'il s'était fixé dès le mois de juillet 2002 et en suivant une méthode qui lui est chère, celle du dialogue et de la concertation dans le respect des principes directeurs guidant son action depuis l'origine.

CHAPITRE PREMIER : PRÉPARER L'AVENIR EN SE FONDANT SUR LES ACQUIS DU PASSÉ

Réformer le système de retraite français ne signifie pas «du passé faire table rase » mais, au contraire, renforcer les acquis sociaux historiques afin de mieux préparer l'avenir et d'assurer à chacun un niveau de retraite décent par la solidarité nationale, s'il le faut, ainsi que par la recherche permanente de la plus grande équité entre retraités des différents régimes.

Le présent projet de loi repose sur **trois principes fondateurs** – la solidarité nationale, l'équité et la liberté – qui sont aussi ceux de la République française.

Le **titre premier**, qui regroupe les **dispositions générales** du présent projet de loi, permet de réaffirmer d'emblée ces principes fondateurs qui seront ensuite déclinés dans l'ensemble des articles du présent texte.

Le présent chapitre s'attache à analyser les **dispositions générales** contenues dans ce **titre premier** afin de mieux saisir les **fondements essentiels** de la présente réforme des retraites.

I. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS DOIT RESTER L'EXPRESSION DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

A. LA RÉAFFIRMATION SOLENNELLE DU PRINCIPE DE RÉPARTITION

La solidarité nationale, qui constitue un des principes d'organisation de la sécurité sociale, s'exprime de deux façons différentes au sein de notre système de retraite : d'une part entre individus de générations différentes, par le biais de la répartition, d'autre part, entre individus d'une même génération, mais de catégories socio-professionnelles différentes, par le biais du mécanisme de compensation entre régimes d'assurance vieillesse.

1. Le principe historique de la répartition

L'article 1^{er} du présent projet de loi « réaffirme solennellement, dans le domaine de la retraite, le choix de la répartition, au cœur du pacte social qui unit les générations », conformément aux dispositions de l'article L. 111-1 de code de la sécurité sociale selon lesquelles l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale.

a) *Un choix national historique*

Le choix de la répartition comme fondement du système de retraite français est un choix national historique.

L'ordonnance du 19 octobre 1945 marque ainsi la naissance du régime par répartition en France : le régime général est alors créé et rassemble tous les salariés du secteur privé, à l'exception des salariés agricoles. Ils doivent, quel que soit le montant de leur salaire, cotiser à l'assurance vieillesse dans la limite d'un plafond de cotisations.

Le principe de la répartition est dès lors substitué au système de la capitalisation qui caractérisait le régime antérieur des assurances sociales obligatoires apparu en 1930. **La répartition s'apparente à un pacte intergénérationnel et repose sur le principe selon lequel ce sont les cotisations prélevées sur les salaires des actifs qui servent, au cours d'une même année, à payer les pensions des retraités.**

La loi du 22 mai 1946 a ensuite posé le principe de la généralisation de la sécurité sociale à l'ensemble des citoyens. Toute la population active est ainsi appelée à bénéficier de l'assurance vieillesse en principe dans le cadre du régime général dès 1947, ce qui ne fait toutefois pas obstacle au maintien des régimes spéciaux et à la création de régimes autonomes pour les travailleurs non salariés.

Enfin, la loi du 29 décembre 1972 rend obligatoire pour les salariés du régime général l'affiliation à un régime complémentaire et la loi de finances pour 1974 organise une compensation financière entre tous les régimes de base.

b) *La garantie de l'indépendance financière des retraités*

Ces étapes historiques successives, avec pour fil conducteur la réaffirmation constante du principe de répartition, auront notamment permis de garantir largement aux retraités, même s'il existe encore des pensions de faibles montants, une réelle indépendance financière.

Le rapport de 2001 du Conseil d'orientation des retraites (COR), intitulé « *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations* », souligne ainsi que la pension moyenne du régime général a été multipliée par quatre entre 1960 et 1998, cependant que le salaire moyen était multiplié par deux. Au-delà de cette amélioration du montant moyen des pensions, le COR note également que le niveau de vie moyen des retraités est aujourd'hui comparable à celui des personnes d'âge actif, si l'on prend en compte les revenus du patrimoine, et qu'il s'est généralement amélioré même s'il subsiste certaines disparités entre retraités.

Enfin, s'agissant de l'évolution des pensions après la liquidation, le COR souligne cependant que, malgré une revalorisation des pensions suivant à peu près le rythme de l'inflation, les retraités ont connu une baisse de leur pouvoir d'achat, au cours de ces dernières années, en raison de l'alourdissement des prélèvements sur les retraites. Au total, d'après le COR, « *l'indépendance financière des retraités est largement assurée même si les retraités les plus âgés ont en moyenne des retraites sensiblement moins élevées que les plus jeunes* ».

2. Le mécanisme de compensation entre régimes d'assurance vieillesse

L'article 7 du présent projet de loi complète l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale¹ par un alinéa disposant que la commission de compensation est consultée pour avis sur tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale. Ces avis sont rendus publics.

Outre cette consultation obligatoire de la commission de compensation, l'exposé des motifs de cet article précise que le gouvernement s'est engagé à **réexaminer les mécanismes de compensation démographique entre régimes de retraites** à travers une concertation avec les partenaires sociaux, l'objectif poursuivi par ailleurs étant la suppression du dispositif de « compensation spécifique », également appelée « surcompensation ».

La mise en œuvre des dispositifs de solidarité financière entre régimes d'assurance vieillesse date de 1974. Ce système de solidarité se compose de subventions budgétaires, de redéploiements au sein du régime général et de compensations entre régimes. Il a pour but de prévoir des mécanismes financiers correcteurs tenant compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographiques d'une part, et des capacités

¹Il instaure une compensation entre les régimes obligatoires de sécurité sociale portant à la fois sur les charges de l'assurance maladie et maternité au titre des prestations en nature et sur celles de l'assurance vieillesse au titre des droits propres.

contributives des cotisants, d'autre part. Il s'agit donc de faire en sorte que l'appartenance à un régime en déclin démographique ne conduise pas à une charge individuelle de cotisation supérieure à ce qui aurait prévalu dans une situation où le rapport démographique cotisants/retraités aurait été comparable à la moyenne.

a) La compensation généralisée

Deux premiers niveaux de compensations sont organisés entre les régimes de base par la compensation généralisée instituée en 1974 :

- une compensation entre l'ensemble des régimes salariés et l'ensemble des régimes non salariés, en fonction de critères démographiques uniquement ;

- une compensation plus large entre régimes de base salariés tenant compte des écarts aussi bien dans l'équilibre démographique des régimes que dans les facultés contributives de leurs cotisants.

Les calculs se font sur la base d'une prestation de référence qui est la prestation la plus faible servie.

b) La compensation spécifique

En outre, depuis 1986 il existe une compensation spécifique entre régimes spéciaux, qui s'ajoute à la compensation entre différents régimes salariés et à celle entre régimes salariés et régimes non salariés.

Dans son rapport sur les comptes de la sécurité sociale pour 2002, datant de mai 2003, la Commission des comptes de la sécurité sociale mentionne au titre des charges de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des dépenses liées aux compensations entre organismes de près de 4,3 milliards d'euros en 2002 et une prévision de 5,3 milliards d'euros en 2003, soit une hausse de près de 25 %.

D'après le Conseil d'orientation des retraites, si « *ce principe de solidarité financière entre les régimes de retraite n'est plus aujourd'hui contesté (...) ses modalités de mise en œuvre sont critiquées sur divers points* ». Des travaux, dans le sens d'une amélioration des modalités de calculs des mécanismes de compensation, ont été menés au sein de la Commission de compensation, sur lesquels devrait s'appuyer le gouvernement pour mener une concertation avec les partenaires sociaux sur ce thème. Toutefois, la réflexion doit également porter sur l'évolution des principes sur lesquels se fondent les différents dispositifs de compensation, qui devraient être réexaminés dans le contexte actuel.

Le COR, dans son rapport précité de 2001, évoque plusieurs pistes pour améliorer la compensation financière entre les régimes en estimant notamment que ces mécanismes doivent être fondés sur des règles compréhensibles et équitables et que **la surcompensation ne peut être conservée à terme dans sa forme actuelle, dans le but unique de préserver un équilibre atteint à un moment donné entre l'Etat et les collectivités locales¹.**

c) La suppression de la surcompensation par l'Assemblée nationale d'ici 2012

L'Assemblée nationale a adopté, à l'unanimité, après un avis de sagesse du gouvernement, un amendement présenté par notre collègue député Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, tendant à insérer un nouvel **article 7 bis** précisant que les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale cessent d'être applicables au titre des exercices postérieurs au 1^{er} janvier 2012. Ces deux alinéas précisent d'une part, que **la compensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse** de salariés porte sur l'ensemble des charges de l'assurance vieillesse et est calculée sur la base de la moyenne des prestations servies par les régimes concernés, d'autre part, que ces sommes effectivement versées ne peuvent être supérieures, pour chacun d'entre eux et chaque exercice comptable, à 25 % du total des prestations qu'ils servent.

L'article 7 bis prévoit donc la suppression progressive de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

Les versements effectués à partir de l'exercice 2003 seront progressivement réduits à cette fin dans des conditions prévues par décret. A cet égard, notre collègue député Bernard Accoyer a précisé, lors de la discussion à l'Assemblée nationale, que le taux d'application de l'actuelle compensation spécifique, fixé à 30 % afin de parvenir à un équilibre entre régimes spéciaux, serait progressivement réduit de 3 % par an à compter de l'exercice 2003 jusqu'à devenir nul en 2012.

¹ Dans son rapport de 2001, intitulé « Retraites : renouveler le contrat social entre les générations », p. 266/267, le COR note à propos de l'existence de la surcompensation : « La surcompensation est perçue par les observateurs comme un simple mécanisme permettant au travers d'une opération complexe de transférer plusieurs milliards de francs de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qui est excédentaire au budget de l'Etat. Ainsi perçue, la surcompensation paraît d'autant plus contestable à l'avenir que la démographie de ce régime étant en pleine évolution, la [CNRA] est entrée dans une période de difficultés financières nécessitant des mesures de rééquilibrage. Sans homogénéité entre les régimes, il est impossible de mettre en place une compensation équitable, supposée compléter la compensation généralisée ».

D'après les informations fournies par le gouvernement à votre rapporteur pour avis, le coût pour l'Etat de la suppression de la compensation spécifique vieillesse serait de 136 millions d'euros par an.

Incidences financières de la suppression de la compensation spécifique vieillesse pour 2012

(en millions d'euros)

Compensation spécifique vieillesse	Transferts au titre de 2003	Variations annuelles à compter de 2003
FPE (civils et militaires)	817,2	- 90,8
FSPOEIE	- 173,6	19,3
CNRACL	1.291,6	- 143,5
CANSSM	- 1.123,2	124,8
SNCF	- 439,1	48,8
RATP	- 8,3	0,9
ENIM	- 266,9	29,7
EGF	34,5	- 3,8
CRPCEN	- 49,0	5,4
Banque de France	- 6,3	0,7
SEITA	- 30,1	3,3
CAMR	- 46,7	5,2
TOTAL	0,0	0,0
Etat y compris régimes subventionnés	- 1.224,0	136,0

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a précisé que le gouvernement ne pouvait être que favorable au principe de suppression de la compensation spécifique, figurant en outre dans le relevé de décisions du 15 mai 2003. Ce dernier ne précisant toutefois aucun calendrier pour cette suppression, **le ministre a jugé prématurée une telle mesure, mettant en jeu des intérêts financiers très importants.**

Votre rapporteur pour avis estime toutefois que l'article 7 *bis* adopté par l'Assemblée nationale permet de clarifier un mécanisme critiqué tant du point de vue de son principe que de celui de ses effets financiers. Si l'existence d'une compensation généralisée entre régimes de retraite, reposant des données démographiques objectives, n'est pas discutable, votre rapporteur pour avis reconnaît que le mécanisme dit de compensation spécifique ou de surcompensation ne peut demeurer aujourd'hui en l'état.

B. LA STABILISATION À TERME DU RAPPORT ENTRE LE TEMPS DE TRAVAIL ET LE TEMPS DE RETRAITE

1. Un nouvel équilibre indispensable pour pérenniser la retraite par répartition

Afin de garantir la pérennité du système par répartition, le présent projet de loi prévoit également de faire appel à la solidarité nationale par le biais d'une stabilisation, à l'horizon 2020, du rapport entre le temps de travail et le temps de retraite, qui devrait inévitablement aboutir à un allongement de la durée d'assurance, proportionnel aux gains d'espérance de vie après retraite, et donc à un allongement de la durée de cotisation dans l'ensemble des régimes de retraites.

En effet, comme l'a rappelé M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le « *débat sur l'avenir de nos retraites est d'abord un débat sur la place du travail en France (...) Nous avons en effet choisi de privilégier l'augmentation du taux d'activité, et donc de la durée de cotisation, pour combler le déficit de nos régimes par répartition à l'horizon 2020. Telle est la clef de voûte du projet de réforme : demander à tous de travailler un peu plus pour assurer à chacun un haut niveau de retraite sans accroître la pression fiscale qui est déjà l'une des plus élevées d'Europe* ».

Ainsi, l'augmentation du taux d'activité des Français résulte à la fois d'une exigence démographique (dégradation du poids des actifs par rapport aux retraités) et d'un impératif économique et financier.

Espérance de vie à 60 ans : évolution et gain en années par période décennale

Date	Espérance de vie à 60 ans		Période	Gain par période de 10 ans	
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1950	15,4	18,4			
1960	15,7	19,5	1950-1960	0,4	1,2
1970	16,2	20,8	1960-1970	0,5	1,3
1980	17,3	22,4	1970-1980	1,1	1,5
1990	19,0*	24,2	1980-1990	1,7**	1,8
2000	20,2	25,6	1990-2000	1,2	1,4
2010	21,7	27,1	2000-2010	1,5	1,5
2020	23,2	28,5	2010-2020	1,5	1,4
2030	24,6	29,8	2020-2030	1,4	1,3
2040	25,9	31,0	2030-2040	1,3	1,2

Lecture : en 1990, les hommes avaient une espérance de vie à 60 ans de dix-neuf années (valeur marquée), soit un accroissement de 1,7 ans (valeur marquée **) au cours de la décennie 1980-1990.*

Source : INSEE, calcul COR

L'article 5 du présent projet de loi pose le principe de cette stabilisation du ratio durée d'activité/durée de retraite. Il s'agit d'un mécanisme simple permettant d'assurer une partie du financement du système de retraite à l'horizon 2020 : maintenir inchangé, d'ici 2020, le partage actuel entre vie active et retraite. Comme l'a souligné le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité lors des débats à l'Assemblée nationale, *« le temps de la retraite continuera à augmenter et à bénéficier des gains d'espérance de vie, mais le temps de vie active permettant de financer les retraites devra augmenter aussi »*.

L'article 5 du présent projet de loi dispose ainsi que la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite devra évoluer de manière à maintenir constant jusqu'en 2020 le rapport constaté entre ces durées et la durée moyenne de retraite. Pour les assurés du régime général, depuis le 1^{er} janvier 2003, cette durée est de 160 trimestres d'assurance pour bénéficier du taux plein entre 60 ans et 65 ans.

La durée moyenne de retraite représente, pour une année civile donnée, l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant, dont on retranche l'écart existant entre la durée d'assurance et la

durée des services et bonifications précitée pour l'année considérée et celle de 160 trimestres en 2008¹.

Jusqu'en 2008, cette mesure n'affecte que les régimes dont la durée d'assurance ou la durée des services et bonifications nécessaires au service d'une retraite ou d'une pension à taux plein est inférieure à 160 trimestres à la date de publication de la loi.

Le rapport jugé souhaitable entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite est de deux tiers/un tiers. Dès lors, pour maintenir constant ce rapport, il est indispensable d'augmenter la durée d'assurance.

2. Modifier en conséquence la durée d'assurance

La durée d'assurance ou de services et bonifications sera donc ajustée, de manière à partager pour le futur les gains d'espérance de vie entre temps de travail et temps de retraite, selon un ratio constant. Ce partage induit un allongement de la durée d'assurance à raison d'un trimestre par an à compter de 2009. Dès lors, la durée nécessaire à l'obtention du taux plein atteindra 41 ans (164 trimestres) en 2012, sauf si un décret modifie cette échéance sur la base d'un rapport public transmis par le gouvernement au Parlement avant le 1^{er} janvier 2008. Ce rapport devra faire apparaître l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans, l'évolution de la situation financière des régimes de retraite, l'évolution de la situation de l'emploi, ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Une **commission de garantie des retraites** est en outre créée afin de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'article 5 du présent projet de loi. Elle se réunira périodiquement, en 2008, 2012 et 2016, pour examiner objectivement les données démographiques, économiques et sociales, et notamment l'évolution des caractéristiques du marché du travail. Ces rendez-vous devraient permettre un pilotage dans la durée du système de retraite et de la réforme le concernant.

A l'horizon 2020, la durée nécessaire à l'obtention d'un taux plein pourrait atteindre 41 ans $\frac{3}{4}$ compte tenu des hypothèses centrales retenues par le rapport du Conseil d'orientation des retraites de 2001.

¹ Le calcul peut être établi de la manière suivante : si l'on prend l'exemple d'un fonctionnaire titulaire âgé de 60 ans en 2005, qui a un espérance de vie après 60 ans de 20,75 années (soit une durée moyenne de retraite de 83 trimestres) et qui totalise 37,5 annuités (donc sans modification de durée, soit 150 trimestres), la durée d'assurance nécessaire pour cette année civile étant de 154 trimestres. L'écart constaté entre ces 150 trimestres et les 154 trimestres exigés est de 4. il faut donc retrancher aux 83 trimestres de durée moyenne de retraite à 60 ans les 4 trimestres de l'écart constaté, soit $83 - 4 = 79$. Avec l'application des effets du présent article, l'écart est ramené à 0 et la durée moyenne de retraite est de 83 (soit 20,75 années).

Comme l'a rappelé le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, *« cet allongement de la durée d'activité et d'assurance pour toucher une retraite à taux plein, en fonction de l'espérance de vie, est la meilleure garantie, la plus juste et la plus sûre, pour assurer un haut niveau de retraite sans reporter une charge écrasante sur les actifs de demain »*.

Cette mesure est applicable aux assurés relevant du régime général de l'assurance vieillesse, du régime des salariés agricoles et des régimes alignés sur le régime général, aux fonctionnaires civils de l'Etat, des collectivités territoriale et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, ainsi qu'aux fonctionnaires militaires. Dès lors, une fois obtenue la convergence des durées de cotisations assurée entre le régime général et les régimes de fonction publique en 2008, la durée de cotisation augmentera progressivement pour tous les assurés précités de la même manière.

A cet égard, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le gouvernement, destiné à améliorer le fondement juridique des dispositions du présent article relatives à la définition de la durée d'assurance ou de services requise pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite. La rédaction initiale de l'article 5 présentait en effet certaines incohérences avec celle du titre III du présent projet de loi.

Après le rapport initial transmis par le gouvernement au Parlement avant le 1^{er} janvier 2008, un nouveau rapport sera remis au plus tard le 1^{er} janvier 2012 permettant de faire apparaître l'évolution prévisible du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite sur la période 2012-2016. Au vu des éléments contenus dans ce rapport, les durées d'assurance nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein seront fixées par décret, pris après avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites.

Enfin, un troisième rapport sera remis au plus tard le 1^{er} janvier 2016 au titre de la période 2016-2020.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements déposés par notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur au nom de la commission des finances, saisie pour avis, l'un tendant à préciser que, préalablement à la rédaction de ces rapports, une conférence tripartite rassemblant l'Etat, les représentants des salariés et les représentants des employeurs est organisée pour examiner les problématiques liées à l'emploi des personnes de plus de 50 ans, l'autre, dans le même sens, tendant à préciser que la Commission nationale de la négociation collective est chargée de suivre annuellement l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans afin de faire au ministre chargé du travail toute proposition de nature à favoriser leur maintien ou leur retour dans l'emploi.

En fonction des conclusions de ces rapports, les durées d'assurance ou de services et de bonifications permettant le respect de la règle d'ajustement des durées sera fixée par décret après consultation des organismes compétents (le COR et la Commission de garantie des retraites).

D'après les informations fournies par le gouvernement, cette mesure devrait induire une économie pour les régimes d'assurance vieillesse liée au recul de la date de liquidation de la pension. Toutefois, cette économie immédiate peut dans certains cas être compensée pour partie par l'amélioration des droits à pension pour les régimes de base. **L'impact modeste en début de période du fait de la progressivité de la mesure (130 millions d'euros) atteindrait, pour la seule durée d'assurance et pour le seul régime général, 3,6 milliards d'euros en 2020.**

Lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a enfin précisé que l'objectif du gouvernement était de faire passer l'âge moyen de cessation d'activité de 57,5 ans aujourd'hui à 59 ans en 2008. L'augmentation programmée de la durée d'assurance n'a en effet de sens que si des progrès notables sont constatés en termes de recul de l'âge réel de cessation d'activité des Français.

Cet objectif ne saurait être atteint sans un effort réel en faveur de l'emploi et du maintien en activité des travailleurs âgés de plus de 55 ans qui suppose une mobilisation nationale dans le but de limiter la tendance au départ précoce des actifs qui caractérise le marché du travail français.

C. UNE MOBILISATION NÉCESSAIRE EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS AGÉS

Plusieurs mesures sont contenues dans le titre premier du présent projet de loi en faveur du maintien du taux d'activité des « seniors », à savoir les travailleurs âgés de plus de 55 ans. Il s'agit donc avant tout de **préserver l'emploi des travailleurs considérés comme âgés mais n'ayant pas encore atteint l'âge légal de la retraite.**

1. La nécessaire prise en compte de la diversité des parcours professionnels

Dans son rapport de 2001 précité, le Conseil d'orientation des retraites faisait valoir, à juste titre, que les difficultés des travailleurs les plus âgés sont fortement dépendantes de leurs parcours professionnels, des conditions de gestion du changement ainsi que des modalités d'apprentissage mises en œuvre. En effet, les fins de carrière des salariés du secteur privé et

des entreprises nationales depuis le début des années 70 ont été tributaires du contexte économique et de l'évolution de la réglementation des préretraites. **Entre les contraintes liées au marché du travail et celles portant sur l'âge minimal de liquidation de la retraite, les sorties précoces d'activité vers le chômage, la préretraite ou l'inactivité ont progressé.**

Toujours d'après le COR, les constats sont aujourd'hui clairs et partagés : d'une part, les taux d'activité et d'emploi en France sont extrêmement faibles et parmi les plus bas d'Europe pour les salariés de plus de 50 ans, d'autre part, les causes principales de l'exclusion des salariés âgés résident dans le consensus implicite autour des préretraites et des dispositifs de chômage avec dispense de recherche d'emploi, que les entreprises utilisent comme amortisseur social pour accompagner la gestion de leurs effectifs par les entreprises.

Toutefois les changements sont aujourd'hui devenus inévitables pour plusieurs raisons d'ordre notamment démographique et économique. Les manifestations de ce changement consistent notamment dans la remise en cause récente de la légitimité des politiques de cessation anticipée d'activité ainsi que dans l'émergence de nouvelles politiques de gestion des âges dans les entreprises.

Ce sont ces deux facteurs de changement que le présent projet de loi entend prendre en compte à travers diverses mesures.

2. La modification de l'âge de mise à la retraite d'office par l'employeur

L'article 10 du présent projet de loi propose de modifier l'article L. 122-14-13 du code du travail afin de reculer l'âge légal de mise à la retraite d'office par un employeur. Désormais, l'entreprise aura la possibilité de rompre d'office le contrat de travail d'un salarié à 65 ans au lieu de 60 ans. Si les conditions de la mise à la retraite ne sont pas remplies, la rupture du contrat de travail par l'employeur constitue un licenciement.

Dans le droit existant, un salarié ayant atteint l'âge de soixante ans et remplissant les conditions pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein peut être légalement mis à la retraite d'office par son employeur. Cette disposition doit aujourd'hui être modifiée pour deux raisons : d'une part, elle apparaît obsolète dans un contexte de recherche systématique du maintien en activité des travailleurs âgés, d'autre part, elle peut être pénalisante, dans certains cas, pour les salariés qui, bien que remplissant les conditions pour bénéficier du taux plein, ne peuvent bénéficier d'une pension complète en raison de l'application de la proratisation de la pension. En outre, la création d'une surcote par l'article 17 du présent projet de loi, permettant de « récompenser » les travailleurs continuant à cotiser au-delà de 60 ans, est

incompatible avec le maintien de la possibilité légale pour les employeurs de mettre à la retraite d'office un travailleur atteignant l'âge de 60 ans.

D'après les informations fournies par le gouvernement, cette mesure devrait induire une économie pour les régimes d'assurance vieillesse, liée au recul de la date de liquidation de la pension. Cette économie immédiate, non chiffrée, serait compensée à moyen terme, pour tout ou partie, par l'amélioration des droits à pension pour les régimes de base.

Votre rapporteur pour avis considère que le report de 60 ans à 65 ans de la possibilité de mise à la retraite d'office par l'employeur est de nature à favoriser le relèvement du taux d'activité des travailleurs âgés de plus de 55 ans. Toutefois il estime que ce report doit entrer en vigueur progressivement et proposera donc un amendement en ce sens.

3. Le recentrage des dispositifs de préretraite

Les articles 11 et 12 du présent projet de loi contiennent des dispositions relatives aux dispositifs de préretraite existant aujourd'hui en France.

a) L'instauration d'une contribution spécifique sur les avantages de préretraite d'entreprise

L'article 11 du présent projet de loi prévoit d'instituer une contribution spécifique sur les avantages de préretraite d'entreprise, dite préretraite « maison ». Il précise qu'il est institué à la charge des employeurs et au profit du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) une contribution sur les avantages de préretraite ou de cessation anticipée d'activité, versés, sous quelque forme que ce soit, à d'anciens salariés directement par l'employeur, ou pour son compte, par l'intermédiaire d'un tiers, en vertu d'une convention, d'un accord collectif, du contrat de travail, ou d'une décision unilatérale de l'employeur.

Dans le droit existant, les allocations de préretraite d'entreprise ne sont soumises qu'à la CSG et à la CRDS pour un taux global de 6,7 % et à une cotisation d'assurance maladie de 1,7 %. En outre, les anciens salariés relevant de ces dispositifs peuvent bénéficier d'une exonération partielle ou totale des prélèvements dans des conditions tenant compte du niveau du revenu fiscal du bénéficiaire et du montant de l'allocation. S'agissant des employeurs, ils ne sont redevables d'aucune contribution ou cotisation sur les allocations qu'ils financent.

Le présent projet de loi propose donc de rendre moins attractif le recours à ces préretraites d'entreprise en soumettant les allocations y afférant à une contribution spécifique à la charge de l'employeur, dont le taux sera égal à la somme des taux globaux de cotisations d'assurance vieillesse du régime général, à la charge de l'employeur et du salarié, et de la cotisation plafonnée du régime complémentaire ARRCO, soit 23,85 % (16,35 % + 7,5 %).

Le régime des allocations spécifiques du Fonds national pour l'emploi et du dispositif de cessation anticipé d'activité (volet aidé) ne serait pas modifié.

Il est en outre précisé que la nouvelle contribution ainsi créée ne serait prélevée que sur les allocations versées en vertu, soit d'un accord ou d'une convention conclu après la date d'entrée en vigueur de la loi, soit d'une décision unilatérale de l'employeur postérieure à cette même date.

Enfin, le produit de cette contribution devrait être versé au Fonds de réserve pour les retraites. Le gain pour le FRR est estimé par le gouvernement à 65 millions d'euros en année pleine, ce qui est un gain limité mais non négligeable. Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, le président du conseil de surveillance du FRR a estimé que **les dispositions de l'article 11 du présent projet de loi avaient plus pour finalité d'induire un changement de comportement des entreprises vis-à-vis des travailleurs âgés que d'affecter des recettes supplémentaires au Fonds de réserve des retraites.**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue député Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, visant à **étendre les dispositions de l'article 11 du présent projet de loi aux employeurs de salariés agricoles** alors qu'elles n'étaient prévues que dans le régime général.

En outre, sur proposition de notre collègue député Pierre Morange, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à insérer un nouvel alinéa à l'article 11, précisant que le taux de la contribution précitée est réduit, dans des conditions fixées par décret, jusqu'au 31 mai 2008 pour les avantages versés dans le cadre d'un dispositif de préretraite qui prévoit l'adhésion obligatoire à l'assurance volontaire invalidité, vieillesse et veuvage jusqu'à l'obtention du taux plein du régime général de la sécurité sociale et le maintien des cotisations aux régimes de retraite complémentaire sur la base du salaire qu'aurait perçu le bénéficiaire s'il était resté en activité lorsque le financement de ces couvertures est assuré en tout ou partie par l'employeur pour un montant au moins équivalent à celui de la taxe spécifique prévue par le présent article.

En effet, certaines préretraites qui entraînent la rupture du contrat de travail prévoient de maintenir un niveau de couverture identique à celui dont le préretraité aurait bénéficié en restant en activité : lorsque l'employeur finance ce maintien, il contribue au financement du régime de retraite. L'amendement adopté à l'Assemblée nationale permet de tenir compte de cet effort supplémentaire de l'employeur en réduisant le niveau de la contribution spécifique nouvellement créée à sa charge, au moins pendant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'en 2008.

b) La suppression de la préretraite progressive et la limitation du champ du dispositif de la cessation anticipée d'activité

L'article 12 du présent projet de loi prévoit la suppression de la préretraite progressive (PRP) et la limitation du champ du dispositif de la cessation anticipée d'activité (CATS).

Les conventions de préretraite progressive ont été conclues, sur la base de l'ordonnance du 16 janvier 1982, entre l'Etat et les employeurs, et permettent aux salariés âgés remplissant certaines conditions de passer d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel. Ce dispositif peut être utilisé par des entreprises engagées dans un processus de réduction d'effectifs ou ayant une capacité d'embauche. Dans le premier cas, l'entreprise pour éviter des licenciements économiques, propose à ses salariés âgés remplissant certaines conditions de passer à temps partiel. Dans le deuxième cas, la réduction du volume global d'heures travaillées due au passage à temps partiel des salariés âgés, est compensée totalement ou partiellement par des embauches.

L'article 12 du présent projet de loi prévoit d'abroger ce dispositif de la préretraite progressive à compter du 1^{er} janvier 2005. Toutefois les conventions conclues avant cette date continuent à produire leurs effets jusqu'à leur terme.

En outre, cet article limite les exonérations de charges sociales liées aux dispositifs de cessation anticipée d'activité destinés à certains travailleurs âgés ayant exercé des travaux pénibles (CATS et ex-FNSE).

Le dispositif de cessation anticipée d'activité est ouvert, dans le cadre d'un accord professionnel national, lorsqu'un accord d'entreprise a été conclu fixant le nombre maximum de bénéficiaires et si l'entreprise est passée aux 35 heures et dispose d'un accord collectif sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pendant la période d'adhésion au dispositif, le contrat de travail est suspendu, le bénéficiaire ne doit pas exercer d'activité professionnelle, il ne doit pas percevoir d'indemnité d'assurance chômage ni bénéficier d'une pension de retraite ou d'un avantage de vieillesse.

L'article 12 du présent projet de loi précise que, lorsque cette indemnisation vise à permettre à certains salariés de bénéficier d'un avantage de préretraite, elle doit, pour ouvrir droit au bénéfice de ces dispositions, être mise en œuvre dans le respect de conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, liées à l'âge et aux caractéristiques, notamment à la pénibilité, de l'activité des bénéficiaires. Ces dispositions seront applicables à compter de la date d'entrée en vigueur du décret prévu au dernier alinéa de l'article L. 352-3 du code du travail et au plus tard à l'expiration du douzième mois suivant la publication de la présente loi.

Les articles 11 et 12 du présent projet de loi ont pour objectif de retarder le départ des actifs afin notamment de faire reculer d'une année et demi l'âge moyen de cessation d'activité et le porter de 57,5 ans à 59 ans. Lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a déclaré, « *nous ne pouvons plus nous permettre d'encourager le départ anticipé des salariés âgés, comme l'ont fait la plupart des pays européens depuis quinze ans. Certes, les préretraites ne peuvent être supprimées du jour au lendemain. Mais il faut en limiter rapidement la portée aux métiers les plus pénibles, justifiant un départ anticipé, ou les réserver aux plans sociaux lorsque la survie de l'entreprise est en jeu* ».

Dispositifs de préretraite

		1997	1998	1999	2000	2001
Allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE)	Nb d'entrées annuelles	21.669	18.672	11.993	7.920	6.740
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	107.789	90.654	73.411	59.939	48.045
Préretraite progressive	Nb d'entrées annuelles	20.870	16.717	13.372	11.117	12.357
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	55.032	52.112	44.675	42.045	42.764
Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) ⁽¹⁾	Nb d'entrées annuelles	35.353	43.438	45.170	37.461	21.354
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	65.795	76.917	84.519	86.580	73.121
Congé de fin d'activité (CFA)	Nb d'entrées annuelles	19.168	10.782	15.564	11.888	12.965
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	10.061	12.117	15.142	18.407	21.579
Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	Nb d'entrées annuelles				5.218	5.313
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre				5.218	9.871
Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)	Nb d'entrées annuelles				3.894	5.803
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre				3.785	9.152
TOTAL	Nb d'entrées annuelles	97.060	89.609	86.099	77.498	64.532
	Nb d'allocataires en cours à la fin décembre	238.677	231.800	217.747	215.974	204.532

(1) Supprimée en 2003

Sources : Unedic, ministère de la Fonction publique, CNAM, exploitation DARES

c) La définition et la prise en compte de la pénibilité du travail

Le nouvel **article 12 bis** adopté à l'Assemblée nationale, sur proposition de notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur au nom de la commission des finances saisie pour avis, prévoit que, dans un délai de trois ans après la promulgation de la loi portant réforme des retraites, le gouvernement élaborera un rapport sur les résultats de la négociation interprofessionnelle engagée entre les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national sur **la définition et la prise en compte de la pénibilité ainsi que sur les mesures législatives et réglementaires prises au vu de ces résultats.**

4. La facilitation de la mobilité professionnelle des travailleurs âgés

L'article 13 du présent projet de loi modifie les conditions d'exonération de la contribution à la charge des employeurs, visée par l'article L. 321-13 du code du travail, dite contribution « Delalande » instituée par la

loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 modifiant le code du travail et relative à la prévention et à la lutte contre le chômage, qui dispose que la rupture du contrat de travail d'un salarié âgé d'au moins 50 ans pouvant bénéficier de l'allocation unique dégressive de l'assurance chômage entraîne, pour l'employeur, le versement d'une contribution à l'Etat. Son montant varie en fonction de la taille de l'entreprise et de l'âge du salarié à la date de la fin du contrat de travail.

Lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a estimé que l'application de la contribution Delalande avait montré des effets pervers, en termes de frein à l'embauche, qui n'étaient pas dans les intentions de ses promoteurs. L'article 13 du présent projet de loi prévoit donc un assouplissement des conditions d'application de cette contribution.

Ainsi le cas d'exonération de cette contribution concernant les ruptures de contrats de travail de salariés embauchés à plus de 50 ans alors qu'ils étaient inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, et sous réserve que leur embauche soit intervenue après le 9 juin 1992 et avant le 28 mai 2003, date de présentation en Conseil des ministres du présent projet de loi, est étendu aux ruptures de contrats de travail des salariés qui lors de leur embauche étaient âgés de plus de 45 ans, lorsque l'embauche est intervenue au plus tôt le 28 mai 2003, date de présentation en conseil des ministres du présent projet de loi. **L'âge limite pour bénéficiaire de cette exonération est donc ramené de 50 ans à 45 ans tandis que la condition d'inscription comme demandeur d'emploi est supprimée.**

Cette disposition vise à ce que la contribution « Delalande » ne constitue plus un frein potentiel aux embauches des salariés de plus de 45 ans et plus généralement à la mobilité professionnelle des salariés entrés dans leur deuxième partie de carrière.

En outre, d'après les informations fournies par le gouvernement s'agissant de l'impact financier de cette mesure, le produit financier de la contribution « Delalande » est attribué au régime d'assurance chômage. La moitié du produit de cette contribution est reversée par le régime d'assurance chômage à l'Etat, au titre du financement des préretraites ASFNE. L'élargissement de l'exonération existante peut entraîner une diminution des recettes de cette contribution qu'il n'est pas possible de chiffrer à ce stade. Par ailleurs, il convient, d'après le gouvernement, de prendre en compte l'impact financier positif d'une telle mesure sur le régime d'assurance chômage, l'objectif de cet élargissement étant *in fine* de diminuer le poids des chômeurs de plus de 45 ans et leur coût pour la collectivité.

5. Des modifications opportunes apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur au nom de la commission des finances saisie pour avis, tendant à introduire chacun un nouvel article après l'article 8.

L'article 8 bis précise que la négociation annuelle obligatoire prévue dans certaines entreprises par l'article L. 132-27 du code du travail porte également sur la question de l'emploi des salariés de plus de 50 ans, sur leur accès à la formation professionnelle ainsi que sur les aménagements possibles de fin de carrière.

L'article 8 quater précise que, dans un délai de cinq ans, le gouvernement remettra un rapport au parlement présentant les mesures législatives et réglementaires prises pour favoriser le maintien en activité des salariés âgés.

Votre rapporteur pour avis partage entièrement cette volonté de défendre le taux d'activité des travailleurs âgés et estime que ce souci doit s'inscrire dans une politique gouvernementale plus large que celle contenue dans le présent projet de loi. A cet égard, le gouvernement a annoncé des mesures dans divers domaines :

- le développement dès l'automne d'une campagne d'information et de sensibilisation du grand public visant à changer le regard porté par l'opinion publique sur les salariés de plus de 55 ans ;

- le lancement d'une opération d'incitation à négocier sur la gestion des âges dans les branches professionnelles ;

- l'aide aux entreprises à travers l'édition d'un guide d'aide à la négociation destiné aux branches sur ce thème, la mobilisation de l'agence nationale d'amélioration des conditions de travail et de son réseau, l'utilisation des contrats d'étude prospectives, du FNE formation et des engagements de développement de la formation ;

- la réforme de la formation professionnelle afin de permettre aux salariés de plus de 50 ans de valoriser leur expérience et, s'ils le souhaitent, de changer d'activité dans la dernière partie de leur vie professionnelle. Le gouvernement souhaite qu'une vraie démarche d'assurance emploi soit garantie aux salariés, avec des alternances de période de formation et d'emploi, au moyen notamment du congé individuel de formation.

Pour être réaliste, cet objectif de maintien en activité des travailleurs âgés doit s'accompagner d'une modification des représentations collectives du travailleur âgé.

A ce titre, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement présenté par notre collègue député Bernard Accoyer créant un **nouvel article 13 bis** et destiné à induire un changement des mentalités par le biais d'une modification de l'article L. 122-45 du code du travail sanctionnant la discrimination dans les procédures de recrutement. Le nouvel article 13 *bis* propose de prendre en compte les offres d'emploi dans la définition des conditions de discrimination à l'embauche.

II. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS DOIT ÊTRE GÉNÉRATEUR D'ÉQUITÉ ET DE JUSTICE SOCIALE

L'exposé des motifs du présent projet de loi précise que l'équité et l'esprit de justice sociale sont au cœur de la réforme des retraites.

Le titre premier du présent projet de loi permet d'affirmer d'emblée ces principes fondateurs de la réforme.

A. LE PRINCIPE DE CONTRIBUTIVITÉ ET LE TRAITEMENT ÉQUITABLE DES PENSIONNÉS

1. Concilier contributivité, solidarité et équité

L'**article 2** du présent projet de loi dispose que tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité. Il s'agit par cet article de rappeler le principe de contributivité qui est à la base des régimes de retraite. Ce principe ne remet pas en cause celui de la répartition selon lequel les cotisations versées par les actifs sont transférées simultanément vers les retraités sous forme d'allocations vieillesse. L'un des objectifs essentiels du principe de contributivité est de garantir que le niveau de vie de la personne à la retraite ne sera pas trop différent de ce qu'il était pendant la vie active.

Toutefois, il convient de rappeler que les régimes de retraite prennent aussi en compte, dans le montant des retraites ou dans la durée de cotisation, un certain nombre de situations et d'événements les faisant s'écarter d'un système strictement contributif. Le principe de contributivité n'exclut donc pas celui de la solidarité ni celui de l'équité.

Ainsi, les personnes au chômage, sous réserve qu'elles ont déjà cotisé, voient leurs périodes de chômage validées et financées par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV); de même les parents disposent d'avantages familiaux destinés à tenir compte notamment des charges que l'éducation d'une famille a pu représenter au cours de leur vie professionnelle. Enfin, des minimums de pensions existent qui permettent aux personnes ayant eu des salaires bas ou des interruptions de carrière de bénéficier de pensions plus élevées que celles qui résulteraient d'un système strictement contributif.

D'après le rapport précité du COR, les avantages non contributifs sont très divers selon les régimes. Ils sont, selon un choix délibéré, plus importants, en ce qui concerne les salariés du secteur privé, dans le régime de base que dans les régimes complémentaires. Leur existence doit être maintenue dans son principe, même si la réglementation qui les concerne doit être périodiquement réexaminée et si le mode de financement doit toujours se faire dans la clarté.

2. Un traitement équitable quelque soit l'activité professionnelle antérieure

L'article 3 du présent projet de loi dispose, pour sa part, que les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quelles que soient leurs activités professionnelles antérieures et le ou les régimes dont ils relèvent.

L'exposé des motifs de cet article précise qu'est ainsi posé le principe de l'égalité de traitement des assurés ayant relevé de régimes différents.

Ce principe peut s'entendre de deux points de vue distincts : d'une part, du point de vue de la cotisation et de la durée d'assurance, d'autre part, du point de vue de l'égalité des assurés ayant cotisé dans un seul régime (les monopensionnés) et ceux ayant cotisé dans plusieurs régimes (les pluripensionnés). Le présent projet de loi répond à ces deux cas de figure en prévoyant notamment des mesures de convergence entre les règles applicables dans le régime général et celles applicables dans la fonction publique ou d'autres régimes.

Dans son rapport de 2001, le Conseil d'orientation des retraites indiquait à ce titre que l'égalité entre cotisants, ainsi que leur solidarité, pouvait conduire sur des points essentiels à une harmonisation progressive soit des règles les plus importantes concernant les pensions, soit des efforts contributifs. Il précisait en outre que cette égalité ne pouvait avoir *« pour conséquence un examen tatillon de chaque règle, ce qui serait d'ailleurs contraire à une diversité des régimes que bien des professions, qu'il s'agisse des professions du secteur privé ou des professions du secteur public, ne sont pas prêtes aujourd'hui à laisser de côté »*.

B. LA GARANTIE D'UNE RETRAITE MINIMUM

1. Un objectif ambitieux pour 2008

L'article 4 du présent projet de loi dispose que la Nation se fixe pour objectif d'assurer, en 2008, à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension, lors de la liquidation, au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance (SMIC) net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance.

Votre rapporteur pour avis partage les propos du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, selon lesquels *« face à la retraite, le sort réservé aux salariés les plus modestes a été délaissé »*.

A ce titre, le relevé de décisions de la réunion du 15 mai 2003 tenue avec les partenaires sociaux au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, prévoyait **qu'en 2008, aucune retraite nette d'un salarié ayant une carrière complète au SMIC ne sera inférieure à 85 % du SMIC net**. Pour garantir cet objectif, le minimum contributif sera revalorisé, pour quarante années cotisées, sur la base suivante. Cette revalorisation du minimum contributif fait l'objet de **l'article 18** du présent projet de loi.

Cet objectif devrait être réexaminé dans cinq ans en tenant compte des perspectives financières des réformes d'assurance vieillesse.

Le ministre a également apporté des précisions utiles à la compréhension de cet article lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale en indiquant que *« le projet de loi définit un objectif, associant le régime de base et les régimes complémentaires, en faveur des salariés ayant toujours travaillé au SMIC : leur retraite s'élèvera, pour une carrière complète, à un minimum de 85 % du SMIC net en 2008, contre (...) 81 % aujourd'hui »*.

Taux de remplacement net estimé sur des cas types en 2000 et en projection, sous l'hypothèse de taux de cotisation inchangés

	2000	2020	2040
CNAV (1)	56 %	49 %	49 %
CNAV (2)	52 %	49 %	49 %
CNAV (3)	55 %	49 %	49 %
CNAV (4)	26 %	25 %	24 %
CNAV (5)	26 %	25 %	25 %
ARRCO (1)	25 %	21 %	19 %
ARRCO (2)	25 %	20 %	18 %
ARRCO (3)	29 %	21 %	19 %
ARRCO (4) cadre	13 %	11 %	9 %
ARRCO (5) cadre	13 %	11 %	9 %
AGIRC (4)	17 %	15 %	14 %
AGIRC (5)	35 %	26 %	24 %
CNAV + ARRCO (1)	81 %	70 %	68 %
CNAV + ARRCO (2)	78 %	69 %	67 %
CNAV + ARRCO (3)	84 %	71 %	67 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (4)	56 %	50 %	47 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (5)	75 %	62 %	58 %

(1) Carrière toujours au SMIC.

(2) Carrière de 0,8 plafond au plafond en 20 ans (ce qui correspond, en projection, à une augmentation annuelle de 2,7 % les vingt premières années et de 1,6 % ensuite si le plafond progresse, comme le salaire moyen, de 1,6 % par an).

(3) Salaire moyen ARRCO.

(4) Du plafond à 2 plafonds en 40 ans, cadre.

(5) Salaire moyen de l'AGIRC par âge.

Source : COR 2001

2. Les modalités de garantie d'une retraite minimum

L'article 4 du présent projet de loi fixe à l'horizon 2008 pour un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein (au moins 160 trimestres), un objectif global relatif au montant de la pension servie, égal à 85 % du SMIC net lors de la liquidation de la pension totale (pensions de base et complémentaire). Cette garantie s'applique lorsqu'il a cotisé au moins 160 trimestres au cours de sa carrière sur la base d'une assiette correspondant au salaire minimum de croissance.

Cette garantie, reposant sur une référence exprimée en pourcentage du SMIC, reste indépendante de l'indexation utilisée pour la revalorisation ultérieure des pensions contributives et non contributives, définie à l'article 19 du présent projet de loi qui pose le **principe d'un mode d'indexation sur les prix**. En effet, **cette garantie s'applique uniquement lors de la liquidation de la pension de retraite**. Une fois la pension liquidée, le pouvoir d'achat des bénéficiaires de cette retraite minimale est donc censé être garanti par l'article 19 du présent projet de loi qui prévoit l'indexation des pensions sur les prix ainsi que par « *la négociation tous les trois ans avec les partenaires sociaux* » comme l'a indiqué M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale.

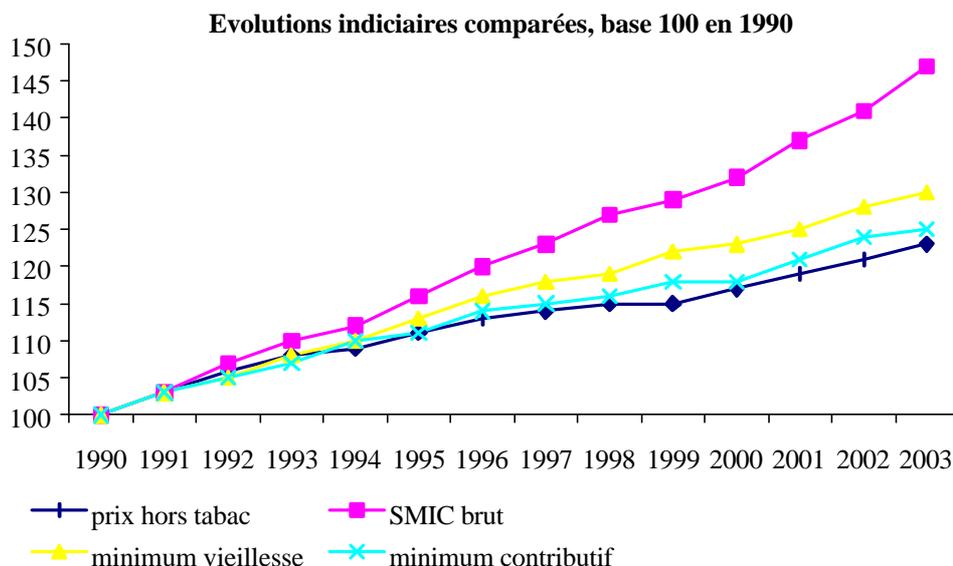
Evolutions indiciaires comparées, base 100 en 1990 et rapport pension minimum / SMIC.

indices annuels	prix hors tabac	SMIC brut	minimum vieillesse	minimum contributif	minimum vieillesse/ SMIC brut
1990	100	100	100	100	55%
1991	103	103	103	103	55%
1992	106	107	105	105	54%
1993	108	110	108	107	54%
1994	109	112	110	110	54%
1995	111	116	113	111	53%
1996	113	120	116	114	53%
1997	114	123	118	115	53%
1998	115	127	119	116	52%
1999	115	129	122	118	52%
2000	117	132	123	118	51%
2001	119	137	125	121	50%
2002	121	141	128	124	50%
2003*	123	147	130	125	49%

* l'indice des prix est arrêté à mai 2003, dernière valeur publiée par l'INSEE.

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Votre rapporteur pour avis aurait souhaité voir préciser par le gouvernement le mode d'indexation de la garantie d'une retraite minimale sur les prix.



Cette garantie relève conjointement des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires. En effet, le calcul du montant total de la pension implique à la fois les deux catégories de régimes de retraite. C'est pourquoi la garantie d'une retraite minimale doit être présentée comme un « *objectif* », une partie de la pension versée étant constituée par la retraite complémentaire qui relève de la compétence des partenaires sociaux. A ce titre, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a indiqué, lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, « *puisque dans la composition du montant de la retraite, il y a les régimes complémentaires, nous ne pouvons inscrire dans la loi, et notamment à cet article 4, qu'un « objectif », car sinon nous serions accusés de vouloir imposer aux partenaires sociaux des décisions qui leur reviennent* ».

Il faut *in fine* comprendre des dispositions de l'article 4 que **tout salarié ayant toujours travaillé au SMIC pourra prétendre, à partir de 2008, à bénéficier d'un montant total de pension, lors de la liquidation, au moins égal à 85 % du SMIC net, s'il dispose de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein.** Seuls les trimestres cotisés feront donc l'objet d'une réévaluation. Ceux qui n'auront pas les 160 trimestres se verront appliquer une proratisation. Ce dispositif devrait concerner chaque année 180.000 personnes.

3. Le financement de cette mesure

L'article 18 du présent projet de loi prévoit notamment, pour contribuer à l'objectif d'une garantie de retraite minimale égale à 85 % du SMIC net, une revalorisation du minimum contributif selon l'échéancier suivant : + 3 % au 1^{er} janvier 2004, + 3 % au 1^{er} janvier 2006 et +3 % au 1^{er} janvier 2008. Cette revalorisation du minimum contributif au titre des périodes cotisées constitue la contribution des régimes de base à la réalisation de cet objectif.

Le gouvernement a, en outre, précisé qu'il appartenait aux partenaires sociaux gérant les régimes complémentaires d'en tirer éventuellement les conséquences pour adapter les paramètres de leurs régimes.

Votre rapporteur pour avis tient toutefois à souligner que **les l'autonomie de gestion des partenaires sociaux et la sécurité juridique et financière des régimes complémentaires doivent pouvoir être respectés.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le complément nécessaire pour garantir une retraite minimale égale à 85 % du SMIC net en 2008 pourrait atteindre 6,6 % du salaire minimum de croissance pour une carrière complète cotisée au taux minimum ARRCO de 4 %, qui existait avant l'instauration d'un taux unique de 6 % en 1999. Dès lors, la seule revalorisation du minimum contributif ne permettrait pas de couvrir les besoins nécessaires à l'obtention de cette garantie de retraite minimale.

Force est donc de constater que l'objectif d'une garantie de retraite minimale fixée à 85 % du SMIC net lors de la liquidation de la pension est aujourd'hui fortement tributaire de la participation ou non des régimes de retraite complémentaire à la réussite de cet objectif et au financement de cette mesure. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'inciter le gouvernement à engager rapidement une concertation avec les gestionnaires de ces régimes sur ce thème.

A ce titre, **votre rapporteur pour avis souhaite voir inscrit dans le présent projet de loi le principe selon lequel le gouvernement remettra au Parlement en 2008 un rapport sur l'état d'avancement de l'application des dispositions de l'article 4 et notamment sur l'existence de négociations entre partenaires sociaux chargés de la gestion des régimes complémentaires de retraite** en vue d'adapter le dispositif des retraites complémentaires de manière à assurer à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein un montant total de pension, lors de la liquidation, au moins égal à 85 % du SMIC net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance.

De même, il regrette que le gouvernement ne donne pas d'indication chiffrée précise quant à l'incidence financière de cette mesure.

III. LE SYSTÈME DE RETRAITE FRANÇAIS DOIT LAISSER UNE PLUS GRANDE PLACE À LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

A. LA RECONNAISSANCE D'UN VÉRITABLE DROIT À L'INFORMATION

1. L'élargissement des missions du Conseil d'orientation des retraites

L'article 6 du présent projet de loi tend à créer une nouvelle section au sein du chapitre IV du titre Ier du livre Ier du code de la sécurité sociale, intitulée « *Conseil d'orientation des retraites* ».

Le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites définit les missions assignées au COR ainsi que sa composition et ses modalités de fonctionnement.

L'article 6 du présent projet de loi vise à consacrer l'existence du COR en intégrant les dispositions de ce décret dans le code de la sécurité sociale, ainsi qu'à élargir les missions du COR.

Désormais, l'article L. 114-2 du code de la sécurité sociale précise que le COR a pour missions :

- de décrire les évolutions et perspectives à moyen et long terme des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;

- d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

- de mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et de suivre son évolution ;

- d'étudier les possibilités d'évolution de l'assiette des cotisations (disposition adoptée sous forme d'amendement à l'Assemblée nationale) ;

- de participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;

- de suivre la mise en œuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

Il est également précisé que le COR est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de représentants des assemblées parlementaires, des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés ainsi que de personnalités qualifiées.

Enfin, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au COR les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au conseil pour l'exercice de ses missions.

Le COR devient ainsi l'un des principaux organismes chargés de mettre en œuvre un droit à l'information collective sur le système de retraite et sur les effets des réformes conduites. Une réflexion du COR sur l'assiette du financement des régimes de retraite et son évolution complète la réflexion sur les ressources mobilisables permettant d'assurer un financement pérenne du régime par répartition.

Votre rapporteur pour avis est très favorable à ce renforcement des missions et du rôle du COR s'agissant de la réflexion à mener sur l'évolution des régimes de retraite et notamment sur les besoins de financement futurs de ces régimes.

2. La mise en place d'un droit à l'information individuelle

L'article 8 du présent projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale dans le sens de l'instauration d'un réel droit à l'information individuelle sur les droits des assurés des régimes de retraite.

a) Le droit existant

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 161-17 précité dispose que les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales.

En outre, il est précisé que, sans préjudice des dispositions précédentes, les caisses et services gestionnaires des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse sont tenus d'adresser à leurs ressortissants, au plus tard avant un âge fixé par décret en Conseil d'Etat, un relevé de leur compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de leurs droits à pension de retraite.

Dès lors, l'article L. 161-17 précité impose aux organismes de retraite de base d'adresser, au moins tous les cinq ans, un relevé de compte à leurs assurés. Toutefois, il faut souligner à cet égard que la Cour de cassation a jugé que ces dispositions ne mettent à la charge des caisses d'assurance vieillesse qu'une information de leurs ressortissants, à titre de renseignement, sans prévoir une individualisation de cette information qui peut ainsi avoir lieu par voie de presse interne.

En plus de ces dispositions légales, l'obligation d'informer incombant aux caisses résulte de dispositions conventionnelles.

Enfin, s'agissant des fonctionnaires, il n'existe d'obligation légale à les informer sur leurs droits à la retraite qu'au moment de la préliquidation de leur pension.

b) Le dispositif proposé par le gouvernement

L'article 8 du présent projet de loi prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 161-17 précité selon laquelle toute personne a le droit d'obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constituée dans les régimes légalement obligatoires de retraite. En outre, les régimes et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser tous les cinq ans un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans les régimes légalement obligatoires de retraite.

A partir d'un certain âge et aux étapes importantes de sa vie active, chaque personne reçoit communication d'une estimation globale du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance ou les points qu'elle totalise lui donnent droit, à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir, eu égard aux dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur. Ainsi l'élargissement aux régimes complémentaires du pré-calcul de la pension, actuellement circonscrit aux régimes de base, est prévu. L'âge auquel interviendra ce pré-calcul, aujourd'hui fixé par décret à 59 ans pour les régimes de base, devrait être abaissé à 58 ans, puis, par étapes, à 55 ans.

