

N° 382

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 juillet 2003
Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant *réforme* des *retraites*,

Par M. Dominique LECLERC,
Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

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

Sénat : 378 (2002-2003)

Retraites : Généralités.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	9
I. UNE RÉFORME INÉLUCTABLE JUSQU'À PRÉSENT DIFFÉRÉE	13
A. UN CONSTAT RÉITÉRÉ	13
1. <i>Le temps des rapports</i>	13
a) Le « Livre blanc sur les retraites » de 1991 actualisé en 1995	14
b) Le rapport Charpin sur « L'avenir de nos retraites » publié en 1999	15
2. <i>La réalité du diagnostic</i>	19
a) Un diagnostic bien établi	19
b) Un inventaire de solutions répertoriées	21
B. UN PROCESSUS SUSPENDU	24
1. <i>Les réformes engagées</i>	24
a) La réforme Balladur de 1993.....	24
b) Le sauvetage des régimes complémentaires	25
c) L'échec de 1995	25
2. <i>Le temps des reports</i>	26
a) Le choix de l'inaction : la réforme différée	26
b) Le fonds de réserve des retraites : un alibi fragile	29
c) Le Conseil d'orientation des retraites : une heureuse surprise	33
II. UN PROJET ÉQUILIBRÉ POUR UN HORIZON RAISONNABLE	37
A. FAVORISER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGES AINSI QU'UN MEILLEUR CHOIX DANS LA GESTION DES TEMPS DE LA VIE	37
1. <i>Recentrer les dispositifs de préretraite</i>	40
2. <i>Inciter à la poursuite ou à la reprise d'activité des travailleurs</i>	43
3. <i>Favoriser les choix de vie</i>	46
B. ASSURER L'ÉQUITÉ ENTRE LES SALARIÉS	48
1. <i>Assurer à chaque salarié un traitement équitable à l'égard de la retraite</i>	48
2. <i>Prendre en compte les situations particulières</i>	50
a) La pénibilité	50
b) Les carrières longues	52
C. CONFORTER LES RÉGIMES DES NON-SALARIÉS	53
1. <i>Rapprocher et harmoniser les régimes</i>	53
a) Un rapprochement entre le régime des industriels et commerçants et celui des artisans	53
b) La poursuite de l'harmonisation des non-salariés avec le régime général	54
2. <i>Préserver l'identité des professions</i>	55
a) Les industriels et commerçants, ainsi que les artisans	55
b) Les professions libérales	55
c) Les exploitants agricoles	56
D. GARANTIR L'AVENIR DES RETRAITÉS	57
1. <i>La garantie du pouvoir d'achat des retraités</i>	57
2. <i>L'amélioration de la situation des moins favorisés</i>	59
3. <i>Accompagner le développement de l'épargne retraite en complément des pensions</i>	60
a) Un accès encore difficile à l'épargne retraite	60

b) Un accès diversifié et rendu plus équitable	67
E. ATTEINDRE CES OBJECTIFS PERMET D'ASSURER LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE VIEILLESSE À L'HORIZON 2020.....	69
1. <i>Un scénario « volontariste » de baisse du chômage</i>	69
2. <i>Les effets financiers de la réforme : une contribution équitablement répartie.....</i>	69
a) L'équilibre des régimes de retraite repose aux deux tiers sur l'apport de recettes nouvelles	69
b) Des efforts équitablement répartis entre les assurés.....	70
III. PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	73
EXAMEN DES ARTICLES	75
TITRE PREMIER - DISPOSITIONS GÉNÉRALES	75
• <i>Article premier Répartition.....</i>	75
• <i>Article 2 Contributivité</i>	77
• <i>Article 3 Équité</i>	80
• <i>Article 4 Garantie d'un niveau minimum de pension.....</i>	85
• <i>Article 5 Allongement de la durée d'assurance.....</i>	88
• <i>Article 6 (art. L. 114-1-1, 114-2 et 114-3 du code de la sécurité sociale) Conseil d'orientation des retraites.....</i>	96
• <i>Article 7 (art. L. 134-1 du code de la sécurité sociale) Commission de compensation.....</i>	100
• <i>Article additionnel après l'article 7 Abondement du fonds de réserve des retraites</i>	104
• <i>Article 7 bis (nouveau) Extinction de la surcompensation.....</i>	105
• <i>Article 8 (art. L. 161-17 du code de la sécurité sociale) Droits des assurés à l'information.....</i>	107
• <i>Article 8 (art. L. 161-17 du code de la sécurité sociale) Droits des assurés à l'information.....</i>	108
• <i>Article 8 bis (nouveau) (art. L. 132-27 du code du travail) Négociation annuelle obligatoire dans l'entreprise sur l'emploi et la formation professionnelle des salariés âgés de plus de 50 ans</i>	114
• <i>Article additionnel après l'article 8 bis (art. L. 132-12 du code du travail) Négociation de branche sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et sur la pénibilité</i>	117
• <i>Article 8 ter (nouveau) (art. L. 178-1 du code de la sécurité sociale) Conditions de transmission des informations nécessaires à la liquidation des pensions</i>	118
• <i>Article 8 quater (nouveau) Rapport sur les mesures de maintien en activité des salariés âgés.....</i>	119
• <i>Article 9 (art. L. 161-22 et L. 634-6 du code de la sécurité sociale) Cumul emploi- retraite</i>	121
• <i>Article 10 (art. L. 122-14-13 du code du travail) Limite d'âge pour la mise à la retraite d'office des salariés</i>	126
• <i>Article 11 (art. L. 135-6 et L. 137-10 du code de la sécurité sociale) Assujettissement des allocations de préretraite d'entreprise à une contribution spécifique affectée au Fonds de réserve pour les retraites</i>	129
• <i>Article 12 (art. L. 322-4 et L. 352-3 du code du travail et art. L. 131-2 du code de la sécurité sociale) Suppression de la préretraite progressive et limitation du champ du dispositif de la cessation anticipée d'activité</i>	135
• <i>Article 12 bis (nouveau) Rapport sur la définition et la prise en compte de la pénibilité.....</i>	147
• <i>Article 13 (art. L. 321-3 du code du travail) Accès et maintien dans l'emploi des salariés âgés.....</i>	149

- *Article 13 bis (nouveau) (art. L. 122-45 du code du travail) Discrimination dans les offres d'emploi* 153

TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME GÉNÉRAL ET AUX RÉGIMES ALIGNÉS 154

- *Article 14 (art. L. 222-1 du code de la sécurité sociale) Compétences du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés* 154
- *Article 15 (art. L. 351-1 du code de la sécurité sociale) Alignement de la durée d'assurance de référence sur 160 trimestres* 155
- *Article 16 (art. L. 351-1-1 et L. 634-3-2 du code de la sécurité sociale) Départ à la retraite avant l'âge de 60 ans* 160
- *Article additionnel après l'article 16 Départ anticipé des travailleurs handicapés* 163
- *Article 16 bis (nouveau) Négociation des partenaires sociaux pour permettre le départ anticipé dans les régimes complémentaires* 164
- *Article 16 ter (nouveau) (art. L. 132-12 du code du travail) Négociation de branche triennale obligatoire sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et sur la pénibilité* 165
- *Article 17 (art. L. 351-1-2, L. 351-6 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale) Majoration de pension pour les périodes cotisées après 60 ans au-delà de la durée nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein* 166
- *Article 18 (art. L. 351-10 du code de la sécurité sociale) Majoration de la retraite minimum au titre des périodes cotisées* 169
- *Article 19 (art. L. 161-23-1, L. 351-11 et L. 816-2 du code de la sécurité sociale) Indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte* 174
- *Article 20 (art. L. 351-14-1 et L. 634-2-2 du code de la sécurité sociale) Rachat de cotisations* 178
- *Article 21 (art. L. 351-15 du code de la sécurité sociale) Amélioration du régime de la retraite progressive* 181
- *Article 22 (art. L. 173-7, L. 173-8, L. 222-2, L. 241-3, L. 241-4, L. 251-6, L. 351-13, L. 353-1, L. 353-3, L. 353-5, L. 356-1 à L. 356-4 et L. 623-3 du code de la sécurité sociale) Amélioration de la pension de réversion et suppression de l'assurance veuvage* 183
- *Article 22 bis (nouveau) (art. L. 351-4 et L. 351-5 du code de la sécurité sociale) Majoration de la durée d'assurance pour enfant élevé* 188
- *Article 22 ter (nouveau) (art. L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale) Majoration de durée d'assurance pour enfant handicapé* 189
- *Article 22 quater (nouveau) (art. L. 381-1 et L. 742-1 du code de la sécurité sociale) Extension du champ de l'assurance vieillesse des parents au foyer pour les parents d'enfants handicapés* 190
- *Article 23 (art. L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale) Cotisations assises sur les périodes d'emploi à temps partiel* 193
- *Article 23 bis (nouveau) (art. L. 135-10 du code de la sécurité sociale) Modalités de gestion du fonds de réserve des retraites* 195
- *Article additionnel après l'article 23 bis Congé de solidarité familiale* 197

TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE 198

- *Article 24 Régime de retraites des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat* 198
- *Article 24 bis (art. L. 75 du code des pensions civiles et militaires de retraite) Retraites des fonctionnaires exerçant un mandat parlementaire* 201

• Article 25 (art. L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Radiation des cadres et liquidation de la pension	202
• Article 26 (art. L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Éléments constitutifs du droit à pension	203
• Article 27 (art. L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Services effectifs et validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité	207
• Article 28 (art. L. 9 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Rachat des années d'études	210
• Article 29 (art. L. 10 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Prise en compte dans la constitution de la pension des services accomplis postérieurement à la limite d'âge	212
• Article 30 (art. L. 11 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Possibilité de surcotisation pour les fonctionnaires à temps partiel	213
• Article 31 (art. L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Bonifications	215
• Article 31 bis (nouveau) Majoration de durée d'assurance pour accouchement	224
• Article 31 ter (nouveau) (art. L. 73 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Coordination avec l'introduction de la notion de « catégorie active »	228
• Article 32 (art. L. 13 à L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Détermination du montant de la pension	229
• Article 33 (art. L. 22 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Liquidation de la solde	244
• Article 34 (art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Conditions de liquidation immédiate des pensions civiles et militaires	245
• Article 35 (art. L. 25 à L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Conditions de liquidation différée des pensions civiles et militaires	248
• Article 36 (art. L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Modalités de revalorisation de la rente d'invalidité	250
• Article 37 (art. L. 38 et L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Droit à pension de réversion - Mise en conformité avec le droit communautaire	251
• Article 38 (art. L. 40 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Pensions de réversion et orphelins - Mise en conformité avec le droit communautaire	253
• Article 39 (art. L. 49 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Droit à pension de réversion et pluralité de conjoints - Mise en conformité avec le droit communautaire	254
• Article 40 (art. L. 47 et L. 48 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Pensions militaires de réversion - Mise en conformité avec le droit communautaire	255
• Article 41 (art. L. 57 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Pension ou rente provisoire d'invalidité au profit de la famille d'un fonctionnaire disparu - Mise en conformité avec le droit communautaire	255
• Article 42 (art. L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Pensions de réversion en cas de décès d'un fonctionnaire par suite de circonstances particulières	256
• Article 42 bis (nouveau) Saisissabilité des pensions des fonctionnaires	258
• Article additionnel avant l'article 42 ter Gestion interministérielle des pensions	260
• Article additionnel avant l'article 42 ter Création d'un établissement public chargé de la gestion des pensions des fonctionnaires	261
• Article 42 ter (nouveau) Financement des pensions des fonctionnaires	264
• Article 43 (art. L. 84 à L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Cumul emploi - retraite pour les fonctionnaires	265
• Article 44 (art. L. 37 bis, L. 42, L. 68 à L. 72 et L. 87 du code des pensions civiles et militaires de retraite)	
Abrogation de dispositions du code des pensions civiles et militaires	269

- *Article 45 Dispositions transitoires*..... 271
- *Article 45 bis (nouveau) Coordination* 273
- *Article 45 ter (nouveau) Rapport sur les avancements intervenus dans les trois années précédant la mise à la retraite* 273
- *Article 46 (article premier bis de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique) Maintien en activité au-delà de la limite d'âge* 274
- *Article 47 (article 37 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, article 60 bis de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant diverses dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et article 46-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) Temps partiel de droit pour l'éducation d'un enfant* 276
- *Article 48 (article 6 ter de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 modifiée instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de la police, article 95 de la loi n° 82-1126 du 25 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983, article 131-1 de la loi n° 83-1173 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984, article 76 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 portant loi de finances pour 1986, article 33 de la loi n° 87-1061 du 30 décembre 1987 portant loi de finances rectificative pour 1987, article 127 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 portant loi de finances pour 1990, article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, article 68 de la loi n° 93-121 du 21 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, articles 22 et 29 de la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, article 88 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 portant loi de finances rectificative pour 2001) Abrogation de dispositions législatives*..... 277
- *Article 49 (articles 2, 3, 3 bis, 3 ter, 4, 5-1, 5-2, 5-4 et 6 de l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 portant modification de certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif et articles premier, 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3 et 3-4, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de 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 publics à caractère administratif) Cessation progressive d'activité* 278
- *Article 50 Modalités de liquidation des pensions des agents en congé de fin d'activité* 284
- *Article 51 Modalités de liquidation des pensions des fonctionnaires affectés à France Télécom bénéficiaires d'un congé de fin de carrière*..... 285
- *Article 52 Création d'un régime de retraite additionnel obligatoire pour les fonctionnaires* 285
- *Article 53 Evolution professionnelle des membres des corps enseignants* 287
- *Article 54 Majoration de la durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers en catégorie active* 288
- *Article 54 bis (nouveau) Présentation détaillée des charges de pension en loi de finances* 289
- *Article 55 Entrée en vigueur des dispositions du titre III*..... 290

TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS 291

CHAPITRE PREMIER - Création d'un régime complémentaire obligatoire pour les industriels et les commerçants 293

• Article 56 (art. L. 635-1 à L. 635-11 du code de la sécurité sociale) Règles de fonctionnement des régimes complémentaires obligatoires des professions artisanales, industrielles et commerciales	294
• Article 57 (art. L. 633-3 du code de la sécurité sociale) Compétence des organisations autonomes pour donner des avis s'agissant des régimes complémentaires obligatoires des professions artisanales, industrielles et commerciales	300
• Article 58 Modalités d'entrée en vigueur du nouveau régime complémentaire obligatoire des professions industrielles et commerciales	301
• Article 59 Transformation en mutuelle du régime complémentaire facultatif des professions industrielles et commerciales	303
CHAPITRE II - Dispositions relatives à l'assurance vieillesse des professions libérales	306
• Article 60 (art. L. 153-1 du code de la sécurité sociale) Règles de contrôle budgétaire applicables au régime de base des professions libérales	307
• Article 61 (art. L. 622-5 à L. 623-1 du code de la sécurité sociale) Coordinations	309
• Article 62 (art. L. 641-1 à L. 641-6 du code de la sécurité sociale) Règles de fonctionnement du régime de base des professions libérales	310
• Article 63 (art. L. 642-1 à L. 642-4 du code de la sécurité sociale) Cotisations au régime de base des professions libérales	313
• Article 64 (art. L. 642-5 du code de la sécurité sociale) Recouvrement des cotisations au régime de base des professions libérales	318
• Article 65 (art. L. 643-1 à L. 643-6 du code de la sécurité sociale) Pensions de retraite servies par le régime de base des professions libérales	319
• Article 66 (art. L. 643-7 à L. 643-10 du code de la sécurité sociale) Pensions de réversion servies par le régime de base des professions libérales	323
• Article 67 (art. L. 643-8 du code de la sécurité sociale) Périodicité du versement des prestations servies par le régime de base des professions libérales	324
• Article 67 bis (nouveau) (art. L. 135-2, L. 615-1, L. 634-6 et L. 723-11 du code de la sécurité sociale et L. 732-39 du code rural) Coordinations	326
• Article 68 (art. L. 644-1 à L. 644-3 du code de la sécurité sociale) Possibilité d'extension des régimes complémentaires des professions libérales aux gérants minoritaires et aux dirigeants de sociétés anonymes	327
• Article 69 (art. L. 921-1 du code de la sécurité sociale) Coordination	331
• Article 70 Modalités d'entrée en vigueur des dispositions relatives au régime de base des professions libérales	333
CHAPITRE III - Dispositions relatives au régime de base des exploitants agricoles	334
• Article 71 (art. L. 731-42 et L. 732-34 du code rural) Affiliation des aides familiaux dès l'âge de 16 ans au régime de base des exploitants agricoles	336
• Article 72 (art. L. 732-18-1, L. 732-25-1, L. 732-54-1, L. 732-54-5 et L. 732-54-8 du code rural) Transposition dans le régime de base des exploitants agricoles de nouvelles dispositions applicables dans le régime général	337
• Article 73 (art. L. 732-35-1 du code rural) Possibilité de rachat de périodes d'activité en tant qu'aide familial au titre du régime de base des exploitants agricoles	340
• Article 74 (art. L. 732-27-1 du code rural) Possibilité de rachat de périodes d'études au titre du régime de base des exploitants agricoles	341
• Article 75 (art. L. 722-8, L. 722-16, L. 723-3, L. 731-10, L. 731-43, L. 731-44, L. 732-41, L. 732-50, L. 732-55 et L. 741-9 du code rural) Pensions de réversion servies par le régime de base des exploitants agricoles	343
• Article 76 (art. L. 732-39 du code rural) Conditions de cessation d'activité pour le service d'une pension par le régime de base des exploitants agricoles	346

• Article 76 bis (nouveau) (art. L. 732-54-5 du code rural) Maintien des revalorisations de pension pour certains conjoints collaborateurs d'exploitants agricoles	347
• Article 77 (art. L. 732-55 du code rural) Mensualisation du versement des pensions servies par le régime de base des exploitants agricoles	348
• Article 77 bis (nouveau) (art. L. 732-62 du code rural) Pensions de réversions servies par le régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles	350
TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉPARGNE RETRAITE	352
• Article 78 Droit à bénéficier de produits d'épargne retraite	352
• Article 79 Création du plan d'épargne pour la retraite (PER)	354
• Article 80 (art. L. 443-1-2 et L. 443-5 du code du travail et L. 214-39 du code monétaire et financier) Création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR)	360
• Article 80 bis (nouveau) (art. L. 135-7 du code de la sécurité sociale) Affectation au fonds de réserve des retraites des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale	370
• Article 81 (art. 83, 154 bis, 154 bis-0 A, 158 et 163 quater viciés nouveau du code général des impôts) Déductions fiscales favorisant l'épargne retraite	371
• Article 82 (nouveau) (art. L. 136-3, L. 136-4 et L. 137-5 du code de la sécurité sociale) Assujettissement à la CSG et à la CRDS de l'abondement versé par l'entreprise dans le cadre de plans d'épargne salariale au bénéfice de certains mandataires sociaux	380
• Article 83 (nouveau) (art. L. 136-2 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale et art. L. 741-10 du code rural) Régime social des contributions des employeurs au financement des régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance et de l'abondement de l'employeur au PPESVR	381
• Article 84 (nouveau) Information des pouvoirs publics sur l'épargne retraite	384
TRAVAUX DE LA COMMISSION	386
I. AUDITION DU MINISTRE	386
II. EXAMEN DU RAPPORT	403

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

157 heures de débats réparties sur 19 jours de séance, 11.153 amendements déposés : du mardi 10 juin au jeudi 3 juillet, l'Assemblée nationale s'est livrée sans nul doute à un examen très complet du présent projet de loi.

Certes, du temps du débat, il convient de retrancher celui nécessaire à 187 rappels au règlement, 110 suspensions de séances, 8 demandes de quorum et 148 scrutins publics.

Mais au total, votre commission a été saisie d'un projet de loi substantiellement enrichi par les 453 amendements adoptés par l'Assemblée nationale, dont 250 identiques.

Le projet de loi, il est vrai, comporte désormais 108 articles ; aux 81 articles du projet initial déposé le 28 mai dernier, sont venus s'ajouter en effet 27 articles additionnels introduits par l'Assemblée nationale.

Au regard des quatre semaines de débat en séance publique à l'Assemblée nationale, le temps imparti à votre commission pour examiner le projet de loi ainsi modifié et enrichi peut apparaître court.

Un débat plus ramassé à l'Assemblée nationale n'aurait certainement pas nui à l'intelligibilité et à la qualité du travail parlementaire. Il aurait même permis des échanges probablement plus approfondis et des travaux préparatoires plus explicites et clairs sur les dispositions complexes que comporte le projet de loi.

Après les années perdues de la précédente législature, chacun est bien conscient que les mesures qui sont nécessaires pour garantir l'avenir de nos retraites ne peuvent plus être différées. Tel est le sens de l'engagement pris solennellement par le Premier ministre le 3 février dernier : la réforme doit être définitivement adoptée avant l'été.

Dans ce contexte, votre commission s'est attachée à procéder à un examen approfondi du projet de loi la conduisant à déposer près de quatre-vingts amendements qui visent à améliorer la lisibilité et la cohérence du dispositif et l'enrichir de propositions nouvelles.

Elle a pu s'appuyer, pour ce faire, sur un travail réalisé très en amont, parallèlement à l'élaboration de la réforme par le Gouvernement et à la concertation active qu'il a conduite à cette occasion.

En février et mars derniers, elle a pu ainsi entendre le ministre sur les premières orientations de la réforme et la présidente du Conseil d'orientation des retraites.

Les mardi 29 et mercredi 30 avril, elle entendait en auditions publiques l'ensemble des partenaires sociaux¹ qui avaient été saisis successivement des « *principes généraux de la réforme des retraites* » et des « *propositions soumises à concertation* » assorties d'un plan de « *mobilisation pour l'emploi des plus de 55 ans* ».

Enfin le mercredi 11 juin, votre rapporteur procédait à une nouvelle journée d'auditions des partenaires, une fois connu le texte définitif du projet de loi, journée ouverte à l'ensemble des commissaires intéressés.

Réforme des retraites : peut-on encore attendre ? Tel était le titre du rapport d'information présenté par notre collègue Alain Vasselle en juin 1999.

A cette question, la réponse était, il y a quatre ans, négative.

M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, n'a pourtant pris que tardivement conscience de cette urgence.

En décembre 2001, il exhortait toutefois, par avance, le nouveau gouvernement qui sortirait des urnes à « *prendre à bras le corps, dès le début de la législature, ce dossier des retraites* ».

Un an après son entrée en fonctions, il appartient au Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin de mener à bien cette réforme.

Il le fait selon des principes qui ne sont guère différents de ceux qu'avait retenus son prédécesseur dans sa déclaration solennelle faite à l'hôtel Matignon le 21 mars 2000. Ce dernier énonçait cinq principes « *pour assurer la pérennité du système par répartition et garantir les retraites* » : la nécessité d'une démarche concernée et progressive, le respect de la diversité et de l'identité des régimes, l'équité et la solidarité entre les régimes, une plus grande souplesse pour mieux respecter les choix individuels et le besoin d'anticipation et de prévention.

¹ Le compte rendu intégral de ces auditions figure en annexe du présent rapport (cf. tome II).

Le Premier ministre, le 3 février 2003, appelait « à *sauver la répartition* » par une réforme progressive et ajustable assurant aux Français une protection effective de leur retraite.

Quelques jours plus tard, devant les commissions des Affaires sociales des assemblées, M. François Fillon, ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, rappelait les trois grands objectifs de la réforme : la sécurité - le financement des régimes de retraites doit être garanti - l'équité entre les Français face à la retraite, la plus grande liberté de chacun dans le choix de sa retraite.

Cette convergence ne veut pas dire, bien au contraire, qu'il n'y a plus lieu de débattre.

Abordant l'examen en séance publique du présent projet de loi portant réforme des retraites, votre commission forme le vœu que le Sénat puisse être le lieu d'un débat approfondi et serein, à la hauteur des enjeux que représente cette réforme non seulement pour l'avenir de nos retraites mais également pour la consolidation de notre pacte social et républicain.

Chronologie de la réforme des retraites

15-16 mars 2002 - Conclusions de la présidence du Conseil européen de Barcelone : les Etats membres sont invités à mettre en œuvre la stratégie pour l'emploi de Luxembourg en faisant en sorte que l'âge moyen effectif de cessation de l'activité professionnelle augmente progressivement, dans les pays de l'Union, de cinq ans d'ici à 2010.

3 juillet 2002 - Déclaration de politique générale du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin.

3 septembre 2002 - Prolongation de l'accord sur le financement à taux plein de la retraite complémentaire des salariés du secteur privé à 60 ans jusqu'au 1^{er} octobre 2003.

3 février 2003 - Le Premier ministre lance devant le Conseil économique et social un débat national sur la réforme des retraites.

6 février 2003 - Le ministre des Affaires sociales, François Fillon, entame une série d'entretiens avec les partenaires sociaux.

28 février 2003 - Première réunion du « groupe confédéral » composé de représentants des syndicats et du patronat, ainsi que de conseillers ministériels afin de définir les principes généraux de la réforme des retraites.

29 mars 2003 – Les membres du « *groupe confédéral* » sont invités à présenter leur avis avant le 8 avril 2003 sur les principes, les objectifs et les moyens de la réforme des retraites.

11 avril 2003 – Présentation des « *principes généraux de la réforme des retraites* ».

18 avril 2003 - Remise aux partenaires sociaux de deux documents « *propositions soumises à concertation* » et « *mobilisation nationale pour l'emploi des plus de 55 ans* ».

7 mai 2003 - Présentation en Conseil des ministres d'une communication sur l'avant-projet de loi sur les retraites.

14 mai 2003 – Annonce par le Gouvernement des modifications à l'avant-projet de loi.

15 mai 2003 – Relevé de décisions des nouvelles adaptations à l'avant-projet de loi.

28 mai 2003 – Adoption du projet de loi en Conseil des ministres.

10 juin 2003 – Début de l'examen du projet de loi portant réforme des retraites par l'Assemblée nationale.

I. UNE RÉFORME INÉLUCTABLE JUSQU'À PRÉSENT DIFFÉRÉE

A. UN CONSTAT RÉITÉRÉ

Aucune politique publique n'a, sans doute, donné lieu à autant de rapports que la réforme des retraites. Débutée par le Livre blanc commandé par M. Michel Rocard, alors Premier ministre, la liste des travaux préparatoires à la réforme est longue. Le rythme de production s'est d'ailleurs accéléré avec le temps puisque, sous la dernière législature, pas moins de six rapports sont venus compléter l'expertise publique.

1. Le temps des rapports

Comme le relevait en mars 1999 notre collègue Alain Vasselle¹ « *les gouvernements de gauche semblent plus à l'aise dans la commande d'études que dans la prise des décisions qui en découlent et qui s'imposent* ». (...) *Si le Livre blanc avait été rédigé à la demande de M. Michel Rocard, les décisions ont été prises par le gouvernement de M. Edouard Balladur, en 1993* ».

De fait, il appartient en 2003 au présent Gouvernement, de mettre en œuvre les réformes découlant des rapports du Commissariat au plan (*mars 1999*) et du Conseil d'orientation des retraites (*décembre 2001*).

Liste des principaux rapports officiels sur la question des retraites

Avril 1991 : « Livre blanc » sur les retraites.

Octobre 1995 : Rapport du Commissariat général du plan, Perspectives à long terme des retraites.

Juillet 1998 : Rapport de M. François Morin « *Retraite et épargne* », Conseil d'analyse économique.

Mars 1999 : Rapport de M. Jean-Michel Charpin « *L'avenir de nos retraites* ».

Janvier 2000 : Avis du Conseil économique social « *L'avenir des systèmes de retraites* », présenté par M. René Teulade.

Rapport de M. Dominique Taddei, « *Retraites choisies et programmées* », Conseil d'analyse économique.

Janvier 2001 : Rapport du Gouvernement au Parlement sur les retraites agricoles

Décembre 2001 : Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites : « *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations* ».

¹ Rapport d'information n° 459 (1998-1999) *Réforme des retraites : peut-on encore attendre ?* fait au nom de la commission des Affaires sociales (juin 1999).

Mars 2002 : Rapport de M. Michel Aglietta « *Démographie et économie* », Conseil d'analyse économique.

Avril 2003 : Rapport particulier de la Cour des comptes « *Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat* ».

a) *Le « Livre blanc sur les retraites » de 1991 actualisé en 1995*

Le *Livre blanc sur les retraites* constituait l'aboutissement d'un travail technique interministériel coordonné par le Commissariat général du Plan. Il présentait la situation de l'ensemble des régimes de retraites et leurs perspectives d'évolution. Il proposait différentes réformes pour faire face aux effets du vieillissement démographique.

Etabli en 1995 à la demande de M. Alain Juppé, alors Premier ministre, le rapport *Perspectives à long terme des retraites* était le résultat des travaux d'un groupe présidé par M. Raoul Briet, commissaire-adjoint au Plan puis directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Il présentait une actualisation des diagnostics et projections contenus dans le Livre blanc et portait sur les régimes des salariés du secteur privé (régime général, ARRCO, AGIRC), les régimes des fonctionnaires civils de l'Etat, des exploitants agricoles, de la SNCF et des agents des collectivités territoriales (CNRACL). Il intégrait en outre les effets des réformes engagées en 1993 pour le régime général et les régimes alignés (*cf. ci-après*).

Les enseignements de ce rapport étaient particulièrement explicites et méritent d'être rappelés brièvement. Quatre points étaient abordés : la comparaison entre les niveaux de vie des actifs et des retraités, l'impact des hypothèses d'évolutions démographique et économique sur le taux de dépendance des retraités par rapport aux cotisants, l'équilibre financier à long terme des différents régimes et les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées aux différentes catégories d'assurés. Il mettait également l'accent sur la nécessité de poursuivre la réforme des retraites et notamment de celles relevant des régimes spéciaux.

Le rapport faisait tout d'abord le constat d'une parité moyenne des niveaux de vie des actifs et des retraités, confirmant ainsi les conclusions du Livre blanc sur les retraites.

S'agissant de l'évolution probable des cotisations face au choc démographique des années 2010-2040, le Livre blanc sur les retraites de 1991 soulignait la dégradation rapide du ratio entre la population âgée de plus de 60 ans et la population de 15 à 59 ans, qui était alors évalué à 3 pour 10. Le

rapport Briet confirmait cette tendance en prévoyant une valeur de 6 pour 10, pour ce même ratio, à l'échéance 2040.

Le rapport insistait sur l'impact prévisible attendu de cette dégradation du taux de dépendance sur l'augmentation des taux de cotisation vieillesse. La Direction de la Prévision estimait alors, à l'horizon 2015, dans un scénario macro-économique central, à 10 points supplémentaires de cotisations le besoin de financement d'un régime global fictif à législation antérieure à la réforme du régime général. Ce besoin de financement était même évalué à 26 points de cotisations en 2040 (dans le Livre blanc, l'estimation était seulement de 20 points).

Selon le rapport de 1995, la réforme du régime général décidée en 1993 permettait de replacer cette réforme dans une situation proche de l'équilibre à l'horizon 2005 et réduisait de moitié le besoin de financement à l'horizon 2015.

b) Le rapport Charpin sur « L'avenir de nos retraites » publié en 1999

« Le vieillissement de la population constitue l'une des principales mutations auxquelles la société française sera confrontée au cours des prochaines décennies. Les échéances ne sont plus très lointaines : 2005 marquera le début du départ en retraite des générations nombreuses nées dans l'immédiate après-guerre. A partir de cette date, l'équilibre de nos régimes de retraite deviendra très fragile ».

Tel est le contexte rappelé par la lettre de mission adressée le 29 mai 1998 par M. Lionel Jospin, Premier ministre, à M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général du plan.

Rappelant que le diagnostic est la première étape de la démarche conduisant aux « adaptations nécessaires de nos systèmes de retraite », la lettre de mission demandait que soit « élaboré un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents systèmes ».

Le rapport intitulé « L'avenir de nos retraites », remis par M. Jean-Michel Charpin le 29 avril 1999, s'inscrit dans le droit fil des travaux antérieurs.

Le chapitre premier de ce rapport fait lui aussi le constat de la parité des revenus des actifs et des retraités.

Il constate que la situation des retraités français, par rapport à leurs voisins européens, apparaît plutôt favorable. En moyenne, le niveau de vie des retraités est inférieur d'environ 10 % à celui des actifs dans l'Union

européenne. Au Royaume-Uni, en Grèce, au Portugal et en Espagne, cette différence atteint 15 %. En revanche, en France, en Irlande et aux Pays-Bas, le niveau de vie des retraités est sensiblement identique à celui du reste de la population.

Dans le chapitre II, le rapport souligne que la France utilise massivement les dispositifs de retrait d'activité des salariés âgés comme instruments de la politique de l'emploi.

Ce constat n'est pas nouveau non plus ; les comparaisons internationales montrent que le taux d'activité des salariés âgés est, en France, l'un des plus bas d'Europe : pour les hommes, il représente 16 % de la tranche d'âge des 60-64 ans et seulement 68 % de la tranche des 55-59 ans.

Le chapitre III montre que l'allongement de la durée de la vie et le vieillissement des générations d'après-guerre conduisent à un choc financier inéluctable.

Le vieillissement des générations d'après-guerre est en grande partie une donnée du passé, qui correspond à l'évolution des naissances depuis 1946. A très court terme, c'est-à-dire à l'horizon 2006, la France est confrontée au départ en retraite des générations nombreuses de l'après-guerre. Ce phénomène se conjugue avec l'allongement de la durée de la vie et se traduit par un fort vieillissement de la population.

Même une évolution de la fécondité plus favorable que prévue, assurant le renouvellement des générations, n'aurait au total qu'un impact limité. Seul un déplacement de l'âge de fin d'activité permettrait de freiner la hausse du poids relatif des retraités par rapport aux actifs. Le rapport Charpin estime que seul un âge de fin d'activité de 64,6 ans en 2020 et de 69,6 ans en 2040 permettrait de maintenir le taux de dépendance à son niveau actuel (4 retraités pour 10 actifs).

La conséquence de ce déséquilibre est, qu'à réglementation inchangée, le maintien de la parité de niveau de vie entre retraités et actifs conduirait à multiplier par 1,55 le taux de cotisation d'équilibre à l'horizon 2040.

Le rapport souligne également qu'une évolution plus favorable de la productivité ou du chômage ne suffirait pas à résoudre le problème de financement des retraites.

Le chapitre IV rappelle que les pays étrangers ont tous entrepris une réforme de leurs systèmes de retraites.

Le rapport constate que ces réformes agissent toutes, à des degrés divers, dans le sens d'une remontée de l'âge de la retraite. Celle-ci peut découler de la hausse de l'âge normal de liquidation, elle peut également résulter de la suppression de dispositions particulières qui accordaient à certaines catégories un âge de liquidation inférieur à l'âge normal.

Les réformes agissent également sur les pensions : la modération de la hausse des prestations découle d'une liquidation moins généreuse, et d'une revalorisation limitée à la hausse des prix.

Dans certains pays (Canada, Etats-Unis), les régimes publics constituent en outre des fonds de réserve.

Le rapport observe que, dans tous les pays, la préparation des réformes a été un processus long. Elle a nécessité de larges concertations, des débats publics nourris, fondés sur la mise à disposition d'informations précises sur la situation et les perspectives des systèmes de retraite.

Le chapitre V souligne que les projections tendancielle font apparaître des déficits importants pour la plupart des régimes.

Les hypothèses, sur lesquelles sont élaborées les projections du rapport, sont fondées sur une prolongation des tendances passées et une baisse du chômage. L'accroissement du produit intérieur brut (PIB) résulte de l'évolution de la population active occupée et de celle de la productivité du travail.

Dans ce cadre, le Commissariat général du plan a retenu plusieurs scénarios macro-économiques se différenciant principalement par le taux de chômage d'équilibre. Deux scénarios principaux ont été retenus : un premier scénario dans lequel le taux de chômage de long terme serait de 9 % (*scénario 1*) et un second scénario dans lequel ce taux serait de 6 % (*scénario 2*). Une *variante* a été introduite par la suite reposant sur un taux encore plus bas de 3 %.

A l'horizon 2040, ces hypothèses conduiraient à un doublement du PIB en francs constants et à une progression des pensions moyennes, en termes réels, de 60 % dans le régime général.

Dans l'hypothèse où la règle actuelle d'indexation des retraites du régime général sur les prix serait maintenue, les charges de retraite des régimes seraient multipliées, en termes réels, par un facteur 2,8 et progresseraient de 12,1 % du PIB en 1998 à 15,8 % en 2040.

Dépenses de retraites en points de PIB

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS et régimes complémentaires	7,1	9,0	10,1	8,5	9,5	8,1	9,1
Régimes agricoles	0,9	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
Régimes spéciaux	3,5	4,9	5,6	4,6	5,4	4,4	5,1
Indépendants (hors agricoles)	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Ensemble des régimes	12,1	15,0	16,7	14,1	15,8	13,5	15,1

Source : Commissariat général du Plan.

En 1998, un grand nombre de régimes de retraites présentaient encore des rapports démographiques favorables. En 2040, en revanche, quasiment tous les régimes étudiés présenteraient un rapport démographique inférieur à 1. Ceci réduit sur le long terme l'importance relative des mécanismes de compensation démographique entre les régimes.

Rapport entre les effectifs de cotisants et les effectifs de droits directs des différents régimes

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS	1,7	1,1	0,8	1,2	0,9	1,3	0,9
Salariés agricoles	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
AGIRC	2,4	1,3	0,9	1,4	1,0	1,5	1,0
ARRCO	1,7	1,1	0,7	1,1	0,8	1,2	0,8
IRCANTEC	1,7	0,7	0,4	0,8	0,4	0,8	0,5
CNRACL	3,3	1,4	1,0	1,4	1,0	1,4	1,1
Fonctionnaires de l'Etat	1,9	1,1	0,9	1,1	0,9	1,2	1,0
Banque de France	1,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
CRPCEN	1,0	0,7	0,6	0,7	0,6	0,8	0,7
IEG	1,7	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1
Marins	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7
Mines	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ouvriers de l'Etat	1,0	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,8
RATP	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
SNCF	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
CANCAVA base	1,0	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5
CANCAVA complémentaire	1,2	0,6	0,5	0,7	0,5	0,7	0,5
Non-salariés agricoles	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
ORGANIC base	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
CNAVPL	3,6	1,5	1,1	1,5	1,1	1,6	1,2
CARCD	4,2	1,4	1,1	1,4	1,1	1,5	1,1
CARMF	5,0	1,6	1,3	1,6	1,3	1,6	1,3
CARPIMKO	7,9	1,7	0,9	1,7	0,9	1,8	1,0
CAVP	2,9	1,3	1,0	1,3	1,0	1,3	1,0

Source : Commissariat général du Plan – mars 1999.

2. La réalité du diagnostic

Tous les travaux sur l'impact économique du vieillissement démographique et sur l'avenir des retraites procèdent de simulations macro-économiques postulant la pérennité du système économique et social actuel. Les résultats obtenus ne constituent donc que des *projections*. Les simulations effectuées s'appuient en effet sur des hypothèses dont chacune peut être discutée.

On observera cependant que, si des projections aussi lointaines que 2040 sont inhabituelles en France, elles se pratiquent couramment dans d'autres pays qui travaillent parfois à des échéances plus lointaines encore : 60 ans, voire 70 ans dans certains cas.

Il reste que le précédent gouvernement disposait en avril 1999, à mi-parcours de la législature, d'un diagnostic sans ambiguïté et, de surcroît, d'un solide inventaire des solutions.

a) Un diagnostic bien établi

Quelles que soient les hypothèses retenues, le rapport Charpin faisait apparaître que les besoins de financement de l'ensemble des régimes seront amenés à s'accroître entre 2000 et 2040. Cette progression sera la plus forte entre 2005 et 2020 et continuera au-delà de cette date. La situation reste cependant contrastée. Il est possible de regrouper les régimes en trois catégories :

- les régimes qui ont actuellement de fortes ressources de compensation démographique, et qui apparaissent de fait comme ayant un déséquilibre initial (*CANCAVA, ORGANIC, régimes agricoles, régime des marins, régime des mines, régime des ouvriers de l'Etat et SNCF*) verraient leurs besoins de financement évoluer le plus faiblement. Ces régimes devraient cependant perdre les ressources de compensation qui assurent actuellement en partie leur équilibre financier global ;

- les régimes tels que *l'AGIRC, l'ARRCO, la CNAVPL ou les régimes complémentaires des professions libérales*, dont la situation démographique se dégrade rapidement mais qui, grâce à la stabilité de leur pension moyenne liée aux hypothèses d'indexation, parviennent à limiter la dégradation de leur solde ;

- les autres régimes (en particulier *le régime général, le régime des fonctionnaires de l'Etat, la CNRACL, l'IRCANTEC et le régime EDF-GDF*) dont la situation démographique initiale est favorable. Ces régimes subissent une forte dégradation démographique qui n'est pas compensée par un écart important d'évolution entre salaire moyen et pension moyenne. Leurs besoins de financement (ou la hausse relative de la contribution d'équilibre de l'employeur) s'accroissent fortement.

Le rapport était novateur dans sa **comparaison du régime des salariés du privé et des salariés du public**. Il faisait apparaître l'écart croissant entre les régimes. Il mettait en évidence les principales règles qui

différencient le régime général et les régimes spéciaux et qui sont susceptibles de procurer un avantage relatif à ces derniers :

- **les régimes spéciaux permettent des départs anticipés** ; la répartition des départs au régime général se concentre autour de deux âges : à 60 ans, âge minimum légal de la retraite et à 65 ans, où le taux plein est acquis quelle que soit la durée d'assurance ; pour la fonction publique et la CNRACL, la distribution des départs présente deux pics à 55 ans et 60 ans ; dans les régimes d'entreprises, l'âge moyen de départ en retraite est de 53,5 ans à la RATP, de 54,1 ans à la SNCF et de 55,6 ans à EDF-GDF ;

- **l'importance des bonifications d'annuité** ; le taux de liquidation dans les régimes d'entreprises est proche de 70 %, malgré une durée de cotisation limitée : 120 trimestres à la RATP, 130 trimestres à la SNCF et au régime des industries électriques et gazières (IEG) ; ceci est dû à l'attribution de bonifications de durée d'assurance, qui atteignent en moyenne, pour les personnels masculins, 3,3 ans à la SNCF, 4 ans aux IEG et 5,4 ans à la RATP ; il en résulte que, dans ces régimes, les retraités de moins de 60 ans représentent entre 15 et 25 % du total des pensions de droit direct ;

- **le rendement de la retraite des salariés du secteur privé se réduit du fait de la réforme de 1993** ; celle-ci incite en effet les salariés à reporter leur départ en retraite à la date d'obtention du taux plein correspondant à terme à 40 annuités de cotisations (à ce jour l'âge moyen d'entrée dans la vie active est de 21,6 ans) ;

- si les régimes garantissent aujourd'hui des taux de remplacement nets comparables, **l'écart devrait se creuser entre les salariés qui ont fait l'objet de réformes et les autres** : mesuré par le SESI, le taux de remplacement net des salariés nés en 1926 et ayant effectué une carrière complète s'élève, en moyenne, à 80 % au régime général et 76 % pour la fonction publique civile ; les simulations réalisées pour le futur sur des carrières types complètes représentatives montrent que le taux de remplacement des salariés du privé se réduit du fait de la réforme de 1993 et surtout de la forte baisse de rendement des régimes complémentaires du privé ; à l'inverse, les taux de remplacement restent stables pour les salariés du public.

Le rapport notait que, **dans la plupart des régimes, les avantages familiaux non contributifs sont importants** : majorations de 10 % pour enfants élevés, bonifications de durée d'assurance accordées aux mères de famille, validation sous condition de ressources des années d'inactivité consacrées à élever les enfants de moins de six ans (assurance vieillesse des parents au foyer), possibilité dans les régimes spéciaux de départ à la retraite sans condition d'âge pour les mères de famille de trois enfants ou plus ; le coût de ces avantages est estimé à **73,7 milliards de francs** partiellement financés par la CNAF et le FSV.

b) Un inventaire de solutions répertoriées

Dans ce contexte, le rapport Charpin examinait **plusieurs pistes de réformes** susceptibles d'assurer la viabilité du système de retraite par répartition : l'allongement à 170 trimestres de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein, la constitution de réserves permettant d'amortir le choc démographique, l'élargissement de l'assiette des cotisations et l'aménagement de différents dispositifs susceptibles d'avoir un impact sur le besoin de financement des régimes.

• L'allongement à 170 trimestres de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein

Cette mesure, mise en œuvre progressivement au rythme d'un trimestre par génération, permettait, selon le rapport, de contrecarrer la forte augmentation de la population des retraités. Le rapport relevait qu'elle n'avait de sens que si deux conditions étaient satisfaites :

- il ne faut pas que cette mesure conduise à retarder l'entrée des jeunes dans la vie active ;

- il ne faut pas que l'âge effectif de cessation d'activité reste notablement inférieur à l'âge de départ en retraite ; il faut donc limiter le recours aux dispositifs de préretraite.

Selon le rapport, ces conditions pourraient être satisfaites si, conformément aux scénarios macro-économiques retenus, la forte augmentation des départs en retraite conduit à réduire fortement le chômage à l'horizon 2010.

Il s'agissait donc pour le Commissaire général du plan de **prolonger la réforme de 1993 pour les salariés du privé et au rythme d'un trimestre par génération.**

Mais il s'agissait aussi, pour les régimes qui n'ont pas été réformés, de **rattraper le retard** pour atteindre, pour l'ensemble des régimes, 170 trimestres à l'horizon 2020.

Le relèvement de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein se serait accompagné de deux mesures complémentaires :

- la **réduction de moitié de l'abattement par trimestre manquant** d'assurance tous régimes, qui passerait de 2,5 % au régime général à 1,2 % en 2020, cet abattement étant généralisé à l'ensemble des régimes, en particulier les régimes spéciaux ;

- la **proratisation de la pension** en fonction de la durée d'assurance à chaque régime fixée à **1/170^{ème}**.

L'orientation retenue par le rapport visait à inciter au décalage de l'âge de départ à la retraite entre 60 et 65 ans et non à contraindre au travail au-delà de 65 ans. A partir de cet âge, aucun abattement n'était retenu sur le niveau de la pension tandis qu'un dispositif supprimait, sous certaines conditions, l'effet du passage à une proratisation à 1/170ème.

Les effets du relèvement de la durée d'assurance dépendent des modifications de comportement induites par cette mesure. Dans l'hypothèse où les actifs choisissent de reporter leur départ en retraite afin d'obtenir le taux plein, la population active est majorée de 420.000 personnes en 2010, 920.000 personnes en 2020 et environ 1,4 million en 2040.

En intégrant l'effet des cotisations supplémentaires consécutives à l'augmentation de la population active, les besoins de financement apparaissent notablement réduits - mais pas complètement supprimés - par la réforme.

- ***La constitution de réserves***

Cette voie a été retenue par de nombreux pays pour consolider les systèmes de retraite publics.

L'ampleur des réserves à constituer varie suivant que l'on se limite à lisser temporairement les besoins de financement de moyen terme des régimes de retraite ou que l'on souhaite assurer de manière permanente, par les produits de placement du fonds, un complément de ressources aux cotisations.

Dans le premier cas (lissage des besoins de financement), le montant des réserves à constituer représente 3 à 4 points de PIB. Dans le second cas, il faut accumuler, dans l'hypothèse d'un rendement moyen des actifs supérieur de 1 point au taux obligataire¹, 28 points de PIB pour diminuer le besoin de financement d'1,5 point de cotisations.

Dans le cas d'un fonds permanent, l'apport de ressources est d'autant plus important que le rendement des placements est élevé, ce qui conduit à orienter partiellement les investissements vers le marché actions.

- ***L'élargissement de l'assiette des cotisations***

Cette piste n'est pas très approfondie par le rapport, qui prend néanmoins acte de ce que l'intégration dans l'assiette des cotisations d'éléments de rémunération actuellement non soumis à prélèvement - telles les primes des fonctionnaires de l'Etat - conduirait, à terme, à majorer les charges de retraite.

¹ Le taux réel obligataire de long terme est supposé égal à 2,5 %.

Le rapport examine la possibilité de dé plafonner les cotisations sociales patronales, ce qui rendrait le prélèvement global sur les salaires du privé très progressif. Il évoque les conséquences d'un éventuel basculement des cotisations de retraite sur la CSG, qui accroîtrait la pression fiscale sur les retraités et les revenus de capitaux.

• *L'aménagement de certains dispositifs*

Le rapport évalue les conséquences d'une **modification de l'indexation des salaires** dans les régimes du privé.

Depuis la réforme de 1993, l'indexation des salaires portés au compte des assurés du régime général est effectuée conformément à l'évolution des prix. Les conséquences d'un changement de cette indexation - et non de l'indexation des pensions - au profit d'une indexation sur l'évolution des salaires conduiraient à majorer en 2040 les dépenses du régime général de 20 % environ, soit 6 points de cotisation.

Le rapport étudie également la possibilité de faire financer par la branche famille l'ensemble des avantages familiaux liés aux retraites, tandis que pourrait être envisagée une meilleure prise en compte dans la durée d'assurance de certaines périodes d'activité ou d'inactivité. Le rapport évoque enfin l'éventualité de prendre en compte, dans la durée d'assurance, la pénibilité du travail, sous réserve de mettre en place un système de modulation de la cotisation des entreprises concernées.

En conclusion, le rapport du Commissariat général du Plan recommandait **d'engager dès à présent la réforme du système de retraite**, avant que le choc démographique ne fasse sentir ses effets, c'est-à-dire avant 2006 :

- si l'on veut décaler l'âge de la retraite, il faut pouvoir le faire progressivement pour éviter de désavantager certaines générations et soumettre le marché de l'emploi à un choc soudain ;

- si l'on veut recourir à des mécanismes de capitalisation, en complément de la gestion en répartition, il faut accumuler un capital suffisant avant que soit atteinte la période de plus fort déséquilibre des régimes de retraite. Ceci contraint à démarrer l'accumulation avant le début de la phase de dégradation.

Le rapport recommandait enfin de relayer le débat national par des négociations décentralisées au sein des régimes et de mettre en place un dispositif de pilotage.

Sans surprise, le rapport Charpin confirmait donc une nouvelle fois la nécessité et l'urgence de réformer notre système de retraite.

En définitive, le précédent gouvernement n'a retenu du rapport qu'il avait lui-même diligenté que les mesures d'accompagnement d'une réforme dont le principal a été renvoyé à plus tard : un fonds de réserve chichement pourvu et ignorant tout, en l'absence de réforme, des échéances auxquelles il était censé faire face et la structure d'un futur dispositif de pilotage qui, n'ayant rien à piloter, a repris à la base le travail pédagogique du rapport Charpin, à une échéance telle (fin 2001) qu'il était clair pour tous qu'elle ouvrirait désormais pour la prochaine législature.

B. UN PROCESSUS SUSPENDU

Ce faisant, la précédente législature aura été une parenthèse entre les réformes engagées en 1993 et celles, dix ans plus tard, que doit conduire le présent Gouvernement.

1. Les réformes engagées

a) La réforme Balladur de 1993

Rendant hommage à ses prédécesseurs, M. Lionel Jospin rappelait en mai 1998 : « *La réforme du régime général de juillet 1993 a ainsi pu être engagée parce que, partant du Livre blanc de 1991, les gouvernements successifs ont su expliquer l'absolue nécessité de certains aménagements* »¹.

De fait, les réformes entreprises par le gouvernement de M. Edouard Balladur, en 1993, ont contribué à résorber les déficits accumulés et à assurer une évolution des dépenses plus compatible avec les ressources disponibles.

Les mesures prises portaient sur quatre régimes : le régime général (CNAVTS) et trois régimes dits « alignés » : le régime de base des salariés agricoles, géré par la MSA, le régime de base des artisans, géré par des caisses relevant de la CANCAVA, le régime de base des industriels et commerçants géré par les caisses relevant de l'ORGANIC. S'agissant des modes de calcul et de revalorisation, il fut mis en œuvre :

- un allongement de la durée d'assurance prise en compte pour bénéficier d'une pension à taux plein. Cette durée passe progressivement de 150 trimestres à 160 trimestres, soit 40 annuités, par adjonction d'un trimestre supplémentaire par an à compter du 1^{er} janvier 1994 ;

- une extension de la période de référence : les pensions du régime général sont calculées sur la base des 25 meilleures années de carrière, au lieu

¹ Lettre de mission à M Jean-Michel Charpin 29 mai 1998.

des dix meilleures années. Cette opération est également réalisée de façon progressive, par adjonction d'une année supplémentaire tous les ans ;

- une indexation des pensions de retraite sur les prix à la consommation, pérennisant une pratique de fait depuis 1987. Cette mesure était valable cinq ans, jusqu'à la fin de l'année 1998.

Pour indispensable qu'elle ait été, cette réforme des retraites n'aurait pas suffi à elle seule à limiter l'aggravation des déficits. Plusieurs dispositions complémentaires sur les recettes ont, en effet, également permis de redresser le solde du régime général d'assurance vieillesse :

- le relèvement d'1,3 point du taux de la contribution sociale généralisée au 1^{er} juillet 1993 et la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au 1^{er} janvier 1994 ;

- la suppression de la remise mensuelle forfaitaire de 42 francs au 1^{er} septembre 1995 ;

- la création de la CADES et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), ainsi que la taxe de 6 % sur les contributions à la prévoyance complémentaire, prévues par le plan de réforme de la protection sociale de novembre 1995.

b) Le sauvetage des régimes complémentaires

En outre, les partenaires sociaux ont pris, eux aussi, entre 1993 et 1996, des décisions courageuses qui aboutissent à programmer la diminution du « rendement » des régimes de retraites complémentaires et qui organisent une solidarité financière entre l'AGIRC et l'ARRCO.

Il convient, à ce titre, de rappeler la signature, le 10 février 1993, de l'accord trisannuel ARRCO, celle de signature de l'accord d'assainissement financier de l'AGIRC le 9 février 1994 et surtout les accords AGIRC et ARRCO du 25 avril 1996, instituant la compensation financière entre les deux régimes ; passage du taux de cotisation contractuel à 16 % en 1999.

c) L'échec de 1995

Le plan Juppé répondait à deux objectifs :

- il s'agissait tout d'abord de consolider la réforme du régime général des salariés et des régimes alignés réalisée en 1993. Cela supposait notamment de clarifier les missions du fonds de solidarité vieillesse et de mettre en équivalence les monopensionnés et les polypensionnés ;

- mais le cœur de la démarche visait à sauvegarder les autres régimes de retraite par répartition du secteur public.

La création d'une caisse autonome des fonctionnaires était envisagée afin que soit isolé du budget de la Nation, l'effort de l'Etat et des fonctionnaires en matière de retraite. De même, la durée d'assurance pour l'obtention d'une retraite à taux plein devait passer de 37,5 à 40 ans.

Le Gouvernement devait renoncer, le 10 décembre 1995, à son projet de réforme de la retraite pour les régimes publics.

2. Le temps des reports

Le 19 juin 1997, dans sa déclaration de politique générale devant le Parlement, M. Lionel Jospin, Premier ministre, avait affirmé « *la volonté de défendre la retraite des Français et, pour cela, de garantir les régimes par répartition* »¹.

« *Il est du devoir du Gouvernement d'attirer l'attention des partenaires sociaux et de l'ensemble des citoyens sur le caractère brutal de ce choc démographique inéluctable, et de les appeler à débattre des conséquences de cette évolution pour nos régimes de retraite* » ajoutait-il moins d'un an plus tard², avant de conclure : « *Ne pas l'anticiper conduirait à prendre, dans l'urgence, des mesures douloureuses* ».

Au regard de cette volonté et de cette lucidité, le bilan de la précédente législature est maigre et s'apparente en réalité à la perte d'un temps précieux qui rend aujourd'hui sans nul doute « douloureux » les ajustements nécessaires pour assurer l'équité entre le secteur privé et le secteur public.

a) Le choix de l'inaction : la réforme différée

Le choix, en mai 1998, de commander un nouveau rapport permettait certes de temporiser quelques mois. « *En attendant Charpin* » était le titre du rapport de votre commission sur le volet assurance vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

Mais la pédagogie peut avoir son prix et il était peut-être opportun sinon d'obtenir un « diagnostic partagé », du moins de rappeler une nouvelle fois, quatre ans après, les constatations du rapport Briet qui, lui-même, présentait le mérite d'avoir actualisé le Livre blanc de 1991.

¹ Selon le rappel qu'il en faisait lui-même le 21 mars 2000 dans sa « déclaration sur l'avenir des retraites ».

² Lettre de mission à M. Jean-Michel Charpin – 29 mai 1998.

A juste titre, le Premier ministre, évoquant la réforme du régime général en 1993, rappelait que c'était grâce à ce Livre blanc que « *les gouvernements successifs ont su expliquer l'absolue nécessité de certains aménagements* »¹.

De fait, l'échec de la réforme de 1995 pouvait justifier, aux yeux de nouveau gouvernement, un effort supplémentaire de pédagogie et de conviction.

Il reste que cette **démarche ne pouvait s'accompagner d'un discours lénifiant du Gouvernement lui-même.**

La déclaration faite par le Premier ministre, le jour même de la remise du rapport Charpin - « *La précipitation serait une erreur... nous avons le temps* »² - revenait à annuler d'emblée les maigres bénéfices attendus de ce rapport.

En juin 1999, l'annonce devant le groupe socialiste à l'Assemblée nationale qu'« *il n'y (aurait) pas de grand soir des retraites* »³, puis la parution opportune en janvier 2000 d'un avis du conseil économique et social achevaient de **mettre les pendules à l'heure de l'immobilisme.**

En se fondant sur les données d'une étude du Conseil économique et social en date de juin 1999⁴, l'avis de cette Assemblée présenté par M. René Teulade⁵ faisait valoir qu'un « *taux de croissance de 3,5 % par an pendant 40 ans (...) serait nécessaire pour permettre le financement des retraites sans augmentation de leur part dans le PIB* ».

Le 9 février 2000, votre commission entendait tant le rapporteur du Conseil économique et social que le Commissaire général au plan.

Il est apparu clairement à cette occasion que le rapport Teulade comportait une erreur méthodologique majeure. Ses projections ne prenaient pas en compte que la pension moyenne augmente à long terme au même rythme que les salaires car les pensions servies sont fonction des salaires perçus pendant la carrière. Les salaires augmentant d'une génération sur l'autre, la pension moyenne augmente donc en terme réel du simple fait du renouvellement des générations de retraités.

Au total, les perspectives du rapport Teulade minoraient de 300, puis 600 milliards de francs, le besoin de financement des retraites à l'horizon 2020 et 2040. Elles faisaient même apparaître que les régimes de retraites seraient en excédent en cas d'indexation des pensions sur les prix et équilibrés en cas d'indexation sur les salaires !

Certes, le rapport Teulade, fondé sur une base intellectuellement erronée, ne pouvait guère entamer la crédibilité technique du rapport du Commissariat au plan dont le diagnostic restait intégralement fondé.

¹ Lettre de mission à M. Jean-Michel Charpin – 29 mai 1998.

² Entretien au journal *Le Parisien* – 29 avril 1999.

³ Selon *Le Monde* du 23 juin 1999.

⁴ Perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040, étude rapportée par Mme Lebatard au nom de la section des Affaires sociales.

⁵ L'avenir des systèmes de retraite, avis du Conseil économique et social présenté par M. René Teulade, rapporteur au nom de la section des Affaires sociales – 12 janvier 2000.

Mais, si l'on assistait ainsi à la « victoire » du rapport Charpin, c'était pourtant le rapport Teulade qui « triomphait » en définitive.

De fait, le **choix de la procrastination** est apparu manifeste à la lecture des rapports successifs annexés aux lois de financement de la sécurité sociale¹.

L'enchaînement *decrecendo* des termes - des « *décisions qui s'imposent* » que devait prendre le Gouvernement (octobre 1998) jusqu'aux « *différentes mesures envisageables* » que devait « *présenter* » une commission *ad hoc* (octobre 2001) - révèle la **défaillance progressive du courage politique**.

Ainsi, le rapport annexé à la loi de financement pour 1998 (octobre 1997) faisait référence à la « *réflexion approfondie sur l'évolution des prestations et des ressources des systèmes de retraite que le Gouvernement (entendait) conduire (...)* ».

Un an plus tard, en octobre 1998 (rapport annexé à la loi de financement pour 1999), une étape semblait être en passe d'être franchie : « *le Gouvernement entend aborder les évolutions nécessaires de nos régimes de retraite, sur la base d'un diagnostic précis des problèmes auxquels ils sont confrontés (...). Le Gouvernement prendra les décisions qui s'imposent (...)* ».

Encore un an a passé, et le rapport annexé à la loi de financement pour 2000 (octobre 1999) apparaît déjà en retrait : « *Le Commissariat général du plan a établi un diagnostic (...). Sur la base de ce diagnostic, le Gouvernement a ouvert une concertation (...). Cette phase de concertation s'échelonnera jusqu'au début de l'année 2000* ».

En pointillé (mais en pointillé seulement), le lecteur non averti du rapport aura estimé que le Gouvernement allait prendre, début 2000, « *les décisions qui s'imposent* ».

Il n'en a rien été : le rapport annexé à la loi de financement pour 2001 (octobre 2000) ferme le ban : « *sur la base de ce diagnostic (voir ci-dessus octobre 1998 et octobre 1999) et après avoir largement consulté, le Gouvernement travaille pour préparer l'avenir (...) en engageant la concertation pour élaborer les mesures les mieux à même d'assurer l'avenir des régimes de retraites* ».

Tout au plus, le rapport reconnaît-il encore avec prudence que « *des adaptations sont donc nécessaires pour assurer l'avenir de nos régimes par répartition* », mais il revient au Conseil d'orientation des retraites de

¹ Rapport du Gouvernement « *sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* » qu'approuve tous les ans l'article premier des projets de loi de financement.

« proposer au Gouvernement des mesures d'ajustement en fonction des évolutions de la situation économique et des projections démographiques ».

Quant au rapport annexé à la loi de financement pour 2002 (octobre 2001), le dernier de la législature, il relève déjà du **bilan d'une non-réforme** :

« Le Gouvernement a créé le Conseil d'orientation des retraites. Associant parlementaires, partenaires sociaux, personnalités qualifiées et représentants de l'administration, le Conseil d'orientation des retraites assure un suivi permanent de l'ensemble des questions relatives à la retraite ».

Mais il annonce un dernier rapport qui, plus de trois ans après et dans les mêmes termes, est le pendant du rapport Charpin commandé en mai 1998 :

« Son premier rapport (celui du COR) qui doit être rendu public avant la fin de l'année 2001, portera un diagnostic partagé sur les prévisions des régimes de retraites et présentera les différentes mesures envisageables pour assurer la garantie du système de retraite ».

Le mot de la fin (de la législature) appartient en bonne logique au Premier ministre.

En décembre 2001, il exhortait par avance le nouveau gouvernement qui sortirait des urnes à *« prendre à bras le corps dans la prochaine législature, et dès le début de la législature, ce dossier des retraites¹. Il déclarait encore devant le COR que « ce dossier devrait être une des premières priorités du prochain gouvernement »².*

Au total, le bilan de la précédente législature se caractérise par deux instruments - le *fonds de réserve de retraites* (F2R) et le *Conseil d'orientation des retraites* (COR) - qui n'acquièrent, toutefois, de sens que s'ils accompagnent une véritable réforme des retraites.

b) Le fonds de réserve des retraites : un alibi fragile

Instrument nécessaire à l'accompagnement d'une réforme, le F2R n'a été sous la précédente législature que l'alibi fragile de l'immobilisme. Il n'est guère étonnant que, sans perspective crédible, il n'ait été doté que de recettes aléatoires.

Tout au long de la précédente législature, votre commission n'a eu de cesse de dénoncer cet alibi.

Ainsi, votre commission estimait, dès le mois d'octobre 1998, que la création impromptue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale

¹ Intervention sur France 2 – 5 décembre 2001.

² Discours lors de la remise du premier rapport du COR – 6 décembre 2001.

pour 1999¹ d'un fonds de réserve pour les retraites n'apportait qu'une réponse dérisoire aux besoins futurs. Son rapporteur, M. Alain Vasselle, concluait ainsi son rapport² :

« La décision de créer ce fonds de réserve revêt une dimension essentiellement symbolique et politique. Le Gouvernement craignait manifestement de se faire accuser d'attentisme sur la question des retraites ; il a souhaité prendre une initiative à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Ce contexte explique le caractère quelque peu précipité de cette décision dont les modalités et les finalités restent encore très incertaines.

« Votre rapporteur n'entend pas, pour autant, condamner le principe d'un tel fonds de réserve. Il relève simplement que le projet du Gouvernement est manifestement inachevé.

« Les objectifs de ce fonds de réserve sont encore flous, les modalités de financement apparaissent dérisoires par rapport aux besoins futurs, les modalités de gestion restent à définir (...).

« **Par la création de ce fonds de réserve, le Gouvernement prend le risque de susciter des espoirs vite déçus.** Il y aurait un grand péril à ce que nos compatriotes croient que ce fonds résoudra les difficultés futures des régimes de retraite. A l'évidence, ce type de fonds de réserve ne peut constituer à lui seul une solution réaliste aux déséquilibres futurs de nos régimes de retraites. »

En novembre 2000, votre commission constatait que le Premier ministre avait refermé le dossier des retraites.

« Reste un *fonds de réserve* qui veut donner le sentiment que le Gouvernement « met de côté pour les lendemains difficiles ».

« En réalité, ce fonds est alimenté essentiellement par des recettes exceptionnelles qui ne sont pas pérennes mais qui représentent l'incalculable avantage pour le Gouvernement d'être indolores car elles n'apparaissent ni sur les feuilles d'impôts, ni sur les fiches de salaires : rien, en quelque sorte, qui puisse s'apparenter à une « surcotisation ».

« Les modalités de sa gestion et la façon dont elle sera contrôlée ne sont toujours pas arrêtées : pour l'instant, ce fonds de pension « à la française » est placé en bons du Trésor et finance donc les 5.000 milliards de dettes de l'Etat.

« Son montant symbolique de 1.000 milliards de francs à l'horizon 2020, coexiste à cette date – c'est-à-dire avant même de devoir faire face aux vraies difficultés - avec un déficit cumulé de 600 milliards de francs de la seule branche vieillesse du régime général.

« Autant dire que, sans une réforme immédiate des régimes de retraites, l'avenir de ces derniers ne saurait être garanti par le fonds de réserve proposé par le Gouvernement. **Les indulgents diront que c'est mieux que rien. Pour cette raison même, les réalistes penseront que c'est pire que tout.** »

Quelques mois plus tard (avril 2001) à la suite d'un contrôle sur pièces et sur place, le rapporteur de votre commission dénonçait « *l'avenir hypothéqué* » du fonds de réserve.

¹ Article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

² Rapport n° 58 (1988-1999) tome III.

« Dès la deuxième année de son existence, le fonds de réserve est en retard sur son plan de marche. Fin 2001, il manque plus de 15 milliards de francs par rapport à la somme affichée en loi de financement pour la sécurité sociale du fait, notamment, des produits des licences UMTS dont le fonds ne recevra en définitive que la portion congrue. **Or, pour un fonds de réserve, le retard ne se rattrape jamais sauf à considérer un tel instrument comme une sorte de livret A «où l'on met de côté quand on peut ».**

« Plus grave encore, à peine séchée l'encre du plan de financement du fonds de réserve en mars 2000, le Gouvernement s'est employé à ... assécher sa première ressource : les excédents du fonds de solidarité vieillesse.

« Financement des trente-cinq heures, prise en charge de la dette de l'Etat à l'égard de l'AGIRC-ARRCO, financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) : au total, ce sont 540 milliards de francs en cumulés 2020 qui ont été prélevés sur le FSV. Selon les hypothèses du Premier ministre, ces ressources auraient généré en outre 250 milliards de francs de produits financiers.

« Aujourd'hui, ce ne sont plus les excédents du FSV qui sont susceptibles de financer le fonds de réserve : ce sont en réalité les excédents de la branche Famille captés par le FSV en contrepartie partielle des ponctions qu'il a subies. Ainsi, par transfert de charges (majoration des pensions pour enfants) et prélèvement sur recettes (13 % de la taxe de 2 % sur les produits du capital), la branche Famille alimente le FSV à hauteur de 415 milliards de francs en cumulés 2020.

« Mais en définitive, sur 725 milliards de francs d'excédents confondus du FSV (310 milliards de francs) et de la branche Famille (415 milliards de francs), seul un quart (185 milliards de francs) est susceptible d'alimenter le fonds de réserve, compte tenu du prélèvement de 540 milliards de francs opéré pour financer les trente-cinq heures, la dette de l'Etat à l'égard de l'AGIRC-ARRCO et l'APA.

« Enfin, le fonds de réserve vit aujourd'hui sous l'empire d'un immense paradoxe : l'horizon de ses placements est actuellement de deux ans sous forme de bons du Trésor alors que le fonds doit faire face à une échéance à 20 ans. Cette situation est due notamment à l'absence d'une structure autonome dotée d'une mission univoque. »

Enfin, en novembre 2001, votre commission constatait à nouveau les difficultés d'approvisionnement du Fonds ainsi que la propension du Gouvernement à constituer des réserves tout en creusant parallèlement une dette.

« Le plan de financement du fonds de réserve, annoncé solennellement par le Premier ministre en mars 2000, devient une fable, le Gouvernement ne cessant de substituer de nouvelles pistes de recettes à celles qui s'évanouissent successivement.

« Au 30 octobre 2001, le F2R détient en caisse 25,4 milliards de francs. Le chemin semble long et semé d'embûches pour atteindre les 85 milliards de francs promis pour 2002.

« L'an dernier, le Gouvernement avait fait le choix d'afficher des réserves plutôt que de rembourser les dettes existantes. Le budget de l'Etat a ainsi renoncé aux produits des licences UMTS qui auraient dû être affectés à l'amortissement de la dette publique. En contrepartie, mais, cette fois, pour ses besoins courants, il majore de 30 milliards de francs, sur la période 2002-2005, son prélèvement sur la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) mettant cette dernière dans l'impossibilité de remplir sa mission : rembourser la dette sociale ancienne.

« Ainsi, le fonds de réserve se constitue - laborieusement - au détriment du remboursement de la dette de l'Etat et de la dette sociale .

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 franchit une étape supplémentaire¹ avec l'affectation au F2R de 5 milliards de francs au titre de l'excédent de la branche famille en 2000 alors que le régime général est globalement déficitaire de plus de 10 milliards de francs pour ce seul exercice.

« La constitution de réserves s'opère cette fois directement par le creusement d'une nouvelle dette sociale. »

Créé par la loi du 23 décembre 1998, le F2R n'a été doté d'un statut et de règles de gestion financière que par la *loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*.

L'évolution de ses recettes depuis l'origine confirme l'inventaire extrêmement divers qu'elles constituent et leur caractère ponctuel et fragile. Les excédents du FSV qui devraient être la source essentielle d'alimentation du F2R ont ainsi totalement disparu ; ceux de la CNAVTS ne sont à l'évidence que provisoires dans l'attente du choc démographique des toutes prochaines années.

Les comptes du F2R

en millions d'euros

	1999	2000	2001	2002	2003
PRODUITS	306,4	2.866,0	3.862,0	5.837,4	3.698,0
CSSS	304,9				
Excédent FSV (1)			286,6	0,0	0,0
Excédent CNAVTS (N-1)		767,4	483,5	1.518,2	1.662,3
Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital		890,0	971,9	1.115,5	1.134,3
Caisses d'épargne		718,2	718,2	718,2	492,5
Versement CDC		457,3			
UMTS			1.238,5	619,2	0,0
Recettes de privatisation (ouverture du capital ASF, Crédit Lyonnais...)			0,0	1.600,0	0,0
Réserves de la CPS de Mayotte					75,0
Intérêts des placements	1,5	33,1	163,3	266,4	333,9
Produits sur cessions de titre			0,0		
CHARGES	0,2	3,4	21,9	3,6	20,4
Frais de gestion administrative		0,0	0,0	0,0	20,4
Fiscalité	0,2	3,4	15,7	0,0	
Charges sur cessions de titre			6,2	3,6	
Résultat net	306,3	2.862,7	3.840,1	5.833,8	3.677,6
Solde cumulé	306,3	3.168,9	7.009,0	12.842,8	16.520,5

Source : CCSS mai 2003 (en italique : estimations)

¹ Cette mesure a été annulée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001).

Aujourd'hui, il appartient au Gouvernement, au vu des perspectives que trace désormais la réforme issue du présent projet de loi, de rompre avec le passé et de définir un mode d'alimentation du fonds de réserve durable et crédible, qui ne dépende ni d'excédent virtuel, ni de versements ponctuels.

c) Le Conseil d'orientation des retraites : une heureuse surprise

Créé par un décret du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites se veut un « *organisme indépendant et pluraliste* » instance « *d'expertise, de concertation et d'information* ».

Composition du Conseil d'orientation des retraites

(article 3 du décret du 10 mai 2000)

Outre son président, le Conseil est composé de trente-deux membres répartis comme suit :

• *Seize membres représentant les assurés sociaux et les employeurs :*

- deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
- deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- deux représentants désignés par la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) ;
- un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
- un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
- un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires - UNSA.

• *Trois députés et trois sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat.*

• *Quatre représentants de l'Etat :*

- le commissaire au Plan ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur de la sécurité sociale ;
- le directeur du budget ;

• *Le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF).*

• *Le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA).*

• *Quatre personnalités choisies en raison de leurs compétences et de leur expérience.*

A bien des égards, le COR a pu être considéré à l'origine comme une nouvelle commission destinée à justifier une absence de décision. Mais, à l'évidence, il a acquis au fil du temps une véritable crédibilité.

En témoigne son premier rapport, remis au Premier ministre le 6 décembre 2001, qui constitue un ensemble d'éléments chiffrés et d'analyses faisant référence.

Ce rapport, largement diffusé, a fait l'objet, de surcroît, de synthèses et de fiches et s'est accompagné d'organisation de colloques à l'adresse d'un large public, soulignant la nécessité d'une véritable pédagogie de la réforme des retraites.

Synthèse du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites *(6 décembre 2001)*

La clarification des chiffres

Le travail technique, qui a mobilisé d'importants outils de projection, et la concertation ont permis de se mettre d'accord sur les besoins de financement des régimes de retraite.

Une fois ce point clarifié et les polémiques sur ce sujet écartées, le débat peut porter sur d'autres questions.

La proposition de trois priorités

Le Conseil présente trois priorités pour l'avenir des retraites. Il pense que la question de la retraite ne peut être vue seulement au travers de mesures techniques : il faut fixer des principes, des objectifs et prendre toute la mesure du lien entre retraite et emploi.

Contrat entre les générations

Pour que les principes soient bien clairs, le Conseil propose que soit bâti et exprimé un contrat social entre les générations réaffirmant trois principes classiques et quatre principes nouveaux. Ces principes, s'ils sont acceptés, peuvent être structurants pour une négociation.

Objectif sur le niveau des pensions

Pour que les Français aient une idée claire de leur future retraite, le Conseil estime souhaitable qu'un objectif sur le niveau des pensions soit déterminé. Ce niveau doit être fixé dans un plan d'ensemble ou, en tous cas, dans une démarche tenant compte des besoins de financement.

Une grande politique nationale des plus de 50 ans

Des changements sont à engager immédiatement dans le champ du travail. La plupart des pays européens et la France en particulier connaissent une insuffisante activité des plus de 50 ans. Il est temps d'élaborer une grande politique nationale de l'emploi des plus de 50 ans et de réunir une conférence nationale tripartite qui pourra préparer un plan d'ensemble et en assurer le suivi.

Des choix politiques à effectuer

Le Conseil identifie et précise les choix qu'il appartiendra aux futurs négociateurs d'effectuer.

Des données claires pour des choix financiers qui relèvent de la négociation politique et des partenaires sociaux

Les choix possibles pour couvrir le financement ont été largement explorés : augmentation du taux d'activité par une amélioration du marché de l'emploi, redéploiements de cotisations si le chômage baisse (cotisations chômage), élargissement de l'assiette des cotisations ou augmentation des cotisations, allongement de la durée de cotisation. Les choix relèvent de négociations politiques. Les données fournies par le Conseil, qui sont en partie nouvelles, permettent de structurer le débat.

L'égalité entre les cotisants : des pistes de réflexion et un désaccord

La question importante de l'égalité de traitement entre cotisants, qui soulève des questions très diverses comme la pénibilité, les longues durées d'activité, l'égalité entre les régimes, est largement traitée et soulève un point de désaccord.

Des recommandations complémentaires

Le Conseil a également engagé un travail sur deux recommandations importantes.

Ouvrir des choix plus larges pour les assurés

Même si la retraite à la carte ne résout pas les problèmes de financement, le développement de plus grandes marges de choix individuels est souhaitable.

Donner un droit effectif à l'information

Chacun a le droit d'avoir une information claire sur sa future retraite. La mise en œuvre complète de ce droit exigera des mesures importantes.

Source : COR

A l'issue de la remise de ce premier rapport, le COR a poursuivi ses travaux, abordant au cours de ses réunions mensuelles une série de thèmes qui constituent une vaste réflexion sur l'ensemble des problématiques de la retraite.

Thèmes des réunions du COR depuis son rapport de décembre 2001

- Contributivité et redistribution dans les régimes de retraites (*24 janvier 2002*)
- Cycle de vie et retraite, critères déterminant le choix du moment du départ en retraite (*6 mars 2002*)
- Prospective des retraites et inégalités : régime général, indexation, prélèvements sociaux et fiscaux des actifs et retraités (*4 avril 2002*)
- Avantages familiaux et conjugaux (*2 mai 2002*)
- Les assouplissements possibles des conditions de départ à la retraite (*11 juin 2002*)
- Retraite par répartition et compléments de retraite (*12 septembre 2002*)
- Egalité de traitement entre hommes et femmes (*2 octobre 2002*)
- Egalité de traitement entre générations (*7 novembre 2002*)
- Quelques réformes récentes à l'étranger : premiers bilans (*5 décembre 2002*)
- Articulation des questions d'emploi et de retraite dans les réformes étrangères (*23 janvier 2003*)
- Parcours de vie : problématique générale (*13 février 2003*)
- Droit à l'information (*1^{er} avril 2003*)
- Retraites et Union européenne (*12 juin 2003*)

De fait, le projet de loi (*cf. ci-après*) tire les conséquences de cette heureuse surprise et confère au COR un statut législatif et une place centrale dans le suivi de la réforme des retraites

II. UN PROJET ÉQUILIBRÉ POUR UN HORIZON RAISONNABLE

A. FAVORISER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGÉS AINSI QU'UN MEILLEUR CHOIX DANS LA GESTION DES TEMPS DE LA VIE

Si l'importance de favoriser un taux d'activité - et *a fortiori* un taux d'emploi¹ - élevé pour les salariés âgés est soulignée depuis de nombreuses années², l'apparition d'un chômage de masse à la fin des années 1970 a conduit les pouvoirs publics à orienter les politiques de l'emploi vers un objectif défensif visant à contenir le développement du chômage. Dans ce contexte se sont multipliées les mesures incitant les salariés âgés à quitter de manière précoce le marché du travail.

Ces politiques souvent qualifiées de « malthusiennes » ont certes été pratiquées dans la plupart des pays occidentaux. Mais elles ont pris en France une dimension toute particulière qui explique largement la faiblesse du taux d'emploi des plus de 55 ans dans notre pays.

Taux d'emploi et âge moyen du retrait du marché du travail dans quelques pays européens en 2001

	Taux d'emploi (en %)					Age moyen du retrait du marché du travail
	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	Total
Belgique	64,6	38,1	12,1	3,0	1,2	57,0 ans
Allemagne	74,5	57,7	20,8	5,3	2,6	60,7 ans
Espagne	60,1	47,3	29,5	3,9	1,0	60,6 ans
France	75,8	49,3	9,9	2,1	0,9	58,1 ans
Italie	60,5	36,2	18,0	6,2	2,5	59,4 ans
Pays-Bas	73,7	56,9	18,5	6,0	4,2	60,9 ans
Suède	84,7	77,9	50,2	13,3	6,1	62,0 ans
Royaume-Uni	77,3	64,7	37,6	10,7	4,4	62,1 ans
Moyenne UE 15	71,3	52,9	23,4	6,7	3,1	59,9 ans

Source : Eurostat.

¹ Le taux d'activité se distingue du taux d'emploi en ceci qu'il intègre les personnes en situation de chômage et de préretraite.

² Ainsi, dès 1960, le rapport de la Commission d'études des problèmes de la vieillesse, présidée par M. Pierre Laroque, avait attiré l'attention sur les conséquences en termes de charges pour la société de la baisse du taux d'activité à partir de l'âge de 55 ans et suggéré des mesures permettant le maintien des travailleurs âgés en activité et l'adaptation et l'amélioration de leurs conditions de travail.

En France, la baisse du taux d'emploi apparaît très rapide à partir de 50 ans, et surtout de 55 ans.

Evolution du taux d'emploi selon l'âge en 2001

Age	Taux d'emploi (%)	Age	Taux d'emploi (%)
50 ans	79,9	58 ans	45,9
51 ans	78,9	59 ans	38,3
52 ans	78,4	60 ans	31,2
53 ans	74,7	61 ans	14,6
54 ans	73,7	62 ans	9,0
55 ans	70,9	63 ans	8,2
56 ans	61,2	64 ans	6,5
57 ans	55,0	65 ans	5,4

Source : INSEE, enquête emploi, mars 2001.

Cette situation apparaît lourde de conséquences.

D'une part, elle fragilise nos régimes de retraites, déjà confrontés à d'importants besoins de financement compte tenu des évolutions démographiques. Sans évolution des politiques de l'emploi, notamment en faveur des salariés âgés, l'équilibre à venir restera particulièrement difficile à atteindre. On estime ainsi généralement qu'une hausse de un point du taux d'emploi ferait diminuer la part des pensions dans le PIB de 0,2 à 0,4 point d'ici 2040.

D'autre part, le vieillissement de la population active va se traduire par une augmentation de la part des personnes de plus de 45 ans dans les entreprises. Or, ces dernières, qui ont souvent par le passé recouru fréquemment aux mesures d'âge pour gérer la pyramide des âges et les restructurations, restent encore mal préparées au défi du vieillissement de la main-d'œuvre, comme l'observe une récente étude de la DARES : « *Si le thème du vieillissement est de plus en plus présent dans le débat public, il ne semble pas inquiéter outre mesure les entreprises, dont la réflexion sur le sujet reste limitée. Moins d'un établissement sur cinq gère aujourd'hui sa pyramide des âges de façon anticipée, et cette pratique est surtout répandue parmi les plus grands établissements. Même ceux qui sont les plus confrontés au vieillissement de leurs effectifs se préoccupent peu de la question et lorsqu'ils prennent des mesures, c'est rarement à titre préventif* »¹.

¹ Premières informations et premières synthèses, avril 2002, n° 15-1.

Certes, on assiste aujourd'hui à l'amorce d'un changement d'état d'esprit.

Ainsi, les pouvoirs publics, au niveau européen, ont souscrit des engagements particulièrement explicites en faveur du relèvement du taux d'emploi, notamment des plus âgés.

Les conclusions des récents sommets européens sur l'emploi des seniors

Le **sommet de Lisbonne** (mars 2000) avait proposé aux Etats membres de conduire une politique active pour l'emploi se donnant un objectif global consistant « à porter le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans (actuellement de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % en 2010 et à faire en sorte que la proportion des femmes actives (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici 2010 ».

Le **sommet de Stockholm** (mars 2001) avait affirmé la résolution des Etats d'atteindre l'objectif du plein emploi comme moyen de répondre au « défi du vieillissement de la population ». Il proposait des objectifs intermédiaires pour 2005, soit un taux d'emploi de 67 % pour les hommes de 15 à 64 ans et de 57 % pour les femmes. Mais surtout il fixait un objectif spécifique de 50 % pour le taux d'emploi moyen des hommes et des femmes âgés de 55 à 64 ans. Il demandait en outre un rapport sur les moyens d'atteindre ces objectifs.