L'article 8 prévoit également d'instituer un **groupement d'intérêt public (GIP) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière**

composé de l'ensemble des organismes assurant la gestion des régimes de retraite précités afin d'assurer ce service aux futurs retraités.

Votre rapporteur pour avis estime que l'amélioration des dispositions relatives à l'information individuelle des assurés constitue un réel progrès. Toutefois, il tient à souligner que les conditions de création du GIP ne sont pas précisées dans le présent projet de loi, ce qui suscite l'inquiétude des régimes de base aussi bien que des régimes complémentaires. Ce GIP devra notamment permettre de conserver une réelle proximité entre les cotisants et les organismes sociaux chargés de la gestion des régimes de retraite.

c) L'apport de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur au nom de la commission des finances saisie pour avis, tendant à introduire un nouvel article relatif au droit à l'information.

L'article 8 ter précise que l'article L. 173-1 du code de la sécurité sociale relatif à la coordination en matière d'assurance vieillesse entre le régime général et les régimes spéciaux est complété par un alinéa prévoyant que les caisses et services gestionnaires des régimes de base d'assurance vieillesse ont l'obligation de se transmettre, directement ou indirectement, lorsque ces informations sont nécessaires à la liquidation des pensions, les données relatives à la carrière de leurs ressortissants. Ce nouvel article devrait notamment permettre une meilleure information des polypensionnés.

B. L'ASSOUPLISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE CUMUL EMPLOI/RETRAITE

L'article 9 du présent projet de loi propose un assouplissement des règles de cumul d'une activité rémunérée avec une pension de vieillesse.

Cette mesure relève à la fois du respect de la liberté de l'individu de poursuivre l'exercice d'une activité rémunérée après l'entrée en retraite et d'une volonté d'œuvrer en faveur du maintien de l'emploi des travailleurs âgés et, plus particulièrement, de développer les possibilités de travail après soixante ans.

1. Le dispositif existant en matière de cumul emploi/retraite

Le principe de la limitation du cumul emploi/retraite a été introduit dans les régimes de retraite des salariés et le régime des pensions civiles et

militaires de retraite par l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982. S'agissant du régime général et de celui des salariés agricoles, cette limitation est intervenue en contrepartie de l'abaissement de 65 ans à 60 ans de l'âge de la retraite à taux plein.

Ces règles ont ensuite été étendues aux régimes de retraite des professions artisanales, industrielles et commerciales, des non-salariés agricoles ainsi qu'au régime de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 a définitivement fixé le principe de l'interdiction du cumul emploi/retraite.

La législation relative au cumul emploi/retraite repose sur le principe selon lequel le service des pensions de vieillesse attribuées par les régimes soumis à cette législation est subordonné, d'une part, à la rupture définitive de tout lien avec l'employeur, pour les activités salariées exercées en dernier lieu, d'autre part, à la cessation définitive de l'activité pour les activités non salariées exercées en dernier lieu (article L. 161-22 du code de la sécurité sociale).

Ainsi, en ce qui concerne la retraite de base, le salarié peut reprendre une activité chez un employeur ou exercer une activité non salariée. Le travailleur non salarié peut exercer le même métier au sein d'une nouvelle entité économique ou exercer une activité salariée. Cette dernière ne peut cependant être exercée dans la ou les entreprises exploitées à la date de la cessation d'activité.

S'agissant des règles applicables à la retraite complémentaire, la reprise d'une activité entraîne la suspension de la pension de retraite complémentaire sauf s'il s'agit d'une activité présentant un caractère réduit, c'est-à-dire d'une activité procurant des revenus qui, ajoutés à l'ensemble des pensions et allocations perçues, n'excèdent pas le dernier salaire d'activité. En outre, à la différence des règles applicables au sein du régime de base, l'activité réduite peut être poursuivie chez le même employeur.

D'après les dernières données disponibles publiées par le Conseil d'orientation des retraites, en 1995-1996, le nombre de personnes ayant cumulé, au cours d'une année, un emploi et une retraite, était de l'ordre de 300.000, dont environ un tiers avaient moins de 60 ans (agents de la fonction publique ou d'entreprises nationales) et deux tiers avaient 60 ans et plus.

Selon les informations fournies par la direction de la sécurité sociale, au delà de 60 ans, le cumul emploi/retraite résulte avant tout d'une activité occasionnelle (revenu inférieur à 152 euros par mois) même si le taux de

cumul est plus élevé chez les assurés bénéficiant d'une retraite élevée. Le salaire procuré par l'activité s'élève à 580 euros en moyenne, la moitié des salariés percevant un revenu inférieur à 200 euros.

2. Le dispositif proposé par le présent projet de loi

L'article 9 du présent projet de loi propose de modifier l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale régissant les règles relatives aux possibilités de cumul emploi/retraite.

Ces propositions de modifications se fondent notamment sur les conclusions du rapport de M. Jean-Marc Boulanger remis au COR en mars 2003 évoquant, s'agissant des règles de cumul, un dispositif complexe, inéquitable et peu efficace.

L'article 9 prévoit de rendre cohérentes les règles applicables aux régimes de base avec celles applicables aux régimes complémentaires obligatoires tels l'AGIRC et l'ARRCO.

A compter du 1^{er} janvier 2004, les retraités pourront cumuler leurs pensions avec des revenus d'activité dans la limite de leur dernier salaire. En outre, le texte initial proposé par le gouvernement prévoyait que la reprise d'activité chez le dernier employeur ne pourrait intervenir avant un délai d'un an. L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur au nom de la commission des finances saisie pour avis, prévoyant que ce délai est ramené à six mois afin d'éviter la dégradation de l'employabilité du salarié.

Des dispositions équivalentes sont prévues pour les assurés relevant des régimes alignés des professions artisanales, industrielles et commerciales. Ainsi ces assurés pourront-ils continuer à exercer une activité procurant des revenus inférieurs à des seuils qui pourront en outre être adaptés selon les zones géographiques concernées et déterminés dans des conditions fixées par décret.

Dans le cas où les seuils ainsi fixés seraient dépassés, l'assuré concerné devrait en informer la ou les caisses compétentes et le service de la pension serait suspendu.

Enfin, il faut préciser que les dérogations actuelles au principe de non-cumul en faveur d'activités littéraires, artistiques ou scientifiques, notamment, sont maintenues.

D'après les informations fournies par le gouvernement, l'impact financier de l'assouplissement du dispositif de cumul ne devrait pas affecter l'équilibre du système de retraite, il s'agit d'une mesure neutre voire

légèrement favorable aux régimes. Ces activités seront en effet soumises, dans les conditions de droit commun, aux cotisations sociales, sans contrepartie en termes d'amélioration des pensions des cumulants puisque aucune reliquidation des pensions n'est prévue.

CHAPITRE DEUX :

LA NATION ENTIÈRE CONCERNÉE

Votre rapporteur pour avis se félicite que la réforme proposée par le présent projet de loi soit une réforme globale. Il rappelle toutefois, comme l'a affirmé à plusieurs reprises le gouvernement, que **les régimes spéciaux ne sont pas inclus dans la présente réforme.**

I. DE NOUVELLES RÉFORMES RELATIVES AU RÉGIME GÉNÉRAL ET AUX RÉGIMES ALIGNÉS

Les mesures proposées par le présent projet de loi doivent être mises en perspective et placées dans le prolongement des mesures engagées dans les années 90, qui concernaient à la fois les régimes de base et les régimes complémentaires. Il faut notamment y être attentif lorsque l'on souhaite comparer les réformes proposées pour le régime général et celles proposées pour les régimes de la fonction publique.

En préambule, il convient de mentionner les précisions apportées par le texte du présent projet de loi sur le rôle de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). **L'article 14** du présent projet de loi dispose ainsi que « *la Caisse propose toute mesure qui lui paraît nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés* ». Il précise également que « *les propositions et les avis qu'elle émet sont rendus publics* ». Cet article a le mérite de conférer à la CNAVTS un pouvoir général de proposition en matière de garantie de l'équilibre financier du régime général.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait voir préciser que ces propositions s'inscrivent notamment dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale et vous proposera un amendement en ce sens.

A. LA POURSUITE DE RÉFORMES COURAGEUSES DÉJÀ ENGAGÉES

1. Les réformes des régimes de base engagées en 1993 et leurs prolongements

Des mesures courageuses de redressement touchant le régime général et les régimes dits « alignés¹ » – régimes de base des salariés agricoles, des artisans et des industriels et commerçants – ont été engagées par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, qui instituait également le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le Fonds de solidarité vieillesse

Le FSV, établissement public de l'Etat à caractère administratif doté de l'autonomie budgétaire, financière et comptable, a été créé par la loi n°93-936 du 22 juillet 1993, afin de clarifier les charges imputables à l'assurance vieillesse et d'organiser la séparation entre les dépenses relevant de la logique assurancielle et les dépenses relevant de la solidarité.

Le FSV a pour mission de financer les **avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale** servis par les régimes de vieillesse de base de la sécurité sociale. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget.

Les charges supportées par le fonds, stabilisées depuis 2001, se répartissent en quatre catégories : le minimum vieillesse ; les majorations de pension pour enfant et conjoint à charge, qui sont des avantages non contributifs accordés dans le cadre de la politique familiale ; les cotisations prises en charge au titre de périodes validées gratuitement par les régimes de base d'assurance vieillesse (service national légal...) ; depuis 2001, certains avantages vieillesse (validation des périodes de préretraite et de chômage indemnisés par l'Etat) servis par les régimes complémentaires de retraite, avec la reprise de la dette des exercices antérieurs.

Ses produits, qui ont connu d'importants aléas ces dernières années en raison de ponctions destinées à financer les 35 heures, sont constitués d'une fraction de CSG (1,05%) ; d'une partie de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S)² ; 20 % du produit du prélèvement social de 2 % ; d'une prise en charge par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) de la majoration de 10 % de la pension principale servie aux parents de trois enfants et plus (la CNAF transfère actuellement un montant égal à 60 % (15 % en 2001, 30 % en 2002) des sommes concernées) ; des produits du placement des disponibilités du fonds.

¹ Ces régimes sont dits alignés sur le régime général car les principales règles régissant les cotisations et les prestations sont identiques.

² Cette taxe, au taux de 0,13 %, est recouvrée par l'ORGANIC (organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce). Le produit annuel de la C3S est, en premier lieu, réparti entre la CANAM (caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes), l'ORGANIC (y compris la CNREBTP - caisse nationale de retraite des entreprises du bâtiment et des travaux publics) et la CANCAVA (caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale), au prorata et dans la limite de leur déficit comptable. A l'issue de cette répartition au profit de la CANAM, de l'ORGANIC et de la CANCAVA, le solde éventuel est affecté au FSV.

Le FSV a également géré, jusqu'au 31 décembre 2001, le fonds de réserve pour les retraites (FRR). Il continue actuellement de gérer deux établissements publics administratifs nationaux autonomes : le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) et le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA).

Il doit normalement reverser ses excédents au FRR, ce qu'il ne fit qu'une fois, en 2001, à hauteur de 287 millions d'euros.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Les principales mesures adoptées par la loi précitée du 22 juillet 1993 ont été les suivantes :

- **La durée de cotisation**, tous régimes confondus, nécessaire pour obtenir le taux plein de 50 % a progressivement été allongée pour passer de 150 trimestres (37,5 ans) à **160 trimestres** (40 ans), à raison d'un trimestre supplémentaire par an. Cette phase d'allongement est donc arrivée à son terme en 2003. **L'article 5** du présent projet de loi prévoit que la durée d'assurance sera de nouveau augmentée après 2008, pour maintenir le rapport actuellement constaté entre durée d'assurance et durée de retraite.

Lorsque la durée de cotisation tous régimes nécessaire pour obtenir le taux plein n'est pas atteinte, l'assuré est pénalisé par un abattement de son taux de liquidation qui s'ajoute à la seule à l'incidence de la perte d'une année validée.

Ce mécanisme dit de « décote » s'élève à 10 % par annuité manquante. **Ce taux de 10 % est particulièrement élevé et pénalisant**, et est supérieur au taux garantissant la neutralité actuarielle (même si ce taux est difficile à évaluer). C'est pourquoi le relevé de décisions du 15 mai 2003 indique que **le taux de décote du régime général sera progressivement ramené à 5 % par année manquante**, cette mesure étant mise en œuvre à partir de 2004 selon un calendrier qui reste à préciser. **Cet allègement du taux de décote induira un coût estimé à 1,4 milliard d'euros à l'horizon 2020 pour le régime général.**

Les économies liées à l'augmentation de la durée de cotisation prévue en 1993, dont les effets se font sentir progressivement, ont été évaluées à **1,5 milliard d'euros à l'horizon 2010** par le rapport du groupe présidé par M. Raoul Briet, alors commissaire-adjoint au Plan, « *Perspectives à long terme des retraites* » (1995). Par ailleurs, la nouvelle augmentation de la durée d'assurance prévue à l'article 5 du présent projet de loi, qui se fera progressivement, devrait permettre au régime général de réaliser **3,6 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2020¹**.

¹ Cf les développements consacrés à l'article 5 dans le chapitre I de l'exposé général.

- **Le nombre des meilleures années** retenues dans le calcul du salaire annuel moyen a été modifié et progressivement porté **de 10 ans à 25 ans**, à raison d'une année supplémentaire tous les ans. L'évolution n'est donc pas terminée : elle ne s'achèvera qu'en 2008.

L'effet de cette mesure a été évalué par le rapport Briet précité à **3,6 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2010**.

- **L'indexation de la pension** de retraite a également été modifiée. Prolongeant une pratique déjà en vigueur depuis 1987, la réforme de 1993 a prévu que les pensions seraient, pendant cinq ans, revalorisées annuellement en fonction de **l'évolution de l'indice des prix** hors tabac et non plus selon l'évolution générale des salaires, suivant ainsi le modèle de la plupart des pays de l'OCDE. Ce mécanisme d'indexation a ensuite été reconduit tous les ans.

Comme le rappelle le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites¹, *« une indexation sur les prix est défavorable aux retraités en période de gains de pouvoir d'achat des actifs. Elle leur assure, en sens inverse, une sécurité plus grande si les revenus des actifs évoluent moins vite que les prix, du fait de faibles progrès de rémunération ou d'un chômage élevé »*.

Les effets de cette mesure sont particulièrement importants, puisque les économies induites par le passage à l'indexation sur les prix s'élèvent à **18,9 milliards d'euros à l'horizon 2010**, selon le rapport Briet.

L'article 19 du présent projet de loi précise à nouveau l'indexation des pensions et garantit le pouvoir d'achat.

En effet, le dispositif initialement fixé par le législateur en 1993 a été maintenu sans que soit systématisé l'ajustement consécutif à l'écart entre l'évolution prévisionnelle des prix et l'évolution réellement constatée.

L'article 19 dispose que, *« si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac, mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année suivante, est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé, dans des conditions fixées par voie réglementaire, à un ajustement destiné à assurer, pour ladite année suivante, une revalorisation conforme à ce constat »*.

D'autre part, par dérogation à ce système d'indexation, il est prévu qu'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant, dans le cadre d'une négociation, les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national pourra proposer une correction au taux de revalorisation de l'année suivante, en fonction de la

¹ *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débat - Conseil d'orientation des retraites premier rapport 2001, p. 216.*

situation financière des régimes d'assurance vieillesse et de l'évolution de la croissance économique. Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale fixera la revalorisation retenue. Les modalités d'organisation de cette conférence seront fixées par décret. Le relevé de décisions du 15 mai 2003 précise qu'elle sera triennale.

Enfin, l'article 19 du présent projet de loi aligne expressément la revalorisation du minimum vieillesse sur celle des pensions de base ainsi que celle des salaires portés au compte qui doivent, depuis la loi du 23 août 1948, être revalorisés des mêmes coefficients que ceux servant à la revalorisation des pensions liquidées. Les modalités de revalorisation du minimum vieillesse ne sont en effet actuellement fixées par aucun texte : la revalorisation intervient par décret simple, pris traditionnellement en fin d'année, même si, dans les faits, le coefficient de revalorisation de ce minimum a toujours évolué au regard de celui des pensions contributives de base.

2. Des régimes complémentaires également réformés

Les régimes complémentaires pour les salariés du privé sont au nombre de deux : l'ARRCO¹ pour les non-cadres et l'AGIRC² pour les cadres. Ils sont gérés paritairement par les représentants des salariés et des employeurs.

Ce sont des régimes par répartition et par points, ce qui signifie qu'au moment du départ en retraite, la pension versée est égale au produit du nombre de points acquis par l'assuré par la valeur du point.

Face à des difficultés financières significatives en 1993, des accords ont été conclus en 1993-1994 et en 1996, qui prévoyaient notamment une hausse des cotisations et une baisse des rendements, c'est-à-dire du ratio entre la valeur du point et le salaire de référence, baisse qui a été stoppée en 2001.

Ces réformes, mais aussi et surtout l'amélioration de la conjoncture économique, ont permis aux régimes d'être à nouveau excédentaires, à hauteur de 3,7 milliards d'euros en 2001 pour l'ARRCO et de 1,3 milliard d'euros pour l'AGIRC.

3. Un impact restant à préciser, notamment pour les assurés

L'impact pour les assurés des mesures adoptées en 1993 et 1996 n'a pas fait l'objet d'une évaluation systématique et devra être précisé à l'avenir. Les travaux du COR permettent toutefois d'indiquer que les réformes

¹ Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés, créée en 1961.

² Association générale des institutions de retraite des cadres, créée en 1947.

paramétriques conduites dans le régime général et les régimes alignés ainsi que dans les régimes complémentaires ont pour effet de faire baisser le taux de remplacement des assurés, toutes choses égales par ailleurs.

Dans le régime général et les régimes alignés, le passage au calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-cinq meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix font baisser le taux de remplacement¹. Ainsi, le passage de 10 années à 17 années pour le calcul du salaire annuel moyen de la génération 1940 se traduit, selon une estimation réalisée par la CNAVTS, par une baisse du salaire de référence de cette génération de 7 % par rapport à ce qu'aurait été un salaire de référence calculé sur les 10 meilleures années. Au total, le taux de remplacement assuré par le régime général pourrait perdre ainsi une douzaine de points entre 1994 et 2010.

Les modifications de paramètres dans les régimes complémentaires, si elles sont prolongées, ont également pour effet de faire baisser le taux de remplacement, de l'ordre de 6 points à 8 points entre 1995 et 2030.

L'indexation de salaires portés au compte sur les prix fait baisser le taux de remplacement car les années de carrière anciennes sont moins valorisées qu'auparavant, lorsque les salaires portés au compte étaient revalorisés comme le salaire moyen des salariés. Le salaire annuel moyen est inférieur, avec une indexation sur les prix, à ce qu'il serait avec une indexation sur le salaire moyen. Cet effet est amplifié par le fait que le calcul du salaire annuel moyen retiendra, au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix meilleures, et donc qu'un nombre plus important d'années anciennes seront utilisées pour le calcul du salaire annuel moyen.

L'allongement de 10 ans à 25 ans de la période de référence pour le calcul du salaire annuel moyen accroît par ailleurs le risque que soient pris en compte des aléas de carrière, volontaires ou non (par exemple, périodes de chômage, périodes d'inactivité ou de temps partiel, pour les femmes notamment), en limitant à 15 le nombre de « mauvaises années » susceptibles d'être exclues du calcul de la pension.

La baisse significative du taux de remplacement ne doit cependant pas conduire à une baisse du montant des pensions en euros constants. Les pensions vont continuer à augmenter, mais moins vite que les salaires.

Il faut noter que le calcul sur les 25 meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix posent des problèmes particuliers pour les pluri-pensionnés.

L'allongement de la durée de cotisation au régime général et aux régimes alignés de 37,5 ans à 40 ans avait pour objectif de retarder l'âge de

¹ Il s'agit ici du taux de remplacement du dernier salaire par la première pension.

liquidation de la retraite. Les analyses disponibles montrent que seule une minorité de cotisants a été touchée jusqu'à présent par cette réforme. En effet, la majorité des cotisants ont déjà 40 annuités de cotisations à 60 ans. De plus, parmi ceux qui liquident à 65 ans, une forte proportion de femmes n'atteint pas 37,5 annuités : pour elles, l'allongement de la durée de cotisation pour accéder au taux plein ne change rien puisque le taux plein est accordé automatiquement à 65 ans.

Parmi les générations 1943-1947, pour lesquelles l'allongement à 40 ans sera entièrement réalisé, une étude de l'INSEE permet d'estimer qu'environ 20 % des hommes et 25 % des femmes pourraient être touchés au moins partiellement, par la réforme. Cela signifie donc que pour huit personnes de cette génération sur dix, la question du décalage de l'âge de départ à la retraite à la suite de l'allongement de la durée de cotisation ne se posera pas.

En projection, en revanche, au fur et à mesure que l'âge moyen de début de carrière des nouveaux retraités va s'élever, l'effet de l'allongement de la durée de cotisation va s'amplifier. Dans les générations 1970-1974, 44 % au moins des personnes pourraient être conduites à décaler leur âge de départ à la suite de la réforme.

On estime aujourd'hui qu'en 2040, le passage de 37,5 ans à 40 ans devrait entraîner un décalage de l'âge de départ à la retraite des salariés du privé, d'un peu moins d'un an.

B. DES MESURES D'ÉCONOMIES PASSANT ESSENTIELLEMENT PAR L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'ASSURANCE ET L'INSTAURATION DE LA SURCOTE

1. L'alignement de la proratisation sur la durée d'assurance

a) Une évolution justifiée

Dans le calcul de la pension de retraite du régime général, du régime des salariés agricoles et des régimes alignés des artisans et des industriels et commerçants, la durée d'assurance est prise en compte de deux façons distinctes.

On s'y réfère tout d'abord pour déterminer le taux de liquidation : c'est ainsi que la durée d'assurance tous régimes nécessaires pour atteindre le taux plein de 50 % dans le régime général a été portée de 150 à 160 trimestres depuis 1993.

Mais on s'y réfère également pour calculer le montant à la charge de chaque régime – et l'on se réfère dans ce cas à la durée d'assurance effectuée dans le seul régime concerné. Or la réforme de 1993 n'a pas modifié la durée de référence, qui a donc été maintenue à 150 trimestres.

La formule de calcul de la pension versée par le régime général

La formule de calcul est la suivante :

$$\text{Première pension} = t \cdot \text{SAM} \cdot d/150$$

Où : - **t** est le taux de liquidation, le taux plein valant 50 %,
- **SAM** est le salaire annuel moyen, moyenne des meilleurs salaires plafonnés, perçus par le salarié au cours de la période de référence,
- **d** est la durée d'assurance dans le régime exprimée en trimestres : à partir de 150 trimestres d'assurance dans le régime, le terme d/150 vaut 1 ; en dessous de 150 trimestres, ce terme est inférieur à 1 et l'on dit alors que la pension est proratisée. Pour les polypensionnés, le terme d/150 peut être supérieur à 1.

Source : COR 2001

Cette situation appelle deux remarques : d'une part, la différence entre la durée prise en compte dans le premier cas et celle prise en compte dans le second cas ne repose sur aucune justification ; d'autre part, il existe une différence de traitement entre les polypensionnés et les monopensionnés qui sont défavorisés à ce titre (cf. encadré ci-dessus).

L'article 15 du présent projet de loi répond à ces deux remarques en alignant la durée de référence sur celle nécessaire pour bénéficier du taux plein. Cette hausse se fera progressivement à raison de deux trimestres par an à partir de 2004, pour atteindre 160 trimestres en 2008.

Cet article doit par ailleurs être considéré en liaison avec l'article 5 du présent projet de loi. L'article 15 du présent projet de loi se réfère en effet dans son premier alinéa à « *la limite prévue au deuxième alinéa de l'article L. 351-1* » du code de la sécurité sociale, expression qui renvoie à la durée d'assurance nécessaire pour la liquidation d'une pension à taux plein (soit 160 trimestres actuellement). A partir de 2008, la durée de référence servant de base à la proratisation sera donc identique à la durée d'assurance nécessaire pour atteindre le taux plein. Elle évoluera ensuite comme cette dernière, suivant les règles prévues par l'article 5, lequel prévoit à partir de 2008 un nouvel allongement de la durée d'assurance.

b) Des économies importantes

Les économies réalisées par les régimes concernés devraient être importantes.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de la CNAVTS et du gouvernement, il est possible d'évaluer les économies pour le régime général liées à cette modification du coefficient de proratisation de la manière suivante :

Economies liées à l'évolution de la proratisation

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008
Economies réalisées	10	35	80	150	250

Source : CNAVTS

Parallèlement, les informations fournies par le gouvernement permettent d'indiquer que le gain pour le régime général est évalué à 2,5 milliards d'euros à l'horizon 2020, à raison de 1,8 milliard d'euros pour l'alignement de la proratisation sur 160 trimestres et 700 millions d'euros pour l'évolution ultérieure, calculée sur l'allongement de la durée d'assurance.

2. La création d'une surcote plus accessible et plus équitable

a) Le maintien de l'actuelle surcote par l'Assemblée nationale

Le présent projet de loi ne crée pas, à proprement parler, de surcote dans le régime général comme il le fait dans les régimes de la fonction publique.

En effet, un mécanisme de surcote existe déjà dans le régime général, mais sa portée est limitée. Actuellement, seules les personnes âgées de plus de 65 ans qui poursuivent leur activité sans disposer de 150 trimestres d'assurance au régime général voient leur pension majorée de 2,5 % par trimestre. Si ce mécanisme de surcote paraît intéressant (majoration de 10 % par an), il touche en fait peu de personnes du fait de la condition d'âge et se révèle inéquitable dans la mesure où il ne tient pas compte de la durée d'assurance tous régimes. Ainsi, 22.500 retraités ayant liquidé leur pension en 2002 ont bénéficié d'une majoration de durée d'assurance dans le cadre de ce dispositif.

Alors que le présent projet de loi prévoyait la suppression de l'actuelle surcote, l'Assemblée nationale a souhaité la maintenir. Votre rapporteur pour avis approuve cette initiative. Le coût de ce maintien dépendra du taux de la future surcote, qui sera fixé par décret, et sera probablement plus favorable que le taux de la nouvelle surcote. Votre rapporteur pour avis tient cependant à noter que la coexistence de ce dispositif avec la nouvelle formule

de surcote pourrait être une source de complication de la gestion pour la CNAVTS.

b) Un nouveau mécanisme de surcote favorable aux assurés et aux régimes

L'article 17 du présent projet de loi refonde entièrement le dispositif de surcote, en prévoyant une majoration de la pension pour les assurés qui poursuivent leur activité au-delà de 60 ans et qui disposent de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein. Le taux de la majoration sera fixé par décret et s'établira à 0,75 % par trimestre supplémentaire validé après le 1^{er} janvier 2004, soit 3 % par an.

Ce nouveau dispositif devrait être favorable à la fois aux assurés, qui voient leur pension augmenter, et aux régimes. En effet, ces derniers bénéficient d'un surcroît de cotisations pendant les trimestres validés, tandis qu'ils n'ont pas à verser la pension des assurés concernés. Le taux de la surcote (3 % par an), inférieur à la neutralité actuarielle (estimée à 5 % - 6 % par an), induit que le versement de la pension doit être sensiblement supérieur à la durée prévue de l'espérance de vie pour créer une charge nette pour le régime. **Le régime général devrait donc réaliser de substantielles économies**, ainsi que le montre le tableau suivant :

Gains réalisés par le régime général du fait de l'instauration de la surcote

(en millions d'euros)

Année	2005	2008	2010	2020
Economies	220	1.120	2.230	1.500

Les gains induits par l'instauration de ce mécanisme de surcote devraient toutefois s'amoindrir entre 2010 et 2020. Il en effet prévu que le nombre de personnes concernés par ce mécanisme diminuera progressivement à mesure que la durée d'assurance augmentera, compte tenu par ailleurs de l'allongement global de la durée des études qui entraîne une entrée plus tardive sur le marché du travail.

C. DE NOMBREUSES MESURES FAVORABLES AUX SALARIÉS LES PLUS « FRAGILES »

Outre la diminution annoncée du taux de la décote, qui bénéficiera aux assurés, le présent projet de loi comporte de nombreuses mesures de justice, favorables aux assurés les plus fragiles. Certaines de ces mesures entraînent d'importantes dépenses nouvelles, en particulier à court terme.

1. La possibilité de retraite anticipée pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes : une mesure de justice coûteuse à court terme

a) Une faculté nouvelle, soumise à conditions

L'article 16 du présent projet de loi ouvre une possibilité nouvelle de départ à la retraite avant l'âge de 60 ans pour les assurés du régime général, du régime d'assurance vieillesse des artisans et des industriels et des commerçants et ayant connu un début d'activité précoce. Cette disposition est une novation dont il faut relever l'importance : l'ordonnance du 26 mars 1982 dispose que l'âge légal minimum de liquidation de la retraite au taux plein est de 60 ans et ne souffre aucune dérogation.

Comme le relève notre collègue député Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, *« certains salariés ont commencé à travailler à l'âge de 14 ou 15 ans. Pour la plupart, ils appartiennent aux classes d'âge 1944/1952. Ces personnes totalisent plus de 40 années de cotisation avant l'âge de 60 ans. En l'état actuel de la réglementation, au régime général, elles ne peuvent pas prendre leur retraite sans subir une décote de leur pension de 10 % par année manquante avant l'âge de soixante ans. Par ailleurs, les périodes cotisées au-delà de 160 trimestres d'activité le sont à perte puisqu'elles n'augmentent pas la période de référence »*.

Le dispositif proposé entend donc améliorer la situation des personnes ayant commencé à travailler très jeunes et prendre en compte de la pénibilité des emplois, sujet qui sera cependant essentiellement traité dans le cadre de la négociation collective.

Plusieurs conditions cumulatives doivent être remplies pour pouvoir bénéficier de cette faculté de départ à la retraite avant l'âge de 60 ans :

- la personne doit avoir commencé à travailler à l'âge de 14, 15 ou 16 ans,
- le départ anticipé est possible à partir de 56 ans et jusqu'à 59 ans,
- l'assuré doit disposer de la durée d'assurance minimale requise pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein,
- l'assuré doit disposer de la durée effective de cotisations requise pour jouir d'une pension de retraite à taux plein : les périodes effectivement cotisées par l'assuré excluent les périodes assimilées¹, les périodes reconnues

¹ Il s'agit des périodes d'interruption involontaire de l'activité professionnelle : périodes de maladie, d'invalidité, d'accident du travail, de chômage et les périodes militaires.

équivalentes¹, les majorations de durée d'assurance et l'allocation vieillesse du parent au foyer (AVPF).

Le relevé de décisions du 15 mai 2003 précisait que le droit à ce départ anticipé serait ouvert à compter du 1^{er} janvier 2004 dans les conditions suivantes, qui seraient revues en 2008 :

Age de début de carrière	Age de départ	Durée validée	Dont durée cotisée
14 ou 15 ans	56 ou 57 ans	42 ans	42 ans
14 ou 15 ans	58 ans	42 ans	41 ans
16 ans	59 ans	42 ans	40 ans

b) Un dispositif amélioré lors de la discussion à l'Assemblée nationale

Nonobstant le coût déjà élevé des mesures proposées, votre rapporteur pour avis se félicite que l'Assemblée nationale ait adopté un amendement présenté par le gouvernement, tendant à inclure le cas échéant une partie des périodes de service national, considérées comme des périodes assimilées, dans les périodes ayant donné lieu à cotisation, les modalités de cette prise en compte étant fixées par décret.

c) Une mise en œuvre coûteuse, nécessitant l'accord des régimes complémentaires

Cette mesure sociale entraînera un coût substantiel pour le régime général. L'évaluation de ce coût reste difficile dans la mesure où il dépend à la fois des comportements des individus potentiellement concernés par la mesure (en particulier les personnes bénéficiant des dispositifs CATS² ou celles qui sont au chômage) et des paramètres définis dans les décrets d'application.

¹ Il s'agit des périodes d'activité professionnelle antérieures au 1^{er} avril 1983 qui peuvent ou auraient pu donner lieu à rachat de cotisations d'assurance vieillesse au titre d'un régime de base obligatoire ; des périodes d'activité professionnelle agricole non salariée accomplies de façon habituelle et régulière, avant le 1^{er} janvier 1976, sur une exploitation agricole ou assimilée, entre le dix-huitième et le vingt et unième anniversaire des intéressés ; des périodes antérieures au 1^{er} avril 1983 au cours desquelles les membres de la famille du chef d'entreprise, âgés d'au moins dix-huit ans et ne bénéficiant pas d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse, ont participé de façon habituelle à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée artisanale, industrielle ou commerciale.

² Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés.

D'après les informations fournies par le gouvernement, **près de 200.000 personnes, dans tous les régimes d'assurance vieillesse, pourraient bénéficier d'un départ anticipé à la retraite en 2004**, selon les conditions d'ouverture définies dans le tableau précédent, validé dans le relevé de décisions du 15 mai 2003.

(1) Une évaluation dépendante du taux de recours retenu et de l'anticipation des comportements

Le coût de la mesure dépend du taux de recours retenu. En retenant un taux de recours de 80 %, le gouvernement estime que le coût de la mesure atteindrait 1 milliard d'euros pour le seul régime général à partir de 2004 :

Coût de la mesure avec un taux de recours de 80 %

(en millions d'euros 2000)

Année	2005	2008	2010	2020
Coût	1.010	1.080	830	300

Le tableau suivant retrace le coût des départs anticipés pour le régime général d'ici 2008, si l'on retient un taux de recours de 90 % et si l'on ignore l'inclusion des périodes militaires :

Coût de la mesure avec un taux de recours de 90 %

(en millions d'euros 2000)

Année	2004	2005	2006	2007	2008
Coût	1.050	1.200	1.250	1.250	1.250

Source : évaluations de la CNAVTS

Cette hypothèse de taux de recours est toutefois incertaine. En effet, un certain nombre de personnes en situation de préretraite, dont le revenu de préretraite se révèle à la pension, ne souhaiteront pas forcément anticiper leur départ à la retraite. *A contrario*, un certain nombre d'autres personnes feront probablement valoir des périodes de début d'activité à 14, 15 ou 16 ans, comme des périodes d'apprentissage (sous réserve des conditions de mise en oeuvre), qui ne sont pas actuellement connues dans les fichiers de la CNAVTS.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de la CNAVTS, 150.000 à 170.000 personnes seraient concernées dans le régime général par cette mesure entre 2004 et 2008. D'après les informations fournies par le gouvernement, et dans l'hypothèse d'un taux de recours de 80 %, la mesure bénéficierait en 2004 à un peu plus de 152.000 personnes dans le régime général, contre 133.000 prévues dans la rédaction initiale du projet de loi. La différence résulte de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui tend à inclure une partie des périodes militaires dans la durée cotisée.

Selon les études effectuées par le gouvernement, le fait d'inclure la totalité des périodes militaires dans la durée cotisée accroîtrait de 40 % les effectifs éligibles à la mesure de retraite anticipée à 56 et 57 ans, de 7 % ceux éligibles à 58 ans et de 3 % ceux éligibles à 59 ans. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de la CNAVTS, 22.000 assurés pourraient entrer dans le champ de la mesure, ce qui représente une hausse de 15 %. Il faut toutefois souligner que le champ précis de la mesure n'est pas encore déterminé.

Le surcoût maximal lié à l'inclusion des périodes militaires, par rapport à la dépense initiale évaluée à un milliard d'euros pour le seul régime général, serait de l'ordre de 150 millions à 200 millions d'euros (170 millions d'euros en 2004 selon la CNAVTS). Mais il faut une fois de plus souligner que ce surcoût dépendra des conditions fixées par décret.

(2) Un coût beaucoup plus important à court terme qu'à long terme

Si le coût est très lourd à court terme, il devrait décroître dès 2009 et nettement à partir de 2013, les générations arrivant en retraite à partir de cette date ayant obligatoirement été scolarisées jusqu'à 16 ans. Ceci explique que le coût de la mesure pour le régime général soit estimé à seulement 300 millions d'euros à l'horizon 2020. On a donc un effet de « cloche » très prononcé, qui doit être souligné.

Il faut en outre préciser que **la mise en œuvre de ce dispositif requiert l'accord des régimes complémentaires** : si tel n'était pas le cas, les abattements définitifs qui seraient applicables aux retraites complémentaires rendraient la mesure sans véritable portée.

Votre rapporteur pour avis approuve donc le nouvel **article 16 bis** adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Xavier Bertrand. Cet article prévoit que les partenaires sociaux chargés de la gestion des régimes complémentaires de retraite engagent une négociation afin d'adapter le dispositif des retraites complémentaires de manière à servir une pension à taux plein aux assurés qui réunissent les conditions de durée d'assurance ou de périodes équivalentes dans les régimes de base et demandent la liquidation de leur pension de retraite avant l'âge de soixante ans. **Ce nouvel article a le mérite de rappeler la charge incombant aux régimes complémentaires, sans lesquels ces dispositions seraient dépourvues de toute effectivité réelle.** Il n'en demeure pas moins qu'il ne constitue en aucun cas une obligation de résultat, les régimes complémentaires bénéficiant d'une autonomie de gestion.

De même, votre rapporteur pour avis accueille favorablement le nouvel **article 16 ter**, qui prévoit que la pénibilité constitue un des thèmes sur lesquels les partenaires sociaux se réunissent pour négocier tous les trois ans.

Au total, ce dispositif de départ anticipé aura un impact très net sur l'équilibre à la fois du régime général et des régimes complémentaires,

en accélérant de deux ans, par rapport aux prévisions initiales, l'apparition d'un déficit. Ce facteur doit évidemment être pris en compte lorsque l'on étudie d'autres dispositions du présent projet de loi.

2. La revalorisation du « minimum contributif »

a) Un minimum n'assurant plus un niveau correct de remplacement

Un montant minimum de retraite a été institué dès 1945 pour amener les retraites les moins élevées à un niveau décent. Le dispositif actuel en faveur des personnes ayant cotisé toute leur carrière sur la base de faibles revenus, en vigueur depuis le 1^{er} avril 1983, relève du « minimum contributif ».

Ce minimum est servi entier aux assurés ayant droit au taux plein de pension et réunissant 150 trimestres d'assurance au régime général, qu'il s'agisse de périodes cotisées ou de périodes assimilées. Les trimestres de majoration accordés à l'assuré prenant sa retraite après 65 ans et les majorations de durée d'assurance de deux ans par enfant élevé pendant neuf ans avant son seizième anniversaire accordées aux femmes, sont également prises en compte.

S'il constituait à l'époque une amélioration pour les assurés, le minimum contributif ne répond plus aujourd'hui aux objectifs qui lui étaient alors assignés. Il ne garantit en effet plus un niveau correct de remplacement : il ne représente plus aujourd'hui que 45,6 % du SMIC¹ brut (53,5 % en net) contre 59,5 % (68,7 % en net) en 1984.

Cette détérioration est d'autant plus patente lorsque l'on compare le minimum contributif au minimum vieillesse. Alors que le premier suit l'évolution des pensions de droit commun, c'est-à-dire l'évolution des prix hors tabac, le second a régulièrement fait l'objet, de la part des pouvoirs publics, de « coups de pouce » lors de sa revalorisation, ce qui a eu pour effet de porter le montant du minimum vieillesse à un niveau supérieur à celui du minimum contributif. En 1983, les montants des deux dispositifs étaient identiques (2.200 francs par mois). Aujourd'hui, le montant annuel du minimum contributif est légèrement inférieur au minimum vieillesse (respectivement 6.402,23 euros et 6.935,07 euros).

¹ Le SMIC est calculé sur 169 heures.

b) Un minimum revalorisé prenant en compte les durées de cotisation

L'article 18 du présent projet de loi aménage le dispositif du minimum contributif afin de rendre le montant attribué davantage proportionnel à l'effort contributif réel.

L'article 18 prévoit que « *ce montant minimum est majoré au titre des périodes ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré* ».

Cette mesure présentera également l'avantage d'atténuer les effets de l'allongement de la période de référence pour le calcul du salaire annuel moyen (passé de 15 ans à 25 ans) pour les pensions les plus modestes.

Le nouveau « *minimum garanti de pension* » sera attribué à toute personne réunissant les conditions nécessaires à l'obtention du taux plein et ne sera servi dans son intégralité que si l'assuré justifie de 160 trimestres ou plus. En deçà, la pension sera proratisée en $1/160^{\text{èmes}}$, suivant le même mécanisme qu'aujourd'hui.

Il faut préciser que ce mécanisme de garantie n'influencera que les pensions lors de la liquidation. L'évolution suivra ensuite celle de l'ensemble des pensions, c'est-à-dire qu'elle sera indexée sur les prix.

Pour répondre à l'objectif mentionné à **l'article 4** du présent projet de loi, qui prévoit que le montant minimal de retraite atteindra 85 % du SMIC net, lors de la liquidation, pour une carrière complète, le gouvernement a d'ores et déjà annoncé que le minimum contributif serait revalorisé de 3 % le 1^{er} janvier 2004, puis le 1^{er} janvier 2006 et enfin le 1^{er} janvier 2008. Ces trois augmentations successives correspondront au total à une revalorisation de 9,3 %, ce qui représente un coût compris entre 110 millions et 130 millions d'euros pour le régime général en 2008 et environ 600 millions d'euros à l'horizon 2020.

3. L'amélioration du régime de la retraite progressive

L'article 21 du présent projet de loi réforme le régime de la retraite progressive, ce qui participe de la volonté d'accorder une plus grande souplesse à l'assuré pour déterminer le moment de son accession à la retraite.

a) Un dispositif actuellement peu attractif

Le dispositif actuel de retraite progressive est ouvert aux salariés d'au moins 60 ans qui totalisent une durée d'assurance suffisante pour jouir d'une pension à taux plein. Il ne doit pas être confondu avec le mécanisme de

préretraite progressive (qui sera abrogé par le présent projet de loi), qui est ouvert aux salariés de 55 ans à 60 ans et aux salariés âgés de plus de 60 ans qui ne disposent pas d'une durée d'assurance suffisante.

Le dispositif de retraite progressive bénéficie aujourd'hui à un faible nombre de salariés, qui n'ont guère d'intérêt à le suivre. En effet, cette formule leur permet de poursuivre une activité à temps partiel tout en faisant liquider une fraction de leur pension de retraite, mais ils continuent de verser des cotisations au régime général sans acquérir de droits de pension supplémentaires. Il faut ajouter que le faible taux d'activité des personnes âgées de plus de 60 ans explique en partie ce très faible succès. Au total, seules 702 retraites progressives étaient versées au 31 décembre 2002.

Le versement partiel de la pension à laquelle l'assuré a droit au moment de sa demande est proportionnel au temps de travail effectué et s'établit comme suit :

- pour une durée du travail à temps partiel comprise entre 60 % et 80 %, la fraction de pension servie est égale à 30 %,
- pour une durée du travail à temps partiel comprise entre 60 % et 40 %, la fraction de pension servie est égale à 50 %,
- pour une durée du travail à temps partiel comprise entre 40 % et 20 %, la fraction de pension servie est égale à 70 %.

b) Des propositions pour redonner de l'intérêt à la retraite progressive

Le présent projet de loi tient compte des carences du dispositif actuel pour rendre cette formule plus attractive.

L'article 21 prévoit ainsi que l'accès au dispositif sera désormais ouvert sans condition restrictive de durée d'assurance. Cet assouplissement interviendra dans le cadre d'un décret. De même, le choix de la quotité de travail sera assoupli par décret.

La liquidation de la pension à la date d'entrée en retraite progressive sera dorénavant effectuée à titre provisoire. Les périodes d'activité partielle, intervenues à partir de la date d'entrée dans le dispositif, pourront donc être ensuite prises en compte dans le calcul du montant de la pension lors de sa liquidation définitive. Ce changement remédie au plus gros défaut du système actuel et redonne son sens à la retraite progressive : la pension sera bien majorée du fait des cotisations supplémentaires acquittées. Ainsi, un assuré qui entre dans le dispositif en ne disposant que de 150 trimestres d'assurance verra sa pension définitive liquidée à taux plein si son activité durant la période de retraite progressive lui permet de valider dix trimestres.

En outre, la liquidation définitive de la pension tenant compte du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis l'entrée en jouissance de la pension, l'assuré validant des trimestres au-delà de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein pourra également bénéficier du mécanisme de surcote. Celle-ci sera calculée à partir de l'entrée dans le dispositif, au prorata de l'activité maintenue et ne sera appliquée qu'à la fraction de pension correspondant à l'activité exercée au cours de la période de retraite progressive.

Cette mesure devrait être globalement neutre pour le régime général. En effet, les cotisations perçues sur l'assiette de rémunération du temps partiel exercé au cours de cette période vont générer un apport supplémentaire pour le régime. Celui-ci devrait être d'autant plus important que le nombre des bénéficiaires devrait croître, du fait de la nouvelle attractivité du système. Cependant, les majorations des pensions liquidées à titre définitif lors de la sortie du système exerceront un effet en sens contraire.

4. La modification des règles relatives aux pensions de réversion

L'article 22 du présent projet de loi modifie les règles relatives aux pensions de réversion. Celles-ci sont prévues par tous régimes de retraite, mais l'hétérogénéité des dispositifs doit être relevée.

a) Des dispositions actuellement restrictives

Dans le régime général, quatre conditions sont requises pour que le conjoint bénéficie d'une pension de réversion :

- ses ressources personnelles ne doivent pas excéder, lors de la liquidation, le salaire minimum de croissance annuel,

- à moins qu'un enfant ne soit issu du mariage, il doit avoir été marié au moins deux ans à l'assuré décédé ou disparu,

- il ne doit pas s'être remarié,

- il doit être âgé d'au moins 55 ans (lorsque l'assuré a moins de 55 ans, il a droit, sous certaines conditions (résidence, ressources...), à l'assurance veuvage).

De plus, le cumul d'une pension de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité n'est autorisé que dans certaines limites.

Ces conditions restrictives sont en partie compensées par la plus grande souplesse des régimes complémentaires en ce domaine, comme le montre le tableau suivant :

Droit à réversion du conjoint survivant

	Régime général et MSA salarié agricole (Hommes et Femmes)	Régimes complémentaires (Hommes et Femmes)	
		ARRCO (Hommes et Femmes)	AGIRC (Hommes et Femmes)
Age d'accès	55	55	55 taux réduit 60 taux plein
		Tout âge si survivant est invalide ou 2 enfants à charge de moins de 21 ans	
Ancienneté du mariage	2 ans sauf si enfant issu du mariage	Pas de conditions	
Situation matrimoniale à la demande de réversion	Ne pas être remarié		
Conditions de ressources personnelles du conjoint survivant	Inférieur à 2080 fois le SMIC horaire (1.155 € au 1.1.2002)		
Taux de la pension de réversion	54 % ⁽¹⁾ limité par les règles de cumul	60 %	60 % à 60 ans 52 % à 55 ans
Minimum de pension de réversion	Montant de l'AVTS pour au moins 60 trimestres validés, proportionnel au nombre de trimestres validés en dessous de 60 (234 € au 1.1.2002)	Pas de minimum	
Maximum de la pension de réversion	54 % du plafond de la sécurité sociale dans la limite des règles de cumul (1.270 € au 1.1.2002)	Pas de limite	
Majorations familiales sur pension de réversion pour <u>enfants élevés au moins pendant 9 ans</u>	10 % à partir de 3 enfants	5 % à partir de 3 enfants sur droits acquis depuis le 1.1.99	8 % à partir de 3 enfants, + 4 % par enfants supplémentaire
Majoration des enfants à charge de moins de 21 ans ou invalides	Majoration forfaitaire pour chaque enfant à charge - à condition d'être âgé de moins de 65 ans - ne pas avoir liquidé de droits propres dans un régime de base - ne pas être remarié ou vivra maritalement (80,45 € par mois au 1.1.2002)	Majoration de la pension de réversion 5 % par enfant	Non

	Régime général et MSA salarié (Hommes et Femmes)	Régimes complémentaires (Hommes et Femmes)	
		ARRCO (Hommes et Femmes)	AGIRC (Hommes et Femmes)
Cumul possible avec droits propres à pension du survivant ⁽²⁾	<p>Dans la limite :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit de 52 % du total des 2 pensions - 73 % du plafond de la sécurité sociale si le défunt ne percevait que la pension du régime général ou que celle de la MSA salarié agricole (1.717 €) <p>Si le défunt était multipensionné, la pension de réversion accordée au survivant par chacun des régimes de base du défunt est divisée par le nombre des régimes</p>	<p>Oui Sans limite</p>	
Suppression de la pension de réversion en cas de remariage	Non	Oui	
Suspension de la pension de réversion en cas de concubinage notoire	Non	Non	
Droits des ex-conjoints divorcés non remariés	Le droit à pension de réversion est réparti au prorata de la durée respective de chaque mariage des conjoints et ex-conjoints remplissant les conditions d'accès au droit	Le droit global est réparti au prorata des durées respectives des mariages rapportées à un plancher de durée d'assurance d'au minimum 150 trimestres	

⁽¹⁾ Pour les défunts bénéficiaires du minimum contributif, ce taux s'applique sur le montant de la pension avant l'attribution du supplément minimum contributif.

⁽²⁾ L'application des règles de cumul se fait sur le montant de la pension du conjoint survivant (droits propres des régimes de base + majorations familiales) + droits propres du conjoint décédé hors majorations familiales. Cette incorporation des majorations familiales dans le montant des pensions, condamnée par le Cour de cassation, a été légalisée par Mme Martine Aubry. Même si la présentation fait apparaître une majoration familiale, dans les faits, elle est supprimée.

Source : tableau de présentation des pensions de réversion dans les différents régimes – 2001, document de travail du COR, réunion du Conseil du 2 mai 2002

b) Un dispositif simplifié et unifié

L'article 22 du présent projet de loi simplifie et améliore l'ensemble de ce dispositif.

Les conditions d'absence de remariage et de durée de mariage sont supprimées, tandis que la condition d'âge va progressivement disparaître, ce qui entraînera concomitamment la disparition de l'assurance veuvage.

Durant cette phase de montée en charge, l'allocation veuvage sera assumée par la branche vieillesse qui se voit attribuée le produit de la cotisation correspondante via une augmentation de 0,1 point de la cotisation salariale d'assurance vieillesse (en contrepartie de la suppression de la cotisation d'assurance veuvage de 0,1 %, qui était à la charge du salarié).

Afin de ne pas entraîner de rupture des droits, les prestations en cours au 1^{er} janvier 2004 seront néanmoins servies jusqu'à leur terme, de même que l'allocation veuvage restera en vigueur tant qu'une condition d'âge sera prévue pour percevoir la pension de réversion.

Dans le nouveau système, le conjoint survivant devra seulement satisfaire à des conditions de ressources. La pension de réversion sera désormais une allocation différentielle par rapport à ce plafond de ressources. Tous les assurés seront donc traités à l'identique, qu'ils perçoivent ou non un autre avantage de vieillesse ou d'invalidité.

Cet article supprime également la majoration pour conjoint à charge, l'exposé des motifs du présent projet de loi relevant son faible montant (celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés) et son caractère archaïque – elle est en effet servie, sous condition de ressources du seul conjoint, au titulaire de la pension principale. Dans ce cadre, le minimum vieillesse pour un couple offre une alternative plus équitable, à la fois parce qu'il peut être attribué directement à l'un ou l'autre des membres du couple et parce qu'il prend en compte les ressources de l'ensemble du ménage.

D'après les informations fournies par le gouvernement, ces mesures devraient représenter une charge maximale pour le régime général de 300 millions d'euros en 2008. Le coût devrait ensuite diminuer progressivement jusqu'en 2020.

Cette diminution progressive s'explique par l'instauration d'un dispositif de réexamen régulier des conditions de ressources des titulaires de pensions de réversion, susceptible de réduire les montants alloués en cas d'amélioration de la situation financière du ménage auquel appartient le bénéficiaire.

D'autre part, une mesure nouvelle relative au cumul d'une pension de réversion avec un avantage personnel de vieillesse ou d'invalidité a été adoptée par l'Assemblée nationale.

Actuellement, un conjoint survivant peut cumuler une pension de réversion avec un avantage personnel de vieillesse ou d'invalidité, jusqu'à un certain plafond au delà duquel la pension de réversion est écartée à due concurrence.

L'objet de l'alinéa VII nouveau est d'exclure la majoration de pension de retraite accordée aux assurés ayant eu au moins trois enfants des avantages pris en compte pour l'application de ces limites de cumul. En effet, toutes choses égales par ailleurs, le droit actuel pénalise les veufs et les veuves ayant eu au moins trois enfants.

Cette mesure devrait avoir un coût d'environ 10 millions d'euros.

D'autre part, un amendement proposé par notre collègue député Bernard Accoyer a également été adopté par l'Assemblée nationale et prévoit l'élévation du plafond de ressources lorsque la personne bénéficiaire de la pension de réversion vit en ménage.

Si votre rapporteur pour avis approuve ces différentes mesures, il estime qu'un jour, quel que soit le gouvernement en place, on sera conduit à s'interroger sur les disparités subsistant entre les régimes et sur l'évolution de la société et ses conséquences.

5. Une amélioration de la situation des salariés à temps partiel

Le présent projet de loi améliore également la situation des personnes travaillant à temps partiel, qui auront désormais la possibilité de compléter leurs droits à pension. Cette mesure est prévue pour les salariés comme pour les fonctionnaires.

Actuellement, les personnes travaillant à temps partiel ne sont pas toutes traitées de manière équivalente. Alors qu'un salarié embauché à temps plein qui passe à temps partiel peut cotiser pour sa future pension de retraite de base sur une assiette de cotisation correspondant à un emploi à temps plein, celui qui commence à temps partiel ne le peut pas. En outre, un salarié à temps partiel ne peut exercer d'activité salariée au profit d'un autre employeur.

La mesure proposée à l'article 23 du présent projet de loi permet de placer tous les salariés à temps partiel sur le même plan et améliore globalement leur situation. Tous pourront désormais compléter leur pension de retraite en cotisant sur la base d'un emploi à temps plein et tous les

employeurs pourront prendre en charge la part salariale complémentaire. D'autre part, la condition d'exclusivité actuellement en vigueur est supprimée.

Les salariés actuellement affectés à des tâches non quantifiables en temps, comme les assistantes maternelles, seront pris en compte selon des modalités définies par décret.

D'après les informations fournies par le gouvernement, cette mesure ne porte pas atteinte à l'équilibre du régime général. En effet, celui-ci perçoit des cotisations d'assurance vieillesse calculées sur une base supérieure au salaire perçu par le salarié, ce qui induit dans un premier temps un gain de trésorerie, en attendant le versement des prestations correspondantes à l'assuré.

6. Les avantages familiaux : des améliorations apportées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale avait adopté un certain nombre d'amendements déclarés irrecevables au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Le gouvernement a décidé de reprendre trois de ces amendements, qui constituent des avancées notables, notamment pour les personnes ayant des enfants handicapés. Votre rapporteur pour avis approuve le principe de ces mesures.

a) La situation des femmes ayant perdu un enfant ou en ayant adopté tardivement améliorée

Les femmes ayant élevé un enfant pendant neuf ans avant son seizième anniversaire bénéficient actuellement d'une majoration de durée d'assurance de huit trimestres¹.

Les conditions posées pour bénéficier de ce dispositif pénalisent les femmes qui ont perdu un enfant en bas âge ou celles qui ont adopté un enfant tardivement.

Le **nouvel article 22 bis** remédie à cette situation inéquitable en prévoyant que les femmes assurées sociales bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre pour toute année durant laquelle elles ont élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres par enfant. Les conditions de cette majoration seront fixées par décret.

¹ Cette majoration est commune à l'ensemble des régimes de base à l'exception de celui des professions libérales et de quelques régimes spéciaux. En revanche, elle n'existe pas dans les régimes complémentaires de salariés et non salariés.

L'article articule en outre ces dispositions avec celles relatives à la validation du congé parental, en permettant de porter la majoration à la durée du congé parental lorsque celle-ci est supérieure.

Le coût de la mesure a été estimé à environ 80 millions d'euros après montée en charge à horizon d'une vingtaine d'années.

b) Une nouvelle majoration de durée d'assurance pour les parents d'enfants handicapés

Pour mieux prendre en compte les difficultés que connaissent les parents d'enfants lourdement handicapés, le **nouvel article 22 ter** prévoit que les assurés sociaux élevant un enfant ouvrant droit à l'allocation d'éducation spéciale et à son complément bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de huit trimestres.

Cette majoration vient, pour les femmes, en complément de la majoration générale telle que prévue par le nouvel article 22 bis du présent projet de loi.

Cette nouvelle mesure constitue une compensation directe des perturbations que peut provoquer le handicap de l'enfant dans la vie professionnelle de ses parents. Elle leur permettra de quitter plus tôt la vie active en diminuant le nombre de trimestres qu'ils devront valider pour une carrière complète.

Son coût pourrait atteindre 60 millions d'euros par an pour le régime général après montée en charge à horizon de vingt ans.

c) La fonction de tierce personne auprès des adultes handicapés mieux prise en compte

Le **nouvel article 22 quater** étend le champ de l'assurance vieillesse du parent au foyer aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle ou exerçant une activité professionnelle réduite pour s'occuper d'un membre handicapé de leur famille, dès lors qu'elles ont la qualité de conjoint, ascendant, descendant ou collatéral de l'adulte handicapé.

Actuellement, le père ou à la mère d'un enfant mineur ou d'un enfant handicapé mineur ou majeur, lorsqu'il n'exerce pas d'activité professionnelle ou la réduit pour s'occuper au foyer de cet enfant, peut se constituer, ou continuer à se constituer, des droits à retraite dans le régime général : c'est le dispositif de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF), soumise à condition de ressources, mais où les cotisations d'assurance vieillesse que son bénéficiaire devrait verser à la CNAVTS sont payées par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

En revanche, cet avantage n'est pas ouvert à la personne n'exerçant pas d'activité professionnelle, ou l'interrompant, pour assumer la fonction de tierce personne auprès d'un autre membre handicapé de la famille. Seule l'adhésion à l'assurance volontaire vieillesse lui permet aujourd'hui d'acquérir ou de continuer à acquérir des droits à retraite ; or les cotisations à l'assurance volontaire vieillesse sont élevées pour des personnes ayant des revenus modestes.

Le coût de cette mesure est évalué à 70 millions d'euros par an après montée en charge à horizon de 20 ans.

7. Des avancées notables en faveur des pluripensionnés, réalisées par voie réglementaire

Le gouvernement a annoncé que des mesures de nature réglementaire seraient prises pour améliorer la situation des pluripensionnés, c'est-à-dire des personnes ayant accompli des carrières dans plusieurs régimes.

Ces mesures revêtent une grande importance, notamment pour les artisans, industriels et commerçants, qui ont fréquemment accompli des carrières dans plusieurs régimes.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces avancées annoncées. Bien qu'elles soient de nature réglementaire, il estime nécessaire de faire le point sur ces mesures, compte tenu de leur lourd impact financier (1 milliard d'euros de dépenses nouvelles à l'horizon 2020), comptabilisé dans les tableaux d'équilibre fournis par le gouvernement.

a) La proratisation du salaire annuel moyen, premier pas vers le calcul d'un salaire annuel moyen unique

Le gouvernement a annoncé qu'un effort serait accompli, par voie réglementaire, pour tendre vers le calcul d'un salaire annuel moyen unique pour les pluripensionnés.

Selon le droit existant, ces personnes voient leur pension calculée séparément dans chaque régime. Ce mode de calcul conduit à minorer leur pension dans la mesure, d'une part où ils ne disposent pas d'une durée d'assurance complète dans le régime en question, et d'autre part où les salaires étant généralement plus bas en début de carrière qu'en fin de carrière, le salaire annuel moyen de référence est tiré vers le bas. Ainsi, un assuré ayant cotisé pendant 20 ans au régime général et 20 ans au régime des salariés agricoles voit la totalité de sa carrière prise en compte, y compris les années les plus faiblement rémunérées.

Il serait donc souhaitable de calculer un salaire annuel moyen unique pour l'ensemble de la carrière, ce qui est impossible actuellement pour des raisons techniques. En effet, il n'existe pas à ce jour de coordination suffisante entre les régimes pour permettre une telle reconstitution et la mise au point d'un système efficace devrait nécessiter environ cinq ans.

Il devrait toutefois être possible de calculer le salaire annuel moyen au prorata de la durée d'assurance dans chacun des régimes, et ce dès maintenant. D'après les estimations de l'ORGANIC¹, une telle mesure devrait représenter un surcroît de pension de l'ordre de 10 % à 20 % pour les pluripensionnés relevant de ce régime.

Le décret prévu permettra de calculer le salaire annuel moyen en prenant en compte un nombre d'années réduit, selon le rapport entre la carrière effectuée dans chaque régime et la durée totale d'assurance. Ainsi, si l'on reprend l'exemple précédent, chaque régime ne prendra en considération que $(20/40) \times 25 = 12,5$ années, soit un total de 25 années équivalent à celui applicable au monopensionné.

b) L'exclusion des années n'ayant permis de valider aucun trimestre

Le gouvernement a annoncé qu'une mesure consistant à neutraliser les années n'ayant permis de valider aucun trimestre du fait de la faiblesse des rémunérations était à l'étude.

D. LE RACHAT D'ANNÉES D'ÉTUDES : UNE POSSIBILITÉ COMMUNE À TOUS LES RÉGIMES

Le présent projet de loi offre une **possibilité nouvelle aux assurés de tous les régimes** de racheter des années d'études, afin de permettre aux assurés qui seraient rentrés tardivement sur le marché du travail ou qui n'auraient pas pu valider quatre trimestres au cours de certaines années de partir plus tôt en retraite.

1. Un régime actuel dépassé

Une faculté de rachat existe déjà dans le régime général et a été conçue dans le souci de préserver les droits à retraite de personnes qui auraient dû légitimement relever d'un régime d'assurance vieillesse mais qui en ont été empêchées, soit en raison de l'absence d'un régime de base obligatoire ou d'un régime volontaire d'assurance vieillesse, soit en raison de l'impossibilité

¹ Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce.

d'adhérer à un régime de base du fait de l'exercice d'une activité professionnelle à l'étranger.

Seules cinq catégories de personnes¹ peuvent actuellement racheter des années d'études et elles n'utilisent guère cette possibilité : d'après les chiffres fournis par la CNAVTS, 7.938 demandes de rachat seulement ont été formulées, pour un effectif total de cotisants de 15 millions de personnes, ce qui représente 0,05 % ! Cette situation s'explique par la disparition des catégories de personnes initialement bénéficiaires du dispositif (personnes atteintes de la tuberculose, assurés dont l'affiliation a été rendue obligatoire après 1930...), mais également par le durcissement des conditions de rachat au fil du temps, qui ont rendu le dispositif plus coûteux pour les assurés². D'autre part, le développement de l'assurance vieillesse volontaire, a permis à des catégories d'assurés entrant dans le champ de ce dispositif d'améliorer leurs droits à la retraite et a ainsi contribué à réduire la portée du rachat.

2. Un mécanisme justifié par l'allongement de la durée d'assurance, mais dont le coût pour les assurés ne doit pas être sous-estimé

Dans la mesure où la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein a déjà été allongée et va progressivement être portée à 42 ans à l'horizon 2020 d'après les dispositions de **l'article 5** du présent projet de loi, votre rapporteur pour avis approuve l'idée de permettre aux assurés de remplir cette condition par un rachat volontaire de périodes n'ayant pas donné lieu à un versement de cotisations ou ayant donné lieu à un versement insuffisant et relève que de tels mécanismes existent dans plusieurs autres pays européens

Il faut toutefois bien analyser la portée de cette mesure. Si elle constitue un progrès pour les personnes, elle n'est guère compatible avec les règles de bonne gestion d'un régime par répartition, qui s'accommode mal de mesures facultatives.

¹ *Il s'agit des anciens titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux pour les périodes de versement de cette indemnité ne pouvant pas faire l'objet d'une validation gratuite ; des personnes dont l'affiliation au régime général, au régime des salariés agricoles ou au régime algérien a été rendue obligatoire à une date postérieure au 1^{er} juillet 1930 (catégorie incluant les rapatriés) ; des détenus ayant exercé un travail pénal antérieurement au 1^{er} janvier 1977 et les personnes qui ont fait l'objet d'une détention provisoire non imputable sur la durée de la peine ; des Français ou ressortissants communautaires ayant exercé une activité professionnelle, pour les premiers, hors de France et, pour les seconds, hors de France et de leur pays d'origine ; des personnes qui, sans recevoir de rémunération, ont rempli les fonctions de tierce personne auprès d'un membre de leur famille infirme ou invalide.*

² *A compter du 1er janvier 1992, le taux de cotisation est passé de 9 % à 15,9 % et le montant des cotisations dues en cas d'échelonnement du paiement a été majoré de 10 %.*

Surtout, **le rachat tel qu'il est envisagé par le présent projet de loi doit être effectué dans des conditions de nature à être financièrement neutres pour les régimes concernés.** Ce point est très important pour deux raisons : d'une part, cette mesure, qui offre une liberté supplémentaire aux assurés, ne doit pas dégrader l'équilibre financier des régimes ; d'autre part, elle ne doit pas favoriser implicitement les personnes qui ont suivi des études supérieures, ce qui serait le cas si le coût n'était pas actuariellement neutre.

Les modalités d'application de ce dispositif seront précisées par décret et dépendront notamment de l'âge à partir duquel il interviendra : **l'opération sera d'autant plus coûteuse qu'elle sera tardivement effectuée.** Le rachat portera à la fois sur la part salariale et sur la part patronale, lesquelles devraient être déterminées sur une assiette compatible avec l'équilibre financier des régimes.

Même en cas d'étalement des paiements, **votre rapporteur pour avis tient à souligner l'importance du coût du rachat pour les assurés.** Le calcul est difficile à effectuer et dépend de nombreux paramètres, mais il est possible de donner un ordre de grandeur de ce coût. D'après les estimations effectuées par le COR, un rachat en début de vie active devrait coûter entre 2.300 euros et 7.600 euros par année achetée, pour atteindre entre 15.000 euros et 23.000 euros environ en fin de vie active. Encore faut-il mentionner que ces estimations seraient plutôt des planchers que des plafonds.

Le tableau suivant retrace règles prévues par le présent projet de loi en matière de rachat d'années d'études pour les régimes autres que ceux de la fonction publique, en tenant compte des modifications apportées au texte initial par l'Assemblée nationale, modifications que votre rapporteur pour avis approuve.

Votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement tendant à permettre d'utiliser les sommes épargnées sur un compte épargne-temps pour racheter des années d'études ou des années incomplètes.

Le rachat d'années

Éléments communs à tous les régimes : limite de rachat fixée à 12 trimestres sans limite d'âge ; versement de cotisations fixées dans des conditions définies par décret garantissant la neutralité actuarielle ; application à compter du 1^{er} janvier 2004.

	Périodes de rachat
Régime général (RG) (art. 20)	<ul style="list-style-type: none">- Périodes d'études supérieures n'ayant pas donné lieu à affiliation à un régime d'assurance vieillesse lorsque le RG est le premier régime d'affiliation après lesdites études- années civiles ayant donné lieu à affiliation au RG, au titre desquelles il a été retenu un nombre de trimestres inférieur à 4
Artisans, industriels et commerçants (art. 20)	<ul style="list-style-type: none">- Périodes d'études supérieures et n'ayant pas donné lieu à affiliation à un régime d'assurance vieillesse lorsque le régime d'assurance vieillesse des professions artisanales (CANCAVA) ou celui des professions industrielles et commerciales (ORGANIC) est le premier régime d'affiliation après lesdites études,- années civiles ayant donné lieu à affiliation à la CANCAVA ou à l'ORGANIC, au titre desquelles il a été retenu un nombre de trimestres inférieur à 4
Professions libérales (art. 65)	<ul style="list-style-type: none">- Périodes d'études supérieures n'ayant pas donné lieu à affiliation à un régime d'assurance vieillesse lorsque le régime d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) est le premier régime d'affiliation après lesdites études- années civiles ayant donné lieu à affiliation à la CNAVPL, au titre desquelles il a été retenu un nombre de trimestres inférieur à 4
Exploitants agricoles (art. 74)	<ul style="list-style-type: none">- Périodes d'études supérieures n'ayant pas donné lieu à affiliation à un régime d'assurance vieillesse lorsque le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles est le premier régime d'affiliation après lesdites études

II. LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ACCEPTABLE

La dérive attendue des régimes¹ de la fonction publique rend leur réforme impérative : d'après le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2001), à droit constant, l'augmentation du besoin de financement des régimes de la fonction publique ressortirait à 28 milliards d'euros en 2020, soit 1,3 % du produit intérieur brut. **La nécessité d'infléchir cette contrainte économique a principalement motivé l'allongement de la durée de cotisation, qui constitue l'élément central de la réforme des régimes des fonctionnaires.**

A cet effet, les mesures envisagées visent à recueillir une approbation aussi large que possible :

- le niveau des pensions pour une carrière complète est maintenu ;
- ces mesures établissent une nouvelle équité vis à vis des autres régimes ;
- leur application doit s'effectuer avec une grande progressivité.

Plus généralement, la réforme s'inscrit, à l'instar de celle du régime général, dans la perspective d'une **consolidation des régimes de retraite par répartition**. En outre, la création d'un régime complémentaire assis sur les primes comble une des principales lacunes du système actuel.

A la contrainte économique, s'est ajoutée une **contrainte juridique, résultant de l'applicabilité dans l'ordre juridique interne du principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes**. Les pensions servies par les régimes de retraite des fonctionnaires constituent, en effet, des rémunérations pour l'application de ce principe. **Là encore, le consentement de tous a été recherché** : les modifications envisagées consistent à étendre aux hommes des avantages familiaux modernisés, dont le niveau demeure substantiel.

Enfin, les autres mesures contenues dans le titre III « Dispositions relatives aux régimes de la fonction publique » du présent projet de loi visent notamment à offrir plus de souplesse au régime actuel, dans le sens d'une plus grande liberté des choix individuels, mais aussi, parfois, d'une plus grande

¹ Le régime de l'Etat (qui ne fait pas l'objet d'une individualisation juridique) pour les fonctionnaires de l'Etat, et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les agents relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

responsabilité individuelle quant à leurs conséquences financières, ce dont la collectivité ne saurait se plaindre.

Il est à noter que la réforme concerne les trois fonctions publiques (de l'Etat, territoriale et hospitalière) dont les régimes sont très proches.

A. UN NIVEAU DES PENSIONS POUR UNE CARRIÈRE COMPLÈTE MAINTENU, EN CONTREPARTIE D'UN ALLONGEMENT PROGRESSIF DE LA DURÉE DE COTISATION

1. L'allongement progressif de la durée de cotisation, dispositif central de la réforme

Le pourcentage maximal de liquidation demeure inchangé à 75 % mais la durée de cotisation est portée de 150 trimestres (soit 37 années et demie) en 2003, à 160 trimestres¹ (soit 40 années) en 2008, par l'article 32 du présent projet de loi. Ultérieurement, pour les régimes de la fonction publique, mais aussi pour le régime général et les régimes alignés, l'objectif est de stabiliser le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite. Dans cette perspective, la durée de cotisation devrait être portée, de 2008 à 2012, à 41 années, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. Ensuite, la stabilisation du rapport précité commanderait une augmentation progressive de la durée de cotisation, jusqu'à 41 années et trois trimestres en 2020 (*supra*).

Toutefois, cet allongement ne serait pas de nature, à lui seul, à infléchir les comportements en matière de départ à la retraite, et ne suffirait pas, ainsi, à modérer significativement la progression des dépenses de retraite de la fonction publique.

A cet égard, notre collègue Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a récemment noté² dans le cadre d'une réflexion prospective sur la réforme des retraites de la fonction publique : « Rien (...) ne permet d'affirmer que l'âge moyen des départs à la retraite serait retardé à mesure qu'augmenterait la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, s'il n'est pas pris parallèlement des mesures qui créeraient un effet de seuil pénalisant les retraites anticipées, à l'instar du régime général.

¹ A l'issue de la période transitoire (2004-2008) instaurée par l'article 45 du présent projet de loi.

² Rapport spécial (n° 68 – Tome III – annexe 21) sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2003.

« Sans ces mesures, il peut être affirmé qu'un allongement de la durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein ne se trouverait pas intégralement reporté sur la durée effective de cotisation. Il est même probable que l'impact en serait fortement réduit, tant la variable comportementale est importante. (...) »

« Ainsi, un simple allongement de la période de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans ne suffirait pas à modérer significativement la dérive du régime de l'Etat (...). »

Il en concluait à la nécessité d'instaurer un système de décote pour les fonctionnaires : *« Autant le mécanisme [de décote] existant dans le régime général peut sembler sévère¹, autant l'absence de décote dans le régime de l'Etat ressortit à une indulgence coûteuse². Une réflexion consolidée sur le mécanisme de la décote serait donc (...) porteuse d'efficacité (...). Une autre mesure légitime et propre à retarder les départs consisterait, parallèlement à la mise en place d'un mécanisme de décote, à instaurer une surcote suffisamment incitative. »*

« La généralisation d'un système de décote et de surcote calibré afin d'en assurer la neutralité financière pour les régimes de retraite permettrait en revanche d'assouplir les conditions concernant l'âge de départ ».

Cet appel à l'instauration³ d'une décote et d'une surcote dans le régime de l'Etat, transposable aux autres régimes de la fonction publique, a été entendu.

Ainsi, l'article 32 du présent projet de loi prévoit, lorsque la durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, soit 160 trimestres⁴, d'appliquer un coefficient de minoration (décote) de 1,25 % par trimestre manquant au montant de la pension liquidée, dans la limite de 20 trimestres.

Réciproquement, le même article instaure un mécanisme de surcote afin d'encourager la poursuite de l'activité des fonctionnaires civils ayant atteint l'âge de 60 ans, et dont la durée d'assurance est suffisante pour obtenir le pourcentage de liquidation maximum (160 trimestres requis en 2008). Ainsi, il est prévu un coefficient de majoration (surcote), fixé à 0,75 % par trimestre supplémentaire, dans la limite de 20 trimestres.

¹ Le rapport [pensions actualisées/cotisations actualisées] diminue avec l'application de la décote, mécanisme dont le régime général tire donc profit.

² Le rapport [pensions actualisées / cotisations actualisées] augmente avec le nombre d'annuités manquantes, au détriment des régimes des fonctionnaires.

³ Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2001) en avait fait une piste privilégiée pour assurer l'égalité entre les régimes.

⁴ A l'issue de la période transitoire instaurée par l'article 45 du présent projet de loi, soit en 2008.

En revanche, l'assiette du calcul demeure inchangée, égale au traitement correspondant à l'indice effectivement détenu depuis six mois (il avait été envisagé, dans un premier temps, de se baser sur les trois dernières années).

Ainsi le pourcentage maximal de liquidation et l'assiette du calcul étant reconduits, le niveau des pensions pour une carrière complète est maintenu.

2. Une application très progressive

L'allongement de la durée de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans s'effectuera progressivement de 2003 à 2008 (article 45), tandis que le décote montera progressivement en puissance de 2006 à 2020, accompagnant puis relayant l'allongement de la durée de cotisation, la décote étant négligeable les premières années compte tenu de la lenteur de sa montée en puissance.

Ainsi, force est de constater que la réforme, dont le coeur est constitué par le couplage de l'allongement de la durée de cotisation et de l'instauration de la décote, s'effectuera avec une progressivité suffisante pour modifier les comportements sans jamais « surprendre » les fonctionnaires : plus ils sont avancés dans leur carrière, plus les modalités de liquidation de leurs pensions suivront des règles proches de celles actuellement en vigueur.

B. UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ VIS-À-VIS DES SALARIÉS DES AUTRES RÉGIMES

1. Un niveau des pensions versées globalement comparable

Le rapport Charpin (1999) avait montré qu'à salaires identiques dans les secteurs public et privé, les retraites étaient comparables, voire légèrement supérieures pour les salariés du secteur privé, dans l'hypothèse de carrières complètes avec bénéfice du taux de pension maximum, malgré une base de calcul (moyenne des vingt cinq meilleures années) et un taux de liquidation (50 %) nettement moins favorable dans le régime général que dans les régimes des fonctionnaires (respectivement, les six derniers mois et 75 %).

Cela s'explique évidemment par l'existence de régimes complémentaires obligatoires pour les salariés cotisant au régime général, et aussi par l'importance relative, pour les fonctionnaires, des primes qui ne sont pas comprises dans l'assiette de liquidation. Ainsi, **il n'y avait pas lieu, en 1999, de prendre position, en terme d'équité, sur les taux de**

remplacement¹ résultant des règles en vigueur dans le secteur public et dans le secteur privé, dans l'hypothèse de carrières complètes avec bénéfice du taux de pension maximum, même si la réforme du régime général intervenue en 1993 n'avait (et n'a toujours pas) produit tous ses effets².

2. La principale différence : l'absence de décote

En réalité, la principale iniquité ne réside pas dans le calcul de l'assiette, ni dans le taux de cotisation, ni même dans la durée de cotisation requise, mais dans l'**absence de décote en cas de carrière incomplète** (c'est à dire, dans l'état actuel du droit, d'une durée inférieure à 150 trimestres).

Dans son rapport spécial précité sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2003, Notre collègue Gérard Braun notait encore : « *Votre rapporteur spécial souhaite que la logique des réformes à venir soit celle de l'efficacité, et non celle d'une équité apparente. (...)* »

« Il est vrai qu'un allongement de la durée de cotisation à 40 ans dans le régime de l'Etat pourrait sembler, au premier abord, épuiser l'iniquité existante au regard du régime général qui prévoit déjà cette durée. Pourtant la véritable iniquité ne réside pas là, mais dans le mécanisme de décote supplémentaire par annuité manquante ».

Or, ainsi que la Cour des comptes l'a noté dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, **la fréquence des carrières incomplètes est particulièrement forte dans la fonction publique** (38,4 % chez les hommes et 49,4 % chez les femmes retraités unipensionnés fonctionnaires civils de l'Etat en 2001), et il s'agit d'un « *phénomène croissant* » : « (...) *la tendance observée traduit une appétence générale, dans le cadre des règles actuelles, à faire prévaloir sur l'objectif d'une carrière complète des considérations privilégiant les choix de vie individuels* ».

Le tableau suivant, qui permet de comparer les principales règles de liquidation existantes dans le régime général et le régime de l'Etat, fait

¹ Le taux de remplacement est égal au montant de la première pension rapporté au dernier salaire.

² Cette réforme avait décidé de l'allongement progressif de 150 trimestres en 1993 à 160 trimestres en 2003 du seuil de durée de cotisation en dessous duquel est pratiqué la décote, et de l'allongement progressif de 10 ans en 1993 à 25 ans en 2008 de la période de référence pour le calcul des pensions, l'effet de cette dernière mesure étant amplifié par le passage à une indexation sur les prix, et non plus sur les salaires, des « salaires portés en compte » (il s'agit des revenus passés, qui, actualisés, sont utilisés pour calculer la moyenne des meilleures années ; l'évolution des prix étant en moyenne moins forte que l'évolution des salaires, le choix d'une actualisation des salaires portés en comptes par référence à l'évolution des prix est moins favorable).

ressortir certains des points actuels d'asymétrie, en particulier celui de la décote.

**Comparatif simplifié des règles de liquidation existantes
dans le régime général et le régime de l'État**

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans¹
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein	40 ans	37,5 ans
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	6 derniers mois hors primes
Taux de liquidation	50 %	75 %
Modulation		
Proratization de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 37,5 ans (150 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,66 % (= 100 / 37,5) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 37,5 ans	
Décote supplémentaire	Il est pratiqué une décote supplémentaire de 10 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou² 65 ans, cette décote étant plafonnée à 50 %.	non
Surcote	Au delà de 65 ans, une surcote de 10 % par an est appliquée ; le taux de liquidation ne peut toutefois excéder 50 %	non

Ainsi, dans le cas d'une carrière incomplète, la différence de traitement peut être très sensible entre le régime de l'Etat et le régime général. Elle atteint un maximum dans le cas d'une liquidation à 60 ans avec 35 ans de cotisation : dans le régime de l'Etat, l'abattement calculé sur la retraite à taux plein est de 2,5 x 2,66 %, soit 6,67 % ; dans le régime général, la réfaction totale résulte d'un premier abattement de 6,67 % qui est calculé de la même façon, et d'un deuxième abattement de 5 x 10 %, soit 50 % (*cf tableau comparatif*), l'abattement total ressortant à 53,33 % (il est alors huit fois plus fort que dans le régime des fonctionnaires).

Le projet de loi prévoit l'instauration progressive d'une décote pour les régimes de la fonction publique, et le gouvernement a annoncé l'atténuation progressive de celle existant dans le régime général, de telle sorte que leurs mécanismes convergent. Ainsi, le facteur d'iniquité le plus flagrant est appelé à disparaître. Le tableau suivant, qui rend compte de

¹ 55 ans (exemple : policier) voire 50 ans (exemple : infirmière) pour les personnels classés en « **service actif** » (emplois dangereux ou pénibles).

² Il est retenu le calcul le plus favorable.

cette évolution majeure, renforcée par l’allongement de la durée de cotisation à 40 ans pour les fonctionnaires.

**Comparatif simplifié des règles de liquidation
après réforme dans le régime général et pour la fonction publique**

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL après réforme	FONCTION PUBLIQUE après réforme
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans ¹
Durée de cotisation nécessaire à l’obtention d’une pension à taux plein	40 ans	40 ans ¹
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	6 derniers mois hors primes
Taux de liquidation	50 %	75 %
Modulation		
Proratization de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 40 ans² (160 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,5 % (= 100 / 40) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 40 ans	
Décote supplémentaire	Il est pratiqué une décote³ supplémentaire de 5 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou⁴ 65 ans, cette décote étant plafonnée à 25 %	
Surcote	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations, une surcote de 3 % par an est appliquée	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations, une surcote de 3 % par an est appliquée, dans la limite de 15 %
Maintien en activité au delà de la limite d’âge (65 ans sauf services actifs)	Sans objet	Si le pourcentage maximal de la pension n’est pas obtenu à la limite d’âge, possibilité de prolonger l’activité dans la limite de 10 trimestres

Parallèlement, l’instauration d’une surcote permet aux fonctionnaires souhaitant obtenir une meilleure retraite de travailler plus longtemps. La surcote existant dans le régime général doit être modifiée (article 17 du présent projet de loi) pour présenter des modalités proches de celles réservées aux fonctionnaires.

¹ Augmentation progressive de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008

² La valeur de l’annuité ressort donc à 1,875 % (= 75 % / 40).

³ Les modalités exactes de cette atténuation de la décote, vraisemblablement progressive, ne sont pas encore fixées.

⁴ Il est retenu le calcul le plus favorable.

C. LA CONCILIATION DES AVANTAGES FAMILIAUX AVEC LES EXIGENCES COMMUNAUTAIRES

1. Le remplacement de la bonification pour enfants

La mise en œuvre du **principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes** conduit à modifier les modalités de la bonification¹ pour enfant accordée aux femmes fonctionnaires, qui se trouvent en contravention² à ce principe.

Cet avantage, qui prend la forme d'une bonification d'un an par enfant des années de services effectuées, est remplacé à l'article 27 par une **validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité** effectivement consacrées à l'éducation d'un enfant ou aux soins donnés à un enfant malade, **dont le bénéfice est étendu aux hommes**. La période totale ainsi validée peut désormais atteindre une durée de trois ans par enfant, jusqu'à son huitième anniversaire.

Toutefois, une majoration³ de durée d'assurance de 6 mois est accordée aux femmes fonctionnaires pour chacun de leurs enfants nés postérieurement à leur recrutement.

Des dispositions particulières sont prévues pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004, qui seront précisées par décret en Conseil d'Etat (article 31).

2. Le sort des autres avantages familiaux

Sur le fondement du même principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, la possibilité de bénéficier d'un départ anticipé lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque, est également étendue aux hommes (article 34).

De même, les modalités de l'attribution d'**une pension de réversion** actuellement accordées aux veuves de fonctionnaires sont étendues aux veufs de fonctionnaires (articles 37 à 41).

¹ Qui est prévu par l'article L. 12-b du code des pensions civiles et militaires de retraite.

² CJCE, Griesmar c/France, 29 novembre 2001 ; CE, Griesmar, 29 juillet 2002.

³ Dispositif introduit à l'Assemblée nationale, figurant à l'article 31 bis du présent projet de loi.

Parmi les avantages familiaux, il doit être remarqué que **deux des trois dispositifs principaux, la majoration¹ de pension accordée aux parents de trois enfants, et la possibilité de départ anticipé² ouverte aux mères de trois enfants, demeurent inchangés.**

Le maintien, sous sa forme actuelle, de cette dernière possibilité pose le même problème de contrariété au droit communautaire, mais le gouvernement, pour des questions d'opportunité et de délais, a préféré poursuivre sa réflexion sur cette difficulté et en différer le traitement.

D. DES AMÉLIORATIONS CIBLÉES OPPORTUNES

1. La refonte du minimum garanti

Le montant de référence servant à la détermination du minimum garanti (article 32) est fixé à un niveau supérieur de 5 % au niveau actuel, soit 993 euros, sa valeur étant exprimée sur la base de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004. Le minimum garanti ne représente 100 % du montant de référence qu'à la condition d'avoir accompli 40 années de services, afin d'inciter les personnels à prolonger leur activités.

En contrepartie, le nouveau dispositif se révèle moins favorable pour les fonctionnaires dont la durée de cotisation oscillera autour de 25 années. Par exemple, pour 25 années de cotisations, à partir de 2013 (terme du dispositif transitoire instauré à l'article 45 du présent projet de loi), il sera attribué 82,5 % de ce montant de référence contre 100 % aujourd'hui.

2. La simplification du mécanisme de revalorisation des pensions

Les pensions sont actuellement revalorisées par une indexation sur la valeur du point d'indice combinée, le cas échéant, au dispositif de revalorisation précisé par l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat qui permet, à l'occasion de réformes statutaires applicables aux actifs, de réviser les pensions des retraités s'étant trouvés appartenir aux mêmes corps au moment de leur cessation d'activité.

Désormais (article 32), le pouvoir d'achat des pensions doit être systématiquement garanti par référence à l'évolution de l'indice des prix

¹ Majoration de 10 %, puis de 5 % supplémentaires par enfants à partir du quatrième. La majoration totale est écrêtée, la pension liquidée ne pouvant excéder le dernier traitement brut.

² A partir de 15 années de service. La décote doit cependant s'appliquer.

constaté chaque année - ce que n'assure pas la référence à la valeur du point d'indice - et dans des conditions de parfaite égalité – que n'assure pas l'application de l'article L. 16 précité – pour l'ensemble des agents.

3. La prise en compte de la situation de certaines catégories

D'une part, des mesures spécifiques sont prévues à l'article 53 pour permettre une seconde carrière aux enseignants, dont certains ressentent, selon l'exposé des motifs, « *un besoin de renouvellement professionnel et une aspiration à changer de métier entre 40 et 50 ans* ».

D'autre part, il est prévu, à l'article 54, d'accorder une majoration de durée d'assurance d'un dixième aux personnels des services actifs de la fonction publique hospitalière dont la limite d'âge est d'au moins 60 ans, pour les agents atteignant leur âge d'ouverture des droits à partir de 2008.

4. La création d'un régime public de retraite supplémentaire pour les fonctionnaires

Le régime de rémunération applicable dans la fonction publique de l'Etat et dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière est composé d'un traitement de base, auquel s'ajoutent, le cas échéant, des primes ou indemnités qui n'entrent pas dans l'assiette de calcul de la retraite. Cette situation, qui constitue une originalité par rapport à l'ensemble des régimes de retraite, ne permet pas aux fonctionnaires d'améliorer leur niveau de retraite.

Le dispositif proposé à l'article 52 prévoit la mise en place d'un régime public par répartition, dont les ressources sont constituées de cotisations versées à égalité par les salariés et les employeurs, et dans lequel les droits s'acquissent sous forme de points, en fonction de l'assiette cotisée (composée des primes et indemnités non prises en compte dans l'assiette de calcul de la retraite).

5. Les autres améliorations et adaptations

- La procédure de validation des services auxiliaires est accélérée (article 26) ;

- le rachat des d'années d'études est organisé (article 28) ;

- la possibilité est offerte aux fonctionnaires travaillant à temps partiel de verser une cotisation majorée en vue d'augmenter la durée des services admissibles en liquidation (article 30) ;

- les modalités de l'attribution d'une pension de réversion actuellement accordées aux veuves de fonctionnaires sont étendues aux veufs de fonctionnaires en application du principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (articles 37 à 41) ;

- en vue de favoriser l'allongement de la durée d'activité, le régime de cumul d'un emploi et d'une pension est modifié (article 43), et des possibilités de maintien en activité au delà de la limite d'âge sont offertes (article 46) ;

- les modalités de travail à temps partiel pour élever un enfant sont assouplies (article 47) ;

- le régime de la cessation progressive d'activité est adapté et modulé (article 49), tandis que les droits des fonctionnaires bénéficiant d'un congé de fin d'activité sont préservés (article 50), ainsi que ceux des fonctionnaires affectés à France Telecom bénéficiant d'un congé de fin de carrière (article 51).

*

En outre, le présent projet de loi opère diverses clarifications (articles 25, 26, 34, 35 et 42), et mises en cohérences sous forme de modifications (article 29) ou d'abrogations (articles 44 et 48), le plus souvent à droit constant.

Enfin, l'article 55 précise que, sauf disposition contraire, les dispositions du titre III « Dispositions relatives aux régimes de la fonction publique » entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

E. L'EXISTENCE DE MARGES D'AMÉLIORATION EN VUE D'UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Cour des comptes, dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, a attiré l'attention sur certains dispositifs procurant des avantages en matière de retraite lui semblant disproportionnés par rapport aux contraintes subies par les fonctionnaires concernés.

1. La bonification pour dépaysement

Cette bonification, égale en règle générale au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe, constitue, rappelle la Cour des comptes, un dispositif « défini, dans ses grandes lignes, il y a un siècle et demi, soit à une époque où la France entendait assurer sa présence coloniale

et où les moyens de transport et les modes de vie étaient sans rapport avec la situation actuelle ».

Le coût, en 2001, estimé par le service des pensions, des bonifications pour dépaysement, s'élève à **185 millions d'euros**.

Avant de remettre en cause le principe de ce dispositif, la Cour des comptes en préconise un réaménagement complet, qui comprendrait, en particulier, un « *ciblage géographique beaucoup plus strict excluant notamment les DOM et les TOM* » et un plafonnement du nombre d'années susceptibles d'être acquises au titre de la bonification pour dépaysement.

Au delà, la Cour de comptes estime qu' « *il convient de s'interroger sur le principe même du maintien de ce dispositif pour l'avenir* », compte tenu, notamment, des mesures trouvant déjà à s'appliquer durant la période d'activité.

2. Les bonifications accordées à certains professeurs de l'enseignement technique

Cette bonification, introduite en 1964 dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, est égale, dans la limite de cinq années, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont les professeurs de l'enseignement technique ont dû justifier pour se présenter au concours. Ces années demeurent prises en compte dans la pension du régime général, ce qui aboutit à la prise en compte, exorbitante du droit commun, d'une même période de travail dans deux pensions différentes.

Certes, une politique volontariste de promotion de l'enseignement professionnel était alors nécessaire, et le statut des professeurs de l'enseignement technique n'était pas encore aligné sur celui des professeurs certifiés, tant en terme de rémunération (alignement en 1989), que d'horaires (alignement en 2000).

Aujourd'hui, la Cour des comptes observe que ce « *dispositif daté et devenu injustifié (...) donne lieu à des demandes reconventionnelles visant à étendre cette mesure à l'ensemble des enseignants ayant à faire valoir une expérience professionnelle dans le secteur privé* », qui sont de plus en plus nombreux dans l'enseignement général. Ainsi, « *le maintien du statu quo paraît difficile* ».

Le coût, en 2001, estimé par le service des pensions, de cette bonification pour dépaysement, s'élève à **37 millions d'euros**.

3. L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer

Les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 et n° 54-1293 du 24 décembre 1954 ont instauré une indemnité temporaire au profit des pensionnés titulaires d'une pension de l'Etat et justifiant d'une résidence effective outre-mer.

Cette indemnité, dont le montant représente un pourcentage de la pension concédée, est servie à la Réunion, à Mayotte (35 % de la pension concédée), à Saint-Pierre-et-Miquelon (40 %), en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (70 %) ; en outre, elle bénéficie - sauf à la Réunion - de régimes fiscaux particulier.

Le coût, en 2001, estimé par la direction générale de la comptabilité publique, de l'indemnité temporaire, s'élève à **160 millions d'euros**. Par ailleurs, **cette dépense s'avère dynamique**, puisqu'elle s'élevait à 120 millions d'euros en 1995. Selon la Cour des comptes, cette croissance s'explique « *par la meilleure information diffusée sur le sujet par les services de retraites des administrations, la publicité donnée à la mesure par certaines émissions télévisées et par la baisse générale des tarifs aériens* ».

Or, la condition de résidence¹ « *s'est avérée depuis vingt ans pratiquement impossible à contrôler* », et il doit être rappelé que les actifs bénéficient déjà de majorations de rémunération en cas de service dans les territoires concernés.

La conclusion de la Cour des comptes est sans appel : « (...) *l'heure n'est plus à de nouvelles - et très vraisemblablement vaines - tentatives de rationalisation. Il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite* ».

A l'occasion de la discussion du projet de loi de programme sur l'outre-mer, nos collègues Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, et Philippe Marini, rapporteur général, ont déposé un amendement visant, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, à supprimer l'indemnité temporaire. Madame Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, donnant un avis défavorable à cet amendement, a ainsi justifié sa position : « (...) *le choix du gouvernement est très clair en matière de réforme de retraites. (...) Jean-Paul Delevoye (...) a nettement indiqué que la question des retraites d'outre-mer n'entraîne pas dans le champ de la réforme actuellement présentée par le gouvernement, qui est une réforme progressive*

¹ Résultant des décret précités et de l'instruction de référence de la direction générale de la comptabilité publique n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 : en principe, les absences du territoire ne peuvent dépasser 40 jours pour l'année civile, et l'indemnité doit être proratisée en cas de dépassement.

visant à permettre aux agents de modifier leur stratégie en matière de départ à la retraite, et non pas une réforme ponctuelle portant sur des éléments particuliers de droit à pension des fonctionnaires »¹.

*

Compte tenu de cette dernière indication, parmi les évolutions préconisées par la Cour des comptes dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, aucune des réformes ci-dessus évoquées n'aurait donc, *a priori*, vocation à être engagée au sein du présent projet de loi. Votre rapporteur pour avis veillera cependant à ce que les problèmes évoqués soient traités prochainement.

III. LES RÉGIMES DES NON-SALARIÉS : UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ

A. UNE RÉFORME SOUHAITÉE : UN NOUVEAU RÉGIME COMPLÉMENTAIRE POUR LES INDUSTRIELS ET COMMERÇANTS

Il convient de rappeler que le régime d'assurance vieillesse des artisans est géré par la CANCAVA², tandis que celui des industriels et commerçants est géré par l'ORGANIC³.

Ces deux régimes de retraite de base sont alignés sur le régime général depuis 1973, ce qui signifie que, à cotisations identiques, les assurés perçoivent des pensions égales à celles de s salariés.

La CANCAVA assure également la gestion de l'assurance invalidité-décès depuis 1961 et celle de la retraite complémentaire des artisans, rendue obligatoire en 1979. Ce régime de retraite complémentaire est similaire à celui de l'AGIRC-ARRCO, en ce sens qu'il s'agit d'un régime par points. Celui-ci n'est pas directement concerné par la présente réforme.

En revanche, le chapitre I^{er} du titre IV du présent projet de loi transforme en profondeur le régime complémentaire de l'ORGANIC, par le biais de la création d'un nouveau régime complémentaire obligatoire pour les industriels et commerçants, sur le modèle de celui en vigueur pour les artisans.

¹ In JO Débats Sénat, séance du 22 mai 2003, page 3545.

² Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse des artisans.

³ Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce.

Il importe cependant de rappeler que les dispositions relatives aux artisans, industriels et commerçants ne sont pas toutes contenues dans ce titre IV qui leur est pourtant expressément consacré.

En effet, le titre II du présent projet de loi est consacré au régime général et aux régimes alignés, donc aux régimes des artisans et des industriels et commerçants¹.

D'autre part, il faut rappeler qu'une disposition essentielle en faveur des pluri-pensionnés – la proratisation du salaire annuel moyen par régime – qui concerne au premier chef les assurés de ces régimes, ne figure pas dans le texte du présent projet de loi puisqu'elle relève du domaine réglementaire.

1. Des dispositions actuelles inéquitables et obsolètes

Le régime de base d'assurance vieillesse des non-salariés des professions industrielles et commerciales a été créé en 1949. **En 1973 a été créée une assurance complémentaire obligatoire, mais pour les seuls conjoints.** Puis une assurance vieillesse invalidité-décès a été créée en 1975, suivie **en 1978 d'un régime complémentaire à caractère facultatif fonctionnant en répartition provisionnée.** Les industriels et commerçants sont aujourd'hui une des dernières professions à ne pas bénéficier d'un véritable régime de retraite complémentaire.

L'ORGANIC gère ces quatre régimes, auxquels il faut ajouter, depuis le 1^{er} janvier 1998, le régime complémentaire des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics (RCEBTP), voué à disparaître dans la mesure où il ne reçoit plus de cotisations depuis son rattachement à la caisse nationale de l'ORGANIC.

Le régime des conjoints de l'ORGANIC est financé par une cotisation additionnelle obligatoire, à la charge de l'ensemble des actifs, qu'ils soient mariés ou non, affiliés à l'organisation autonome de retraite des industriels et commerçants. Cette cotisation a été relevée en 1998 compte tenu des difficultés financières alors rencontrées.

Ce régime des conjoints permet d'attribuer une majoration de la pension de base au titre d'un conjoint coexistant, selon les modalités suivantes.

Les droits directs sont proportionnels aux droits de base et à la durée d'activité. En deçà de quinze années d'activité, la prestation est égale à 25 % des droits de base. Au-delà de quinze années d'activité, la prestation augmente

¹ Les dispositions de ce titre ayant déjà été commentées précédemment, il n'en sera pas fait mention dans cette partie.

de 0,25 point par trimestre d'activité supplémentaire, pour atteindre le taux plein de 50 % lorsque l'assuré justifie de 40 années de cotisation.

Pour pouvoir bénéficier de ces prestations, le titulaire doit avoir au minimum 60 ans et le conjoint au minimum 65 ans. Le titulaire doit avoir, en outre, été marié au conjoint deux ans avant la date d'ouverture des droits de base. En deçà de quinze années d'activité, la prestation est réduite du montant des ressources personnelles du conjoint et peut éventuellement ne pas être versée. Elle est toutefois versée sans restriction si les cotisations versées sont égales à 90 fois le vingtième du plafond annuel de la sécurité sociale¹.

En cas de décès du pensionné de droit direct, le régime des conjoints permet également de servir une prestation différentielle s'ajoutant à la prestation du régime de base, pour atteindre un niveau global de pension de réversion de 75 % du revenu.

Ce mode de fonctionnement est aujourd'hui obsolète et inéquitable. Les différentes conditions évoquées précédemment conduisent en effet à exclure les deux tiers des retraités du bénéfice des prestations du régime des conjoints, ce qui n'est pas juste dans la mesure où l'ensemble des actifs est tenu de cotiser. Cela ne tient pas à la condition de mariage proprement dite puisque 80 % des commerçants retraités sont mariés. En revanche, les deux principales causes d'exclusion sont la condition d'âge du conjoint et la faiblesse des cotisations versées.

Cette dernière raison est liée au fait que les commerçants sont bien souvent des pluri-pensionnés et ne sont affiliés à l'ORGANIC que pour une courte durée : d'après l'ORGANIC, plus de 40 % des affiliés à la caisse qui ont fait valoir leurs droits à la retraite ont exercé leur activité moins de dix ans et les deux tiers ont exercé moins de vingt ans. Comme le souligne l'organisation, « *pour la très grande majorité des cotisants qui aura été, à un moment ou à un autre, rattachée à Organic, ce rattachement ne représentera qu'un épisode dans la vie professionnelle, et la plupart du temps un épisode secondaire* ».

Enfin, le régime des conjoints avait été mis en place pour compenser l'absence de droits personnels à la retraite des conjoints de commerçants qui participaient assez souvent autrefois à l'activité du commerce. Or ce n'est plus le cas aujourd'hui que chez 25 % des couples de commerçants, ce qui confirme le caractère obsolète de ce régime.

¹ Le montant de ce plafond s'établit à 29.184 euros au 1^{er} janvier 2003.

2. Un nouveau régime complémentaire qui répond aux demandes des délégués de l'ORGANIC

Les délégués des caisses d'assurance vieillesse de base d'ORGANIC se sont prononcés en faveur de l'évolution de leur régime complémentaire lors de leur assemblée plénière, tenue à Lille le 22 octobre 2001, en décidant de fermer le régime des conjoints et de créer un nouveau régime complémentaire reprenant les droits acquis au titre du régime spécifique des conjoints. Conformément aux dispositions de l'article L. 635-1 du code de la sécurité sociale, la délibération de l'assemblée plénière est source de droit et s'impose aux pouvoirs publics.

Les huit principes fondamentaux de la délibération de l'assemblée plénière du 22 octobre 2001

1. Fermeture du régime des conjoints,
2. Création du nouveau régime complémentaire obligatoire et reprise des droits de conjoints acquis,
3. Taux de cotisation fixé à 6,5 % des revenus, dans la limite de trois fois le plafond de sécurité sociale,
4. Gestion en points des droits acquis dans le nouveau régime complémentaire obligatoire,
5. Institution d'un pilotage régulier du régime,
6. Constitution d'une réserve de financement,
7. Renvoi à un règlement et conseil d'administration pour définir les modalités d'attribution et de service des prestations,
8. Institution d'une action sociale en faveur des actifs.

Source : ORGANIC

Le premier chapitre du titre IV du présent projet de loi répond à ces attentes, d'une part en adaptant les dispositions législatives actuellement en vigueur pour permettre la création du nouveau régime complémentaire obligatoire pour les industriels et commerçants (**article 56**), d'autre part en fermant au 31 décembre 2003 l'actuel régime des conjoints et en assurant la conversion en points, dans le nouveau régime complémentaire obligatoire, des droits acquis dans le cadre du régime des conjoints (**article 58**).

A la suite des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **l'article 56** prévoit explicitement que les chauffeurs de taxi non salariés ayant adhéré, dans le cadre de la loi n° 56-659 du 6 juillet 1956, à l'assurance volontaire du régime général de la sécurité sociale sont affiliés au régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales.

L'article 57 du présent projet de loi étend la compétence des organisations autonomes pour donner des avis aux pouvoirs publics s'agissant

de l'élaboration de textes régissant les régimes de retraite des professions artisanales, industrielles et commerciales : actuellement limitée aux régimes de base, cette compétence, exercée dans le cadre d'une délégation commune des conseils d'administrations des deux caisses nationales, est étendue aux régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

Enfin, l'**article 59** du présent projet de loi dispose que l'ORGANIC complémentaire, c'est-à-dire la caisse qui gère actuellement le régime complémentaire facultatif des industriels et commerçants, est transformée à compter du 1^{er} janvier 2004 en mutuelle et précise les obligations du conseil d'administration de la caisse en vue de cette évolution.

B. LA MODERNISATION DU RÉGIME DE BASE DES PROFESSIONS LIBÉRALES

1. Un régime de base qui ne tient pas compte actuellement de l'effort contributif

Le régime de base d'assurance vieillesse des professions libérales est géré par douze caisses, dites sections professionnelles, juridiquement et financièrement autonomes mais réunies au sein de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), qui assure la coordination, la compensation financière et la garantie de solvabilité de ce régime de base.

Chaque section professionnelle gère en outre un ou plusieurs régimes complémentaires obligatoires ou facultatifs.

Les sections professionnelles de la CNAVPL

CRN : caisse de retraite des notaires,
CAVOM : caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires,
CARMF : caisse autonome de retraite des médecins de France,
CARCD : caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes,
CAVP : caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens,
CARSAF : caisse autonome des sages-femmes françaises,
CARPIMKO : caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes,
CARPV : caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires,
CAVAMAC : caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés de l'assurance et de la capitalisation,
CAVEC : caisse d'allocation vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes,
CREA : caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme,
CIPAV : caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, la cotisation annuelle au régime de base comporte deux parts : une part forfaitaire et une part proportionnelle.

La part proportionnelle, identique quelle que soit la section professionnelle, est égale à 1,40 % des revenus professionnels non salariés non agricoles de l'avant-dernière année, plafonnés à 5 fois le plafond de la sécurité sociale au 1^{er} janvier de l'année d'appel (soit 145.920 euros en 2003).

En revanche, la part forfaitaire, fixée chaque année par décret, diffère selon les sections professionnelles, de manière assez importante puisqu'elle oscille en 2003 entre 1.336 euros pour la CARPIMKO et 2.496 euros pour la CAVAMAC.

L'âge requis pour obtenir une retraite à taux plein est de 65 ans, sauf exception. Certaines caisses imposent la cessation d'activité pour percevoir la pension.

La pension peut toutefois être liquidée à partir de 60 ans, mais sous réserve de la cessation de l'activité concernée et avec application définitive d'une décote de 5 % par année manquante. En parallèle, la pension peut être ajournée au-delà de 65 ans, avec application d'une surcote de 5 % par année pleine de report, sans limitation, sur les 60 premiers trimestres cotisés. Toutefois, dans les caisses imposant la cessation d'activité pour percevoir la pension, cette majoration n'est applicable que pour les périodes écoulées après la cessation d'activité, ce qui implique que la liquidation soit différée par rapport à la cessation d'activité.

L'allocation du régime de base est calculée en fonction du nombre de trimestres cotisés et validés gratuitement. Chaque trimestre donne droit à une allocation annuelle égale à un soixantième de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS, d'un montant de 2.849,84 euros au 1^{er} janvier 2003), dans la limite de 150 trimestres. Le maximum de pension de base, correspondant à une durée d'assurance de 150 trimestres, s'élève donc à 7.124,6 euros en 2003.

Ce système n'est guère équitable, dans la mesure où la prestation est identique, alors que l'effort contributif varie selon les sections professionnelles.

2. Une réforme qui renforce l'équité du régime

Votre rapporteur pour avis approuve la réforme proposée par le présent projet de loi, qui conduit à une unification du régime et procède à certaines modifications institutionnelles rendues nécessaires. **Ce pan de la**

réforme témoigne une nouvelle fois de la volonté du gouvernement de mettre en place des dispositifs plus équitables pour les assurés.

C'est ainsi que **l'article 63** du présent projet de loi réforme le mode de financement de la retraite de base des professions libérales. D'une part, la part forfaitaire de la cotisation est abandonnée et une cotisation proportionnelle, déterminée en pourcentage des revenus professionnels non salariés, est instaurée. D'autre part, un régime par points est mis en place. Les revenus soumis à cotisations seront divisés en deux tranches, chaque tranche étant affectée d'un taux de cotisation. La cotisation afférente à chaque tranche ouvrira droit à l'acquisition d'un nombre de points. Ces deux mesures consacrent des demandes formulées par la CNAVPL elle-même.

L'article 65 du présent projet de loi précise les modalités d'ouverture des droits et de liquidation des prestations de base dans le cadre de ce régime par points : l'âge de liquidation et la durée d'assurance sont alignés sur le régime général, tout comme les modalités de rachat d'années d'études supérieures et d'attribution des pensions de réversion (**article 66**). L'impact financier pour le régime de ce dernier alignement, qui induit l'instauration d'une clause de ressources personnelles actuellement inexistante et l'abaissement de l'âge d'attribution, n'a pas été estimé.

L'article 67 du présent projet de loi dispose que les prestations seront liquidées soit à trimestre échu, soit en même temps que les prestations des régimes complémentaires, sauf les prestations de faible montant, qui pourront faire l'objet d'un versement unique.

L'article 64 du présent projet de loi organise les circuits de recouvrement des cotisations au régime de base, en centralisant les flux financiers au niveau de la CNAVPL, qui voit son rôle renforcé. Les sections professionnelles assureront le recouvrement des cotisations au régime de base, dont elles reverseront le produit à la CNAVPL dès leur perception. La CNAVPL reversera ensuite aux sections les sommes nécessaires au service des prestations ainsi qu'à la gestion administrative du régime de base et de l'action sociale.

D'autres dispositions doivent également être relevées. **L'article 60** du présent projet de loi étend au régime de base des professions libérales des dispositions qui s'appliquent aux autres régimes et permettent notamment à l'autorité administrative d'établir d'office les budgets des organismes compris dans son champ de compétence, dans le cas où ils ne seraient pas votés au 1^{er} janvier, et d'inscrire au budget une dépense obligatoire dans le cas où les crédits votés ne suffiraient pas.

L'article 61 du présent projet de loi apporte des modifications de cohérence aux articles L. 623-1 et L. 622-5 du code de la sécurité sociale et

l'article 62 structure l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales au plan législatif.

Enfin, **les articles 68 et 69** révisent les dispositions applicables aux personnes exerçant en société pour mieux prendre en compte l'évolution des modes d'exercice de l'activité libérale. En effet, les professionnels libéraux peuvent exercer en société sous diverses formes juridiques¹. Sans remettre en cause les conditions d'affiliation au régime général, la nouvelle législation permettra, dans des conditions fixées par décret pris à la demande du conseil d'administration de la CNAVPL et après avis des organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives des professions intéressées, d'affilier obligatoirement les gérants minoritaires et les dirigeants de sociétés anonymes, en sus de l'affiliation aux régimes complémentaires AGIRC/ARRCO, aux régimes complémentaires des professions libérales.

Sur proposition de notre collègue député Bernard Accoyer, l'Assemblée nationale a étendu le champ des personnes visées par cet article, en y incluant les présidents et dirigeants de sociétés par actions simplifiées.

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES

Les dispositions relatives aux exploitants agricoles contenues dans le présent projet de loi relèvent, pour la plupart, de la simple transposition des mesures nouvelles applicables au régime général et aux régimes alignés, dans le souci d'une plus grande équité entre régimes et d'une harmonisation entre salariés et non salariés.

Votre rapporteur pour avis tient, dans un premier temps, à rappeler que le régime de base des non-salariés agricoles présente certaines spécificités liées directement au monde agricole. Ainsi, les régimes agricoles de retraite se caractérisent par une situation démographique déséquilibrée, le choc démographique prévisible au sein des autres régimes de retraite ayant déjà eu lieu au sein du régime agricole.

Créée en 1952, l'assurance vieillesse de base des exploitants agricoles est gérée par les caisses de la mutualité sociale agricole et son équilibre financier est assuré depuis 1960 dans le cadre du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), notamment par le biais d'une subvention budgétaire d'équilibre, à la charge de l'Etat.

Le régime de base sert deux types d'avantage vieillesse : une pension de retraite forfaitaire et une pension de retraite proportionnelle. En application

¹ Dans le cadre des sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme créées à leur intention, des sociétés anonymes pour les agents généraux d'assurances et des sociétés de ventes volontaire, créées par la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 pour les commissaires-priseurs

du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles, achevé en 2002, des majorations forfaitaires et des points gratuits ont été accordés pour permettre de garantir aux exploitants agricoles un niveau de pension égal au minimum vieillesse pour une carrière complète.

De 2001 à 2003, les charges de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles ont évolué comme les prestations vieillesse (+ 2,4 % en 2001, + 2,8 % en 2002 et - 1,4 % en 2003). L'évolution de ces prestations reflète la baisse continue des effectifs de bénéficiaires (- 1,2 % par an) et les mesures de revalorisation générale des pensions de vieillesse (+ 2,2 % en 2001 et en 2002, + 1,5 % en 2003).

Coût des mesures de revalorisation des retraites agricoles intervenues depuis 1994

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002		2003	
	Coût brut	Coût net								
Mesures petites retraites 1994	67,8	47,4	65,7	46,0	64,0	45,7	62,5	45,5	61,0	45,5
Economies sur les allocations FSV		-20,4		-19,7		-18,3		-17,0		-15,5
Mesure « veuves » loi de modernisation 1995	406,7	303,5	418,0	318,9	430,7	335,4	442,5	350,0	455,5	365,0
Economies sur les allocations FSV		-103,2		-99,1		-95,3		-92,5		-90,0
Loi de finances pour 1997	115,9	93,6	125,0	102,1	118,9	97,3	114,5	93,5	111,0	91,0
Economies sur les allocations FSV		-22,3		-22,9		-21,6		-21,0		-20,0
Loi de finances pour 1998	155,8	130,8	155,8	131,0	152,9	128,8	148,2	125,0	143,7	121,0
Economies sur les allocations FSV		-25,0		-24,8		-24,1		-23,2		-22,7
LF pour 1999 + art. 30 loi d'orientation	202,9	177,0	264,7	214,8	266,8	218,1	268,5	221,5	270,0	224,5
Economies sur les allocations FSV		-25,9		-49,9		-48,7		-47,0		-45,5
Loi de finances pour 2000			182,9	160,0	236,3	193,6	229,0	188,0	221,0	182,0
Economies sur les allocations FSV				-22,9		-42,7		-41,0		-39,0
Loi de finances pour 2001					189,2	168,6	241,0	203,0	235,0	198,5
Economies sur les allocations FSV						-20,6		-38,0		-36,5
Loi de finances pour 2002							245,2	215,7	335,4	275,4
Economies sur les allocations FSV								-29,5		-60,0

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

En outre, la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002, tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, a créé un nouveau régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire pour les exploitants agricoles dont les dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} avril 2003. Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole en activité au 1^{er} avril 2003 ou postérieurement sont obligatoirement affiliés à ce régime et acquièrent des droits par cotisations dues à compter de 2003. Sont exclus du bénéfice de ce nouveau régime les conjoints collaborateurs et aides familiaux en raison de la charge financière qui en résulterait pour les cotisants. Les personnes affiliées au nouveau régime bénéficient, à compter de la date d'effet de leur retraite, d'une retraite exprimée en points de retraite complémentaire. Leurs pensions dues au titre de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire par répartition sont payées mensuellement.