Le **sommet de Barcelone** (mars 2002) annonçait une évaluation à mi-parcours, en 2006, des résultats des politiques actives de l'emploi au regard de l'objectif d'élévation des taux d'emploi. Il affirmait que la stratégie européenne pour l'emploi devait « mettre l'accent sur le relèvement du taux d'emploi en encourageant l'aptitude à l'emploi et en supprimant les obstacles ou les freins à l'acceptation d'un emploi et au maintien dans cet emploi, tout en maintenant des normes de protection élevées, propres au modèle social européen ». Il proposait encore de réduire les incitations individuelles à la retraite anticipée, d'offrir aux travailleurs âgés davantage de possibilités de demeurer sur le marché du travail (par exemple par la retraite progressive). Il précisait enfin : « il faudrait chercher d'ici 2010 à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle ».

Source : Rapport « cumul emploi-retraite », Jean-Marc Boulanger, mars 2003.

De même, les entreprises commencent à réfléchir sur la gestion de l'emploi des salariés âgés et reconnaissent qu'une augmentation de la part des salariés de plus de 50 ans pourrait avoir des effets positifs sur le plan collectif.

Il reste, comme l'observait le COR dans son premier rapport en 2001, qu'« il est clair qu'à court terme chacun trouve encore un intérêt aux mesures d'âges (facilité de gestion pour les entreprises, retraite avancée pour les salariés, baisse apparente du chômage pour l'Etat) et que cet intérêt est d'autant plus sensible que (...) les restructurations se développent ».

De fait, la progression du taux d'emploi des travailleurs âgés constatée ces dernières années reste bien modeste, notamment en France, et s'explique pour une large partie par les effets mécaniques des évolutions démographiques.

**Evolution du taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans
dans quelques pays de l'Union européenne entre 1995 et 2001**

	Taux d'emploi en 2001	Evolution entre 1995 et 2001 (en points)
Belgique	25,1 %	+ 2,2
Allemagne	37,7 %	0
Espagne	39,2 %	+ 6,8
France	31,9 %	+ 2,6
Italie	28,1 %	- 0,5
Pays-Bas	39,6 %	+ 10,3
Suède	66,8 %	+ 5,1
Royaume-Uni	52,3 %	+ 4,7
Moyenne (UE 15)	38,8 %	+ 2,8

Source : Eurostat

Aussi convient-il aujourd'hui d'agir avec force en faveur de l'amélioration du taux d'emploi des travailleurs âgés, ce qui exige à la fois un encadrement plus strict des mesures d'âge, des incitations à la prolongation d'activité et une souplesse accrue pour la transition entre activité et retraite.

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif de faire passer l'âge moyen de cessation d'activité de 57,5 ans à 59 ans d'ici 2008.

Le présent projet de loi s'inscrit dans cette perspective.

1. Recentrer les dispositifs de préretraite

Le recours aux mesures d'âge - et en premier chef aux préretraites - comme moyen de lutte contre le chômage a été massif à partir du début des années 1980 et a conduit à une éviction durable des salariés âgés du marché du travail, dont les effets continuent de se faire sentir.

Une récente étude de l'INSEE¹ souligne ainsi que « l'effet des préretraites sur le taux d'activité des 55-59 ans a été massif. Il explique l'essentiel de la chute des taux d'activité des hommes de cette tranche d'âge, qui est passée entre 1970 et 1998 d'une valeur moyenne de 84 % à un niveau inférieur de 15 points. L'effet est moins marqué chez les femmes que chez les hommes, sans doute parce que ces derniers représentent l'écrasante majorité des préretraités ».

Si les préretraites ont atteint leur dernier pic en 1997 avec quelque 240.000 bénéficiaires, elles continuent de concerner aujourd'hui environ 200.000 personnes. L'extinction de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) décidée par les partenaires sociaux à l'occasion de la conclusion de la nouvelle convention d'assurance chômage est en effet en grande partie compensée par la création et la montée en charge de nouveaux dispositifs créés par l'Etat (PRP et CATS notamment).

Dispositifs de préretraite

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Allocation spéciale du Fonds national de l'Emploi (ASFNE)										
Nombre d'entrées annuelles	45.837	56.345	49.462	23.683	21.015	21.669	18.672	11.993	7.920	6.740
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre	162.558	174.662	179.219	152.409	128.442	107.789	90.654	73.411	59.939	48.045
Préretraite progressive										
Nombre d'entrées annuelles	4.517	10.616	22.282	26.858	24.262	20.870	16.717	13.372	11.117	12.357
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre	13.114	17.145	30.910	52.520	54.672	55.032	52.112	44.675	42.045	42.764
Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)										
Nombre d'entrées annuelles				2.650	52.211	35.353	43.438	45.170	37.461	21.354
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre				2.622	49.523	65.795	76.917	84.519	86.580	73.121
Congé de fin d'activité (CFA)										
Nombre d'entrées annuelles						19.168	10.782	15.564	11.888	12.965
Nombre 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)										
Nombre d'entrées annuelles									5.218	5.313
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre									5.218	9.871
Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)										
Nombre d'entrées annuelles									3.894	5.803
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre									3.785	9.152
TOTAL										
Nombre d'entrées annuelles	50.354	66.961	71.744	53.191	97.488	97.060	89.609	86.099	77.498	64.532
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre	175.672	191.807	210.129	207.551	232.637	238.677	231.800	217.747	215.974	204.532

Source : Unédic, ministère de la fonction publique, CNAM, exploitation DARES

¹ Prévoir l'évolution des taux d'activité aux âges élevés : un exercice difficile », *Economie et statistique*, n^{os} 355-356, 2002

S'agissant des mesures d'âge, les partenaires sociaux ont déjà pris des décisions courageuses visant à les limiter. Ainsi, en application de l'accord du 1^{er} juillet 2000, l'ARPE n'a pas été reconduite et est donc actuellement en cours d'extinction. De même, l'accord du 20 décembre 2002 sur le retour à l'équilibre de l'assurance chômage prévoit une révision de la filière d'indemnisation des chômeurs de plus de 55 ans, leur régime d'indemnisation en faisant plus une « préretraite déguisée » qu'autre chose.

A son tour, le projet de loi engage une réforme en profondeur des préretraites tant dans le secteur privé que dans la fonction publique.

• Dans le secteur privé

L'exposé des motifs précise que le Gouvernement a fait le choix de « recentrer les préretraites autour de deux dispositifs : un dispositif « pénibilité » autour des cessations anticipées d'activité des travailleurs salariés (CATS) et un dispositif « plans sociaux » qui est aujourd'hui nécessaire ».

Dans cette perspective, le projet de loi prévoit :

- l'**assujettissement de certaines préretraites d'entreprise à une contribution spécifique** afin de dissuader les employeurs d'avoir recours à cette mesure d'âge. On rappellera à cet égard que le COR, dans son rapport de 2001, avait suggéré un tel « durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise, les rentes versées aux salariés étant exonérées de cotisations sociales, dès lors qu'elles ne correspondent pas à un salaire versé en contrepartie d'une activité » (article 11) ;

- la **suppression de la préretraite progressive (PRP)**, qui n'a pas réussi à trouver sa place au sein des différents dispositifs de cessation anticipée d'activité et qui ne constitue qu'un instrument imparfait de la gestion des ressources humaines dans les entreprises (article 12) ;

- le **recentrage des CATS vers les seuls salariés ayant exercé des travaux pénibles**, en réservant à ces salariés les avantages sociaux et fiscaux dont bénéficie actuellement cette allocation (article 12).

• Dans le secteur public

La loi de finances pour 2003 avait prévu une extinction progressive du dispositif de *cessation de fin d'activité* (CFA). Le présent projet de loi ne revient pas sur le principe défini au mois de décembre 2002, tout au plus précise-t-il les conditions dans lesquelles les fonctionnaires concernés pourront liquider leur pension. Il prévoit en revanche la prise en compte, pour les fonctionnaires maintenus en activité sur leur demande au-delà de la limite d'âge, la prise en compte de cette prolongation d'activité au titre de la constitution de leur pension.

2. Inciter à la poursuite ou à la reprise d'activité des travailleurs

Au-delà du seul encadrement des mesures d'âge, le projet de loi cherche parallèlement à inciter les travailleurs et les employeurs à favoriser l'accès ou le maintien dans l'activité.

A ce titre, il prévoit la mise en place d'un système décote-surcote ambitieux.

En effet, dans les régimes de base du secteur privé comme de la fonction publique, les durées de cotisations ne sont, aujourd'hui, prises en compte qu'à concurrence d'un plafond. Ce plafond est de 160 trimestres¹ dans le régime général, soit 40 annuités, et de 37,5 annuités dans la fonction publique. Au-delà, et à la différence des régimes complémentaires de salariés qui attribuent des points pour toute période cotisée, les régimes de base n'offrent pas d'avantages supplémentaires à leurs ressortissants.

En revanche, il existe, dans les régimes de salariés du secteur privé, un mécanisme de minoration du taux de pension dès lors que l'assuré ne justifie pas de la durée d'assurance nécessaire pour ouvrir droit à une pension de retraite à taux plein (160 trimestres). Ce système est injuste pour les salariés car, malgré l'absence d'un mécanisme parallèle de majoration, il réduit de 2,5 % par trimestre manquant le montant de la pension. Ce coefficient de minoration n'existait en outre pas dans les régimes du secteur public.

Le présent projet de loi propose, à l'article 17, de corriger les défauts de ce dispositif pour prévoir un mécanisme de bonification en faveur de tous les salariés, s'élevant à 3 % supplémentaires par année demeurée en activité au-delà de la date à laquelle ils auraient pu faire liquider leur pension. L'article 32 introduit pour sa part un système équivalent dans les régimes de fonctionnaires.

Le coefficient de minoration, ou décote, est maintenu. A terme², celui-ci sera réduit pour qu'un même taux soit appliqué aux salariés du secteur public et du secteur privé (5 % par an).

En conséquence de l'introduction de la surcote, le projet de loi prévoit le *report à 65 ans de l'âge du salarié à partir duquel l'employeur peut le mettre à la retraite d'office* (article 10).

Il prévoit également un **assouplissement de la « contribution Delalande »**, taxe pesant sur les employeurs se séparant d'un salarié de plus

¹ Aujourd'hui il s'agit en réalité de 150 trimestres pris en compte mais 160 trimestres de cotisations sont exigés pour bénéficier d'une retraite à taux plein. L'article 15 harmonisera ces deux durées.

² L'entrée en vigueur de la décote dans le secteur public est très progressive (cf. article 45).

de 50 ans. Il apparaît en effet que cette contribution, en dépit de son durcissement progressif, n'a pas réellement permis de limiter le nombre de licenciements des salariés âgés, mais constitue en revanche un obstacle très dissuasif à leur embauche. Aussi est-il prévu d'exonérer de cette contribution les employeurs se séparant d'un salarié de plus de 50 ans qu'ils auraient embauché à l'âge de 45 ans (et non plus de 50 ans) (*article 13*).

Si d'autres initiatives ont pu être prises par ailleurs¹, votre commission considère que le présent projet de loi ne constitue sans doute qu'une première étape dans l'aménagement de notre politique de l'emploi en faveur de l'accès et du maintien dans l'emploi des salariés âgés.

A ce titre, deux autres pistes lui semblent devoir être explorées dans les meilleurs délais.

La première concerne la « contribution Delalande ». Si le projet de loi lui apporte un premier assouplissement non négligeable, il conviendrait sans doute, au vu d'une évaluation sérieuse, d'envisager sa modification en profondeur, voire sa suppression, tant elle constitue un obstacle à l'embauche des salariés en seconde partie de carrière.

La seconde, d'ordre réglementaire, a trait à la « dispense de recherche d'emploi » dont peuvent se prévaloir les salariés ayant atteint un certain âge.

En mars 2003, ce sont ainsi 379.000 chômeurs de plus de 55 ans qui étaient dispensés de recherche d'emploi. Cela représente près du double du nombre de bénéficiaires de préretraites financées sur fonds public.

La dispense de recherche d'emploi

La *dispense de recherche d'emploi* (DRE) est une situation particulière de certains demandeurs d'emploi au regard de la condition de recherche d'emploi prévue aux articles L. 351-16, R. 351-26 et D. 311-6 du code du travail.

Peuvent se trouver admis à la DRE :

- à partir de 55 ans, les demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation d'assurance chômage et qui justifient de 160 trimestres de cotisations au titre du régime de base de l'assurance vieillesse, ceux qui perçoivent l'allocation de solidarité spécifique ainsi que ceux qui ne perçoivent aucune allocation chômage ;

- à partir de 57 ans et demi, les allocataires du régime d'assurance chômage.

¹ On pense notamment à la récente décision des partenaires sociaux, dans leur accord du 20 décembre 2002 sur le retour à l'équilibre de l'assurance chômage, d'étendre le mécanisme de l'aide dégressive à l'employeur en cas d'embauche aux allocataires de l'assurance chômage, âgés de 50 ans et plus ou à la récente réforme du contrat initiative emploi (CIE) visant à majorer l'aide à l'employeur pour toute embauche en CIE d'un chômeur de plus de 50 ans (décret du 27 juin 2003).

L'ASSEDIC adresse aux personnes susceptibles d'entrer en dispense de recherche d'emploi une lettre d'information, accompagnée d'un formulaire de demande de dispense que le demandeur d'emploi souhaitant entrer dans la dispense doit renvoyer à son agence locale pour l'emploi.

Après réception de la demande de dispense, l'agence locale pour l'emploi procède à la suppression du demandeur d'emploi de son fichier de gestion.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité et l'ANPE publient chaque mois des informations sur le flux d'entrées en DRE, et l'Unedic publie des données concernant le stock des dispensés de recherche d'emploi indemnisés, ainsi que sur leur répartition par type d'indemnisation. Aucune information statistique n'est disponible en ce qui concerne le stock des dispensés de recherche d'emploi non indemnisés.

Source : DARES

Le COR n'a pas manqué de souligner les effets pervers de ce dispositif : *« ce dispositif stigmatise un âge à partir duquel des personnes ne seraient plus employables. Il empêche, en pratique, les travailleurs âgés de retrouver un emploi et de bénéficier des services de l'ANPE. Par ailleurs, il peut présenter une alternative à la mise à la retraite financièrement intéressante pour le salarié s'il bénéficie d'une prime de licenciement... Les règles concernant la dispense de recherche d'emploi ont une importance non négligeable sur les finances sociales et leur cohérence avec la réglementation sociale doit être examinée »*.¹

La logique même de la dispense d'emploi apparaît en effet contradictoire avec le souci d'augmenter le taux d'emploi des salariés âgés : on ne peut dans le même temps inciter les salariés âgés au retour à l'activité et les dispenser de toute recherche d'emploi.

Certes, votre commission conçoit volontiers les difficultés liées à la réforme de ce dispositif car elle aurait pour conséquence une augmentation mécanique du nombre de demandeurs d'emploi du fait de leur inscription à l'ANPE.

Mais elle considère néanmoins qu'il reste possible d'augmenter, de manière progressive, l'âge à partir duquel un chômeur âgé est dispensé de recherche d'emploi, cette réforme n'ayant d'ailleurs aucune incidence sur ses droits à indemnisation.

¹ Fiche remise lors de la réunion du COR du 11 juin 2002.

3. Favoriser les choix de vie

Dans son rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 relatif à l'assurance vieillesse, votre rapporteur avait insisté sur la nécessité d'élargir la question des retraites à la question de l'emploi et de la gestion des temps de la vie :

« La réforme conduite par la Suède témoigne qu'il est possible d'aller très loin dans la refondation des consensus sociaux. Les choix opérés par la société suédoise témoignent d'une volonté profonde d'adapter un système ancré dans l'histoire des droits sociaux suédois, mais désormais obsolète, à l'évolution des rythmes de vie et des besoins des habitants.

« Partagé au sein du COR, le constat que la conception traditionnelle du cycle de vie était devenue inopérante entrouvre la possibilité d'attendre de la réforme des retraites plus que la défense d'un système. Conscient que les difficultés à résoudre constituent une chance historique d'améliorer le bien-être des Français, votre rapporteur souhaite, dans une posture résolument offensive, que soient abordés les efforts à accomplir.

« La réduction de la population active par les deux extrémités - l'entrée plus tardive sur le marché du travail et la sortie précoce de ce dernier - n'est pas le seul résultat de l'évolution du marché du travail. Il s'agit tout autant du fruit d'une évolution fondamentale de la société : pas plus qu'ils n'envisagent de réaliser l'ensemble de leur vie professionnelle au sein de la même entreprise, les salariés ne jugent pas davantage possible de concentrer leur carrière sur quarante années d'affilée, sans possibilité de césure, de respiration, d'intermède, voire de changements profonds.

« Les mentalités ont aujourd'hui profondément changé et c'est notre système social qui, à bien des égards, engonce les aspirations des salariés. Le système français de retraite traduit ces contraintes : la liquidation tombe comme un couperet, le cumul emploi-retraite est en principe prohibé, et celui qui souhaite travailler, c'est-à-dire cotiser plus longtemps, n'en tire aucun bénéfice pour lui-même.

« Dans le même temps, les Français consacrent des périodes de plus en plus longues à se former, à s'occuper de leurs enfants ou à se dévouer à des activités non lucratives. Ces périodes n'ouvrent pas, ou à la marge, droit à retraite. Pour autant, nul ne nie l'utilité de ces activités pour l'ensemble de la collectivité. Les systèmes de validation de périodes non travaillées s'articulent peu ou prou autour de la seule notion de solidarité, le FSV les prenant en charge pour l'essentiel. D'autres avantages, notamment en faveur des familles, existent mais là encore, ils se caractérisent par leur rigidité et leur disparité. Un mécanisme de prise en compte de ces périodes - et le financement qui l'accompagne - reste à inventer.

« Sans doute peut-on amèrement regretter les conditions qui ont entouré la mise en place des trente-cinq heures. Le pire défaut de cette initiative n'est probablement pas le coût fabuleux qui en est résulté pour les finances publiques, et notamment celles de la sécurité sociale. C'est bien davantage que cette réforme n'ait été accompagnée d'aucune mise en perspective sur la gestion des temps de la vie, dans laquelle s'insérait bien évidemment la question de la retraite ».

Ce constat, qui est également un souhait, inspire profondément la philosophie de la réforme entreprise par le présent projet de loi :

- elle ouvre la faculté de prendre en compte les années passées en études, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, au moyen de rachats (*articles 20 et 28*) ;

- elle permet aux salariés travaillant à temps partiel, par exemple pour s'occuper de leurs enfants ou parce qu'ils souhaitent se former, de cotiser, sur un équivalent temps plein, dans le secteur public comme dans le secteur privé (*articles 23 et 30*) ;

Le rachat des cotisations

Des propositions sont parfois faites pour élargir les possibilités de rachat, actuellement limitées. Les propositions les plus souvent émises portent sur le rachat d'études. On évoque également parfois aussi des possibilités de rachat de périodes ne donnant pas lieu à validation ou donnant lieu à des validations jugées insuffisantes de certaines périodes d'inactivité (périodes d'éducation des enfants, congés sabbatiques, fins de carrière...) ou de certaines périodes de chômage (notamment chômage en début de vie professionnelle).

Le développement de tels mécanismes introduirait une marge de choix individuel supplémentaire dans les régimes existants. Il soulève, cependant, de délicates questions du point de vue de l'égalité de traitement entre les différentes catégories d'assurés et de l'équilibre financier des régimes. Celles-ci ne rendent envisageables de nouvelles possibilités de rachats, que si elles sont circonscrites, bien encadrées et financièrement équilibrées.

Source : COR

- pour les salariés ayant déjà liquidé leur pension, elle réforme profondément les règles de cumul emploi-retraite afin, dans le secteur privé, d'harmoniser ces règles avec celles en vigueur dans les régimes complémentaires (*article 9*) et, dans le secteur public, de simplifier leur complexité excessive (*article 43*) ;

- pour les salariés souhaitant une interruption progressive de leur carrière, elle élargit le dispositif de retraite progressive dans le secteur privé, en supprimant des conditions d'éligibilité dissuasive (*article 21*), et assouplit les conditions d'entrée, notamment en termes de choix de la quotité de travail, dans la cessation progressive d'activité existant au bénéfice des fonctionnaires (*article 49*).

En outre, votre rapporteur constate que le projet de loi préserve l'essentiel des avantages familiaux de retraite, et précise la portée de la bonification pour enfant, le texte initial prévoyant sa transformation en une validation ouverte aux pères et aux mères (*article 27*) dans l'esprit d'un plus grand respect des choix de vie des assurés.

Enfin, plus ponctuellement, la réforme propose aux enseignants de faciliter leur accession à une deuxième carrière (*article 53*).

B. ASSURER L'ÉQUITÉ ENTRE LES SALARIÉS

1. Assurer à chaque salarié un traitement équitable à l'égard de la retraite

Il résulte des dispositions de la réforme Balladur que les salariés du secteur privé doivent justifier de 160 trimestres d'assurance (40 annuités) pour bénéficier, avant 65 ans, d'une pension de retraite au « taux plein ».

La réforme proposée au secteur public en 1995 n'ayant pas abouti, les salariés du secteur public doivent justifier d'un nombre d'annuités inférieur (37,5) pour bénéficier du pourcentage maximum d'une pension de retraite civile ou militaire (75 %).

Aucune différence objective, hormis quelques situations particulières¹, ne justifie que telle ou telle catégorie de salariés doive cotiser moins longtemps pour bénéficier de leur retraite complète. L'harmonisation était nécessaire.

Les membres du COR ont étudié cette question et ont conclu à la nécessité d'une harmonisation des durées de cotisations entre secteur public et secteur privé, sans toutefois s'accorder sur la durée d'équilibre : 37,5 années ou 40 années.

Il ressort toutefois des travaux du Conseil que celui-ci a étudié plusieurs hypothèses d'allongement de la durée de cotisation des fonctionnaires (diminution du taux de rémunération de l'annuité liquidable, institution éventuelle d'une décote et d'une surcote). Poser les termes d'une question consiste parfois à y répondre.

Ces éléments de réflexion sont repris à l'article 32 du présent projet de loi : allongement à 160 trimestres et création des mécanismes d'une surcote et d'une décote.

¹ Cf. 2 ci-dessous.

Cet allongement sera bien évidemment progressif, à raison de deux trimestres supplémentaires par an d'ici 2008, ainsi que le préconise le COR.

L'égalité entre les régimes vue par le COR

Le Conseil a étudié la question des différences de traitement entre salariés du secteur privé et de la fonction publique.

Un point de désaccord important subsiste sur la question de savoir comment l'égalité entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires peut être conçue. Certains membres du Conseil demandent un retour de la durée d'assurance des salariés du secteur privé à 37,5 ans. L'incidence sur les besoins de financement du système de retraite peut être estimée, dans ce cas, à 0,3 point de PIB, soit un alourdissement du besoin de financement d'environ 8 % à l'horizon 2040. Une telle mesure augmente les besoins de financement. Surtout, elle rend plus difficiles d'éventuels allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement.

D'autres membres du Conseil estiment que l'alignement entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires doit se faire sur la durée de 40 annuités, compte tenu des besoins de financement et de l'augmentation de l'espérance de vie. Un allongement éventuel de la durée de cotisation des fonctionnaires est, en tout état de cause, inséparable d'une politique de l'emploi portant notamment sur une meilleure gestion des deuxièmes parties de carrière des fonctionnaires.

Se pose, par ailleurs, la question des modalités d'une augmentation de la durée d'assurance pour les fonctionnaires ; il apparaît, en effet, qu'un éventuel allongement à 40 ans de la durée d'assurance peut être articulé autour de deux éléments.

- Le taux de rémunération de l'annuité liquidable. Il peut être réduit à 1,875 %, de façon à maintenir à 75 % le montant de la pension, pour une durée de carrière qui ne serait plus de 37,5 ans mais de 40 ans.

- L'institution éventuelle d'une décote et d'une surcote. Il est certain que la mesure d'augmentation de la durée d'assurance n'aurait pas la même portée pratique et financière selon qu'elle serait ou non accompagnée d'une décote. Aujourd'hui, le manque d'une annuité se traduit par une baisse de la pension de 2,5 à 3,5 %. Il est certain que si cette baisse était augmentée par une décote comme dans le régime général (avec un abattement supplémentaire d'un montant à préciser par année manquante), l'incitation à différer le moment du départ à la retraite serait plus forte. En ce cas, la durée d'assurance prise en considération serait nécessairement celle effectuée par l'assuré dans l'ensemble des régimes dans lesquels il a travaillé. De même, l'institution d'une surcote (majoration de pension pour les assurés poursuivant leur activité au-delà du moment où ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier du taux plein) pourrait avoir un effet sur les allongements de durée de carrière.

Se pose aussi la question du type de montée en charge retenu pour un éventuel nouveau dispositif. La réforme doit, en tout cas, être progressive. Dans le régime général, la réforme de 1993 s'est appliquée à l'ensemble des actifs, avec une montée en charge progressive.

Source : COR

Mais le projet de loi ne se borne pas à proposer un ajustement ponctuel des durées de cotisation. Il prévoit la définition d'une règle permettant de partager équitablement les gains futurs d'espérance de vie entre le temps de travail et le temps de retraite (*article 5*).

Ce principe, posé dans la loi, et appliqué sous la caution du COR et d'une commission de garantie des retraites permettra de rendre moins dramatique de futurs ajustements.

Il offre en outre aux salariés la garantie que l'effort demandé en termes de travail supplémentaire restera constant à l'horizon 2020, la durée d'assurance nécessaire étant ajustée afin de préserver le partage temps de travail/temps de retraite constaté en 2003

<p>La formule de l'article 5 (<i>corrigée par votre commission</i>)</p> $\text{ratio} = \frac{\text{durée d'assurance}}{\text{durée moyenne de retraite}} = \frac{160 \text{ trimestres}}{22,34 \text{ annuités}^{(1)}} = 1,79$ <p><small>⁽¹⁾ Constatée par l'INSEE (espérance de vie en 1998)</small></p>

Les gains d'augmentation de l'espérance de vie seront partagés de telle façon que le temps de travail ne soit jamais supérieur à 1,79 fois le temps de retraite.

Cette « *invitation à cheminer ensemble* » pour les salariés du public et du privé est en outre, pour ces derniers le gage d'une véritable lisibilité quant à leurs droits à retraite.

2. Prendre en compte les situations particulières

a) La pénibilité

Parallèlement à la question des carrières longues, la concertation sur la réforme des retraites a placé le thème de la pénibilité au travail au cœur du débat public.

Il est clair en effet que le souci de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés âgés nécessite une meilleure prise en compte et une limitation de la pénibilité.

Aussi est-ce à juste titre que, dans son rapport de 2001, le COR insistait, comme l'avait fait le rapport Charpin, sur l'importance d'agir sur les conditions et l'organisation du travail pour maintenir dans l'emploi les salariés âgés :

« La prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions devrait conduire à promouvoir le concept d'emploi de qualité répondant à deux critères : préservation de l'intégrité physique et psychique du travailleur, ouverture à une large gamme de salariés, quel que soit leur profil. Une action sur ce thème devrait sans doute s'appuyer sur un important travail de communication, notamment pour s'affranchir des représentations qui tendent à sur-valoriser la performance, présentée comme incompatible avec l'âge.

« Au-delà de cette action générale, c'est au niveau des branches d'activité, des entreprises et des administrations que des mesures devraient être prises :

« - recensement des facteurs de pénibilité constituant des sources d'usure physique des salariés vieillissants ;

« - réflexion sur les conditions et l'organisation du travail, en intégrant leurs conséquences à long terme pour les salariés, en prenant en compte les stratégies de travail, individuelles ou collectives, construites par les salariés au fil de l'âge et du parcours professionnel et enfin en mettant en place une articulation entre le renouvellement des équipements et le rythme de départ des salariés ;

« - définition de parcours professionnels permettant de ménager des alternances entre postes, selon leur caractère plus ou moins exposé ;

« - mise en place d'actions plus ciblées sur des catégories de personnels présentant des déficiences fonctionnelles. »

Le projet de loi s'inscrit délibérément dans cette perspective.

Ainsi, le document élaboré le 19 avril 2003, à l'issue des travaux du « groupe confédéral » réunissant les partenaires sociaux et le Gouvernement, élevait au rang d'objectif et de moyen de la réforme des retraites la nécessité d'« inciter les partenaires sociaux à engager, au niveau des interprofessionnels, et à décliner, au niveau des branches, des négociations sur la pénibilité ».

De même, l'exposé des motifs du projet de loi indique que « les partenaires sociaux seront incités à négocier sur la pénibilité au travail à la fois pour définir les métiers pénibles justifiant d'une cessation anticipée (sic) et pour s'efforcer de réduire la pénibilité ».

De fait, la pénibilité au travail reste encore un phénomène mal connu, difficilement quantifiable et très variable selon les métiers et les branches. Mais il apparaît important.

Ainsi, l'enquête sur les conditions de travail réalisée par la DARES en 1998 retenait plusieurs critères de pénibilité : station debout, posture pénible ou fatigante, déplacements à pied longs et fréquents, port de charges lourdes, mouvements douloureux ou fatigants, autres efforts physiques importants, exposition à des vibrations ou secousses, exposition au bruit,

travail à la chaîne, exposition à des températures élevées... Il ressort de l'enquête que 20 % des salariés du secteur privé (soit 2,6 millions de personnes) étaient soumis à six ou plus de ces critères.

Compte tenu de l'importance de ce sujet, mais aussi des difficultés à le cerner précisément, il apparaît prématuré de légiférer en la matière. Dès lors, il était souhaitable de renvoyer, au moins dans un premier temps, au dialogue social le soin de traiter cette question, conformément d'ailleurs aux préconisations formulées par M. Yves Struillou dans son récent rapport¹. Le dialogue social apparaît en effet plus à même d'identifier et de définir les travaux ou métiers pénibles, d'imaginer les moyens de réduire la pénibilité et de mettre en place des mécanismes compensateurs.

L'Assemblée nationale s'est également inscrite dans ce cadre, en inscrivant dans la loi le principe d'une obligation triennale de négocier dans la branche sur ce sujet et en prévoyant un bilan de ces négociations (*article 16 ter nouveau*).

Il reste que votre commission considère que, dans ces négociations, la pénibilité ne devra pas seulement être prise en compte au travers du prisme de la seule cessation anticipée d'activité. Car il importe avant tout de réduire la pénibilité de manière à permettre une évolution des conditions de travail susceptible de garantir aux travailleurs âgés la possibilité crédible d'un maintien dans l'emploi.

S'agissant des fonctions publiques, les avantages découlant de situations pénibles ne sont pas remis en cause.

Il s'agit à la fois des compensations en termes de rémunération accordées aux ouvriers de l'Etat que l'article 24 ne remet pas en cause et des différents avantages dont bénéficient les fonctionnaires :

- départ anticipé pour ceux classés en service actif ;
- bonification pour certains d'entre eux classés en service actif et justifiant de sujétions particulières en termes de risques (*cf. article 31*).

b) Les carrières longues

La question des salariés ayant effectué de très longues carrières est posée depuis longtemps par les partenaires sociaux.

En effet, l'ordonnance du 26 mars 1982, qui a abaissé l'âge de la retraite à 60 ans, n'admet aucune exception. Il ne peut donc être liquidé de pension avant l'âge de 60 ans même si le salarié justifie de la durée d'assurance ouvrant droit au maximum de pension.

¹ « Pénibilité et retraite », rapport au COR, avril 2003.

Dans les régimes complémentaires, des pensions peuvent être liquidées dès 55 ans mais avec de forts coefficients de minoration.

Malgré certains dispositifs ayant favorisé durant un temps la cessation d'activité de salariés justifiant de carrières longues, aucun dispositif général n'avait pu être proposé, notamment du fait de son coût pour les régimes.

Le coût des longues durées d'activité

La question est aujourd'hui soulevée de l'ouverture des droits à la retraite avant 60 ans pour les assurés totalisant 40 années d'assurance ou d'activité. Le coût d'une telle mesure, à règles de décompte de la durée d'assurance inchangées, serait élevé, en raison du nombre important de personnes réunissant cette durée dans les générations qui partent actuellement ou partiront à la retraite dans les prochaines années. Dans la génération 1943-1947, 75 % des hommes et 52 % des femmes totalisent plus de 40 ans de durée de cotisation avant l'âge de 60 ans.

Appliquée aux seuls salariés de 58 et 59 ans, elle pourrait ainsi avoir aujourd'hui un coût brut estimé à 7,6 milliards d'euros (50 milliards de francs) pour l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires, et un coût net de 3,9 milliards d'euros (26 milliards de francs), déduction faite des économies réalisées au titre du chômage ou des préretraites. Ce coût pourrait progresser du fait de l'arrivée dans les tranches d'âges concernées des générations du baby boom, puis lentement baisser ensuite du fait de l'allongement de la durée de scolarité.

Source : COR (fiche d'information pour le débat n° 14).

Le projet de loi satisfait cette revendication ancienne en la ciblant sur les salariés pour lesquels elle est le plus justifiée (*article 16*).

C. CONFORTER LES RÉGIMES DES NON-SALARIÉS

1. Rapprocher et harmoniser les régimes

a) Un rapprochement entre le régime des industriels et commerçants et celui des artisans

Le rapprochement entre le régime des industriels et commerçants et celui des artisans est un phénomène ancien. L'alignement des deux régimes sur le régime général pour les prestations de base de l'assurance vieillesse date ainsi du 1^{er} janvier 1973. Par ailleurs, les artisans ont créé, le 1^{er} janvier 1979, un régime complémentaire d'assurance vieillesse fonctionnant à titre

obligatoire. Les professions industrielles et commerciales avaient fait de même le 1^{er} janvier 1978 dans le cadre d'un régime fonctionnant à titre facultatif.

Le projet de loi portant réforme des retraites représente une nouvelle étape importante dans ce processus de rapprochement. Il convient de mentionner à ce titre :

- la création, par l'ORGANIC, d'un dispositif de retraite complémentaire obligatoire sur le modèle de celui de la CANCAVA ;
- la transformation en mutuelle de l'ORGANIC complémentaire ;
- le regroupement dans le code de la sécurité sociale des dispositions applicables aux deux régimes ;
- le fait que les dispositions du chapitre I du titre IV affectent essentiellement les ressortissants de l'ORGANIC tandis que la situation de ceux de la CANCAVA fait figure de référence.

En définitive, les conditions d'une fusion à terme des régimes des artisans, d'une part, et des commerçants et industriels, d'autre part, semblent désormais réunies.

b) La poursuite de l'harmonisation des non-salariés avec le régime général

Depuis le début des années 1970, on assiste à un processus lent, mais continu, de rapprochement entre les non-salariés et le régime général.

Le présent projet de loi donne une nouvelle impulsion à ce mouvement par :

- l'alignement sur le régime général de la durée d'assurance nécessaire pour la liquidation d'une pension de retraite à taux plein ;
- la promotion du droit à l'information des assurés pour le décompte de leurs droits à la retraite ;
- l'assouplissement des règles de cumul emploi et retraite ;
- l'harmonisation des règles relatives aux pensions de réversion ;
- la possibilité de racheter des périodes n'ayant pas donné lieu à versement de cotisation ou pour un montant insuffisant ;
- l'introduction d'une possibilité de liquidation de la pension de retraite avant l'âge de 60 ans pour les non-salariés disposant d'une durée

d'assurance suffisante et ayant débuté leur vie professionnelle à l'âge de 14, 15 ou 16 ans.

Pour autant, les régimes des non-salariés demeurent aujourd'hui encore caractérisés par une réelle spécificité. Les commerçants, les artisans, les professions libérales et les exploitants agricoles tendent ainsi à procéder à la liquidation de leur pension de retraite à un âge plus élevé que la moyenne des salariés et, à l'exception des professions libérales, sur la base de pensions souvent plus faibles. La proportion de « polypensionnés » est élevée car ces populations d'assurés ont fréquemment changé d'affiliation au cours de leur parcours professionnel.

2. Préserver l'identité des professions

a) Les industriels et commerçants, ainsi que les artisans

Le projet de loi offre, tout d'abord, une consécration législative au régime de retraite complémentaire obligatoire des industriels et commerçants dont le principe avait été voté lors de l'assemblée plénière de l'ORGANIC du 21 octobre 2001.

Outre l'harmonisation poussée, à l'intérieur du code de la sécurité sociale, des dispositions applicables aux commerçants, industriels et artisans, le texte est également caractérisé par les éléments suivants :

- l'amélioration du statut des polypensionnés ;
- la promotion d'une plus grande liberté de choix ;
- l'amélioration des conditions de validation des trimestres.

Il convient de noter que le régime complémentaire obligatoire de l'ORGANIC, sera à l'instar de l'AGIRC et de l'ARRCO, un régime par répartition par points.

b) Les professions libérales

Le régime d'assurance vieillesse des professions libérales présente certainement la situation la plus originale parmi les régimes des non-salariés. Il est en effet caractérisé à la fois par :

- une structure éclatée entre un organisme central, la CNAVPL, et 12 sections professionnelles ;

- d'importantes disparités entre les membres des différentes sections professionnelles ;

- une situation démographique actuellement très favorable ;
- une bonne situation financière d'ensemble des régimes ;
- une contribution très élevée à la solidarité nationale en raison des mécanismes de compensation démographique ;
- et un âge moyen de liquidation de la pension plus élevé que celui de la majorité des Français.

Compte tenu de ces spécificités, les professions libérales se sont voulues acteurs de leur propre réforme qui a été préparée par une réflexion sur les éléments suivants :

- le taux de remplacement d'une caisse libérale moyenne tourne autour de 35 à 40 % ;
- la valeur vénale de l'outil de travail tend à se réduire fortement pour certaines professions libérales ;
- le taux de rendement du point diminuera à l'avenir en raison de la dégradation attendue du rapport démographique.

Le présent projet de loi tend à harmoniser une partie importante des dispositions applicables aux professions libérales en les alignant sur celles du régime général.

Il répond également à une aspiration très forte parmi les membres de ces professions, consistant à offrir à chacun une plus grande liberté pour organiser sa retraite et prend en compte l'importance des polypensionnés.

La réforme proposée se traduit également par une réforme du mode de calcul des cotisations et une plus grande équité dans les modalités de cotisation.

Le présent projet de loi constitue donc aussi, pour les professions libérales, un outil de modernisation.

c) Les exploitants agricoles

Le régime agricole d'assurance vieillesse des exploitants agricoles est caractérisé par :

- une mosaïque de statuts qui sont le produit d'une constitution tardive et très progressive du régime agricole ;
- des pensions qui demeurent généralement inférieures à la moyenne malgré un important effort de revalorisation mené entre 1994 et 2002 et en

dépit de la mise en place d'un régime de retraite complémentaire obligatoire au premier semestre 2003.

Le projet de loi se traduit notamment par un alignement sur le régime général pour ce qui concerne les conditions d'âge et de durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une liquidation de retraite à taux plein. On notera également la création d'une d'affiliation au régime vieillesse à partir de 16 ans sur la base d'une validation des périodes accomplies en tant qu'aide familial, ainsi que la possibilité de racheter jusqu'à l'équivalent de trois années d'études. Le régime des pensions de réversion se trouvera aligné lui aussi sur le régime général ce qui autorisera la suppression du régime d'assurance veuvage.

La mensualisation des retraites agricoles de base de l'assurance vieillesse représente un autre effort très important et attendu de longue date. Le régime agricole constituait, en effet, le dernier à conserver une périodicité trimestrielle de versement des pensions. Après les retraites complémentaires des artisans et commerçants en 1999 et le nouveau régime complémentaire des exploitants agricoles en 2003, les retraites agricoles de base constituaient une exception. Le coût de cette mesure visant à rétablir une plus grande équité entre Français est estimé, en trésorerie, à 1,3 milliard d'euros.

D. GARANTIR L'AVENIR DES RETRAITÉS

1. La garantie du pouvoir d'achat des retraités

De manière réitérée, le Gouvernement a souligné que l'ajustement permettant d'assurer le financement des régimes de retraites ne pouvait consister à demander un effort trop important aux retraités. Ainsi, la valeur des pensions devait être absolument préservée.

Le Premier ministre, devant le Conseil économique et social, a rappelé cet objectif avec force :

« Le second objectif de l'action, c'est le niveau des retraites, le niveau des pensions. Une question centrale pour les Françaises et les Français. Cela veut dire d'abord que le pouvoir d'achat des retraites doit être assuré. Les Français doivent avoir un bon niveau de retraites. »

Garantir le pouvoir d'achat des retraités, c'est assurer à ces derniers que le montant de leur pension ne soit pas entamé de l'érosion monétaire, à l'instar des pensions capitalisées versées pendant l'entre deux guerres.

Dans les faits, l'indexation des pensions sur l'indice des prix est la règle depuis 1987. Elle a néanmoins subi beaucoup d'exceptions au gré de

« coups de pouce » dont l'attribution, sans doute bienvenue pour les retraités, ne reposait pas sur une mise en perspective économique et financière de la situation future des régimes.

La loi du 22 juillet 1993 avait fixé dans la loi un dispositif pérenne venu à échéance en 1999, le précédent gouvernement ne l'a pas reconduit et lui a préféré une revalorisation annuelle arbitraire.

Le présent projet de loi inscrit le principe d'une revalorisation des pensions indexée sur les prix (*article 19*). Au nom de l'équité, les pensions des fonctionnaires seront revalorisées selon les mêmes modalités.

Cette perspective d'indexation était d'ailleurs retenue par le précédent gouvernement¹.

Toutefois, ainsi que le souligne le COR, à réglementation inchangée, le taux de remplacement des salariés du secteur privé diminuera, même si cette diminution ne signifie pas une baisse du niveau des pensions en euros constants.