L'année 2003 a constitué l'année de mise en place du régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles devant permettre à ces derniers de percevoir, après une carrière complète, une pension globale équivalente à 75 % du SMIC annuel net. En 2003, la subvention d'équilibre du budget de l'Etat inscrite au BAPSA a contribué, à hauteur de 28 millions d'euros, au financement de ce régime complémentaire, conformément aux dispositions de l'article L. 732-58 du code rural.

Retraites agricoles (hors allocations supplémentaires du FSV)

(en euros)

Années	Taux de revalorisation (n/n-1)	Montants retraite forfaitaire	Montants minimum pour carrière complète (37,5 années au maximum)	Montants maximum pour carrière complète
1990	+ 3,2 %	2.251,7	3.906,8	8.049,9
1991	+ 3,0 %	2.166,3	4.001,6	8.466,0
1992	+ 2,2 %	2.370,6	4.111,9	8.394,6
1993	+ 2,6 %	2.433,1	4.165,8	9.282,9
1994	+ 1,8 %	2.477,4	4.282,9	9.557,0
1995	+ 1,5 %	2.513,3	4.353,2	9.819,2
1996	+ 2,2 %	2.570,3	4.437,8	10.115,6
1997	+ 1,4 %	2.606,3	4.901,2	10.344,3
1998	+ 1,1 %	2.635,7	5.367,7	10.572,5
1999	+ 1,2 %	2.666,6	5.851,0	10.820,2
2000	+ 0,68 %	2.684,8	5.880,00	11.372,4
2001	+1,78 %	2.732,5	6.287,8	11.372,4
2002	+ 2,20 %	2.793,6	6.287,8	10.999,7
2003 (prévisions)	+ 1,67 %	2.839,3	6.934,9	12.069, 4

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Les dispositions relatives au régime de base des exploitants agricoles contenues dans le présent projet de loi permettent :

- la prise en compte de la situation particulière des aides familiaux ;
- la transposition dans le régime de base des exploitants agricoles de certaines des nouvelles dispositions applicables dans le régime général ;
- la mensualisation du versement des pensions servies par le régime de base des exploitants agricoles.

1. Les dispositions relatives à la situation particulière des aides familiaux

a) L'affiliation dès l'âge de seize ans des aides familiaux au régime de base des exploitants agricoles

L'article 71 du présent projet de loi prévoit l'affiliation des aides familiaux dès l'âge de seize ans au régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, alors que cet âge est actuellement fixé à la majorité.

D'après l'article L. 722-10 du code rural, par aides familiaux, on entend les ascendants, descendants, frères, sœurs et alliés au même degré du chef d'exploitation ou d'entreprise ou de son conjoint, âgés de plus de seize ans, vivant sur l'exploitation ou l'entreprise et participant à sa mise en valeur comme non-salariés

Cette possibilité d'affiliation au régime de retraite des non-salariés agricoles permet la validation des périodes d'activité exercées en tant qu'aide familial et a pour but d'accompagner l'augmentation de la durée d'assurance au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles de 37,5 ans à 40 ans en vue de l'obtention d'une pension à taux plein et pour le calcul du montant des pensions.

Cette affiliation au régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles s'effectue par le biais du versement de cotisations par le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole pour le compte de l'aide familial, **non plus à partir de sa majorité mais de l'âge de seize ans**. L'exploitant verse ainsi deux cotisations : l'une pour ouvrir des droits à pension proportionnelle de l'aide familial (b du 2° de l'article L. 731-42 du code rural et troisième alinéa de l'article L. 732-24 du code rural) et l'autre pour ouvrir des droits à pension forfaitaire (1° de l'article L. 731-42 du code rural).

Ces nouvelles dispositions seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

En outre, d'après les informations fournies par le gouvernement, cette mesure représente une économie évaluée à 0,1 million d'euros pour le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles, grâce au surcroît de cotisations qu'entraînera l'anticipation de cette affiliation.

b) La possibilité de rachat de période d'activité en tant qu'aide familial au titre du régime de base des exploitants agricoles

L'article 73 du présent projet de loi prévoit la possibilité de rachat de certaines périodes d'activité pour les personnes liquidant leur pension de

retraite de base dans le régime des non-salariés agricoles après le 31 décembre 2003 et désirant racheter et valider, au titre du régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, certaines périodes d'activité accomplies en tant qu'aide familial entre 16 ans et 21 ans.

Cette disposition a vocation à accompagner l'augmentation de la durée d'assurance au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles de 37,5 ans à 40 ans en vue de l'obtention d'une pension à taux plein et pour le calcul du montant des pensions.

Un décret devra déterminer les conditions de cette possibilité de rachat, notamment le mode de calcul des cotisations, les droits à retraite forfaitaire et/ou proportionnelle pouvant être rachetés, ainsi que les formalités nécessaires à effectuer auprès des caisses de mutualité sociale agricole.

D'après les informations fournies par le gouvernement, l'économie annuelle générée par l'allongement à 160 trimestres d'activité pour les non-salariés devrait, en termes de prestations d'assurance vieillesse, et à l'issue du processus de passage à 40 ans, approcher les 33 millions d'euros. Le rachat de certaines périodes d'activité accomplies en tant qu'aide familial entre l'âge de 16 ans et 21 ans devrait réduire cette économie de 16 millions d'euros.

2. La transposition dans le régime de base des exploitants agricoles de nouvelles dispositions applicables dans le régime général

Certaines des dispositions prévues dans le titre II du présent projet de loi et applicables aux assurés du régime général sont transposées aux assurés du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles. Dès lors, il conviendra de se reporter à l'analyse par le présent rapport desdites dispositions s'agissant de leur expertise technique.

a) L'abaissement de l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein en cas de début d'activité précoce

Le I de l'article 72 du présent projet de loi prévoit l'insertion dans le code rural d'un nouvel article L. 732-18-1 disposant que l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein est abaissé pour les personnes ayant exercé une activité non salariée agricole qui ont commencé leur activité avant un âge et dans des conditions déterminés par décret, et ont accompli une durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes dans le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles, et le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires au moins égale à un seuil défini par décret, tout ou partie de cette durée totale ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré.

Il s'agit donc d'abaisser l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein en cas d'acquisition du nombre requis d'années d'assurance avant 60 ans, dont une fraction cotisée, et en cas de début d'activité précoce.

Le I de l'article 72 transpose ainsi au régime de base des exploitants agricoles les dispositions de **l'article 16** du présent projet de loi permettant aux assurés qui ont commencé leur activité très jeunes, à quatorze, quinze ou seize ans, et ayant effectué une très longue carrière, de partir à la retraite dès l'âge de 56 ans, en fonction de leur durée d'assurance totale et du nombre d'années ayant donné lieu à cotisations.

Un décret devra préciser les modalités d'application du présent article.

Les critères suivants devraient être pris en compte par le pouvoir réglementaire : l'âge d'entrée dans la vie active, l'âge du départ anticipé à la retraite, la durée d'assurance minimale requise (42 ans) et la durée cotisée requise (42 ans pour un départ à 56 ans ou 57 ans, 41 ans pour un départ à 58 ans, 40 ans pour un départ à 55 ans).

b) La possibilité de majoration du montant de la pension liquidée après 60 ans

Le II de l'article 72 du présent projet de loi pose le principe d'une majoration du montant de la pension liquidée après l'âge de 60 ans en cas de validation d'années d'assurance au-delà de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein, portée à 40 ans.

Les conditions d'application de ces dispositions seront définies par décret. En outre ces dispositions seront applicables pour les périodes accomplies à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le II de l'article 72 du présent projet de loi transpose ainsi les dispositions de **l'article 17** instaurant une surcote de 3 % par an après soixante ans et au-delà de quarante annuités validées pour les salariés relevant du régime général.

c) Le maintien du droit à revalorisation des pensions de base des exploitants déjà retraités

Le III de l'article 72 du présent projet de loi garantit aux non-salariés agricoles déjà retraités un maintien de leur droit à revalorisation de leur pension de base, de manière à ce que l'allongement de la durée d'assurance (de 37,5 ans à 40 ans puis 41 ans) requise pour ouvrir droit à une pension à taux plein mentionnée à l'article L. 351 -1 du code de la sécurité sociale, ne les prive pas de leur accès à revalorisation.

d) La possibilité du rachat de périodes d'étude au titre du régime de base des exploitants agricoles

L'article 74 du présent projet de loi vise à insérer dans le code rural un nouvel article L. 732-27-1 visant à permettre aux non-salariés agricoles le rachat d'années d'étude, dans la limite de trois années (douze trimestres d'assurance), dans le premier régime d'affiliation suivant la fin de la période d'études : une personne qui, à la fin de cette période, se consacre à une activité agricole pourra racheter trois années d'études au titre du régime d'assurance vieillesse des personnes non-salariées des professions agricoles.

Le rachat d'années d'étude pourra s'effectuer sous réserve du versement de cotisations fixées dans des conditions définies par décret garantissant la neutralité actuarielle.

Les conditions d'application des ces dispositions seront fixées par décret. Elles dépendront notamment de l'âge à partir duquel interviendra le rachat, l'opération étant d'autant plus coûteuse qu'elle sera effectuée tardivement. Le bénéfice de ces dispositions, qui n'est soumis à aucune condition d'âge, sera ouvert à partir du 1^{er} janvier 2004 et un étalement des versements de cotisations devrait être possible.

L'article 74 transpose, pour les assurés du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles, les dispositions prévues à **l'article 20** du présent projet de loi pour les assurés du régime général.

Le coût de cette mesure n'a pas été évalué par le gouvernement.

e) Les dispositions relatives aux pensions de réversion versées aux non-salariés agricoles

L'article 75 du présent projet de loi prévoit la transposition dans le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles des dispositions relatives à l'ouverture du droit, à la liquidation et au calcul des pensions de réversion prévu pour les salariés du régime général à **l'article 22** du présent projet de loi.

Dans le droit existant pour le régime des exploitants agricoles, le conjoint survivant, pour prétendre à une pension de réversion égale à 54 % de la retraite proportionnelle et forfaitaire, doit remplir les mêmes conditions de ressources, de durée de mariage, de non remariage et d'âge (avoir atteint 55 ans) que les salariés relevant du régime général. En outre, le conjoint survivant ne peut cumuler une pension de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité que dans certaines limites, suivant un mécanisme peu lisible supposant l'application alternative de deux plafonds.

Les dispositions de l'article 75 suppriment notamment les conditions d'âge et de durée de mariage liées à l'ouverture du droit à réversion et prévoient l'appréciation régulière de condition de ressources (un plafond fixé par décret), pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension de réversion ce qui permet de supprimer les règles relatives au cumul avec d'autres prestations.

En outre, de même que dans le régime général, le dispositif d'assurance veuvage existant pour les non-salariés agricoles est supprimé en conséquence de la suppression d'une condition d'âge pour pouvoir bénéficier d'une pension de réversion. Toutefois, les personnes bénéficiant de l'assurance veuvage au 1^{er} juillet 2004, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux pensions de réversion, continuent à la percevoir dans des conditions fixées par décret. En outre, la condition de ressources instituée n'est opposable aux titulaires d'une pension de réversion lors de son entrée en vigueur qu'en cas d'attribution d'un autre avantage personnel de vieillesse ou d'invalidité.

D'après les informations fournies par le gouvernement, cette mesure est équilibrée à terme.

f) L'assouplissement des possibilités de cumul emploi/retraite applicables aux non-salariés agricoles

L'article 76 du présent projet de loi modifie l'article L. 732-39 du code rural qui disposera désormais que le service d'une pension de retraite, prenant effet postérieurement au 1^{er} janvier 1986, liquidée par le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles et dont l'entrée en jouissance intervient à compter du soixantième anniversaire de l'intéressé ou ultérieurement, est subordonné à la cessation définitive de l'activité non salariée agricole, et non plus comme c'est le cas dans la rédaction existante de l'article L. 732-39, à la cessation de l'ensemble de ses activités, non salariée et salariée.

Dès lors, en cas de statut pluriactif, le service de la pension de retraite de non-salarié agricole n'est plus subordonné à la cessation de l'activité salariée et de l'activité non salariée agricole mais uniquement à la cessation définitive de l'activité non salariée agricole .

Cette mesure permet de mieux tenir des situations de pluriactivité en agriculture et d'assouplir les possibilités de cumul emploi/retraite pour les exploitants agricoles. Il s'agit en partie d'une transposition dans le régime des non-salariés agricoles des dispositions prévues à **l'article 9** du présent projet de loi concernant les assurés du régime général.

3. La mensualisation du paiement des pensions de base servies aux exploitants agricoles

L'article 77 du présent projet de loi insère, dans le code rural, un nouvel article L. 732-55 disposant que les pensions de retraite de base du régime d'assurance vieillesse des personnes non-salariées des professions agricoles ainsi que leurs majorations et accessoires sont payables mensuellement et à terme échu dans des conditions fixées par décret et à compter du 1^{er} janvier 2005, dans sa rédaction initiale à compter du 1^{er} janvier 2004 dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Dans le droit existant, le régime de retraite des exploitants agricoles est, avec celui de professions libérales, le seul à ne pas bénéficier de la mensualisation du paiement des retraites. Le régime agricole a en effet conservé un mode de versement à trimestre échu de la pension des exploitants agricoles. Cette situation est aujourd'hui d'autant plus pénalisante pour les exploitants que la pension de retraite complémentaire obligatoire, mise en place par la loi précitée du 4 mars 2002, est, elle, payée mensuellement aux exploitants agricoles.

La question de la mise en place de la mensualisation des retraites agricoles, indispensable notamment pour les petites retraites, évoquée de longue date, avait fait l'objet, lors de la précédente législature, d'une proposition de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole consistant à financer le passage à la mensualisation par un emprunt à long terme. Le gouvernement précédent avait alors souligné qu'un financement de cette mesure par l'emprunt, même s'il permettait d'étaler la charge financière, serait plus coûteux que l'application immédiate et en une seule fois du dispositif, chiffrée aujourd'hui à 1,4 milliard d'euros environ, puisqu'il faudrait ajouter à la charge de l'emprunt le coût cumulé des frais d'intérêt d'un montant de l'ordre de 35 millions d'euros par an.

L'article 118 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoyait, pour sa part, la présentation au Parlement par le gouvernement d'un rapport relatif à la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles avant le 1^{er} avril 2002. Cet article n'avait toutefois pas été suivi d'effets.

L'article 77 du présent projet de loi pose le principe de la mensualisation des retraites de base du régime des exploitants agricoles à compter du **1^{er} janvier 2004**, grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, et non plus du 1^{er} janvier 2005 comme prévu par le texte initial du présent projet de loi, dans des conditions fixées par décret.

Votre rapporteur pour avis estime nécessaire de pouvoir savoir rapidement dans quelles conditions et selon quelles modalités sera effectué ce passage à la mensualisation.

S'agissant des modalités de mise en œuvre de la mensualisation et de son financement immédiat, plusieurs solutions sont envisageables :

- une mise en œuvre progressive qui concernerait en priorité les monopensionnés ou les bénéficiaires des mesures de revalorisation des petites retraites agricoles ;

- un relèvement du niveau d'endettement permanent du régime (qui s'élevait à 2,2 milliards d'euros en 2002) et le report de la charge financière de cet endettement permanent supplémentaire sur le BAPSA, dont le remboursement ne serait prévu qu'à un terme éloigné.

Votre rapporteur pour avis tient cependant à rappeler que depuis 1997 le BAPSA s'est trouvé en constant déficit d'exécution. Faire supporter au BAPSA la charge financière de cet emprunt supplémentaire apparaît donc irréaliste dans les conditions budgétaires actuelles. Toutefois, des solutions doivent pouvoir être envisagées d'autant plus que la mise en place de la mensualisation des pensions n'aurait en réalité qu'un coût de trésorerie et que la structure démographique du régime de retraite des exploitants agricoles tendra à l'avenir à diminuer le poids des retraites qui resteront à mensualiser.

D'après les informations fournies par le gouvernement, le passage d'un versement trimestriel à un versement mensuel des pensions de retraites implique pour la première année le paiement non de douze mensualités mais de quatorze¹. Sur un montant total de 8,35 milliards d'euros, le surcoût serait d'environ 1,4 milliard d'euros. Or, le BAPSA fonctionnant en comptabilité d'encaissement/décaissement et devant être équilibré, il est nécessaire de compenser la dépense supplémentaire de 1,4 milliard d'euros par une recette équivalente. Toutefois, la suppression du BAPSA, prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et la création d'un organisme, sous la forme d'un établissement public, destiné à lui succéder au 1^{er} janvier 2005, devrait permettre une gestion plus souple du régime pouvant supporter des déficits et financer ses dépenses en recourant à l'emprunt. La mensualité étant d'environ 700 millions d'euros, le coût, avec un taux d'intérêt de 5 %, est de 35 millions d'euros sur l'année.

¹ Actuellement, au premier trimestre, les mensualités de janvier, février et mars sont versées début avril. Il faut donc avancer le versement de janvier au début du mois de février, et celui de février au début du mois de mars. Il faut donc emprunter le mois de janvier pendant deux mois et le mois de février pendant un mois. Ce qui équivaut à emprunter trois fois une mensualité durant le premier trimestre. La même opération se renouvelant les trois trimestres suivants, il faut donc finalement emprunter douze mensualités sur un mois, ce qui correspond à emprunter une mensualité sur un an. La mensualité étant d'environ 700 millions d'euros, le coût, avec un taux d'intérêt de 5 %, est de 35 millions d'euros.

4. Les améliorations adoptées à l'Assemblée nationale

a) L'extension de la possibilité de majoration de la pension de réversion servie aux conjoints collaborateurs

L'Assemblée nationale a adopté un **nouvel article 56 bis**, à l'initiative de notre collègue député Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, prévoyant d'insérer un alinéa au sein de l'article L. 732-54-5 du code rural.

Le premier alinéa de l'article du code rural précité précise que les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, les conjoints du chef d'exploitation ou d'entreprise et les membres de sa famille ainsi que les conjoints ayant opté pour le statut de collaborateur, dont la retraite a pris effet antérieurement au 1^{er} janvier 2002 peuvent, le cas échéant, bénéficier d'une majoration de leur pension de réversion lorsqu'elles justifient d'une durée d'assurance fixée par décret accomplie à titre exclusif ou principal dans le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles.

Le nouvel article 56 bis adopté à l'Assemblée nationale précise que la majoration et la condition de durée d'assurance définies à l'alinéa précité s'appliquent également aux conjoints en activité au 1^{er} janvier 1999 qui ont opté pour la qualité de collaborateur d'exploitation ou d'entreprise et dont la retraite a pris effet postérieurement au 31 décembre 2001.

En effet, en raison de l'allongement général de la durée de cotisation, les conjoints qui ont opté pour le nouveau statut de conjoint collaborateur en 1999, 2000, voire pour certains avant le 1^{er} juillet 2001, ne pourront plus bénéficier des revalorisations des petites retraites agricoles si leur retraite prend effet postérieurement au 31 décembre 2001 et s'ils ne peuvent justifier de 160 trimestres d'assurance tous régimes confondus. L'amendement adopté à l'Assemblée nationale a donc pour objet d'instaurer à leur profit une clause de sauvegarde. Il s'agit d'étendre aux conjoints collaborateurs les dispositions de l'article 72 du présent projet de loi garantissant aux exploitants agricoles déjà retraités un maintien de leur droit à revalorisation de leur pension de base.

b) L'amélioration des pensions de réversion servies par le régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles

L'Assemblée nationale a adopté un **nouvel article 77 bis**, à l'initiative de notre collègue député Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, prévoyant de compléter l'article L. 732-62 du code rural par deux alinéas.

L'article précité du code rural dispose qu'en cas de décès d'un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole dont la pension de retraite a été liquidée après le 1^{er} janvier 2003, son conjoint survivant a droit à une pension de réversion du régime complémentaire s'il est âgé d'au moins 55 ans et si la mariage a duré au moins deux ans. Toutefois, lorsqu'au moins un enfant est issu du mariage, aucune condition de durée de mariage n'est exigée. Cette pension de réversion est d'un montant égal à 54 % de la pension de retraite complémentaire dont bénéficiait l'assuré ou aurait, au 1^{er} avril 2003, bénéficié l'assuré décédé entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 mars 2003.

Le nouvel article 77 *bis* adopté à l'Assemblée nationale précise qu'en cas de décès d'un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole dont la pension de retraite de base n'a pas été liquidée au jour de son décès, son conjoint survivant a droit au plus tôt au 1^{er} avril 2003 à une pension de réversion du régime complémentaire au titre des points cotisés s'il remplit les conditions personnes mentionnées précédemment. Toutefois, cette pension de réversion est versée sans condition d'âge si le conjoint survivant est invalide au moment du décès ou ultérieurement, ou s'il a au moins deux enfants à charge au moment du décès du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.

La pension de réversion est d'un montant égal à 54 % de la pension de retraite complémentaire dont aurait bénéficié l'assuré décédé au regard des points acquis par cotisation au jour du décès.

CHAPITRE TROIS :

LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE D'UN DROIT A L'ÉPARGNE RETRAITE OUVERT À TOUS

Le titre V du présent projet de loi garantit le droit pour tous les citoyens d'accéder à un complément d'épargne retraite (I). Ces dispositions, prudentes dans leur principe et équitables dans leur application, consacrent l'aboutissement d'un long processus législatif (II). Elles s'inscrivent dans un cadre européen renouvelé par l'adoption de la directive européenne sur les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (III).

I. DES DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE OUVERTS A TOUS, COMPLÉTANT LES RÉGIMES DE RETRAITE PAR RÉPARTITION

A. UN COMPLÈMENT NÉCESSAIRE AUX RÉGIMES DE RETRAITE PAR RÉPARTITION

1. Clarifier les règles de l'épargne retraite

Ainsi que le réaffirme l'article 78 du présent projet de loi, l'épargne retraite doit conforter les régimes de retraite par répartition, et non s'y substituer.

Chacun est ainsi libre de construire son niveau de retraite par une adhésion volontaire à des dispositifs d'épargne retraite universels, sûrs et transparents. L'harmonisation fiscale répond aussi à une volonté de **clarification de l'épargne retraite en France**. L'obligation renforcée de diversification des sommes et valeurs investies dans l'épargne retraite offre un gage supplémentaire de sécurité, afin de prévenir les risques de disparitions des fonds d'épargne qui, à l'étranger, ont d'abord frappé les plus faibles.

Ce choix de compléter les régimes de retraite par répartition répond à une situation conjoncturelle très différente de celle qui avait permis l'arrivée à maturité des régimes de retraite par répartition entre 1945 à 1970 : un vieillissement démographique continu ; des taux de croissance économique sur

moyenne période compris entre 1 % et 3 % par an ; un niveau excessif de prélèvements obligatoires.

2. Améliorer le financement des retraites et de l'économie française

Les dispositions du présent projet de loi relatives à l'épargne retraite amélioreront le financement de l'économie tout en permettant de relever le taux de remplacement prévisionnel de leurs revenus pour les actifs qui le souhaitent.

Selon les simulations rappelées par notre collègue député Eric Woerth¹, sans allongement de la durée de cotisation un besoin supplémentaire d'épargne annuelle d'environ 10 % en moyenne serait nécessaire pour compenser des dégradations de 8 points à 20 points du taux de remplacement net prévisionnel.

Il convient dès lors d'encourager la souscription précoce de plans d'épargne retraite afin de lisser ces évolutions.

L'enquête « *Tendances épargne entreprise 2003* » de BNP Paribas et Altédia montrait une forte attente des salariés et dirigeants d'entreprise de plus de 50 personnes² : la moitié des salariés interrogés envisageaient de modifier leurs habitudes d'épargne pour améliorer le taux de remplacement de leurs revenus d'activité lors de leur départ en retraite et les deux-tiers se disaient intéressés par les compléments de retraite proposés au sein de leur entreprise.

L'épargne retraite doit être complémentaire de l'épargne salariale. Le niveau du taux d'épargne en France, atteignant près de 17 %, figure parmi les plus élevés de l'OCDE et doit permettre d'assurer un développement concomitant des différentes formes d'épargne sans exclure des phénomènes de transfert. Le présent projet de loi ne modifie pas le régime de l'épargne salariale, composante à part entière de la politique de rémunération de l'entreprise, destinée à fidéliser, motiver et associer les salariés.

¹ « *Un compte épargne retraite pour tous* », rapport n° 858, XII^{ème} législature, Assemblée nationale, mai 2003.

² Enquête réalisée du 18 avril au 25 mai 2003, auprès d'un échantillon représentatif de 200 dirigeants et 382 salariés d'entreprise de plus de 50 salariés.

B. DES PROPOSITIONS DE DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE OUVERTS A TOUS

1. Un droit existant peu équitable et stratifié

Les dispositifs existants d'épargne retraite, décrits ci-après¹, s'avèrent peu équitables, dans la mesure où ils ne sont ouverts qu'à certaines catégories d'actifs et excluent plus particulièrement les salariés des petites et moyennes entreprises.

Le droit existant correspond à une stratification de mesures, relativement peu développées par comparaison avec les situations prévalant chez nos partenaires européens. En outre, les dispositifs actuels ne traduisent pas nécessairement les besoins ou les moyens requis pour compléter les régimes de retraite par répartition.

En moyenne, **12 % des actifs avaient recours en 2000 à un produit d'épargne retraite**, cette proportion atteignant 27 % pour les cadres, 33 % pour les artisans et commerçants, 38 % pour les exploitants agricoles et 43 % pour les professions libérales². 12 % des fonctionnaires ont recours à un des trois dispositifs d'épargne retraite (régime géré par la caisse nationale de prévoyance de la fonction publique – Préfon, ancien complément de retraite de la fonction publique – CREF, comité de gestion des oeuvres sociales hospitalières – CGOS).

Selon notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, les données agrégées, à manier avec précaution compte tenu de l'extrême diversité des régimes juridiques, indiqueraient que les versements et les cotisations collectés en vue de rentes viagères disponibles lors du départ en retraite ne représenteraient que 8,2 milliards d'euros, soit moins de 5% de l'ensemble des versements aux régimes de retraite obligatoires et facultatifs.

L'épargne salariale et l'assurance-vie ont ainsi été largement utilisées comme des produits d'épargne retraite. Par comparaison, les versements au titre de l'assurance-vie représentent des flux annuels de 84 milliards d'euros.

Six millions de salariés du secteur privé disposent actuellement de produits d'épargne entreprise, parmi lesquels les dispositifs d'épargne retraite n'occupent qu'une place minoritaire.

¹ Cf. commentaire de l'article 78 du présent projet de loi.

² Source : Insee.

2. Diversifier l'offre de produits existants

L'article 79 du présent projet de loi propose ainsi de créer un produit d'épargne retraite ouvert à tous, le plan d'épargne individuel pour la retraite (PEIR). L'article 80 propose de transformer l'actuel plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) en un plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR). L'article 81 vise à clarifier le régime juridique des déductions fiscales pour l'ensemble des véhicules d'épargne retraite.

La transformation du PPESV en un produit d'épargne retraite permettrait de lever l'ambiguïté qui s'attachait à ce dispositif et en a entravé le développement. Ainsi que l'a souligné à plusieurs reprises notre collègue Philippe Marini, *« les premiers PPESV, d'une durée minimale de dix ans, ont été utilisés comme des dispositifs de retraite complémentaire, alors qu'ils n'ont pas été conçus comme des fonds de pension et ne sont pas adaptés à cet objectif. Instruments complexes et insuffisamment attractifs, il sont d'une durée trop brève (10 ans) et leur diffusion a été limitée par le choix du précédent gouvernement de ne pouvoir les conclure que par accord collectif »*¹.

Afin de favoriser le développement de l'épargne retraite, le présent projet de loi prévoit de renforcer l'information des salariés sur les dispositifs qui leur sont ouverts et les avantages liés à leur utilisation, alors que 86 % des salariés déclarent ne pas connaître l'existence du PPESV².

II. L'ABOUTISSEMENT D'UN LONG PROCESSUS LÉGISLATIF SOUTENU PAR LE SÉNAT

Le Sénat est depuis longtemps attaché à la création de plans de retraite auxquels pourraient adhérer volontairement tous les salariés et non salariés, afin de compléter le régime de retraites par répartition.

Une proposition de loi sur ce sujet a été déposée dès février 1993 par nos collègues Philippe Marini, Jacques Bimbenet, Maurice Blin, Jean Chérioux, Jean Clouet, André Fosset et Bernard Seillier³, et a fait l'objet de

¹ Extrait du discours d'ouverture des deuxièmes rencontres de l'épargne salariale, le 12 mai 2003.

² Enquête réalisée par Natexis Interépargne, JP Morgan Fleming AM et Hewitt Associates à l'occasion des deuxièmes rencontres de l'épargne salariale, qui se sont tenues au Sénat le 12 mai dernier.

³ Proposition de loi n° 222 (1992-1993), déposée le 19 février 1993.

deux rapports de notre collègue Philippe Marini¹. Cette proposition de loi proposait notamment de constituer une personne morale pour chaque fonds d'épargne retraite créé.

Elle a inspiré les textes ultérieurs, notamment la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite dite « loi Thomas », la proposition de loi de nos collègues Charles Descours et Jean Arthuis adoptée par le Sénat le 14 octobre 1999 et les amendements à la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale visant à créer des plans de retraite.

En outre, dans le rapport d'information précité sur l'épargne retraite présenté le 14 mai dernier, notre collègue député Eric Woerth proposait un dispositif plus ambitieux. Il suggérait de créer un compte épargne retraite facultatif, ouvert à tous, liquidé en rente, tout en prévoyant une possible sortie en capital pour l'acquisition de la résidence principale ou en cas d'accident de la vie.

Les versements sur le compte d'épargne retraite donnaient droit à un crédit d'impôt, dont le principe n'a pas été repris dans le présent projet de loi en raison notamment du coût d'une telle mesure. Notre collègue député Eric Woerth proposait également une gestion extérieure à l'entreprise, par des professionnels agréés dans le secteur des banques, des mutuelles ou des assurances.

A. LA LOI N° 97-277 DU 25 MARS 1997 CRÉANT LES PLANS D'ÉPARGNE RETRAITE

1. Un dispositif alors novateur

Première loi française à établir un dispositif d'épargne retraite ouvert à l'adhésion volontaire de tous, la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, dite « loi Thomas », n'a fait l'objet qu'en janvier 2002² d'une abrogation par le précédent gouvernement, qui en avait différé les textes d'application pendant près de cinq ans.

Cette loi prévoyait la création de plans de retraite dans un cadre essentiellement collectif³, ouvrant droit au versement d'une rente viagère

¹ Rapport n° 288 (1992-1993) au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 29 avril 1993, et rapport n° 361 (1992-1993) au nom de la commission des finances, déposé le 15 juin 1993.

² Les dispositions de la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite ont été abrogées par le paragraphe 1 de l'article 48 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

³ Les plans d'épargne retraite pouvaient être créés par accord collectif ou décision unilatérale de l'employeur ou du groupement d'employeurs. Faute de se voir proposer un tel plan dans le

réversible, et dont les droits pouvaient être transférés sur un autre plan d'épargne retraite ou contrat d'assurance de groupe (dispositions qualifiées de « transférabilité » des droits et de « portabilité » du plan).

Les plans étaient gérés par des personnes morales titulaires d'un agrément, les fonds d'épargne retraite, qui devaient « être constitués sous la forme d'une société anonyme d'assurance, d'une société d'assurance mutuelle, d'une institution de prévoyance (...) ou d'un organisme mutualiste du code de la mutualité ».

Un dispositif d'information à destination des adhérents précisait leurs droits et obligations, les provisionnements, les modalités de fonctionnement du plan et la modification des règles contractuelles.

2. Une source d'inspiration pour le présent projet de loi

Les dispositions relatives aux **comités de surveillance**, reprises dans les propositions ultérieures du Sénat, distinguent trois missions principales dont s'inspire la nouvelle rédaction de l'article 79 du présent projet de loi telle qu'adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale :

- le comité de surveillance est chargé de définir les orientations de gestion du plan ;
- il est informé préalablement de toute modification du plan ;
- au moins deux fois par an, il émet un avis sur la gestion du plan et la gestion du fonds, à partir notamment d'un rapport annuel de gestion établi par le fonds.

Un amendement adopté à l'initiative du Sénat avait prévu la possibilité d'un report en avant de la partie de l'enveloppe fiscale de déductibilité non consommée, pendant une durée de trois ans, afin de tenir compte des facultés contributives réelles des salariés.

Ce dispositif a été repris à l'article 81 du présent projet de loi. Ainsi, en cas de non utilisation de l'enveloppe de déduction fiscale dans la proportion de y % du revenu imposable R de l'année N et de z % du revenu imposable R' de l'année $N+1$, le plafond de déductibilité du revenu imposable l'année $N+2$ est majoré de $(y \% \times R) + (z \% \times R')$ si la cotisation s'élève à $(y + z)$ %.

délai d'un an à compter de la publication de la loi, les salariés pouvaient demander leur adhésion à un plan d'épargne retraite existant. Cette possibilité d'adhésion individuelle avait été adoptée sur l'initiative du Sénat.

Par ailleurs, le renforcement des ratios de contrôle prudentiel auquel appelait déjà le Sénat lors de la discussion du projet de « loi Thomas » s'inscrivait dans une tendance de fond. Ces dispositions ont été précisées dans le présent projet de loi pour les produits d'épargne collective que sont les PPESVR, suite notamment à la défaillance de certains fonds de pension anglo-saxons, due à une part trop importante d'actifs investis en titres de l'entreprise et à une absence de séparation stricte entre la gestion du fonds et les activités de l'entreprise.

B. LA PROPOSITION DE LOI DE NOS COLLEGUES CHARLES DESCOURS ET JEAN ARTHUIS DU 14 OCTOBRE 1999

1. Une amélioration opportune

Dans le cadre de l'ordre du jour réservé, le Sénat a adopté le 14 octobre 1999 une proposition de loi¹ visant à améliorer la protection sociale par le développement de l'épargne retraite, résultant des conclusions de notre collègue Charles Descours au nom de la commission des affaires sociales², sur les propositions de loi de nos collègues Charles Descours et Jean Arthuis³.

La proposition de loi n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Deux objectifs étaient plus particulièrement poursuivis par les auteurs de cette proposition de loi :

- créer un régime complémentaire à ceux existants, ouvert à l'ensemble des salariés, à la différence des actuels dispositifs d'épargne retraite ;

- ne pas accroître le niveau des prélèvements obligatoires, sans exonérer de cotisations sociales les versements ainsi opérés⁴.

En outre, de nombreux points communs doivent être relevés entre les dispositions prévues par le présent projet de loi et cette proposition de

¹ Proposition de loi n° 9 (1999-2000).

² Rapport n° 8 (1999-2000).

³ Les deux propositions de loi avaient été déposées par notre ancien collègue Charles Descours et des membres du groupe RPR d'une part, notre collègue Jean Arthuis et les membres du groupe de l'Union centriste d'autre part.

⁴ Il s'agit d'une différence majeure avec la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite dite « loi Thomas » qui avait ainsi soulevé de fortes oppositions des caisses de retraite. La proposition de loi adoptée par le Sénat le 14 octobre 1999 a limité les exonérations de cotisation vieillesse aux seuls salariés dont les revenus étaient inférieurs à 1,5 SMIC.

loi d'initiative sénatoriale : l'adhésion volontaire, le versement sous forme de rente viagère¹, un régime d'incitations fiscales.

2. Des dispositions reprises dans le présent projet de loi

La « réécriture » de l'article 79 du présent projet de loi relatif à la création des plans d'épargne individuel pour la retraite (PEIR) telle qu'elle résulte des débats à l'Assemblée nationale renforce les similitudes entre les deux dispositifs :

- la gestion des PEIR est effectuée par une structure extérieure à l'entreprise, selon un principe d'**externalisation** propre à garantir la sécurité financière et comptable ;

- un comité de surveillance est mis en place.

En revanche, les modalités de contrôle diffèrent. La proposition de loi précitée prévoyait un contrôle conjoint par un organisme *ad hoc* et les autorités de contrôle existantes.

Le présent projet de loi prévoit un contrôle exclusif actuellement par des structures déjà en place, la Commission de contrôle des assurances (CCA) et la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCMIP) dont le projet de loi sur la sécurité financière actuellement en cours de discussion par le Parlement prévoit la fusion au sein de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP).

Les auteurs de la proposition de loi du 14 octobre 1999 proposaient, en outre, une organisation des plans d'épargne retraite sur une base professionnelle, alors que le présent projet de loi prévoit exclusivement des possibilités d'adhésion **individuelle** aux PEIR.

Enfin, la proposition de loi du 14 octobre 1999 prévoyait une gestion par des organismes dont la compétence est reconnue (assurances, mutuelles, organismes mutualistes, institutions de prévoyance) et encadrée par un agrément ministériel, les possibilités de délégation étant strictement limitées².

Le présent projet de loi énonce que la souscription doit s'opérer dans le cadre d'une association à but non lucratif, dont les statuts sont

¹ Le projet de loi prévoit une liquidation des PPESVR en rente ou en capital sous certaines conditions. En revanche, il est prévu que les PEIR ne fassent l'objet d'une sortie qu'en rente viagère.

² De même la proposition de loi de notre collègue Philippe Marini en 1993 proposait un système d'organismes habilités de manière soit générale (les entreprises d'assurance, les mutuelles, les institutions de retraite et de prévoyance), soit expresse (les établissements de crédit).

déposés auprès de la Commission de contrôle des assurances. L'objet exclusif de l'association est la représentation des participants à un ou plusieurs plans d'épargne retraite.

C. LA POSITION DU SÉNAT LORS DE LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI SUR L'ÉPARGNE SALARIALE

1. Proposer un dispositif complet d'épargne retraite

Jugeant inutile d'entrer dans le débat relatif à l'assimilation du PPESV à un produit d'épargne retraite, **le Sénat avait adopté un dispositif complet d'épargne retraite dans le cadre de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale dite « loi Fabius »**, dont notre collègue Joseph Ostermann avait été le rapporteur au nom de votre commission des finances¹.

Ces dispositions, non reprises dans la loi promulguée, s'inspiraient des conclusions de la proposition de loi précitée de nos collègues Charles Descours et Jean Arthuis adoptée par le Sénat le 14 octobre 1999 (*cf. supra*) :

- l'adhésion aux plans de retraite était fondée sur la libre adhésion des salariés et garantissait la primauté du système de retraites par répartition ;

- la sortie s'effectuait essentiellement en rente viagère ;

- les cotisations vieillesse étaient exclues de l'exonération des cotisations sociales, afin de préserver l'équilibre des régimes de retraite par répartition ;

- les plans de retraite pouvaient être souscrits sur le fondement d'un accord collectif ou, en l'absence d'un tel accord dans l'entreprise à l'issue d'un délai d'un an à compter de la date de début des négociations, par décision unilatérale de l'employeur ou du groupement d'employeurs ;

- les plans de retraite étaient gérés par des personnes *sui generis* extérieures à l'entreprise, les fonds de retraite, assurant la gestion administrative du plan et choisies après mise en concurrence ;

- le contrôle était assumé par une structure dédiée, la Commission de contrôle des fonds de retraite, délivrant un agrément obligatoire aux fonds de retraite.

¹ Rapport n° 63 (2000-2001).

2. Une position de principe toujours valable

L'article 79 du présent projet de loi ne prévoit pas de procédure d'agrément pour les plans d'épargne retraite. La structure associative est certes administrativement plus légère, mais votre rapporteur pour avis souhaiterait que **l'encadrement législatif et réglementaire de ces associations soit suffisant afin d'assurer une sécurité accrue des placements pour les adhérents.**

Le Sénat proposait enfin d'adopter des règles prudentielles strictes, annonçant les dispositions en ce sens figurant à l'article 80 du présent projet de loi pour les PPESVR :

- les engagements réglementés des fonds de retraite ne peuvent être représentés pour plus de 5 % par des parts ou actions d'un même organisme de placement collectif en valeurs mobilières, ou par l'ensemble des valeurs émises et des prêts obtenus par une même société ou des sociétés contrôlées par cette société ;

- les fonds de retraite ne peuvent pas investir plus de 10 % de leurs actifs en titres de sociétés non cotées ou parts de fonds communs de placements à risque ou de parts de fonds communs de placement dans l'innovation, ni plus de 0,5 % par émetteur dans ce cas.

III. L'INCIDENCE DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR LES ACTIVITÉS ET LA SURVEILLANCE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE PROFESSIONNELLE

A. *L'EXTENSION DU MARCHÉ INTÉRIEUR AUX INSTITUTIONS DE RETRAITE PROFESSIONNELLE*

1. L'adoption de la directive

Fruit de trois années de discussions, la directive européenne sur les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (dite aussi « **directive sur les fonds de pension** », dans la mesure où les fonds de pension mis en place dans plusieurs pays européens entrent dans son champ d'application¹) a été adoptée par le Parlement européen en séance plénière le

¹ Au sein de l'Union européenne, les régimes de retraite professionnelle par capitalisation sont les plus développés en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni et en cours d'introduction en Allemagne.

12 mars 2003, et par les Etats membres lors du Conseil des ministres de l'économie et des finances du 13 mai 2003. Le délai de transposition de la directive est de vingt-quatre mois.

2. La mise en place d'un passeport européen

Les fonds d'épargne retraite et les caisses de retraite concernés par la directive couvrent le quart de la population active de l'Union européenne et gèrent des actifs d'une valeur de 2.500 milliards d'euros.

La possibilité pour une institution de retraite professionnelle de gérer des régimes d'entreprises situées dans d'autres Etats membres a été qualifiée de « *passeport européen* », au même titre que pour la prestation d'autres services financiers. Elle permet ainsi l'affiliation transfrontalière des entreprises à des institutions fournissant des prestations de retraite par capitalisation, dans le cadre du marché intérieur. Cette mesure devrait générer d'importantes économies d'échelle.

B. UN DISPOSITIF SÉCURISÉ ET HOMOGÈNE D'ACCÈS À L'ÉPARGNE RETRAITE

La directive fixe des règles de sécurité financière pour la gestion des fonds de retraite par capitalisation.

1. La préservation des systèmes nationaux existants

Elle n'interfère pas sur les choix des Etats membres relatifs au financement et à l'organisation de leurs systèmes de protection sociale, qui concernent plus particulièrement en France :

- l'organisation des régimes de retraite de la Sécurité sociale et des régimes complémentaires obligatoires, l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO) ;

- le droit social et le droit du travail ;

- l'organisation et la gestion des institutions de retraite professionnelles (IRP) existantes.

Les négociations interinstitutionnelles ont principalement permis d'établir clairement la faculté pour les Etats membres d'instaurer des règles

nationales plus précises, ainsi que d'imposer des règles quantitatives relatives à la diversification des risques et à l'exposition au risque de change monétaire.

2. Des obligations de diversification des actifs et de division des risques

Afin de diversifier les placements et d'améliorer le couple rendement/risque, les Etats membres devront permettre aux IRP de placer au moins 70 % de leurs provisions techniques ou de leur portefeuille dans des actions et des obligations d'entreprise, et au moins 30 % dans d'autres devises que la monnaie de leurs prestations de retraites futures.

Les dispositions actuelles du présent projet de loi proposent des règles prudentielles plus rigoureuses que celles relevant du domaine législatif prévues par la directive.

Concernant les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR) visés à l'article 80 du présent projet de loi, lorsque les plans prévoient l'acquisition de parts de fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) constitués pour gérer les sommes investies au titre de l'investissement et de la participation des salariés, ces FCPE *« ne peuvent détenir plus de 5 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé ou plus de 5 % de titres de l'entreprise qui a mis en place le plan ou de sociétés qui lui sont liées ¹»*.

Ces règles sont plus complètes et plus strictes que celles posées par la directive pour l'ensemble des IRP :

- l'IRP ne pourra investir plus de 5 % de ses actifs dans les titres de l'entreprise d'affiliation ;

- l'Etat de l'Union européenne où est établie l'IRP pourra limiter à 30 % les investissements du plan en titre non cotés.

La directive sur les activités et la surveillance des IRP prévoit en outre des règles spécifiques pour les régimes de retraite transfrontaliers².

Plus généralement, elle propose deux volets alternatifs de dispositions prudentielles afin de contrôler les activités des fonds de retraite :

- soit des règles de cantonnement strict¹ ;

¹ Il est toutefois précisé que *« cette limitation ne s'applique pas aux parts et actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières éventuellement détenus par le fonds »*.

² L'Etat peut imposer les règles prudentielles suivantes : au plus 30 % d'actifs non cotés, au maximum 5 % de titres d'un même émetteur (10 % pour les titres d'un même groupe).

- soit la création d'institutions de contrôle *ad hoc*.

C. UNE INTÉGRATION RÉELLE DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE

1. Deux modalités proposées

Ainsi qu'il a été précisé, la directive propose deux options :

- l'adoption de règles de cantonnement strictes ;
- la création de nouvelles autorités de contrôle, dans la perspective d'une fusion à terme de ces entités.

L'amendement de réécriture de l'article 79 du présent projet de loi adopté par l'Assemblée nationale traduit le choix d'adopter des règles de cantonnement des plans d'épargne retraite plus strictes que celles posées par la directive.

En effet, la seconde option conduirait à de nouvelles modifications du cadre des autorités de contrôle, alors que le projet de loi sur la sécurité financière prévoit déjà un regroupement des autorités de contrôle au sein de l'Autorité des marchés financiers (AMF) d'une part, de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP) d'autre part. La fusion de l'AMF et de la CCAMIP n'a ainsi pas été retenue dans le projet de loi sur la sécurité financière, bien qu'il puisse s'agir d'une perspective à plus long terme.

2. Le renforcement des dispositifs d'épargne-retraite pour consolider les régimes de retraite

Les propositions figurant au titre V du présent projet de loi s'inscrivent ainsi dans une tendance de fond de réforme des systèmes de retraite européens constitués au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

Le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a en outre veillé à éviter les écueils ayant conduit, à l'étranger, à la disparition, parce qu'ils n'étaient pas suffisamment contrôlés, de fonds de pension, tout en intégrant les acquis des travaux législatifs antérieurs.

¹ Le cantonnement des plans d'épargne individuels pour la retraite (PEIR) signifie que leur gestion est entièrement dissociée de celle des entreprises dans le cadre desquelles le PEIR peut être mis en place.

Face aux défis que pose le vieillissement démographique, ce choix permet de compléter et de consolider le modèle français de retraites par répartition.

CHAPITRE QUATRE :

LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE FINANCIER

Garantir le financement des retraites d'ici 2020 constitue la quatrième orientation fixée par le gouvernement au sein du présent projet de loi ainsi que le rappelle l'exposé des motifs qui souligne que « *les mesures de rééquilibrage proposées permettent d'assurer le financement de près de la moitié des déficits prévus pour 2020 (...) le financement des retraites est ainsi garanti d'ici 2020* ».

Si le gouvernement a fait savoir que le système de retraite serait équilibré en 2020, il n'a pas apporté de précisions quant aux modalités du financement des besoins entre 2020 et 2040 puisque tel n'est pas l'horizon temporel de la présente réforme des retraites. Votre rapporteur pour avis estime, en outre, qu'une information sur la montée en charge des besoins de financement des différents régimes de retraite d'ici 2020 aurait mérité d'être fournie dès la présentation du présent projet de loi. Votre rapporteur pour avis est toutefois aujourd'hui en mesure de fournir ces indications qui lui ont été communiquées par le gouvernement à sa demande expresse.

S'agissant par exemple des mesures nouvelles en faveur des retraités contenues dans le présent projet de loi, si le gouvernement a donné des indications sur leurs conséquences financières en 2020, il n'a pas, dans le cadre de la présentation du présent projet de loi, indiqué quelles seraient ces conséquences entre aujourd'hui et 2020, alors que certaines de ces mesures, telle la possibilité d'une retraite anticipée pour les travailleurs ayant connu un début d'activité précoce, vont engendrer un surcoût immédiat pour le régime, alors même que les rentrées de recettes supplémentaires ne se feront que très progressivement. **Dès lors il est possible de mettre en évidence l'existence d'une phase intermédiaire de montée en charge des mesures, sur la période 2005-2010, caractérisée par un effet de ciseaux prononcé entre dépenses nouvelles et mesures d'économies¹.**

¹ Voir *infra*, tableau détaillé des incidences financières de la réforme pour le régime général.

I. LES DIFFÉRENTES VOIES POSSIBLES POUR PARVENIR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES RÉGIMES DE RETRAITE

Selon l'analyse du Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport de 2001, les besoins de financement des régimes de retraite, à l'horizon 2040, sont, d'après les hypothèses économiques retenues par le scénario de référence et à réglementation inchangée, d'environ 4 points de PIB. D'ici cette date, le PIB aura lui-même, en outre, quasiment doublé.

Les paramètres susceptibles d'être modifiés pour assurer l'équilibre à long terme du système de retraite sont de trois sortes : ceux qui affectent le montant des pensions, ceux qui affectent le choix du montant de départ à la retraite et ceux qui affectent les recettes des régimes.

A. MODIFIER LE MONTANT DES PENSIONS VERSÉES

1. Le niveau actuel des pensions

D'après les informations fournies par le COR, le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, tous régimes de retraite confondus, pouvait être estimé en 2000 à environ 78 %. Avec une hypothèse de prolongation de la réglementation actuelle jusqu'en 2040, ce taux passerait, à cette date, à 64 % en raison de l'indexation des pensions sur les prix de l'ensemble des régimes et des modifications des règles de calcul des pensions pour les salariés du secteur privé. Dès lors, maintenir jusqu'en 2040 ce ratio de 78 % aboutirait à un besoin de financement de l'ordre de 6,5 points de PIB. Le ratio de 64 % correspond, lui, à un besoin de financement de 4 points de PIB à cette date.

2. Les ajustements nécessaires à l'horizon 2040 d'après les prévisions du COR

Si l'on souhaitait maintenir le ratio au niveau aujourd'hui constaté, soit 78 %, sans autre modification de l'âge de cessation d'activité que celle projetée dans le scénario de référence, un financement supplémentaire équivalent à 15 points de cotisations à prélever sur les revenus professionnels bruts serait nécessaire. Dans le cas où l'on déciderait de ne pas augmenter les financements, il serait nécessaire de raccourcir de trois ans environ la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec l'allongement de six ans de l'espérance de vie à 60 ans, intégré dans la projection du COR, conduirait à différer de neuf ans l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

Si l'on retenait pour objectif 64 % en 2040, sans modification de l'âge de cessation d'activité autre que celle projetée dans le scénario de référence, il faudrait un financement supplémentaire équivalent à 9,5 points de cotisations pour assurer l'équilibre. Dans le cas où on déciderait de ne pas augmenter les financements, il faudrait stabiliser la durée moyenne de service des pensions ce qui conduirait à différer de 6 ans l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

Enfin, le COR note, à titre indicatif que le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, correspondant à la stabilité des taux de cotisations et à un âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions conforme à celui projeté dans le scénario de référence (+ 1 an par rapport à la situation actuelle), s'établirait à 43 % en 2040.

Le gouvernement a toutefois décidé de faire du montant des pensions un objectif privilégié et donc de ne pas utiliser ce paramètre comme une voie d'ajustement possible.

B. DÉCALER L'ÂGE DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ

1. Les effets bénéfiques d'un décalage de l'âge de cessation d'activité

L'âge moyen de cessation d'activité en France est aujourd'hui, d'après les informations fournies par le COR, de 58 ans environ pour les salariés de secteur privé et du secteur public. L'âge moyen de liquidation de la pension est de 61 ans pour les salariés du secteur privé, alors que l'âge de cessation d'activité et l'âge de liquidation de la pension se confondent pour les salariés du secteur public et les non salariés.

Une remontée des taux d'activité conduisant à un décalage de l'âge de cessation d'activité aurait un effet doublement bénéfique pour les comptes sociaux en augmentant les cotisations encaissées par les régimes et en réduisant les prestations de remplacement attribuées aux personnes ayant cessé leur activité.

D'après l'analyse du COR, il faudrait décaler de six ans l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à taux de cotisations inchangé et à réglementation constante, et donc assurer l'équilibre à long du système de retraite. Dans la mesure où les projections du COR intègrent un allongement à 60 ans de l'espérance de vie de six ans, l'ensemble de l'allongement nécessaire pour parvenir à l'équilibre serait donc affecté au travail. En outre, pour maintenir le

montant relatif des retraites au niveau actuel, un allongement de la durée d'activité de neuf ans serait nécessaire, la durée de la retraite diminuant quant à elle de trois ans.

2. La nécessité d'une politique volontariste

L'allongement de la durée d'activité doit s'accompagner, d'après le COR, de mesures incitatives telles les majorations de droits pour les personnes qui prolongent leur activité (instauration d'une surcote) et de mesures contraignantes résidant notamment dans l'allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

La question de la durée d'activité renvoie donc à un débat sur le partage des gains d'espérance de vie entre périodes d'activité et période d'inactivité.

La prolongation de l'activité au delà des 40 annuités d'assurance est une des hypothèses retenues dans le présent projet de loi pour faire face à l'évolution démographique.

C. ACCROÎTRE LES RECETTES DES RÉGIMES DE RETRAITE

1. Cinq sortes de recettes nouvelles

D'après l'analyse du COR dans son rapport précité, les recettes nouvelles permettant de contribuer à l'équilibre des régimes de retraite d'ici 2040 sont de cinq sortes : le redéploiement de marges de manœuvre dégagées par ailleurs dans le champ des comptes sociaux, l'élargissement de l'assiette des prélèvements, les versements du Fonds de réserve des retraites entre 2020 et 2040, des contributions de l'Etat et l'augmentation du taux des cotisations de l'assurance vieillesse.

Pour assurer l'équilibre à long terme du système de retraite en ne recourant qu'à ce type de mesures, une augmentation équivalente de 9,5 points de cotisations (+ 35 %) serait nécessaire d'ici 2040, à réglementation inchangée. En outre, si l'on souhaitait maintenir le ratio entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité à son niveau actuel, une augmentation équivalente de 15 points de cotisations (+ 58 %) serait nécessaire d'ici 2040.

2. Les choix du gouvernement

La question de l'accroissement des recettes des régimes de retraite renvoie notamment à des débats sur les conditions du partage des gains de pouvoir d'achat futurs entre rémunérations d'activité et financement des retraites et sur les possibilités d'accroître les prélèvements collectifs sans effets économiques ou sociaux indésirables.

Les modalités essentielles retenues par le gouvernement pour la mise en œuvre de la présente réforme consistent notamment en un redéploiement des excédents futurs de l'assurance chômage vers la branche vieillesse ainsi qu'en une augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse.

*

Au total, il faut donc conclure, avec le COR, qu'à réglementation inchangée d'ici 2040, le ratio entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité passerait de 78 % en 2000 à 64 % en 2040. Il faudrait alors, pour assurer l'équilibre des régimes, augmenter le taux de prélèvement sur les actifs d'un montant équivalant à neuf points de cotisations ou décaler l'âge de départ à la retraite de six ans. Si on souhaitait conserver ce ratio à son niveau actuel, il faudrait, pour assurer l'équilibre des régimes d'ici 2040, augmenter le taux de prélèvement sur les actifs d'un montant équivalant à 15 points de cotisations ou décaler l'âge de départ à la retraite de neuf ans.

L'équation d'équilibre d'un régime de retraite

A tout moment, dans un régime par répartition, on a l'égalité suivante :

$$Cotisations = Prestations$$

La masse des cotisations est le produit des taux de cotisation appliqués aux revenus d'activité professionnelle. Par souci de simplification et sans effet sur le résultat, il est possible de raisonner en terme de revenu moyen comme de taux de cotisation moyen. De la même manière, la masse des prestations est le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités.

$$Cotisations = \text{taux de cotisation} \times \text{revenu moyen d'activité} \times \text{nombre de cotisants}$$

$$Prestations = \text{pension moyenne} \times \text{nombre de retraités.}$$

On en déduit le taux de cotisation nécessaire à l'équilibre financier du régime.

$$\text{Taux de cotisation} = \frac{\text{Pension moyenne}}{\text{Revenu moyen d'activité}} \times \frac{\text{Nombre de pensionnés}}{\text{Nombre de cotisants}}$$

On appelle taux de pension moyen le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité. Il est la moyenne des taux de pension des différentes générations de retraités constatés au moment où on observe l'équilibre du régime de retraite. Si l'évolution des pensions liquidées n'est pas indexée sur celle des revenus d'activité, le taux de pension moyen est «tiré vers le bas » par les retraités les plus anciens qui, sous l'effet de la désindexation, ont un ratio pension individuelle/revenu d'activité moyen plus bas que les retraités les plus récents, à carrière équivalente. Si l'évolution des pensions liquidées est indexée sur celle des revenus d'activité, ce taux de pension est constant, (égal au taux de remplacement du revenu d'activité par la pension, au moment du départ à la retraite), en supposant l'invariance de la réglementation et des profils de carrière.