**Evolution des taux de remplacement nets entre 2000 et 2040
pour une personne ayant accompli une carrière complète,
à taux de cotisation sociale et de CSG inchangés**

	2000	2020	2040
Salarié non-cadre du secteur privé ayant toujours perçu le salaire moyen des non-cadres	84 %	71 %	67 %
Salarié cadre du secteur privé ayant toujours perçu le salaire moyen des cadres	75 %	62 %	58 %
Salarié cadre du secteur privé ayant eu une carrière très ascendante, de un plafond en début de carrière à deux plafonds en fin de carrière	56 %	50 %	47 %
Fonctionnaires avec un taux de primes de 6 % (exemple : personne de service de la fonction publique d'Etat)	78 %	78 %	78 %
Fonctionnaires avec un taux de primes de 36 % (exemple : cadre de la fonction publique d'Etat)	60 %	60 %	60 %

Source : COR

Ce constat implique en conséquence que des propositions soient faites afin de préserver le revenu global des retraités :

- par un mécanisme permettant, au vu de la situation financière des régimes, de majorer le coefficient de revalorisation résultant de la seule observation de l'indice des prix. Ainsi, le présent projet prévoit la réunion, au moins tous les trois ans, d'une conférence, rassemblant le Gouvernement et les

¹ *Lionel Jospin, conférence de presse du 20 mars 2000.*

partenaires sociaux, afin d'envisager des inflexions compatibles avec la santé financière des régimes et la croissance économique (*article 19*) ;

- par un engagement solennel de préserver le niveau de pension des salariés modestes justifiant d'une carrière complète¹ ;

- par l'élargissement des dispositifs d'épargne retraite afin de permettre à chacun de compléter son revenu de remplacement à l'âge de la retraite².

2. L'amélioration de la situation des moins favorisés

Votre rapporteur avait, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, souligné qu'une solution pour les basses pensions devait être trouvée dans le cadre de la présente réforme.

En effet, les titulaires de revenus modestes ne disposent souvent pas des moyens de se constituer une épargne longue en vue de leur retraite.

L'absence, pour ces personnes, d'un « pécule pour les vieux jours » se trouve aujourd'hui aggravée par la situation des minima de pension.

En effet, en raison d'une revalorisation inférieure au SMIC sur longue période, le minimum contributif du régime général ne constitue plus une juste protection contre la pauvreté à l'âge de la retraite. Il représente même aujourd'hui un montant inférieur au minimum vieillesse.

Le présent projet de loi intègre la nécessité de revaloriser le minimum contributif et s'engage davantage :

- par la fixation d'un objectif ambitieux de pension minimale pour les salariés ayant effectué une carrière complète. En effet, à l'horizon 2008, le montant minimum global³ de pension versé aux personnes justifiant de 160 trimestres d'assurance et ayant travaillé à temps complet, ne pouvait être inférieur à 85 % du SMIC (*article 4*) ;

- par une réforme ambitieuse du minimum contributif qui participe à cet objectif. En effet, celui-ci sera revalorisé de 3 % en 2004, 2006 et 2008, soit 9,3 % d'augmentation totale. Ces modalités de calcul seront revues afin que la prise en compte des trimestres effectivement cotisés soit majorée, c'est-à-dire que le minimum contributif constitue une véritable garantie pour les salariés justifiant de longues carrières (*article 18*).

Ainsi, par ce double engagement, le Gouvernement entend agir afin que la retraite puisse demeurer le patrimoine de ceux qui en sont dépourvus.

¹ Cf. ci-dessous 2.

² Cf. ci-dessous 3.

³ C'est-à-dire au titre du régime de base et des régimes complémentaires.

3. Accompagner le développement de l'épargne retraite en complément des pensions

a) Un accès encore difficile à l'épargne retraite

Le système de retraite français, à l'instar des autres pays européens, est construit sur trois piliers.

Le *premier pilier* est celui des régimes de retraite obligatoires par répartition qui sont, en France, gérés par l'Etat, la sécurité sociale ou par des caisses professionnelles autonomes et les régimes complémentaires obligatoires AGIRC et ARRCO ;

Le *deuxième pilier* se met en place dans le cadre professionnel. C'est là que se trouvent les fonds de pension existants, qui constituent « le troisième étage » de la retraite en supplément du régime de base et des régimes complémentaires. Ils bénéficient de régimes fiscaux particuliers et obéissent aux systèmes prudentiels relevant du code des assurances, du code de la sécurité sociale ou du code de la mutualité. Il est possible d'ajouter à ce système l'épargne salariale et certains régimes supplémentaires obligatoires ;

Le *troisième pilier* relève de la décision individuelle et est constitué de tous les produits d'épargne longue, fiscalement bonifiés, à la disposition des ménages (PEA, assurance vie, etc).

Répartition en France des trois piliers selon leur participation au financement de la retraite

Premier pilier	Deuxième pilier	Troisième pilier
87 %	4 %	9 %

Source : AFPEN

L'épargne comme complément de nos régimes de retraite obligatoires par répartition est donc déjà une réalité en France.

L'épargne constituée en vue de la retraite représente d'ailleurs un complément significatif de pension pour de nombreux retraités, comme l'a souligné le conseil d'orientation des retraites (COR) dans une note préparatoire à sa réunion du 12 septembre 2002 :

« Les pensions versées par les régimes par répartition sont souvent complétées par une part, plus ou moins importante, de revenus du patrimoine. On estime en général que les revenus du patrimoine représentent 20 à 25 % des revenus des retraités, avec une forte dispersion en fonction du revenu, cette part étant en outre supérieure à la moyenne chez les anciens non-salariés (professions libérales, artisans et commerçants,

agriculteurs) qui ont souvent pu constituer un patrimoine au moment de la retraite en vendant leur commerce, leurs terres ou leur clientèle ».

Pour autant, en dépit de cette importance, le paysage de l'épargne retraite apparaît aujourd'hui tout particulièrement opaque, éclaté et, en définitive, inégalitaire.

L'épargne retraite constitue encore un concept relativement flou comme l'observait le COR dans sa note précitée :

« Parmi les différentes formes d'épargne financière, il n'est pas simple de départager celles qui constituent de l'épargne retraite de celles qui n'en constituent pas. Certains produits constituent par définition de l'épargne retraite : ce sont les dispositifs permettant d'acquérir des annuités viagères, qui couvrent le risque lié à l'incertitude sur la durée de la vie. Les autres formes d'épargne, caractérisées par une sortie en capital, peuvent constituer un produit d'épargne pour la retraite pour certains ménages, mais ceci n'est alors qu'une finalité parmi d'autres ; cette finalité est d'autant mieux caractérisée que l'épargne ainsi constituée est bloquée pour une durée longue ».

A cette opacité, s'ajoute un éclatement des vecteurs de l'épargne retraite qui conduit alors à alimenter un paysage inadapté et déstructuré.

Ainsi, M. Eric Woerth, dans son récent rapport sur l'épargne retraite au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale¹, précisait :

« De nombreux outils existent pour répondre à ce besoin. Mis en place à des époques différentes, selon des mécanismes différents, pour des populations distinctes, ils se sont accumulés pour former à l'heure actuelle un paysage confus et foncièrement inéquitable, qui, de surcroît, ne couvre pas la totalité des personnes potentiellement intéressées. »

De fait, le paysage actuel n'est pas satisfaisant à un double titre.

D'une part, s'il existe déjà certains produits spécifiques dédiés à l'épargne retraite, ils ne restent aujourd'hui accessibles qu'à une partie de la population.

Ces produits s'articulent autour d'une double logique.

Certains produits individuels d'épargne retraite ne sont accessibles qu'à certaines professions. On peut citer les *professions non salariées* (avec les contrats « Madelin »), les *exploitants agricoles* (avec l'ancien COREVA), les *fonctionnaires* (avec la Préfon, l'ancien CREF ou la CGOS) ou les *élus locaux* (avec le FONPEL ou la CAREL).

D'autres produits, souscrits dans un cadre collectif, sont réservés aux salariés adhérents dans les entreprises qui ont choisi de les mettre en place. Il s'agit des mécanismes de retraite supplémentaire mis en place dans le cadre de

¹ Rapport d'information n° 858, douzième législature, mai 2003. Votre rapporteur se permet d'ailleurs de renvoyer le lecteur à ce rapport pour une présentation plus détaillée des différents dispositifs existants.

l'entreprise, chacun étant désigné par le numéro de l'article du code général des impôts fixant le régime fiscal applicable à ces contrats : *article 39* (contrats à prestations définies), *article 82* (contrats en « sursalaire ») et *article 83* (contrats à cotisations définies).

Ce sont ces difficultés d'accès qui expliquent que seuls 12 % des ménages affirment détenir un produit d'épargne retraite.

Taux de détention d'une épargne retraite⁽¹⁾ en 2000

	Répartition des ménages	Epargne retraite
Ensemble 1996	100,0	10,6
Ensemble 1998	100,0	9,2
Ensemble 2000	100,0	11,9
Age de la personne de référence		
Moins de 30 ans	11,6	5,8
De 30 à 39 ans	18,0	15,6
De 40 à 49 ans	20,1	21,6
De 50 à 59 ans	16,8	16,4
De 60 à 69 ans	13,9	6,7
70 ans ou plus	19,6	2,1
Catégorie sociale de la personne de référence		
Agriculteur	1,5	37,6
Artisan, commerçant, industriel	4,7	32,6
Profession libérale	0,8	43,3
Cadre	9,2	26,7
Profession intermédiaire	12,9	17,2
Employé	11,3	12,3
Ouvrier qualifié	14,7	12,1
Ouvrier non qualifié	5,3	4,4
Agriculteur retraité	2,9	7,1
Indépendant retraité	3,0	2,6
Salarié retraité	24,8	3,8
Autre inactif	9,0	2,1
Revenu annuel du ménage		
Moins de 60.000 francs	14,4	2,6
De 60 à 100.000 francs	22,0	4,3
De 100 à 150.000 francs	24,5	10,1
De 150 à 240.000 francs	24,7	15,9
De 240 à 300.000 francs	6,9	25,9
300.000 francs ou plus	7,5	31,9

Source : Enquête Patrimoine des ménages 2000. (INSEE).

(1) L'INSEE recense ici les produits d'épargne collectifs ou individuels avec sortie en rente viagère.

D'autre part, en l'absence de produits spécifiquement dédiés à l'épargne retraite, les Français recourent massivement à d'autres dispositifs d'épargne qui ne répondent pourtant que très imparfaitement aux exigences inhérentes à l'épargne retraite. Il s'agit notamment de deux dispositifs : le premier dans un cadre individuel - *l'assurance vie*¹ - le second dans un cadre collectif - *l'épargne salariale*². A l'issue de la période d'épargne, le patrimoine ainsi accumulé peut être transformé en rente viagère.

**Typologie simplifiée des dispositifs d'acquisition
à titre facultatif d'annuités de rente viagère**

Viager collectif	Viager individuel
<p><i>A adhésion obligatoire du salarié sur l'initiative facultative de l'employeur</i></p> <p>Prestations définies (<i>art. 39 du code général des impôts</i>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - régimes « chapeaux » ou additifs - capitalisation individuelle (<i>art. 82 du code général des impôts</i>) - capitalisation collective à gestion de comptes individuels (<i>art. 83 du code général des impôts</i>) - capitalisation collective à unités de rente ou points (<i>art. 83 du code général des impôts et 441 du code des assurances</i>) <p><i>A adhésion volontaire</i></p> <p>Prestations définies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - régime fonctionnant en répartition : Cref <p>Cotisations définies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - régimes à cotisations définies fonctionnant en répartition : Cgos, Organic pour la partie facultative ; - opérations collectives à adhésion facultative et capitalisation (régimes de la « loi Madelin » et des exploitants agricoles) - régimes à unités de rentes ou points (Préfon). 	<ul style="list-style-type: none"> - conversion d'un capital immobilier ou financier en rente (rente immédiate) ; - sortie en rente viagère d'un contrat d'assurance vie (rente viagère immédiate ou différée) ; - option de sortie en rente viagère d'un plan d'épargne populaire ou d'un plan d'épargne en actions.

Source : INSEE, *Economie et Statistique*, n° 348, 2001.

¹ La Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) estime ainsi à 30 milliards d'euros l'ensemble des cotisations versées en 2002 au titre des contrats d'assurance vie à vocation de retraite.

² Les encours des fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) s'élevaient à 47 milliards d'euros fin 2002.

L'éclatement des dispositifs d'épargne retraite explique alors largement le faible développement des rentes viagères non obligatoires. L'ampleur des masses financières qui lui sont consacrées reste modeste par rapport aux autres produits d'épargne, comme l'observait le COR dans sa note précitée :

« Au total, la masse des versements annuels collectés en vue de rentes viagères au titre de la retraite pourrait être estimée à quelque 8,2 milliards d'euros (moins de 5 % de l'ensemble des versements aux régimes de retraite obligatoires et facultatifs), dont un peu plus de 3 milliards d'euros pour les contrats des articles 39, 82 et 83 du code général des impôts et 2,3 milliards d'euros au titre de la gestion interne d'entreprise, des institutions de retraite supplémentaire et des institutions de prévoyance. A titre de comparaison, la commission européenne estime à environ 10 % la part moyenne, parmi les Etats membres de l'Union, des retraites professionnelles (hors gestion interne d'entreprise et à l'exclusion des régimes individuels).

« Le montant des provisions mathématiques au titre des rentes viagères pour la retraite peut être estimé de 100 à 120 milliards d'euros en 1999, dont 23 milliards d'euros pour les contrats des articles 39, 82 et 83 du code général des impôts et 40 à 60 milliards d'euros pour la gestion interne d'entreprise, les institutions de retraite supplémentaire et les institutions de prévoyance. »

Les principaux dispositifs d'épargne en vue de la retraite

Nom du dispositif	Date de création	Public concerné	PRINCIPES					Nombre de bénéficiaires/encours des produits	Coût budgétaire annuel (en millions d'euros)
			Cotisations ou prestations définies	Durée	Sortie	Fiscalité	Abondement		
Article 39 du CGI		Salariés cadres supérieurs (collectif)	Prestations définies (régime « chapeau »)	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Contributions de l'entreprise déductibles de l'IR (85 % plafond sécurité sociale))	Oui, exclusivement	5,1 milliards d'euros de cotisations. Encours de 28 milliards d'euros	
Article 82 du CGI		Salariés (individuel)	Cotisations définies (en % du salaire)	6 ans minimum	Rente ou capital	Sursalaire imposable, cotisations employeur déductibles (sous plafond)	Oui, exclusivement		
Article 83 du CGI	1985	Salariés (individuel, cadre collectif)	Cotisations définies (en % du salaire)	Blocage mais portabilité	Rente	Cotisations employeur déductibles, déduction plafonnée du revenu imposable	Oui		
Loi Madelin (1)	1994	Indépendants	Obligation annuelle de cotisation	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Déduction des cotisations retraite du bénéfice industriel et commercial	-	340.000 contrats retraite	549
COREVA (2)	1988	Exploitants agricoles	Cotisations définies (facultatif)	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Versements déductibles du revenu professionnel imposable	-	231.000 contrats	
Préfon	1967	Fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, leurs conjoints et veufs	Cotisations définies Régime facultatif par points	Pension entre 55 et 70 ans	Rente	Versements libres, déductibles du revenu (plafond 3.400 €). Rachat d'annuités jusqu'à l'âge de 16 ans	Non	261.000 adhérents, dont 60.000 retraités	91
Ancien CREF	1949	Enseignants et adhérents des mutuelles de la fonction publique	Prestations définies Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite ; (10 ans minimum)	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Indexation sur fonction publique	450.000 adhérents	
CGOS	1963	Fonctionnaires hospitaliers	Cotisations définies Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Rente garantie 5 ans	400.000 adhérents	
FONPEL et CAREL	1993	Elus locaux	Cotisations définies Facultatif par points	Libre	Rente	Cotisations non déductibles du revenu. Rente partiellement imposée	Oui, à parité avec l'élu	6.000 adhérents de part et d'autre	
PPESV	2001	Salariés	Cotisations définies	10 ans avec déblocage	Capital	Versements imposables, abondement exonéré (plafonds 2.300 et 4.600 €)	Oui	1,5 million de salariés Encours des fonds communs de placement d'entreprise : 47 milliards d'euros	1.452
PEE	1986	Salariés	Cotisations définies	5 ou 8 ans, avec déblocage	Capital	Abondements déductibles du bénéfice, versements exonérés si issus participation ou intéressement	Oui (plafonds 2.300 ou 3.450 €)		
PEA	1992	Tous	Plafond annuel de 92.000 €	5 ans minimum pour défiscalisation	Rente ou capital	Plus-values exonérées ; déduction IR si sortie en rente après 8 ans	-	90 milliards d'euros	540
PEP assurance vie	1990	Tous	Plafond annuel de 92.000 €	8 ans pour défiscalisation	Rente ou capital	Exonération à la sortie	-	34 milliards d'euros	815
Assurance vie		Tous	Choix rente : certaine, temporaire ou viagère	8 ans pour défiscalisation	Rente ou	L'avantage initial a été supprimé. Plus-values	-	Encours : 730 milliards d'euros	3.957

				capital	exonérées si blocage 8 ans			
--	--	--	--	---------	----------------------------	--	--	--

(1) Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

(2) Régime supprimé pour cause de distorsion de concurrence, remplacé par des contrats d'assurance de groupe (loi d'orientation n° 97-1051 du 18 novembre 1997)

Source : d'après le rapport de M. Eric Woerth, A.N. n° 858, mai 2003.

Et le COR de conclure :

« A partir de l'état des lieux, trois éléments paraissent devoir être soulignés :

« - des produits d'épargne directement dirigés vers la retraite existent déjà pour une part non négligeable de la population active ;

« - l'épargne financière pour la retraite est utilisée par les couches sociales les plus favorisées, ce qui d'ailleurs est cohérent avec le caractère dégressif en fonction du revenu du taux de remplacement assuré par les régimes de retraite obligatoires ;

« - l'analyse des produits offerts actuellement montre une grande variété de dispositifs, bénéficiant d'exonérations fiscales voire sociales diverses ; cette variété s'explique par des raisons historiques mais on peut s'interroger sur sa légitimité réelle sur le plan économique ou sur le plan de l'équité. »

b) Un accès diversifié et rendu plus équitable

La notion même d'épargne retraite a longtemps fait débat dans notre pays, quand bien même elle occupait déjà une place non négligeable dans notre système de retraite. Point n'est ici besoin de rappeler les débats qui ont accompagné l'adoption de la loi n° 97-277 dite « Thomas » du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, puis l'abrogation de cette loi jamais appliquée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale.

La polémique semble aujourd'hui avoir laissé la place à un certain consensus, fondé sur une vision pragmatique de la place et du rôle de l'épargne retraite¹.

En témoigne notamment le document élaboré le 11 avril 2003 à l'issue des travaux du « groupe confédéral » réunissant les partenaires sociaux et le Gouvernement et annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi qui souligne la nécessité, au titre des objectifs et des moyens de la réforme des retraites, de « prévoir un égal accès, pour ceux qui le souhaitent, à un complément de revenus par un dispositif d'épargne ».

De fait, il ne s'agit plus d'opposer de manière stérile répartition et capitalisation. Le choix a été clairement fait de faire de la répartition le socle de notre système de retraite.

En ce sens, le présent projet de loi cherche à apporter une réponse pragmatique aux carences de nos dispositifs d'épargne retraite pour garantir l'accès de tous à l'épargne retraite en élargissant les possibilités offertes et en garantissant tout à la fois son attractivité (par

¹ A cet égard, la création du F2R, qui constitue en pratique la mise en œuvre à l'échelle nationale d'un supplément de retraite par capitalisation, a sans doute joué un rôle pédagogique non négligeable.

une incitation fiscale) et son équité (par un plafonnement global de l'incitation).

A ce titre, et au-delà de ces principes solennellement rappelés à l'article 78 du projet de loi, il a un double objet :

• diversifier les produits d'épargne retraite pour garantir à tous la possibilité d'en bénéficier

Il prévoit d'abord de renforcer le deuxième pilier : celui de l'épargne retraite dans le cadre professionnel.

En ce sens, il s'inscrit dans la même logique que celle choisie en son temps par votre commission dans le cadre de ses conclusions sur la *proposition de loi visant à améliorer la protection sociale par le développement de l'épargne retraite*, rapportée par notre ancien collègue Charles Descours et adoptée par le Sénat le 14 octobre 1999¹. Il transforme ainsi le *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), nouveau produit d'épargne salariale spécifiquement dédié à la retraite (*article 80*). Il institue également un nouveau produit permettant la constitution d'une rente viagère - le *plan d'épargne retraite* (PER)² - pouvant être souscrit dans un cadre collectif (*article 79*).

Il garantit ensuite, dans le cadre du troisième pilier - celui de la décision individuelle -, l'existence d'un produit d'épargne spécifiquement dédié à la retraite et pouvant être souscrit par tous : il s'agit du PER qui peut alors être souscrit à titre individuel.

• garantir un accès équitable à l'épargne retraite

A l'heure actuelle, en fonction de leurs revenus et de leur situation professionnelle, nos concitoyens peuvent, pour certains d'entre eux, bénéficier de différents produits d'épargne retraite bénéficiant d'un régime social et fiscal favorable et sont alors en mesure de cumuler les avantages s'attachant à ces produits pour se constituer un complément de pension.

Cette situation est contraire à l'équité.

Aussi, le projet de loi prévoit-il, de manière certes un peu complexe, la mise en place d'une enveloppe globale de déductibilité fiscale s'appliquant à l'ensemble de produits d'épargne retraite afin de plafonner l'avantage fiscal attaché à ces produits (*article 81*). Ce plafond sera déterminé dans la prochaine loi de finances.

¹ Rapport n° 8, session ordinaire de 1999-2000.

² Le régime du PER devra néanmoins être précisé par une loi ultérieure.

E. ATTEINDRE CES OBJECTIFS PERMET D'ASSURER LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE VIEILLESSE À L'HORIZON 2020

1. Un scénario « volontariste » de baisse du chômage

Le besoin total de financement des régimes de retraite de base s'élève à 43 milliards d'euros à l'horizon 2020.

Ce chiffrage, effectué par le COR, a été repris par le Gouvernement. Il ne diffère pas des hypothèses retenues par le précédent gouvernement lors de sa présentation relative à la situation des retraites, le 21 mars 2000.

Ces hypothèses sont avant tout celles d'une diminution progressive du taux de chômage à 4,5 %, ce taux correspondant au « plein emploi ».

Le scénario retenu par le Gouvernement¹ est bien évidemment « volontariste » en ce qu'il mise sur une diminution de moitié du chômage sur une période relativement longue.

Deux facteurs éventuels rendent ce scénario plausible :

- l'évolution de la démographie et l'apparition d'une pénurie de main-d'œuvre ;
- un effort vigoureux des politiques publiques pour augmenter le taux d'emploi des seniors qui est aujourd'hui l'un des plus bas de l'Union européenne.

2. Les effets financiers de la réforme : une contribution équitablement répartie

a) L'équilibre des régimes de retraite repose aux deux tiers sur l'apport de recettes nouvelles

En effet, le plan proposé par la présente réforme prévoit globalement une répartition de l'effort équitablement réparti entre un effort des assurés (40 %) et une augmentation des moyens de l'assurance vieillesse (60 %) reposant :

¹ Le scénario du Gouvernement repose sur :

- des besoins de financement des régimes de retraites estimé sur la base d'un taux de chômage de 4,5 % à long terme ;
- des besoins de financement couverts en partie grâce à une diminution du chômage ramené, par précaution, à un taux de 5 à 6 %.

- sur un effort de 15 milliards d'euros en 2020 des employeurs publics¹ permettant de financer 54 % des 28 milliards d'euros nécessaires à ces régimes pour préserver leur équilibre financier ;

- sur une augmentation des cotisations vieillesse de 9,8 milliards d'euros, permettant d'assurer 65 % des 15 milliards d'euros nécessaires à l'équilibre du régime général. Ces recettes nouvelles peuvent naturellement être gagées par la diminution des cotisations chômage (8,9 milliards d'euros), qui résulte dans l'hypothèse, retenue par ce scénario, d'une amélioration de l'emploi ainsi que par l'augmentation de 0,2 point en 2006 des cotisations vieillesse.

La prudence du Gouvernement doit être à ce titre soulignée. En effet, l'affectation des cotisations chômage au financement de l'assurance vieillesse, chiffrée à 8,9 milliards d'euros, repose sur un scénario de diminution du chômage comprise entre 5 et 6 %. Ainsi, si le scénario du COR se réalise, des marges de manœuvre supplémentaires pourraient être dégagées.

b) Des efforts équitablement répartis entre les assurés

« On ne peut réformer que dans une certaine générosité ». A ce titre, la présente réforme aurait été un échec si elle n'avait permis qu'un certain nombre de situations injustes ne trouvent pas leurs solutions.

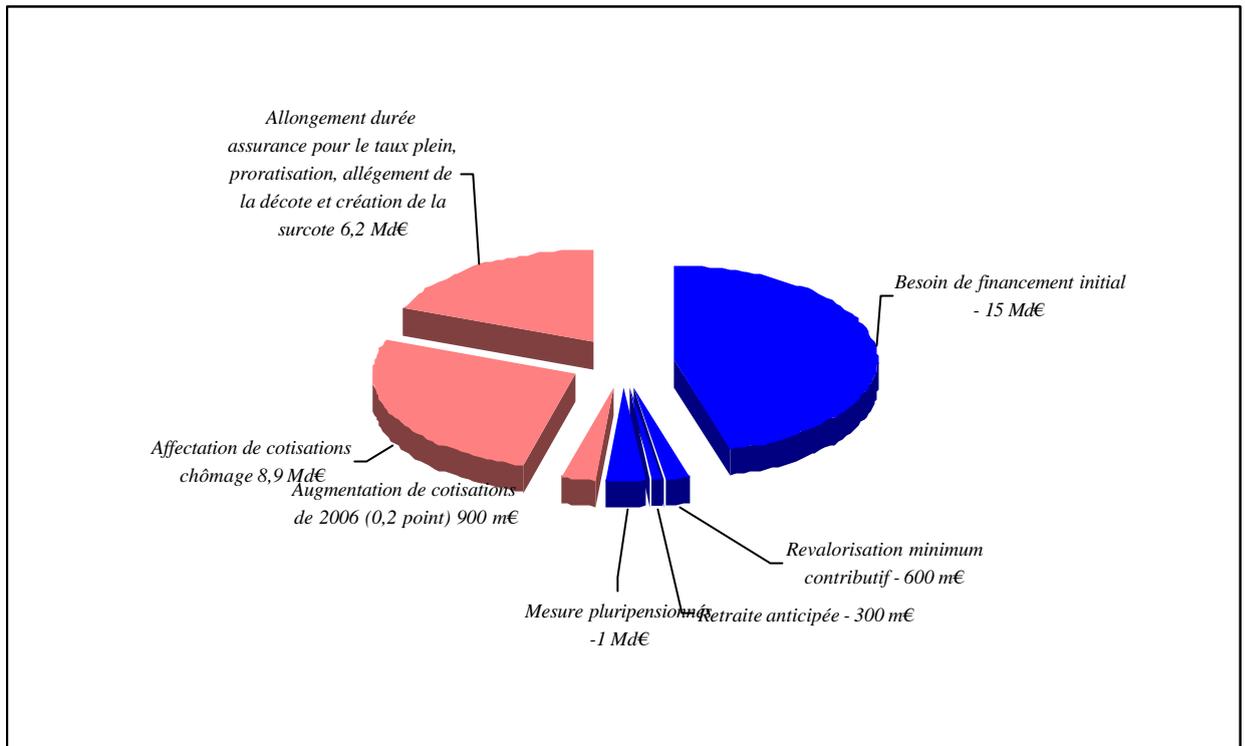
Ainsi, afin de refonder le pacte social que constituent les retraites tant pour les salariés du régime général que pour le régime des fonctionnaires, était-il nécessaire de concéder de nouveaux droits sociaux légitimes.

• Dans le régime général

L'essentiel de l'effort fourni par les assurés du régime général repose sur l'allongement de la durée de cotisation et les mesures qui lui sont connexes (proratisation, allègement de la décote et création de la surcote). Aussi, **le contenu de la réforme n'affecte pas pécuniairement le salarié dès lors qu'il n'anticipe pas son départ en retraite**. Il faut y apprécier ainsi la volonté de préserver avant tout le montant des pensions.

¹ C'est-à-dire des contribuables nationaux et locaux et, pour la fonction publique hospitalière, des redevances de la CSG et autres impôts affectés à l'assurance maladie et des entreprises au titre des cotisations d'assurance maladie.

Equilibre du régime général en 2020



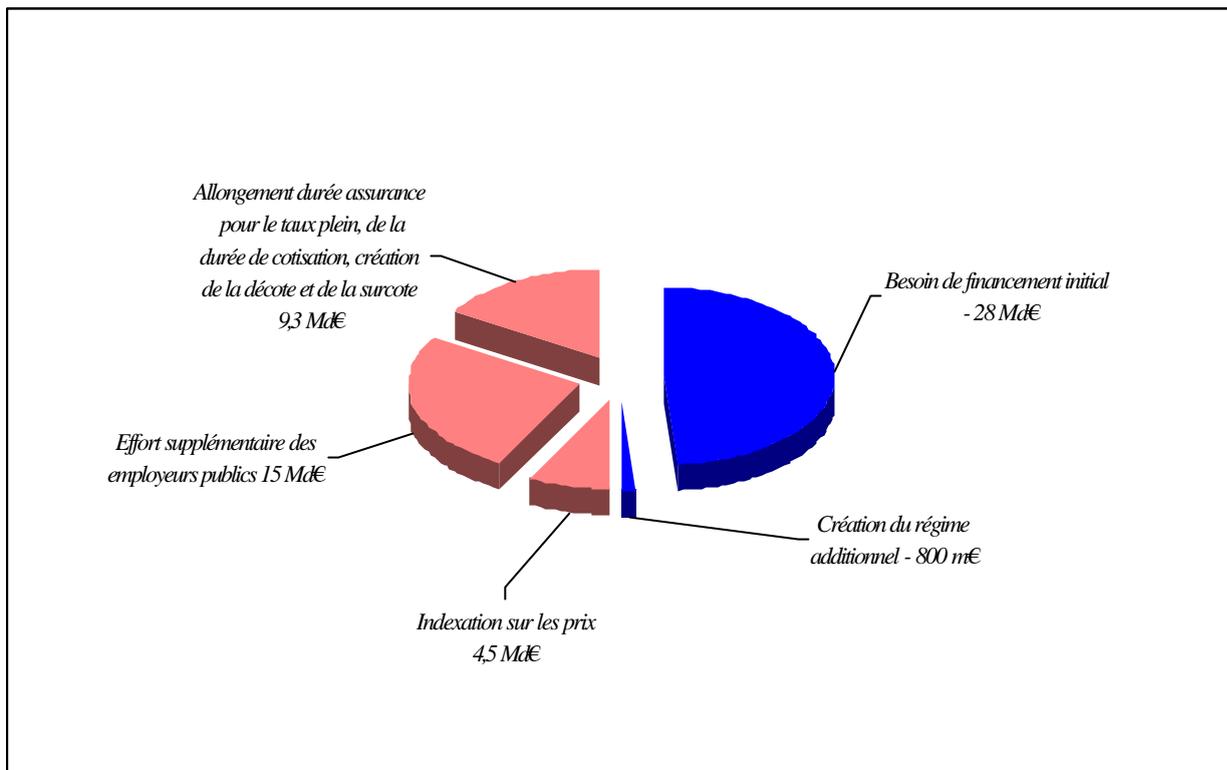
Le besoin de financement initial est d'ailleurs accru par l'indispensable amélioration de certaines situations (pluripensionnés, minimum contributif, etc.).

• Dans les régimes de fonctionnaires

L'effort réalisé par les fonctionnaires repose à 60 %, comme pour le régime général, sur l'allongement de la durée de cotisation. S'ils n'anticipent pas leur départ, le montant de leur pension au moment de la liquidation n'en sera pas affecté.

Il leur est toutefois demandé un effort sur l'évolution de leur pension qui, par équité, évoluera de la même manière que les pensions versées par le régime général (indexation sur les prix).

Equilibre des régimes de la fonction publique en 2020



Toutefois, la création d'un régime complémentaire obligatoire devrait permettre de compenser au moins partiellement aux agents de la fonction publique cette modification des règles d'indexation et la non-prise en compte, en général, de leur prime dans le calcul de la pension.

Le plan de financement ainsi présenté par cette réforme est équilibré.

Il est en outre renforcé par deux éléments :

- les réserves supplémentaires pouvant être prélevées sur l'assurance chômage, le basculement annoncé ne représentant pas l'intégralité des disponibilités offertes par une diminution du taux de chômage à 4,5 % ;

- à partir de 2020, les avoirs du fonds de réserve des retraites qui auront été capitalisés jusqu'à cette date (*cf. I ci-dessus*).

III. PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La Commission a adopté près de **80 amendements** qui, sur plusieurs points complètent substantiellement certaines dispositions du projet de loi mais également, pour bon nombre d'entre eux, améliorent et clarifient son dispositif.

Les principales modifications apportées par la Commission à l'initiative de son rapporteur tendent à :

- **Favoriser la gestion des temps de vie**

- garantir le libre choix des assurés justifiant de carrières longues, en leur proposant, en alternative à la faculté de partir en retraite avant 60 ans, le bénéfice d'une « surcote » en cas de poursuite de l'activité ;

- permettre aux salariés âgés de plus de 65 ans et ne justifiant pas de 160 trimestres de bénéficier d'une « surcote spécifique », s'ils choisissent de demeurer en activité, afin de « rattraper le temps perdu » ;

- favoriser la mobilité des étudiants dans l'Union européenne en étendant la faculté de rachat des années d'études à celles accomplies à l'étranger ;

- **Renforcer la solidarité dans l'assurance vieillesse**

- améliorer les droits à la retraite des *personnes handicapées elles-mêmes* en instaurant en leur faveur un dispositif spécifique de validation des années travaillées ;

- créer un *congé de solidarité familiale* pour accompagner un proche gravement malade, assortie d'une faculté de rachat de cette période pour le calcul de la retraite ;

- **Faciliter le maintien des salariés âgés dans l'emploi**

- recentrer les négociations prévues sur l'âge et la pénibilité afin qu'elles ne conduisent pas, en réalité, à favoriser les préretraites ;

- préciser, dans un souci de sécurité juridique, la portée sur les préretraites en cours des modifications proposées en matière de mise à la retraite ou de recentrage des cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) ;

- **Assurer la transparence de la gestion de l'assurance vieillesse**

- assurer la transparence et l'efficacité de la gestion des pensions civiles et militaires en instituant un établissement public permettant d'assurer aux fonctionnaires une meilleure information et une véritable gestion de leur droits ;

- préciser le rôle et les missions du Conseil d'orientation des retraites et de la nouvelle Commission de garantie des retraites ;

- renforcer les garanties entourant les procédures de calcul et versement des compensations entre régimes afin de garantir le bien-fondé des efforts de solidarité exigés des différents régimes de retraites ;

• **Préserver l'identité de l'épargne retraite**

- assurer une plus grande transparence au *plan d'épargne individuelle pour la retraite* (PEIR) par l'élection des membres indépendants du comité de surveillance et par l'information directe des adhérents ;

- garantir la complémentarité entre épargne salariale et épargne retraite, en interdisant le versement direct de l'intéressement et de la participation sur le *plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite* (PPESVR) ;

- favoriser le développement rapide des nouveaux PPESVR en rendant le régime fiscal applicable à l'abondement de l'employeur plus incitatif (notamment par une majoration de la provision pour investissement) et en instituant une obligation de négocier tous les cinq ans dans les branches sur leur mise en place ;

Enfin, afin de préparer l'avenir, la Commission affectera au fonds de réserves des retraites les produits de trésorerie provenant des fonds versés par les régimes de retraite au titre des compensations.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

-

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier **Répartition**

Objet : Cet article a pour objet de réaffirmer la répartition comme fondement des régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

I - Le dispositif proposé

L'unique alinéa du présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, confirme le choix de la répartition comme socle du système d'assurance vieillesse obligatoire français.

A ce titre, la répartition, véritable « *cœur de notre système de solidarité* »¹, constitue « *un pacte entre les générations* »². C'est toute la portée de cet article déclaratif que de le rappeler.

Initialement le choix de la répartition fut dicté autant par le principe de solidarité que par le réalisme.

Mettant en œuvre en 1945 le plan français de sécurité sociale conçu, durant la guerre, par le Conseil national de la Résistance, les pouvoirs publics ont fait pour l'assurance vieillesse ce choix au regard d'un constat et d'une contrainte :

¹ J.P. Raffarin discours devant le CES – 3 février 2003.

² J.P. Raffarin discours devant le CES – 3 février 2003.

- *le constat de l'échec des expériences de capitalisation menées avant-guerre.* En effet, les gouvernements avaient à deux reprises cherché à créer un système d'assurance vieillesse collectif pour les travailleurs. La première tentative fut la loi relative aux retraites ouvrières paysannes de 1910, vouée à l'échec en raison de son caractère facultatif. Par la suite, les pensions distribuées en vertu de la loi du 30 avril 1930, reposant sur la technique de la capitalisation, furent victimes d'une forte érosion monétaire qui réduisit leur rentabilité à la portion congrue. En outre, les droits distribués n'étant pas rétroactifs, ce système avait laissé en marge une part importante des salariés et anciens salariés les plus âgés ;

- *les contraintes d'un pays en reconstruction.* Au-delà de sa portée philosophique l'institution du régime général de sécurité sociale par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 avait un caractère pragmatique : assurer un niveau de vie décent pour les retraités dans un pays confronté à une sérieuse pénurie de capital physique et financier. Le capital humain étant la ressource la plus abondante, la sélection de la répartition comme technique d'assurance vieillesse s'est trouvé ainsi économiquement justifiée.

II - La position de votre commission

La confirmation du choix de la répartition aujourd'hui repose sur des fondements identiques même si les conditions ont changé.

La sélection des termes « *Nation* », « *pacte social* » et « *générations* » participe du caractère solennel de l'engagement.

D'un point de vue technique, l'avantage conféré par la répartition sur la capitalisation n'apparaît toutefois pas aussi déterminant qu'il le fut au moment de la fondation du régime général. En effet, alors que depuis une quinzaine d'années le risque d'érosion monétaire s'avère moins présent, les perspectives démographiques défavorables mettent en cause la pérennité de la retraite par répartition.

D'un point de vue social et politique, le choix de la répartition garde en revanche toute sa pertinence : l'esprit de notre système d'assurance vieillesse obligatoire, tel que conçu à la Libération, est de réaliser un lien entre les générations et d'affirmer, au-delà de l'assurance individuelle ou professionnelle, le caractère solidaire de notre protection sociale.

Mais la répartition, parce qu'elle distribue des droits d'une génération sur l'autre, est en fait condamnée à survivre : il n'est pas possible de « *changer de cheval en chemin* » sauf à sacrifier une génération dans son ensemble.

Aussi faut-il se garder de condamner formellement toute autre technique visant à mieux assurer la retraite des salariés et de leurs conjoints. La diabolisation idéologique frappant parfois, dans notre pays, la capitalisation apparaît à ce titre exagérée. Nombreux sont ceux qui disposent des moyens d'améliorer leur situation future. Le recours à l'épargne retraite, qui est de ces moyens, doit être encouragé. Les dispositions prévues par le titre V du présent projet de loi y contribuent. C'est pourquoi votre rapporteur souligne qu'en se référant au terme général de «*domaine de la retraite*», le choix opéré par cet article ne porte certainement pas d'exclusive à l'égard des produits de retraites non obligatoires et doit s'entendre, nécessairement, comme référence au socle que constituent les régimes de base et complémentaires légalement obligatoires.

En outre, doivent être mentionnés les nombreux régimes de retraite ayant recours à la constitution de réserves afin de consolider leur situation financière. Devant les enjeux futurs de l'assurance vieillesse, il est en effet apparu nécessaire de constituer des réserves conséquentes permettant de lisser l'ampleur de l'effort à réaliser pour garantir la pérennité de la retraite par répartition.

Bien que chaotiques, la création et l'abondement du *Fonds de réserve des retraites* (F2R) participent de cette évolution nécessaire qui doit être celle de nos régimes par répartition. Certains partenaires sociaux ont formulé à cette occasion le principe d'une «*répartition provisionnée*». Cette heureuse formule permet d'insister sur le caractère nécessairement évolutif de notre système obligatoire d'assurance vieillesse.

Sous le bénéfice de ces informations, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Article 2 **Contributivité**

Objet : Cet article a pour objet de réaffirmer le caractère contributif de l'assurance vieillesse

I - Le dispositif proposé

L'unique phrase du présent article affirme le caractère contributif des prestations servies par les régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

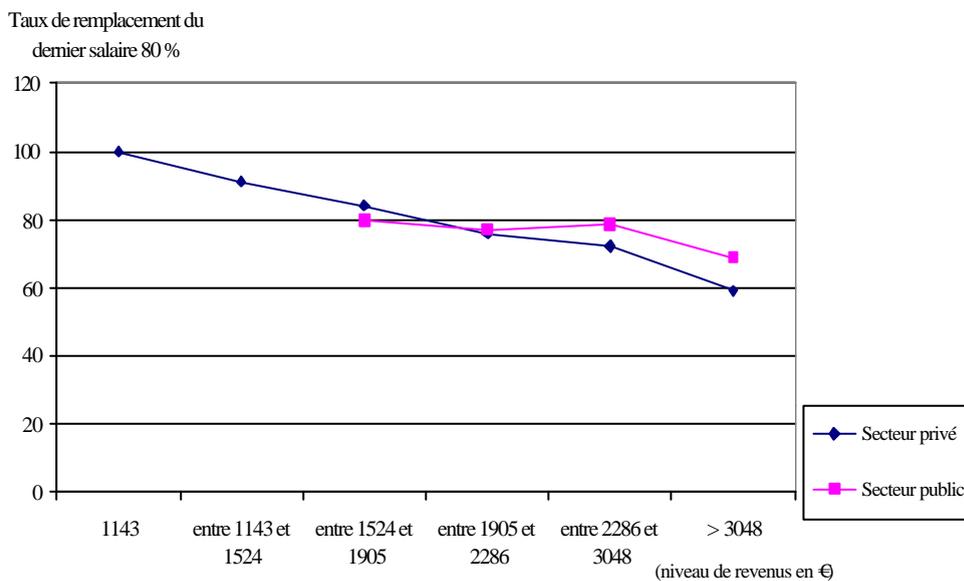
Ce principe est le corollaire du choix de la répartition réitéré à l'article précédent. Les assurés acquittent des cotisations en proportion de leurs revenus d'activité et perçoivent, lors de leur départ, une pension liquidée en référence à ces mêmes revenus.