On appelle ratio de dépendance économique le rapport nombre de pensionnés/nombre de cotisants. Si on appelle ratio de dépendance démographique le rapport, nombre de personnes en âge d'être à la retraite/nombre de personne d'âge actif, on peut écrire :

$$\text{Ratio de dépendance économique} = \text{Ratio de dépendance démographique} \times \frac{\text{Part des retraités dans la population en âge d'être à la retraite}}{\text{Taux d'activité des personnes d'âge actif} \times (1 - \text{taux de chômage})}$$

Au total on peut déduire une relation assez simple :

$$\text{Taux de cotisation moyen} = \text{Taux de pension moyen} \times \text{ratio de dépendance économique}$$

Source : Conseil d'orientation des retraites - 2001

II. PARVENIR A UN ÉQUILIBRE DURABLE DU RÉGIME GÉNÉRAL

A. UN ÉQUILIBRE ASSURÉ PAR DES MESURES D'ÉCONOMIES PROGRESSIVES

Les conséquences financières des différentes mesures contenues dans le présent projet de loi ont été analysées dans la partie consacrée au régime général et aux régimes alignés.

Le présent développement vise à fournir une vision synthétique des réponses apportées aux besoins de financement des régimes de retraite par la présente réforme.

1. Les incidences financières de la réforme pour le régime général

Le besoin de financement initial du régime général à l'horizon 2020 s'établissait à 15 milliards d'euros, d'après l'analyse du Conseil d'orientation des retraites notamment. Il devrait être ramené à 9,8 milliards d'euros après la réforme proposée.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du gouvernement, l'évolution détaillée du coût des différentes mesures pour le régime général, tel qu'il était envisagé avant les modifications apportées par l'Assemblée nationale, devrait être la suivante :

Tableau détaillé des incidences financières de la réforme pour le régime général

(en millions d'euros 2000)

Année	2005	2008	2010	2020
Solde CNAVTS avant mesures	970	- 1.450	- 3.460	- 15.000
Points de cotisation plafonnée nécessaires	- 0,3 %	0,4 %	0,9 %	3,3 %

Proratisation en 160èmes	30	200	400	1.800
Allongement prévisible de la durée de cotisation au-delà de 40 ans	-	-	390	4.300
Allègement de la décote	- 30	- 170	- 690	- 1.400
Instauration d'une surcote	220	1.120	2.230	1.500
Retraite anticipée pour les longues carrières	- 1.010	- 1.080	- 830	- 300
Garantie pour les faibles retraites	- 10	- 110	- 180	- 600
Mesure en faveur des pluripensionnés	- 60	- 180	- 290	- 900
Mesures réversion veuvage	- 120	- 260	- 210	- 100
Hausse des cotisations vieillesse de 0,2 point	-	750	780	900
Somme des mesures	- 980	270	1.600	5.200

Solde CNAVTS après prise en compte des mesures	- 10	- 1.180	- 1.860	-9.800
Points de cotisation plafonnée nécessaires, avant transferts	0,0 %	0,4 %	0,6 %	2,2 %

2. Une dégradation des comptes du régime général à court terme

Le précédent tableau, qui retrace la montée en charge progressive des différentes mesures, est particulièrement éclairant et votre rapporteur pour avis tient à attirer l'attention sur le fait que, à court terme, les coûts l'emporteront sur les économies.

Il apparaît en effet que les dépenses nouvelles résultant des mesures de justice prévues par le présent projet de loi seront très importantes au départ, tandis que les mesures d'économies proposées ainsi que les recettes supplémentaires attendues, ne produiront leurs effets que très progressivement.

C'est ainsi que la possibilité offerte aux personnes ayant commencé à travailler jeunes, de partir à la retraite avant l'âge de soixante ans aura un coût très élevé à court terme mais qui devrait décroître à partir de 2009 pour devenir modéré à l'horizon 2020, tandis que les gains liés à l'allongement de la durée d'assurance et à la proratisation sont quasi-nuls au départ, pour devenir très importants en 2020.

Dès lors, la Caisse nationale d'assurance vieillesse présenterait un déficit d'exécution, après prise en compte des mesures nouvelles, de 10 millions d'euros dès 2005, alors qu'elle aurait du être en excédent à hauteur de 970 millions d'euros, et de 1,18 milliard d'euros en 2008.

B. LA NÉCESSAIRE HAUSSE DES COTISATIONS VIEILLESSE POUR COMBLER LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT

Si les réformes proposées permettent de réduire le besoin de financement du régime général, elle ne permettent pas d'emblée de le combler totalement. En prenant en compte la hausse déjà annoncée de 0,2 point des cotisations en 2006, **le besoin de financement restant, qui s'élève à 9,8 milliards d'euros à l'horizon 2020, sera comblé par une hausse des cotisations vieillesse¹ à partir de 2009 et jusqu'en 2020, de l'ordre de 3 points, comme l'a d'ores et déjà annoncé le gouvernement.**

D'après le tableau détaillé des incidences financières de la réforme pour le régime général présenté plus haut, cette hausse de 3 points paraît supérieure aux besoins nécessaires à l'horizon 2020, si les hypothèses retenues se réalisent. Cette annonce présente toutefois l'intérêt de laisser une certaine

¹ Actuellement, le taux de cotisations salariales s'établit à 6,55 % et le taux patronal à 8,20 % sur la tranche A + 1,60 % sur le brut.

marge, au cas où le déficit du régime général en 2020 se révélerait supérieur aux prévisions actuelles.

1. La baisse annoncée des cotisations d'assurance chômage

Cette hausse des cotisations vieillesse devrait être compensée à due concurrence par une baisse des cotisations chômage, qui serait rendue possible par la baisse du taux de chômage. Le COR avait en effet retenu un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2010 dans son scénario de référence, qui n'est pas spontané, mais suppose que des actions structurelles ainsi qu'une politique de l'emploi volontariste soient menées. En retenant une hypothèse de taux de chômage de 5 % en 2020, comme l'a précisé M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, l'excédent de l'UNEDIC¹ s'élèverait à 15,3 milliards d'euros, ce qui est supérieur aux sommes nécessaires pour permettre le redéploiement de cotisations envisagé par le gouvernement.

Cette hypothèse de chômage repose évidemment sur un pari, mais nul ne peut penser que le taux de chômage actuel reste constant jusqu'en 2020 : la croissance et la démographie entraîneront une diminution du taux de chômage. La politique de l'emploi et de la formation professionnelle devra également être mise à contribution pour atteindre cet objectif.

Votre rapporteur pour avis attire toutefois l'attention sur le fait que l'UNEDIC est un organisme paritaire et que les partenaires sociaux jouissent d'une autonomie de gestion. La baisse des cotisations chômage envisagée par le gouvernement pour gager la hausse des cotisations vieillesse nécessitera donc leur accord.

2. Les autres redéploiements envisageables

En outre, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que le Conseil d'orientation des retraites a également évoqué la possibilité d'un redéploiement des excédents de la branche famille vers la branche vieillesse ainsi que celle d'une pérennisation de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), au-delà de 2014, afin d'augmenter le financement des retraites d'un montant correspondant, représentant un apport que l'on peut évaluer à 0,3 point de PIB.

¹ Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

III. DÉFINIR UN ÉQUILIBRE POUR LES RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. L'ÉQUILIBRE PRÉVU À L'HORIZON 2020

1. Le besoin de financement à législation inchangée

A législation inchangée, le besoin de financement des régimes de la fonction publique est chiffré par le Conseil d'orientation des retraites à 28 milliards d'euros en 2020, ce qui représente 1,3 % du produit intérieur brut (PIB). Cette évaluation repose sur l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé à 4,5 % en 2010 (projection correspondant au « scénario macroéconomique de référence » du COR).

2. Les mesures envisagées par le présent projet de loi

Les mesures envisagées dans le présent projet de loi doivent permettre de diminuer ce besoin de financement de 13 milliards d'euros. Le tableau suivant, dressé à partir d'éléments communiqués à votre rapporteur pour avis par le gouvernement, permet de détailler les facteurs de cette inflexion.

Impact des différentes mesures sur le besoin de financement des régimes de la fonction publique en 2020

(en millions d'euros)

Besoin de financement en 2020, à droit constant	- 28.000
Allongement de la durée d'assurance permettant une liquidation au taux plein, création de la décote et de la surcote, et réforme du minimum garanti	9.300
Indexation sur les prix	4.500
Création du régime additionnel	- 800
Solde des mesures	+ 13.000
Besoin de financement en 2020, après réforme	- 15.000

Source : gouvernement

B. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT

1. L'effort supplémentaire des employeurs publics

Malgré l'ampleur de la réforme entreprise, il subsisterait, à l'horizon 2020, un besoin de financement des régimes de la fonction publique de l'ordre de 15 milliards d'euros, représentant environ 0,7 % du PIB.

Or, d'après le gouvernement, *«les régimes de la fonction publique seront équilibrés par un effort supplémentaire des employeurs (Etat, collectivités locales, hôpitaux)»*, ce qui lui permet de conclure que *«la réforme permet ainsi d'assurer l'intégralité des besoins de financement des régimes de retraite, tels qu'ils sont aujourd'hui prévus pour 2020»*.

Toutefois, la question reste posée de la nature de cet *«effort supplémentaire des employeurs»*.

En réalité, les réponses que le gouvernement a pu donner, sur ce point, à votre rapporteur pour avis, ne témoignent pas d'une démarche prospective parfaitement achevée. D'une façon générale, il doit demeurer entendu qu'une réforme des retraites n'est pas réductible à des considérations comptables.

2. Des modalités de financement à préciser

Compte tenu des efforts entrepris, votre rapporteur pour avis ne voudrait en aucun cas faire accroire que la réforme serait insuffisamment rigoureuse. Simplement, il estime nécessaire de donner la mesure concrète de ce que représentera un *«effort supplémentaire des employeurs»* : cet effort, toutes choses étant égales par ailleurs, et quelle que soit la nouvelle *«tuyauterie»* susceptible d'être mise en oeuvre dans le cadre des finances sociales, ne peut qu'avoir une incidence sur le niveau des prélèvements obligatoires.

En revanche, la portée de cette exigence doit être évaluée en se plaçant dans le contexte, certes, largement indéterminé, des finances publiques en 2020. A cet horizon, il peut être raisonnablement espéré que la réforme de l'Etat et la diminution du chômage auront rétabli des marges suffisantes pour permettre d'absorber, le cas échéant, un surcroît de prélèvements obligatoires sans peser sur l'activité.

Par ailleurs, un chiffre figurant sur le dernier Compte général de l'administration des finances (CGAF) ne manque pas de frapper les esprits : **les engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires et des**

agents publics relevant des régimes spéciaux s'élèvent, à fin 2002, à 708 milliards d'euros, représentant près de la moitié du produit intérieur brut ; ces engagements correspondent au montant actualisé des pensions restant à verser aux retraités, et qu'il resterait à verser à l'ensemble des actifs s'ils démissionnaient à la date de l'évaluation. Autant dire que ce chiffre, d'ailleurs peu précis car particulièrement **sensible au niveau des taux d'actualisation** retenu pour les retraites à verser, est sans implications pratiques : l'Etat ne sera jamais mis en faillite, jamais obligé de licencier l'ensemble de ses fonctionnaires, et jamais obligé de leur régler par avance la valeur actualisée de l'ensemble des pensions dues.

Au total, concernant les régimes de la fonction publique, votre rapporteur pour avis préfère s'en tenir au raisonnement suivant : **la réforme est satisfaisante sur le plan de l'équité, et elle se situe sans doute à la lisière de la « contrainte d'acceptabilité »** ; certes, elle ne permet d'absorber qu'environ la moitié des besoins de financement à venir ; en conséquence, elle n'en est que plus urgente et absolument nécessaire, particulièrement dans ses aspects les plus contraignants.

IV. LE RÔLE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES DANS LE FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE APRÈS 2020

La réforme menée par le présent projet de loi a pour but de remédier aux problèmes de financement des régimes de retraite à l'horizon 2020. Un instrument a déjà été mis en place pour pallier les problèmes de financement après 2020 : le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Il n'occupe dans le présent projet de loi qu'une place limitée compte tenu de l'horizon temporel fixé par le gouvernement.

A. LE RÔLE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

1. La création du FRR

Le Fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999. Il s'agit, avec la création du COR, de la seule réalisation concrète du précédent gouvernement en matière de réforme des retraites dont votre commission des finances avait cependant en son temps, souligné les limites, dans un contexte marqué par un déficit prononcé des finances publiques.

Le FRR a d'abord été géré par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au sein d'une section comptable spécifique, avant que la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 ne le transforme en établissement public de l'Etat à caractère administratif. Cette transformation était nécessaire compte tenu de la mission du fonds et de l'importance des sommes qu'il devra gérer.

Sa mission consiste en effet à gérer les sommes qui lui sont affectées et mises en réserve jusqu'en 2020, pour permettre ensuite de lisser jusqu'en 2040 l'évolution des taux de cotisation aux régimes éligibles au fonds, c'est-à-dire le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des artisans et le régime des industriels et commerçants, en vertu des articles L. 222-1 et L. 621-3 du code la sécurité sociale.

2. Les scénarios d'abondement du FRR

Le fonds, qui, à législation constante, devrait disposer de réserves à hauteur de 16,5 milliards d'euros à la fin de l'année 2003¹, est censé accumuler 152 milliards d'euros à l'horizon 2020. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, trois scénarios d'abondement ont été simulés², qui donnent les résultats suivants :

- si les abondements au FRR s'élevaient à 2 milliards d'euros (euros 2002 constants) sur la période 2004-2020, les réserves du fonds pourraient s'élever à 77 milliards d'euros 2002 en 2020,

- si les abondements s'élevaient en moyenne à 4 milliards d'euros par an sur la période 2004-2020, les réserves pourraient atteindre 124 milliards d'euros 2002 à l'horizon 2020,

- si les abondements atteignaient en moyenne 6 milliards d'euros par an sur la période 2004-2020, les réserves pourraient s'élever à 170 milliards d'euros en 2020.

En outre, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le président du conseil de surveillance du FRR, les réserves de 150 milliards d'euros en 2020 permettraient de couvrir un cinquième des besoins des régimes actuellement éligibles au FRR entre 2020 et 2040.

¹ Source : commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de mai 2003.

² Sous les hypothèses retenues, ce portefeuille aurait une probabilité de perte en capital à l'horizon 2025 inférieure à 1 % en terme nominal (par construction), une espérance de rendement nominal moyen de 6,2 %, soit sous nos hypothèses d'inflation, une espérance de rendement réel moyen légèrement inférieure à 4 %.

Les ressources du FRR

Les différentes catégories de ressources du fonds de réserve pour les retraites sont les suivantes :

- une fraction de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S),
- le versement de tout ou partie des excédents du FSV,
- le versement de l'excédent de la CNAVTS au titre du dernier exercice clos, une partie de ce versement pouvant être anticipée en cours d'exercice,
- une fraction (50 % en 2001, 65 % à compter du 1^{er} janvier 2002) du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement,
- le versement du produit des licences UMTS (téléphonie mobile de 3^{ème} génération) affecté au fonds,
- en 2002, une partie des recettes liées à l'ouverture du capital des autoroutes du sud de la France (ASF), ainsi qu'à d'autres opérations de privatisation,
- toute autre ressource affectée au FRR, ce qui recouvre actuellement les versements de la Caisse des dépôts et consignations et l'affectation du produit des ventes des actifs des caisses d'épargne,
- les produits des placements du FRR,
- des ressources secondaires, créées par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale : il s'agit d'une part de la contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2.300 euros au plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV), d'autre part des montants d'intéressement et de participation non réclamés par les salariés et reçus par la caisse des dépôts et consignations au terme du délai de prescription trentenaire.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Le présent projet de loi apporte quelques modifications mineures aux produits affectés au fonds :

- **l'article 11** prévoit d'instituer, à la charge des employeurs et au profit du FRR, une contribution spécifique sur les avantages de préretraite d'entreprise, qui devrait rapporter 65 millions d'euros par an au fonds de réserve,

- **l'article 80**, compte tenu des modifications apportées par l'Assemblée nationale, porte le taux de la contribution sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2.300 euros et inférieur à 4.600 euros au PPESVR de 8,2 % à 9,8 %.

B. LA GESTION DES ACTIFS DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

1. Les orientations générales de la politique de placement du fonds

Le conseil de surveillance du FRR a adopté en avril 2003 les orientations générales de la politique de placement du fonds. Selon ces orientations, 45 % des placements s'effectueront en obligations, dont 7% à l'international et 55 % en actions (38 % en titres de la zone euro et 17 % en actions internationales). Le directoire du FRR conservera une marge de manoeuvre autour de cette allocation stratégique cible.

Le directoire s'est depuis lors attaché à préparer la sélection des sociétés de gestion. A cet égard, la loi précitée du 17 juillet 2001 transformant le Fonds de réserve pour les retraites en établissement public administratif dispose que la gestion financière du fonds est assurée par des sociétés de gestion de portefeuille sélectionnées par « *appels d'offre* ». S'agissant d'un établissement public administratif, et donc, en tant que tel, soumis au code des marchés publics, la formulation retenue pour les modalités de passation des marchés du FRR pouvait apparaître excessivement restrictive, en ne se référant qu'à l'une des procédures de consultation autorisées par le code.

2. L'élargissement des possibilités de mise en concurrence

Le nouvel article 23 bis du présent projet de loi, issu d'un amendement de notre collègue député Xavier Bertrand, répond à ces critiques et élargit les possibilités de mise en concurrence à l'ensemble des procédures du code des marchés publics.

Il permettra ainsi, au directoire du FRR, d'adapter, dans le respect des dispositions du code des marchés publics, la procédure d'attribution des marchés de gestion financière sous mandat aux spécificités de chaque classe d'actifs et de chaque type de gestion financière prévus dans la politique de placement du fonds fixée par son conseil de surveillance.

En particulier, il pourra avoir recours aux procédures négociées lorsque les conditions requises par le code des marchés publics seront remplies. En effet, pour certaines classes d'actifs (en matière d'investissement socialement responsable, notamment) les procédures négociées constituent un cadre plus adapté dans la mesure où, comme le prévoit le code des marchés publics, « *la prestation de services à réaliser est de nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une*

précision suffisante pour permettre le recours à l'appel d'offres ». Il pourrait en être de même en cas d'urgence, dans l'hypothèse notamment de la défaillance inattendue d'une société de gestion initialement sélectionnée par voie d'appel d'offres.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE 1^{ER} :

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les articles du présent titre sont commentés dans le chapitre premier de l'exposé général.

TITRE II :
DISPOSITIONS RELATIVES
AU RÉGIME GÉNÉRAL ET AUX RÉGIMES ALIGNÉS

Les articles du présent titre sont commentés dans le I du chapitre deux de l'exposé général.

TITRE III :

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE

ARTICLE 24

Coordination entre régimes de la fonction publique

Commentaire : le présent article vise à garantir à l'ensemble des fonctionnaires et aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat une application unifiée de la présente réforme.

I. LE DROIT EXISTANT

Les agents relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Il est à noter qu'en 2001 cette caisse comptait 1,7 million de cotisants pour 656.000 pensionnés.

Les ouvriers d'établissements industriels de l'Etat (qui n'ont pas le statut de fonctionnaire) relèvent du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE). En 2001, cette caisse comptait environ 70.000 actifs pour 113.000 pensionnés.

Au total, ces deux régimes englobent ainsi près de 1,8 million d'actifs.

Jusqu'à présent, les règles auxquelles obéissent ces deux régimes, de nature réglementaire, ont été globalement calquées sur celles du code des pensions civiles et militaires de retraite.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Afin d'assurer un traitement homogène et simultané de l'ensemble des personnels relevant de la fonction publique, il était proposé deux dispositions législatives assurant explicitement la coordination entre ces régimes.

Ainsi, le **premier alinéa** du présent article disposait initialement que les régimes de la CNRACL et du FSPOEIE « *comportent des avantages comparables à ceux consentis par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Ils ne peuvent prévoir d'avantages supérieurs* ». Cette dernière précision semblait de nature à éviter que ces deux régimes ne prennent des initiatives susceptibles d'induire certaines améliorations du traitement de leurs ressortissants auxquelles l'autorité de tutelle pourrait être amenée à s'opposer.

Le **second alinéa** indiquait que les articles 25 à 43 du présent projet de loi étaient applicables aux agents ressortant de la CNRACL et du FSPOEIE dans des conditions déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

Cette précision est utile, car ces articles modifiant des dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite, ces dernières ne seraient pas, sans elle, directement applicables aux agents ressortant de la CNRACL et du FSPOEIE.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement, proposé par le gouvernement, a **supprimé la disposition** selon laquelle les régimes de la CNRACL et du FSPOEIE « *comportent des avantages comparables à ceux consentis par le code des pensions civiles et militaires de retraite* » sans pouvoir « *prévoir d'avantages supérieurs* », au motif que l'impératif de la « comparabilité » résulte déjà de l'article 119-2 de la loi du 26 janvier 1984 relative au statut des fonctionnaires territoriaux, et que la rédaction retenue pouvait laisser planer un doute sur une éventuelle « infériorité » des avantages que présentent les régimes de la CNRACL et du FSPOEIE par rapport à celui de l'Etat.

Un sous-amendement, proposé par la commission des affaires culturelles, et auquel le gouvernement a donné un avis favorable, **précise** que les dispositions transitoires prévues par l'article 45 du présent projet de loi sont également applicables aux agents relevant de la CNRACL et du FSPOEIE dans des conditions déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil

d'Etat. La logique l'imposait, car cet article 45 porte les dispositions transitoires se rapportant aux dispositions de l'article 32 dont le présent article (*supra*) prévoit l'extension de l'application aux agents ressortant de la CNRACL et du FSPOEIE.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 24 bis (nouveau)

Restriction de l'ouverture du droit à liquidation des pension des fonctionnaires devenus parlementaires

Commentaire : le présent article vise à reporter, de cinquante ans à soixante ans, la possibilité offerte aux fonctionnaires devenus parlementaires d'obtenir la liquidation de leur pension.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 75 du code des pensions civiles et militaires de retraite, introduit par la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964, prévoit que tout fonctionnaire ou militaire réunissant au moins quinze ans de services lors de son acceptation d'un mandat de député ou de sénateur peut obtenir, à partir de 50 ans, la liquidation de sa pension.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Il s'est agi, pour les fonctionnaires devenus parlementaires, de tirer les conséquences de l'allongement de la durée de la vie.

Ainsi, le dispositif introduit à l'Assemblée nationale, sur la proposition de la commission des affaires culturelles avec l'avis favorable du gouvernement, vise à reculer de 50 ans à 60 ans l'âge à partir duquel le fonctionnaire devenu parlementaire peut demander la liquidation de sa pension.

Cet alignement sur le droit commun s'effectue en abrogeant l'article L. 75 précité.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 25

Clarification du lien entre radiation des cadres et possibilité de liquidation de la pension

Commentaire : le présent article vise à permettre de circonscrire les cas de radiation des cadres permettant la liquidation de la pension.

I. UNE CLARIFICATION UTILE DU DROIT EXISTANT

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite dispose en effet que les fonctionnaires civils et militaires « *ne peuvent prétendre à pension (...) qu'après avoir été radié des cadres* », ce qui laisse subsister une ambiguïté quant à leur droit à liquidation.

En effet, la radiation des cadres peut correspondre à diverses hypothèses, dont les principales sont la mise à la retraite, la démission, le licenciement et la révocation, toutes n'ayant pas vocation à déboucher sur un droit à liquidation. Il en va ainsi, notamment, de la démission.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Il résulterait du présent article une nouvelle rédaction de l'article L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui disposerait que les fonctionnaires civils et militaires « *ne peuvent prétendre à pension dans les conditions définies aux articles L. 24 et L. 25 (...) qu'après avoir été radiés des cadres* ».

Ce renvoi aux articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite, modifiés par les articles 34 et 35 du présent projet de loi, qui précisent les conditions de la liquidation, est de nature à lever toute incertitude sur **la portée de l'exigence d'une radiation des cadres : il s'agit d'une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la liquidation de la pension**. Ainsi, il est mis fin à la pratique consistant à procéder systématiquement à la liquidation lors de la révocation ou de la démission, ce qui n'est pas neutre compte tenu de l'évolution des règles de liquidation prévue par le présent projet de loi (cf. articles 32 et 45 du présent projet de loi notamment).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 26

Amélioration de l'énumération des périodes prises en compte pour la constitution des droits à pension, et de la procédure de validation des services réalisés en qualité d'agent non titulaire

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à actualiser et à simplifier l'énoncé des différentes périodes prises en compte pour la constitution des droits à pension, d'autre part, à accélérer la procédure de validation des services réalisés en qualité d'agent non titulaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE LECTURE MALAISÉE DES PÉRIODES DEVANT ÊTRE PRISES EN COMPTE POUR LA CONSTITUTION DES DROITS À PENSION

L'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite énumère les services pris en compte dans la constitution des droits à pension. Ce texte, dont l'origine remonte à la loi du 30 décembre 1964, a été depuis plusieurs fois remanié. L'énumération qui en résulte inviterait à certains regroupements, tandis que certaines dispositions s'avèrent aujourd'hui obsolètes.

B. UNE PROCÉDURE DE VALIDATION DES SERVICES AUXILIAIRES INADAPTÉE

Le cadre législatif actuel résulte du dernier alinéa de l'article L. 5 précité : « *Peuvent également être pris en compte pour la constitution du droit à pension les services d'auxiliaire, de temporaire, d'aide ou de contractuel, y compris les périodes de congés réguliers pour longue maladie, accomplis dans les administrations centrales de l'Etat (...), si la validation des services de cette nature a été autorisée (...) par un arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre des finances et si elle est demandée avant la radiation des cadres* ». Il en résulte que la validation peut s'effectuer sans délai pourvu qu'elle soit demandée avant la radiation des cadres.

Or, ce dispositif a été critiqué par la Cour des comptes dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat en raison, notamment, d'une instruction et d'une procédure inadaptées d'où il résultait des délais de traitement importants, voire une

application erronée des règles en vigueur. Pour y remédier, la Cour des comptes préconisait « *l'obligation de régler tout dossier de validation dans l'année qui suit la titularisation et la suppression de toute validation inférieure à 6 mois* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. LE « TOILETTAGE » DE L'ARTICLE L. 5 DU CODE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE

Le texte de l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite est actualisé et simplifié, afin, notamment dans un souci de sécurité juridique, de couvrir dans un même alinéa l'ensemble des services accomplis par les fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, de supprimer certaines dispositions obsolètes, et de traiter de façon globale les services à temps partiel.

B. L'ACCÉLÉRATION DE LA PROCÉDURE DE VALIDATION DES SERVICES AUXILIAIRES

Le présent article prévoit de limiter la possibilité de validation des services auxiliaires à une période de deux années suivant la date de la titularisation ou d'entrée en service pour les militaires sous contrat. Si cette exigence se situe en deçà de celle préconisée par la Cour des comptes, elle n'en constitue pas moins une avancée considérable

Par ailleurs, l'article 45 du présent projet de loi prévoit que, pour les titularisations antérieures au 1^{er} janvier 2004, les demandes de validation de services auxiliaires seront autorisées jusqu'au 31 décembre 2008.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement adopté à l'Assemblée nationale précise que « *le délai dont dispose l'agent pour accepter ou refuser la notification de validation est d'un an* », ce qui est plus favorable que le délai de trois mois actuellement appliqué par l'administration.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 27

Validation de périodes d'interruption ou de diminution d'activité en vue d'élever un enfant

Commentaire : le présent article vise à mettre en place un dispositif de validation de périodes d'interruption ou de diminution d'activité en vue d'élever un enfant qui soit compatible avec le principe de droit communautaire d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. Ce dispositif succède à l'actuelle bonification pour enfant, qui se trouve en contravention avec ce principe. Cette modification s'inscrit dans le cadre d'une refonte des cas de validation de périodes sans service effectif.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La bonification pour enfant, avantage qui prend la forme d'une bonification d'un an par enfant légitime, naturel ou adoptif pour le décompte des services effectifs, est réservée aux seules femmes fonctionnaires.

Or, ce dispositif s'est trouvé en contradiction avec le droit communautaire. En effet, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a précisé dans son avis¹ du 29 novembre 2001 que les pensions services par le régime de retraite des fonctionnaires constituaient des rémunérations au sens de l'article 141 du traité relatif à la Communauté européenne, qui fait obligation aux Etats membres d'assurer l'application du **principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour le même travail.**

Ainsi, le *b*) de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui dispose du principe de la bonification pour enfant introduit, d'après la CJCE, une différence de traitement en raison du sexe au détriment des fonctionnaires masculins qui ont effectivement assumé l'éducation de leurs enfants.

Le Conseil d'Etat en a tiré les conséquences dans l'arrêt « Griesmar » du 29 juillet 2002 en accédant à la demande de M. Griesmar de revaloriser sa pension en tenant compte de la bonification pour enfant.

¹ *Griesmar* (aff. C-366/99).

Même si, d'une part, en application du principe de l'effet relatif de la chose jugée, cette décision n'est pas transposable aux autres pensionnés sans qu'ils saisissent les tribunaux administratifs, et si, d'autre part, les fonctionnaires ne peuvent déposer utilement de recours contre la décision leur concédant une pension que dans un délai d'un an à compter de sa notification, le gouvernement se devait, néanmoins, de mettre la réglementation des bonifications pour enfant relevant du code des pensions civiles et militaires en conformité avec le droit communautaire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article, modifiant l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat, prévoit qu'au profit de tout fonctionnaire - homme ou femme - peut être comptabilisé, dans la constitution du droit à pension, le temps correspondant à un temps partiel de droit pour élever un enfant¹, à un congé parental, à un congé de présence parentale, ou à une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans.

Parallèlement, l'actuel système de bonification est supprimé en conséquence d'une modification de l'article L. 12 opérée par l'article 31 du présent projet de loi.

La période validée est plafonnée à trois ans par enfant légitime, naturel ou adoptif, né ou adopté à partir du 1^{er} janvier 2004.

Ce nouveau dispositif ne peut que s'avérer favorable aux hommes, mais il pénalise, par rapport au dispositif existant, les femmes dont les périodes non travaillées sont inférieures à un an par enfant.

En particulier, les femmes n'ayant pris qu'un congé de maternité n'auront droit à aucune amélioration de leurs droits au titre du présent dispositif.

Toutefois, il doit être noté qu'une majoration² de durée d'assurance de 6 mois est accordée aux femmes pour chacun de leurs enfants mis au monde postérieurement à leur recrutement par l'article 31 bis du présent projet de loi, introduit à l'Assemblée nationale.

¹ Dont les modalités sont par ailleurs assouplies à l'article 47 du présent projet de loi.

² Dispositif introduit à l'Assemblée nationale, figurant à l'article 31 bis du présent projet de loi.

Compte non tenu de ce dernier dispositif, d'après les services du ministère de la fonction publique, **l'incidence financière de cette modification**, qui entraîne une économie nouvelle et une dépense nouvelle, **serait, au total, négligeable.**

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. La réparation d'un oubli

Dans le cadre de la refonte des cas de validation de périodes sans service effectif, le gouvernement avait omis de préciser que les périodes correspondant à des positions régulières d'absence pour cause de maladie entrent dans le calcul de la durée des services effectifs. Un amendement proposé par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, auquel le gouvernement a donné un avis favorable, a comblé cette lacune.

2. Une modification rédactionnelle

Au dernier paragraphe du présent article, il est précisé que la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 « [porte] *dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* ».

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 28

Rachat d'années d'études

Commentaire : le présent article prévoit l'instauration d'un système de rachat d'années d'études accomplies dans l'enseignement supérieur.

I. LE DROIT EXISTANT

Aucun dispositif ne permet, aujourd'hui, tant pour le régime général que pour celui des fonctionnaires, de prendre en compte les années d'étude.

Concernant les fonctionnaires, cet état de fait est préjudiciable à ceux qui n'ont pu travailler, du fait de la nécessité d'obtenir le diplôme requis pour l'accès au corps de la fonction publique auxquels ils appartiennent.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Dans son état initial, le présent article prévoyait que les années d'étude passées dans les établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, ou les grandes écoles et classes du second degré préparatoire à ces grandes écoles, seraient susceptibles d'être rachetées dans les conditions suivantes :

- limitation à 12 trimestres de la période susceptible de rachat ;
- obtention d'un diplôme nécessaire pour se présenter au concours de recrutement correspondant à l'emploi dans lequel le fonctionnaire a été titularisé ou le militaire recruté ;
- affiliation à un régime de pension régié par le code des pensions civiles et militaires ou celui de la CNRACL à l'issue d'une période d'un an à compter de la date d'obtention du diplôme.

Enfin, que le rachat doit s'effectuer « *dans des conditions de neutralité actuarielle pour le régime* », ce qui a pour effet de le rendre onéreux pour les fonctionnaires.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PAR LE GOUVERNEMENT

1. Le nécessaire assouplissement du dispositif

La condition d'affiliation à un régime de pension régie par le code des pensions civiles et militaires ou celui de la CNRACL à l'issue d'une période d'un an à compter de la date d'obtention du diplôme semble restrictive au point de rendre le dispositif inaccessible à la très grande majorité des fonctionnaires diplômés.

En effet, les fonctionnaires sont globalement « surdiplômés », intégrant généralement leurs corps respectifs bien après l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours de recrutement correspondant à l'emploi dans lequel ils ont été titularisés. Il faut aussi compter avec l'espace existant entre les concours, qui ne permet généralement pas de faire suivre l'obtention du diplôme de la présentation, et *a fortiori* de la réussite au concours, ainsi qu'avec l'incidence de la durée de certains d'entre eux et des listes d'attente.

Ainsi, un amendement proposé par le gouvernement a **supprimé le lien entre le diplôme obtenu et le concours** pour ne pas pénaliser les fonctionnaires « surdiplômés ».

Compte tenu du fait que le rachat doit s'effectuer « *dans des conditions de neutralité actuarielle* », **cet assouplissement des conditions d'éligibilité ne serait pas de nature à entraîner un coût supplémentaire**. Toutefois, la « neutralité actuarielle » semble susceptible d'approches différenciées, dont il est probable que celle retenue figurera parmi les moins « sévères ».

2. Un rachat « à la carte »

L'amendement proposé par le gouvernement permettra que le rachat soit pris en compte pour la proratisation (durée des services admissibles en liquidation mentionnés à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite modifié par l'article 32 du présent projet de loi), pour la décote (article L. 14 du même code modifié par le même article 32), ou pour la décote et la proratisation.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 29

Possibilité de prise en compte de services accomplis postérieurement à la limite d'âge

Commentaire : le présent article revient sur le principe de la non prise en compte des services accomplis postérieurement à la limite d'âge.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 10 du code des pensions civiles et militaires de retraite dispose que « *les services accomplis postérieurement à la limite d'âge ne peuvent être pris en compte dans une pension, sauf dans les cas exceptionnels prévus par une loi* ».

Ce principe serait incompatible avec la possibilité qu'offrirait l'article 46 du présent projet de loi d'autoriser le maintien en position d'activité des fonctionnaires dont la durée de liquidation de la pension serait inférieure à la durée nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

La nouvelle rédaction proposée par le présent article pour l'article L. 10 précité (« *Les services accomplis postérieurement à la limite d'âge dans les conditions prévues par la loi sont prises en compte dans la pension* ») remédie opportunément à cette incompatibilité.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 30

Possibilité offerte aux fonctionnaires travaillant à temps partiel de verser une cotisation majorée en vue d'augmenter la durée des services admissible en liquidation

Commentaire : en vertu du présent article, les fonctionnaires travaillant à temps partiel sont autorisés à verser une retenue pour pension majorée correspondant à un service à temps plein, en vue d'augmenter la durée des services admissibles en liquidation.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite modifié par le V de l'article 26 du présent projet de loi, prévoit la comptabilisation des périodes de service effectué à temps partiel dans le calcul de la durée de services effectifs.

Cependant, la liquidation de la pension est calculée au prorata de la durée du travail au terme de l'article L. 11 du code précité, sans offrir la possibilité de verser un complément de cotisation afin d'améliorer le montant de la pension.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article autorise le décompte des périodes de travail effectuées à temps partiel à compter du 1^{er} janvier 2004, comme des périodes de travail à temps plein, sous réserve du versement d'une retenue pour pension dont le taux doit être fixé par décret. La prise en compte de ces périodes ne pourrait avoir pour effet d'augmenter de plus d'un an la durée des services admissible en liquidation.

Ce plafond, *a priori* sévère, paraît de nature à ménager un compromis entre l'objectif de ne pas pénaliser outre mesure le travail à temps partiel au moment de la liquidation de la retraite, et la nécessité de ne pas favoriser la montée en puissance d'un dispositif coûteux, car il ne serait pas fondé sur le principe de la neutralité actuarielle.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 31

Mise en cohérence du régime des bonifications avec le droit européen et avec l'allongement de la durée d'activité

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les dispositions concernant la bonification pour enfants (pour ceux nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004) d'une part, et la bonification dite « du cinquième » réservée à certains militaires d'autre part, afin, respectivement, de les rendre conformes au droit communautaire, et de tenir compte de l'allongement de la durée d'activité. Par ailleurs, il opère certaines simplifications purement rédactionnelles, et supprime des dispositions obsolètes.

I. LE DROIT EXISTANT

En premier lieu, le *b*) de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat réserve aux seules femmes fonctionnaires la bonification d'un an par enfant pour le décompte des services effectifs.

Dans l'arrêt « Griesmar » du 29 juillet 2002, le Conseil d'Etat a pris acte de la non conformité au principe de droit communautaire d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, de la bonification d'un an par enfant pour le décompte des services effectifs, réservée aux seules femmes fonctionnaires. L'article 27 du présent projet de loi effectue cette mise en conformité pour les enfants légitimes, naturels ou adoptifs, nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004 (*supra*). **Il convient donc de mettre également en conformité, pour l'avenir immédiat, les règles de bonification concernant les enfants légitimes, naturels ou adoptifs, nés ou adoptés antérieurement au 1^{er} janvier 2004.**

En second lieu, aux termes du *i*) de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat, « *une bonification du cinquième du temps de service accompli est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accomplis au moins quinze ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité ; le maximum de bonification est donné aux militaires qui quittent le service à cinquante-cinq ans ; la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge de cinquante-huit ans* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le dispositif proposé par le gouvernement modifie l'article L. 12 précité, qui traite de l'ensemble des bonifications s'ajoutant aux services effectifs.

Concernant la bonification pour enfants, le présent article prévoit, pour les pensions liquidées après le 28 mai 2003 (date de l'examen du texte par le Conseil des ministres), que « *les fonctionnaires et militaires bénéficient d'une bonification fixée à un an, qui s'ajoute aux services effectifs, à condition qu'ils aient interrompu leur activité dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

L'égalité entre hommes et femmes est ainsi assurée dans les meilleurs délais, ce que le développement d'un contentieux abondant rendait particulièrement nécessaire. La situation des femmes ayant eu un enfant alors qu'elles étaient fonctionnaires doit se trouver inchangée (bonification d'un an par enfant), mais il n'est plus tenu compte des enfants survenus alors que la mère n'était pas fonctionnaire.

Concernant la bonification du cinquième du temps accordée aux militaires, il est prévu de repousser de cinquante-cinq à cinquante-sept ans le seuil à partir duquel elle fait l'objet d'un abattement¹. Cette mesure aura pour effet d'augmenter la durée de cotisation des militaires de deux ans sans pénalisation, en cohérence avec les dispositions du présent projet de loi tendant à encourager les civils comme les militaires à prolonger leurs durées de cotisation.

Par ailleurs, le dernier alinéa prévoit que le pourcentage maximum (égal à 75 %) de durée des services admissibles en liquidation ne peut être majoré de plus de cinq points du chef des bonifications prévues à l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, soit un pourcentage majoré maximal de 80 %. Cela ne change pas l'état du droit, mais en déplace l'énoncé de l'article L. 14 du même code, à la fin de l'article L. 12 précité.

¹ *Seuil jusqu'auquel les militaires ont droit à une bonification maximale de 5 annuités, et au delà duquel cette bonification maximale est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service (dans la limite de trois ans, soit jusqu'à 58 ans dans le dispositif initial, et jusqu'à 60 ans dans le nouveau dispositif).*

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. L'extension du dispositif aux enfants survenus pendant les études

Une modification introduite par un amendement d'origine gouvernementale vise à accorder la bonification d'un an par enfant aux femmes fonctionnaires ayant accouché au cours de leurs années d'études, antérieurement à leur recrutement dans la fonction publique. Ainsi, il est tenu compte des désavantages subis (entrée dans la vie active plus tardive, déroulement de carrière moins favorable).

Le recrutement doit intervenir dans un délai de deux ans après l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours.

Ainsi, la fin de la prise en compte des enfants survenus alors que la mère n'était pas fonctionnaire est heureusement tempérée.

2. Des modifications de forme

Il est à noter que des amendements de nature purement formelle ont été introduits à l'Assemblée nationale. Ils visent, notamment, à corriger une numérotation défectueuse des paragraphes, et à préciser que les bénéfices de campagne dans le cas de services militaires sont acquis « *notamment pour services à la mer et outre-mer* », ce qui ne semblait en rien exclu *a priori*.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 31 bis (nouveau)

**Attribution d'une majoration de durée d'assurance aux mères
fonctionnaires**

Commentaire : le présent article vise à instaurer, au profit des femmes fonctionnaires, une majoration de durée d'assurance pour chacun de leurs enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004.

I. LE DROIT EXISTANT

La bonification pour enfant, avantage qui prend la forme d'une bonification d'un an par enfant légitime, naturel ou adoptif pour le décompte des services effectifs, est réservée aux seules femmes fonctionnaires.

L'article 27 du présent projet de loi substitue à la bonification pour enfant un dispositif prévoyant qu'au profit de tout fonctionnaire - homme ou femme - peut être comptabilisé, dans la constitution du droit à pension, le temps correspondant à un temps partiel de droit pour élever un enfant, à un congé parental, à un congé de présence parentale, ou à une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans ; la période validée est plafonnée à trois ans par enfant légitime, naturel ou adoptif, né ou adopté à partir du 1^{er} janvier 2004.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Compte tenu de l'indifférenciation entre hommes et femmes introduite par le dispositif résultant de l'article 27 précité, il s'est agi de tirer, pour les femmes fonctionnaires, **les conséquences des désavantages subis dans le déroulement de leurs carrières en raison de leur accouchement.**

Ainsi, **une majoration¹ de durée d'assurance de 6 mois est accordée aux femmes fonctionnaires pour chacun de leurs enfants mis au monde postérieurement à leur recrutement.** Il est prévu que cette

¹ *L'impact d'une majoration de durée d'assurance est plus faible que celui d'une bonification : s'il en est tenu compte, comme pour la bonification, pour la décote et la surcote (article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite), en revanche, il n'en est pas tenu compte pour la durée des services admissibles en liquidation, qui donnent lieu à proratisation (article L. 13 du même code).*

majoration ne peut se cumuler avec la durée d'assurance prévue par l'article 27 précité, si cette dernière excède 6 mois.

Ce dispositif a été proposé par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, le gouvernement s'en étant remis à la sagesse de cette dernière.

L'amélioration des droits qui en résulte, nécessairement coûteuse, et sur laquelle pèsent, malgré le caractère « proportionné » de la mesure, des incertitudes juridiques tenant à un risque de non conformité au principe communautaire d'égalité de rémunération entre hommes et femmes, semble néanmoins juste, compte tenu du handicap de carrière indéniable qu'engendrent les naissances, et plus équitable par rapport au régime général (qui offre une majoration de deux années par enfant).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 31 ter (nouveau)

Unification de la désignation des emplois classés dans la catégorie active

Commentaire : le présent article vise unifier la désignation des emplois classés dans la catégorie active.

Cette modification, introduite à l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des affaires culturelles, vise, dans l'article L 73 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat, à remplacer la désignation d'« actifs ou de la catégorie B» par celle d'« emplois classés dans la catégorie active », définie à l'article L. 24 du même code.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 32

Modifications des règles de liquidation des pensions visant à favoriser l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires civils et militaires

Commentaire : le présent article allonge la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention de la pension maximale, instaure un mécanisme de décote destiné à décourager les départs anticipés et un mécanisme de surcote incitant à prolonger l'activité après 60 ans, clarifie et actualise les règles de calcul de la pension au moment de sa liquidation, modifie les conditions de revalorisation des pensions, et modifie le calcul du niveau minimum garanti des pensions liquidées.

Le présent article constitue la « pièce maîtresse » du titre III du présent projet de loi. Il contient les dispositions visant à contenir l'augmentation du besoin de financement des régimes de la fonction publique.

A l'horizon 2020, l'effet combiné de l'allongement de la durée d'assurance (I), de la création de la décote et de la surcote (II), et de la modification du calcul du minimum garanti (IV) devrait, d'après les données transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, entraîner une économie annuelle de 9,3 milliards d'euros.

Pour leur part, les modifications apportées aux règles de revalorisation des pensions (III) devraient, toujours à l'horizon 2020, entraîner une économie annuelle de 4,5 milliards d'euros.

Comme l'augmentation du besoin de financement des régimes de la fonction publique est évaluée à 28 milliards d'euros en 2020 (soit 1,3 % du produit intérieur brut), les mesures qui suivent suffiraient à absorber quasiment la moitié de cette augmentation.

I. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE TRIMESTRES NÉCESSAIRE POUR OBTENIR LA PENSION MAXIMALE

Les règles de calcul du pourcentage de liquidation des pensions figurent à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

A. LE DROIT EXISTANT

Le pourcentage maximal de liquidation du traitement ou de la solde ouvrant droit à pension est fixé à 75 %, pour 37 annuités et demi (soit 150 trimestres) de cotisations, donnant ainsi chacune droit à 2 % du traitement ou de la solde.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le pourcentage maximal de liquidation demeure inchangé à 75 % mais la durée de cotisation (désormais exprimée en trimestres et non plus en annuités) est portée à 160 trimestres (soit 40 annuités) en 2008, au terme d'une période transitoire¹ (cf l'article 45 du présent projet de loi). Chaque année de cotisation donne donc droit à 1,875 % du traitement ou de la solde.

Cet allongement ne serait pas de nature, à lui seul, à infléchir les comportements en matière de départ à la retraite, et donc ne suffirait pas à modérer significativement la progression des dépenses de retraite de la fonction publique.

Ainsi, il est prévu d'instaurer un mécanisme de décote à l'instar de celui existant dans celui du régime général.

II. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE DÉCOTE ET DE SURCOTE

Le présent article prévoit d'inscrire les règles instaurant ce nouveau mécanisme à l'article L. 14 du code précité.

Aucun mécanisme de décote destiné à minorer la pension lorsque la durée d'assurance est inférieure à un certain seuil, et aucun mécanisme de surcote incitant à prolonger l'activité après 60 ans, n'existent dans la fonction publique.

¹ Ensuite, la durée de cotisation devrait être portée, de 2008 à 2012, à 41 années, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. Ultérieurement, la stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite commanderait une augmentation progressive de la durée de cotisation, jusqu'à 41,75 années en 2020.

A. INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE DÉCOTE

1. Le dispositif initialement prévu par le gouvernement

Il est prévu, lorsque la durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, soit 160 trimestres¹, d'instaurer un coefficient de minoration de 1,25 % par trimestre manquant, au montant de la pension liquidée, dans la limite de 20 trimestres. La minoration maximale due à la décote sera donc de 25 %.

Si le nombre de trimestres manquant pour atteindre 160 trimestres s'avère supérieur au nombre de trimestres séparant la date de départ en retraite de la limite d'âge, la décote s'applique en retenant ce dernier nombre de trimestres. **Ainsi, en toute circonstance, la décote s'annule à la limite d'âge.**

Un mécanisme particulier est prévu pour les militaires dont la limite d'âge est inférieure à 55 ans : le coefficient de minoration de 1,25 % s'applique alors dans la limite de dix trimestres. Par ailleurs, la durée par rapport à laquelle sont calculés les trimestres manquant (25 ans pour les officiers à carrière courte et 15 ans pour les non-officiers) est majorée de 10 trimestres. Ainsi, ces militaires à carrière courte sont encouragés à retarder leur départ de dix trimestres, soit deux ans et demi.

Ces mesures semblent de nature à dissuader certains départs, dans des conditions cependant moins sévères que celles prévalant dans le régime général, qui impose 2,5 % de décote par trimestre manquant.

Il est à noter que, pour l'application de la décote, la durée d'assurance prise en considération est augmentée, le cas échéant, des périodes validées dans d'autres régimes de retraite de base obligatoires afin de ne pas pénaliser les polypensionnés. Par ailleurs, il n'est pas prévu d'aménagements particuliers pour les femmes fonctionnaires ayant eu plus de trois enfants (auxquelles est encore ouverte la possibilité de demander la liquidation de leur pension au bout de 15 années de service).

2. Une précision apportée à l'Assemblée nationale

Un amendement présenté par la commission des affaires culturelles, ayant recueilli l'avis favorable du gouvernement, prévoit, à l'instar de ce qui est prévu pour les fonctionnaires en situation d'invalidité, qui n'ont pas interrompu leur activité de leur plein gré, que la décote n'est pas

¹ A l'issue de la période transitoire instaurée par l'article 45 du présent projet de loi, soit en 2008.

applicable aux pensions de réversion lorsque la liquidation de la pension dont le fonctionnaire aurait pu bénéficier intervient après son décès.

B. INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE SURCOTE

Réciproquement, un mécanisme de surcote est mis en place afin d'encourager l'activité des fonctionnaires civils ayant atteint l'âge de 60 ans, et dont la durée d'assurance est supérieure au nombre de trimestres requis pour obtenir le pourcentage maximum, soit 160 trimestres en 2008. Il est prévu un coefficient de majoration de 0,75 % par trimestre supplémentaire, dans la limite de 20 trimestres. Dans le cadre de la surcote, la majoration maximale ressort donc à 15 %.

Cette mesure paraît susceptible d'encourager certains fonctionnaires à différer leur départ.

En revanche, il n'est pas prévu de mécanisme de surcote en faveur des militaires, compte tenu du fait qu'ils effectuent des services dits « actifs », pour lesquels il n'est pas souhaitable que la carrière soit prolongée au-delà de 60 ans.

Par ailleurs, pour l'application de la surcote, la durée d'assurance prise en considération est augmentée, le cas échéant, des périodes validées dans d'autres régimes de retraite de base obligatoires, afin de ne pas exclure les polypensionnés de ce dispositif.

III. LA CLARIFICATION ET L'ACTUALISATION DU CALCUL DE LA PENSION AU MOMENT DE SA LIQUIDATION

Les règles de calcul de la pension figurent à l'article L. 15 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Ces règles sont clarifiées et modifiées en vue de tenir compte de l'instauration des mécanismes de décote et de surcote.

Le calcul de la pension est cependant maintenu sur la base du traitement ou de la solde des six derniers mois ; il convient de rappeler que dans le régime général, ce sont les 25 meilleures années qui servent de référence à la liquidation de la pension.

Au terme de la nouvelle rédaction de l'article L. 15 résultant du présent article, la retraite est liquidée comme suit :

- 1) calcul du pourcentage de liquidation,

2) application de ce pourcentage au traitement correspondant à l'indice effectivement détenu depuis six mois,

3) application à ce dernier montant d'un éventuel coefficient de majoration (surcote) ou de minoration (décote).

IV. LA MODIFICATION DES RÈGLES DE REVALORISATION DES PENSIONS

En application du présent article, les règles de revalorisation des pensions figureraient exclusivement à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires. Dans l'état actuel du droit, l'article L. 15 sert également de fondement à la revalorisation des pensions.

A. LE DROIT EXISTANT

La revalorisation des pensions résulte actuellement de trois mécanismes cumulés.

D'abord, l'article L. 15 précité, dans sa rédaction actuelle, fonde la pratique du bénéfice pour les retraités des mesures salariales générales, c'est à dire des augmentations de la valeur du point d'indice.

Ensuite, le même article fonde la pratique du bénéfice pour les pensionnés des revalorisations de carrières accordées aux actifs de leurs corps d'origine.

Enfin, l'article L.16 prévoit qu' « *en cas de réforme statutaire, l'indice de traitement mentionné à l'article L. 15 sera fixé conformément à un tableau d'assimilation annexé au décret déterminant les modalités de cette réforme* ». L'incidence de ce dernier dispositif n'est pas négligeable en terme de coût : le supplément de revalorisation qui en découle s'est en effet élevé, pour la fonction publique de l'Etat, à 0,40 % en moyenne annuelle de 1991 à 2001, d'après le « *jaune Fonction publique* » annexé au projet de loi de finances pour 2003.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 16 prévoit que les pensions seront revalorisées chaque année par décret en Conseil d'Etat conformément à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, abandonnant formellement la référence à la valeur du point d'indice, et

renonçant aux revalorisations fondées sur les mesures intervenant dans les corps d'origine des pensionnés.

Ainsi, le pouvoir d'achat des pensions est garanti de la même façon pour les retraités de la fonction publique et du régime général.

Il est difficile d'évaluer, pour l'avenir, ce qu'impliquera pour les pensionnés de la fonction publique, et, symétriquement, pour les régimes de la fonction publique, la fin de l'indexation des pensions sur la valeur du point, en terme de gain ou de perte.

Il peut être avancé que la nouvelle indexation protégerait les pensionnés d'un changement de politique salariale qui privilégierait les primes et les mesures particulières au détriment de l'augmentation de la valeur du point, et qu'à l'inverse, elle limiterait les incidences budgétaires d'une politique active de revalorisation de la fonction publique qui se baserait essentiellement sur la valeur du point. Naturellement, il ne peut être exclu, à terme, que ce mode de revalorisation induise un certain « décrochage »¹ du pouvoir d'achat des pensions par rapport à l'évolution générale des salaires.

V. LA MODIFICATION DU CALCUL DU NIVEAU MINIMUM GARANTI DES PENSIONS LIQUIDÉES

Les règles de calcul du niveau minimum garanti des pensions liquidées figurent l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

A. LE DROIT EXISTANT

Le minimum garanti, acquis après 15 ans de service, est égal à 60 % du montant correspondant à l'indice majoré 216 de la grille de la fonction publique. Entre 15 ans et 25 ans de service, la valeur des annuités est de 4 %, le minimum garanti atteignant ainsi 100 % de l'indice majoré 216 de la grille de la fonction publique à partir de 25 ans de service (ce qui correspond à 945 euros).

Ce dispositif n'est donc pas de nature à favoriser la poursuite de l'activité au delà de 25 ans de services.

¹ Pour le régime général, il est expressément prévu, à l'article 19 du présent projet de loi, une négociation triennale permettant d'apporter, le cas échéant, « une correction au taux de revalorisation (...) en fonction de la situation financière des régimes d'assurance vieillesse et de l'évolution de la croissance économique ».

B. LE NOUVEAU DISPOSITIF

1. Le dispositif initialement prévu par le gouvernement

A l'issue de la période transitoire (cf. l'article 45 du présent projet de loi), le montant obtenu après 15 années de service sera égal à 57,5 % du montant correspondant à l'indice majoré 227 de la grille de la fonction publique, en très légère amélioration par rapport au niveau antérieur.

Entre 15 ans et 30 ans, la valeur des annuités sera de 2,5 points, puis de 0,5 point par annuités jusqu'à 40 ans, le minimum garanti atteignant alors 100 % de l'indice majoré 227 de la grille de la fonction publique (soit 993 euros), en progression de 5 % par rapport au niveau antérieur.

Ce mécanisme est de nature à favoriser, dans toutes les hypothèses, la poursuite de l'activité jusqu'à 40 années de service.

En contrepartie, le nouveau dispositif est moins favorable pour les fonctionnaires dont la durée de cotisation avoisine les 25 années (ainsi, pour 25 années de cotisations, à partir de 2013 - terme du dispositif transitoire instauré à l'article 45 du présent projet de loi -, il sera attribué 82,5 % de ce minimum contre 100 % aujourd'hui). Cela afin d'éviter que le minimum garanti, qui, dans sa configuration actuelle, annihilerait, en dessous d'une certaine durée de cotisation, l'effet du coefficient de minoration, ne joue le rôle de « trappe à décote ».

Il est précisé que le montant de ce minimum garanti est revalorisé dans les conditions prévues à l'article L.16 du code des pensions civiles et militaires, qui est modifié par le présent article (cf *supra*).

2. Une précision apportée par le gouvernement à l'Assemblée nationale

Afin de permettre le calcul du minimum d'invalidité pour tous les fonctionnaires mis en cessation d'activité, un amendement gouvernemental prévoit, lorsque la pension rémunère moins de 15 années de services effectifs, qu'elle ne peut être inférieure au quinzième du montant garanti pour 15 années de service, par année de services effectifs.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 33

Modifications du calcul du niveau minimum garanti des soldes liquidées

Commentaire : le présent article vise à améliorer les conditions de liquidation applicables à la solde de réforme.

I. LE DROIT EXISTANT

La solde de réforme est un droit ouvert aux militaires non officiers réformés définitivement pour infirmité, qui ne peuvent bénéficier du droit à pension notamment en raison d'une durée de services insuffisante, et aux officiers et sous-officiers radiés des cadres pour raison disciplinaire qui comptent moins de quinze années de service.