La réaffirmation du caractère contributif du système d'assurance vieillesse revêt une double portée :

- vis-à-vis des retraités présents et futurs, il engage la collectivité à préserver par priorité les taux de remplacement sur les autres variables permettant d'assurer l'équilibre financier des régimes de retraites ;

- il suppose que le rapport entre revenus de l'activité professionnelle et niveau de retraite soit mieux assuré, lorsque, dans certains cas, il ne l'est pas. Il s'agit, en premier lieu, de salariés bénéficiant des revenus les plus importants, dont le taux de remplacement est plus faible en raison de mécanismes de plafonnement.

Evolution du taux de remplacement selon le niveau des revenus d'activité



Source : COR

Il s'agit, en second lieu, des fonctionnaires dont l'assiette de rémunération diffère de l'assiette de cotisations, du fait de la non-prise en compte des primes.

Le présent projet de loi vise à corriger, autant que faire se peut, cette double difficulté :

- par la création d'un régime complémentaire obligatoire pour les fonctionnaires dont l'assiette de cotisation serait constituée pour partie de primes (*cf. article 52*) ;

- par le renforcement des dispositions relatives à l'épargne retraite (*titre V*) qui permettra aux salariés de se constituer, sur la base de leurs revenus d'activité, une épargne longue en vue de leur retraite.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de plusieurs membres du groupe des député(e)s(es) communistes et républicains, l'Assemblée nationale a adopté sept amendements rédactionnels identiques remplaçant le terme allocation par celui de pension.

L'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale fait référence aux allocations de vieillesse mais cette référence inclut les prestations de solidarité (minimum vieillesse).

III - La position de votre commission

En réalité, il devait être fait référence à la pension de retraite améliorée, le cas échéant, du complément que constitue le minimum contributif.

De même est-il utile de préciser que le caractère contributif de l'assurance vieillesse est tempéré par des mécanismes de solidarité, consubstantiels à nos régimes de protection sociale.

Cette nature mixte est un impératif posé par le 11^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et **aux vieux travailleurs**, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

Cette disposition est mise en œuvre par deux catégories de dispositifs de solidarité :

- au sein des régimes, les « minima contributifs » qui garantissent un niveau de pension aux salariés ayant cotisé sur des bases trop faibles pour leur assurer, du seul fait des règles légales de liquidation, un revenu décent ;

- par le biais du financement du FSV, de la CNAF et de l'UNEDIC, l'intégration de bases non contributives dans la pension perçue par certains publics.

Les financements spécifiques des dépenses non contributives des régimes de retraite

Si les régimes assument financièrement la charge de leur minimum contributif, un certain nombre de dépenses non contributives sont prises en charge par des tiers :

▪ Le *fonds de solidarité vieillesse* (FSV) pour les allocations du minimum vieillesse, les majorations de pensions pour enfant et pour conjoint à charge. En outre, ce fonds assure la prise en charge de cotisations pour les chômeurs, les préretraités, les volontaires du service national et les anciens combattants.

▪ La *Caisse nationale d'allocations familiales* (CNAF) prend en charge des cotisations au régime général au bénéfice des personnes relevant de *l'assurance vieillesse des parents au foyer* (AVPF), personnes ayant interrompu leur activité pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants.

▪ L'Unedic verse des cotisations aux régimes complémentaires AGIRC-ARRCO pour certains chômeurs indemnisés au régime conventionnel.

Sous le bénéfice de cette observation, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3
Equité

Objet : Cet article a pour objet d'affirmer le principe d'équité entre les assurés au regard de leurs droits à retraite.

I - Le dispositif proposé

Les dispositions proposées par l'unique phrase du présent article affirment le principe d'équité entre les retraités indépendamment de leurs carrières respectives et, en conséquence, du ou des régimes dont ils relèvent.

Cet article part du constat que des disparités importantes existent aujourd'hui entre les assurés.

A l'origine des divergences se trouve le semi-échec de 1945.

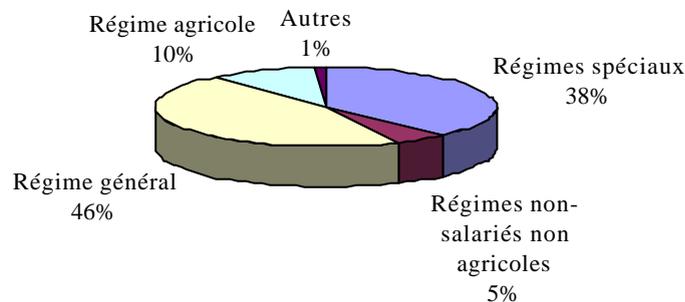
En effet, le plan du Conseil national de la Résistance prévoyait sans ambiguïté la généralisation de l'assurance vieillesse à toute la population, salariés comme non-salariés, sous la forme d'un régime unique. Les

ordonnances précitées des 4 et 19 octobre 1945 instaurent en conséquence un régime général de sécurité sociale destiné à regrouper l'ensemble de la population active, à l'exception des régimes agricoles dont les particularismes justifiaient un traitement à part.

Mais, rapidement, cette volonté d'unification des régimes fut contrecarrée. Les régimes spéciaux, maintenus « à titre provisoire » par l'ordonnance du 4 octobre, furent pérennisés par un décret du 8 juin 1946. En 1948, les non-salariés non agricoles obtiennent la création d'organismes autonomes susceptibles d'assurer la prise en charge du risque vieillesse pour ces professions.

En 2001, le régime général verse moins de la moitié des prestations sociales vieillesse, le reste étant distribué par environ 100 régimes historiques dont une majorité est toutefois en voie d'extinction.

Structures des prestations sociales vieillesse par catégorie de régimes en 2001



L'organisation professionnelle de l'assurance vieillesse a donc, de fait, perduré ce qui n'a toutefois pas empêché un certain nombre de rapprochements¹.

Le morcellement de l'assurance vieillesse a nécessairement favorisé des écarts de situation entre les assurés :

- sur l'ampleur de l'effort contributif à réaliser tant en termes de cotisation que de durée d'assurance ;

¹ Fusion de régimes, alignement sur le régime général, rapprochement organisationnel

- sur le montant et la nature des prestations servies (montant de la pension, avantages annexes, droits des conjoints) ;

- sur les garanties minimales.

Alors que l'équilibre de chaque régime n'est atteint qu'au prix d'efforts financiers importants, certaines disparités, dont la légitimité est moins évidente, sont critiquées.

Rapidement, les différences de situation démographique inter-régimes ont imposé la mise en place de mécanismes financiers destinés à assurer l'équilibre des régimes financièrement les plus faibles :

- par la création en 1974 d'une « *compensation démographique généralisée* » et en 1986 d'une *surcompensation* propre à certains régimes spéciaux. Par ces mécanismes, les régimes dits « jeunes », c'est-à-dire dont le ratio cotisant/pensionné est favorable, soutiennent ceux dont le ratio est dégradé ;

- par l'attribution par l'Etat, ou les conseils d'administration, dans le cadre de certains régimes d'entreprise de *subventions d'équilibre*.

Taux d'autosuffisance de certains régimes en 2002 ⁽¹⁾

Exploitant agricole	11,9 %
Ouvrier de l'Etat	27 %
CNRACL ⁽²⁾	142 %
Mines	4 %
EGF	11 %
SNCF	34 %
RATP	66 %
Marins	20 %

(1) Cotisation sociale des actifs rapportée aux prestations légales

(2) Une autosuffisance supérieure à 100 % permet soit de réaliser des réserves, soit de payer des transferts.

Parmi les régimes qui sont contributeurs nets, certains offrent des conditions de retraite à leurs assurés moins favorables que celles offertes par des régimes qu'ils soutiennent.

Du fait des efforts consentis par les régimes du privé dans les années 1993 et 1996, les écarts existant entre les régimes des salariés du privé et d'autres régimes notamment publics sont en l'état voués à s'accroître, entretenant un sentiment d'injustice entre assurés.

L'application du principe d'équité à l'assurance vieillesse revêt en outre deux dimensions supplémentaires : la place présente et future des retraités dans l'économie nationale et la situation spécifique de ceux qui appartiennent, du fait d'une carrière partagée, à plusieurs régimes.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a précisé, lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, le 6 février dernier, les dimensions revêtues par ce principe d'équité que le présent projet de loi propose d'affirmer :

- équité entre les régimes, par la recherche d'une convergence partant de la définition d'un « socle commun » en matière de retraite ;

- équité entre les générations en préservant les grands équilibres dans le partage de la valeur ajoutée entre cotisants et retraités ;

- équité entre les Français, notamment les plus modestes et ceux qui, relevant de plusieurs régimes, se trouvent pénalisés du fait des réglementations.

Le présent projet de loi définit ce « socle commun » et le décline pour les régimes du privé et les régimes de la fonction publique.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de la commission et de plusieurs membres du groupe de député(e)s(es) communistes et républicains, elle a adopté huit amendements de précision substituant au terme « *dépendant* » celui de « *relevant* ».

III - La position de votre commission

Votre commission partage en tout point l'objectif d'équité retenu, tel que défini ci-dessus. Elle se bornera, ce faisant, à formuler une observation et une précision :

- la recherche de l'équité doit s'inscrire dans la philosophie de notre système de protection sociale sans risquer d'en miner, involontairement, les fondements. A ce titre, elle doit être respectueuse des particularités de certains régimes, acceptées et souvent bienvenues dès lors qu'elles trouvent une justification objective. L'équité ne doit en outre pas être affirmée aux dépens du caractère solidaire de notre système d'assurance vieillesse. En conséquence, et pour les raisons précisées ci-dessous, la notion « d'équité actuarielle » doit dès à présent être écartée.

Les limites et les risques de l'équité actuarielle

Le principe d'équité actuarielle reposerait sur l'introduction dans notre système d'assurance vieillesse d'une espérance de retraite liquidée sous la forme de « droits de tirage » calculés en fonction de l'espérance de vie du bénéficiaire.

Cette proposition part notamment du constat que la distribution des droits par le système d'assurance vieillesse semble inéquitable du fait des différences d'espérance de vie à 60 ans, et des probabilités de décéder avant cet âge entre les différentes catégories socioprofessionnelles.

Espérance de vie à 60 ans et probabilité de décéder entre 35 et 60 ans, par catégorie professionnelle

	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans (en %)		Espérance de vie à 60 ans (en années)	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cadres, professions libérales	8,5	4,5	22,5	26
Agriculteurs exploitants	10	5,5	20,5	24
Professions intermédiaires	10,5	4,5	19,5	25
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	12	5	19,5	25
Employés	15,5	5,5	19	24
Ouvriers	16	7	17	23
Ensemble (y compris n'ayant jamais travaillé)	15	6,5	19	23,5

Lecture : pour les cadres et professions libérales hommes, la probabilité de décéder entre 35 et 60 ans est de 8,5 %, leur espérance de vie à 60 ans est de 22,5 années.

Source : COR

Une telle approche doit toutefois être écartée pour deux raisons essentielles :

- la première inégalité face à l'espérance de vie est d'origine sexuée, les femmes ayant statistiquement une longévité supérieure à celle des hommes. Si l'application de l'équité actuarielle était ainsi retenue, une institutrice, à titre d'exemple, aurait en conséquence fort peu d'espoir de percevoir une pension avant un âge avancé ;

- il appellerait nécessairement une extension aux autres secteurs de la protection sociale et notamment à l'assurance maladie. Celle-ci serait conduite à répercuter sur le montant des cotisations ou sur les taux de remboursement, la prévalence de certaines pathologies coûteuses selon les différentes catégories socioprofessionnelles.

Ainsi, parce qu'il va à l'encontre du caractère solidaire de la sécurité sociale, le principe d'équité actuarielle, au demeurant incompatible avec les dispositions de l'article 5 du présent projet de loi, n'est pas compatible avec les principes et les valeurs que le présent projet entend réaffirmer. En revanche, ces derniers ne s'opposent nullement à ce que des solutions soient, dans des cas particuliers, trouvées (*cf. dessous*).

- la recherche de l'équité ne doit toutefois pas être confondue avec la recherche d'un égalitarisme qui serait en lui-même négateur des différences de situation entre les assurés.

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

Article 4

Garantie d'un niveau minimum de pension

Objet : *Cet article a pour objet de prévoir un objectif minimum de pension équivalant à 85 % du SMIC pour tout salarié ayant travaillé à taux plein (à l'horizon 2008).*

I - Le dispositif proposé

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, assigne à la Nation comme objectif qu'aucune retraite versée au titre des régimes obligatoires ne soit, pour les personnes répondant à un certain nombre de critères, inférieure à 85 % du salaire minimum de croissance (SMIC) net. Cet objectif est posé à l'horizon 2008, c'est-à-dire la première étape fixée par le présent projet de loi pour la réforme des retraites, étape qui prévoit notamment l'égalisation des durées de cotisation entre les régimes du privé et les régimes de la fonction publique.

Cet objectif de pension minimale s'adresse à un public répondant aux conditions suivantes :

- avoir travaillé à temps complet, ce qui exclut les personnes ayant travaillé à temps partiel, même dans l'hypothèse de cotisations suffisantes pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ;

- disposer de la durée nécessaire d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein, soit 160 trimestres légalement constitués ;

- bénéficier d'une rémunération conforme à l'assiette retenue, soit équivalente au SMIC durant toute la carrière.

Les dispositions de cet article sont le résultat de la négociation ayant abouti à l'accord des 14 et 15 mai dernier entre le Gouvernement et certains partenaires sociaux¹. En effet, le dispositif figurant dans le projet initialement adressé par le Gouvernement aux différents organismes et hauts conseils saisis pour avis prévoyait un engagement moins ambitieux dans son montant (75 % du SMIC net).

En outre, l'engagement de ce minimum de retraite légale ne s'entend qu'au moment de la liquidation, la pension évoluant par la suite selon le

¹ Cf. exposé général.

mécanisme général précisé par l'article 19 du présent projet de loi, et qui prévoit l'évolution de l'indice des prix comme référence de revalorisation des retraites.

Enfin, cet engagement s'entend au titre de l'ensemble des régimes légalement obligatoires, soit pour le secteur privé des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires, notamment l'AGIRC et l'ARCCO. Il est ainsi prévu, dans le cadre de cette réforme, une revalorisation bisannuelle des minima contributifs servis par les différents régimes de base, selon un échéancier défini. Ce faisant, le dispositif renvoie sur les régimes complémentaires le soin d'ajuster l'effort financier nécessaire pour que l'objectif minimum fixé puisse être atteint.

Échéances de revalorisation des minima contributifs

1/01/2004	+ 3 %
1/01/2006	+ 3 %
1/01/2008	+ 3 %

II – La position de votre commission

Votre commission partage l'objectif fixé par le Gouvernement de garantir le niveau des retraites dans le futur, objectif légitimé par l'inquiétant constat réalisé par le conseil d'orientation des retraites. En effet, ce dernier a mis en évidence la forte probabilité d'une diminution préoccupante du taux de remplacement futur, dans l'hypothèse où aucune mesure d'ajustement ne serait adoptée : à réglementation inchangée, le taux de remplacement assuré par la pension d'un salarié « moyen » du secteur privé tomberait de 80 % à 65 %.

Pension d'un salarié du secteur privé (cas-type)

	2000	2020	2040
Salaire en €	1.525 €	2.095 €	2.880 €
Taux de remplacement	80 %	68 %	65 %
Pension (en € constants)	1.220 €	1.425 €	1.875 €

Source : conseil d'orientation des retraites

Le dispositif proposé par le présent article appelle néanmoins un certain nombre d'observations :

- **il est dépourvu de caractère normatif**, et donc contraignant, puisqu'il ne s'agit que d'un objectif et ne porte pas en soi la création d'un minimum contributif global ;

- **il ne s'adresse qu'aux salariés** ;

- **le critère de l'assiette de cotisation énoncé par l'article est équivoque.**

En effet, la garantie ne s'adresse pas, *a priori*, aux salariés dont la rémunération aurait pu, à un moment, varier légèrement de ce minimum, et qui, de ce fait, parce qu'ils auraient momentanément cotisé sur une base supérieure au SMIC, se trouveraient exclus de la garantie. Une lecture « large » consisterait à prévoir que leur pension de base serait portée au minimum, de même que leur pension complémentaire. Mais cette interprétation rend inutile la précision que la référence à la base de cotisation tend à apporter.

Enfin cette disposition semble exclure de fait les travailleurs ayant effectué une partie, même courte, de leur carrière dans un état communautaire, et qui, de ce fait, n'aurait pas cotisé sur le fondement du SMIC.

- **il repose assez largement sur l'effort que sauront réaliser les partenaires sociaux dans leurs fonctions de gestionnaires des régimes complémentaires**, appelés à compléter les minima contributifs afin de porter le niveau global de retraite à hauteur de l'objectif fixé. Cet aspect est à plusieurs titres problématique. Il pose implicitement une injonction aux partenaires sociaux, gestionnaires des régimes complémentaires, de prendre les mesures de relèvement de leurs minima afin de compléter l'effort des régimes de base. Il introduit en outre incidemment l'idée d'une garantie de prestation, idée totalement étrangère aux régimes complémentaires qui sont des régimes à cotisation définie.

Sous le bénéfice de ces informations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5
Allongement de la durée d'assurance

Objet : *Cet article a pour objet de préciser les conditions d'allongement de la durée d'assurance.*

I - Le dispositif proposé

L'un des défis les plus ardues auxquels sont confrontés les régimes de retraite par répartition est de faire face au coût financier généré par l'augmentation continue de l'espérance de vie à 60 ans de leurs assurés.

D'ici 2040, cette espérance de vie pourrait gagner cinq ans, dépassant les 25 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes.

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 19 années (valeur marquée), soit un accroissement de 1,7 ans (valeur marquée**) au cours de la décennie 1980-1990.*

Source : INSEE, calcul COR.

L'augmentation de l'espérance de vie suppose de trouver un équilibre entre les différents efforts supplémentaires pouvant être consentis pour assurer cet équilibre.

**Payer plus ou gagner moins ?
L'équation d'équilibre de la retraite par répartition**

Un petit calcul très fruste permet de faire comprendre la situation de chacun :

- autrefois, chacun arrivait à l'âge de la retraite avec une espérance de vie (réversion comprise) de 18 ans. Il avait alors travaillé 40 ans.

Pour bénéficier d'un revenu équivalent à 70 % de son revenu d'activité, il lui fallait donc répartir l'équivalent de 12 ou 13 ans de salaires (18 x 70 %) sur l'ensemble de sa carrière professionnelle. Sur les 40 années de travail, cet effort correspondait à 30 % du salaire (12,5/40 = 30 %).

- aujourd'hui, le départ en retraite se fait avec une espérance de vie (réversion comprise) de 25 ans, alors même que la période active s'est réduite à 37 ans. Il faudrait mettre de côté 48 % du salaire pour conserver le même taux de remplacement.

Mais si les choses restent en l'état, c'est-à-dire même durée d'activité et même taux de cotisation, le taux de remplacement tombera sous la barre des 50 %.

Le présent article tire les conséquences de ce constat et propose de faire évoluer la durée d'activité de façon à répartir équitablement, sur longue période, les gains d'espérance de vie entre temps de travail et temps de retraite en faisant varier ces deux périodes de façon à préserver le partage temporel entre travail et retraite à son niveau d'aujourd'hui.

Le premier alinéa du **I** du présent article pose le principe général que la durée de la vie active évoluera de manière à préserver le ratio temps de travail/temps de retraite. L'horizon du dispositif est 2020.

La durée d'activité visée est la durée d'assurance ouvrant droit au maximum de pensions (DA).

Le ratio est constaté à la date de « *publication de la présente loi* ».

Il est défini comme étant le rapport entre la durée d'assurance (DA) susmentionnée et la durée moyenne de retraite.

Le deuxième alinéa du **I** définit la notion de *durée moyenne de retraite* mentionnée à l'alinéa précédent.

Celle-ci se calcule « *pour une année civile donnée* » selon l'équation suivante :

durée moyenne de retraite à l'année n = $E_{vn-5} - (D_a - 160)$

avec E_{vn-5} : *espérance de vie constatée 5 ans auparavant*

D_a : *durée d'assurance pour l'année considérée*

En réalité, le texte proposé par le I prévoit non pas un mais deux montants de référence :

- celui relatif aux salariés du secteur privé ;
- celui relatif aux agents relevant du code des pensions.

Etant donné que ces deux catégories justifient « de durée d'assurance pour bénéficier du taux plein » différentes en 2003 (160 trimestres au régime général contre 150 trimestres pour les fonctionnaires), le ratio calculé sera plus favorable aux fonctionnaires qu'aux salariés du régime général

A titre d'exemple, pour une espérance de vie à 60 ans de 80 trimestres, le rapport prévu par ce texte sera de :

$$160/80 - (160 - 160) = 2 \text{ pour le régime général}$$

$$150/80 - (150 - 160) = 1,66 \text{ pour les fonctionnaires}$$

Perspectives d'évolution respective de la durée d'assurance et de la durée moyenne de retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie

Espérance de vie à 60 ans	Régime général		Régime des fonctionnaires	
	Durée d'assurance	Durée de retraite	Durée de service	Durée de retraite
Augmentation de 10 trimestres	+ 6,66	+ 3,33	+ 6,25	+ 3,75
Augmentation de 20 trimestres	+ 13,33	+ 6,67	+ 12,5	+ 7,5
Diminution de 10 trimestres	- 6,66	- 3,33	- 6,25	- 3,75
Diminution de 20 trimestres	- 13,33	- 6,66	- 12,5	- 7,5

Lire le tableau : une augmentation de 10 trimestres d'espérance de vie se traduira par une augmentation de la durée d'assurance de 6,66 trimestres dans le régime général et de 6,25 trimestres dans le régime des fonctionnaires.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessus, une même augmentation de l'espérance de vie se traduira par une majoration de la durée de cotisations différente pour les salariés du privé et pour les fonctionnaires du fait d'un ratio initial différent dans chacun des cas.

Le II du présent article prévoit la publication, par le Gouvernement, d'un rapport transmis au Parlement qui fait apparaître :

- l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 60 ans ;

- l'évolution de la situation financière des régimes de retraite ;
- l'évolution de la situation de l'emploi ;
- un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Le **III** prévoit une augmentation de la durée d'assurance tous régimes confondus d'un trimestre par an entre 2009 et 2010 afin d'atteindre 41 années de cotisations à cet horizon, mais fixe une clause suspensive.

En effet, le présent paragraphe donne pouvoir au pouvoir réglementaire de modifier ces « *échéances* » sous une double réserve :

- cette modification doit être décidée au regard des éléments figurant dans le rapport susmentionné (au II) ;
- la publication de l'avis du COR et de la commission de garantie des retraites créée par le VI (*voir ci-après*).

La notion, d'« *échéances* » proposée par le texte en elle-même apparaît insuffisamment déterminée :

- la remise en cause des dates de 2009 et 2012 ne semblent pouvoir être modifiées du fait des dispositions du I et du IV de l'article ;
- le principe de l'allongement de 41 annuités ne constitue pas en soi une échéance ;
- la notion d'échéance pourrait s'appliquer à l'augmentation d'un trimestre par année civile. Le pouvoir réglementaire pourrait, semble-t-il, moduler ce rythme ?

Il est à cet égard notable que l'application du IV pourrait remettre en cause l'augmentation décrétée en vertu du III, les I et IV de l'article appartenant à des logiques différentes : l'ajustement prévu au nom du principe étant corrélé automatiquement à la démographie, l'ajustement prévu au II relevant d'une décision discrétionnaire fondée sur des déterminants macro-économiques et financiers.

Le premier alinéa du **IV** du présent article prévoit l'élaboration de deux rapports, au 1^{er} janvier 2012 et 2016 qui présentent les mêmes éléments que le rapport mentionné au II. En outre, ce rapport fait apparaître le rapport mentionné au I.

Le deuxième alinéa du IV prévoit qu'« *au vu des éléments* » contenus dans les rapports mentionnés au premier alinéa, les décrets fixent les durées d'assurance ou de service et bonifications « *permettant* d'assurer le respect de la règle fixée au I », c'est-à-dire le maintien d'un ratio constant entre la durée d'activité et la durée de retraite.

Il est précisé que ces décrets seront publiés, après avis du COR et de la commission de garantie des retraites :

- avant le 1^{er} juillet 2010 pour les années allant de 2013 à 2016 ;
- avant le 1^{er} juillet 2016 pour les années allant de 2017 à 2020.

Le V précise la définition de la durée d'assurance ou de service mentionné au I :

- pour les régimes général et alignés, c'est celle nécessaire pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein à l'âge ouvrant droit à liquidation (60 ans) ;

- pour les régimes de fonction publique non militaire, la durée de service nécessaire pour bénéficier du maximum de pension en vigueur l'année où ils atteignent l'âge de jouissance de la pension ;

- pour les militaires, la durée en vigueur l'année où ils atteignent la limite d'âge ou de durée de service prévue par leur grade.

Le VI propose la création d'une *commission de garantie des retraites*. Elle est composée de quatre membres :

- le vice-président du Conseil d'Etat,
- le président du Conseil économique et social,
- le Premier président de la Cour des comptes,
- le président du Conseil d'orientation des retraites.

Il a pour rôle de « *veiller à la mise en œuvre des dispositions du présent article* » et formule les avis publiés pour éclairer les décrets visés aux III et IV du présent article.

L'exposé des motifs du projet de loi qualifie cette commission d'« indépendante » et précise que les avis qu'elle formule sur les ajustements de la durée d'assurance et de service « (tiennent) compte de l'évolution des données démographiques, économiques et sociales ».

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A cet article, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements :

Le premier, adopté à l'initiative du Gouvernement, remplace les dispositions du V de cet article par deux nouveaux paragraphes (*V et V bis*).

En effet, la rédaction initiale du V n'était pas entièrement cohérente.

En reposant sur la notion d'« *année d'ouverture du droit* » pour les fonctionnaires civils, elle ne permettait ni de prendre en compte les différents cas de départs anticipés, tels qu'ils résultent de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires, dans sa nouvelle rédaction (*mise à la retraite pour invalidité, mise à la retraite pour infirmité ou maladie incurable ou pour accompagnement de conjoint infirme ou atteint d'une maladie incurable ou pour les mères de trois enfants*), ni les cas de radiation des cadres pour cause de démission, de licenciement ou de révocation, à l'inverse de la nouvelle rédaction des articles L. 24 et L. 25 qui distingue clairement la radiation des cadres et la liquidation de la pension.

En outre, pour les militaires, en reposant sur la notion d'« *année où ils atteignent la limite d'âge ou la limite de durée de service de leur corps et de leur grade* », cette rédaction ne prenait pas en compte :

- les militaires partant avant la limite d'âge ou la limite de durée de service de leur corps et de leur grade (*L. 25, 2° et 3°*) ;
- les militaires mis à la retraite pour infirmité (*L. 24 II 1° et 2°*) ;
- les bénéficiaires d'une solde de réforme (*L. 24 III*).

En conséquence, les modalités d'allongement de la durée d'assurance ou de services et bonifications requise pour l'obtention d'une pension au taux plein ou au pourcentage maximum, telles que les définit cet article 5 ne semblaient pas applicables aux cas de départs en retraite cités ci-dessus.

Les deux autres amendements portant paragraphes additionnels VII et VIII nouveaux ont été adoptés à l'initiative de la commission des finances. Ils proposent :

- de confier à la *Commission nationale de la négociation collective* l'examen annuel de l'évolution des conditions d'emplois des « seniors » (« les personnes de plus de 50 ans ») et, le cas échéant, de formuler au ministre du travail des propositions susceptibles d'améliorer ces conditions ;

- d'organiser une conférence tripartite (salariés, entreprises et pouvoirs publics) pour examiner les problématiques liées à l'emploi des « seniors », préalablement à la rédaction des rapports prévus par le présent article (avant le 1^{er} janvier 2008, 1^{er} janvier 2012 et 1^{er} janvier 2016).

III - La position de votre commission

Pour des raisons évidentes tenant à l'équilibre à long terme des régimes par répartition, et au regard du constat démographique et financier dressé ci-dessus, votre commission adhère sans réserve à la philosophie et aux objectifs portés par le présent article.

Elle se bornera, ce faisant, à formuler trois séries de remarques justifiant en elles-mêmes de profondes modifications de la rédaction proposée.

- ***Une équation incertaine dans sa rédaction***

La règle posée au I concerne deux publics différents (salariés du secteur privé d'une part, fonctionnaires d'autre part), dont la durée d'assurance n'est, à la date de publication de la présente loi, pas la même (respectivement 150 et 160 trimestres).

Ainsi la règle de l'évolution posée par cet article aboutirait à figer une situation inégalitaire (*cf. I*).

- ***Une question de hiérarchie des normes tenant à l'intervention d'un décret***

Votre commission devine la justification de telles dispositions ; elles permettent de donner au futur gouvernement une latitude d'action.

Toutefois, cette proposition ne répond pas strictement aux canons posés par le domaine de la loi :

- le texte proposé par le III de cet article propose une disposition dont la valeur contraignante est variable : elle conserve cette valeur tant qu'elle n'aura pas été contredite par une norme de valeur inférieure (le décret) ;

- la fixation d'une durée d'assurance (III) pour le régime général est un « *empiétement* » de la loi sur le domaine réglementaire ;

- en revanche, le III et le deuxième alinéa du IV donnent pouvoir au décret pour modifier des normes de nature législative (notamment l'article L. 13 du code des pensions)¹.

- Votre commission formulera en outre plusieurs remarques d'ordre rédactionnel :

- le lieu et l'autorité de « *constat du rapport* » ne sont pas précisés. Tout au plus, est-il indiqué la date de ce constat, avec l'ambiguïté précitée;

¹ Or, il peut être avancé de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que la fixation des règles relatives au droit à pension des fonctionnaires de l'Etat relève du domaine de la loi, l'espace réglementaire étant en la matière réduit.

- l'absence de référence au « *rapport constaté* » au I (ratio entre la durée d'activité et la durée de retraite) dans le contenu du rapport mentionné au II qui doit être élaboré par le Gouvernement avant le 1^{er} janvier 2008. En effet, bien que ce ratio soit au cœur du présent article, il pourrait être écarté par référence aux seules considérations macro-économiques et financières figurant dans le rapport du II ;

- les éléments figurant au rapport mentionné au II qui est élaboré par le Gouvernement (de même que ceux similaires visés au IV) correspond assez précisément aux missions confiées au Conseil d'orientation des retraites par l'article 6 du projet de loi (*cf. ci-après*).

• Une interrogation sur le rôle et la composition de la commission de garantie des pensions.

Outre sa mission très générale « *de veiller à la mise en œuvre des dispositions du présent article* », son rôle est d'intervenir dans la procédure d'allongement de la durée de cotisation sous la forme d'un avis public, parallèle à celui formulé par le COR, dont sont assortis les décrets visés aux III et IV du présent article.

Il semble que sa mission soit essentiellement de valider les éléments statistiques et juridiques constituant le rapport (ratio) mentionné au I, ce qui pourrait expliquer la garantie de rigueur qu'apporte la présence du vice-président du Conseil d'Etat et du Premier président de la Cour des comptes. La présence du président du COR pourrait être justifiée par sa compétence spécifique dans le domaine des retraites plus que par le souci d'opérer un lien entre les avis émis simultanément par les deux instances car ces avis semblent de nature très différente et relever de préoccupations qui doivent demeurer étanches en dépit de la relative interférence que semble faire apparaître l'exposé des motifs du projet de loi (*cf. ci-dessus IV*).

La présence du président du Conseil économique et social serait un succédané de celle des partenaires sociaux dans une instance dont le nombre de membres a été volontairement restreint.

Compte tenu de ces interrogations, votre commission vous propose d'adopter quatre amendements précisant le contenu de cet article :

- le premier précise, d'une part, que les règles retenues comme référence pour la durée d'assurance ou de services sont celles posées par le présent projet de loi pour 2008, c'est-à-dire 160 trimestres pour tous et, d'autre part, simplifie la référence à la durée moyenne de retraite, qui n'est rien d'autre que l'espérance de vie à soixante ans constatée cinq ans auparavant ;

- le deuxième précise la marge d'action du pouvoir réglementaire en précisant les conditions prévues par la loi. Il fait, en outre, référence, pour les dispositions du III, à la règle posée au I ;

- le troisième propose de préciser que le rapport mentionné au II est réalisé par le Gouvernement sur la base des travaux du COR. Son contenu correspondant en effet très directement aux missions de ce Conseil, il est préférable que le Gouvernement puisse s'y référer, tout en gardant naturellement les prérogatives qui sont les siennes ; enfin, le lien apparaît alors plus direct avec l'avis formulé par le COR dont est assorti le décret sus-mentionné ;

- le quatrième précise la mission de la Commission de garantie des retraites.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 6

(art. L. 114-1-1, 114-2 et 114-3 du code de la sécurité sociale)

Conseil d'orientation des retraites

Objet : Cet article propose un statut législatif pour le Conseil d'orientation des retraites tout en précisant ses missions.

I – Le dispositif proposé

Le présent article prévoit d'élever au niveau législatif l'essentiel des dispositions prévues par le décret du 10 mai 2000 portant création du *Conseil d'orientation des retraites* (COR), en insérant une nouvelle section dans le chapitre IV du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale, chapitre consacré aux commissions et conseils existant dans ce secteur.

Le **I** de cet article, dans un souci d'ordonnement juridique, propose de renuméroter l'article L. 114-1-1 du même code, consacré à l'organisation comptable des organismes de sécurité sociale. En effet, cet article s'inscrit dans le cadre du chapitre IV bis du titre précité. La création d'une nouvelle section au sein du précédent chapitre rendait nécessaire cette numérotation.

Le II de cet article précise les dispositions régissant le Conseil d'orientation des retraites, désormais régi par un article L. 114-2 nouveau qui lui est consacré.

Ce dernier décrit en premier lieu les missions conférées au COR. Elles ne diffèrent pas fondamentalement de celles figurant à l'article 2 du décret précité. Pour l'essentiel, l'article proposé procède à un agencement différent de l'énumération de ces dernières.

Le Conseil a ainsi pour charge :

- de « *décrire les évolutions et perspectives à moyen et long terme* » des régimes de retraite, au regard du contexte économique, social et démographique dans lequel ceux-ci évoluent, et d'élaborer, « *au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière* ». Si cette dernière tâche n'était pas prévue par le 1° du décret précité, elle semblait toutefois comprise dans la compétence de portée générale prévue par ce même article disposant que le conseil remet au Premier ministre « *au moins tous les deux ans un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme* ».

On pourra en conclure que, d'une périodicité bisannuelle, les projections réalisées par le COR deviendront au minimum quinquennales, ce qui est en conformité avec la périodicité du réexamen de la situation du système d'assurance vieillesse (en 2008, en 2012 et en 2016) ;

- d'« *apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme* » de ces mêmes régimes, cette disposition étant en tout point identique à celle prévue par le troisième alinéa de l'article 2 du décret précité ;

- de « *mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et de suivre son évolution* » ; la précision apportée par cet alinéa apparaît redondante avec les missions prévues par les deux alinéas précédents ; en effet, il est difficile d'imaginer que le COR puisse remplir ces dernières sans mener de réflexion préalable sur le financement des régimes... ;

- de « *participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour assurer son financement* » ; cette disposition légalise en quelque sorte une mission que le COR a, jusqu'à présent, exercée sans en être légalement chargé. A ce titre, il s'est en effet livré à une heureuse communication relative à ses travaux sous les formes les plus diverses (publication du rapport, de synthèses et de « *fiches d'information pour le débat* », conduites de conférences et d'auditions à l'adresse d'un large public) ;

- de « *suivre la mise en œuvre des principes communs* » que prévoit la loi pour les régimes d'assurance vieillesse et les différents paramètres clés de

la réforme. A cet égard, cette disposition est cohérente avec le rôle prévu pour le COR par l'article 5 du présent projet de loi.

Enfin, reprenant une disposition figurant dans le décret précité, le septième alinéa du nouvel article L. 114-2 prévoit la faculté pour le COR de formuler des recommandations et des propositions de réforme lui paraissant de nature à répondre « *aux objectifs précédemment définis* ». A cet égard, le renvoi n'apparaît guère pertinent puisque des dispositions prévues par les 1° à 5° du présent article ne fixent pas d'objectifs mais précisent les missions du conseil.

Le huitième alinéa prévoit pour sa part la composition du COR où siègent, outre son président nommé en conseil des ministres, des représentants du Parlement, l'essentiel des membres constitutifs des « *groupes de représentation du conseil économique et social* » (organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives), des représentants des administrations concernées ainsi que des personnalités qualifiées. Cette rédaction diffère de celle proposée par l'article 3 du décret précité, en ce que cette dernière se livrait à l'énumération précise des représentants des assurés sociaux des employeurs et des représentants de l'Etat.

Reprenant l'essentiel des dispositions prévues par l'article 5 du décret précité, le neuvième alinéa dispose que les administrations et établissements publics de l'Etat communiquent au conseil l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de ses missions. La réaction proposée par cet alinéa étend cette obligation aux régimes de retraite légalement obligatoires (régimes de bases et complémentaires obligatoires) et à l'assurance chômage. Il précise en outre, à l'instar des dispositions prévues par le décret, que le conseil communique préalablement « *ses besoins* », afin que les administrations et établissements précités en tiennent compte dans la programmation de leurs travaux statistiques et d'études. Il ressort de cette rédaction que la prise en compte par les administrations et établissements des « besoins » du COR ne s'appliquent pas aux organismes de sécurité sociale et à l'Unedic pourtant visé par l'obligation de communication d'information.

Enfin, le dernier alinéa proposé par cet article précise que ses conditions d'application seront prévues par décret.

II – Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale

A l’initiative de M. Pascal Terrasse, reprenant un amendement de la commission retiré par le rapporteur, l’Assemblée a adopté un amendement précisant que le COR aura pour mission d’« *étudier les possibilités d’évolution de l’assiette des cotisations* ».

III - La position de votre commission

Votre rapporteur ne rappellera pas ici les conditions ayant entouré la création du Conseil d’orientation des retraites, au cours du printemps 2000¹ et il se bornera à formuler quatre observations :

- **nul ne remet plus en cause aujourd’hui la légitimité du Conseil d’orientation des retraites** qui a réussi l’exercice difficile de dresser un état de la situation présente et des perspectives de l’assurance vieillesse partagé par des personnalités émanant d’horizon et s’inscrivant dans une logique très diverse. Si le Conseil n’est pas parvenu à établir une position unanime quant aux solutions devant être apportées aux difficultés des différents régimes, dont aucun des membres du Conseil ne nie plus l’acuité aujourd’hui, il a toutefois élaboré un constat faisant référence pour l’ensemble des acteurs concernés (pouvoirs publics, partenaires sociaux, organismes de sécurité sociale, assurés) et sur lequel chacun peut aujourd’hui s’appuyer ;

- **il était sans nul doute nécessaire de légaliser la mission d’information du Conseil d’orientation des retraites**, au regard du travail déjà accompli de son propre chef par le Conseil. A ce titre, il est utile de préciser que cette mission d’information n’épuise pas la compétence générale que détient le ministre en charge de la sécurité sociale au titre de l’article R. 112-2 du code de la sécurité sociale, mais qu’elle s’exerce en toute indépendance, ce que votre commission propose de rappeler par un **amendement** ;

- **le champ de compétences du Conseil d’orientation des retraites doit être bien sûr précisé** car il demeure, aux termes du présent article, ambigu. En effet, le deuxième alinéa prévoit que le Conseil a pour mission de décrire les évolutions des perspectives des différents régimes de retraite, sans préciser s’il s’agit des régimes obligatoires ou facultatifs, alors même que le huitième alinéa prévoit pour sa part la communication, par les seuls régimes légalement obligatoires, des informations nécessaires à l’activité du Conseil. Votre commission vous propose en conséquence de prévoir par **amendement** :

- que le champ de compétences du COR est limité aux régimes de retraite légalement obligatoires ;

¹ Cf. exposé général.

- dans le même temps, que ces derniers et l'UNEDIC doivent prendre en compte, dans leur programme de travaux statistiques et d'études, les besoins en termes de statistiques que le Conseil leur aura, au préalable, fait connaître, ce que ne prévoit pas en l'état le présent article ;

- ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, **le champ des recommandations et propositions de réforme doit également être précisé.** Votre commission propose ainsi que le Conseil puisse formuler toute recommandation ou proposition de réforme lui paraissant de nature à répondre aux objectifs et principes énoncés respectivement aux articles premier (*perspectives de la retraite par répartition*), 2 (*contributivité des régimes*), 3 (*application du principe d'équité*), 4 (*objectifs minimums de pension*), 5 (*préservation de l'équilibre entre temps de travail et temps de retraite*) et 8 (*information générale et individuelle relative à l'assurance vieillesse*), ces derniers constituant le « cœur » de la réforme.

- la précision apportée par l'Assemblée nationale est essentielle dans sa portée, mais superfétatoire dans sa traduction juridique. En effet, le 3° de cet article prévoit que le COR mène une réflexion sur le financement des régimes. Il était utile de préciser, dans le débat, qu'une réflexion sur l'évolution du financement de l'assurance vieillesse ne saurait écarter *a priori* une réflexion sur l'évolution de l'assiette de cotisations, d'ailleurs largement entamée avec les rapports Chadelat et Malinvaud, le précédent gouvernement n'ayant pas tranché entre leurs analyses opposées. Ce rappel ayant été fait, l'inscription de cette précision dans la loi devient superfétatoire. Votre commission vous propose dès lors d'en faire l'économie. Elle vous propose également plusieurs amendements rédactionnels à cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 7

(art. L. 134-1 du code de la sécurité sociale)

Commission de compensation

Objet : Extension des missions de la commission de compensation

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose de compléter l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale relatif à la compensation généralisée entre régimes obligatoires de la sécurité sociale. Le sixième alinéa de cet article prévoit en

effet l'existence d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant, notamment, des représentants des régimes de sécurité sociale, ainsi qu'aux termes de l'article D. 134-6 du même code, des représentants des ministères intéressés.