Le montant de la solde est fixé à 30 % de la solde soumise à retenue sans pouvoir être inférieur à 60 % du montant correspondant à l'indice majoré 216 de la grille de la fonction publique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

En cohérence avec le calcul retenu par l'article 32 du présent projet de loi pour le nouvel article L. 17 du code des pensions civiles et militaires, il est prévu que la solde de réforme ne pourra être inférieure à 60 % du montant correspondant à la valeur de l'indice majoré 227 de la grille de la fonction publique.

Il est précisé que la revalorisation de ce minimum garanti est effectuée conformément à l'article L. 16 du code précité (qui, modifié par l'article 32 du présent projet de loi, prévoit une indexation sur l'indice des prix à la consommation hors tabac).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 34

Conditions dans lesquelles la liquidation d'une pension peut intervenir

Commentaire : le présent article donne une énumération précise des situations dans lesquelles un fonctionnaire obtient la liquidation immédiate de sa pension.

I. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Concernant les **fonctionnaires civils**, le présent article modifie l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, en donnant une énumération plus précise des situations dans lesquelles un fonctionnaire peut obtenir la liquidation immédiate de sa pension :

- radiation d'office des cadres par survenance de la limite d'âge (en général 65 ans pour les fonctionnaires dits sédentaires, et 60 ans pour les catégories dites actives) ;

- mise à la retraite sur la demande du fonctionnaire (demande recevable si l'âge de 60 ans est atteint pour les fonctionnaires sédentaires, ou 55 ans pour les catégories actives, pourvu que 15 années de service aient été effectuées) ;

- mise à la retraite pour invalidité, lorsque l'agent « *n'a pu être reclassé dans un emploi compatible avec son état de santé* » (précision apportée par le présent article) ;

- sans conditions particulières, mise à la retraite à la demande de « *mères de trois enfants vivants ou décédés par faits de guerre ou d'un enfant vivant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 pour cent* ». Ces dernières situations, visées à l'article L. 24 précité, n'ont pas été modifiées par le présent article, et il est possible d'émettre des doutes quant à leur conformité à l'article 141¹ du Traité relatif à la Communauté européenne ;

¹ Article faisant obligation aux Etats membres d'assurer l'application du principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour le même travail (cf commentaire de l'article 27 du présent projet).

- lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque (sous réserve que le fonctionnaire ait accompli au moins quinze ans de services). Le présent article a, en revanche, tenu compte du principe communautaire d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes¹, étendant ainsi aux hommes cette dernière possibilité d'obtenir la liquidation immédiate de sa pension, jusqu'alors réservée aux seules femmes fonctionnaires. **D'après les services du ministère de la fonction publique, le coût de cette modification serait négligeable.**

Concernant les **fonctionnaires militaires**, il est désormais précisé à l'article L. 24 précité que la liquidation de la pension militaire intervient :

« 1° Lorsqu'un officier est radié des cadres par limite d'âge ou par limite de durée de services, ou par suite d'infirmités, ou encore s'il réunit, à la date de son admission à la retraite, vingt-cinq ans de services effectifs ;

« 2° Lorsqu'un militaire non officier est radié des cadres par limite d'âge ou par limite de durée de services, ou par suite d'infirmités, ou encore s'il réunit, à la date de son admission à la retraite, quinze ans de services effectifs ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un premier amendement présenté par le gouvernement visant, par souci d'équité, à étendre aux militaires les dispositions autorisant les fonctionnaires civils à demander la liquidation de leur pension lorsque le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable, à condition d'avoir accompli au moins 15 années de service, a été adopté par l'Assemblée nationale.

Un second amendement, présenté par notre collègue député Charles Cova, ayant reçu l'avis favorable de la commission des affaires culturelles mais l'avis défavorable du gouvernement, visant à la validation législative d'une disposition réglementaire, a été adopté par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Cf CJCE, *Mouflin c/France*, 13 décembre 2001.

ARTICLE 35

Conditions dans lesquelles la liquidation d'une pension peut être différée

Commentaire : le présent article donne une énumération précise des situations dans lesquelles un fonctionnaire obtient la liquidation différée de sa pension.

Le présent article modifie l'**article L. 25** du code des pensions civiles et militaires de retraite, en donnant une énumération plus précise des **situations dans lesquelles la liquidation** d'une pension civile ou militaire **doit être différée** (il n'y a plus, en conséquence de l'article 25 du présent projet, de « pensions différées » à proprement parler, dont la jouissance ne succède pas immédiatement à la liquidation) :

- concernant les **fonctionnaires civils** autres que ceux mentionnés à l'article L. 24 du code précité modifié par l'article 34 du présent projet de loi, la liquidation doit être différée à l'âge de soixante ans, ou à l'âge de cinquante-cinq ans s'ils ont accompli quinze ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active ;

- pour les **officiers de carrière** autres que ceux mentionnés à l'article L. 24 précité modifié par l'article 34 du présent projet de loi, la liquidation doit être différée à l'âge de cinquante ans (terme le cas échéant repoussé pour un officier radié des cadres par mesure disciplinaire avant d'avoir accompli vingt-cinq ans de services effectifs, à la date à laquelle il aurait atteint la limite d'âge en vigueur lors de cette radiation).

S'il est prévu que les règles de liquidation de la pension sont celles en vigueur au moment de sa mise en paiement, le traitement ou la solde servant de base au calcul de la pension sont revalorisés conformément aux dispositions de l'article L. 16 du code précité (qui, modifié par l'article 32 du présent projet de loi, prévoit une indexation sur l'indice des prix à la consommation hors tabac), et non en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Le présent article modifie également l'**article L. 26** du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui disposerait ainsi que « *la mise en paiement de la pension de retraite ou de la solde de réforme ne peut être antérieure à la date de la décision de radiation des cadres du titulaire (...)* », évolution qu'implique la modification apportée par l'article 25 du présent projet de loi à l'article L. 3 du code précité (cf commentaire de l'article 25 précité).

Enfin, le présent article modifie l'**article L. 26 bis** du code des pensions civiles et militaires de retraite. La règle selon laquelle « *le fonctionnaire maintenu en fonctions temporairement et dans l'intérêt du service et qui, au moment de sa radiation des cadres, occupe un emploi, même en position de détachement, ne peut percevoir sa pension qu'à compter du jour de la cessation effective du paiement de son traitement* » demeure, certes, inchangée. En revanche, il est prévu que la période de maintien en fonctions donne droit à supplément de liquidation dans la limite du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, soit 75 %, alors qu'actuellement, la période de maintien ne donne droit à aucun supplément de liquidation.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 36

Calcul et revalorisation des rentes d'invalidité

Commentaire : le présent article vise à reformuler la méthode de calcul des rentes d'invalidité, et à préciser leur mode de revalorisation.

Le mécanisme de plafonnement de la pension d'invalidité recourt désormais à un montant exprimé en référence à un indice majoré.

L'indexation des rentes est effectué conformément à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui, modifié par l'article 32 du présent projet de loi, prévoit une indexation sur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 37

Mise en conformité par rapport au droit communautaire du principe et des conditions du droit à pension de réversion

Commentaire : le présent article vise à étendre aux hommes veufs de femmes fonctionnaires le dispositif de pension de réversion existant pour les veuves de fonctionnaires.

I. LE DROIT EXISTANT

Le code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit deux dispositifs de pension de réversion, concernant respectivement les veuves et les veufs, celui concernant ces derniers étant le moins favorable. Le régime des veuves résulte des articles L. 38 à L. 46 du code précité pour les fonctionnaires civils (les articles L. 47 à L. 49 du même code concernent le régime des veuves de militaires). Le régime des veufs, commun aux fonctionnaires civils et aux militaires, est régi par l'article L. 50 du code des pensions civiles et militaire.

La différence de traitement existant entre veufs et veuves n'est pas compatible¹ avec le principe communautaire d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (cf. commentaire de l'article 27 du présent projet de loi).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

L'article L. 38, qui dispose du mode de calcul de la pension de réversion des veuves, et l'article L. 39 qui dispose des conditions du droit à pension de veuves, sont modifiés afin d'étendre le régime des pensions de réversion des veuves à celui des veufs.

Ainsi, le conjoint d'un fonctionnaire civil a droit à une pension de réversion égale à 50 % de la pension du fonctionnaire décédé, sans plafonnement (appliqué jusqu'à présent aux veufs).

¹Cf CE, Choukroun, 5 juin 2002.

A cette pension de réversion peut s'ajouter la moitié de la rente d'invalidité et la moitié de la majoration pour enfants dont bénéficiait le fonctionnaire décédé.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a procédé à la correction d'une erreur matérielle : il n'est plus fait renvoi à l'« *article 39* », mais à l'« *article L. 39* » du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 38

**Mise en conformité au droit communautaire
du droit à pension des orphelins**

Commentaire : le présent article vise à étendre le dispositif déterminant le droit à pension des orphelins dont la mère est bénéficiaire d'une pension de réversion, aux orphelins dont le père est bénéficiaire d'une pension de réversion.

L'article L. 40 du code des pensions civiles et militaires dispose des droits à pension des orphelins des fonctionnaires civils, en tenant compte de l'existence de dispositions spécifiques aux femmes en matière de pension de réversion. Le présent article vise à mettre l'article précité en cohérence avec le dispositif unifié de pensions de réversion pour hommes et femmes.

Cette modification conduit cependant à l'extinction du dispositif spécifique de suspension du bénéfice de la pension d'un veuf en présence d'un orphelin de moins de 21 ans, dont dispose l'article L. 50 du code précité (dont le contenu est par ailleurs modifié par l'article 42 du présent projet de loi). De fait, ce dispositif se trouve vraisemblablement en contradiction avec le principe communautaire d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (cf. commentaire de l'article 27 du présent projet de loi).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 39

**Mise en conformité au droit communautaire
du droit à pension de réversion en cas de pluralité de conjoints**

Commentaire : le présent article vise à étendre aux hommes veufs de femmes fonctionnaires le droit à pension de réversion en cas de pluralité de conjoints existant pour les veuves de fonctionnaires.

Le présent article modifie l'article L. 45 du code des pensions civiles et militaires relatif au droit à pension de réversion en cas de pluralité de conjoints en vue d'étendre son application aux hommes.

Cette modification permet de rendre cet article conforme au principe communautaire d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (cf. commentaire de l'article 27 du présent projet de loi).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 40

Mise en conformité au droit communautaire du dispositif de pension de réversion des militaires

Commentaire : le présent article étend aux militaires le dispositif de pension de réversion applicable aux pensions civiles de réversion.

Le présent article modifie les articles L. 47 et L. 48 du code des pensions civiles et militaires.

A l'article L. 47, il est prévu de rendre applicables aux pensions militaires de réversion les dispositions relatives aux pensions civiles de réversion. Ainsi, ce dispositif est rendu conforme au principe communautaire d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (cf. commentaires des articles 27 et 37 du présent projet de loi). Il est à noter que ce renvoi n'a été établi que pour éviter une répétition.

A l'article L. 48, le bénéfice de la pension versée à la veuve d'un militaire titulaire d'une pension militaire d'invalidité ou décédé en activité des suites d'infirmité imputable au service, est étendu aux hommes. De même, la conformité de ce dispositif au droit communautaire est ainsi assurée.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 41

Mise en conformité au droit communautaire du droit à pension ou à rente provisoire d'invalidité au profit de la famille d'un fonctionnaire disparu

Commentaire : le présent article vise à étendre le droit à pension ou à rente provisoire d'invalidité au profit de la famille d'un fonctionnaire homme disparu, à celle d'un fonctionnaire femme disparu.

I. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article modifie l'article L. 57 du code des pensions civiles et militaires relatif aux pensions et aux rentes provisoires d'invalidité pouvant être versées aux membres de la famille d'un fonctionnaire disparu.

L'article L. 57 permet au conjoint et aux enfants de moins de 21 ans d'un fonctionnaire disparu de son domicile, et n'ayant pas réclamé les arrérages de sa pension ou de sa rente viagère d'invalidité, de demander la liquidation des droits qui leur seraient ouverts en cas de décès. Cet article permet également d'attribuer une pension provisoire à la femme et aux enfants âgés de moins de 21 ans d'un fonctionnaire disparu depuis un an et qui satisfaisait, au jour de sa disparition, aux conditions requises pour bénéficier d'une pension.

La modification prévue par le présent article entraîne l'application indifférenciée de l'article L. 57 au conjoint homme ou femme. Cela permet de garantir la conformité de cet article au principe communautaire d'égalité des rémunérations entre homme et femme (cf. commentaire de l'article 27 du présent projet de loi). D'après les services du ministère de la fonction publique, **le coût de cette modification serait négligeable.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Une modification a été apportée par un amendement de la commission des affaires culturelles, avec l'avis favorable du gouvernement, qui vise à parfaire la cohérence du dispositif initial, en supprimant le deuxième

alinéa de l'article L. 57 précité, qui prévoit une liquidation provisoire spécifique au cas où le fonctionnaire concerné est une femme.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 42

Actualisation et codification des droits à pension des ayants cause d'un fonctionnaire décédé dans des circonstances particulières

Commentaire : le présent article vise au regroupement de l'ensemble des dispositions améliorant les droits à pension des ayants cause d'un fonctionnaire décédé dans des circonstances particulières, et à l'actualisation du mode de calcul du minimum de la pension de réversion perçue dans leur cadre.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite, en remplacement de l'article L. 37 *bis* du même code, qui règle actuellement les droits à pension des ayants cause d'un fonctionnaire décédé dans des circonstances particulières.

Le I du nouvel article L. 50 reprend les dispositions de l'actuel L. 37 *bis*, qui concernent le décès d'un fonctionnaire civil ou d'un militaire par suite d'un attentat, d'une lutte dans l'exercice de ses fonctions, d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes. Le conjoint bénéficie alors d'un droit à pension de réversion quelle que soit la durée des services effectués, à laquelle s'ajoute la moitié de la rente viagère d'invalidité dont aurait pu bénéficier le fonctionnaire, ou la pension prévue au code des pensions militaires d'invalidité. Le montant total ne peut être inférieur à celui correspondant à la valeur de l'indice majoré 221 au 1^{er} janvier 2004, revalorisé suivant l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Par ailleurs, divers dispositifs visant à améliorer les pensions de réversion en cas de décès de certains fonctionnaires à la suite de circonstances spéciales (par exemple, décès d'un fonctionnaire des douanes de la branche de la surveillance au cours d'une opération douanière, en vertu de l'article 33 de la loi n° 87-1061 du 30 décembre 1987 portant loi de finances rectificative pour 1987) sont codifiés au II du nouvel article L. 50.

Enfin, le III du nouvel article L. 50 apporte une amélioration au régime préexistant en prévoyant que le montant total ci-dessus mentionné est porté à 100 % du traitement ou de la solde de base détenu par un fonctionnaire

ou un militaire tué dans un attentat, ou lors d'une opération militaire à l'étranger.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA RECTIFICATION D'UNE ERREUR MATÉRIELLE

La valeur de l'indice indiqué par le présent article pour le I de l'article L. 50 était inexacte : il s'agit, en cohérence avec les autres minima réaménagés par les articles 32 et 33 du présent projet de loi, de l'indice majoré 227 au lieu de l'indice majoré 221.

B. L'AMÉLIORATION DE LA CODIFICATION

Une modification apportée par un amendement proposé par notre collègue député Richard Mallié ayant reçu l'avis favorable du rapporteur de la commission des affaires culturelles, le gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée nationale, vise, par une nouvelle rédaction du texte proposé par le présent article pour le II et le III de l'article 50, à faire en sorte que, dans tous les cas de figure, les droits des ayants-cause ne puissent se trouver diminués par rapport aux dispositifs préexistants.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 42 bis (nouveau)

Modification des règles qui définissent les conditions de saisie de la pension de retraite des fonctionnaires

Commentaire : le présent article vise à élargir les possibilités de saisie de la pension de retraite des fonctionnaires en cas de crime commis par ces derniers

Le présent article est issu d'un amendement présenté par le gouvernement afin d'adapter les règles qui définissent les conditions de saisie de la pension de retraite des fonctionnaires à l'évolution du droit et à l'objectif de convergence entre les régimes.

A la différence des retraites du régime général, qui peuvent être saisies pour payer des dettes publiques et privées, les pensions des fonctionnaires ne peuvent être saisies que sous des conditions restrictives.

L'article L. 56 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit ainsi que les saisies ne peuvent être réalisées qu'au profit des collectivités publiques, des détenteurs des créances privilégiées énumérées par l'article 2101 du code civil, et pour le paiement des dettes alimentaires et des contributions aux charges du mariage.

Il apparaissait opportun d'étendre ces exceptions au cas des indemnités dues, en application d'une décision de justice, aux victimes d'**infractions criminelles**, ce qui est le premier objet du présent article.

Par ailleurs, le présent article prend en compte le cas particulier des condamnations civiles prononcées à l'encontre des personnes qui se sont rendues coupables de **crime ou de complicité de crime contre l'humanité**. L'extrême gravité de ces agissements justifie que la retenue permettant d'assurer le paiement des dommages et intérêts dus aux victimes ou à leurs ayants droit puisse porter sur la totalité de la pension, hormis un minimum de subsistance, fixé au tiers du minimum garanti, tel qu'il est fixé à l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les dispositions du présent article s'appliquent dès la publication de la présente loi.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 42 ter (nouveau)

Détermination des catégories de ressources finançant les retraites des fonctionnaires de l'Etat

Commentaire : le présent article vise à discriminer le financement des pensions versées par l'Etat entre une contribution employeur, une retenue à la charge des agents, et les contributions et transferts d'autres personnes morales.

I. LE DROIT EXISTANT

Il convient de rappeler que le régime de l'Etat, à la différence des autres régimes, ne fait pas l'objet d'une individualisation juridique : **les fonctionnaires de l'Etat n'ont pas, à proprement parler, de caisse des retraites.**

Il est cependant habituel, afin de raisonner comme si le régime de l'Etat était individualisé (ce qui permet les comparaisons avec d'autres régimes), d'en donner la représentation suivante : des cotisations salariales sont prélevées sur les rémunérations ; ces cotisations sont majorées par une *contribution d'équilibre* de l'Etat-employeur à due concurrence des *charges*, qui comprennent principalement les *prestations de pensions*, et accessoirement la *compensation vieillesse*¹ versée aux autres régimes (en raison d'une situation démographique comparativement plus favorable dans le régime de l'Etat). Grâce à une initiative² du Sénat, le « jaune Fonction publique » dresse un tableau retraçant ces emplois et ressources du régime de l'Etat.

Par construction, le régime de l'Etat est toujours équilibré, même si le rapport démographique entre pensionnés et cotisants se détériore : c'est la contribution d'équilibre, assimilable à une cotisation patronale fictive, qui augmente.

¹ *Ce mécanisme de solidarité vise en particulier à compenser les différences de situation démographique existant entre les régimes.*

² *Le Sénat est, par un vote unanime, à l'origine de l'article 117 de la loi de finances pour 1999, aux termes duquel le « jaune Fonction publique » « indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations et les pensions, énumère les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement. S'agissant des retraites, il comporte des éléments de comparaison avec le régime général et les régimes spéciaux ».*

D'ores et déjà, il est possible de calculer le taux de cotisation employeur qu'il aurait été nécessaire d'appliquer aux rémunérations pour obtenir l'équivalent de la contribution d'équilibre. **Ce taux, dit « taux de cotisation implicite », s'élève en 2001, d'après le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, à 38,6 % pour les fonctionnaires civils de l'Etat. Il ressort, d'après le « jaune Fonction publique », à 51,2 % en 2002 pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.**

Par ailleurs, l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, l'instauration d'un « compte des pensions » en 2006. Il ne s'agira jamais que d'une individualisation comptable, et non juridique (un des enjeux principaux de cette clarification est la responsabilisation, au sein des programmes, des gestionnaires qui devront intégrer dans le calcul de leurs coûts les cotisations employeur se rapportant aux fonctionnaires qui en dépendent).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin, notamment, de clarifier les conditions de l'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat, le présent article, résultant d'un amendement présenté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, définit les catégories de ressources permettant de couvrir les charges de pension de l'Etat :

- une contribution employeur à la charge de l'Etat, dont une part peut être assise sur les traitements ou les soldes, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances ;

- une retenue à la charge des agents assise sur les traitements ou les soldes, à l'exclusion d'indemnités de toute nature, dont le taux est fixé par décret (et non plus par la loi, l'article 61 du code des pensions civiles et militaires de pension disposant actuellement de ce taux¹) ;

- les contributions et transferts d'autre personnes morales.

Le présent article fait figurer cette énumération à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires. Il est précisé que ce dispositif est applicable au 1^{er} janvier 2006. Ainsi, la structuration du compte des pensions dont la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit l'instauration au 1^{er} janvier 2006, se trouverait en quelque sorte déterminée, pour sa partie ressources, par un « dispositif miroir » inscrit par anticipation dans le code des pensions civiles et militaires de l'Etat.

¹ Taux de 7,85 %.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En réalité, la démarche adoptée constitue un détour permettant de prendre immédiatement l'initiative de traiter du contenu d'un futur compte d'affectation spéciale, hors d'une loi de finances.

Ainsi, votre rapporteur pour avis, bien que partageant totalement l'intérêt accordé par l'Assemblée nationale à la définition des ressources figurant dans le futur compte de pensions, estime qu'elles seraient plus efficacement circonscrites, et de façon plus transparente, au sein d'une loi de finances.

Il observe également que l'agencement du compte de pension prévu par la loi organique, encore juridiquement indéterminé, ne pourra que reposer sur des catégories de ressources semblables à celles distinguées par le présent article, même s'il importera évidemment de cerner le contenu exact de ces catégories.

Il souhaiterait aussi que la mise en place du compte de pension s'effectue dans le prolongement de la collaboration qui s'était instaurée avec l'Assemblée nationale à l'occasion de la préparation de la loi organique, et non avec la faible concertation qu'imposeraient aujourd'hui les délais et la matière du présent projet de loi.

Toutefois, sans préjuger de ce que sera la contribution de la commission des finances du Sénat, votre rapporteur pour avis relève que, dans le présent article, la définition des charges de pension *via* un renvoi aux dispositions du code des pensions civiles et militaires et à certaines dispositions du code de la sécurité sociale, est lacunaire. Ainsi, par exemple, les suppléments de pension liés à la perception de la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI), résultant d'une disposition non codifiée, ne seraient pas appréhendés.

Par ailleurs, il importe de souligner que le présent dispositif ne deviendrait opérant qu'en 2006, tandis que l'article 54 *bis* (nouveau), opportunément introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances, aménage « *une présentation de l'équilibre emplois-ressources* » annuelle du régime des fonctionnaires de l'Etat, propre à procurer immédiatement une information d'une qualité comparable à celle qui pourra résulter du compte de pension à venir.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur pour avis propose l'« ajournement » du présent article, ce qui implique, dans l'immédiat, sa suppression.

Décision de la commission : votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 43

Modification du régime de cumul d'un emploi et d'une pension en vue de favoriser l'allongement de la durée d'activité

Commentaire : le présent article vise à mettre en place un régime de reprise d'activité plus simple et plus favorable que le régime existant.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale prévoit, pour l'ensemble des salariés et des fonctionnaires admis à la retraite à l'âge de 60 ans, la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur.

Cependant, il résulte des articles L. 84, L. 86 et L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite qu'aucune contrainte n'est imposée aux fonctionnaires en cas de reprise d'activité au sein d'une entreprise privée jusqu'à ce qu'ils aient atteint la limite d'âge de leur corps. Au-delà de cette limite, ils demeurent libres d'exercer une activité auprès d'un employeur public ou assimilé autre que le dernier employeur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article pose à l'article L. 84 précité le principe du cumul d'une pension et des revenus d'activités.

En premier lieu, il n'est plus fait référence à l'article L. 161-22 précité. De ce fait, la situation de pensionné n'exclut plus le maintien d'un lien avec la collectivité publique dernier employeur.

Ensuite, il est instauré à l'article L. 85 du code précité un **mécanisme général de plafonnement du cumul de la pension et du revenu d'activité exercée pour le compte d'un employeur de l'une des trois fonctions publiques**, qui ne pourront excéder le tiers du montant brut de la pension. S'il se présente un excédent, il est déduit de la pension après application d'un

abattement¹ égal à la moitié du minimum garanti à l'article L. 17 du code précité (cf. commentaire de l'article 32). L'article L. 86-1, modifié par le présent article, énumère les employeurs auprès desquels l'activité donne lieu à cet encadrement du cumul.

En tout état de cause, un cumul intégral est autorisé pour les activités artistiques, littéraires ou scientifiques exercées accessoirement avant la liquidation de la pension de retraite, et pour la participation aux activités juridictionnelles ou assimilées, ou à des instances consultatives ou délibératives réunies en vertu d'un texte législatif ou réglementaire.

Enfin, aucune contrainte particulière n'est imposée en cas de reprise d'activité au sein d'une entreprise privée, ce qui ne change pas l'état du droit.

B. UNE MODIFICATION ADOPTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement de précision, présenté par notre collègue député Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, a été adopté à l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Ce mécanisme est favorable aux titulaires de petite pension.

ARTICLE 44

Abrogation de dispositions du code des pensions civiles et militaires

Commentaire : le présent article prévoit l'abrogation de dispositions du code des pensions civiles et militaires, soit parce qu'elles sont obsolètes, soit en cohérence avec certaines dispositions du présent projet de loi.

D'abord, l'article L. 37 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite est abrogé en conséquence de la reprise de ses dispositions au sein du nouvel article L. 50 (cf. commentaire de l'article 42 du présent projet de loi), et l'article L. 42 du code précité est également abrogé, ses dispositions devenant sans objet en conséquence de l'article L. 40 modifié par l'article 38 du présent projet de loi.

Ensuite, les articles L. 68 à L. 72 du code des pensions civiles et militaires de retraite sont abrogés en raison de leur caducité (référence aux conséquences de la seconde guerre mondiale).

Enfin, le premier alinéa de l'article L. 87 du code précité, qui exclut le cumul de deux pensions au titre de la même période, est également abrogé, car cette règle s'avère injuste, dès lors que l'activité accessoire a donné lieu au versement de retenues pour pension. Les règles de cumul de deux emplois définies par le décret-loi du 29 octobre 1936, relatif au cumul des rémunérations et fonctions, demeurent néanmoins en vigueur. En conséquence, le quatrième alinéa de l'article L. 87 précité, qui précise que le cumul de pensions acquises au titre de services rendus dans des emplois successifs est autorisé, devenu inutile, est également abrogé.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 45

Dispositions transitoires

Commentaire : le présent article vise à instaurer des mécanismes de transition pour l'application des principales règles de liquidation des pensions favorisant l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires civils et militaires instaurées par le présent projet de loi, ainsi que pour la validation des services auxiliaires et les règles de cumul entre pension et revenus d'activité.

L'article 32 du présent projet de loi, qui contient les dispositions visant à contenir l'augmentation du besoin de financement des régimes de la fonction publique, constitue la pierre angulaire du titre III du présent projet de loi. Le présent article vise notamment à organiser la montée en puissance progressive de ces dispositions, de manière à en permettre une meilleure acceptabilité, et à provoquer une modification progressive des comportements en matière de départ en retraite.

I. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LA VALIDATION DES SERVICES AUXILIAIRES

L'article 26 du présent projet de loi accélère la procédure de validation des services réalisés en qualité d'agent non titulaire, en limitant la possibilité aux deux années suivant la date de titularisation. Le présent article prévoit que pour les titularisations antérieures au 1^{er} janvier 2004, les demandes de validation de services auxiliaires seront autorisées jusqu'au 31 décembre 2008.

II. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE TRIMESTRES NÉCESSAIRES POUR OBTENIR LA PENSION MAXIMALE

Par dérogation à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction résultant de l'article 32 du présent projet de loi, le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile et militaire (soit 75 %) augmentera progressivement, de 2003 à 2008, au rythme de deux trimestres par an, partant

de 150 trimestres en 2003 pour s'établir à 160 trimestres en 2008¹ (cf tableau suivant).

Nombre de trimestres nécessaires pour obtenir la pension maximale

Année de la liquidation	Nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire
Jusqu'en 2003	150
2004	152
2005	154
2006	156
2007	158
2008	160

III. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LE NOUVEAU MÉCANISME DE DÉCOTE

Par dérogation à l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction résultant de l'article 32 du présent projet de loi, il est instauré un dispositif transitoire pour la décote, ou « coefficient de minoration » (cf. commentaire de l'article 32 précité).

Ce dispositif utilise deux paramètres :

- le taux de coefficient de minoration par trimestre manquant (1,25 % au terme de la période transitoire) par rapport au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension,

- et l'âge auquel le coefficient de minoration s'annule² (la limite d'âge du grade au terme de la période transitoire).

¹ Ensuite, la durée de cotisation devrait être portée, de 2008 à 2012, à 41 années, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. Ultérieurement, la stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite commanderait une augmentation progressive de la durée de cotisation, jusqu'à 41,75 années en 2020.

² Il est rappelé que dans le mécanisme de la décote, si le nombre de trimestres manquant pour atteindre 160 trimestres s'avère supérieur au nombre de trimestres séparant la date de départ en retraite de la limite d'âge, la décote s'applique en retenant ce dernier nombre de trimestres. Ainsi, en toute circonstance, la décote s'annule à la limite d'âge. Dans le présent dispositif transitoire, la limite d'âge est en quelque sorte « bonifiée » d'un nombre décroissant de trimestres.

Jusqu'en 2005, il ne sera pas appliqué de décote.

De 2006 à 2015, le taux de minoration par trimestre manquant augmentera linéairement de 0,125 % en 2006 à 1,25 % en 2015.

De 2006 à 2020, l'âge auquel le coefficient de minoration s'annule passera progressivement de la limite d'âge moins 16 trimestres en 2006, à la limite d'âge en 2020.

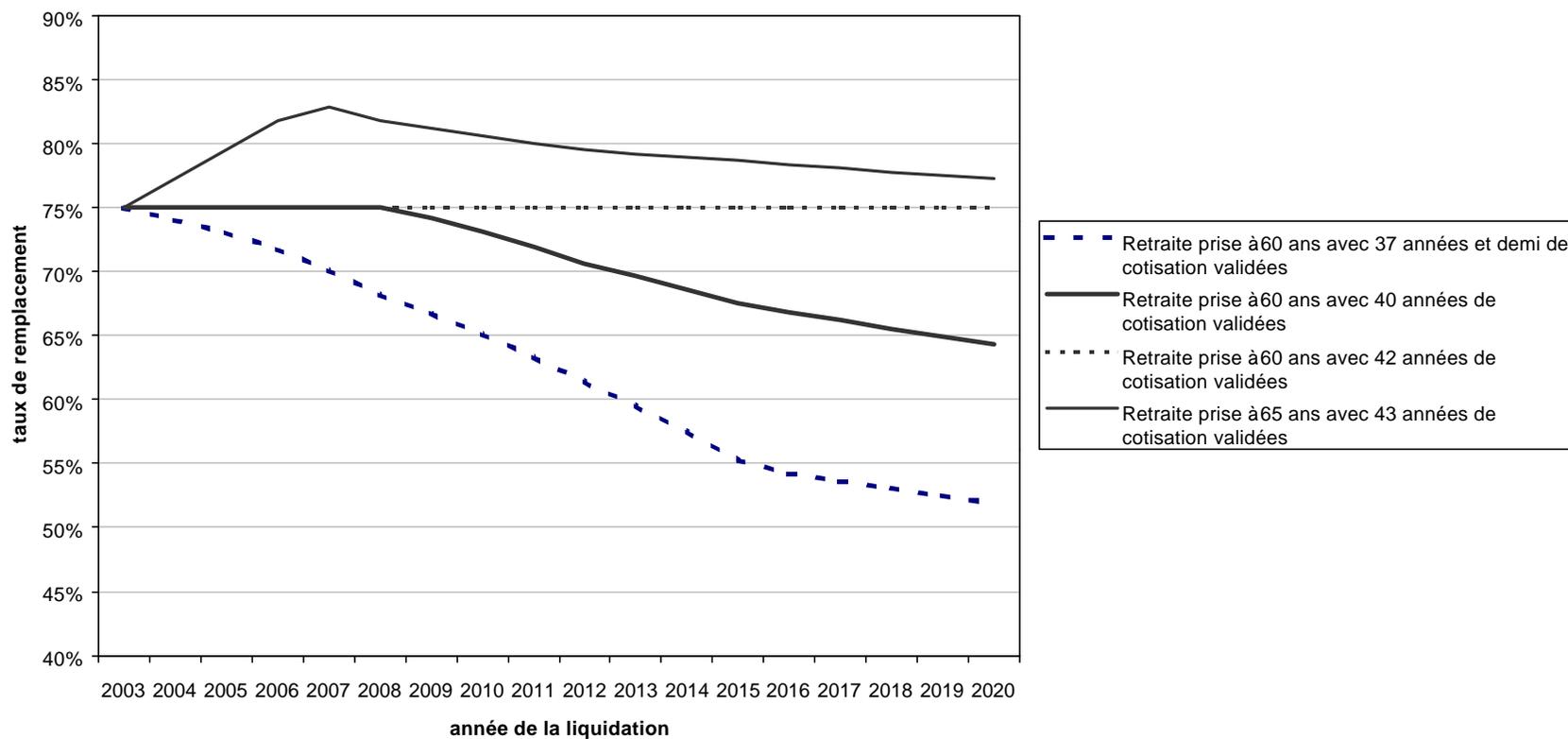
Le tableau suivant précise les modalités de cette double évolution.

Dispositif transitoire pour l'instauration de la décote

Année de la liquidation	Taux du coefficient de minoration, par trimestre manquant	Age auquel le coefficient de minoration s'annule, exprimé par rapport à la limite d'âge du grade
Jusqu'en 2005	sans objet	sans objet
2006	0,125 %	limite d'âge moins 16 trimestres
2007	0,25 %	limite d'âge moins 14 trimestres
2008	0,375 %	limite d'âge moins 12 trimestres
2009	0,5 %	limite d'âge moins 11 trimestres
2010	0,625 %	limite d'âge moins 10 trimestres
2011	0,75 %	limite d'âge moins 9 trimestres
2012	0,875 %	limite d'âge moins 8 trimestres
2013	1 %	limite d'âge moins 7 trimestres
2014	1,125%	limite d'âge moins 6 trimestres
2015	1,25%	limite d'âge moins 5 trimestres
2016	1,25%	limite d'âge moins 4 trimestres
2017	1,25%	limite d'âge moins 3 trimestres
2018	1,25%	limite d'âge moins 2 trimestres
2019	1,25%	limite d'âge moins 1 trimestre

Il apparaît donc que le mécanisme de la décote s'appliquera avec une grande progressivité. Elle ne deviendra véritablement sensible qu'à partir de 2008-2010, relayant, en quelque sorte, l'augmentation du nombre de trimestres requis pour obtenir la pension maximale (II). Le graphe suivant, réalisé en retenant quatre hypothèses de départ, montre la progressivité avec laquelle s'effectue ce relais.

Exemples d'évolution du taux de remplacement de la dernière rémunération hors prime " à comportement inchangé "



IV. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LES RÈGLES DE REVALORISATION DES PENSIONS

Par dérogation à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction résultant de l'article 32 du présent projet de loi, il est instauré un dispositif transitoire pour la mise en place des nouvelles règles de revalorisation des pensions.

Ainsi, il est décidé d'appliquer aux fonctionnaires l'article L. 16 dans sa rédaction antérieure (cf. commentaire de l'article 32) dans le cas d'une réforme statutaire antérieure au 1^{er} janvier 2004 supprimant leurs corps ou leurs grades, avec effet postérieurement à cette date. Dès lors, une révision de la pension, dont les modalités font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, doit intervenir à la date de suppression du corps ou du grade.

V. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LE CALCUL DU NIVEAU MINIMUM GARANTI DES PENSIONS LIQUIDÉES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Par dérogation à l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction résultant de l'article 32 du présent projet de loi, il est instauré un dispositif transitoire pour la mise en place du nouveau calcul du niveau minimum garanti des pensions liquidées (cf. commentaire de l'article 32 précité).

Ce dispositif met en jeu cinq paramètres :

1°) le **montant de référence** (montant correspondant à l'indice majoré 227 de la grille de la fonction publique au terme de la période transitoire),

2°) le **pourcentage du montant de référence garanti après 15 années de service effectif** (57,5 % au terme de la période transitoire),

3°) le **nombre de points (abondant le pourcentage précité) attribué par année supplémentaire de service effectif effectuées au delà des 15 années** (2,5 points au terme de la période transitoire),

4°) le **terme de la période de service effectif durant laquelle l'abondement précédent s'applique** (30 années de service effectif au terme de la période transitoire),

5°) le **nombre de points** (abondant également le pourcentage précité) **attribué par année supplémentaire de service effectif effectuées au delà du terme précédent**, dans la limite de quarante années de service effectif (0,5 points au terme de la période transitoire).

Ces paramètres évolueront comme suit :

1°) de 2003 à 2013, le montant de référence sera porté progressivement du montant correspondant à l'indice majoré 216 de la grille de la fonction publique, au montant correspondant à l'indice majoré 227;

2°) de 2003 à 2012, le pourcentage du montant de référence garanti après 15 années de service effectif sera progressivement ramené de 60 % à 57,5 % ;

3°) de 2003 à 2013, le nombre de points (abondant le pourcentage précité) attribué par année supplémentaire de service effectif effectuée au-delà des 15 années sera progressivement ramené de 4 à 2,5;

4°) de 2003 à 2013, le terme de la période de service effectif durant laquelle l'abondement précédent s'applique sera linéairement porté de 25 années à 30 années de service effectif ;

5°) De 2004 à 2013, le nombre de points (abondant également le pourcentage précité) attribué par année supplémentaire de service effectif effectuées au delà du terme précédent, dans la limite de quarante années de service effectif, sera progressivement porté de 0,04 points à 0,5 points (pas d'abondement en 2003, le montant de référence étant atteint au bout de 25 ans de service effectif).

Le tableau suivant précise les modalités de ces mouvements.

Dispositif transitoire pour la réforme du calcul du niveau minimum garanti des pensions liquidées

Année de la liquidation de la pension	Indice majoré donnant la valeur, au 1^{er} janvier 2004, du montant de référence	Pourcentage du montant de référence garanti après 15 années de service effectif	Augmentation de ce pourcentage par année de service effectif supplémentaire	Terme de la période de service effectif durant laquelle cette augmentation s'applique	Augmentation supplémentaire par année de service effectuée au delà du terme précédent, et jusqu'à quarante années de service
2003	216	60 %	4 points	vingt-cinq ans	Sans objet
2004	217	59,7 %	3,8 points	vingt-cinq ans et demi	0,04 point
2005	218	59,4 %	3,6 points	vingt-six ans	0,08 point
2006	219	59,1 %	3,4 points	vingt-six ans et demi	0,13 point
2007	220	58,8 %	3,2 points	vingt-sept ans	0,21 point
2008	221	58,5 %	3,1 points	vingt-sept ans et demi	0,22 point
2009	222	58,2 %	3 points	vingt-huit ans	0,23 point
2010	223	57,9 %	2,85 points	vingt-huit ans et demi	0,31 point
2011	224	57,6 %	2,75 points	vingt-neuf ans	0,35 point
2012	225	57,5 %	2,65 points	vingt-neuf ans et demi	0,38 point
2013	227	57,5 %	2,5 points	trente ans	0,5 point

En outre, il est prévu que les bonifications¹ apportées au nombre d'années de service seront plafonnées à cinq années en 2004, quatre années en 2005, trois années en 2006, deux années en 2007, une année en 2008, puis supprimées en 2009.

Ce dispositif transitoire répond à un double objectif :

1°) maintenir le montant du minimum garanti pour 15 années de services effectifs (ce qui résulte de l'application d'un pourcentage diminuant progressivement à un montant de référence augmentant progressivement) ;

2°) encourager progressivement la prolongation de l'activité au-delà de 25 ans, par la nécessité d'atteindre quarante années de services effectifs pour percevoir 100 % du montant de référence.

¹ A l'exception de celles obtenues pour service militaire au titre du c et du d de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

B. UNE PRÉCISION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, l'article 32 du présent projet de loi a été modifié par l'Assemblée nationale afin de permettre le calcul du minimum d'invalidité pour les fonctionnaires mis en cessation d'activité alors qu'ils n'ont pas effectué 15 années de service. Il est ainsi prévu que, lorsque la pension rémunère moins de 15 années de services effectifs, elle ne peut être inférieure au quinzième du montant garanti pour 15 années de service, par année de services effectifs (cf commentaire de l'article 32 du présent projet de loi).

En cohérence avec cette indication, à l'initiative du gouvernement, un amendement a été adopté au présent article visant à préciser que le montant garanti pour 15 années de service durant la période transitoire sert de référence pour le précédent calcul.

V. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LE CUMUL D'UN EMPLOI AVEC UNE PENSION

Par dérogation à l'article L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction résultant de l'article 43 du présent projet de loi, il est décidé que *« les titulaires d'une pension mise en paiement avant le 1er janvier 2004 peuvent, jusqu'au 31 décembre 2005, bénéficier des règles de cumul d'une pension avec des rémunérations d'activité en vigueur à la radiation des cadres si elles se révèlent plus favorables »*.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 45 bis (nouveau)

Coordination de textes

Commentaire : le présent article vise à modifier l'article 20 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale en conséquence des modifications apportées par le présent projet de loi.

Cette modification, introduite à l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des affaires culturelles, vise à mettre l'article 20 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale en cohérence avec la modification de l'article L. 87 du code des pensions civiles et militaires de retraite opérée par l'article 44 du présent projet de loi.

Il s'agit d'une disposition de coordination.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 45 ter (nouveau)

Rapport sur les avancements intervenant les trois années précédant la mise en retraite des fonctionnaires

Commentaire : le présent article vise à l'élaboration d'un rapport annuel concernant les avancements de grade et de corps intervenus dans les trois dernières années précédant la mise en retraite des fonctionnaires.

Si, dans la présente réforme, l'assiette du calcul demeure inchangée, égale au traitement correspondant à l'indice effectivement détenu depuis six mois, le gouvernement avait envisagé, dans un premier temps, de se baser sur les trois dernières années.

Or, le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des affaires culturelles, vise à l'élaboration d'un rapport annuel concernant les avancements de grade et de corps intervenus dans les trois dernières années précédant la mise en retraite des fonctionnaires. Ainsi, un rapport doit être remis à chaque ministre concerné pour les fonctionnaires de l'Etat, à l'assemblée délibérante concernée pour les fonctionnaires territoriaux, au conseil d'administration de l'établissement concerné pour les fonctionnaires hospitaliers, et au ministre de la défense pour les militaires.

Ces rapports devraient, notamment, permettre de donner la véritable mesure d'un phénomène, parfois évoqué, d'accélération des fins de carrière dont la vocation ne serait autre que l'amélioration des droits à pension de leurs bénéficiaires.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 46

Maintien en activité au-delà de la limite d'âge

Commentaire : le présent article vise à autoriser, dans certaines conditions, le maintien en activité au-delà de la limite d'âge, afin de favoriser l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article insère dans la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique, un article 1^{er} *bis* mettant en place un régime général de maintien en activité au-delà de la limite d'âge.

Les conditions de ce maintien sont les suivantes :

- un nombre de trimestres de cotisation ne permettant pas l'obtention du pourcentage maximal de la pension en application de l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires (cf. commentaire de l'article 32) ;
- une absence de contrariété à l'intérêt du service ;
- une aptitude physique du fonctionnaire.

La prolongation accordée ne peut avoir pour effet de maintenir le fonctionnaire en activité au-delà de la durée des services liquidables prévue à l'article L. 13 précité¹, et elle ne peut, en aucun cas, excéder 10 trimestres (soit 2 ans et demi).

La prolongation d'activité est prise en compte au titre de la constitution et de la liquidation du droit à pension, ce qui s'avèrera utile pour les fonctionnaires n'ayant pas effectué le maximum de trimestres de cotisation à la limite d'âge.

II. UNE MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, une modification a été introduite par l'Assemblée nationale concernant la limite d'âge applicable aux personnels

¹ Soit 160 trimestres en 2008, terme de la période transitoire.

intégrés, à la suite d'une réforme statutaire, dans un corps dont la limite d'âge est fixée à 65 ans, après avoir accompli au moins 15 ans de services dans un emploi classé en catégorie active (cette désignation vise en particulier les instituteurs intégrés dans le corps des professeurs des écoles, et les préposés de La Poste intégrés dans le corps des agents professionnels de La Poste).

Ces personnels, s'ils ont accomplis au moins 15 ans de services actifs, conservent la possibilité de partir à l'âge de 55 ans. Toutefois, la limite d'âge de leur nouveau corps étant fixée à 65 ans, elle servirait de référence pour le calcul de la décote, ce qui n'apparaît pas juste, car la limite d'âge qui s'applique normalement aux fonctionnaires classés en catégorie active est de 60 ans.

Ainsi, la modification introduite à l'Assemblée nationale consiste à permettre à ces personnels, pour l'application de la décote, de conserver à titre individuel le bénéfice de leur « ancienne » limite d'âge.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 47

Liberté de choix du temps partiel qui peut être demandé pour élever un enfant

Commentaire : le présent article vise à assouplir les modalités du travail à temps partiel de droit pour élever un enfant.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

Le travail à temps partiel est de droit pour élever un enfant jusqu'à son troisième anniversaire. Cependant, seule la possibilité d'un travail à mi-temps est prévue.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PRÉVU PAR LE GOUVERNEMENT

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 sont modifiées par le présent article en vue d'accorder de plein droit un travail à temps partiel selon les quotités de 50 %, 60 %, 70 % et 80 %.

En application de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires, ces formules de travail à temps partiel seront prises en compte au titre des périodes d'interruption d'activité qui ouvrent droit à une validation des services, au prorata de la durée de l'interruption.

Cette amélioration paraît opportune pour les fonctionnaires ayant des enfants en bas âge, car le fossé entre un temps plein et un mi-temps peut sembler excessif à certains parents, en termes tant financier que professionnel.

B. UN AMÉNAGEMENT APPORTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A la suite d'un amendement d'origine gouvernementale, une modification a été introduite par l'Assemblée nationale concernant les

personnels relevant d'un régime d'obligations de service défini dans un statut particulier, auxquels l'application indifférenciée du dispositif initial présenterait des difficultés.

Cette modification vise pour ces personnels à permettre, par décret en Conseil d'Etat, l'aménagement des quotités de travail à temps partiel prévues au présent article de façon à obtenir un service hebdomadaire comprenant soit un nombre entier d'heures, soit un nombre entier de demi-journées.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 48

Abrogation de dispositions législatives

Commentaire : le présent article prévoit l'abrogation de dispositions législatives en cohérence avec certaines dispositions du présent projet de loi.

I. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PRÉVU PAR LE GOUVERNEMENT

Certaines dispositions particulières concernant les pensions de réversion, désormais regroupées à l'article L. 50-I du code des pensions civiles et militaires de retraite en vertu de l'article 44 du présent projet de loi, sont abrogées.

Par ailleurs, parallèlement aux modifications apportées aux articles L. 15 et L. 16 du code précité par l'article 32 du présent projet de loi, la suppression de l'ensemble des mécanismes de revalorisation de pensions calqués sur le mécanisme de l'article L. 16 actuel aux fins d'appliquer aux retraités de certains corps le bénéfice de la revalorisation de dispositions indemnitaires applicables aux actifs, s'est imposée. Les diverses dispositions instaurant ces mécanismes sont donc abrogées.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA RECTIFICATION D'ERREURS MATÉRIELLES

Des amendements visant à corriger des erreurs matérielles (références de textes erronées) ont été adoptés à l'Assemblée nationale.

B. UNE MISE EN COHÉRENCE

A la suite d'un amendement d'origine gouvernementale, une modification a été introduite par l'Assemblée nationale concernant la revalorisation des suppléments de pension liés à la perception de la « nouvelle

bonification indiciaire » (NBI), actuellement indexés sur la valeur du point d'indice.

Il est désormais prévu, par une modification de l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, que la revalorisation du supplément de pension lié à la perception de la NBI est effectuée conformément à l'article L. 16 du code précité qui, modifié par l'article 32 du présent projet de loi, prévoit une indexation sur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 49

Modulation du régime de la cessation progressive d'activité

Commentaire : le présent article porte réforme du régime de la cessation progressive d'activité (CPA) applicable aux agents des trois fonctions publiques, afin de leur permettre un passage progressif de l'emploi vers la retraite en cohérence avec l'allongement de la durée de cotisation.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans les trois fonctions publiques, le bénéfice du dispositif de cessation progressive d'activité (CPA) est accordé aux conditions suivantes :

- bénéficiaire du statut de fonctionnaire ;
- être âgé de 55 ans ;
- avoir accompli 25 années de service ;
- ne pas compromettre l'intérêt du service.

Le bénéficiaire de la CPA travaille à mi-temps en conservant 80 % de son traitement. Il doit partir en retraite à 60 ans. La période de CPA est validée pour moitié dans la liquidation de la pension.

Dans la fonction publique territoriale, le surcoût qu'entraîne, pour une collectivité territoriale, le régime de la cessation progressive d'activité par rapport à ce que serait la rémunération normale du temps partiel réalisé, est pris en charge, pour les deux tiers, par un fonds de compensation des cessations progressives d'activité, alimenté par une contribution des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce dispositif de mutualisation a été mis en place par l'article 132 de la loi de finances pour 2003.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PRÉVU PAR LE GOUVERNEMENT

1. L'actualisation des conditions d'ouverture du bénéfice de la CPA, et la modulation de son régime

Dans les trois fonctions publiques, le bénéfice du dispositif de cessation progressive d'activité (CPA) est désormais accordé aux conditions suivantes :

- bénéficiaire du statut de fonctionnaire, ou d'agent non titulaire occupant un emploi permanent à temps complet et recruté par un contrat à durée déterminée ;

- être âgé de 58 ans ;

- occuper un emploi dont la limite d'âge est fixée à 65 ans (ce qui est le cas de l'ensemble des emplois sédentaires) ;

- concernant la fonction publique territoriale ou hospitalière, occuper un emploi à temps complet ;

- faire état d'une durée d'assurance minimale de 33 années, au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite, ou d'un ou plusieurs autres régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ;

- avoir accompli 25 années de service ;

- ne pas compromettre l'intérêt du service.

Le bénéficiaire de la CPA a désormais le **choix entre deux quotités de temps de travail** :

1°) une **quotité dégressive** en fonction de la date d'entrée dans le dispositif : 80 % pendant les deux premières années, 60 % au-delà ; les intéressés perçoivent alors les 6/7^{èmes} de leurs traitement et indemnités les deux premières années, puis 70 % jusqu'à leur sortie du dispositif ;

2°) **quotité fixe de 50 %** : les intéressés perçoivent alors 60 % de leurs traitement et indemnités.

Les bénéficiaires de la CPA y sont maintenus jusqu'à ce qu'ils justifient de 160 trimestres de cotisation tous régimes confondus, sans pouvoir anticiper leur départ avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite, et sans pouvoir excéder la limite d'âge. En conséquence, ils ne sont plus tenus de partir à 60 ans.

Si la période de CPA est normalement validée au prorata de la durée effective des services pour la liquidation de la pension, **tout bénéficiaire de la CPA peut, désormais, demander à cotiser comme s'il était à temps plein, la période de CPA étant alors pleinement validée pour la liquidation de la pension.**

2. Les dispositions transitoires

La nouvelle condition d'âge est atteinte par paliers successifs de 6 mois, partant de 56 ans en 2004 pour atteindre les 58 ans en 2008.

Par ailleurs, le présent article pose certains critères permettant, le cas échéant, l'allongement au delà de 60 ans de la CPA pour ses bénéficiaires entrés avant le 1^{er} janvier 2004 dans le dispositif initial (qui continue normalement à s'appliquer pour eux).

3. Les aspects financiers

Le dispositif mis en place par l'article 132 de la loi de finances pour 2003 (*supra*) est inséré dans l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements à caractère administratif. Toutefois, la possibilité, initialement prévue, de couvrir d'éventuels besoins de trésorerie du fonds par des ressources non permanentes (à hauteur de 180 millions d'euros), n'est pas reconduite.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. L'assouplissement des conditions d'ouverture du bénéfice de la CPA

L'Assemblée nationale a adopté un amendement d'origine gouvernementale ramenant à **57 ans** l'âge auquel est ouvert le bénéfice de la CPA.

Les paliers successifs pour atteindre cette nouvelle condition d'âge sont réaménagés en conséquence, partant de 55 ans et demi en 2004 pour atteindre les 57 ans en 2008.

2. Les assouplissements apportés aux conditions de sortie de la CPA

L'Assemblée nationale a adopté un premier amendement d'origine gouvernementale permettant aux enseignants de demander la sortie du dispositif à 60 ans, même s'ils ne réunissent pas les 160 trimestres de cotisations requis dans le dispositif initialement prévu.

Les conditions de liquidation qui leur sont alors appliquées demeurent celles du droit commun. Ils subissent donc la proratisation prévue à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite, et la décote prévue à l'article L. 14 du même code (cf. commentaire de l'article 32 du présent projet de loi).

L'Assemblée nationale a adopté un deuxième amendement d'origine gouvernementale permettant aux fonctionnaires en CPA d'anticiper la sortie du dispositif s'ils ont travaillé selon une quotité supérieure à celle initialement choisie.

Enfin, un troisième amendement d'origine gouvernementale, adopté par l'Assemblée nationale, vise à permettre aux personnels d'éducation d'entrer dans le dispositif dès le 1^{er} septembre de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge requis, ce qui concerne les enseignants nés au cours des quatre derniers mois de l'année civile.

3. Les autres modifications

L'Assemblée nationale a adopté des amendements rédactionnels et de coordination.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 50

Situation des fonctionnaires bénéficiant d'un congé de fin d'activité

Commentaire : le présent article vise à préserver les conditions de liquidation des droits à retraite des agents entrés en congé de fin d'activité avant le 1^{er} janvier 2004.

I. LE DROIT EXISTANT

Le congé de fin d'activité (CFA), créé par l'article 12 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, est un dispositif visant à favoriser le départ anticipé de fonctionnaires, et impliquant, pour l'employeur, des embauches concomitantes. Il est à noter que le CFA ne fait pas acquérir de droits à pension. Ce dispositif devait initialement prendre fin le 31 décembre 1997, mais il a été plusieurs fois prorogé.

Jusqu'en 2002, le CFA était ouvert :

- à partir de 56 ans, aux agents justifiant de 37 années et demie de cotisation et de 25 années de services publics ;
- à partir de 58 ans, aux agents justifiant de 40 ans de cotisation et de 15 années de services publics ;
- sans condition d'âge, aux agents justifiant de 43 ans de cotisation tous régimes confondus, et de 15 années de services publics.

La nécessité de se conformer à l'orientation européenne prise en faveur de l'augmentation des taux d'activité des travailleurs de plus de 50 ans impliquait de mettre rapidement fin à ce dispositif.

Aussi, l'article 132 de la loi n° 2002-575 du 30 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003 a instauré un mode d'extinction progressif - suivant des modalités proches de celles qui avaient été retenues pour l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) - dont les caractéristiques sont les suivantes :

- âge minimal d'entrée dans le dispositif remplacé par une référence à la date de naissance ;
- abandon de la référence à une date butoir pour la validité du dispositif.

Ainsi peuvent désormais bénéficier du CFA :

- les agents nés avant le 31 décembre 1944 pouvant faire état de 37 ans et demi de cotisation et de 25 années de services publics effectifs ;
- les agents nés avant le 31 décembre 1946 pouvant faire état de 40 années de cotisation et de 15 années de services publics effectifs ;
- les agents justifiant au 31 décembre 2002 de 43 ans de cotisation tous régimes confondus, et de 15 années de services publics ;
- les agents justifiant au 31 décembre 2002 de 40 années de services publics pris en compte pour la constitution du droit à pension.

Les bénéficiaires actuels, et à venir, d'un congé de fin d'activité seront, pour nombre d'entre eux, amenés à demander la liquidation de leur pension après le 1^{er} janvier 2004, à l'issue du congé. Il convenait donc de régler leur situation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article a pour objet de proroger les conditions de liquidation des droits à retraite en vigueur lors de l'entrée en congé de fin d'activité. Ainsi, il est prévu que, pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques, s'appliqueront les conditions de liquidation prévues par les articles L. 12, L. 13 et L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite en vigueur à la date de l'entrée en congé de fin d'activité.

En conséquence, les règles de liquidation résultant des modifications apportées par le présent projet de loi ne s'appliqueront qu'aux (rares) agents qui entreront dans le dispositif du CFA après le 1^{er} janvier 2004.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 51

Situation des fonctionnaires affectés à France Télécom bénéficiant d'un congé de fin de carrière

Commentaire : le présent article vise à préserver les conditions de liquidation des droits à retraite des fonctionnaires affectés à France Télécom qui auront pris un congé de fin de carrière avant le 1^{er} janvier 2004.

I. LE DROIT EXISTANT

Le congé de fin de fin de carrière a été mis en place par l'article 30-1 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

Ce dispositif est ouvert aux fonctionnaires de plus de 55 ans justifiant de 25 ans de services effectifs à France Telecom ou de services relevant de l'administration des postes et télécommunication.

Comme de nombreux bénéficiaires du congé de fin de carrière seront amenés à demander la liquidation de leur pension après le 1^{er} janvier 2004, il convenait, à l'instar de l'article 49 du présent projet de loi pour les bénéficiaires d'un congé de fin d'activité (CFA), de régler leur situation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article a pour objet de proroger les règles de liquidation des droits à retraite en vigueur lors de l'entrée du fonctionnaire en congé de fin de carrière.

Ainsi les règles de liquidation modifiées par le présent projet de loi ne s'appliqueront qu'aux agents qui prendront leur congé de fin de carrière après le 1^{er} janvier 2004 (et avant le 31 décembre 2006, terme de ce dispositif en application de l'article 30-1 précité).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 52

Création d'un régime public de retraite additionnelle obligatoire pour les fonctionnaires

Commentaire : le présent article vise à instaurer un régime public de retraite obligatoire assis sur des primes ou indemnités n'entrant pas dans l'assiette du calcul de la retraite.

I. LE DROIT EXISTANT

Les régimes de retraite de la fonction publique ne tiennent pas compte, lors de la liquidation, des primes et indemnités qui s'ajoutent au traitement de base. Cette situation est de nature à pénaliser les nombreux fonctionnaires dont les primes constituent une part substantielle de la rémunération.

Ainsi, d'après la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ces primes représentaient, en moyenne, en 2000, 17 % du traitement de base des agents titulaires des ministères civils employés à temps complet en métropole. Ce taux recouvre des réalités contrastées : d'après cette étude, les primes représentaient, en effet, par exemple, 9 % du traitement des professeurs d'universités, 10 % du traitement des instituteurs, 34 % du traitement des secrétaires administratifs et des contrôleurs, et 55 % du traitement des ingénieurs des grands corps techniques.

Il en résulte, pour les fonctionnaires dont les primes sont proportionnellement les plus importantes à leur traitement de base, un taux de remplacement (c'est-à-dire le montant de la première pension rapporté à celui du dernier traitement, primes comprises) comparativement faible.

D'une façon générale, les fonctionnaires, dans leur ensemble, reçoivent, en complément de leur traitement de base, des primes dont il semble peu normal, au regard des autres régimes de retraite, qu'il ne soit pas tenu compte dans l'assiette de calcul de la retraite.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PRÉVU PAR LE GOUVERNEMENT

Le régime préconisé présente les caractéristiques suivantes :

- il concerne l'**ensemble des fonctionnaires** civils des trois fonctions publiques, les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires ; il est **obligatoire**, à la différence des dispositifs préexistants (en particulier la Préfon) ;

- il s'agit d'un **régime public**, géré par un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle de l'Etat ; cet établissement public est administré par un conseil d'administration composé, notamment, de représentants des employeurs et de représentants des bénéficiaires cotisants ;

- c'est un **régime de retraite additionnel**, qui n'interfère donc pas avec le régime des pensions du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- il fonctionne **par répartition** mais **doit être provisionné** : le conseil d'administration procède chaque année à l'évaluation des engagements, afin de déterminer le montant de la **réserve** à constituer pour leur couverture ; il s'agit donc d'un régime mixte reposant pour partie sur la répartition, et pour partie sur une capitalisation. La partie capitalisée a en particulier pour utilité de permettre le maintien des droits dans le temps, afin de ne pas rendre les cotisants tributaires des évolutions démographiques tout en préservant l'équilibre du régime.

- les droits s'acquièrent sous forme de **points** ;

- les **cotisations** sont réparties à **parts égales** entre les employeurs et les bénéficiaires (leur taux global est fixé par décret en Conseil d'Etat) ; elles sont assises sur « *les éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite* », c'est-à-dire les primes et indemnités, « *dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat* ». D'après les informations transmises par le gouvernement, un plafonnement de l'assiette devrait être instauré à hauteur de 20 % du traitement de base ;

- l'**ouverture des droits des bénéficiaires est subordonnée à la condition qu'ils aient atteint l'âge de 60 ans et aient été admis à la retraite**.

A l'horizon 2020, cette mesure devrait, d'après les données transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, entraîner un **surcoût annuel de 0,8 milliard d'euros**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par la commission des affaires culturelles avec l'avis favorable du gouvernement, visant à limiter la compétence réglementaire à la détermination de la part maximale des primes et indemnités entrant dans l'assiette. En conséquence, il n'est pas possible de modifier réglementairement la composition de l'assiette, qui comprend ainsi tous « *les éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite* ». Le dispositif est ainsi rendu conforme à l'article 34 de la Constitution, qui prévoit que l'assiette soit définie par le législateur.

L'Assemblée nationale a également adopté un premier amendement par notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, auquel le gouvernement a donné un avis favorable, visant **à permettre aux agents le souhaitant, de cotiser au nouveau régime sur une base volontaire afin de compléter leurs droits, cette cotisation facultative ne donnant pas lieu à une cotisation de l'employeur, et n'ouvrant donc d'autres droits que ceux qu'elle finance**. Il est d'ailleurs précisé que les droits financés par les cotisations facultatives sont intégralement provisionnés. Ainsi, les cotisants auront la faculté d'améliorer la prise en compte de leurs primes pour la retraite par rapport au régime de droit commun instauré par le présent article, mais en en subissant les conséquences financières.

Un second amendement présenté par notre collègue député Xavier Bertrand, auquel le gouvernement a également donné un avis favorable, a été adopté : il vise à **repousser au 1^{er} janvier 2005** l'application du dispositif, en raison de la concertation nécessaire et de la complexité des mécanismes à mettre en oeuvre.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis estime opportun de limiter l'ouverture du régime additionnel introduit à l'Assemblée nationale. Il conviendrait de restreindre aux fonctionnaires dont le montant des primes est inférieur à 20 % de leurs traitements de base, la possibilité de cotiser au delà de l'assiette constituée par leurs primes, et, naturellement, dans la limite de ces 20 %.

En effet, autoriser une « surcotisation » sans limite reviendrait à créer, au sein du nouveau régime, un « troisième étage » d'assurance détaché

de toute référence à l'assiette des primes, propre, d'une part, à compromettre la cohérence du présent dispositif, et, d'autre part, à fragiliser le positionnement de la Préfon, dont le rôle est précisément d'offrir la possibilité de cotiser sur une base volontaire. Un amendement vous est proposé dans ce sens.

Concernant ce même régime volontaire, votre rapporteur pour avis propose un autre amendement visant à supprimer la précision selon laquelle « *ces droits sont exclusivement financés par l'employeur* », qui s'avère redondante. Elle se déduit en effet du fait que les cotisations facultatives « *n'ouvrent pas droit à une cotisation de l'employeur* », et que le présent dispositif, dans son ensemble, fonctionne selon un mécanisme de « *répartition provisionnée* ».

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 53

Mobilité professionnelle des enseignants

Commentaire : le présent article vise à offrir aux membres des corps enseignants de nouvelles possibilités d'évolution professionnelle.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PRÉVU PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article vise, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, à « *offrir aux membres des corps enseignants des possibilités nouvelles d'évolution professionnelle (...) [pour répondre] à l'apparition, chez certains enseignants, d'un besoin de renouvellement professionnel et d'une aspiration à changer de métier pour entreprendre une seconde carrière* ».

Pour ce faire, le présent article propose tout d'abord de permettre aux membres des corps **enseignants** :

- d'occuper sur leur demande, pendant un an, en position de **service détaché**, des emplois correspondant à leurs qualifications dans les administrations de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics à caractère administratif, nonobstant les règles relatives au recrutement de ces emplois, sous réserve de l'agrément du ministre de l'éducation nationale, d'une part, du ministre intéressé ou bien des représentants des collectivités locales ou des établissements publics à caractère administratif « d'accueil », d'autre part ;

- de percevoir dans cette position une rémunération globale (primes comprises) au moins égale à celle (hors heures supplémentaires) qu'ils auraient perçue s'ils étaient restés dans leur corps ;

- d'être, après leur année de service dans leur nouvel emploi, **intégrés** sur leur demande dans le corps de fonctionnaires titulaires dont relève l'emploi considéré, à un grade équivalent et à un indice égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui détenu dans leur corps d'origine, sous réserve d'une vérification de leur aptitude dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat ;

- ou bien, d'être, au terme de la période initiale de leur détachement, (éventuellement prolongeable pour une période de même durée), **réintégrés** de plein droit, même en surnombre, dans leur corps d'origine ;

- enfin, de pouvoir pendant une durée de cinq ans suivant leur intégration éventuelle dans un nouveau corps ou cadre d'emploi, bénéficier d'une **clause de retour** sous la forme d'un détachement de plein droit dans leur corps d'origine.

Puis le présent article renvoie :

- à des décrets pour définir la liste des corps enseignants bénéficiaires de ces dispositions, ainsi que les conditions de grade et d'ancienneté requises des candidats ;

- à des arrêtés interministériels pour fixer les **contingents annuels** d'emplois offerts pour chaque administration et pour chaque catégorie de collectivités locales ou établissements, compte tenu des possibilités d'accueil indiquées par ceux-ci.

B. UNE MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement d'origine gouvernementale précisant que le détachement des fonctionnaires s'effectue « à leur demande », ce qui est de nature à garantir que le présent dispositif ne pourra être utilisé que conformément à son esprit.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, il convient de rappeler que le dispositif proposé par le présent article et dont le bénéfice est réservé aux seuls membres des corps enseignants de l'éducation nationale, à l'exclusion notamment des personnels de direction et d'encadrement, des personnels médico-sociaux et des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, et de service de l'éducation nationale, **s'ajoute** :

- aux **régimes de mobilité de droit commun** (détachement, mise à disposition, reclassement, concours internes, examens professionnels et listes d'aptitude) dont le principe est consacré par l'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui dispose que la mobilité des fonctionnaires entre et au sein de chaque fonction publique constitue une « *garantie fondamentale* » de leur carrière ;

- au **régime particulier** issu de l'article 17 de la loi n° 85-1371 du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel et du

décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 (modifié par le décret n° 2002-456 du 2 avril 2002) permettant aux membres des corps de personnel d'éducation, d'orientation et d'enseignement en fonction dans une école ou dans un établissement d'enseignement du second degré, d'être **détachés** par arrêté ministériel, sur leur demande, et après avis de la commission administrative compétente, auprès d'une **entreprise** publique ou privée pour exercer des activités liées à leurs compétences pédagogiques ou à la nature de leur enseignement, pour une période maximale de deux années renouvelables deux fois, sans que la durée de ce détachement, qui doit coïncider avec les limites de l'année scolaire, ne puisse excéder au total six années pour l'ensemble de la carrière¹ ;

- au **réemploi**, notamment au Centre national d'enseignement à distance (CNED), d'enseignants reconnus inaptes à leurs fonctions pour des raisons de santé ou de handicap ;

- enfin, à la **pratique** des rectorats consistant à affecter à des emplois administratifs des enseignants « en difficulté », c'est-à-dire maintenus pour ordre dans leur établissement d'origine.

Dans ces conditions, on peut **s'interroger** sur la nécessité de créer, par surcroît au travers d'une disposition législative, un dispositif spécifique entièrement nouveau pour favoriser la mobilité professionnelle des enseignants.

Votre rapporteur pour avis estime toutefois que cette mesure est doublement **opportune** :

- d'une part, parce que le recours aux régimes existants s'avère, en pratique, relativement malaisé pour les enseignants, en raison notamment de leur manque d'information, de la complexité des procédures et de l'incompatibilité entre les délais de ces procédures et le calendrier de l'année scolaire ;

- d'autre part, parce que l'instauration d'un régime spécifique est de nature à favoriser la mobilisation aussi bien des directions des ressources humaines des rectorats que de celles des administrations d'accueil.

On peut d'ailleurs observer que le dispositif proposé s'inspire par ailleurs du régime issu de l'article 3 de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 tendant à **faciliter l'accès des militaires aux emplois civils**, dont le fonctionnement

¹ *Ce détachement ne peut intervenir qu'après signature d'une convention passée entre le ministre dont il relève et l'entreprise, qui définit la nature des activités confiées aux fonctionnaires, leurs conditions d'emploi et les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités. Cette convention, visée par le contrôleur financier, doit notamment définir la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération, les modalités d'appel de retenues pour pension ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités.*

apparaît à ce jour relativement **satisfaisant**, aussi bien pour le ministère de la défense que pour les administrations d'accueil, qui s'enrichissent de compétences et de profils nouveaux.

Ce régime, prorogé pour six ans par la loi de programmation militaire 2003-2008, prévoit en effet que *« jusqu'au 31 décembre 2008, les officiers et assimilés en activité de service pourront, sur demande agréée par le ministre chargé de la défense nationale et soit par le ministre intéressé, soit par les représentants des collectivités locales ou des établissements publics à caractère administratif, être placés, après un stage probatoire de deux mois en position de service détaché pour occuper provisoirement des emplois vacants correspondant à leurs qualifications, nonobstant les règles relatives au recrutement de ces emplois dans les administrations de l'Etat ou des collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif. Ils percevront dans cette position une rémunération globale au moins égale à celle qu'ils auraient perçue s'ils étaient restés dans les cadres. Après une année de service dans leur nouvel emploi, ces personnels pourront, sur leur demande, être intégrés dans le corps de fonctionnaires titulaires dont relève l'emploi considéré, sous réserve d'une vérification de leur aptitude dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat ; ils seront dans ce cas rayés des cadres de l'armée active. Toutefois, pour l'intégration dans un corps enseignant du ministère de l'éducation, la durée de service exigée est de deux ans. Dans leur nouveau corps, les intéressés seront reclassés à un indice égal, ou à défaut, immédiatement supérieur à celui détenu dans leur corps d'origine. La période initiale de détachement pourra être prolongée au maximum pour une période de même durée. Ceux des intéressés qui ne seront pas intégrés dans le nouvel emploi seront immédiatement réintégrés, même en surnombre, dans leur corps d'origine. Des décrets définissent la liste des corps d'officiers bénéficiaires des présentes dispositions et les conditions de grade et d'ancienneté requises des candidats. Compte tenu des possibilités d'accueil indiquées par chaque administration ou catégorie de collectivités locales ou d'établissements publics, les contingents annuels d'emplois offerts sont, pour chaque administration et pour chaque catégorie de collectivités locales ou établissements, fixés par arrêtés interministériels... ».*

En fait, le dispositif proposé pour les membres des corps enseignants ne se distingue du régime réservé aux militaires que sur les deux points suivants :

- d'une part, le dispositif proposé par le présent article n'est pas limité dans le temps, alors que le régime réservé aux militaires est reconduit pour une durée limitée à chaque loi de programmation militaire ;

- d'autre part, le présent article prévoit pour les enseignants une *« clause de retour »* en leur permettant d'être détachés de plein droit dans leurs corps d'origine pendant une durée de cinq ans suivant leur intégration dans un nouveau corps ou cadre d'emploi, alors que le régime réservé aux

militaires s'analyse comme une mesure de « dégageant définitif » des cadres.

Ce second point illustre d'ailleurs **l'ambivalence** du dispositif proposé par le présent article, *a priori* destiné, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, à permettre à des enseignants âgés de 40 ans à 50 ans de se reconverter à mi-carrière, mais qui pourrait aussi permettre à des enseignants que leur métier amènerait à un certain « degré d'usure », soit de bénéficier durant quelques années d'un changement de fonctions, soit de finir leur carrière dans des emplois administratifs.

C'est d'ailleurs sans doute du fait de son ambivalence, sinon de sa polyvalence, que ce dispositif suscite de **fortes attentes** chez les personnels concernés, sans toutefois que ni le nombre, ni la répartition géographique, statutaire ou disciplinaire des fonctionnaires intéressés, ne puissent être appréhendés.

Ces attentes pourraient d'ailleurs conduire à une certaine impatience, puisque le dispositif ne sera sans doute pas opérationnel avant la rentrée 2004.

Il importe donc que ces attentes ne soient pas déçues. Cela suppose une profonde mobilisation de la part du ministère de l'éducation nationale et un effort significatif pour accroître la qualité de sa gestion des ressources humaines, comme l'avaient notamment mis en évidence en 1999 les travaux la commission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels enseignants¹.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ses observations, votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Cf. rapport du Sénat n° 328, 1998-1999.

ARTICLE 54

Majoration de la durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers placés en catégorie active pour le calcul de la décote

Commentaire : le présent article vise à renforcer la prise en compte de la pénibilité des emplois de la fonction publique hospitalière classés en catégorie active, par une majoration de la durée d'assurance de leurs titulaires prise en compte pour le calcul de la décote.

Le présent dispositif vise les fonctionnaires relevant de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière dont la limite d'âge est fixée à 60 ans. Il s'agit de fonctionnaires classés en catégorie active, qui constituent les deux tiers des fonctionnaires hospitaliers (cf. commentaire de l'article 34 du présent projet de loi).

A la condition¹ que ces fonctionnaires satisfassent aux critères d'ouverture des droits posés par le I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite (survenance de la limite d'âge, ou âge de 55 ans pourvu que 15 années de service aient été effectuées), il est attribué une majoration d'un an par période de dix années de service effectif.

Cette majoration d'un dixième de la période de cotisation, qui vise particulièrement les infirmières et les aides-soignantes, vaudra non pas pour l'acquisition de droits à pension, mais pour atténuer, à leur endroit, les rigueurs de la décote. Du reste, cette majoration n'interviendra qu'à compter de 2008.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ A compter du 1^{er} janvier 2008.

ARTICLE 54 bis (nouveau)

Amélioration de l'information concernant le financement du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat

Commentaire : le présent article vise à obtenir annuellement une présentation de l'équilibre du régime de l'Etat, faisant apparaître le taux de cotisation implicite de l'Etat et la contribution de l'Etat qui serait nécessaire s'il était appliqué aux agents de l'Etat les taux de cotisation en vigueur dans le régime général et les régimes complémentaires obligatoires

I. LE DROIT EXISTANT

Il convient de rappeler que le régime de l'Etat, à la différence des autres régimes, ne fait pas l'objet d'une individualisation juridique : les fonctionnaires de l'Etat n'ont pas, à proprement parler, de caisse des retraites.

Cependant, grâce à une initiative¹ du Sénat, le « **jaune Fonction publique** » - **publication bisannuelle** - **dresse un tableau² retraçant les emplois et les ressources du régime de l'Etat.**

Dans cette construction, le régime de l'Etat est toujours équilibré, même si le rapport démographique entre pensionnés et cotisants se détériore : c'est la contribution d'équilibre, assimilable à une cotisation patronale fictive, qui augmente.

D'ores et déjà, le taux de cotisation employeur qu'il aurait été nécessaire d'appliquer aux rémunérations pour obtenir l'équivalent de la contribution d'équilibre, a été calculé. **Ce taux, dit « taux de cotisation implicite », s'élève en 2001, d'après le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, à 38,6 % pour les fonctionnaires civils de**

¹ *Le Sénat est, par un vote unanime, à l'origine de l'article 117 de la loi de finances pour 1999, aux termes duquel le « jaune Fonction publique » « indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations et les pensions, énumère les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement. S'agissant des retraites, il comporte des éléments de comparaison avec le régime général et les régimes spéciaux ».*

² *Selon la représentation suivante : des cotisations salariales sont prélevées sur les rémunérations ; ces cotisations sont majorées par une contribution d'équilibre de l'Etat-employeur à due concurrence des charges, qui comprennent principalement les prestations de pensions, et accessoirement la compensation vieillesse versée aux autres régimes (en raison d'une situation démographique comparativement plus favorable dans le régime de l'Etat).*

l'Etat. Il ressort, d'après le « jaune Fonction publique », à 51,2 % en 2002 pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs, l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit l'instauration d'un « compte des pensions » en 2006. Il ne s'agira jamais que d'une individualisation comptable, et non juridique, mais un des enjeux principaux de cette clarification est la responsabilisation, au sein des programmes, des gestionnaires qui devront intégrer dans le calcul de leurs coûts les cotisations employeur se rapportant aux fonctionnaires qui en dépendent.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de préciser l'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat, le présent article décide de faire apparaître, pour l'année en cours et pour les années précédente et suivante :

- une présentation de l'équilibre emplois – ressources de ce régime ;
- le taux de cotisation implicite de l'Etat ;
- la contribution de l'Etat qui serait nécessaire s'il était appliqué aux agents de l'Etat les taux de cotisation en vigueur dans le régime général et les régimes complémentaires obligatoires.

La comparaison du régime (fictif) de l'Etat avec celui qui résulterait de la superposition du régime général et des régimes de retraite complémentaire obligatoires, serait ainsi rendue possible.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article semble particulièrement bienvenu, améliorant la périodicité et le contenu de l'information déjà délivrée par le « jaune Fonction publique ».

Toutefois, votre rapporteur pour avis vous propose un amendement visant à mettre en conformité le dispositif proposé avec les nouvelles dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. En effet, l'article 163 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, auquel le présent article renvoie, a été abrogé par l'article 50 de la loi organique précitée, et il n'est donc plus possible de s'y référer. Toutefois, le 7° de l'article 51 de la loi organique précitée prévoit que sont jointes au projet de loi de finances de l'année des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information du Parlement, cadre dans lequel il est proposé de faire figurer l'information prévue par le présent article.

Par ailleurs, la contribution de l'Etat qui serait nécessaire s'il était appliqué aux agents de l'Etat les taux de cotisation en vigueur dans le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, dont le présent article prévoit le calcul, ne semble pas pouvoir constituer une donnée fiable. D'une part, le calcul du « *taux de cotisation en vigueur pour l'assurance vieillesse et les régimes complémentaires légalement obligatoires* » pose des problèmes méthodologiques (existence de tranches différentes faisant varier la part des cotisations selon le niveau des salaires), d'autre part, les assiettes de calcul ne sont pas les mêmes dans la fonction publique et pour le régime général, rendant problématique l'application du taux précité aux traitements.

Il a donc semblé à votre rapporteur pour avis qu'une évaluation des taux de cotisation qui seraient nécessaires à l'équilibre du régime de l'Etat si la répartition entre les cotisations employeurs et salariés était égale à celle constatée pour l'assurance vieillesse et les régimes complémentaires légalement obligatoires, serait plus riche d'enseignements, et ne présenterait pas les difficultés de construction ci-dessus évoquées. Il vous est proposé un amendement dans ce sens.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 55

Entrée en vigueur des dispositions du titre III « Dispositions relatives au régime de la fonction publique »

Commentaire : le présent article prévoit que, sauf disposition spéciale contraire, les dispositions du titre III « Dispositions relatives au régime de la fonction publique » entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Les articles du présent projet de loi entrent normalement en vigueur le 1^{er} janvier 2004, sauf dispositions spéciales. Ces dernières figurent aux articles 5, 13, 14, 16, 17, 45, 49, 50, 51, 52, 54 et 85 du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

TITRE IV :

**DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DES
TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS**

Les articles du présent titre sont commentés dans le III du chapitre deux de l'exposé général.

TITRE V :

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉPARGNE RETRAITE

Le titre V du présent projet de loi crée des dispositifs d'épargne retraite ouverts à tous et opère une harmonisation des régimes de déductions fiscales et d'exonération de cotisations sociales existants.

Votre rapporteur pour avis vous propose de compléter ces dispositions en insérant deux articles additionnels relatifs aux obligations de provisionnement des sommes et valeurs inscrites en contrepartie des engagements des institutions de retraite supplémentaires¹.

Par conséquent, il vous propose d'intituler comme suit le titre V :
« Dispositions relatives à l'épargne retraite et aux institutions de retraite supplémentaire ».

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur ce titre ainsi modifié.

¹ Cf. commentaire des articles additionnels après l'article 84.

ARTICLE 78

Droit à bénéficiaire de produits d'épargne retraite

Commentaire : le présent article énonce le droit pour chaque citoyen de bénéficiaire des produits d'épargne retraite.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime actuel de l'épargne retraite en France est caractérisé par un empilement de dispositifs ciblés qui ne garantissent pas l'accès de tous les citoyens à des ressources complémentaires aux régimes de retraite par répartition¹.

Les systèmes de **retraites supplémentaires d'entreprise** concernent principalement les grandes sociétés et comprennent les dispositifs suivants :

- les contrats à prestations définies de l'**article 39** du code général des impôts (CGI) visent à fidéliser les cadres supérieurs qui perçoivent une rente à condition d'être présents dans l'entreprise lors du départ en retraite² ;

- les contrats à cotisations définies de l'**article 82 du CGI** correspondent à des « sursalaires » imposables, versés dans un cadre individuel, permettant une sortie en rente ou en capital après un délai minimum de détention de six ans ;

- les contrats à cotisations définies de l'**article 83 du CGI**, les plus répandus, sont bloqués jusqu'au départ en retraite où ils permettent une sortie en rente ; ils sont transférables en cas de changement d'employeur.

Ces trois types de contrat permettent un abondement par l'employeur, seuls les contrats de l'article 83 pouvant également être alimentés par des cotisations des salariés. Les cotisations collectées des contrats de retraite supplémentaire d'entreprise ont atteint 5,8 milliards d'euros en 2002. Les sommes versées ont atteint 2,9 milliards d'euros en 2002³.

¹ Principale source : rapport d'information de notre collègue député Eric Woerth, « Un compte épargne retraite pour tous », AN n° 858, XII^{ème} législature, mai 2003.

² D'autres contrats, dits d'indemnité de fin de carrière (I. F. C.), relèvent également de l'article 39 du CGI et permettent de verser un capital lors du départ à la retraite.

³ En volume d'activité, les contrats de l'article 39 représentent un chiffre d'affaires de 1,8 milliard d'euros et devancent les contrats de l'article 83 (1,5 milliard d'euros) et de l'article 82 (0,2 milliard d'euros). Source : Fédération française des sociétés d'assurance, *L'assurance française en 2002*, p. 21.

Les **professions indépendantes** peuvent souscrire des contrats dans le cadre de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle dite « loi Madelin ». Ces contrats doivent être souscrits par des groupements d'employeurs constitués en associations d'au moins 1.000 membres. Les adhérents sont tenus par une obligation annuelle de cotisations.

Les cotisations ont atteint 1,7 milliard d'euros en 2002 (dont 1 milliard d'euros pour les contrats retraite et 686 millions pour les contrats de prévoyance), 30 % des travailleurs indépendants ayant souscrit 340.000 contrats.

Les anciens contrats du complément de retraite volontaire agricole (**COREVA**) constituaient un régime facultatif par capitalisation réservé aux **exploitants agricoles**, leurs conjoints et les membres de leur famille participant à l'exploitation. Les sommes et valeurs inscrites à l'actif des 231.000 contrats ont été transférées vers des contrats d'assurance de groupe. Les cotisations versées ont représenté en 2002 une collecte de 167,3 millions d'euros, dans un marché très concentré dominé par deux sociétés représentant plus de 80 % des cotisations¹.

Les **fonctionnaires** bénéficient de trois régimes offrant tous trois une sortie en rente des sommes bloquées jusqu'à l'âge du départ en retraite² :

- créé en 1967, le régime par capitalisation à cotisations définies géré par la caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (**Préfon**) est ouvert aux fonctionnaires et anciens fonctionnaires ainsi qu'à leurs conjoints et veufs (cf. encadré ci après) ;

- le complément de retraite mutualiste (**Corem**), qui a succédé en décembre 2002 à l'ancien complément de retraite de la fonction publique (**CREF**), destiné aux enseignants et adhérents des mutuelles de la fonction publique, constitue un régime par répartition à prestations définies qui comptait 375.000 adhérents fin 2002 ;

- 400.000 fonctionnaires hospitaliers ont adhéré au dispositif du comité de gestion des œuvres sociales hospitalières (**CGOS**) qui gère un régime par répartition à cotisations définies.

Les **élus locaux** non affiliés au régime général de la sécurité sociale disposent de deux régimes spécifiques comptant chacun 6.000 adhérents, le fonds de pension des élus locaux (**FONPEL**) et la caisse autonome de retraite des élus locaux (**CAREL**). Ces régimes facultatifs par points, à cotisations définies, offrent une sortie en rente liquidée au moment choisi par l'adhérent.

¹ Prédica, filiale du Crédit Agricole (52,6 % des cotisations en 2002) et Groupama Vie (28,6 %).

² Sauf pour la Préfon, pour laquelle la liquidation peut être réalisée entre 55 ans et 70 ans.

En pratique, l'épargne salariale et l'assurance-vie ont été beaucoup plus largement utilisées dans une perspective d'épargne retraite.

L'encours atteint ainsi 800 milliards d'euros pour l'assurance-vie, 55 milliards d'euros pour les dispositifs d'épargne salariale (les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire et les plans d'épargne entreprise ou interentreprise), 90 milliards d'euros pour les plans d'épargne en actions et 34 milliards d'euros pour les plans d'épargne populaire.

Il ne s'agit toutefois pas de la destination principale ou exclusive de ces produits d'épargne, dont la durée minimale de détention atteint 3 à 10 ans, à l'exclusion des possibilités de déblocage anticipé ou ne permettant pas de bénéficier des mesures de défiscalisation.

La Préfon, un régime facultatif par capitalisation ouvert aux fonctionnaires

1. Le régime Préfon-retraite est géré dans un cadre associatif :

- en 1964, quatre fédérations syndicales (CFTC, CFDT, CGC, FO) et un groupement de hauts fonctionnaires se sont regroupés au sein d'une association, la caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (CNP) ;
- l'association Préfon, qui dirige le régime et en reçoit les affiliations, est signataire d'une convention avec la CNP ;
- les modalités de gestion financière du régime, géré par capitalisation, sont fixées par un traité de réassurance signé entre la CNP et plusieurs sociétés d'assurance (les AGF, AXA et le GAN)¹.

Le dispositif des plans d'épargne individuels pour la retraite (PEIR) prévus à l'article 79 du présent projet de loi pourrait s'inspirer de ce mode de gestion associatif : les associations recevraient les affiliations aux PEIR et signeraient des conventions de réassurance.

2. L'affiliation à la Préfon est réservée aux agents publics², anciens agents et aux conjoints des affiliés.

La Préfon compte actuellement 261.000 adhérents, alors que près de 20 millions de personnes pourraient théoriquement en bénéficier.

¹ La majeure partie de la couverture des risques a ainsi été cédée aux trois grandes compagnies publiques lorsqu'a été créée la Préfon en 1967. Cette situation n'est plus adaptée à l'évolution du marché des assurances depuis cette date.

² Y compris les non titulaires, les vacataires et les agents ayant quitté la fonction publique.

3. Lors de l'affiliation (limitée à l'âge de 69 ans), l'adhérent choisit :

- un niveau de cotisation qui donne droit à un nombre de points d'autant plus élevé que l'adhérent est jeune¹ ; il existe actuellement dix classes de cotisation (de 189,24 euros à 3 406,32 euros annuels) ;
- s'il souhaite ou non procéder au rachat des années antérieures à son affiliation (dans la limite d'âge de seize ans) ;
- s'il souhaite ou non procéder à une réversion.

4. Les cotisations versées sont déductibles du revenu net global imposable à l'impôt sur le revenu, dans la limite de la classe la plus élevée de cotisations et des rachats éventuels d'années antérieures à l'affiliation.

Cette incitation fiscale a constitué, de même que pour les autres dispositifs ouverts aux fonctionnaires (CREF et CGOS), un puissant levier de développement. Le coût budgétaire annuel des déductions du revenu imposable des cotisations versées à la Préfon, au CREF et au CGOS est estimé à 91 millions d'euros. Pour la seule Préfon, le coût budgétaire a été estimé à 370 millions de francs (soit plus de 56 millions d'euros) en 1997.

5. La retraite est liquidée en rente, sur demande de l'affilié formulée entre 55 et 70 ans.

Le montant du complément de retraite dépend de la valeur du point et du nombre de points : en 2003, un point correspondait à 0,0857 euro de retraite annuelle. Le nombre de points est réduit en cas de liquidation avant 60 ans, majoré en cas de liquidation après 60 ans.

L'option dépendance permet de doubler le montant du complément de retraite en cas de dépendance.

Le portefeuille d'actifs de la Préfon comprend une part croissante mais minoritaire d'actions (30 %). Les rendements financiers, de l'ordre de 5 % par an, sont proches de ceux des contrats d'assurance-vie en euros depuis la fin des années 1980.

Alors que le CREF a connu d'importantes difficultés qui ont conduit à une baisse de 16 % de la valeur du point de cotisation en 2001, et que le CGOS ne garantit à ses adhérents que le versement de cinq années de rente², le régime de la Préfon a été décrit par notre collègue Philippe Marini dans son rapport d'information de 1997 comme un régime de « *capitalisation collective* » :

- la fixation des coefficients d'âge, c'est-à-dire la modulation des cotisations suivant l'âge des adhérents, assure une solidarité entre générations ;

¹ Avant 26 ans, un euro versé annuellement permet d'acquérir environ 1,72 point ; après 66 ans, un euro permet d'acquérir environ 0,57 point.

² Un rapport en juillet 1996 de la société d'actuaire évaluant la pérennité du CGOS a conclu que le régime pourrait devoir être résilié en 2016, faute de pouvoir disposer à cette date de réserves au taux obligatoire de 35 %.

- le mode de gestion retenu permet de lisser dans le temps la revalorisation de la valeur du point de service et de prendre en compte l'amélioration continue de l'espérance de vie humaine.

Notre collègue Philippe Marini concluait son rapport par la nécessité d'une plus grande transparence dans la gestion et d'une participation accrue des adhérents aux décisions. Il relevait par ailleurs qu'une ouverture plus large à la concurrence des régimes d'épargne retraite complémentaire des fonctionnaires permettrait de proposer aux adhérents différentes politiques de gestion des actifs.

Ces différentes orientations des politiques de gestion des actifs sont par ailleurs proposées, à l'article 80 du présent projet de loi, aux adhérents aux plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR).

Sources : prospectus « Préfon » ; rapport d'information du Sénat n° 5 (1997-1998) « l'épargne retraite des fonctionnaires », par Philippe Marini ; Eric Leroux, « La Préfon, super-machine à défiscaliser », in La Tribune, 14 février 2003, p. 55

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le cadre des dispositifs d'épargne retraite est fixé par le titre V du présent projet de loi, dont le présent article énonce le droit pour chacun de disposer de produits d'épargne retraite.

Plusieurs règles sont ainsi posées :

- « **toute personne a accès** » à l'épargne retraite : l'article 79 du présent projet de loi fixe les principes généraux de création de plans d'épargne individuels pour la retraite (PEIR) ouverts à tous, et les dispositions de l'article 80 précisent les conditions de transformation des plans partenariaux d'épargne salariale volontaires (PPESV), produits d'épargne salariale créés par la loi du 19 février 2001 relative à l'épargne salariale, en un produit d'épargne retraite : les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR) ;

- il est possible pour chaque citoyen de bénéficier des produits d'épargne retraite suivant un **mode d'adhésion individuel ou collectif**, « à titre privé ou de le cadre de son activité professionnelle » ;

- toute personne peut **disposer de** « **un ou plusieurs produits d'épargne réservés à la retraite** » ;

- l'accès à l'épargne retraite doit s'effectuer « *dans des conditions de sécurité financière* » et est favorisé par un **régime fiscal incitatif**, dont les

modalités sont précisées à l'article 81 du présent projet de loi, garantissant l'« *égalité devant l'impôt* » : toute personne bénéficie du même plafond global de déductibilité, au titre de l'impôt sur le revenu, pour les versements effectués en vue de constituer une retraite complémentaire ou supplémentaire. L'article 83 (nouveau) du présent projet de loi adopté par l'Assemblée nationale précise le régime des exonérations de cotisations sociales des abondements de l'employeur aux dispositifs d'épargne retraite.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 79

Création du plan d'épargne individuel pour la retraite

Commentaire : le présent article crée un nouveau dispositif d'épargne retraite ouvert à tous, le plan d'épargne individuel pour la retraite (PEIR).

Le tableau actuel de l'épargne retraite se caractérise par une stratification de dispositifs qui n'assure pas un accès égal à des ressources complémentaires de celles des régimes par répartition¹.

Le présent article prévoit ainsi de créer des plans d'épargne retraite ouverts à tous, afin de garantir un droit universel à l'épargne retraite.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article proposait de créer un nouveau dispositif d'épargne retraite d'accès universel, le plan d'épargne retraite (PER), « *souscrit dans un cadre associatif* ».

Il était prévu une adhésion aux PER individuelle ou collective ; la souscription collective pouvait s'opérer par un dispositif d'entreprise ou de branche professionnelle.

Les plans d'épargne retraite permettaient à chacun de constituer, au choix et par capitalisation individuelle, une rente viagère liquidée lors du départ en retraite.

Une loi ultérieure devait préciser « *les modalités de mise en place et de fonctionnement* » du PER.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de réécriture globale du présent article**, permettant de

¹ Cf. commentaire de l'article 78 du présent projet de loi.

préciser les modalités prudentielles et de fonctionnement des plans d'épargne retraite sans renvoyer à une loi ultérieure.

Le **I** du présent article précise l'objet et les **principes généraux** qui régissent les plans individuels d'épargne pour la retraite (PEIR), le changement de dénomination par rapport au texte initial indiquant le cadre exclusivement individuel dans lequel sont souscrits ces plans. A ainsi été réaffirmée la volonté de garantir le caractère individuel et volontaire de l'adhésion à un PEIR.

Le PEIR est un **contrat d'assurance** souscrit auprès d'une société d'assurance, d'une mutuelle ou d'une institution de prévoyance ou *« par un groupement d'épargne individuelle pour la retraite »*.

La liquidation s'effectue sous forme d'une rente viagère ou *« par la constitution d'une épargne qui sera obligatoirement convertie en rente viagère »* : l'adhérent est ainsi libre de choisir **un montant de rente ou de points de rente**, ou d'accumuler une épargne. La réversion est également prévue.

Le présent article prévoit la possibilité d'une rente temporaire d'éducation. Sur l'initiative de notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté avec l'avis favorable du gouvernement, un sous-amendement permettant également un versement sous forme de rente d'invalidité.

Le PEIR ne peut être constitué que *« si le nombre des adhérents est supérieur à un seuil fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé de la mutualité »*.

Le **II** prévoit la création pour chaque plan d'un **comité de surveillance** *« chargé de veiller à la bonne exécution du contrat par l'organisme d'assurance et à la représentation des intérêts des participants du plan »*. La rédaction du présent projet de loi adoptée par l'Assemblée nationale n'exclut pas la possibilité d'un comité de surveillance commun à plusieurs PEIR.

Composé majoritairement de membres indépendants de l'organisme gestionnaire du plan, ayant un caractère permanent, le comité de surveillance pourrait être paritaire et garantir l'association des partenaires sociaux à la gestion, l'information délivrée et la répartition de la participation aux bénéfices. Le comité de surveillance assure la représentation tant des cotisants que des retraités et des bénéficiaires de la réversion.

Le comité de surveillance établit un rapport annuel sur la gestion et la surveillance du plan et dispose dans ce cadre de pouvoirs étendus de contrôle et d'expertise.

Un sous-amendement a ainsi précisé la possibilité pour le comité de surveillance de demander « *à tout moment* » des renseignements aux commissaires aux comptes sur la situation financière et l'équilibre actuariel du PEIR.

Le **III** énonce les **obligations d'information** incombant à **l'organisme d'assurance gestionnaire**, notamment la remise d'un « *rapport annuel sur l'équilibre actuariel et la gestion administrative, technique et financière du plan* ».

Les **obligations d'information des participants** sur les droits de chacun et la tenue des comptes enregistrant ces droits sont fixées **au IV**.

Le **V** du présent article consacre la possibilité de **transférer** individuellement et globalement les sommes versées sur un autre PEIR **en cas de changement d'employeur**.

Le **VI** renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des « *conditions d'exercice de la gestion financière* » du PEIR, notamment le recours à la réassurance et à la gestion déléguée.

Le **VII** précise que les actifs des fonds d'épargne retraite obéissent d'une part à des règles de **strict isolement patrimonial** : cette séparation correspond à l'obligation de « *cantonnement* » des activités des entreprises définie dans le secteur des assurances, et correspond à la volonté de prévenir des défaillances analogues à celles des fonds de pension des salariés du groupe Maxwell (cf. encadré ci-dessous). Dans ce cadre, l'organisme d'assurance établit un enregistrement comptable distinct.

D'autre part, les tiers créanciers ne pourront pas exercer de droits sur l'épargne accumulée en vue de la retraite.

Le scandale des fonds de pension des salariés du groupe Maxwell, illustration de la nécessité de règles strictes de cantonnement des activités des fonds de retraite

Avant la perte par les salariés d'Enron des sommes investies dans leurs fonds d'épargne retraite, le scandale des fonds de pension de Maxwell en 1991 a constitué un exemple emblématique de la disparition de fonds de pension dont le contrôle prudentiel s'avérait défaillant.

Faute d'un strict isolement patrimonial entre les activités de l'entreprise et celles de gestion des fonds de retraite, les fonds de pension des salariés du groupe Maxwell ont assuré le refinancement des activités du groupe britannique.

Les enquêtes judiciaires avaient également montré des collusions d'intérêts entre la société Maxwell, les banques et les cabinets d'audit. L'absence de financement transparent et d'évaluation extérieure avait ainsi permis la défaillance des fonds de pension et la perte par les salariés et les actionnaires d'une partie importante de leur capital.

Conformément au **VIII**, « *les parties conviennent des modalités permettant de parfaire la représentation et des apports d'actifs de l'organisme d'assurance gestionnaire du plan nécessaires à cette fin* », particulièrement en cas d'**insuffisance de représentation des engagements** d'un PEIR.

Le **IX** prévoit la **restitution aux adhérents** des sommes inscrites à l'actif d'un PEIR en cas de non-respect des dispositions prévues aux paragraphes VII et VIII du présent article.

L'objet du **groupement d'épargne individuelle**, association à but non lucratif assurant la gestion financière du PEIR est précisé au **X**. Le groupement d'épargne individuelle, dont les statuts sont déposés auprès de la commission de contrôle des assurances, assure les intérêts des participants.

Le **XI** prévoit le **financement du groupement d'épargne individuelle** selon des modalités définies par contrat, à l'exclusion de cotisations de ses membres¹.

Le paragraphe **XII** prévoit le régime des **modifications des dispositions essentielles du contrat**, lesquelles sont décidées par l'assemblée générale des participants.

Le choix d'un nouvel organisme gestionnaire fait l'objet d'une mise en concurrence, en respectant un préavis d'au moins douze mois.

La reconduction du contrat est soumise à l'approbation des participants au plan.

Le **XIII** renvoie à un **décret en Conseil d'Etat** les conditions d'application du présent article.

Le paragraphe **XIV** permet d'une part l'information des adhérents dans les mêmes conditions que les contrats d'assurance-vie². Cette information est renforcée par la loi de sécurité financière en cours d'adoption par le Parlement. La deuxième lecture au Sénat du projet de loi sur la sécurité financière a permis d'obtenir des garanties sur la mise à disposition des titulaires de contrats d'assurance-vie des informations suivantes : l'espérance

¹ « A l'exception éventuelle d'un droit d'entrée ».

² Article L. 132-5-1 du code des assurances.

de rendement sur longue période, les risques encourus par classe d'actifs et la transparence des frais, plus particulièrement des frais de gestion.

D'autre part, le droit à renonciation doit s'opérer dans le délai de trente jours¹, à l'instar des contrats d'assurance vie.

Le **XV** prévoit enfin l'**entrée en vigueur** des dispositions du présent article le **1^{er} janvier 2004**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis est tout à fait favorable à la création d'un produit d'épargne souple dédié à la retraite, clairement distinct de l'épargne salariale et offrant une grande liberté à ses participants.

La création des PEIR répond à une demande constante de votre commission des finances depuis mars 1993, date du dépôt d'une proposition de loi en ce sens par plusieurs de nos collègues².

Elle approuve ainsi le choix d'une liquidation des PEIR exclusivement sous forme de rente, dans un cadre associatif sécurisé.

La liquidation éventuelle sous forme de rente d'invalidité permettra de répondre à des situations qui privent des victimes d'accidents de la vie de la possibilité de disposer de moyens propres d'existence grâce à un revenu d'activité.

Les plans d'épargne retraite devraient offrir un plus large accès à l'épargne retraite des salariés des PME que les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR) prévus à l'article 80 du présent projet de loi. En effet, la création d'un PPESVR est subordonnée à la possibilité pour les salariés de bénéficier d'un plan d'épargne salariale d'une durée plus courte, ou d'un plan d'épargne entreprise (PEE) ou interentreprise (PEI).

L'indisponibilité de l'épargne sur une longue période permet d'étendre les possibilités de gestion et de diversifier les actifs, de mieux optimiser le couple rendement-risque et de faire jouer la solidarité entre générations.

Votre rapporteur pour avis vous propose d'adopter plusieurs amendements au présent article.

¹ Pour les PEIR, les valeurs de transfert remplacent toutefois les valeurs de rachat.

² Voir l'historique législatif au chapitre III de l'exposé général.

Un **amendement** au paragraphe II prévoit que les modalités de représentation par le comité de surveillance des intérêts des participants au plan sont fixées par décret.

Un **amendement** vise à insérer un paragraphe additionnel après le paragraphe IV afin de préciser l'information individuelle des salariés sur la mise en oeuvre du plan, ainsi que sur les frais de gestion des PEIR.

L'essentiel de ces dispositions reprend celles de la proposition de loi de nos collègues Charles Descours et Jean Arthuis adoptée par le Sénat le 14 octobre 1999 mais qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale¹.

Au paragraphe X, un **amendement** vise à préciser les autorités de contrôle des groupements d'épargne individuelle.

Les statuts des groupements d'épargne individuelle sont déposés auprès de la Commission de contrôle des assurances (CCA) « *ou de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance* » (CCMIP), compte tenu du fait que l'organisme d'assurance gestionnaire peut être une mutuelle ou une institution de prévoyance.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le projet de loi sur la sécurité financière actuellement en cours d'adoption par le Parlement prévoit la fusion de la CCA et de la CCMIP au sein de la future Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP).

Un **amendement** au paragraphe XII précise que le pouvoir de l'assemblée des participants de décider des dispositions essentielles du plan permet de consulter l'organisme d'assurance gestionnaire, afin que celui-ci puisse répondre aux observations et propositions des adhérents sur les questions relevant de sa compétence.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ Proposition de loi n° 9 (1999-2000). Voir le chapitre III de l'exposé général.

ARTICLE 80

Création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR)

Commentaire : le présent article permet la transformation de l'actuel plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV), créé par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, en un plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR).

I. LE DROIT EXISTANT

Les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV) ont été créés par le précédent gouvernement dans le cadre de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Selon l'exposé des motifs de cette loi, les PPESV devaient permettre aux salariés « *de constituer une épargne de précaution ou de réaliser des projets variés tels que l'achat d'une résidence, le soutien à un membre de la famille ou encore la préparation d'un complément de retraite* ».

Afin de répondre à ces objectifs multiples, les PPESV ont pour principale caractéristique de constituer un produit d'épargne à relativement long terme : la durée d'immobilisation des sommes et valeurs qui les composent doit être **d'au moins dix ans** à compter du premier versement.

Les modalités de mise en place et d'utilisation des PPESV pour la retraite (PPESVR), proposés par le présent article, reprennent dans une assez large mesure celles fixées pour les PPESV :

- le PPESV est créé par accord collectif, dans les conditions du droit commun ;

- le salarié peut verser sur son PPESV les sommes issues de la participation, à condition que ces sommes soient versées au plus tard trois années à compter de l'ouverture du plan, ces sommes étant ainsi bloquées pendant une durée d'au moins sept ans;

- l'employeur peut abonder les versements du salarié dans la limite de 4.600 euros¹ ;

¹ Ce plafond se cumule toutefois avec celui applicable aux plans d'épargne entreprise (2.300 euros).

- la sortie peut s'effectuer en rente ou en capital ;

- le règlement du PPESV doit prévoir qu'une partie des sommes peut être affectée à l'acquisition de parts de fonds investis dans les entreprises dites solidaires¹ ;

- une contribution au taux de 8,2 % est due par l'employeur sur la fraction de l'abondement supérieure à 2.300 euros, dans la limite d'un plafond d'abondement de 4.600 euros ; le produit de cette contribution est affecté au Fonds de réserve pour les retraites.

Le PPESV permet la **portabilité** des avoirs individuels, c'est-à-dire leur transfert en cas de changement d'employeur. Selon notre collègue Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 160.000 salariés (dont 95 % issus de grandes entreprises) auraient adhéré à ce dispositif, dont les modalités d'application n'ont été précisées qu'à l'automne 2001.

Le dispositif actuel des PPESV n'exclut pas la possibilité que les salariés disposent de plans dont l'actif ne comporterait que les propres titres de la société non cotée à laquelle ils appartiennent, malgré des risques déjà clairement identifiés lors de l'adoption de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale (cf. encadré ci-dessous). Le dispositif proposé au présent article pour les PPESVR **encadre désormais strictement cette possibilité (cf. *infra*, paragraphe II B).**

Possibilité pour un salarié de disposer d'un PPESV composé exclusivement de titres non cotés de sa société

Une option que n'exclut pas la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale

L'article 10 de la loi sur l'épargne salariale relatif à l'obligation d'offrir des placements sécurisés encourage la diversification des plans d'épargne salariale, qu'il s'agisse de plans d'épargne entreprise (PEE) ou de PPESV.

Dans ce cadre, les sommes recueillies sur les PPESV peuvent être affectées à un fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) investi en titres de l'entreprise.

¹ Les fonds « éthiques » ou « solidaires » sont investis en titres de sociétés respectant des critères non strictement financiers, telle que la préservation de l'environnement ou la promotion d'une politique sociale diversifiée au sein de l'espace. Ces critères sont fréquemment établis d'après les grilles d'analyse et les notations d'organismes extérieurs à la société de gestion.

Un amendement du gouvernement a permis que le FCPE investi en titres non cotés de l'entreprise puisse déroger à la condition d'un tiers de son actif en titres liquides, sous réserve de respecter un mécanisme garantissant la liquidité des valeurs qui composent l'actif¹. Cette disposition signifie qu'un salarié d'une entreprise non cotée peut soit disposer d'un actif ne comportant que les propres titres de sa société si la règle dérogatoire concernant la liquidité est respectée, soit d'une fraction de ces titres limitée à 70 % de l'actif du fonds si l'entreprise n'est pas en mesure de satisfaire à la condition de liquidité.

La relative diversification de l'actif proposé est certes une obligation pour l'entreprise mais elle ne donne pas lieu à des contraintes de choix pour le salarié².

Des risques pourtant clairement identifiés lors de l'examen du projet de loi

Les risques que comporte une telle situation ont pourtant été clairement identifiés lors de l'examen du projet de loi, notamment par le Sénat qui s'est opposé à un amendement de l'Assemblée nationale permettant à l'employeur d'opérer des versements directement en actions³.

L'exposé des motifs du projet de loi précisait que les « *salariés en titres non cotés de l'entreprise cumul(aient), plus que les salariés des grands groupes, des risques sur leur emploi et sur leur épargne* ». En outre, la liberté de choix des salariés est alors restreinte.

Lors de l'examen en séance publique de l'article 7 de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, concernant la création des PPESV, le Sénat avait adopté plusieurs amendements, non repris par l'Assemblée nationale, visant notamment à :

¹ La définition des actifs liquides et les conditions concernant ce mécanisme de garantie ont été précisées à l'article 6 du décret n° 2001-704 du 31 juillet 2001, même si cette définition est susceptible d'être affinée dans la mesure où elle peut tendre à associer étroitement la notion de liquidité au critère d'une cotation : « Sont considérées comme liquides au sens de l'article L. 443-4 du code du travail :

« 1° Les valeurs mobilières qui sont admises aux négociations sur un marché réglementé au sens de l'article L. 421-3 du code monétaire et financier ;

« 2° Les actions ou parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières à vocation générale relevant du chapitre I^{er} du présent décret.

« Le mécanisme garantissant la liquidité des titres non admis aux négociations sur un marché réglementé qui est prévu à l'article L. 443-4 du code du travail doit offrir une liquidité au moins équivalente à celle dont bénéficierait le fonds s'il détenait au moins un tiers de titres liquides. Il doit faire l'objet d'un contrat écrit annexé au règlement du fonds, qui précise notamment les modalités de son intervention et les frais qui peuvent être le cas échéant imputés sur l'actif du fonds.

« Il peut être dénoncé à tout moment à l'initiative de la société de gestion ou du conseil de surveillance à condition d'être remplacé par des dispositions d'effet équivalent.

« Ce mécanisme est assuré par un établissement de crédit ou une entreprise d'assurance dont le siège social est situé dans un Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ».

² La loi impose à l'employeur de proposer un PPESV comportant au moins un fonds diversifié et un fonds solidaire, mais la décision finale appartient au salarié qui peut choisir un plan comportant exclusivement des titres de la société non cotée à laquelle il appartient.

³ Amendement à l'article 8 du projet de loi, figurant à l'article 17 de la loi adoptée.

- l'extension de la possibilité de mettre en place un PPESV à d'autres modalités qu'un accord collectif : une décision unilatérale de l'employeur, un vote favorable du comité d'entreprise et une ratification par les deux tiers des salariés ;

- le caractère facultatif, et non obligatoire, de la mention du règlement du PPESV stipulant la possibilité de pouvoir investir dans des fonds solidaires ;

- la suppression de la contribution au taux de 8,2 %, perçue comme désincitative au développement des PPESV.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

A. LA CRÉATION D'UN OUTIL DÉDIÉ À L'ÉPARGNE RETRAITE

Alors que les sommes ou valeurs inscrites aux comptes des actuels PPESV sont indisponibles pendant une durée minimale de dix ans, il est proposé pour les PPESV pour la retraite (PPESVR) de **porter cette durée de détention obligatoire jusqu'à la date du départ à la retraite**.

Cette clarification devrait permettre le développement des actuels PPESV¹.

Les sommes ou valeurs peuvent être **exceptionnellement débloquées** avant le départ en retraite, dans des cas « *liés à la participation ou au projet du participant* » et précisés par un décret en Conseil d'Etat².

Lors du départ à la retraite, le projet de loi rappelle que, comme pour les PPESV, la liquidation peut s'effectuer en **rente ou en capital**, au choix du salarié.

¹ Une enquête réalisée par Natexis Interépargne, JP Morgan Fleming AM et Hewitt Associates, pour les deuxièmes rencontres de l'épargne salariales qui se sont tenues au Sénat en mai 2003, a confirmé l'attentisme des entreprises : parmi les 96 entreprises interrogées (représentant les deux tiers de la capitalisation boursière), seules 14 % projetaient la mise en place d'un PPESV (contre 38 % un an plus tôt).

² La loi du 19 février 2001 renvoyait également à un décret en Conseil d'Etat. Six cas sont actuellement prévus : le décès du titulaire, son départ en retraite, son invalidité ou celle de son conjoint, la cessation du contrat de travail, l'achat ou l'agrandissement de la résidence principale et la création ou la reprise d'entreprise. La liste pour le PPESV est plus limitative que pour les PEE, laquelle comporte également le mariage, la naissance ou l'adoption d'un troisième enfant, le divorce avec la garde d'au moins un enfant, la situation de surendettement. Les hypothèses de décès ou de départ à la retraite du titulaire ne sont pas incluses pour les PEE. Ni l'exposé des motifs, ni l'étude d'impact de la présente loi ne précise quelles sont les hypothèses de déblocage exceptionnel.

Un PPESVR ne peut être mis en place que si les participants peuvent souscrire un plan d'épargne salariale « d'une durée plus courte », le plan d'épargne entreprise (PEE) ou interentreprise (PEI), d'une durée de cinq ans, afin de favoriser une démarche volontaire des salariés et une complémentarité (et non une substitution) entre l'épargne salariale et l'épargne retraite.

Le PPESVR peut également être créé comme plan interentreprise (PPESVRI). Il s'adresse alors plus spécifiquement aux PME.

Les participants au PPESVR ou au PPESVRI doivent bénéficier « d'un **choix entre trois fonds au moins** présentant différents profils d'investissement ». La rédaction du projet de loi se réfère ainsi aux trois types de profil – prudent, équilibré, risqué ou « dynamique » – que proposent habituellement les gestionnaires de fonds d'épargne dans leur gamme.

Les dispositions prévues par le **II** du présent article assurent la **transition** entre les actuels PPESV et les nouveaux PPESVR : les sommes inscrites dans un PPESV doivent être reversées « dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi soit dans un plan d'épargne entreprise (PEE) ou interentreprise, soit dans un plan d'épargne salarial volontaire pour la retraite nouvellement créé ».

La possible transformation d'un PPESV en PEE apparaît justifiée par la relative proximité des règles de fonctionnement de ces deux produits d'épargne salariale.

L'étude d'impact du présent article précise qu'il n'est prévu « **aucune exonération supplémentaire de cotisations de sécurité sociale par rapport à celle existant déjà pour les PPESV (plafond de 4.600 euros par an et par salarié)** ».

B. DES RÈGLES STRICTES DE SÉCURISATION DES PLACEMENTS

Une **diversification** de l'épargne est prévue afin de garantir la sécurité financière des placements, suivant des règles nouvelles.