Le code de la sécurité sociale prévoit que cette commission est consultée sur la fixation des soldes financiers résultant des diverses compensations susmentionnées. Le présent article étend la consultation de cette commission au projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation. Cette consultation est matérialisée par un avis rendu public.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté un amendement permettant de rétablir les coordinations entre l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale et les articles L. 134-5 et L. 134-5-1 du même code.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur, qui ne détaillera pas à nouveau les mécanismes régissant les nécessaires compensations entre régimes de sécurité sociale¹, précisera ici la teneur des événements qu'il devine être à l'origine des dispositions proposées par le présent article.

En effet, lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2002, ses membres ont découvert, à la lecture du rapport, qu'une modification de grande ampleur des bases de calcul de la compensation généralisée entre régimes de base d'assurance vieillesse avait été décidée, sans qu'elle n'ait donné lieu à la consultation des régimes impliqués.

Cette modification consistait à prendre en compte les effectifs de chômeurs pour lesquels le *fonds de solidarité vieillesse* (FSV) verse une cotisation au régime général et aux régimes des salariés agricoles, ainsi que soustraire aux prestations de référence les sommes déjà remboursées par le même FSV. La combinaison de ces modifications aboutissait à ce que le régime général supporte à lui seul 98 % de la charge financière de cette modification, évaluée à plus de 850 millions d'euros.

¹ Cf. exposé général.

Dans le même temps, il avait été décidé de diminuer de trois points le taux retenu dans les calculs de la compensation spécifique entre régimes spéciaux de salariés, dite « surcompensation » pour l'exercice 2003.

Sans doute justifiée sur le plan des principes, au moins pour la dernière de ces mesures, la réforme de la compensation aboutissait néanmoins à une perte importante pour le régime général et à un gain net pour l'Etat supérieur à 350 millions d'euros. Ce faisant, elle nourrissait l'impression que le régime général non seulement finançait les conséquences de la diminution de la surcompensation, et, d'autre part, participait au bouclage budgétaire pour 2003 ; en bref, qu'il s'agissait là d'un nouveau « tuyau ».

Alors même qu'une réflexion de grande ampleur sur la pertinence des règles relatives à la compensation était en cours, la procédure fut conduite par l'administration avec une vélocité qui souleva de nombreuses protestations des différents protagonistes. Il est apparu en outre que cette décision n'avait pas donné lieu à consultation de la commission de compensation, comme en témoigne la teneur de la lettre adressée par son président, M. Bernard Zuber, à la directrice du budget, en date du 26 septembre 2002, et dont votre rapporteur cite ici quelques passages.

« J'ai pris connaissance, de manière incidente, des dispositions qui ont été arrêtées, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances initial pour 2003, visant à tenir compte de l'ensemble des transferts en provenance du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour déterminer les flux de compensation entre les divers régimes de retraite.

« Je suis particulièrement surpris que des mesures aussi importantes n'aient donné lieu à aucune information préalable et donc à aucune discussion sur le fond entre vos services et la commission de compensation ou, pour le moins, avec son président.

« La commission de compensation se réunissant le 8 octobre prochain pour se prononcer sur les premiers calculs de la compensation 2001, je l'informerai, bien entendu, de la situation ainsi créée et vous ferai part des réactions enregistrées.

« Sur le fond, je vous rappelle la position constante de la commission : elle estime que, dans son principe, la compensation ne peut fonctionner dans la durée et en équité qu'en tenant compte d'une prestation de référence définie comme la prestation moyenne des régimes concernés, excluant les éléments pris en charge financièrement par un tiers au profit d'une partie de ces régimes. En particulier, les versements remboursés par le FSV au titre des majorations pour enfants doivent donc en être exclus.

« Concernant la décision évoquée, qui conduira à tenir compte de l'ensemble des transferts en provenance du FSV, celle-ci comporte, selon les indications dont je dispose actuellement, des répercussions particulièrement lourdes sur le régime général, obérant gravement les résultats de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Elle affectera donc le montant des versements annuels revenant actuellement au fonds de réserve de retraite.

« L'audit des mécanismes de compensation que j'ai fait entreprendre n'est pas encore achevé. Toutefois, les propositions d'aménagement ou de réforme, appuyées sur des simulations financières, en cours de préparation, en liaison avec le conseil d'orientation des retraites, devraient être disponibles d'ici la fin de l'année.

« Comme je l'ai déjà indiqué dans un précédent courrier à propos d'une modification de portée bien plus modeste, il aurait été préférable que ces propositions puissent être examinées et discutées dans un climat entièrement serein.

« Je regrette que la décision prise puisse être analysée comme donnant un caractère unilatéral et discriminatoire au réglage des mécanismes complexes de la compensation dont la pérennité, souhaitée par la plupart des parties prenantes, paraît mise en doute. »

Si la proposition faite par le présent article constitue une volonté louable de transparence, votre rapporteur constate néanmoins qu'elle ne répond pas, dans son ampleur, à l'enjeu que constitue aujourd'hui le système des compensations, à savoir des transferts financiers s'élevant à 11,5 milliards d'euros :

- du fait de leur nature réglementaire, ils n'apparaissent à aucun moment dans la discussion par le Parlement en loi de financement des budgets des organismes de sécurité sociale. En effet, les modifications précitées, considérées comme « réglementaires » par nature, avaient été traitées en « tendancielle » par le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale ;

- le processus décisionnel exclut en réalité l'intervention des organismes eux-mêmes, malgré leur compétence relative à la préservation de leur équilibre financier et la volonté politique affichée depuis plusieurs années de responsabiliser les conseils d'administration des caisses.

Votre rapporteur prend en outre acte de la volonté politique affichée par le Gouvernement que les rapports entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale soient apaisés sur le plan financier. Il se félicite à ce titre, que M. Jean-François Mattei, ministre en charge de la santé, de la famille et des personnes handicapées, ait constitué un groupe de travail comprenant notamment comme représentants de votre commission, le président et le rapporteur pour les équilibres financiers de la sécurité sociale afin de clarifier les flux financiers liant l'Etat et la sécurité sociale.

Dans cet esprit et afin d'améliorer la lisibilité et l'acceptabilité de la redistribution nécessaire que constituent les compensations entre régimes de sécurité sociale, votre commission propose une redéfinition ambitieuse et des missions de la présente commission de compensation. Elle serait en outre consultée pour avis sur les projets de modification des règles concernant la compensation. Elle serait également saisie des acomptes versés au titre de la

compensation et disposerait du pouvoir de valider les informations quantitatives.

Enfin, pour les raisons énoncées¹ dans le présent rapport, votre commission réitère son attachement à l'engagement d'une suppression de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Cette suppression, évoquée à plusieurs reprises par le Gouvernement, a été explicitement envisagée par un amendement de l'Assemblée nationale (*cf. article 7 bis ci-après*).

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 7
Abondement du fonds de réserve des retraites

Objet : Cet article additionnel a pour objet de verser au fonds de réserve des retraites les intérêts produits par les transferts de compensation et consignés à la Caisse des dépôts et consignation.

Le versement par les régimes de sécurité sociale sont consignés, en attendant leur reversement aux régimes bénéficiaires sur un compte distinct à la Caisse des dépôts et consignation.

Cette consignation produit des intérêts financiers qui n'appartiennent :

- ni aux débiteurs qui ont déjà versé ces sommes ;
- ni aux bénéficiaires qui ne les a pas reçus ;
- ni à la Caisse des dépôts et consignation bien évidemment.

Aussi, pour les intérêts constatés au 31 décembre 2003 sur ce compte, s'élevant à plus de 50 millions d'euros, votre commission propose-t-elle qu'ils soient versés au Fonds de réserve des retraites, retournant ainsi à l'ensemble des régimes.

Votre commission vous propose, par voie d'amendement, d'insérer le présent article additionnel.

¹ Cf. exposé général.

Article 7 bis (nouveau)
Extinction de la surcompensation

Objet : Cet article a pour objet de supprimer progressivement la surcompensation.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, prévoit la disparition progressive de la surcompensation sur une période de neuf ans.

Un décret prévoira une diminution progressive du taux de surcompensation de 3 % par an.

Votre commission se félicite de l'initiative prise ici par l'Assemblée nationale.

La surcompensation fut instituée par la loi de finances pour 1986 avec pour justification « *l'homogénéité* » de certains régimes spéciaux justifiant la mise en place de mécanismes spécifiques de solidarité.

Cette homogénéité était pourtant dès l'origine sujette à caution puisque ni l'assiette de cotisation, ni la qualité des prestations, ni les conditions de financement de ces régimes ne sont homogènes.

En outre, les règles de calcul de la surcompensation sont elles-mêmes contestables. Contrairement à la compensation généralisée, la prestation servant de référence est très supérieure à la pension moyenne la plus faible des régimes bénéficiaires. Il s'agit de la pension moyenne de l'ensemble des régimes participants.

Les modalités de calculs aboutissaient à des niveaux de transfert tellement élevés qu'ils ont dû être plafonnés.

Cette description éclaire en soi la véritable nature de la surcompensation qui n'a jamais été qu'un artifice permettant la captation des réserves de la CNRACL au profit des autres régimes, c'est-à-dire en réalité, du budget de l'Etat lui-même pouvant ainsi réaliser une économie sur le montant de la subvention d'équilibre qu'il verse à ces régimes.

Deux périodes doivent être considérées dans l'histoire de la surcompensation :

- avant 1992 où les excédents courants de la CNRACL suffisaient au financement d'un transfert pourtant croissant ;

- à partir de 1992 a débuté une nouvelle période puisqu'en augmentant le taux de surcompensation, l'Etat a mis la caisse en déficit structurel et l'a contrainte à consommer ses réserves ; entre 1984 et 1994, le taux de cotisation à la CNRACL a augmenté de 10 points.

Historique des taux de cotisations à la CNRACL de 1985 à 2001

(en %)

Période d'application	TAUX		
	Retenues	Contributions	Total
01.01-1984 – 31.07.1986	7,00	10,20	17,20
01.08-1986 – 31.12.1986	7,70	12,00	19,70
01.01-1987 – 30.06.1987	7,70	15,20	22,90
01.07-1987 – 31.12.1987	7,90	15,20	23,10
01.01-1988 – 31.12.1988	7,90	18,20	26,10
01.01-1989 – 31.01.1991	8,90	19,70	28,60
01.02-1991 – 31.12.1994	7,85	21,30	29,15
01.01-1995 – 31.12.1999	7,85	25,10	32,95
01.01-2000 – 31.12.2000	7,85	25,60	33,45
01.01-2001	7,85	26,10	33,95

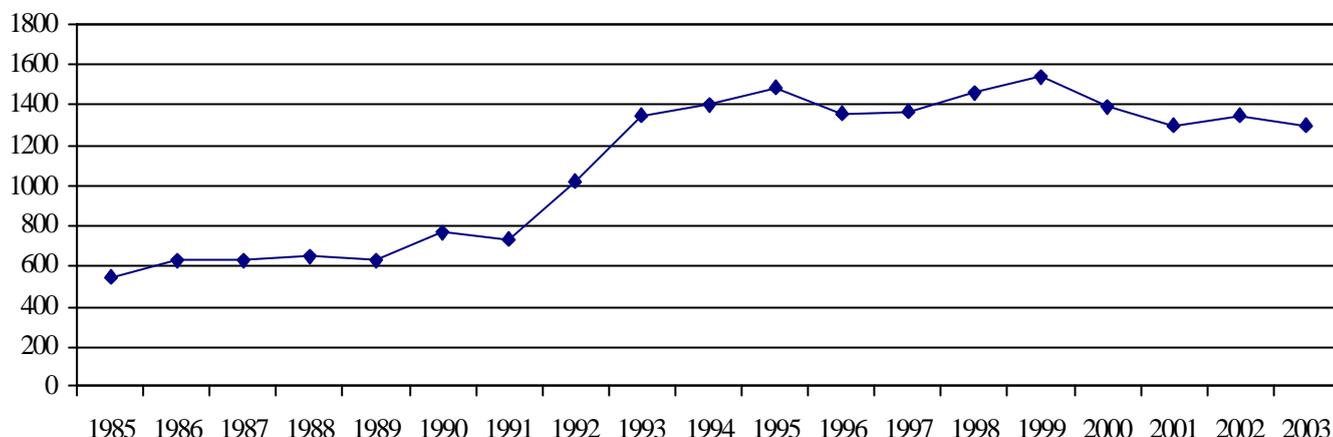
Source : CNRACL

L'augmentation ci-dessus souligne avec force que le budget reportait sur les collectivités locales et les hôpitaux c'est-à-dire l'assurance maladie, la charge du financement des régimes spéciaux.

Entre 1991 et 1993, les transferts versés par la CNRACL au titre de la surcompensation ont augmenté de 75 %.

Sommes versées par la CNRACL au titre de la surcompensation

(en millions d'euros)



Votre commission, qui se félicite de cette disposition progressive, sera néanmoins vigilante à ce qu'un artifice ne soit pas mis en place pour reporter sur d'autres régimes la charge que constitue par l'Etat la diminution du taux de surcompensation.

Impact pour l'Etat de la suppression de la surcompensation

Avec la surcompensation		Sans la surcompensation	
Participation de l'Etat	800	Economies de l'Etat employeur	800
Economies de subvention d'équilibre	- 2.000	Hausse subvention équilibre	- 2.000
Solde pour l'Etat	+ 1.200	Solde pour l'Etat	- 1.200

Source : commission des Affaires sociales

La réforme de la commission de compensation permet d'espérer que ce dispositif ne sera pas dévoyé afin d'assurer au budget général le dédommagement financier de la suppression de la surcompensation.

De leur côté, les cotisations des collectivités locales et des hôpitaux ainsi économisées permettront de reconstituer les réserves de la CNRACL à présent asséchées.

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

Article 8

(art. L. 161-17 du code de la sécurité sociale)

Droits des assurés à l'information

Objet : *Cet article a pour objet d'améliorer le droit à l'information des assurés.*

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose de refondre le système d'information des usagers, en affirmant un droit pour ces derniers d'accéder aux données personnelles relatives à leur situation ainsi qu'à leurs droits présents et prévisionnels à pension.

En l'état, ce droit, qui existe déjà, apparaît parcellaire et minimal.

Il trouve son fondement juridique dans l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale créé par un amendement sénatorial à la loi du 3 janvier 1975. Cet amendement prévoyait une double obligation d'information pour les régimes de base d'assurance vieillesse :

- **une information périodique, permettant aux assurés de vérifier leur situation personnelle.** La périodicité retenue ne fut pas annuelle, comme l'avait préconisé M. Michel Moreigne, alors rapporteur de votre commission, mais elle devait demeurer inférieure, au terme de la loi, « *au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales* ». Ce délai est généralement de cinq ans à l'exception de l'Etat employeur lui-même, soumis au principe général de l'échéance quadriennale de ses dettes ;

- **un relevé de compte** impérativement communiqué avant un âge fixé par décret, aujourd'hui fixé à cinquante-neuf ans.

La lettre et l'esprit de l'amendement sénatorial visaient à créer pour les assurés le droit d'obtenir de leur régime d'assurance vieillesse des informations personnalisées selon une périodicité au moins quinquennale. Ce dispositif n'a jamais fonctionné, en raison d'une jurisprudence libérale de la chambre sociale de la cour de cassation qui a restreint la portée de la disposition en prévoyant que l'objectif d'individualisation de l'information était satisfait dès lors que cette dernière était véhiculée par voie de presse interne.

Certes, les conséquences de cette jurisprudence ont été partiellement compensées par les régimes eux-mêmes, qui ont prévu, pour la plupart, des dispositifs d'information en faveur de leurs assurés :

- les conventions d'objectifs et de gestion signées par la CNAV sur les périodes 1998 – 2000 et 2001 – 2003 témoignent de l'ambition de la caisse de « *consolider l'offre de services de la branche avant l'arrivée à la retraite des générations nées après-guerre* ». A ce titre, et dans le cadre d'une politique de proximité, la CNAV a institué 2.500 agences retraite et points d'accueil retraite. Dans tous les cas, à partir de 55 ans, la CNAV délivre sur demande à ses assurés une estimation de leur retraite future ;

- la CNAVPL délivre cette information sans condition d'âge, la CANCAVA le fait, pour sa part, dès la cinquième année d'adhésion ou systématiquement à partir de 58 ans ;

- après 58 ans, sauf exception, pour les régimes de fonctionnaires de l'Etat ;

- dès l'âge de 40 ans auprès de l'AGIRC, et sans condition d'âge auprès de l'ARRCO. A ce titre, l'AGIRC a inscrit dans la convention collective nationale du 14 mars 1947 (*article 31*), l'obligation générale d'information, suivie par l'ARRCO dans cette initiative lors de la mise en place du régime unique en 1999.

Ainsi, les dispositions du présent article remplacent les deux alinéas de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale précité, par cinq alinéas prévoyant :

- le droit pour toute personne d'obtenir un relevé de sa situation individuelle dans les régimes obligatoires, selon des modalités fixées par décret ;

- à compter d'un âge et dans des conditions fixées, là encore, par décret, la réception d'une estimation du montant des pensions de retraite auquel l'assuré a droit. Le deuxième alinéa de l'article L. 161-7 dans sa nouvelle rédaction précise, d'une part, que cette estimation est « *globale* » c'est-à-dire qu'elle consolide les droits acquis au titre des différents régimes obligatoires et, d'autre part, qu'elle porte sur la pension « *à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir* ». Le choix du mot « *estimation* » signifie bien évidemment que le calcul réalisé par l'organisme délivrant l'information n'engage en aucun cas les différents régimes dont dépend l'assuré. Il ne s'agit pas d'une « *évaluation* » des droits qui pourrait, le cas échéant, fournir ultérieurement matière à un contentieux. Pour sa part, la nature de la « *date, à laquelle la liquidation pourra intervenir* », apparaît difficile à préciser du fait de la double condition d'âge et de durée d'assurance. S'agit-il de l'âge auquel l'assuré sera en mesure de justifier de la double condition d'âge et de durée

d'assurance ? Comment, en conséquence, l'assuré se verra-t-il estimer le bénéfice éventuel d'une surcote ou d'une décote en cas de départ plus ou moins tardif ? En l'état, et au regard de la rédaction proposée, votre rapporteur ne peut répondre. Il pourrait s'agir, dans un premier temps, d'abaisser progressivement l'âge prévu pour l'envoi du relevé de compte (59 ans) ;

- la création d'un *groupement d'intérêt public* (GIP) rassemblant l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires¹ afin de permettre la consolidation des informations. Il était en effet nécessaire, notamment pour les polypensionnés et pour la prise en compte de prestations acquises au titre des régimes complémentaires obligatoires, que l'organisme en charge de communiquer l'information dispose des informations consolidées. A ce titre, la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 161-17 ne prévoit pas la participation de l'établissement public créé par l'article 52 du présent projet de loi, chargé de la gestion du régime public de retraite additionnelle obligatoire des fonctionnaires. Mais celui-ci constitue bien un régime de retraite légalement obligatoire et sera donc partie audit GIP. En outre, les règles relatives au fonctionnement et au financement du groupement d'intérêt public ne sont pas précisées. Tout au plus, l'alinéa renvoie aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982, qui précise les conditions générales de fonctionnement des groupements d'intérêt public ;

- l'avant-dernier alinéa de cet article précise la nature des informations transmises par les régimes aux GIP dont ils sont membres. Ces dernières, dont la liste n'est pas exhaustive, comportent essentiellement les données nominatives relatives à la situation des assurés au regard de leurs droits à retraite. A ce titre, en raison de leur caractère nominatif, les conditions d'application de cet alinéa, définies par décret en Conseil d'Etat, devraient faire l'objet d'un avis de la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL). Or, le texte ne prévoit d'avis de la CNIL que pour le décret prévu au dernier alinéa (*cf. ci-dessous*) ;

- le dernier alinéa prévoit que les « *organismes* » mentionnés au présent article seront habilités, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis de la CNIL, à collecter le numéro d'inscription répertoire national d'identification des personnes physiques, communément nommé « numéro de sécurité sociale ». Là encore, cette référence est relativement imprécise car elle désigne les régimes légaux, sans préciser l'exclusion ou l'inclusion du service des pensions et du groupement d'intérêt public.

¹ D'après les informations dont dispose votre rapporteur, il s'agit des seuls régimes figurant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire de plus de 20.000 ressortissants.

II – Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale

A cet article, l’Assemblée nationale a adopté quatre amendements.

A l’initiative du rapporteur de la commission des Finances, elle a adopté un amendement qui prétend réintroduire *l’automacité de transmission du relevé de situation individuelle par les régimes*. Toutefois, l’amendement diffère de la rédaction en vigueur de l’article L. 161-17 en ce qu’il modifie :

- la référence aux régimes (« *les régimes et services de l’Etat chargé de la liquidation des pensions* » remplaçant « *les caisses et services gestionnaires de l’assurance vieillesse* ») ;

- la périodicité en faisant explicitement référence à une période de cinq ans, tandis que l’ancienne rédaction renvoyait au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales. En l’état, la rédaction proposée par l’Assemblée nationale est problématique en ce que le délai de préemption, pour la fonction publique, est inférieur à 5 ans (règles de la déchéance quadriennale des dettes de l’Etat) ; en outre, elle ne précise pas que cette information n’a qu’une seule fonction de « renseignement ».

A l’initiative du rapporteur de la commission des Finances, l’Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que l’estimation globale est communiquée « *aux étapes importantes de la vie active* » de l’assuré, cette notion demeurant imprécise (quelles sont les étapes importantes ? La « *vie active* » vise-t-elle seulement la « vie professionnelle » de l’assuré ?).

A l’initiative de plusieurs membres du groupe des député(e)s communistes et républicains, l’Assemblée nationale a adopté une série d’amendements rédactionnels qui suppriment, au 4^o alinéa de cet article, les mots « *de permettre* ».

Enfin, à l’initiative de sa commission des Finances, l’Assemblée nationale a adopté un amendement précisant qu’un calendrier de mise en œuvre « *progressive* » de cet article serait défini par décret.

III - La position de votre commission

Sur ce sujet important que constitue l’information des assurés à leurs droits à retraite, votre commission se bornera à formuler un constat et une interrogation.

• Le retard pris dans le droit à l’information pour les usagers de l’assurance vieillesse

Ce retard est en effet paradoxal, compte tenu de l’enjeu que représente pour chaque personne la lisibilité quant à ses droits futurs à retraite

car l'absence de visibilité en la matière interdit toute gestion anticipée de la retraite. Ce besoin d'information est d'autant plus important que l'assuré a effectué une carrière fractionnée. Or, en définitive, aucune disposition n'était prévue pour assurer aux polypensionnés une information consolidée de leurs droits à pensions. Il eût fallu, pour ce faire, que les régimes de base et complémentaires se rapprochent et mettent en place, le cas échéant, un réseau permettant d'effectuer le croisement des informations relatives aux carrières des assurés. Il n'en a rien été et l'information destinée aux assurés est demeurée fractionnée.

A ce titre on peut s'étonner de l'ampleur des obligations légales posées pour les branches famille et maladies de la sécurité sociale, au regard de celles, modestes, imposées à la branche vieillesse.

Les obligations d'information des branches famille et maladies

- l'article L. 583-1 du code de la sécurité sociale précise que « *les organismes débiteurs des prestations familiales (...) sont tenus en particulier d'assurer l'information des allocataires sur la nature et l'étendue de leurs droits ;* »

- l'article L. 162-1-11 prévoit que l'assurance maladie « *assure, par tout moyen adapté, une mission générale d'information des assurés sociaux, en vue notamment de faciliter l'accès aux soins à la protection sociale et de leur permettre de connaître les conditions dans lesquelles les actes de prévention, de diagnostic ou de soins sont pris en charge* ». Il est en outre prévu que les « *assurés sociaux peuvent obtenir toutes informations utiles notamment sur les tarifs applicables, les taux de remboursement et les conditions de prise en charge des services et « produits de santé (...)* ».

Ces deux branches de la sécurité sociale ont, en outre, pour obligation d'assurer cette mission en coordonnant leurs actions et en mettant en commun avec d'autres organismes de protection sociale, le cas échéant, par convention, les moyens nécessaires.

La mise en place d'un système légal et organisé était d'autant plus nécessaire que l'ensemble des partenaires européens de la France ont, lors des réformes accomplies dans le domaine de l'assurance vieillesse, consacré ce droit à l'information¹.

• L'articulation entre le régime prévu et les prestations privées

Votre rapporteur s'interroge sur l'articulation des dispositions prévues par le présent article et les prestations fournies par un certain nombre d'intervenants privés qui, sous une forme ou une autre, interviennent déjà sur ce marché. Ces intervenants appartiennent à des horizons divers et leurs

¹ Cf. exposé général.

prestations diffèrent souvent par leur contenu. Il peut en effet s'agir, d'une part, à la fois d'organismes d'assurance qui réalisent pour leurs clients des simulations éclairant ces derniers sur la pertinence de recourir à des produits supplémentaires ou, d'autre part, d'organismes spécialisés dans la reconstitution actuarielle de carrière, cette dernière passant par l'accomplissement des démarches auprès des différents régimes, dans un seul but informatif¹.

La valeur ajoutée apportée par ces derniers pouvait se révéler décisive dès lors que l'assuré n'était pas en mesure d'obtenir, auprès du ou des régimes dont il dépend, une estimation globale de son montant de retraite, ou dès lors qu'il s'avère incapable de traduire par lui-même l'ensemble des décomptes en une estimation globale de retraite.

Dès lors que cette estimation devient un droit dans les régimes de base, le marché pour une prestation effectuée par un intervenant privé à titre lucratif se réduit :

- aux régimes de retraite supplémentaire ;
- à l'intervention précoce, notamment pour les assurés d'un âge inférieur à l'âge résultant de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 161-17.

Ainsi, les dispositions combinées du présent code invitent-elles à la perplexité. Le présent article fait de l'information une véritable prestation pour l'assuré. A cet égard, les activités de ces organismes tombent sous les dispositions de l'article L. 377-2 du code qui punit « *tout intermédiaire convaincu d'avoir offert ou fait offrir ses services, moyennant émoluments convenus à l'avance, à un assuré social en vue de lui faire obtenir le bénéfice des prestations qui peuvent lui être dues* ». En effet, dès lors que l'information globale des assurés figure au nombre des prestations dues par les régimes légaux, la fourniture de ces prestations contre rémunération ne saurait être légale.

Pour autant, l'éviction de ces intermédiaires forme un vide devant une double attente et une double lacune :

- la mise en place du GIP, qui prendra nécessairement du temps ;
- l'abaissement de l'âge d'accessibilité à l'information ;
- la non-couverture du secteur de l'assurance vieillesse supplémentaire ;

¹ Ils ne proposent pas de produits d'épargne complémentaire.

- elle frappe le marché de certains intervenants mais n'empêche nullement que des simulations soient réalisées par d'autres opérateurs privés, gratuitement, mais à des fins commerciales (notamment la promotion de produits d'épargne longue).

Au total, votre commission vous propose à cet article plusieurs amendements de précision.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 8 bis (nouveau)

(art. L. 132-27 du code du travail)

Négociation annuelle obligatoire dans l'entreprise sur l'emploi et la formation professionnelle des salariés âgés de plus de 50 ans

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à étendre le champ de la négociation annuelle obligatoire dans l'entreprise au thème de l'emploi et de la formation professionnelle des salariés âgés de plus de 50 ans.

I – Le dispositif proposé

Cet article a été introduit à l'initiative de M. Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des Affaires culturelles, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit d'étendre le champ des sujets examinés chaque année par les partenaires sociaux au sein de l'entreprise à la question de l'emploi, de l'accès à la formation professionnelle et de l'aménagement des fins de carrière des salariés âgés de plus de 50 ans.

Instituée par la *loi n° 82-957 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail* et régie par l'article L. 132-27 du code du travail, l'obligation annuelle de négocier dans l'entreprise portait initialement sur les salaires, la durée effective et l'organisation du temps de travail.

Son champ a été progressivement étendu à de nouveaux domaines ces dernières années :

- la mise en place d'un régime de prévoyance maladie (*loi du 27 juillet 1999*) ;
- la mise en place d'un dispositif d'intéressement, de participation ou d'épargne salariale (*loi du 19 février 2001*) ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (*loi du 9 mai 2001*).

On observera que, pour les deux premiers de ces trois nouveaux sujets, l'obligation d'engager chaque année une négociation n'existe qu'en l'absence d'accord déjà applicable aux salariés de l'entreprise.

II - La position de votre commission

L'augmentation du taux d'activité et du taux d'emploi des salariés âgés exige aujourd'hui une évolution des pratiques des entreprises à leur égard.

Certes, il est d'ores et déjà prévu que des négociations interprofessionnelles et des négociations de branche s'engagent sur ce sujet.

Certes, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à prendre des initiatives, souvent par accord collectif, pour favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des salariés âgés.

Mais ces initiatives ne concernent pour l'instant encore que certaines entreprises, la plupart du temps parmi les plus grandes. On estime généralement qu'environ la moitié des entreprises n'a, jusqu'à présent, pas réfléchi à cette question, quand bien même elles seront pourtant confrontées, à partir de 2006, aux conséquences du retournement démographique.

Or, le maintien dans l'emploi des salariés les plus âgés exigera un changement profond non seulement des politiques de gestion des ressources humaines, mais plus largement de l'organisation du travail auquel il convient de se préparer dès maintenant.

Dans ces conditions, votre commission considère qu'il est loin d'être illégitime d'inscrire cette question à l'agenda du dialogue social dans l'entreprise.

Elle estime notamment que la négociation en la matière doit concerner non seulement l'emploi des salariés âgés, mais aussi - comme le prévoit d'ailleurs le présent article - leur accès à la formation professionnelle qui apparaît comme une condition indispensable à la poursuite et à l'évolution de leur activité professionnelle.

Or, le taux d'accès à la formation tend à chuter avec l'âge du salarié. Selon l'enquête « Formation continue 2000 » réalisée par le CEREQ¹, ce taux, qui atteint en moyenne 31 % pour l'ensemble des salariés du secteur privé, passe à 27 % pour les salariés de 50 à 54 ans, à 20 % pour ceux de 55 à 59 ans, et à 14 % seulement pour ceux de 60 ans et plus.

¹ Voir notamment *Bref n° 193, janvier 2003.*

Pour autant, votre commission s'interroge sur la périodicité de la négociation obligatoire retenue par l'Assemblée nationale. Le rythme annuel, bien compréhensible en matière de salaires et de durée et d'organisation du temps de travail, n'est pas forcément le plus approprié s'agissant de l'emploi et de la formation des salariés âgés. Pour être véritablement effectives et ne pas rester virtuelles, de telles négociations exigeront à l'évidence une préparation tout à la fois longue et lourde, rendue nécessaire par l'obligation de revoir en profondeur l'organisation du travail dans l'entreprise. En outre, si ces négociations aboutissent, il n'apparaît pas nécessaire de les rouvrir dès l'année suivante, alors qu'elles n'auront sans doute pas produit tous leurs effets et qu'elles ne pourront donc pas être efficacement évaluées.

Surtout, votre commission craint que, si la négociation est trop fréquente, elle n'en vienne finalement à constituer l'occasion d'examiner chaque année l'opportunité de mettre en place un dispositif de préretraites. L'effet risque alors d'être inverse à l'objectif recherché : il ne faudrait pas que l'objectif de maintien dans l'emploi des salariés âgés ne se traduise *a contrario* par la multiplication des cessations anticipées d'activité.

A cet égard, l'objet même de la négociation, tel que proposé par l'Assemblée nationale, n'est pas sans entretenir une regrettable ambiguïté tant la notion d'« *aménagement possibles de fin de carrière* » semble implicitement renvoyer à celle de préretraite.

Votre commission s'interroge également sur le critère d'âge retenu par le présent article. L'objectif recherché est d'améliorer la gestion de l'emploi des salariés en seconde ou troisième partie de carrière. A cet égard, l'âge de 50 ans est loin de constituer toujours l'âge pivot permettant d'apprécier la réalité du vieillissement au travail. Une gestion prévisionnelle des salariés âgés doit parfois pouvoir intervenir avant cet âge et peut souvent n'être nécessaire qu'au-delà de cet âge. Il semble donc préférable, compte tenu des spécificités de chaque entreprise, de laisser aux partenaires sociaux le soin de retenir eux-mêmes un éventuel critère d'âge, et non de le fixer dans la loi. C'est au dialogue social de définir plus précisément le champ des salariés âgés sur lequel portera la négociation.

Aussi votre commission suggère-t-elle, par **amendement**, de porter la périodicité de cette négociation à trois ans et de préciser son objet de manière à renforcer son effectivité et de limiter d'éventuels effets pervers.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

*Article additionnel après l'article 8 bis
(art. L. 132-12 du code du travail)*

**Négociation de branche sur les conditions de travail et d'emploi
des salariés âgés et sur la pénibilité**

Objet : Cet article additionnel, qui reprend les dispositions de l'article 16 ter du présent projet de loi en les aménageant, vise à le replacer dans la partie du présent projet de loi traitant des questions de l'emploi des salariés âgés et de la pénibilité au travail.

L'article 16 *ter*, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis de la commission des Finances, prévoit d'instituer une obligation de négocier tous les trois ans sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et sur la cessation d'activité des salariés ayant exercé des travaux pénibles.

C'est incontestablement une incitation forte pour les partenaires sociaux à mieux prendre en compte ces questions. On sait en effet que les entreprises restent encore mal préparées à la gestion des âges et que les accords de branche ne prennent encore en compte qu'imparfaitement la pénibilité.

Le présent article additionnel prévoit de reprendre les dispositions de l'article 16 *ter* pour les replacer, par souci de cohérence et de lisibilité, dans la partie du projet de loi qui traite de l'âge au travail et de la pénibilité.

Il lui apporte toutefois **plusieurs aménagements** :

- il **porte de trois ans à au moins une fois tous les cinq ans la périodicité de la négociation** afin de la calquer sur celle de la négociation de branche en matière de formation professionnelle. Il importe en effet d'articuler ces deux négociations car l'accès et le maintien dans l'emploi des salariés âgés dépendront en définitive très largement de leur possibilité d'accès effectif à la formation ;

- il **élargit le champ de la négociation sur la pénibilité**. Celle-ci ne peut se limiter à la seule question de la cessation d'activité des salariés ayant exercé des travaux pénibles. Elle doit aussi porter sur la définition de la pénibilité, sa prise en compte tout au long de la carrière et sur les moyens de la limiter ;

- il **étend enfin le champ du bilan demandé à la commission nationale de la négociation collective**. Il doit en effet porter, au-delà de la seule pénibilité, sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés.

Votre commission vous propose d'insérer cet article additionnel par voie d'amendement.

Article 8 ter (nouveau)
(art. L. 178-1 du code de la sécurité sociale)
**Conditions de transmission des informations nécessaires
à la liquidation des pensions**

A l'initiative du rapporteur de la commission des Finances, l'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel prévoyant une obligation de transmission d'information entre les régimes de base de la sécurité sociale.

Cette obligation de transmission est obligatoire dans le cas où elle est nécessaire à la liquidation des pensions avant les 56 ans de l'assuré puis chaque année par la suite.

Votre rapporteur s'interroge sur l'articulation de cette disposition avec la création du GIP (*cf. article 8*), ce dernier devant en effet fonctionner comme un «portail» où l'ensemble de l'information disponible relative à l'assuré doit se trouver disponible.

L'objet des dispositions du présent article additionnel devrait s'en trouver ainsi largement satisfait.

Sous cette réserve, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 8 quater (nouveau)

Rapport sur les mesures de maintien en activité des salariés âgés

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les mesures prises pour favoriser le maintien en activité des salariés âgés.

I – Le dispositif proposé

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, est issu d'un amendement présenté par MM. Bernard Accoyer, rapporteur, et Denis Jacquat, sous-amendé par le Gouvernement.

Dans sa version initiale, l'amendement tendait à prévoir, dans un délai de cinq ans, la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les mesures législatives et réglementaires *« concernant la mise en place d'un système dégressif de charges sociales, à due proportion de la part des salariés de plus de 50 ans dans l'entreprise »*.

Il s'agissait, pour ses auteurs, d'étudier, très en amont, les possibilités de mettre en place un dispositif d'exonération ou d'allègement de charges sociales pour l'emploi des salariés âgés, au motif que l'éviction de ces salariés de l'emploi s'expliquerait notamment par le coût de ces salariés pour les entreprises.

Par son sous-amendement, le Gouvernement a souhaité modifier l'objet de ce rapport : il ne s'agit plus d'étudier la mise en place d'un système dégressif de charges sociales, mais de recenser les mesures prises *« pour favoriser le maintien en activité des salariés les plus âgés »*.

M. François Fillon a en effet estimé que *« faire expressément référence à un système dégressif de charges sociales, c'est faire comme s'il n'y avait que ce seul moyen pour favoriser l'emploi des salariés âgés et écarter d'autres mesures tout aussi envisageables »*. Il a alors souhaité modifier l'objet du rapport pour *« balayer un spectre plus large de mesures »*.

II – La position de votre commission

Votre commission considère qu'il n'est pas souhaitable de multiplier à l'excès les rapports au Parlement, surtout si leur valeur ajoutée est faible. En l'occurrence, celle-ci serait, dans le cas présent, pratiquement nulle puisque ce rapport se contenterait de présenter *« les mesures législatives et*

réglementaires prises pour favoriser le maintien en activité des salariés âgés», sans qu'il soit même question d'en faire le bilan ou d'explorer de nouvelles solutions. Dans sa rédaction actuelle, le présent article lui apparaît inutile. Votre commission rappelle qu'elle a souhaité étendre le bilan établi par la commission nationale de la négociation collective sur la négociation de branche sur la pénibilité, prévue à l'article 16 *ter* du présent projet de loi, à la question des conditions d'emploi et de travail des salariés âgés.

Mais, au-delà de sa rédaction actuelle, la rédaction initiale de l'Assemblée nationale tendait à esquisser une solution pour favoriser l'emploi des salariés de plus de 50 ans.

Cette proposition qui n'était d'ailleurs introduite dans la loi qu'afin d'être expertisée à moyen terme, mérite qu'on s'y attarde.

Elle repose sur un présupposé : ce serait le coût du travail des salariés âgés qui constituerait un facteur déterminant de leur éviction anticipée du marché du travail. S'il est vrai que notre système de formation des salaires tend à renchérir le coût des salariés âgés, le coût net pour l'entreprise dépend en définitive de leur productivité relative. Si elle est plus élevée que celle des salariés moins âgés, leur coût n'est alors pas nécessairement plus élevé. Dès lors, c'est en définitive la question de la productivité des salariés âgés qui devient cruciale. Or celle-ci s'articule autour de la dialectique vieillissement et expérience. La question qui se pose alors pour les entreprises est finalement de savoir comment valoriser au mieux l'expérience acquise par le salarié pour compenser les effets de son vieillissement.

Cette proposition repose également sur un choix technique. Deux solutions sont *a priori* envisageables pour diminuer le coût du travail des salariés âgés et inciter les entreprises à les maintenir plus longtemps dans l'emploi : soit diminuer directement les charges pesant sur ces salariés, soit instaurer un « bonus » (passant par une ristourne de charges sociales) pour les entreprises qui emploient une proportion élevée de salariés âgés. La proposition initiale de l'Assemblée nationale s'inscrivait exclusivement dans cette seconde perspective.

Dans ces conditions, votre commission, sans rejeter *a priori* de telles solutions, considère qu'il est sans doute prématuré de mettre en avant de telles solutions qui risquent de surcroît de ne pas être sans incidence pour les finances publiques et de poser certaines difficultés d'articulation avec les autres dispositifs d'exonération de charges.

Dans l'immédiat, le présent projet de loi introduit déjà des mesures tendant à favoriser l'emploi des salariés âgés (encadrement des préretraites, aménagement de la contribution « Delalande »...) et les partenaires sociaux devraient engager prochainement des négociations sur ce sujet.

Le Premier ministre vient en outre d'annoncer, le 2 juillet dernier, que « le Gouvernement réunira à l'automne la première table ronde tripartite Etat-partenaires sociaux-régions, consacrée à l'emploi des seniors ».

Aussi, **votre commission vous propose-t-elle d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

Article 9

(art. L. 161-22 et L. 634-6 du code de la sécurité sociale)

Cumul emploi-retraite

Objet : Cet article a pour objet de simplifier et d'harmoniser les règles relatives à la limitation du cumul d'une activité salariée et la perception d'une retraite.

I – Le dispositif proposé

Les règles relatives à la poursuite d'une activité professionnelle postérieure à la liquidation d'une pension de retraite sont aujourd'hui complexes.

Le principe général posé dans l'ensemble des régimes par l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale subordonne la liquidation et la perception d'une pension de retraite à la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur ou à la cessation définitive de l'activité. Cette règle de principe a été confirmée par l'article 38 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Toutefois, elle supporte nombre d'exceptions ponctuelles :

- au bénéfice des personnes exerçant simultanément une activité salariée et non salariée au moment de la demande de la liquidation. Une circulaire ministérielle de juillet 1995, complétée par une circulaire de la CNAV en date du 6 septembre de la même année, a précisé les conditions ouvrant le bénéfice de ce cumul. L'exercice des activités salariées et non salariées devait être simultané au moment de la date d'effet de la pension et la pension correspondant aux activités non salariées ne devait pas avoir été liquidée ;

- au bénéfice des personnes exerçant des activités artistiques littéraires et scientifiques, dès lors qu'elles ont un caractère accessoire,

c'est-à-dire procurant un revenu annuel inférieur à quatre fois la valeur mensuelle du SMIC ;

- au bénéfice des personnes participant à des activités juridictionnelles, à des jurys ou à des instances délibératives ou consultatives (jurés, conseillers prud'homaux, experts auprès des tribunaux, membres de jurys de concours publics, activités liées notamment à la détention de mandats d'élus nationaux et locaux...);

- au bénéfice de personnes se livrant à certaines activités de faible importance et donnant des consultations occasionnellement, ces dernières ne devant pas représenter une charge de travail supérieure à quinze heures par semaine en moyenne annuelle ;

- au bénéfice de personnes assurant certaines activités d'hébergement en milieu rural réalisées avec des biens patrimoniaux, ces dispositions visant particulièrement la tenue de gîtes ruraux ;

- au bénéfice des personnes exerçant une activité à temps partiel.