- lorsque le plan prévoit l'acquisition de parts de fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) constitués pour gérer les sommes investies au titre de l'investissement et de la participation des salariés, ces FCPE « ne peuvent détenir plus de 5 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé ou plus de 5 % de titres de l'entreprise qui a mis en place le plan ou de sociétés qui lui sont liées ¹ » ;

¹ Il est précisé que « cette limitation ne s'applique pas aux parts et actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) éventuellement détenus par le fonds ». Cette

- le plan ne peut pas être investi dans des fonds dont plus du tiers de l'actif est composé de titres émis par l'entreprise ou toute autre société qui lui est liée.

Ces règles relatives à la diversification et à la sécurisation des placements apparaissent strictes, mais se justifient par la nécessité de prévenir des situations comparables à celles vécues par les salariés américains ayant souscrit des plans d'épargne retraite dits «401 k», du nom de la section du code fiscal s'y référant (cf. encadré ci-dessous).

La « défaillance de marché » de fonds de pension américains : l'exemple des plans « 401 k » des salariés d'Enron

L'utilisation faite par certains groupes américains des plans dits « 401 k » (du nom de la section du code fiscal américain qui s'y réfère) représente un contre-exemple type de fonds de pension insuffisamment sécurisés. Les obligations de diversification des fonds d'épargne retraite prévues aux articles 79 et 80 du présent projet de loi entendent prévenir des «défaillances de marché » aussi spectaculaires, aux conséquences sociales dramatiques.

Les plans 401 k correspondent à des produits d'épargne retraite facultatifs, défiscalisés et offrant une sortie en capital, investis en actions à hauteur de 75 % en moyenne. Ils sont portables, ce qui signifie qu'un salarié qui quitte son entreprise peut transférer son plan 401k. Plusieurs hypothèses de déblocage anticipé des fonds sont prévues.

Les plans 401 k ont connu un important essor, dans le contexte de forte hausse du marché boursier dans les années 1990.

Les entreprises ont abondé les versements de leurs salariés, généralement dans une proportion inférieure de moitié aux cotisations de ces derniers. **En l'absence d'obligation de diversification des placements, de nombreux employeurs ont procédé à des abondements en titres de leur propre société, particulièrement dans le cas des grandes entreprises.**

La culture d'entreprise a désincité les salariés à opérer une diversification de leurs placements dans d'autres titres, les rendant doublement dépendants des performances de leur entreprise : devenus des actionnaires captifs, les 4.500 salariés licenciés par le groupe Enron ont ainsi perdu leur emploi et leur épargne retraite voire, pour une proportion importante d'entre eux, l'intégralité de leur épargne. Les plans 401 k concernaient 12.000 salariés d'Enron au total.

Fin 2001, les plans 401 k des salariés d'Enron étaient composés à 61 % d'actions de l'entreprise, qui avaient perdu 99,1% de leur valeur au cours de l'année 2001. A la même date, la part des actions de l'entreprise dans les plans 401 k atteignait 77% pour les salariés de General Electric (performance des actions en 2001 : - 23 %), 82 % pour Coca-Cola (performance négative de - 25 %), 95 % pour Procter and Gamble (performance : - 2 %).

disposition importante signifie que la règle énoncée ne s'applique qu'aux titres vifs et qu'il n'est pas nécessaire de décomposer puis de reconsolider le portefeuille d'OPCVM sous-jacent.

Après la perte de leur épargne retraite, d'anciens salariés d'Enron, de Polaroid ou d'United Airlines ont attaqué leur employeur en justice pour défaut d'information sur les difficultés financières de l'entreprise et insuffisance de son contrôle sur les options d'investissement proposées à ses salariés.

L'exemple d'Enron a en effet illustré de fortes disparités dans l'accès à l'information au sein du groupe : une partie des cadres dirigeants a pu vendre pour plus de 1 milliard de dollars d'actions acquises dans des stocks options ou d'autres formes de rémunération avant la chute du cours boursier.

Source : chronique internationale de l'IRES, n° 74, janvier 2002

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre onze amendements rédactionnels et de coordination, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements au présent article.

Un amendement de précision, proposé par notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a mentionné les parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) investies en titres cotés dans la liste des actifs en fonds solidaires, avec l'avis favorable du gouvernement.

A l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson et Jean-Luc Prél, l'Assemblée nationale a adopté avec l'avis favorable du gouvernement un amendement précisant que le choix du transfert des sommes et valeurs investies dans les actuels PPESV vers les PPESVR ou les plans d'épargne entreprise (PEE) relèvera du salarié.

L'Assemblée nationale a également adopté avec l'avis favorable du gouvernement un amendement de nos collègues députés Bernard Accoyer et Jean-Luc Prél permettant que, à l'instar des actuels PPESV, les PPESVR puissent être abondés des sommes issues de la participation. En effet, selon nos collègues députés Bernard Accoyer et Jean-Luc Prél, l'analyse de l'utilisation de deux des dispositifs existants d'épargne salariale, le PEE et le plan d'épargne en actions (PEA), montrerait un souhait des épargnants de pouvoir bénéficier d'une telle possibilité.

Sur la proposition de notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a également précisé les modalités de liquidation des PPESVR. Celle-ci s'effectue en principe en rente viagère, mais une sortie en capital est possible en cas d'accord collectif conclu en ce sens pour les actuels PPESV ou pour les PPESVR après l'adoption de la loi.

A l'initiative du rapporteur de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement portant de 8,2 % à 9,8 % la contribution, affectée au Fonds de réserve des retraites, à laquelle est soumise la fraction de l'abondement de l'employeur comprise entre 2.300 et 4.600 euros. Ce taux de 9,8 % correspond au taux normal des cotisations patronales vieillesse, quand l'assiette ne dépasse pas un plafond de la sécurité sociale. Le gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création d'un produit d'épargne dédié à la retraite s'inscrit dans la continuité des positions défendues par le Sénat depuis 1993.

Lors des deuxièmes rencontres de l'épargne salariale qui se sont tenues au Sénat le 12 mai dernier, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, avait annoncé la transformation du PPESV en « *un véritable produit d'épargne retraite* ».

En particulier, lors de la discussion en 2001 du projet de loi sur l'épargne salariale dont l'article 7 proposait la création des PPESV, notre collègue Joseph Ostermann, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, avait déjà souligné le caractère hybride du PPESV :

« Votre commission estime en outre qu'il ne s'agit pas ici d'un produit destiné à assurer un complément de retraite en raison de sa durée d'immobilisation trop faible et de ses règles prudentielles inadéquates. C'est pourquoi, elle souhaite par ailleurs la création de plans de retraite ayant cet unique objectif d'assurer un complément de retraite par capitalisation »¹.

Aussi votre rapporteur pour avis salue-t-il la solution pragmatique consistant à proposer la transformation des PPESV en PPESVR, sans remettre en cause le dispositif existant de l'épargne salariale, de l'intéressement et de la participation des salariés.

Votre rapporteur pour avis est donc favorable à la grande majorité des amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

Toutefois, l'amendement de nos collègues députés Bernard Accoyer et Jean-Luc Prél permit d'abonder directement les sommes issues de la participation au plan d'épargne retraite apparaît de nature à introduire une confusion entre les sommes issues de l'intéressement et de la participation, qui

¹ Rapport n° 63 (2000-2001), p. 101. Le Sénat avait adopté plusieurs articles additionnels après l'article 15 relatifs à la création de ces plans de retraite (voir l'historique législatif dans l'exposé général).

correspondent à un droit des salariés à bénéficier d'une partie des résultats de l'entreprise, l'épargne salariale et l'épargne retraite.

Aussi vous soumet-il un **amendement** précisant les conditions d'alimentation des sommes inscrites à l'actif d'un PPESVR, à l'exclusion des sommes issues de l'intéressement et la participation.

En revanche, les plans d'épargne salariale peuvent alimenter un PPESVR et être alimentés des sommes provenant de l'intéressement et de la participation des salariés.

En outre, il vous propose un **amendement** visant à augmenter de 25 % à 50 % le taux de la provision pour investissement applicable à l'abondement de l'employeur au PPESVR, pour les seuls PPESVR mis en place dans les deux ans suivant la publication de la présente loi. Cette disposition, conforme aux positions adoptées par le Sénat lors de la discussion de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale dite « loi Fabius », vise à encourager fiscalement la création des premiers PPESVR.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 80 bis (nouveau)

**Affectation au Fonds de réserve des retraites des fonds en déshérence
issus de l'épargne salariale**

Commentaire : le présent article propose d'affecter au Fonds de réserve des retraites (FRR) l'ensemble des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale.

Sur l'initiative de notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui permet l'affectation au Fonds de réserve des retraites (FRR) de l'ensemble des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale, au terme de la prescription de trente ans.

Dans le droit existant, seuls les droits à participation ayant été versés à un fonds d'investissement pour l'entreprise et les droits à intéressement en déshérence peuvent faire l'objet d'une affectation au FRR, conformément aux dispositions de l'article L. 137-5 du code de la sécurité sociale¹.

Le dispositif proposé permet de verser au FRR l'ensemble des fonds en déshérence, parmi lesquels :

- « *les parts de fonds communs de placement* » ;
- « *les titres émis par des SICAV* » ;
- « *les actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise* » ;
- « *les actions ou coupures d'actions de l'entreprise* ».

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ L'article L. 137-5 du code de la sécurité sociale dispose qu'il est créé une contribution de 8,2 %, affectée au Fonds de réserve des retraites. L'assiette de cette contribution repose sur la fraction de l'abondement de l'employeur au plan partenarial d'épargne salariale volontaire supérieure à 2.300 euros.

ARTICLE 81

Déductions fiscales favorisant l'épargne retraite

Commentaire : le présent article prévoit l'établissement d'un plafond global d'exonération fiscale identique pour tous les bénéficiaires de dispositifs d'épargne retraite.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime fiscal actuel de l'épargne salariale est caractérisé par une importante hétérogénéité, liée à la création de dispositifs par strates successives.

Les régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance relèvent actuellement d'un plafond commun, égal à **19 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale**¹, dont 3 % maximum pour la prévoyance. Ce plafond intègre les cotisations versées au titre des régimes complémentaires obligatoires de l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de l'association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO).

Pour les contrats de l'article 83 du code général des impôts (CGI), la déduction du revenu imposable s'opère également dans la limite de 19 % de huit plafonds de la sécurité sociale¹.

Les cotisations au titre du régime géré par la caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon) sont entièrement déductibles du revenu imposable, dans la seule limite de la classe la plus élevée de cotisations et des rachats éventuels d'annuités. Les cotisations du complément de retraite de la fonction publique (CREF) et du comité de gestion des oeuvres sanitaires (CGOS) sont également déductibles du revenu imposable.

Les versements de l'employeur au titre des contrats de l'article 82 du CGI sont déductibles du bénéfice imposable dans la limite de 19 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale¹.

Pour les contrats de groupe dits « contrats Madelin » ouverts aux professions indépendantes, les cotisations retraites sont déductibles du bénéfice industriel et commercial dans la limite de 19 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale¹.

¹ Soit 44.360 euros en 2003.

Pour l'ancien dispositif du complément de retraite volontaire agricole (COREVA) ouvert aux exploitants agricoles, les cotisations versées sont déductibles du revenu professionnel imposable, dans la limite de 7 % de trois plafonds de la sécurité sociale¹.

Il n'est pas prévu de déductibilité pour les cotisations au titre des dispositifs du fonds de pension des élus locaux (FONPEL) et de la caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL) ouverts aux élus locaux.

Concernant les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV), les versements du salarié sont imposables dans la limite de 25 % de sa rémunération annuelle brute.

Ces plafonds sont distincts et se cumulent donc pour les salariés susceptibles d'appartenir à plusieurs des catégories précédemment mentionnées au cours de leur vie active.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Les dispositions fiscales prévues au présent article sont applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2004.

En contrepartie de ces déductions fiscales, **la rente viagère issue du plan individuel d'épargne pour la retraite (PEIR) est imposable à l'impôt sur le revenu**, dans les mêmes conditions que les pensions de retraite, après abattement de 10 % et 20 %.

Ce dispositif global, encourageant la constitution d'une épargne retraite en déduisant les cotisations versées et imposant la rente viagère, est commun aux régimes applicables pour l'ensemble de nos partenaires européens, à l'exception notable du Luxembourg.

Un décret doit fixer « *les obligations déclaratives des employeurs et des salariés* », ainsi que l'information de ces derniers en déterminant « *les modalités selon lesquelles les employeurs communiquent chaque année aux salariés les cotisations déduites ou non ajoutées à leur rémunération brute* ».

Cet article prévoit plusieurs régimes de plafonnement ou déplafonnement de la déduction du revenu imposable des cotisations versées, tout en opérant une **clarification** :

- par une séparation entre les régimes facultatifs et obligatoires ;

¹ 6.129 euros en 2003.

- par une distinction entre les régimes de retraite et les dispositifs de prévoyance ;

- par une harmonisation des plafonds de déduction pour les revenus catégoriels.

A. UN PLAFOND FISCAL GLOBAL POUR L'ÉPARGNE RETRAITE INDIVIDUELLE FACULTATIVE

Le présent article propose que soient déduites du revenu net global imposable l'ensemble des cotisations ou primes versées au plan d'épargne individuel pour la retraite (PEIR), sous un plafond global qui tient également compte :

- des cotisations versées aux autres régimes supplémentaires (régimes propres aux fonctionnaires : Préfon, CREF, CGOS ; contrats d'assurance de groupe pour les professions indépendantes créés en application de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 dite « loi Madelin » ; ancien dispositif COREVA destiné aux exploitants agricoles ; versements de l'employeur à d'autres régimes supplémentaires de retraite dans le cadre de l'article 83 du code général des impôts) ;

- de l'abondement éventuel des employeurs aux plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR).

Ce plafond doit être fixé par la loi de finances pour l'année 2004. Il s'applique à tous les types d'activité, y compris en cas de pluriactivité salariée et non salariée.

Ce plafond sera déterminé par rapport au revenu d'activité professionnelle ou, si ce montant est plus élevé, en pourcentage du plafond annuel de la sécurité sociale. Si la déduction des primes et cotisation n'est pas utilisée intégralement au cours d'une année, elle pourra l'être au cours de l'une des trois années suivantes (cf. encadré ci-dessous).

Le régime proposé de lissage de la déduction fiscale des cotisations versées au titre d'un PEIR sur une période de trois ans

Le a du 1° du B de l'article 163 *quater* du code général des impôts, prévu par le 1° du I du présent article, précise que les cotisations et primes versées au titre de l'épargne retraite individuelle facultative « *sont déductibles pour chaque membre du foyer fiscal* » dans la limite d' « *un pourcentage, fixé par la loi, de ses revenus d'activité professionnelle ou, si ce montant est plus élevé, un pourcentage, également fixé par la loi, du plafond annuel de la sécurité sociale* ».

Si cette déductibilité n'est pas utilisée intégralement, elle peut l'être « *au cours de l'une des trois années suivantes* ».

Exemple : le plafond fiscal de déduction a été fixé à 5 % du revenu d'activité professionnelle.

Il est supposé que seul ce plafond s'applique pour le salarié dont le cas est étudié, le plafond calculé en pourcentage du plafond annuel de la sécurité sociale étant plus bas que le plafond fixé proportionnellement aux revenus d'activité.

Le salarié ne cotise pas à son plan d'épargne retraite les années N et N+1 mais décide de cotiser à son plan d'épargne retraite l'année N+2 pour un montant équivalent aux cotisations des années N, N+1 et N+2.

Il peut alors déduire de son revenu imposable des cotisations d'un montant égal à la somme S suivante :

$S = (5 \% \text{ de ses revenus d'activité professionnelle perçus l'année N}) + (5 \% \text{ de ses revenus d'activité professionnelle perçus l'année N+1}) + (5 \% \text{ de ses revenus d'activité professionnelle perçus l'année N+2}).$

B. UN PLAFOND SPECIFIQUE POUR L'ÉPARGNE PRÉVOYANCE

Il est proposé que les cotisations versées aux régimes professionnels de prévoyance complémentaire soient également déductibles du revenu imposable, sous un plafond distinct du précédent et devant être également fixé par la loi de finances pour l'année 2004.

Ce plafond fiscal distinct pour les régimes de prévoyance complémentaires permet la dissociation stricte entre les dispositifs d'épargne retraite et de prévoyance.

C. UN DÉPLAFONNEMENT DE LA DEDUCTIBILITÉ DU REVENU IMPOSABLE POUR L'ÉPARGNE RETRAITE LÉGALEMENT OBLIGATOIRE

Les cotisations de retraite versées aux régimes légalement obligatoires – les régimes de base de la sécurité sociale et les régimes complémentaires, notamment ceux de l'AGIRC, de l'ARRCO et de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat, des collectivités publiques et de leurs établissements publics (IRCANTEC) – sont déductibles du revenu imposable **sans limite**.

L'absence de plafond fiscal pour les cotisations versées aux régimes AGIRC, ARRCO et IRCANTEC, légalement obligatoires, doit permettre à leurs bénéficiaires de pouvoir également se constituer une épargne retraite individuelle facultative.

En effet, dans le droit existant, le plafond comprend les régimes complémentaires obligatoires et les régimes facultatifs. Les salariés dont le revenu est élevé versent des cotisations aux régimes obligatoires à un niveau proche de ce plafond, ce qui ne leur permet pas de disposer des avantages fiscaux liés aux régimes supplémentaires facultatifs.

En revanche, si le plafond est proportionnel au revenu, ainsi qu'il est proposé au présent article, les déductions fiscales sont d'autant plus importantes que les revenus d'activité sont plus élevés.

D. UNE HARMONISATION DES DÉDUCTIONS POUR LES REVENUS CATÉGORIELS

Cette déduction spécifique concerne « *les régimes de retraite supplémentaire auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire* », **c'est-à-dire ceux souscrits dans le cadre des contrats visés à l'article 83 du code général des impôts**.

L'abondement éventuel de l'employeur aux PPESVR est intégré dans le montant susceptible d'être déduit.

Cette déduction spécifique s'applique dans tous les cas, même si elle s'avère être d'un niveau plus élevé que le plafond fiscal global pour l'épargne retraite individuelle facultative (cf. *supra*, dispositif décrit au II A).

Le plafond de déduction spécifique doit être fixé par la loi, en pratique la loi de finances pour 2004. Le même plafond doit s'appliquer pour les contrats d'assurance de groupe dont peuvent bénéficier les professions indépendantes, créés en application de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 dite « **loi Madelin** », et l'ancien dispositif **COREVA** destiné aux exploitants agricoles.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La nouvelle architecture des déductions fiscales modifie ainsi fortement le régime fiscal actuel.

En particulier, **les cotisations versées au titre de la Préfon deviennent désormais déductibles du revenu imposable dans une certaine limite** qui sera fixée par la loi de finances pour 2004 (cf. *supra*), ce qui se révèle moins favorable que le régime en vigueur de ce complément de retraite.

Dans le droit actuel, le régime de la Préfon permet en effet le rachat des années de cotisation antérieures à l'adhésion, dans la limite d'âge de seize ans. Cette disposition constitue un important levier fiscal pour le développement de la Préfon dont la limitation *de facto* entraverait l'essor, alors que l'intention du législateur est d'encourager la constitution d'une épargne retraite facultative en complément des régimes obligatoires.

Sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **l'alignement progressif sur les dispositions de droit commun¹ des régimes complémentaires facultatifs de type Préfon**, afin de ne pas pénaliser les actifs ayant programmé le rachat d'années de cotisations, en prévoyant les modalités suivantes :

- six années maximum de rachat de cotisations au titre de chacune des années 2005 et 2006, soit douze années de cotisations au titre des années 2005 et 2006 ;

- quatre années de cotisation au titre de chacune des années 2007 à 2009 incluse, soit également douze années de cotisations au titre des années 2007 2009 ;

- deux années de cotisations au titre de chacune des années 2010 à 2012 incluse, soit six années de cotisations au titre des années 2010 à 2012.

Au total, un adhérent à la Préfon pourra ainsi opérer un rachat dans la limite de trente annuités au titre des années 2005 à 2012.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement de coordination proposé par le gouvernement et prévoyant la déductibilité fiscale des cotisations versées pour le rachat des années d'études supérieures et des années insuffisamment cotisées².

¹ Les dispositions de droit commun correspondent au dispositif d'utilisation de la déductibilité fiscale décrit ci-dessus au paragraphe II A, dans l'encadré intitulé « Le régime proposé de déductibilité fiscale des cotisations versées au titre d'un PEIR sur une période de trois ans ».

² Cf. article 20 du présent projet de loi.

L'Assemblée nationale a enfin adopté un amendement précisant le régime des cotisations versées à titre individuel et facultatif aux contrats souscrits par l'employeur dans le cadre des régimes de retraite supplémentaire.

Ce régime de déductibilité du revenu imposable, souscrit par un employeur ou un groupement d'employeurs dans un cadre collectif, est identique à celui proposé pour le plan d'épargne individuelle pour la retraite (PEIR).

La possibilité de bénéficier de la déductibilité fiscale est alors soumise à certaines conditions analogues à celles prévues pour les PEIR :

- le contrat instituant le régime de retraite supplémentaire doit prévoir les modalités de financement du comité de surveillance ;

- les représentants du (ou des) employeur(s) au comité de surveillance ne doivent pas détenir plus de la moitié des voix, et au moins deux sièges doivent être réservés, le cas échéant, à un représentant élu des participants retraités et à « *un représentant élu des participants ayant quitté l'employeur ou le groupement d'employeurs* ».

Il s'agit d'un amendement de conséquence à la nouvelle rédaction proposée à l'article 79 permettant de souscrire des plans d'épargne retraite dans un cadre exclusivement individuel, alors que le texte initial du projet de loi prévoyait la possibilité de conclure des plans d'épargne retraite dans un cadre individuel ou collectif.

Les autres amendements adoptés par l'Assemblée nationale sont rédactionnels ou de coordination.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif incitatif proposé doit encourager le développement des dispositifs d'épargne retraite offrant un complément aux régimes actuels de retraite par répartition.

Votre rapporteur pour avis souhaite obtenir des précisions sur la méthode qui sera retenue pour déterminer les différents plafonds de déductibilité fiscale qui pourraient être proposés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004. Cette question, de même que celle du plafond d'exonération des cotisations de sécurité sociale, avait occupé une place importante lors des débats relatifs à la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, dite « loi Thomas ».

Il vous propose d'adopter un **amendement** de coordination avec le nouveau régime additionnel obligatoire créé à l'article 52 du présent projet de loi, afin de permettre la déductibilité sans plafond des cotisations versées à ce régime, à l'instar des dispositions prévues dans le présent article pour les régimes légalement obligatoires.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 82 (nouveau)

Extension aux non salariés de dispositions fiscales et sociales

Commentaire : le présent article complète la loi du 19 février 2001 en étendant des dispositions fiscales et sociales aux non salariés.

A l'initiative de notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui étend aux dirigeants d'entreprise non assimilés à des salariés certaines dispositions fiscales et sociales de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale :

- dans le cadre des plans d'épargne entreprise (PEE), les abondements de l'entreprise complétant les versements volontaires des non salariés sont soumis à la CSG et à la CRDS¹ ;

- la contribution de l'employeur au taux de 8,2 %, affectée au Fonds de réserve pour les retraites, s'applique également aux non salariés ; cette contribution est due sur la fraction de l'abondement aux plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV) supérieure à 2.300 euros et inférieure à 4.600 euros.

Ces dispositions, complètent le cadre de la loi du 19 février 2001 conformément à l'intention du législateur, en rétablissant l'égalité de traitement entre salariés et non salariés.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Dans le droit actuel, cet abondement n'est pas soumis à la CSG et à la CRDS lorsqu'il est admis en déduction au plan fiscal.

ARTICLE 83 (nouveau)

Nouveau régime des prélèvements sociaux relatif à l'épargne retraite

Commentaire : le présent article refonde le régime des prélèvements sociaux applicable aux contributions versées par les employeurs pour le financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance, afin d'encourager le développement de ces dispositifs et de sécuriser ces financements.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le régime juridique actuel, conformément aux dispositions de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite¹ et de prévoyance sont exonérées de cotisations de sécurité sociale dans la limite de 85 % du plafond de la sécurité sociale².

Dans cette limite, le montant des contributions consacrées à la prévoyance ne peut excéder 19 % de ce plafond³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'instar du dispositif fiscal proposé à l'article 81 du présent projet de loi, les dispositions du présent article adopté par l'Assemblée nationale visent à clarifier et à harmoniser les régimes actuels de retraite et de prévoyance complémentaires, tout en encourageant leur développement.

De même que les dispositions de l'article 81 du présent projet de loi rendent les cotisations correspondantes entièrement déductibles du revenu imposable, le présent article prévoit que les **contributions versées par les employeurs aux régimes complémentaires légalement obligatoires** – notamment ceux de l'association générale des institutions de retraites des

¹ Ce plafond comprend les versements de l'employeur au titre des trois dispositifs de retraite supplémentaire d'entreprise visés aux articles 39, 82 et 83 du code général des impôts et les contributions aux régimes complémentaires légalement obligatoires (notamment AGIRC et ARRCO).

² Soit environ 24.806 euros pour l'année 2003.

³ Soit environ 5.545 euros pour l'année 2003.

cadres (AGIRC), de l'association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO) et de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat, des collectivités publiques et de leurs établissements publics (IRCANTEC) – soient **exclus de l'assiette des prélèvements sociaux**.

Des **plafonds spécifiques d'exonération de prélèvements sociaux**, dont les montants seront **fixés par décret**, sont prévus pour :

- les contributions de l'employeur **aux régimes de retraite supplémentaire** présentant un caractère **collectif et obligatoire** d'une part¹ ;
- les contributions de l'employeur **aux régimes de prévoyance** d'autre part.

De même que l'article 81 précité prévoit un plafond fiscal spécifique pour les cotisations au titre des régimes de prévoyance, ce plafond distinct d'exonération de prélèvements sociaux pour les régimes de prévoyance complémentaires permet la dissociation stricte entre les dispositifs d'épargne retraite et de prévoyance.

Le présent article propose également une clause de **non substitution des contributions** exonérées de prélèvements sociaux **à d'autres éléments de rémunération** :

« Toutefois, les dispositions des trois alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque lesdites contributions se substituent à d'autres éléments de rémunération au sens du présent article à moins qu'un délai de douze mois se soit écoulé entre le dernier élément de rémunération en tout ou partie supprimé et le premier versement desdites contributions ».

Ce délai de douze mois est destiné à prévenir les risques de contentieux, alors qu'est parfois observée une utilisation des dispositifs d'épargne retraite en substitution d'autres éléments de rémunération.

En outre, le présent article ne modifie pas le régime d'assujettissement à la CSG et à la CRDS des contributions patronales au financement des dispositifs de retraite et de prévoyance supplémentaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif incitatif proposé doit encourager le développement des dispositifs d'épargne retraite offrant un complément aux régimes actuels de retraite par répartition.

¹ Les versements de l'employeur au titre des trois dispositifs de retraite supplémentaire d'entreprise sont visés aux articles 39, 82 et 83 du code général des impôts.

Votre rapporteur pour avis souhaite donc obtenir des précisions sur les modalités de détermination du plafond d'exonération qui pourrait être fixé par décret. Cette question, de même que celle du plafond des déductions fiscales, avait occupé une place importante lors des débats relatifs à la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, dite « loi Thomas ».

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 84 (nouveau)

Information des adhérents aux dispositifs d'épargne retraite

Commentaire : le présent article complète l'information des participants aux dispositifs d'épargne retraite.

A l'initiative de notre collègue député Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui complète les systèmes d'information des participants aux dispositifs d'épargne retraite.

Ces dispositions s'appliquent spécifiquement :

- « *aux organismes habilités à gérer le plan d'épargne individuelle pour la retraite et le plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite* » ;

- aux organismes « *qui réalisent d'autres opérations de retraite complémentaires* », cette définition incluant les régimes de retraite supplémentaire d'entreprise¹, et les fonds gérés par des institutions de prévoyance², les mutuelles ou union de mutuelles³, les sociétés d'assurance⁴ et « *l'ensemble des entreprises qui gèrent en interne des opérations de retraite* ».

Les informations portent sur les données suivantes :

- « *les caractéristiques des contrats individuels ou collectifs* » ;

- « *les droits en cours de constitution* » ;

- « *les prestations versées* » ;

- « *les caractéristiques démographiques, sociales et professionnelles des souscripteurs, adhérents et bénéficiaires, ainsi que leurs ayants droit* ».

Ces dispositions doivent permettre d'assurer le suivi individuel des droits à la retraite en cours de constitution. Les conditions d'application seront précisées par décret, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Ces régimes sont visés aux articles 39, 82 et 83 du code général des impôts. Ils sont régis par les dispositions du titre IV du livre IX du code de la sécurité sociale.

² Conformément aux dispositions de l'article L. 932-24 du code de la sécurité sociale.

³ Conformément aux dispositions de l'article L. 222-1 du code de la mutualité.

⁴ Conformément aux dispositions de l'article L. 441-1 du code des assurances.

ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 84

Extension du provisionnement des institutions de retraite supplémentaire

Commentaire : les deux présents articles additionnels proposent de renforcer les obligations de provisionnement des institutions de retraite supplémentaire et en prévoient les modalités de mise en oeuvre et de contrôle.

Certains régimes de retraite supplémentaires, visés à l'article 39 du code général des impôts¹, n'accueillent plus de nouveaux participants depuis 1994 (régimes dits « fermés »). Depuis cette date, parmi ces régimes, ceux qui pouvaient garantir le provisionnement intégral de leurs engagements sont devenus des institutions de prévoyance.

Les dispositions prévues aux présents articles additionnels concernent ainsi des régimes dont l'extinction ne sera effective que dans une soixantaine d'années, qui couvrent 500.000 personnes et dont les engagements peuvent être estimés à 15 milliards d'euros.

En outre, les obligations de provisionnement de ces régimes entrent dans le champ d'application des dispositions de la **directive européenne** sur les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, adoptée par le Parlement européen le 12 mars 2003 et par les Etats membres lors du Conseil des ministres du 13 mai 2003. Le délai de transposition de la directive est de vingt-quatre mois².

Les dispositions proposées par votre rapporteur pour avis dans le **premier article additionnel** visent à établir une obligation de provisionnement intégral des engagements souscrits par les institutions de retraite supplémentaire, afin de sécuriser les sommes et valeurs inscrites à l'actif de ces contrats, et prévoient les modalités afférentes au contrôle et au calcul de ce provisionnement :

- le **I** définit le principe et les modalités de cette obligation de provisionnement intégral, alors que, dans le régime juridique actuel, seuls les engagements correspondant aux droits nés après 1994 devaient être provisionnés ;

¹ Pour une présentation de ce régime, voir le commentaire de l'article 78 du présent projet de loi.

² Cf. la présentation de cette directive dans le chapitre III de l'exposé général.

- le **II** précise les obligations d'information actuarielle et comptable qui devront être adressées à la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP), dont le projet de loi sur la sécurité financière prévoit la création par fusion des actuelles Commission de contrôle des assurances (CCA) et Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCMIP) ; les autorités de contrôle pourront ainsi apprécier le degré de provisionnement des engagements ;

- le **III** prévoit les modalités de fonctionnement de ces régimes (en particulier, la composition du conseil d'administration, ainsi que les attributions et fonctionnement de la commission paritaire et de l'assemblée générale), et les obligations d'information annuelle des adhérents à ces régimes.

Le **second article additionnel** concerne les institutions de retraite supplémentaire qui n'auront pas provisionné intégralement leurs engagements :

- le **I** prévoit une période dérogatoire de vingt-cinq ans pour atteindre progressivement cet objectif de provisionnement intégral : dans un délai de cinq ans à compter de l'approbation du plan, la moitié des engagements correspondant aux seuls droits déjà liquidés doivent être provisionnés dans les institutions de retraite supplémentaire ;

- le **II** et le **III** organisent notamment les régimes de sanction en cas de refus de communication des informations à l'autorité de contrôle (II), ou d'inexécution du plan de provisionnement (III) : ces sanctions peuvent emporter la caducité de l'autorisation de fonctionner de l'institution, entraînant sa liquidation dans un délai de cinq ans ;

- le **IV** fixe au 31 décembre 2004 le délai de mise en conformité des statuts des organismes gérant les régimes de retraite supplémentaires.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces deux articles additionnels.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du lundi 7 juillet 2003, la commission, présidée par M. Jean Arthuis, président, a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron sur le projet de loi n° 378 (2002-2003)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, **portant réforme des retraites**.

La commission a **émis, sous réserve de l'adoption de ses amendements, un avis favorable** à l'adoption des dispositions du projet de loi portant réforme des retraites.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de cinq ans après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur l'état d'avancement de l'application des dispositions de l'article 4, et notamment sur l'existence de négociations entre les partenaires sociaux chargés de la gestion des régimes complémentaires de retraite, en vue d'adapter le dispositif des retraites complémentaires de manière à assurer en 2008 à un salarié, ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension, lors de la liquidation, au moins égal à 85 % du SMIC net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance.

ARTICLE 10

A.- Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

II.- Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent à compter du 1er janvier 2008.

Avant cette date, à titre transitoire, à compter respectivement du 1er janvier 2004, du 1er janvier 2005, du 1er janvier 2006, du 1er janvier 2007, la mise à la retraite s'entend par la possibilité donnée à l'entreprise de rompre le contrat de travail d'un salarié respectivement un an, deux ans, trois ans, quatre ans au plus tôt après la date à laquelle le salarié peut bénéficier d'une retraite à taux plein, au sens du chapitre Ier du titre V du livre III du code de la sécurité sociale. Le salarié ne peut être mis à la retraite que sous réserve qu'il remplisse les conditions d'ouverture à la pension de vieillesse ou, si elles existent, les conditions d'âge prévues par la convention ou l'accord collectif, ou le contrat de travail. Si les conditions de mise à la retraite ne sont pas remplies, la rupture du contrat constitue un licenciement.

Pendant la période transitoire définie à l'alinéa précédent, l'employeur peut toutefois procéder à la mise à la retraite d'un salarié ayant atteint l'âge prévu au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

Pour les personnes n'ayant pas atteint cet âge et ne pouvant percevoir qu'une pension de vieillesse à taux plein calculée sur une durée d'assurance

inférieure à la limite mentionnée au 3ème alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, la mise à la retraite ne peut intervenir avant que la durée d'assurance accomplie tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires atteigne la limite précitée, ni avant qu'elles puissent faire liquider au taux plein l'ensemble des pensions auxquelles elles peuvent prétendre.

III.- Au deuxième alinéa de l'article L. 351-19 du code du travail, les mots : "sur une durée de cotisation inférieure à 150 trimestres" sont remplacés par les mots : "sur une durée d'assurance inférieure à la limite mentionnée au 3ème alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale".

B.- En conséquence faire précéder le début de cet article de la mention :

I.-

ARTICLE 14

Dans le texte proposé par le I de cet article pour insérer un alinéa à l'article L. 222-1 du code de la sécurité sociale, avant les mots :

toute mesure

insérer les mots :

, notamment dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale,

ARTICLE 20

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

IV.- La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 227-1 du code du travail est ainsi rédigée :

"Le compte épargne-temps a pour objet de permettre au salarié qui le désire d'accumuler des droits à congé rémunéré, de se constituer une épargne ou de racheter les périodes visées à l'article L. 351-14-1 du code de la sécurité sociale."

ARTICLE 42 TER

Supprimer cet article.

ARTICLE 52

Supprimer le quatrième alinéa du III de cet article.

ARTICLE 52

Compléter la première phrase du troisième alinéa du III de cet article par les mots :

, dans la limite de la fraction maximale prévue au I

ARTICLE 54 BIS

Remplacer les deux premiers alinéas de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Le Gouvernement présente, en annexe au projet de loi de finances de l'année, une analyse du financement du régime des pensions civiles et militaires de retraites de l'Etat comportant pour l'année précédente, l'année en cours et l'année à venir :

ARTICLE 54 BIS

Rédiger comme suit le dernier alinéa (3°) de cet article :

"3° Une évaluation sur les taux de cotisation qui seraient nécessaires à l'équilibre du régime si la répartition entre les cotisations employeurs et salariés était égale à celle constatée pour l'assurance vieillesse et les régimes complémentaires légalement obligatoires régis par le livre IX du code de la sécurité sociale;"

TITRE V (AVANT L'ARTICLE 78)

Rédiger comme suit cet intitulé :

Dispositions relatives à l'épargne retraite et aux institutions de retraite supplémentaire

ARTICLE 79

Compléter le premier alinéa du II de cet article par les mots :

, selon des modalités définies par décret.

ARTICLE 79

Après le IV de cet article, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

IV *bis*. - L'adhérent du plan d'épargne individuelle pour la retraite est informé, par écrit, des modalités de fonctionnement du plan et des garanties qui lui sont attachées, ainsi que des conditions de liquidation de sa rente viagère et des formalités à accomplir à cette occasion. Il est également informé, dans les mêmes conditions, des modifications qu'il est prévu d'apporter à ses droits et obligations lors d'une modification des dispositions du plan.

Il est, en outre, informé chaque année du montant de la provision mathématique représentative des droits qu'il a acquis dans le cadre du plan.

L'adhérent est également informé des frais de gestion de son plan individuel d'épargne pour la retraite, selon des modalités définies par décret.

ARTICLE 79

Dans la deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe X de cet article, après les mots :

à l'article L. 310-12 du code des assurances

insérer les mots :

ou auprès de la Commission de contrôle instituée par l'article L. 951-1 du code de la sécurité sociale

ARTICLE 79

Modifier ainsi le premier alinéa du paragraphe XII de cet article :

I. Remplacer le mot :

apportées

par les mots :

à apporter

II. Compléter cet alinéa par les mots :

, qui les soumet à l'organisme d'assurance gestionnaire.

ARTICLE 80

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

VII. - 1° Dans la dernière phrase du cinquième alinéa du 1 du II de l'article 237 *bis* A du code général des impôts, les mots : "pour les versements

complémentaires investis en titres donnant accès au capital de l'entreprise" sont remplacés par les mots : "lorsque ce plan est mis en place au plus tard deux ans après la date de publication de la loi n°.... du portant réforme des retraites".

2° Les pertes de recettes pour l'Etat résultant du 1° sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE 80

Rédiger comme suit le 2° du I de cet article :

2° Le II de l'article L. 443-1-2 est ainsi rédigé :

"II. Le plan partenarial d'épargne-salariale volontaire pour la retraite peut recevoir des versements volontaires des participants et des contributions des entreprises dans les conditions prévues aux articles L. 443-2 et L. 443-7. Peuvent également lui être transférées les sommes inscrites dans les plans d'épargne mentionnés aux articles L. 443-1 et L. 443-1-1, avant l'expiration du délai fixé à l'article L. 443-6. Ces transferts ne sont pas pris en compte pour l'appréciation du plafond mentionné au premier alinéa de l'article L. 443-2. Ils ne peuvent donner lieu à un versement complémentaire de l'entreprise et ne peuvent être effectués moins de cinq ans avant la date d'échéance du plan".

ARTICLE 81

I. Compléter le a du 2° du I de cet article par les mots :

et à l'article 52 de la loi n°... du ... portant réforme des retraites

II. Pour compenser la perte de recettes résultant du I ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

IV. La perte de recettes résultant pour l'Etat de la création d'un régime public de retraite additionnelle obligatoire assis sur les primes est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 84

Après l'article 84, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 941-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Article L. 941-2 - Les avantages de retraite, déterminés selon l'un des modes définis par l'article L. 911-1, qui sont acquis, en cours d'acquisition ou simplement éventuels auprès des institutions de retraite supplémentaire constituent des engagements au profit de leurs membres participants, bénéficiaires et ayants droit qui doivent être garantis, par ces institutions, par la constitution de provisions suffisantes représentées par des actifs équivalents. »

II. – Il est créé, dans le code de la sécurité sociale, un article L. 941-2-1 ainsi rédigé :

« Article L. 941-2-1 - Les institutions de retraite supplémentaire adressent au plus tard le 30 juin 2004 et, ensuite, chaque année, dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice, à la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance une note technique décrivant leurs engagements tels que définis à l'article L. 941-2 et exposant le mode de calcul des provisions nécessaires à la garantie de ces engagements, un état, à la date du 31 décembre 2003, comprenant les provisions constituées ou à constituer par l'institution de retraite supplémentaire, ses placements ainsi que, le cas échéant, les provisions inscrites au passif du bilan de la ou des entreprises adhérentes à l'institution ou des engagements figurant dans l'annexe et une copie de tout contrat ou convention conclu par la ou les entreprises adhérentes en vue de garantir ou de contribuer à la garantie des engagements relatifs au régime de retraite mis en œuvre par l'institution de retraite supplémentaire. Le rapport d'un actuaire indépendant de l'institution et de la ou les entreprises dont elles couvrent les salariés qui présente et justifie les méthodes de calcul des provisions est joint à ces documents.

"Les provisions constituées ou à constituer par l'institution de retraite supplémentaire sont déterminées sur la base d'une méthode prospective prudente. Lorsqu'elle estime que la méthode ou les bases de calcul retenues ne sont pas suffisamment prudentes ou qu'elles ne sont pas en adéquation avec la nature des engagements du régime de retraite mis en œuvre, la Commission de contrôle peut enjoindre à l'institution de retraite supplémentaire de procéder à un nouveau calcul dont elle communique le résultat à la Commission dans les trois mois suivant cette injonction.

"La Commission de contrôle peut préciser la nature et le contenu des informations figurant dans les documents mentionnés au premier alinéa du présent article. Elle établit la liste des actifs admis en représentation des

engagements et détermine les règles minimales de placements que doivent respecter les institutions de retraite supplémentaire. »

III. – L'article L. 941-5 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Article L. 941-5 - Les dispositions du chapitre Ier du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale relatives à la constitution et à la fusion des institutions de prévoyance ainsi que celles relatives à la composition de leur conseil d'administration, aux attributions et au fonctionnement de la commission paritaire ou de l'assemblée générale ainsi que de l'employeur ou des employeurs et des intéressés lorsque l'institution a été mise en place par la voie de la ratification d'un projet de l'employeur ou des employeurs sont applicables aux institutions de retraite supplémentaire. La Commission de contrôle précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article ainsi que les modalités d'information annuelle des membres participants, bénéficiaires et ayants droit des institutions de retraite supplémentaire.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine les principes comptables qui s'appliquent aux institutions de retraite supplémentaire. Les institutions de retraite supplémentaire établissent et publient des comptes annuels dans des conditions définies par un règlement du comité de la réglementation comptable. ».

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 84

Après l'article 84, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 941-2 du code de la sécurité sociale, les institutions de retraite supplémentaire mentionnées à l'article L. 941-1 de ce code qui, au 31 décembre 2003 ne sont pas en mesure de garantir leurs engagements par des provisions suffisantes représentées par des actifs équivalents disposent d'une période transitoire de vingt-cinq ans au plus à compter de cette date pour y parvenir.

Les institutions de retraite supplémentaire soumettent, au plus tard le 31 décembre 2004, à la Commission de contrôle un plan progressif de provisionnement de leurs engagements. Ce plan comporte obligatoirement un engagement de la ou des entreprises adhérentes à l'institution de retraite supplémentaire de verser à celle-ci, dans les cinq ans qui suivent son approbation par la Commission de contrôle, les sommes nécessaires au provisionnement, par l'institution, de la moitié des engagements relatifs aux prestations de retraite liquidées ainsi qu'aux droits dérivés nés ou à naître de

ces prestations et, au terme de ce délai de cinq ans, de maintenir le provisionnement de ces prestations à ce niveau minimum.

En ce qui concerne le provisionnement de ces derniers engagements, la Commission de contrôle peut, sur demande motivée de l'institution, lui accorder un délai supplémentaire ne pouvant excéder cinq ans lorsque la situation économique de la ou des entreprises adhérentes à l'institution le justifie.

Les sommes visées au deuxième alinéa du présent article sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale mentionnées au premier alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et ne sont pas prises en compte pour l'appréciation du plafond visé au septième alinéa du même article.

II - L'absence de transmission avant le 31 décembre 2004 de l'état mentionné à l'article L. 941-2-1 au titre de l'exercice 2003, du plan de provisionnement progressif mentionné au a) du I du présent article ou le refus motivé, par la Commission de contrôle, d'approbation dudit plan de provisionnement entraînent la caducité de l'autorisation de fonctionner de l'institution de retraite supplémentaire. Les organes de l'institution déterminent la date de sa liquidation qui intervient au plus tard avant le 31 décembre 2009 et en informent la Commission de contrôle. Le liquidateur est nommé au plus tard six mois avant la date de liquidation, par le conseil d'administration de l'institution ou, en cas d'impossibilité, par la Commission de contrôle.

Il est constitué, dans la limite des provisions techniques et réserves de l'institution de retraite supplémentaire, et au prorata des droits acquis, en cours d'acquisition et éventuels de chaque membre participant, bénéficiaire et ayant droit une rente, immédiate ou différée, dont le capital constitutif est transféré à une institution de prévoyance régie par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, une entreprise d'assurance régie par le code des assurances ou une mutuelle régie par le titre II du code de la mutualité. Ces organismes ne sont tenus qu'aux engagements résultant du montant des capitaux transférés. La Commission de contrôle détermine les bases techniques relatives au calcul de ces rentes. Les engagements qui ne sont pas garantis par les provisions techniques et réserves de l'institution liquidée demeurent à la charge directe de la ou des entreprises adhérentes.

Par dérogation aux dispositions du second alinéa du présent II, la Commission de contrôle détermine le montant maximum du capital constitutif des rentes qui peut faire l'objet d'un versement immédiat et unique.

III – En cas d'inapplication ou de mise en œuvre partielle du plan de provisionnement, la Commission de contrôle peut, sauf approbation d'un nouveau plan de provisionnement, faire application à l'institution de retraite

supplémentaire contrevenante des dispositions des articles L. 951-9 et L. 951-10 du code de la sécurité sociale.

IV – Les institutions de retraite supplémentaire sont tenues de mettre leurs statuts et règlements en conformité avec les dispositions du présent article avant le 31 décembre 2004. Elles adressent avant le 31 mai 2005 au ministre chargé de la Sécurité sociale et à la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance un exemplaire de ces statuts et règlements modifiés. ».

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **M. Jérôme Lacaille**, conseiller technique auprès de M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- **M. Marc Vilbenoît**, président de l'AGIRC, et **M. Pierre Chaperon**, directeur de cabinet du GIE de l'AGIRC-ARRCO ;
- **M. Alain Petitjean**, secrétaire confédéral de la CFDT et membre du Conseil d'orientation des retraites (COR) ;
- **Mme Yannick Moreau**, présidente du COR, accompagnée de **M. Franck von Lennep** ;
- de la FFSA : **M. Gilles Cossic**, directeur des assurances de personnes, **M. Jean-Pierre Diaz**, directeur adjoint des assurances des personnes et **M. Jean-Paul Laborde**, conseiller parlementaire ;
- **M. Raoul Briet**, président du conseil de surveillance du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ;
- **Mme Danièle Karniewicz**, présidente du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et **M. Patrick Hernange**, directeur de la CNAVTS, accompagnés de **Mme Annie Roses** et de **M. Vincent Poubelle** ;
- **M. Jean-Louis Deroussen**, secrétaire général adjoint de la CFTC, chargé des retraites ;
- de FONDACT (Association pour la gestion participative, l'épargne salariale et l'actionnariat de responsabilité) : **M. Paul Maillard**, directeur général, et **M. Luc Chandesris**, délégué général ;
- **M. Pierre Mayeur**, conseiller technique auprès de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité ;

- **M. Philippe Caï la** conseiller technique auprès de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, accompagné de **Mme Patricia Vigne**, conseiller technique ;

- **M. François Fillon**, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et **M. Jean-Paul Delevoye**, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, sur invitation de M. Nicolas About, président de la Commission des affaires sociales du Sénat.

GLOSSAIRE¹

Brut (salaire brut, pension brute) : le salaire ou la pension qui résultent de la grille de salaire ou du calcul de la pension. Les prélèvements affectant ce salaire ou cette pension, cotisations sociales, CSG (contribution sociale généralisée), CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale), sont calculés sur la base de la rémunération brute. Le salaire (ou la pension) effectivement perçu est un salaire net (ou une pension nette), c'est-à-dire diminué de la part des cotisations ou contributions à la charge de l'assuré.

Capitalisation : système dans lequel les pensions de retraite sont financées grâce à l'épargne accumulée par les cotisants. Les cotisations versées par les actifs sont placées. Ces placements et leurs revenus sont utilisés pour payer les retraites.

Carrière complète : carrière correspondant au nombre maximal d'années validables dans un régime.

Compensation démographique : système de transferts financiers entre régimes de base tenant compte de l'évolution de la répartition de la population par secteur d'activité et destiné à corriger les déséquilibres entre régimes qui en découlent.

Décote (ou abattement pour anticipation) : coefficient de minoration appliqué à une pension pour quelqu'un qui fait liquider sa retraite sans justifier des conditions requises pour bénéficier d'un taux plein (ex. 40 ans d'assurance avant 65 ans ou 65 ans pour le régime général et les régimes alignés).

Dispense de recherche d'emploi : à partir de 57 ans et demi (ou 55 ans dans certains cas), un chômeur indemnisé peut demander à être dispensé d'accomplir des actes de recherche d'emploi ; son indemnisation chômage est maintenue jusqu'à ce qu'il puisse bénéficier d'une retraite sans abattement (ou décote).

Droit direct, droit dérivé, pension de réversion : une personne ayant cotisé à un régime de retraite perçoit une pension de retraite de « droit direct ». Une veuve (ou un veuf) peut recevoir une partie de la pension de son conjoint décédé : c'est une pension de réversion, dite aussi de « droit dérivé ».

Espérance de vie : durée moyenne espérée de la vie à un âge donné. Elle est calculée à partir de la mortalité constatée à une date donnée ; en 2000,

¹ Extrait du premier rapport du COR 2001.

l'espérance de vie à la naissance est de 75,2 ans pour les hommes et de 82,7 ans pour les femmes. Cette espérance de vie peut concerner la durée restant à vivre à partir d'un certain âge : avec les conditions de mortalité de 2000, un homme de soixante ans peut espérer vivre encore 20,2 ans et une femme du même âge 25,6 ans en 2000 ; on parle alors d'espérance de vie à 60 ans.

Espérance de retraite : pour un adulte actif, il reste une probabilité, faible mais non négligeable, de mourir avant d'atteindre l'âge de la retraite. On diminue alors l'espérance de vie à 60 ans de cette probabilité de décès pour obtenir une espérance de retraite.

Fonds de pension : voir « capitalisation ».

Fonds de réserve pour les retraites : créé par la loi de financement de la Sécurité sociale de 1999 en vue de lisser dans le temps les efforts de financement des régimes de retraite de base.

Indexation : règle de revalorisation de la pension (pension elle-même ou valeur du point dans un régime par points) ou des salaires servant au calcul de la pension (salaire de référence dans un régime par points, salaire porté au compte dans un régime par annuités).

Liquidation : on parle de liquidation de ses droits à la retraite, ou bien de liquider sa retraite. La liquidation est le calcul des droits à la retraite. La date de liquidation détermine le point de départ de la pension.

Majoration : pour départ à la retraite différé : voir « surcote ».

Net : voir « brut ».

Point : voir « régime par points ».

Population active : population qui occupe un emploi ou qui est à la recherche d'un emploi. Le taux de chômage est le pourcentage de cette population qui recherche un emploi.

Pluripensionné : personne qui a travaillé avec plusieurs statuts différents tels que salarié du secteur privé, du secteur public, indépendant (agriculteur, artisan, commerçant profession libérale), etc. Elle a droit à plusieurs pensions de régimes de base différents. On parle d'unipensionné pour quelqu'un qui ne dépend que d'un régime de base (ex. : régime général pour un salarié du privé). Un unipensionné pourra relever d'un régime de base mais de plusieurs régimes complémentaires (ex. : ARRCO + AGIRC) (voir aussi régime complémentaire).

Proratisation : dans un régime en annuités, la pension dépend de la durée validée dans le régime ; pour cela on fait le rapport entre cette durée et

la durée maximale prise en compte par le régime ; on dit alors que la pension est « proratisée » en fonction de la durée d'assurance. Exemple : quelqu'un qui a été artisan pendant 20 ans puis salarié 20 ans au régime général, verra sa pension du régime général calculée sur la base de 20 ans/37,5 ans.

Ratio démographique (ou rapport démographique) : rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. On dit que ce rapport est dégradé lorsqu'il y a peu de cotisants pour assumer le paiement des pensions des retraités. Ce ratio dépend à la fois de la démographie (pyramide des âges) et des âges de début et de fin d'activité professionnelle.

Régimes alignés : régimes de base appliquant des règles alignées sur celles du régime général (CNAV). Il s'agit de la CANCAVA pour les artisans, de l'ORGANIC pour les commerçants, du régime des salariés agricoles géré par la MSA.

Régime complémentaire : régime de retraite qui vient en complément du régime de base, notamment pour les salariés du privé, ou pour les non-salariés. Il fonctionne le plus souvent en points.

Régime par points : régime dans lequel chaque année, les cotisations donnent lieu à l'acquisition par l'assuré d'un certain nombre de points ; pour cela on divise le montant de la cotisation versée par une grandeur appelée « salaire de référence » ; le nombre de points est ainsi proportionnel à la cotisation et donc au salaire. Ce salaire de référence est révisé tous les ans en fonction de l'évolution des prix ou des salaires. Au moment du départ en retraite, la pension est égale au produit du nombre de points par la valeur du point. La valeur du point peut être indexée sur les prix ou sur les salaires. Ainsi, la pension n'est pas calculée en fonction du nombre d'années validées mais en fonction du nombre de points comptabilisés tout au long de la carrière.

Répartition : le système par répartition est celui qui fonctionne aujourd'hui en France. Ce système est fondé sur un contrat entre les générations : les actifs d'aujourd'hui payent les pensions des retraités d'aujourd'hui et ce sont les actifs de demain qui financeront à leur tour les retraites des actifs d'aujourd'hui.

Revalorisation : tous les ans les pensions de retraite peuvent être revalorisées (augmentées) afin de tenir compte de l'évolution des prix, ou pour maintenir une évolution parallèle à celle des salaires ; la revalorisation peut aussi être un peu supérieure aux prix, c'est le « coup de pouce ». Pour les régimes par points, la pension étant calculée en fonction du nombre de points, c'est la valeur du point qui est revalorisée chaque année. On parle d'indexation sur les prix ou sur les salaires pour désigner une règle générale de revalorisation en fonction de l'évolution des prix ou des salaires.

Réversion (pension de) : voir « droit direct, droit dérivé ».

Salaire annuel moyen, salaires portés au compte : dans le régime général, la pension est calculée en fonction du salaire moyen des meilleures années, appelé salaire annuel moyen ou SAM. Les dix meilleures années étaient prises en compte jusqu'en 1993, les vingt-cinq meilleures années, à partir de la génération 1948 et donc à partir de 2008 ; entre les deux, le nombre d'années prises en compte augmente continûment. Ce calcul est réalisé à partir des salaires enregistrés dans le compte individuel tenu par la CNAV pour chaque salarié du secteur privé, tout au long de son activité ; ce sont les « salaires portés au compte ».

Salaire de référence : voir « régime par points ».

Surcote ou majoration pour année supplémentaire : majoration de la pension pour une personne liquidant sa retraite après le moment où elle peut prétendre au taux plein.

Taux d'appel : dans un régime par points, les cotisations sont converties en points par division par le « salaire de référence ». Cependant, en répartition, dans un régime par points commençant à fonctionner, il n'est pas besoin de faire cotiser beaucoup, on peut donc ne prélever qu'une partie des cotisations. A l'inverse, il peut être nécessaire ultérieurement de prélever des cotisations plus importantes sans pour autant donner plus de points ; le taux d'appel est le rapport entre les cotisations effectivement prélevées et les cotisations servant à calculer le nombre de points attribués. Ainsi à l'ARRCO, le taux de cotisation contractuel de 6 % sert à calculer les points ; le taux d'appel de 125 % porte le taux effectif de cotisation à 7,5 % (part employeur : 4,5 %, part salarié : 3 %).

Taux de liquidation : taux appliqué au salaire annuel moyen pour calculer le montant de la pension au moment du départ à la retraite.

Taux plein : taux de liquidation de référence pour le calcul de la pension (ex. : 50 % au régime de base des salariés). Ce taux s'applique au salaire de référence (les dix ou vingt-cinq meilleures années au régime général). Si la personne qui liquide sa retraite ne remplit pas les conditions d'âge ou de durée (65 ans ou 40 ans de cotisations tous régimes entre 60 et 65 ans), la pension peut donner lieu à abattement ou décote : on dit alors que l'intéressé n'a pas le taux plein.

Taux de remplacement : ce que représente la pension de retraite perçue par rapport au dernier revenu d'activité, taux exprimé en pourcentage. On peut calculer le taux de remplacement sur une période de référence plus longue en rapportant, par exemple, la pension liquidée au revenu moyen d'activité de n années (les meilleures, les dernières...).