Enfin, d'autres exceptions visent des cas particuliers notamment certains services d'aide à la personne (nourrices, gardiennes d'enfants, tierce personne auprès d'une personne âgée, invalides handicapés), les activités exercées à l'étranger dans le cadre de l'expatriation prévues à l'article L. 762-1 du code de la sécurité sociale et le dispositif transitoire prévu en faveur des assurés transmettant leur entreprise, ces derniers bénéficiant d'une dérogation leur permettant de cumuler une pension de retraite et un revenu d'activité pour une durée de six mois.

Si le principe de non-cumul existe, depuis 1996, dans les régimes complémentaires, ces derniers ne prévoient toutefois pas les mêmes catégories d'exceptions.

Certaines institutions de l'ARRCO toléraient initialement le maintien de certaines activités réduites mais l'accord intervenu le 25 avril 1996 a, dans son article 16, réaffirmé l'impossibilité du cumul posant comme préalable à la liquidation de toute pension, la cessation des activités salariées.

Le bénéficiaire ne doit en conséquence plus être en situation d'acquérir des droits auprès de cette institution. Les partenaires sociaux tolèrent néanmoins un petit nombre de dérogations, celles déjà prévues par les régimes de base relatives à la poursuite d'une activité non salariée ainsi que celles permettant la conduite d'une activité salariée pour les tierce personnes (aide à domicile, assistante maternelle) et, dans ce dernier cas, sous la réserve que la rémunération perçue n'excède pas l'équivalent d'un demi-SMIC.

La condition de cessation d'activité n'est pas opposable aux candidats à une pension de réversion.

Si, ultérieurement, un assuré reprend une activité salariée, son allocation de retraite est suspendue sauf si cette activité est considérée comme réduite, c'est-à-dire que les revenus qu'il en a tirés, ajoutés aux montants perçus au titre de l'ensemble des pensions, n'excèdent pas le dernier salaire d'activité perçu par l'assuré.

Pour sa part, l'AGIRC prévoit les mêmes restrictions de cumul emploi-retraite pour les pensions liquidées après 1996. Un avenant à la convention, signé le 2 juillet 1996, précise que la reprise ultérieure d'activité ne peut donner lieu à cumul que lorsque la somme des revenus tirés de la reprise d'activité et de la pension n'excède pas le dernier salaire d'activité.

Le présent article vise à clarifier et harmoniser les dispositions relatives au cumul emploi-retraite, en rapprochant notamment les règles applicables des régimes de base de celles en vigueur dans les régimes complémentaires.

Le I de cet article modifie l'article L. 161-22 précité.

Le 1° introduit une précision rédactionnelle au premier alinéa de l'article. Il est ainsi fait explicitement référence aux salariés relevant du régime général, des salariés agricoles ou d'un régime spécial, et exerçant en sus une activité non salariée.

Le 2° insère à la suite du premier alinéa deux nouveaux alinéas prévoyant, d'une part, la possibilité d'un cumul emploi-retraite dans des conditions équivalentes à celles prévues par les régimes complémentaires, à savoir que le revenu cumulé de la pension et du salaire n'excède pas la dernière rémunération d'activité perçue et posant, d'autre part, pour les régimes de base, la condition d'un délai d'un an entre la date d'entrée en jouissance de la pension et la reprise d'activité, dès lors que cette reprise d'activité a lieu chez le dernier employeur.

Le 3° abroge le dernier alinéa de l'article L. 161-22 actuellement en vigueur, prévoyant la possibilité du cumul emploi-retraite dans les cas d'activité à temps partiel ainsi qu'au bénéfice des personnes exerçant simultanément une activité salariée et non salariée, liquidant la pension due au titre de leurs activités salariées, tout en poursuivant leurs activités non salariées ; il remplace cette dérogation par une dérogation au bénéfice de la retraite progressive.

Le II de cet article réécrit dans son intégralité l'article L. 634-6 du code de la sécurité sociale relatif au service des pensions de vieillesse et notamment au cumul emploi-retraite pour les professions artisanales, industrielles et commerciales.

Les situations de cumul seront autorisées dès lors que celui-ci procurera des revenus inférieurs à des seuils fixés par décret et adaptés selon les zones géographiques concernées.

Sont, en outre, maintenues les dispositions relatives à la conduite d'activités artisanale, commerciale ou industrielle à temps partiel. Il s'agit en fait d'une disposition permettant que le dispositif de la retraite progressive ne donne pas lieu à application des règles de cumul.

Le **III** prévoit une prise d'effet au 1^{er} janvier 2004 pour les dispositions du présent article.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement réduisant de un an à six mois le délai nécessaire pour une reprise d'activité chez l'ancien employeur.

II – La position de votre commission

Les propositions formulées par le présent article pour l'harmonisation et la simplification du cumul emploi-retraite relèvent davantage de la promotion des choix individuels en matière de retraite que de l'incitation à la situation de cumul. Cette dernière, en aucun cas, ne saurait avoir pour objet de contourner la règle posée, notamment à l'article 5 du présent projet, d'un allongement de la durée d'activité.

L'assouplissement ainsi proposé ne devrait pas affecter l'équilibre des régimes de retraite. Mesuré en 1996, le nombre global des effectifs de cumulants ne dépasse pas le chiffre de 300.000, partagé entre les retraités salariés pour les deux tiers et les retraités non salariés pour un tiers.

Les rémunérations d'activité perçues dans ce cadre s'élevaient au demeurant à des montants modestes : 580 euros en moyenne, la moitié des salariés percevant d'ailleurs un revenu inférieur à 200 euros.

Ce contexte traduit la portée limitée du dispositif emploi retraite.

Partageant la logique de cet article, votre commission se bornera à formuler quatre observations sur le dispositif proposé :

- le présent projet de loi aurait pu être l'occasion d'un réexamen du principe de la suspension du service de la pension dès lors que les revenus cumulés de retraités d'activités dépassent le dernier salaire. En effet,

ce dispositif induit un effet de seuil exagéré. Sans doute, un écrêtement, au bénéfice des régimes de retraite, des sommes excédant le montant de la dernière rémunération aurait semblé plus équitable, en tout cas, moins désincitatif ;

- votre commission se félicite qu'une solution ait pu être trouvée en faveur des commerçants résidant en zone rurale.

En effet, lors du débat relatif au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, elle avait formulé la proposition d'un cumul emploi-retraite par l'intermédiaire de son rapporteur pour l'assurance vie, M. Alain Vasselle. Le texte proposé par cet article permettra, dans un souci de lutte contre la désertification commerciale en zone rurale, ce cumul avec plus de souplesse.

La non-reprise du quatrième alinéa de l'actuel article L. 634-6 qui posait le principe du renvoi au deuxième alinéa (1° à 6°) de l'article L. 161-22 prévoyant l'énumération des activités pour lesquelles une dérogation est acceptée et qu'au demeurant le I du présent article préserve pour les régimes de salariés ne porte pas à conséquence.

Dans l'état actuel du droit, un artisan ne pouvait percevoir sa retraite que s'il cessait à la fois son activité artisanale et les éventuelles activités salariées qu'il pouvait avoir par ailleurs. C'est ce qui rendait nécessaire le renvoi au deuxième alinéa de l'article L. 161-22 pour permettre une dérogation s'agissant des activités accessoires qui y sont listées.

Le projet de loi simplifie les règles du cumul qui seront désormais appréciées par groupes de régimes (salariés d'un côté, artisans et commerçants de l'autre). Dès lors, le renvoi au deuxième alinéa de l'article L. 161-22 qui ne concerne plus que les salariés n'est plus nécessaire.

Bien que la portée de l'article L. 161-22 revête un caractère général, la suppression de cette dérogation dans l'article réservé aux commerçants, industriels et artisans suggère *a contrario* que ces dernières catégories ne pourraient pas bénéficier de ces dérogations notamment pour les activités à caractère artistique, littéraire ou scientifique et surtout les participations aux activités juridictionnelles, de jury ou à des instances consultatives et délibératives. Parce que votre commission ne peut en effet entériner une rupture d'égalité en défaveur des commerçants et artisans, dans l'exercice d'un mandat électif national ou local, elle proposera par amendement de restaurer le renvoi prévu par l'article L. 634-6 du code de la sécurité sociale, au deuxième alinéa (1° à 6°), de venu du fait des dispositions du présent article quatrième alinéa (1° à 6°) de l'article L. 161-22 du même code.

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

Article 10

(art. L. 122-14-13 du code du travail)

Limite d'âge pour la mise à la retraite d'office des salariés

Objet : Cet article vise à porter de 60 à 65 ans l'âge minimum du salarié à partir duquel l'employeur peut le mettre d'office à la retraite s'il remplit les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

I - Le dispositif proposé

La loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social a défini un régime légal de mise à la retraite d'un salarié par l'employeur, introduisant de la sorte un mode particulier de rupture du contrat de travail distinct de la démission et du licenciement.

En application de l'article L. 122-14-13 du code du travail, tel qu'issu de cette loi, la mise à la retraite n'est possible que si le salarié :

- peut bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein ;

- remplit 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 par le contrat de travail¹.

Dès lors, la mise à la retraite ne peut intervenir que si le salarié a dépassé l'âge de 60 ans et qu'il a droit à une pension à taux plein. L'âge autorisant la mise à la retraite varie donc actuellement entre 60 et 65 ans, voire plus si les accords collectifs le prévoient.

Si ces conditions ne sont pas réunies, la rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur constitue un licenciement.

La mise à la retraite est en outre assortie de certaines obligations légales.

Elle exige ainsi le respect d'un préavis, d'une durée identique à celle fixée en matière de licenciement.

Elle suppose également le versement d'une indemnité de mise à la retraite dont le montant est au moins égal soit à l'indemnité de licenciement prévue par l'accord de mensualisation, soit à l'indemnité légale de licenciement.

¹ La convention ou l'accord collectif ou le contrat de travail peuvent ainsi prévoir un âge supérieur à 60 ans.

Le présent article, qui modifie la rédaction de l'article L. 122-14-13 du code du travail, modifie les conditions de mise à la retraite afin de les rendre plus restrictives.

Il répond en cela à un triple objectif.

Il vise d'abord à favoriser le maintien en activité des salariés âgés, les conditions de mise à la retraite étant actuellement, comme le souligne l'exposé des motifs, « *contradictoires avec l'objectif de développement de l'activité des seniors* ».

Il tire également les conséquences des dispositions de l'article 17 du présent projet de loi qui instituent une « surcote » pour les salariés poursuivant leur activité au-delà de la durée nécessaire pour bénéficier du taux plein. Le maintien en l'état du dispositif pourrait en effet conduire à priver les salariés intéressés du bénéfice de la surcote sur simple décision de l'employeur.

Il corrige enfin les conséquences parfois défavorables de la mise à la retraite sur le niveau de la pension. Dans certains cas en effet, les salariés peuvent prétendre au taux plein sans pour autant bénéficier d'une pension complète dans la mesure où les périodes reconnues équivalentes ne sont pas prises en compte pour le calcul de la proratisation de la pension.

Le présent article substitue alors à la double condition actuelle posée pour la mise à la retraite une condition unique mais plus restrictive : elle ne serait possible que lorsque le salarié a atteint l'âge de 65 ans, qui est l'âge prévu par le code de la sécurité sociale (1° de l'article L. 351-8) permettant de bénéficier du taux plein même en cas d'insuffisante durée d'assurance.

Il ne modifie pas les autres caractéristiques du régime de mise à la retraite.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

II - La position de votre commission

A l'heure actuelle, la mise à la retraite est très fréquemment utilisée comme mode de rupture du contrat de travail des salariés pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein. Il est vrai que son régime social et fiscal est plus favorable, tant pour l'employeur que pour le salarié, que celui du départ en retraite, rupture du contrat à l'initiative du salarié.

L'indemnité de mise à la retraite n'est soumise aux cotisations sociales, à la CSG et à la CRDS que pour la part qui excède le montant prévu par l'accord collectif de branche, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, la loi. Elle est en outre exonérée d'impôt sur le revenu et de taxe sur les salaires dans la limite du montant prévu par ces accords ou par la loi et, le cas échéant, à hauteur d'au moins 3.050 euros.

L'indemnité de départ en retraite est, elle, assimilée à un salaire. Elle est donc soumise aux cotisations de sécurité sociale, à la CSG, à la CRDS et à l'ensemble des charges sociales ayant la même assiette que les cotisations de sécurité sociale. Elle est, en revanche, exonérée d'impôt sur le revenu dans la limite de 3.050 euros.

Conformément à l'objectif recherché de maintien dans l'emploi des salariés âgés, il apparaît nécessaire de reporter l'âge de la mise à la retraite, notamment pour permettre aux salariés de bénéficier, le cas échéant, de la « surcote ». A ce titre, le présent article est donc bien, comme le soulignait M. François Fillon à l'Assemblée nationale, « *fondamental pour l'équilibre de notre dispositif* ».

Il importe toutefois de bien prendre la mesure des conséquences d'une telle disposition.

Il ne faudrait pas notamment qu'elle n'en vienne à dissuader l'embauche de salariés âgés par les entreprises qui, n'étant plus en mesure de rompre le contrat de travail dès que l'intéressé peut bénéficier d'une pension à taux plein, seraient alors dans l'obligation soit de les licencier (en acquittant qui plus est la « contribution Delalande »), soit d'organiser un « départ négocié ». Si un tel effet ne doit pas être surestimé, il ne doit pas être non plus ignoré.

Au-delà de cet effet général, cette disposition soulève deux difficultés plus techniques.

La première tient aux conditions d'entrée en vigueur de cette disposition, le présent article ne prévoyant aucune période transitoire. Elle risque alors de fragiliser temporairement la gestion des carrières dans certaines entreprises qui avaient pu anticiper de telles mises à la retraite pour les mois à venir.

Le Gouvernement semble d'ailleurs bien conscient d'une telle difficulté, M. François Fillon ayant déclaré à l'Assemblée nationale que « *sur tel ou tel dispositif transitoire, des discussions techniques pourront être menées dans le cadre de négociations entre les partenaires sociaux* ».

Il reste toutefois qu'un tel régime transitoire doit nécessairement être prévu par la loi et peut difficilement être détaché du présent texte.

Aussi, au vu des discussions entre partenaires sociaux sur cette question, votre rapporteur n'exclut pas de déposer, en temps utile, un amendement permettant d'aménager un tel régime transitoire.

A défaut, il conviendrait sans doute d'aligner le régime fiscal et social applicable à l'indemnité de départ en retraite sur celui de l'indemnité de mise à la retraite, dès lors que le salarié peut bénéficier d'une retraite à taux plein, lors de l'examen des prochains projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La seconde difficulté, plus spécifique, concerne les conditions de départ en retraite des préretraités.

Les dispositifs de préretraite dans le cadre desquels le contrat de travail n'est que suspendu (et non rompu) prévoient la plupart du temps que l'allocation de préretraite cesse d'être versée dès lors que les salariés peuvent bénéficier d'une pension à taux plein, l'employeur les mettant alors à la retraite. C'est le cas par exemple pour les CATS, les préretraites progressives ou pour certaines préretraites d'entreprise.

En application du présent article, les salariés en préretraite seraient alors automatiquement réintégrés dans l'entreprise, à la fin de la convention de préretraite, si ceux-ci ne décident pas de leur propre initiative de partir à la retraite.

Dans ces conditions, il convient, par **amendement**, de garantir la sécurité juridique pour les employeurs et les salariés qui se sont engagés dans ces dispositifs avant la publication de la présente loi pour l'articulation du passage de la préretraite à la retraite. On rappellera à cet égard que ces dispositifs de préretraite ne sont ouverts qu'aux salariés volontaires, ceux-ci ayant alors souscrit à l'ensemble de leurs conditions, y compris celle relative à leur mise à la retraite par l'employeur.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 11

(art. L. 135-6 et L. 137-10 du code de la sécurité sociale)

Assujettissement des allocations de préretraite d'entreprise à une contribution spécifique affectée au Fonds de réserve pour les retraites

Objet : Cet article institue une contribution spécifique à la charge des employeurs sur les préretraites d'entreprise, dont le produit est affecté au fonds de réserve pour les retraites (F2R).

I - Le dispositif proposé

Indépendamment des préretraites financées par l'Etat et le régime d'assurance chômage, il est possible pour l'employeur de mettre en œuvre des dispositifs de préretraite d'entreprise, généralement appelés « préretraites maison » ou « congés de fin de carrière ».

Ces dispositifs peuvent être créés soit par accord professionnel, ou par accord d'entreprise, soit à l'initiative du seul employeur.

Ils sont surtout institués dans les grandes entreprises et s'adressent aux salariés justifiant d'un certain âge (au moins 50 ans) et d'une certaine ancienneté dans l'entreprise.

Ils prennent des formes variables : cessation totale d'activité avant l'âge de la retraite (ils sont alors souvent qualifiés de « congé de fin de carrière »), cessation progressive d'activité ou réduction du temps de travail. Dans tous les cas, ils reposent sur le volontariat des salariés.

S'il n'existe à ce jour aucun dénombrement statistique de ces dispositifs, leur importance est loin d'être négligeable, notamment dans les grandes entreprises comme l'a souligné une étude récente de la DARES :

« Si le poids global de ces dispositifs dans les départs anticipés est important, ils ne sont mis en place que dans les très grands établissements. En effet, les préretraites d'entreprise représentent plus du tiers des départs anticipés dans les établissements de plus de 500 salariés. Cette concentration des dispositifs privés dans les grands établissements s'explique par le coût de ces mesures qui nécessite de pouvoir consacrer un budget important au rajeunissement de la pyramide des âges. Elle est aussi due au fait que, en cas de restructurations, les représentants du personnel de ces établissements ont une plus grande capacité à promouvoir la mise en place d'allocations de préretraite plus favorables aux salariés que le passage par le chômage indemnisé. Les entreprises préfèrent les préretraites d'entreprise aux préretraites aidées par l'Etat pour deux raisons : grâce à elles, elles peuvent, d'une part, élargir la cessation anticipée d'activité à d'autres tranches d'âge que celles concernées par les dispositifs publics et, d'autre part, afficher une politique sociale propre à leur établissement. La préretraite privée permet également à une bonne moitié des établissements de conserver les préretraités maison parmi les effectifs de leurs salariés, ce que ne permettent pas les préretraites publiques puisque leur mise en place entraîne la rupture, immédiate ou légèrement différée, du contrat de travail. Cette souplesse rend possible le rappel de ces anciens salariés dans le cas de circonstances exceptionnelles »¹.

Ces préretraites bénéficient actuellement d'un régime social variable, mais parfois très avantageux.

Deux cas doivent ici être distingués.

Soit le contrat de travail est simplement suspendu et les avantages versés par l'entreprise au salarié ont alors le caractère de salaire et sont donc assujettis aux cotisations sociales dans les conditions de droit commun, comme l'a jugé la Cour de cassation².

Soit le contrat de travail est rompu et les avantages de préretraite bénéficient alors d'un régime social favorable, équivalant au régime applicable aux autres allocations de préretraite financées par l'Etat ou l'Unédic. Ainsi, les

¹ Premières informations et premières synthèses, novembre 2002, n° 45-1.

² Arrêt de la Chambre sociale de la Cour de cassation du 19 décembre 1991, « Sté Elf-France c/URSSAF de Meurthe-et-Moselle. »

anciens salariés ne sont soumis qu'à la CSG et à la CRDS pour un taux global de 6,7 % et à une cotisation d'assurance maladie dont le taux est soit de 1,7 % lorsque la préretraite résulte d'accords conventionnels, soit de 1 % lorsqu'elle résulte d'une décision unilatérale de l'employeur. Les employeurs ne sont, pour leur part, redevables d'aucune cotisation ou contribution sur les allocations qu'ils financent. Il reste néanmoins possible de prévoir, par accord collectif, la poursuite du versement des cotisations de retraite complémentaire sur le montant des avantages servis aux salariés de 55 ans ou plus.

Le présent article vise alors à instituer une contribution de l'employeur, dans ce second cas ci-dessus (cas de rupture du contrat de travail), sur les avantages qu'elle sert à ses anciens salariés dans un dispositif de préretraite d'entreprise.

Le **paragraphe I** complète le chapitre VII du titre III du livre premier du code de la sécurité sociale par un nouvel article L. 137-10 définissant le régime de cette contribution. Il en précise, à son *paragraphe I*, l'assiette, le financeur et l'affectation.

Cette contribution est à la charge de l'employeur et est affectée au F2R.

Son assiette est constituée par « *les avantages de préretraite ou de cessation anticipée d'activité, versés, sous quelle que forme que ce soit, directement par l'employeur, par l'intermédiaire d'un tiers, en vertu d'une convention, d'accord collectif, du contrat de travail, ou d'une décision unilatérale de l'employeur* ».

Sont donc assujettis à une telle contribution les seuls avantages de préretraite pour lesquels le contrat de travail a été rompu puisque sont ici visés les seuls « anciens salariés ». De fait, environ la moitié des préretraites d'entreprises ne seraient pas concernées par une telle contribution puisque, dans la moitié des cas, le contrat de travail est simplement suspendu. Un tel champ d'application n'est cependant pas illogique car, dans ce dernier cas, les avantages de préretraite sont assujettis à cotisations sociales.

En revanche, les préretraites se traduisant par une rupture du contrat sont toutes visées et ce, quelle que soit l'origine de la préretraite (accord collectif ou décision unilatérale de l'employeur), la forme de l'avantage (rente ou capital) et ses modalités de versement (direct ou indirect).

Le *paragraphe II* de cet article précise le taux de cette contribution. Il est égal aux taux des cotisations salariales et patronales de la cotisation d'assurance vieillesse du régime général et de la cotisation plafonnée du régime complémentaire ARRCO, soit 23,85 %.

Le *paragraphe III* de cet article précise les conditions de recouvrement, de contrôle et de règlement des différends liés à cette

contribution. Elles sont identiques à celles de la taxe sur les contrats de prévoyance. Le recouvrement et le contrôle sont donc confiés aux URSSAF et le contentieux de première instance aux tribunaux des affaires de sécurité sociale.

Le *paragraphe IV* de cet article exonère de cette participation les contributions des employeurs au financement des allocations de préretraite du Fonds national de l'emploi (*article L. 329-4 du code du travail*) et à celui du dispositif CATS (*article L. 352-3 du même code*) pour son volet aidé.

Le **paragraphe II** du présent article est de coordination. Il complète la liste des recettes du FRR, énumérées à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, pour y ajouter le produit des contributions sur ces avantages de préretraite d'entreprise.

Le **paragraphe III** du présent article précise les conditions d'application de cette nouvelle contribution. Celle-ci sera applicable aux avantages de préretraites versés en vertu de préretraites mises en place à compter du 28 mai 2003, date de l'examen du projet de loi en Conseil des ministres, quelle que soit l'origine de ce dispositif (conventionnelle ou unilatérale).

D'après l'étude d'impact, le produit de cette nouvelle contribution peut être « approximativement » estimé à 65 millions d'euros en année pleine. Cela semble correspondre à 15.000 ou 20.000 préretraités d'entreprise. Ce chiffre est sans doute inférieur au nombre de personnes bénéficiant actuellement de préretraites d'entreprise. Mais on rappellera que cette contribution a essentiellement vocation dissuasive et vise avant tout à contribuer au maintien en activité des salariés âgés en renchérissant le coût des préretraites d'entreprise.

Dans ces conditions, le produit de cette contribution pourrait être sensiblement inférieur. Mais les ressources de la sécurité sociale pourraient alors être augmentées dans des proportions largement supérieures si les salariés âgés qui auraient pu bénéficier de préretraites d'entreprise restaient en activité.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Bernard Accoyer, rapporteur au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, et avec l'accord du Gouvernement, a adopté **deux amendements** au II du nouvel article L. 137-10 du code de la sécurité sociale afin d'étendre la contribution instituée au présent article aux employeurs du secteur agricole. Pour ce secteur, le taux de la cotisation sera

alors égal à la somme des taux de la cotisation d'assurance vieillesse des salariés agricoles et du taux de la cotisation complémentaire.

Elle a également adopté un **amendement** présenté par M. Pierre Morange, avec l'avis favorable du Gouvernement, tendant à prévoir une réduction du taux de cette contribution pour les préretraites d'entreprise qui prévoient l'adhésion obligatoire à l'assurance invalidité, vieillesse et veuvage de la sécurité sociale et le maintien des cotisations aux régimes de retraite complémentaire.

Cette réduction du taux de la contribution, qui ne sera que transitoire jusqu'au 31 mai 2008 et dont les conditions seront fixées par décret, vise à éviter la double « imposition » des employeurs qui ont pris les dispositions nécessaires pour maintenir un niveau de couverture sociale identique à celui dont le préretraité aurait bénéficié en restant en activité. C'est pourquoi cette situation est assortie de conditions permettant un tel maintien de la couverture sociale : calcul des cotisations sur la base du salaire qu'aurait reçu le salarié s'il était resté en activité, cotisation courant jusqu'à l'obtention d'une pension de vieillesse à taux plein, participation de l'employeur au financement de ces cotisations au moins égale au taux de la contribution, mise en place de la couverture sociale par un accord dans les conditions applicables à la mise en place d'un régime de protection sociale complémentaire.

III - La position de votre commission

Les préretraites d'entreprise relèvent à l'heure actuelle de régimes très différents. S'il n'est pas forcément souhaitable de limiter toute possibilité pour une entreprise de mettre en place un dispositif de préretraite maison, encore convient-il de s'assurer de la qualité de celui-ci.

Or, il est aujourd'hui possible de mettre en œuvre des préretraites qui ne garantissent pas, pour leurs bénéficiaires, la validation des trimestres passés en préretraite au titre de l'assurance vieillesse. Cette situation n'est à l'évidence pas satisfaisante.

Le présent article tend alors à pénaliser ce type de préretraite d'entreprise par l'instauration d'une contribution spécifique. En ce sens, la modification apportée à l'Assemblée nationale renforce la logique de cet article en permettant, au-delà de la seule contribution, d'inciter les entreprises à garantir une couverture d'assurance vieillesse pour ces préretraites.

Aussi, si votre commission souscrit largement au dispositif adopté à l'Assemblée nationale, elle juge souhaitable, par **amendements**, d'y apporter plusieurs modifications.

D'une part, elle propose d'affecter le produit de cette nouvelle contribution au fonds de solidarité vieillesse (FSV) et non au F2R.

Le FSV a notamment pour mission de compenser le manque à gagner en cotisations pour les régimes de base d'assurance vieillesse des bénéficiaires de préretraites publiques. Il y aurait donc une certaine logique à affecter le produit de la taxe sur les préretraites « maison » au financement des surcoûts induits par les préretraites publiques pour les régimes d'assurance vieillesse. Les préretraites financeraient alors les préretraites.

On rappellera également que le FSV devrait connaître, selon le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, un déficit de 580 millions d'euros en 2003 (et un déficit cumulé de 703 millions d'euros). Il semble alors de meilleure politique d'affecter la nouvelle recette au comblement partiel de ce déficit plutôt que de la mettre en réserve pour compenser des déficits ultérieurs.

D'autre part, elle suggère de préciser les conditions de réduction de la nouvelle contribution.

A cet égard, votre commission s'interroge sur le principe d'une réduction transitoire de la contribution. Sa logique n'est en effet pas évidente. Soit la contribution vise à décourager toute préretraite d'entreprise et elle pourrait alors fort bien se cumuler avec le financement par l'employeur d'une couverture sociale et, en définitive, concerner toutes les préretraites d'entreprise. Soit, comme a semblé le montrer le débat à l'Assemblée nationale, il s'agit de minorer cette contribution pour les employeurs prenant en charge tout ou partie de la couverture vieillesse de leurs anciens salariés *au prorata* de l'effort qu'ils réalisent et, dans ce cas, on voit mal pourquoi cette réduction ne serait que transitoire.

Aussi votre commission propose-t-elle de supprimer le caractère transitoire de cette contribution.

A défaut, les employeurs pourraient être tentés de réduire la prise en charge de la couverture vieillesse de leurs anciens salariés à l'issue de la période transitoire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 12

*(art. L. 322-4 et L. 352-3 du code du travail
et art. L. 131-2 du code de la sécurité sociale)*

Suppression de la préretraite progressive et limitation du champ du dispositif de la cessation anticipée d'activité

Objet : Cet article tend à supprimer les préretraites progressives (PRP) et à limiter le champ d'application des avantages sociaux et fiscaux attachés aux dispositifs de cessation anticipée de certains travailleurs salariés (CATS).

I - Le dispositif proposé

A l'heure actuelle, coexistent, dans le secteur privé, plusieurs dispositifs de préretraites bénéficiant du soutien financier de l'Etat ou du régime d'assurance chômage :

- les allocations spéciales du fonds national pour l'emploi (FNE) dans le cadre de licenciements économiques ;
- l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) en cours d'extinction ;
- les conventions de préretraites progressives ;
- les dispositifs de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) ;
- la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Le Gouvernement a souhaité, comme il est indiqué dans l'exposé des motifs, « *recentrer les préretraites autour de deux dispositifs : un dispositif « pénibilité » autour des cessations anticipées d'activité des travailleurs salariés (CATS) et un dispositif « plans sociaux » qui est aujourd'hui nécessaire ; en conséquence, les préretraites progressives et le volet des CATS non lié à la pénibilité sont supprimés* ».

Le présent article met en œuvre ce recentrage.

Les **paragraphes I, II et III** abrogent les préretraites progressives à compter du 1^{er} janvier 2005, sans préjudice de la poursuite de la mise en œuvre des conventions conclues avant cette date.

La loi du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage, modifiée par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, a institué les préretraites progressives

dans leur régime actuel en fusionnant en un dispositif unique les deux dispositifs antérieurs de préretraite à mi-temps qui s'adressaient chacun à un public différent :

- le dispositif de préretraite FNE à mi-temps réservé aux salariés touchés par un licenciement économique ;
- le dispositif de la préretraite progressive dans le cadre du contrat de solidarité.

Ce dispositif unique continue toutefois de poursuivre un double objectif. Il peut d'abord être utilisé comme une alternative au licenciement économique et est alors considéré comme une mesure de reclassement. Il peut également constituer un instrument au service d'une politique d'aménagement du temps de travail et, plus largement, de gestion des âges dans l'entreprise.

La convention de préretraite progressive peut alors prendre une double forme :

- soit une préretraite progressive sans embauche compensatrice dans un contexte de licenciement économique ;
- soit une préretraite progressive avec embauches compensatrices totales ou partielles.

Une très grande majorité des conventions conclus s'inscrivent dans cette seconde possibilité : de 80 à 90 %, selon les années.

Dans ce cadre, la conclusion d'une convention de préretraite progressive entre l'Etat, l'entreprise et le salarié permet à ce dernier de percevoir des allocations en compensation de la transformation volontaire de son emploi à temps plein en emploi à temps partiel. En contrepartie, l'employeur s'engage, en fonction de la situation économique de l'entreprise, à compenser les adhésions en préretraite progressive par des embauches et/ou à verser une contribution financière dont le taux minimal est fonction de la taille de l'entreprise et de ses engagements d'embauche. Ce taux minimal varie de 0 % à 8 %. En 2002, le taux moyen de participation des entreprises était de 6,6 %.

La préretraite progressive (PRP)

Le dispositif de préretraite progressive peut être mobilisé par des entreprises soit engagées dans un processus de réduction d'effectifs, soit 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.

Depuis 1997, la proportion minimale de publics prioritaires (demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail) dans les embauches est fixée à 50 %, et en outre deux tiers de ces embauches doivent concerner des jeunes. De plus, la participation financière des entreprises est désormais obligatoire - sauf pour les entreprises signant des conventions avec réembauches, sous réserve qu'elles comptent moins de 250 salariés et qu'elles s'engagent à embaucher au moins 90 % de public prioritaire - et est modulée en fonction de la taille de l'entreprise et de l'engagement pris en matière de recrutement de publics prioritaires.

Conditions de bénéfice

Pour bénéficier de la préretraite progressive, le salarié doit être volontaire et remplir les conditions suivantes : être âgé de 55 ans ou plus, occuper un emploi à temps plein, avoir au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise et justifier de dix années d'appartenance à un régime de sécurité sociale. A noter que le bénéficiaire doit être physiquement apte à exercer un emploi.

Garanties accordées au préretraité à temps partiel

En général, le préretraité voit son temps de travail réduit de 50 % par rapport à son temps de travail antérieur à temps complet. Cependant, dans le cadre de conventions pluriannuelles, le préretraité peut bénéficier d'un horaire modulé sur la période de bénéfice de la préretraite progressive, compris entre 20 % et 80 % de son temps de travail antérieur, du moment que, sur l'ensemble de la durée de perception de l'allocation, le temps de travail a été réduit en moyenne de 50 %.

Le préretraité perçoit, en plus de son salaire de temps partiel, une allocation dont le montant s'élève à 30 % du salaire antérieur de référence pour la part de ce salaire en-dessous du plafond de la sécurité sociale (2.432 euros en 2003), augmenté de 25 % pour la part de ce salaire comprise entre une et deux fois ce plafond. L'allocation minimale journalière est de 13,44 euros au 1^{er} janvier 2003.

Il perçoit son allocation jusqu'à 60 ans, ou au-delà jusqu'à l'obtention du nombre de trimestres de cotisation requis pour bénéficier de la retraite à taux plein, mais au plus tard jusqu'à 65 ans.

Source : DARES

Le *paragraphe I* du présent article tend à supprimer ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2005. Pour cela, il prévoit l'abrogation de sa base légale (le 3^o de l'article L. 322-4 du code du travail) à compter de cette date.

Il prévoit néanmoins que les conventions de préretraite progressive conclues avant cette date continueront de produire leurs effets jusqu'à leur terme.

Au total, des conventions de préretraite progressive peuvent être conclues jusqu'au 1^{er} janvier 2005 et les conventions applicables à cette date ne seront pas remises en cause.

Les *paragraphes II et III* sont de coordination.

Les **paragraphes IV et V** du présent article visent à recentrer les préretraites CATS sur les salariés ayant exercé des activités pénibles. Pour cela, il prévoit de réserver à ces salariés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les avantages fiscaux et sociaux sur les allocations CATS.

Le dispositif CATS comprend un double volet :

- le premier repose sur la conclusion d'accords de branche ayant pour objet d'indemniser la privation partielle d'emploi. En application de l'article L. 352-3 du code du travail, la contribution de l'employeur au titre de ces accords n'est pas passible de cotisations de sécurité sociale et n'est pas prise en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

- le second, plus restreint et défini par le décret du 9 février 2000, permet l'intervention de l'Etat qui peut prendre en charge une partie du revenu de remplacement versé aux salariés à compter de 57 ans, dès lors qu'ils « *connaissent des difficultés d'adaptation à leur emploi liées à des conditions spécifiques d'exercice de leur activité* ».

Le premier accord a concerné le secteur automobile. Il prévoit de faire bénéficier 36.600 salariés de ce dispositif dont près de 23.000 avec une prise en charge partielle de l'Etat. D'autres accords ont été conclus dans les secteurs de la métallurgie, du papier-carton, de la chimie, de la presse, de l'industrie agroalimentaire ou même de la banque. Une trentaine de branches sont aujourd'hui couvertes par de tels accords.

La cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Conditions portant sur les entreprises

Le dispositif de la CATS peut être utilisé, depuis le *décret n°2000-105 du 9 février 2000*, par des entreprises appartenant à une branche ayant conclu un accord professionnel national définissant les caractéristiques générales de cette cessation d'activité. Cet accord doit notamment préciser le champ d'application professionnel du dispositif, les conditions et l'âge d'accès au dispositif, le montant de l'allocation servie aux bénéficiaires et les modalités de son versement, les conditions d'une éventuelle reprise d'activité par les salariés concernés par la CATS, ainsi que la période durant laquelle les salariés peuvent adhérer au dispositif.

En outre, l'entreprise désireuse de signer une convention CATS avec l'Etat doit avoir conclu un accord d'entreprise fixant le nombre de départs en CATS durant la période d'adhésion définie par l'accord professionnel, et doit avoir fixé par accord la durée collective du travail à 35 heures hebdomadaires au plus ou à 1.600 heures annuelles au plus, ainsi que des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi, au développement des compétences des salariés et à leur adaptation à l'évolution de leur emploi.

La signature d'une convention CATS avec l'Etat ouvre droit à une exonération de cotisations sociales sur les allocations versées aux bénéficiaires et peut donner lieu à une prise en charge partielle de l'allocation par l'Etat, financée sur le FNE, pour certains salariés.

Conditions nécessaires pour que l'Etat prenne en charge partiellement l'allocation versée aux salariés

La période d'adhésion à la CATS, fixée par l'accord professionnel, ne doit pas dépasser cinq ans.

Les salariés concernés doivent :

- soit avoir travaillé durant 15 ans en équipes successives ou à la chaîne ;
- soit avoir travaillé habituellement 200 nuits et plus par an pendant 15 ans ;
- soit avoir la qualité de travailleur handicapé à la date de l'accord de branche et compter au moins 10 ans d'affiliation à un régime salarié de sécurité sociale.

Les personnes concernées doivent avoir été salariées de l'entreprise de façon continue pendant au moins un ans, ne pas réunir les conditions de validation d'une retraite à taux plein, n'exercer aucune activité professionnelle (sauf si l'accord professionnel prévoit une possibilité de reprise d'activité, qui, si elle est mise en pratique, entraîne une interruption du versement de l'allocation au salarié).

Par ailleurs, l'allocation est incompatible avec la liquidation d'un avantage vieillesse à caractère viager, avec une indemnisation par le régime d'assurance chômage, ainsi qu'avec une allocation spéciale du fonds national de l'emploi ou de remplacement pour l'emploi.

Les salariés doivent avoir 55 ans au moins à la date où ils adhèrent au dispositif. La prise en charge partielle par l'Etat de l'allocation n'intervient qu'à partir du 57^e anniversaire du salarié et se poursuit jusqu'à l'âge où le salarié réunit les conditions de validation d'une retraite à taux plein, dans la limite de 65 ans maximum.

Montant de l'allocation et détermination du montant de la participation de l'Etat

Ce montant est librement défini par les partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de l'accord professionnel national. L'assiette servant de base à la participation de l'Etat est égale à l'allocation définie par l'accord professionnel national, dans la limite de 65 % du salaire de référence pour la part de ce salaire n'excédant pas le plafond de la sécurité sociale (2.432 euros en 2013 et de 50 % pour la part de ce salaire comprise entre une et deux fois ce même plafond.

La participation de l'Etat est établie suivant un barème progressif en fonction de l'âge d'adhésion au dispositif

	55 ans	56 ans	57 ans ou plus
Taux de prise en charge de l'allocation par l'Etat	20 %	35 %	50 %

Source : DARES

Le *paragraphe IV* modifie l'article L. 352-3 du code du travail qui constitue la base légale du dispositif CATS, afin de limiter les avantages fiscaux et sociaux attachés à ce dispositif.

En application de cet article L. 352-3, les contributions des employeurs versées en vue d'indemniser la privation partielle d'emploi en application d'un accord professionnel sont exonérées de charges sociales et ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu.

Le *paragraphe IV* modifie ce régime. Il prévoit que le bénéfice de ces avantages fiscaux et sociaux sera subordonné au respect des conditions « *liées à l'âge et aux caractéristiques, notamment à la pénibilité, de l'activité des bénéficiaires* ». Ces conditions seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le *paragraphe V* précise les conditions d'entrée en vigueur de cette réforme des CATS. Les nouvelles dispositions seront applicables dès la publication du décret du Conseil d'Etat mentionné au *paragraphe précédent* et au plus tard à l'expiration du douzième mois suivant la publication de la présente loi.

Dès lors, le nouveau régime fiscal et social attaché à la contribution des employeurs s'appliquera non seulement aux nouvelles conventions conclues à compter de cette date, mais aussi aux contributions versées en application de conventions actuellement en cours.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements.

Les **deux premiers**, présentés par M. Bernard Accoyer, rapporteur, et adoptés avec l'avis favorable du Gouvernement, concernent les II et III du présent article. Ils sont d'ordre rédactionnel.

Le **troisième**, présenté par le Gouvernement et adopté avec l'avis favorable de la Commission, complète le V qui détermine les conditions d'entrée en vigueur de la réforme des CATS pour en préciser la portée sur les conventions de CATS conclues dans les entreprises avant la date d'entrée en vigueur de cette réforme.

En application du V, dans sa rédaction initiale, les allocations versées au titre des CATS peuvent être assujetties à cotisations de sécurité sociale quand bien même elles seraient versées en application d'une convention conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la mesure prévue au IV. L'équilibre de ces conventions pourrait s'en trouver modifié.

Dans un souci de sécurité juridique, l'amendement prévoit que ces conventions continueront à produire leurs effets jusqu'à leur terme.

Le **quatrième** amendement, présenté par M. Bernard Accoyer, rapporteur, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, est de coordination. Il complète le présent article par un VI visant à abroger des dispositions du code de la sécurité sociale et du code rural devenues sans objet du fait de la suppression des PRP.

III - La position de votre commission

Le Gouvernement a fait, à juste titre, une priorité du maintien en activité des salariés âgés. Une telle politique passe nécessairement par un encadrement plus restrictif du recours aux mesures d'âge par les entreprises.

Dans cette perspective, il est proposé de supprimer les préretraites progressives et de recentrer les CATS sur les seuls salariés ayant exercé des activités pénibles. Ne subsisteraient alors que deux dispositifs de préretraite : un dispositif « pénibilité » constitué par les CATS ainsi renouvelées et un dispositif « plans sociaux » au travers des allocations spéciales du FNE.

Si les préretraites ont atteint leur dernier pic en 1997 avec quelque 230.000 bénéficiaires, elles continuent de concerner aujourd'hui plus de 150.000 personnes dans le secteur privé.

Parmi elles, ce sont les préretraites progressives et les CATS qui apparaissent les plus dynamiques.

Evolution récente du nombre d'allocataires des PRP et des CATS

	Janvier 2001	Décembre 2001	Juin 2002	Décembre 2002	Mars 2003
PRP ⁽¹⁾	39.053	41.020	43.794	45.594	48.139
CATS	5.605	9.271	12.573	18.043	nd

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

(1) en 1992, il n'y avait que 13.000 allocataires de PRP.

Déjà, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, le Gouvernement avait affiché son intention de mieux encadrer ces dispositifs. Il s'agissait alors de majorer substantiellement le taux de participation des employeurs à leur financement afin de les dissuader d'y recourir massivement. Il avait alors été décidé :

- de porter à 10 % le taux de participation des employeurs au financement des PRP (contre 6,6 % en 2002) ;

- de supprimer la prise en charge par l'Etat des cotisations de retraite complémentaire dans le cadre des CATS.

Le présent article relève de la même inspiration, mais prévoit des mesures plus radicales.

• La suppression des PRP

Plusieurs travaux récents ont mis en évidence l'intérêt affiché par les salariés et, de manière moins évidente, par les employeurs, pour cette mesure, tout en soulignant les ambiguïtés et les faiblesses.

Ainsi, un rapport de l'IRES d'octobre 2001¹ avait souligné que « la préretraite progressive est une mesure appréciée par les salariés, mais sans enjeux majeurs pour les dirigeants d'entreprise ».

De son côté, la DARES insistait sur son intérêt pour l'employeur tout en reconnaissant certaines difficultés importantes inhérentes au dispositif :

« Les départs progressifs à la retraite sont appréciés par les établissements car ils permettent, selon eux, de rajeunir leurs effectifs et d'assurer une transmission des savoirs entre la génération qui part en retraite et celle qui arrive sur le marché du travail. La préretraite progressive s'effectue en effet très souvent contre des embauches compensatrices : en

¹ « Préretraites progressives et gestion prévisionnelle de l'emploi », rapport de M. Pascal Charpentier et de Mme Annie Jolivet.

2000, 90 % des conventions de préretraite progressive en prévoient. Par contre, les opinions sur ce type de départ sont négatives en ce qui concerne l'adaptation à l'activité des établissements et la souplesse de gestion de la main-d'œuvre. »¹

Plus récemment, dans son rapport de mars 2003², M. Jean-Marc Boulanger dressait, pour sa part, un bilan sévère de la pratique des PRP :

« Le recours à la préretraite progressive n'est lui-même généralement envisagé par les entreprises que parce que l'Etat a, de politique délibérée, restreint l'accès aux préretraites totales en AS-FNE. On note d'ailleurs que près de neuf conventions de PRP sur dix concernent des départs avec réembauches pour lesquelles il n'existait aucun dispositif de préretraite totale avant la création de l'ARPE. Il est significatif, de ce point de vue, que l'institution de l'ARPE se soit accompagnée de la rétractation concomitante des PRP qui ne conservaient un « intérêt » que pour les personnels ne remplissant pas la condition de durée de cotisation fixée par les partenaires sociaux. »

« Le caractère marginal des PRP, qui représentent moins du quart des préretraites « statutaires » et 8 % de l'ensemble des préretraites et dispenses de recherche d'emploi (fin 2000), est encore accentué par les pratiques qui consistent à organiser, sous couvert de modulation du temps partiel, un passage rapide du temps partiel à la dispense totale d'activité en cours de parcours. La PRP est donc souvent plus brève que les conventions ne semblent l'indiquer. (...)

« Les chiffres, comme les pratiques, confirment que la progressivité dans le passage à l'inactivité ne fait pas l'objet d'une forte attente sociale, ni des salariés, ni des employeurs, qu'ils soient publics ou privés. L'étude à laquelle l'IRES a procédé à la demande de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, confirme que la PRP a perdu ses attraits d'outil de gestion des ressources humaines aux yeux des employeurs du fait de la reprise des embauches liées à la croissance et aux 35 heures, mais aussi et surtout depuis l'apparition de CATS, préretraite à temps plein qui permet un repyramidage et une gestion des effectifs dans des conditions « favorables ». L'étude souligne que la principale raison de l'appel à la PRP tient au souci de satisfaire une demande exprimée par les salariés, la PRP constituant « une forme limitée d'amélioration des conditions de travail » pour les salariés soumis à des conditions de travail pénibles lorsque aucun moyen ne s'offre d'accéder à une préretraite entière. Dans certains cas, elle est utilisée également comme une réponse de désaccoutumance dans des entreprises dont le personnel a vécu dans l'attente de la préretraite. »

¹ Premières informations et premières synthèses, novembre 2002, n° 45-1.

² « Cumul emploi-retraite », 6 mars 2003.

De fait, il semble bien que le dispositif ne réponde qu'imparfaitement à ces objectifs.

Pour l'**employeur**, il n'est que rarement utilisé en cas de licenciement économique, l'employeur préférant recourir aux préretraites totales du FNE. Mais il n'offre pas non plus suffisamment de souplesse pour devenir un véritable outil de gestion des âges dans l'entreprise, les CATS lui étant, à cet égard, souvent préférées. Ainsi, l'enquête précitée de l'IRES montrait les difficultés concrètes de gestion de ce dispositif : *« décalage entre le besoin d'embauche liée au passage en PRP et le délai à respecter, difficulté à attirer les publics cibles, relative incertitude sur le nombre de passages en PRP et leur répartition sur la durée de la convention, décalage entre la contribution productive du salarié et sa rémunération, relative complexité du calcul de l'allocation. »*

Pour le **salarié**, il apparaît finalement comme une solution par défaut. Là encore, l'enquête de l'IRES relève que *« dans la plupart des entreprises, en particulier dans les plus petites, la PRP s'interprète aussi en creux comme une réponse à l'absence d'emplois alternatifs, moins pénibles par exemple. »*

Pour la **collectivité**, il représente un coût non négligeable¹, l'employeur ne prenant à sa charge que moins de 10 % de l'allocation.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas illogique de prévoir l'extinction progressive de ce dispositif. Votre commission observe d'ailleurs que le présent projet de loi prévoit parallèlement, à son article 21, l'amélioration du régime de la retraite progressive permettant, tout comme la préretraite progressive, d'assouplir et de diversifier les transitions vers la retraite tout en remontant le taux d'activité des salariés âgés.

• L'encadrement des CATS

S'il apparaît nécessaire de favoriser les possibilités de retraite anticipée d'activité des salariés les plus âgés ayant exercé durablement des activités pénibles, il n'est pas évident que les CATS constituent, dans leur architecture actuelle, l'instrument le plus approprié.

Ainsi, le rapport de M. Yves Struillou récemment remis au COR² constatait que *« ni l'ensemble des dispositifs sectoriels conçus pour prendre en compte la pénibilité, ni le dispositif CATS n'appréhendent l'ensemble des travaux les plus pénibles, laissant en dehors de leur champ des pénibilités fortement pénalisantes pour la santé »*. Et de poursuivre : *« Les dispositifs de cessation d'activité liés de manière directe à la pénibilité du métier concernent actuellement 30.000 personnes, soit 1,5 % des deux millions de salariés de plus de 55 ans. Très ciblés, ils ne prennent pas en compte*

¹ 191 millions d'euros ont été inscrits à ce titre en loi de finances pour 2003.

² « Pénibilité et retraites », avril 2003.

l'ensemble des travaux pénibles, qu'ils soient traditionnels (dans le BTP, par exemple) ou nouveaux (postes exposant à des substances ou produits dangereux). La pénibilité prise en compte est pour l'essentiel classique et industrielle. »

Il apparaît notamment que les CATS bénéficient surtout aux grandes entreprises. Cela tient en grande partie aux conditions d'accès à ce dispositif (nécessité d'un accord d'entreprise, passage aux 35 heures par accord collectif, plan de gestion prévisionnelle de l'emploi) qui apparaissent *de facto* comme autant de difficultés à leur diffusion dans les PME.

De la même manière, certaines branches professionnelles, où pourtant la pénibilité du travail est avérée sur de nombreux postes, n'ont pas conclu d'accord en la matière. Il est vrai que le coût du dispositif reste élevé pour les entreprises (qui financent directement environ les trois quarts de l'allocation) qui ne sont pas toujours à même de l'assumer financièrement.

A l'inverse, le dispositif CATS dépasse largement la simple prise en compte de la pénibilité. Ainsi, seul le second « étage » du dispositif - celui qui autorise une participation de l'Etat - répond véritablement à ce souci, le premier « étage » s'apparentant en définitive à une simple préretraite conventionnelle bénéficiant d'une exonération de cotisations sociales. Or, ce second étage ne concerne guère que la moitié des salariés entrés dans le dispositif CATS.

Dans ces conditions, et dans la perspective d'un recentrage du dispositif CATS sur son volet « pénibilité », il apparaît logique de réserver l'aide publique - qui prend ici la forme d'une exonération de cotisations - à ce seul second « étage ».

Pour autant, votre commission considère que ce premier recentrage doit se poursuivre et exigera également une modification du décret du 9 février 2000 dont les dispositions ne permettent pas un ciblage optimal de l'aide publique vers les travailleurs ayant exercé les travaux les plus pénibles.

A cet égard, elle observe que les accords de branche déjà conclus ouvrent un champ important de bénéficiaires potentiels de la mesure puisque près de 90.000 salariés pourraient, pour l'instant, être concernés à court terme par le dispositif. Ce dispositif est donc encore appelé à monter en charge.

Dans cette perspective, votre commission s'interroge sur les conditions d'entrée en vigueur de la réforme du régime social et fiscal des allocations de CATS. En application du V du présent article, elle est subordonnée à la publication du décret mentionné au IV, mais, à défaut d'une telle publication, elle serait effective un an après la publication de la loi. Or, cette réforme exigeant un décret, on voit mal comment elle pourrait être applicable en son absence, à moins, bien sûr, de supprimer alors tout avantage

fiscal et social pour l'ensemble des CATS, qu'elles soient fondées ou non sur la pénibilité.

Votre commission conçoit volontiers que ce délai alternatif pour l'entrée en vigueur de la réforme puisse constituer un utile moyen pour encadrer la durée de la négociation sur la pénibilité.

L'exposé des motifs précise en effet que *« les partenaires sociaux seront incités à négocier sur la pénibilité au travail, à la fois pour définir les métiers pénibles justifiant d'une cessation anticipée et pour s'efforcer de réduire la pénibilité »*.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre a précisé plus avant l'articulation entre cette négociation et le décret : *« le décret est destiné à fixer le nombre d'années à un poste pénible ouvrant droit à la procédure prévue à cet article et à définir les activités reconnues comme pénibles. Mais l'essentiel et que ces sujets devront être discutés par les partenaires sociaux. Le décret sera donc le résultat de cette concertation. Quant au délai, il met une limite à cette négociation »*.

Dès lors, la présente disposition donne en définitive une année aux partenaires sociaux pour conclure leur négociation.

Compte tenu des difficultés prévisibles de cette négociation inhérente à la complexité même du sujet¹, il n'est pas forcément souhaitable de lui fixer *a priori* une limite et ce d'autant plus que le Gouvernement « garde la main » en pouvant publier ce décret à tout moment. Dès lors, votre commission propose que la limite posée par le présent article soit supprimée par **amendement**.

Votre commission s'interroge également sur la portée juridique de la précision apportée par amendement par le Gouvernement à l'Assemblée nationale sur les conséquences de la réforme des CATS pour les conventions d'entreprise conclues avant la date d'entrée en vigueur de la réforme.

S'agit-il de préciser que la réforme du régime social et fiscal de l'allocation CATS ne remet pas en cause les accords d'entreprise déjà conclus qui devront alors s'appliquer jusqu'à leur terme, quand bien même leur régime serait modifié ?

S'agit-il à l'inverse de préciser que la réforme ne s'applique pas aux allocations versées en application des conventions déjà conclues, qui continueront alors de bénéficier du régime social et fiscal applicable à la date de leur conclusion ?

La rédaction actuelle ne permet pas, en l'état, de trancher entre ces deux interprétations.

¹ On observera d'ailleurs que, dans son intervention dans la discussion générale, M. François Fillon invitait les partenaires sociaux à définir, dans chaque branche, les contours de la pénibilité avant trois ans.

Aussi, dans le souci de ne pas bouleverser l'économie générale des accords d'entreprise et des conventions conclues entre les entreprises et l'Etat, votre commission vous propose de clarifier, par **amendement**, la portée de cette disposition de sécurité juridique en précisant que **le nouveau régime ne s'appliquera qu'aux conventions conclues après la date d'entrée en vigueur du nouveau régime.**

Au total, votre commission, considérant que les financements publics des préretraites doivent être recentrés sur les entreprises en grande difficulté économique et sur les salariés les plus fragilisés du fait de leurs conditions de travail, souscrit au recentrage opéré par cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 12 bis (nouveau)

Rapport sur la définition et la prise en compte de la pénibilité

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport sur les résultats de la négociation interprofessionnelle sur la pénibilité, et sur les mesures législatives et réglementaires prises au vu de ces résultats. Ce rapport, rédigé par le Gouvernement, doit être rendu public dans un délai de trois ans après la promulgation de la loi.

I – Le dispositif proposé

Inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de MM. Bernard Accoyer, rapporteur et Denis Jacquat, avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article prévoit la publication, dans un délai de trois ans après la promulgation de la présente loi, d'un rapport du Gouvernement sur :

- les résultats de la négociation nationale interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité ;

- les mesures législatives et réglementaires prises au vu de ces résultats.

III - La position de votre commission

Conformément aux « *principes généraux de la réforme des retraites* » tels que définis par les travaux du « groupe confédéral » réunissant le Gouvernement et les partenaires sociaux dans son document du 11 avril 2003 annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi, il est prévu d'« *inciter les partenaires sociaux à engager, au niveau interprofessionnel, et à décliner, au niveau des branches, des négociations sur la prise en compte de la pénibilité* ».

Il est d'ores et déjà possible de préciser les grandes lignes du déroulement de ces négociations, notamment au regard des déclarations des parties prenantes et des dispositions du présent projet de loi.

Dans un premier temps, une négociation nationale interprofessionnelle aurait pour objet de définir un cadre général pour la définition et la prise en compte de la pénibilité. Au vu de ces négociations, et comme il est prévu à l'article 12 du présent projet de loi, le dispositif CATS serait recentré sur son seul volet « pénibilité ».

Dans un second temps, compte tenu de la spécificité de chaque métier et de chaque secteur, cette négociation serait déclinée branche par branche pour en définir plus précisément les contours et aménager en conséquence les dispositifs conventionnels dans un délai de trois ans, comme l'a souhaité M. François Fillon lors de son intervention dans la discussion générale à l'Assemblée nationale.

Dans ce contexte, le rapport prévu au présent article n'est pas sans soulever certaines difficultés.

D'une part, pour pouvoir être applicable à l'ensemble des salariés et des employeurs, un accord national interprofessionnel doit être étendu par arrêté du ministre chargé du travail, après avis motivé de la commission nationale de la négociation collective. Dans ces conditions, les dispositions du présent article sont donc largement satisfaites.

D'autre part, le rapport demandé par le présent article ne porte que sur la négociation nationale interprofessionnelle sur la pénibilité et ne prendrait alors pas en compte les négociations de branche qui auront vocation à la décliner secteur par secteur. Dès lors, il n'offrirait qu'une vision partielle de la négociation collective sur la pénibilité. On observera à cet égard que l'article 16 *ter* (nouveau) du présent projet de loi prévoit en revanche un tel bilan des négociations de branche.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Article 13

(art. L. 321-3 du code du travail)

Accès et maintien dans l'emploi des salariés âgés

Objet : Cet article élargit les cas d'exonération de la contribution « Delalande » à la rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de plus de 45 ans (et non plus de plus de 50 ans) à son embauche.

I – Le dispositif proposé

Parallèlement aux mesures incitant au maintien dans leur emploi des salariés âgés, il existe des dispositifs visant à dissuader les entreprises de s'en séparer. Le principal d'entre eux est la contribution « Delalande » (du nom du député auteur de l'amendement ayant institué cette disposition).

Elle consiste en une « mise à l'amende » des entreprises qui, à l'occasion de la rupture du contrat de travail d'un de leurs salariés âgés de 50 ans et plus, doivent verser une contribution au régime d'assurance chômage. Le montant de cette contribution est variable selon l'âge du salarié et la taille de l'entreprise. Son produit est versé à l'Unedic qui, depuis 1999, en reverse la moitié à l'Etat afin de financer les préretraites ASFNE.

Montant de la contribution Delalande

Age du salarié	Entreprises de moins de 50 salariés	Entreprises de 50 salariés et plus
50 ans	1 mois de salaire brut	2 mois de salaire brut
51 ans	1 mois de salaire brut	3 mois de salaire brut
52 ans	2 mois de salaire brut	5 mois de salaire brut
53 ans	2 mois de salaire brut	6 mois de salaire brut
54 ans	4 mois de salaire brut	8 mois de salaire brut
55 ans	5 mois de salaire brut	10 mois de salaire brut
56 ans	6 mois de salaire brut	12 mois de salaire brut
57 ans	6 mois de salaire brut	12 mois de salaire brut
58 ans	6 mois de salaire brut	10 mois de salaire brut
59 ans ou plus	6 mois de salaire brut	8 mois de salaire brut

Son régime a été progressivement durci depuis sa création.

Instituée par la *loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 relative à la lutte contre le chômage de longue durée*, cette sanction pécuniaire ne concernait à l'origine que les licenciements économiques des salariés de 55 ans et plus.

Elle a été étendue par la *loi n° 89-549 du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement économique*, à quelques exceptions près, à toute rupture du contrat de travail de salariés âgés de 55 ans et plus, ouvrant droit aux allocations d'assurance chômage.

Pour éviter des phénomènes d'anticipation, cette contribution a été élargie par la *loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion* aux salariés âgés de 50 ans et plus.

Son montant a été par ailleurs sensiblement augmenté par le *décret n° 98-1201 du 28 décembre 1998*.

Enfin, la *loi n° 99-570 du 8 juillet 1999 tendant à limiter les licenciements des salariés de plus de 50 ans* a étendu le champ d'application de la contribution aux conventions de conversion et aux refus de convention de préretraite ASFNE.

Le code du travail prévoit toutefois un **certain nombre de cas dans lesquels l'employeur est exonéré du paiement de cette contribution**. Il s'agit des dix cas suivants :

- licenciement intervenu pour faute grave ou lourde ;
- refus par le salarié d'une modification de son contrat de travail consécutive à la réduction de la durée du travail organisée par une convention ou un accord collectif ;
- licenciement résultant d'une cessation d'activité de l'employeur, pour raisons de santé ou de départ en retraite, ayant entraîné la fermeture définitive de l'entreprise ;
- rupture du contrat de travail, par un particulier, d'un employé de maison ;
- fin de chantier (au sens de l'article L. 321-12 du code du travail) ;
- démission du salarié quittant son emploi pour suivre son conjoint qui change de résidence à la suite d'un nouvel emploi ou d'un départ à la retraite ;
- rupture du contrat de travail due à la force majeure ;
- **rupture du contrat de travail d'un salarié qui était, lors de son embauche, âgé de plus de 50 ans et inscrit depuis plus de trois mois comme demandeur d'emploi ; cette embauche doit être intervenue après le 9 juin 1992 ;**
- première rupture d'un contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans ou plus intervenant au cours d'une même période de 12 mois dans une entreprise employant habituellement moins de 20 salariés ;
- rupture pour inaptitude physique au travail constatée par le médecin du travail.

Le présent article, qui modifie l'article L. 321-13 du code du travail régissant cette contribution, vise à élargir l'un de ces cas d'exonération : celui, prévu au 7° de cet article, relatif à la rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de plus de 50 ans à la date de son embauche et inscrit à cette date depuis plus de trois mois comme demandeur d'emploi.

Il apporte un double assouplissement à ce cas d'exonération.

D'une part, il ramène de 50 à 45 ans l'âge du salarié, lors de son embauche, ouvrant droit à une telle exonération. L'objectif est ici de favoriser l'accès à l'emploi des salariés en seconde partie de carrière.

D'autre part, il supprime la condition d'inscription comme demandeur d'emploi. Il s'agit ici de favoriser la mobilité professionnelle des salariés âgés, sans que cette mobilité exige le passage par une période de chômage.

Le nouveau régime de ce cas d'exonération ne serait applicable que pour les salariés embauchés à compter du 28 mai 2003, date d'examen du projet de loi en Conseil des ministres.

En revanche, pour les salariés embauchés avant cette date, le régime antérieur resterait applicable : seuls seraient alors exonérés les salariés âgés de plus de 50 ans à leur embauche et ayant été inscrits avant celle-ci plus de trois mois comme demandeur d'emploi. En effet, la mesure ayant vocation à favoriser l'accès à l'emploi des salariés âgés, elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux salariés déjà embauchés.

II - La position de votre commission

Votre commission a toujours porté une appréciation très mitigée sur la philosophie et le régime de la contribution « Delalande ».

Ainsi, lors de l'examen du dernier texte législatif prévoyant un nouvel durcissement, elle observait, sous la plume de notre excellent collègue Louis Souvet, que *« s'il est douteux qu'elle contribue à diminuer les licenciements des salariés de plus de 50 ans, il est certain que l'augmentation et l'extension de la « contribution Delalande » n'incitera pas à la création d'emplois »*¹.

De fait, le durcissement progressif de la contribution « Delalande » ne s'est pas traduit, loin s'en faut, par une réelle limitation des licenciements des salariés âgés ou par une augmentation effective de leur taux d'emploi. L'Unédic estime ainsi que les deux tiers des ruptures de contrat de travail d'un salarié de plus de 50 ans ne sont pas passibles d'une telle contribution, compte tenu des très nombreux cas d'exonérations.

Loin d'être dissuasive aux licenciements, elle semble en revanche constituer un obstacle non négligeable à l'embauche des salariés âgés.

Ainsi, l'étude d'impact souligne que les salariés de plus de 50 ans *« ne sont pas épargnés par les licenciements économiques (le taux des licenciements des salariés âgés de plus de 50 ans reste proche de 30 %) et que*

¹ Rapport n° 165, session ordinaire de 1998-1999.

le taux de reprise d'emploi est de 3 % pour les chômeurs de 50 ans et plus contre 7,2 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (...). De surcroît, les chômeurs de plus de 50 ans restent particulièrement touchés par le chômage de longue durée ».

De la même manière, le COR, dans une fiche préparée pour sa réunion du 11 juin 2002, s'interrogeait sur l'impact de cette contribution et regrettait l'absence de toute évaluation sérieuse de celui-ci :

« L'impact positif ou négatif de la contribution Delalande sur l'emploi des salariés âgés est très discuté. On peut, en effet, penser que si le caractère dissuasif pour le licenciement paraît peu contestable, cet impact est peut-être compensé ou dépassé par une dissuasion à l'embauche. Cependant, aucune étude d'évaluation sur les entreprises ayant versé cette cotisation à l'Unédic ou auprès des directeurs des ressources humaines n'a été effectuée à ce jour. »

Dans ces conditions, et tout en souscrivant aux dispositions du présent article qui apportent un assouplissement non négligeable à cette contribution susceptible de favoriser l'emploi des salariés en seconde partie de carrière, **votre commission juge éminemment souhaitable de procéder enfin à une évaluation approfondie de l'impact de cette contribution sur l'emploi des salariés âgés.** Il lui semble nécessaire qu'au regard des résultats de cette évaluation soit alors envisagée une modification plus profonde du régime de cette contribution.

Certes, votre commission ne méconnaît pas le fait que le produit de cette contribution constitue une ressource non négligeable du régime d'assurance chômage dont on connaît les difficultés financières actuelles. En 2002, elle a ainsi généré 594 millions d'euros de recettes brutes pour l'Unédic¹. Mais l'Unédic a parallèlement versé 355 millions d'euros à l'Etat au titre de sa contribution au financement du FNE, soit un montant bien supérieur aux crédits budgétaires consacrés par l'Etat au financement des préretraites AS-FNE². La contribution Delalande ne constitue donc en définitive qu'une ressource nette relativement marginale pour le régime d'assurance chômage.

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

¹ Soit 2,6 % des recettes du régime d'assurance chômage.

² Les crédits budgétaires inscrits en loi de finances pour 2002 s'élevaient à 145 millions d'euros à ce titre.

Article 13 bis (nouveau)
(art. L. 122-45 du code du travail)
Discrimination dans les offres d'emploi

Objet : *Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à préciser le contenu de l'interdiction de toute discrimination dans les procédures de recrutement.*

I – Le dispositif proposé

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Xavier Bertrand avec l'accord de la commission et du Gouvernement, vise à modifier l'article L. 122-45 du code du travail relatif à l'interdiction des discriminations au travail afin de préciser le contenu de cette interdiction pour les procédures de recrutement. Il indique expressément qu'aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement « *notamment par le biais d'une offre d'emploi* ».

L'objectif d'une telle disposition est de modifier les pratiques d'embauche des entreprises, encore trop souvent réticentes à recruter des salariés âgés, cette réticence étant parfois formalisée dans les offres d'emplois, comme le soulignait l'exposé sommaire de l'amendement de M. Xavier Bertrand : « *la discrimination à l'égard des seniors peut se constater à l'occasion de la procédure d'embauche. Ainsi, de nombreuses offres d'emplois inscrivent des conditions d'âge sans lien direct avec le poste proposé* ».

III - La position de votre commission

Il est vrai que l'augmentation du taux d'emploi des salariés âgés passe par la disparition des obstacles encore existants à leur embauche.

A cet égard, votre rapporteur se permet de rappeler qu'il est à l'origine de l'introduction, dans la loi du 16 novembre 2001, de ce principe d'interdiction de toute discrimination au travail fondée sur l'âge.

Pourtant, dans le cas présent, **la précision apportée à l'Assemblée nationale apparaît inutile** : l'offre d'emploi fait à l'évidence partie intégrante de la procédure de recrutement. Elle est donc satisfaite par la rédaction actuelle de l'article L. 122-45 du code du travail.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

TITRE II
-
**DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME GÉNÉRAL
ET AUX RÉGIMES ALIGNÉS**

Article 14

(art. L. 222-1 du code de la sécurité sociale)

**Compétences du conseil d'administration de la Caisse nationale
d'assurance vieillesse des travailleurs salariés**

Objet : Cet article confère à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAVTS) la faculté de formuler des propositions sur les mesures susceptibles de garantir l'équilibre de ce régime.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, **adopté sans modification par l'Assemblée nationale**, prévoit que la *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés* (CNAVTS), établissement public national à caractère administratif, « propose toute mesure qui lui paraît nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés ».

Le **paragraphe I** de cet article inscrit cette mission parmi les compétences de la CNAVTS énumérées par l'article L. 222-1 du code de la sécurité sociale.

Le libellé de cette insertion, à l'indicatif présent, se distingue donc des facultés ouvertes par l'article L. 200-3 dudit code (*cf. ci-dessous*).

Le **paragraphe II** précise que les propositions et les avis émis dans ce cadre sont rendus publics.

II - La position de votre commission

Votre commission souscrit en tous points aux dispositions prévues par le présent article, qui paraissent de nature à renforcer le rôle et l'implication des régimes, gérés par les partenaires sociaux et appelés, dès lors, à devenir une force de proposition, dans l'objectif d'équilibre de la branche vieillesse.

Votre commission proposera néanmoins un **amendement** apportant deux modifications au I de cet article :

- la première précise l'autorité en charge de formuler ces propositions, qui doit être le conseil d'administration. De fait, l'actuel article L. 200-3 du code de la sécurité sociale précise que ce sont les conseils d'administration des caisses nationales qui « *peuvent faire toutes propositions de modifications législatives ou réglementaires dans leur domaine de compétences* » ou encore qui « *sont habilités, dans le respect de l'équilibre financier de chacune des branches, à proposer des réformes au Gouvernement* » ;

- la seconde précise qu'il s'agit de propositions destinées à garantir, dans la durée, l'équilibre « *financier* » de ces régimes, étant entendu qu'il n'est pas d'autre équilibre, et notamment démographique, que ce conseil soit en mesure d'influer.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 15

(art. L. 351-1 du code de la sécurité sociale)

Alignement de la durée d'assurance de référence sur 160 trimestres

Objet : Cet article a pour objet de proratiser en 160^e la pension de retraite du régime général et des régimes alignés.

I - Le dispositif proposé

Le calcul de la pension repose sur l'équation suivante :

$$\text{Pension} = t \times s \times d/D$$

- t est le taux de pension, il est qualifié de « plein » lorsqu'il atteint 50 % ;

- s est le salaire annuel moyen de référence, calculé à partir de 2008 sur les vingt-cinq meilleures années de carrière ;

- D est le nombre de trimestres maximum pris en compte dans un régime de retraite donné ;

- d est la durée d'assurance dont justifie l'assuré dans ce même régime.

En 2003, au régime général :

- il faut justifier de 160 trimestres (quarante annuités) tous régimes confondus pour avoir droit au « taux plein ». Si l'assuré ne justifie pas de cette durée, le taux est minoré (introduction d'une décote). Le taux plein est toutefois acquis dès lors que l'assuré liquide sa pension après 65 ans : la décote est levée.

- D, qui est la durée maximale d'assurance prise en compte dans le régime, est de 150 trimestres.

Il faut donc justifier de 160 trimestres pour bénéficier du taux plein mais 150 trimestres seulement sont pris en compte par le régime.

Trois exemples pour comprendre

a) Un assuré du régime général ayant cotisé au seul régime général et liquidant sa pension à 60 ans en ne justifiant que de 154 trimestres aura droit à une pension égale à :

$$35 \% \times s \times 150/150$$

soit 35 % du salaire annuel moyen de référence

- t sera inférieur à 50 % car l'assuré ne justifie pas d'une durée d'assurance tous régimes confondus de 160 trimestres. Le taux est donc minoré, il subit une « décote ». Celle-ci s'élève à 2,5 % par trimestre manquant, soit, dans le cas présent à 15 %.

b) Un assuré du régime général ayant cotisé dans un régime aligné, et justifiant respectivement de 140 trimestres d'assurance au régime général et de 20 trimestres dans le régime aligné a droit à une pension égale à :

- pour le régime général : $50 \% \times s$ au régime général $\times 140/150$ soit 46 % du salaire de référence pris en compte au régime général ;

- pour le régime aligné : $50 \% \times s$ au régime aligné $\times 20/150$, soit 6% du salaire de référence pris en compte au régime aligné.

Cet assuré bénéficiera donc d'une pension globale représentant un taux supérieur au taux plein. Cet avantage doit toutefois être relativisé, du fait que le calcul du salaire de référence pour chaque régime peut se révéler défavorable aux polypensionnés.

c) Un assuré du régime général qui liquide sa pension à l'âge de 65 ans, et qui justifie de 140 trimestres assurance dans ce régime aura droit à une pension égale à :

$50 \% \times s \times 140/150$, soit 46,6 % du salaire de référence.

L'assuré a droit au taux plein, puisqu'il liquide sa pension à l'âge de 65 ans. Mais celle-ci se trouve toute de même réduite car il ne justifie pas du maximum de trimestres pris en compte par le régime : on dit que la pension est *proratisée*.

La divergence entre durée d'assurance prise en compte pour l'obtention du taux plein (*premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale*) et la durée maximale prise en compte par le régime (*2^e alinéa de l'article L. 351-1 du même code*) date de la réforme « Balladur » de 1993. En effet, celle-ci avait porté la première à 160 trimestres (40 annuités) mais n'avait pas modifié la seconde qui était demeurée à 150 trimestres (37,5 annuités).

Les trimestres d'assurance

- Sont décomptées comme « trimestres » pour la durée d'assurance :

- les **périodes travaillées** ayant donné lieu à cotisation sur une base équivalant au minimum à 200 x SMIC horaire, soit 1.366 € Sont comptabilisés au maximum quatre trimestres par année civile ;

- les **périodes assimilées**, c'est-à-dire d'interruption de travail pour les motifs précisés par l'article R. 351-12 du code de la sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité, accident du travail, chômage, service militaire, préretraite de branche, rééducation professionnelle, période de perception de l'AAH) ainsi que les durées passées à prodiguer des soins aux tuberculeux et la détention provisoire.

• Les périodes **reconnues équivalentes** n'interviennent pour leur part que dans la détermination du taux de pension et non pour le calcul proportionnel de la pension (périodes d'activité antérieures au 1^{er} avril 1993 qui peuvent, ou auraient pu, donner lieu à rachat de cotisation).

Il était résultat de cette réforme :

- un avantage relatif pour les polypensionnés, ces derniers pouvant dès lors améliorer leur pension. En effet, pour bénéficier du taux plein, la durée de 160 trimestres est, depuis 2003, nécessaire, alors même qu'aucun régime ne prend en compte plus de 150 trimestres. Seuls les polypensionnés répartissant entre deux ou plusieurs régimes leur durée d'assurance pouvaient, par « proportionnalité », faire prendre en compte ces trimestres ;

- une moindre progressivité de la minoration en cas de départ précoce puisque seul le coefficient de décote du taux (t) affectait le montant de la pension liquidée, qui n'était pas proportionnellement réduite en cas de départ après 150 trimestres d'activité.

La proratisation avant et après la réforme

L'exemple *a*) dans l'encadré ci-dessus se verra affecté par la présente réforme ; sa pension s'élèvera, en 2008, non plus à 35 % mais à :

$35 \% \times s \times 154/160$, soit 33,6 % du salaire de référence

La réforme Balladur ayant, sur cet aspect, achevé sa montée en charge, une harmonisation était sans doute rendue nécessaire.

Le **paragraphe I** du présent article procède à cette harmonisation en prévoyant que la durée maximale d'assurance pour le calcul proportionnel de la pension est équivalente à celle prévue pour le calcul du taux.

Le **paragraphe II** prévoit une application pleine et entière de ce dispositif au 1^{er} janvier 2008. A cette date, la réforme de l'ensemble des paramètres du régime général sera arrivée à terme (salaire moyen d'activité et durées maximales d'assurance).

Le **paragraphe III** propose un calendrier de montée en charge de cette réforme, calculé par génération. Il prévoit une élévation de deux trimestres d'assurance pour chaque classe d'âge, née entre 1944 et 1958. A ce titre, la référence au 1^{er} janvier 2008 est ambiguë. Il est logique de faire référence aux générations pour l'application progressive de la réforme mais, telle que rédigée, cette référence induit une inéquité et un effet pervers :

- une inéquité pour les membres de ces classes d'âge qui ne disposent pas de la durée d'assurance suffisante pour partir dès 60 ans avant le 31 décembre 2007. A titre d'exemple, la pension d'une personne née en 1945 et liquidée avant le 1^{er} janvier 2008 sera calculée par référence à 154 trimestres mais, dès le 1^{er} janvier 2008, sur 160 trimestres ;

- cette inéquité induit inévitablement l'effet pervers d'encourager le départ précoce, pour les personnes nées avant 1945 et pour celles nées entre 1944 et 1945.

II – Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l’Assemblée nationale a adopté un amendement supprimant la référence « avant le 1^{er} janvier 2008 » et précisant que la durée maximale de trimestres pris en compte demeure de 150 trimestres pour les personnes nées avant 1944 (*cf. ci-dessus paragraphe III*).

III - La position de votre commission

Votre commission approuve dans son principe l’harmonisation des deux durées d’assurance de référence permettant de calculer la pension pour une triple raison :

- elle met fin à un avantage sans réelle justification pour les polypensionnés, celui de pouvoir faire prendre en compte plus de 150 trimestres d’assurance ;

- elle s’inscrit dans l’esprit de la réforme, qui vise à inciter au maintien en activité des salariés âgés. Ainsi, aux termes de cette réforme, un départ anticipé se traduira non seulement par une diminution du taux de pension mais également par une diminution proportionnelle de celle-ci occasionnée par l’insuffisance de durée réelle d’assurance ; cette remarque n’est fondée que dans la rédaction proposée par l’Assemblée nationale, qui corrige l’inéquité et, ce faisant, l’effet pervers induit en la matière par le texte initial ;

- elle participe de la consolidation financière des régimes de retraite par répartition, à hauteur de 2,4 milliards d’euros à l’horizon 2020.

Votre commission constate néanmoins les conséquences entraînées par cette mesure pour les assurés titulaires de périodes reconnues équivalentes, prises en compte pour le calcul du taux mais non pour la durée réelle d’assurance. Elle accroîtra inévitablement le risque d’une diminution proportionnelle de la pension, alors même que ces personnes auront exercé, au titre de ces périodes, une activité professionnelle. C’est une limite sérieuse qu’il faut admettre.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d’adopter cet article sans modification.

Article 16
(art. L. 351-1-1 et L. 634-3-2 du code de la sécurité sociale)

Départ à la retraite avant l'âge de 60 ans

Objet : Cet article a pour objet de prévoir un départ anticipé en retraite pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes.

I - Le dispositif proposé

Depuis l'ordonnance du 26 mars 1982, l'âge légal de liquidation de la pension est fixé à 60 ans.

Avant cet âge, les régimes de base ne versent aucune pension de retraite. L'âge légal de liquidation de la retraite complémentaire est resté, pour sa part, à 65 ans.

Retraite à 60 ans et régimes complémentaires

Les droits à retraite sont ouverts à taux plein, dans les régimes complémentaires, à 65 ans.

Toutefois, les assurés peuvent obtenir le service de leur pension avant cet âge, auquel est bien évidemment appliqué un coefficient d'anticipation définitif :

- à partir de 55 ans, à l'ARRCO depuis la mise en place du régime unique ARRCO (1^{er} janvier 1999) ;

- à partir de 55 ans à l'AGIRC.

L'ordonnance du 26 mars 1982 a abaissé à 60 ans l'âge légal de la retraite dans le régime général, les régimes complémentaires gérés par les partenaires sociaux n'étant pas affectés par le texte de l'ordonnance.

Aussi, afin de prendre en compte les modifications introduites par l'abaissement de l'âge dans les régimes de base, l'accord entre les partenaires sociaux du 4 février 1983 a prévu un mécanisme de financement.

L'attribution de droits avant 65 ans était financée par la création d'une *association pour la gestion de la structure financière (AGSF)*, dont la gestion était confiée à l'UNEDIC et le financement assuré par une dotation de l'Etat et une cotisation assise sur les salaires.

Ces dispositions ont été à plusieurs reprises prorogées par les accords du 1^{er} septembre 1990, du 30 décembre 1993 et du 23 décembre 1996. Ce dispositif qui arrivait à échéance le 31 décembre 2000 a été prorogé une nouvelle fois pour trois mois jusqu'au 31 mars 2001.

En effet, devant le refus du précédent gouvernement de proposer des mesures pour sauvegarder les retraites par répartition, les représentants des employeurs refusaient d'assurer plus avant le financement du droit de la retraite à 60 ans.

Ce droit fut néanmoins sauvegardé par la signature d'un accord en date du 10 février 2001, substituant à l'AGSF une *association pour la gestion du fonds de financement* (AGFF), dont la gestion était confiée aux régimes et non plus à l'UNEDIC.

L'AGFF est arrivée à échéance le 31 décembre dernier.

Aussi, les partenaires sociaux ont-ils signé un ultime accord le 3 septembre dernier préservant jusqu'au 1^{er} octobre prochain le financement de la retraite à 60 ans.

A partir de 60 ans, les salariés peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein, dès lors qu'ils disposent de la durée maximale d'assurance (soit 160 trimestres).

L'allongement progressif de la durée d'activité d'une part, et l'entrée plus tardive dans la vie active d'autre part, ont rendu moins fréquents les cas de personnes justifiant de cette durée maximale d'assurance avant l'âge de 60 ans.

Néanmoins, demeure une population d'assurés ayant commencé leur activité très jeunes, à 14, 15 ou 16 ans et ayant effectué une très longue carrière. Le système législatif en vigueur ne permettant pas leur départ anticipé, les partenaires sociaux ont pu l'accorder, au cas par cas, sur des dispositifs permettant une cessation d'activité précoce sans être prématurée (ARPE, etc.). En effet, cette limite d'âge apparaissait d'autant plus injuste que les périodes travaillées au-delà de 150 trimestres (160 trimestres à partir de 2008 et sous condition d'âge) n'ouvrent aucun droit supplémentaire.

Le présent article vise à permettre à ces salariés ayant commencé à travailler à 14, 15 ou 16 ans de partir en retraite à partir de 56 ans.

Le **paragraphe I** de cet article prévoit, pour ce faire, d'introduire un article L. 351-1-1 dans le code de la sécurité sociale, posant le principe d'une dérogation à l'âge légal de départ en retraite (60 ans).

Un décret permettra de préciser les conditions dans lesquelles les personnes ayant commencé à cotiser très jeunes et totalisant leur durée d'assurance pourront bénéficier d'un abaissement de la limite d'âge.

Plusieurs critères cumulatifs seront pris en compte et précisés par décret :

- l'âge d'entrée dans la vie active (14, 15 ou 16 ans), acté par la perception par les régimes de retraite d'une première cotisation ;
- l'âge du départ anticipé (à partir de 56 ans) ;
- la durée d'assurance minimale requise (42 ans) ;

- la durée cotisée requise, c'est-à-dire excluant les périodes assimilées, équivalentes ou majorées.

Le **paragraphe II** de cet article prévoit, en « miroir », une disposition équivalente en faveur des commerçants, industriels et artisans. Cette extension aurait pu au demeurant être assurée par l'insertion d'une référence à l'article L. 351-1-1 créé par le I ci-dessus au sein de l'article L. 634-2 du code de la sécurité sociale, ce dernier renvoyant pour principe aux conditions prévues par l'article L. 351-1 applicable au régime général.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la prise en compte des périodes de service national dans la durée de cotisations requises pour bénéficier d'un départ en retraite avant 60 ans. Cette prise en compte, dont les modalités sont fixées par décret, pourrait d'après les engagements pris par ministre devant l'Assemblée nationale, être de douze mois.

En outre, à l'initiative de sa commission et de M. Gaëtan Gorce, l'Assemblée nationale a supprimé la référence au « *versement* » des cotisations, afin de ne pas pénaliser les salariés dont les cotisations ont été précomptées par l'employeur mais non versées aux organismes de sécurité sociale (cas de faillite par exemple).

III – La position de votre commission

Votre commission se félicite que la situation des personnes ayant débuté leur carrière professionnelle de manière précoce trouve enfin sa solution.

Elle constate en outre que le dispositif reste contraint par les critères d'éligibilité au départ précoce. Ainsi, la personne ayant débuté sa carrière dès 14 ans ne pourra partir avant 56 ans, soit 42 années de cotisations.

Toutefois, elle formulera deux observations sur la nature du dispositif proposé :

- l'incidence du coût, malgré le caractère régulateur des critères d'éligibilité, reste important et ceci non seulement pour le régime général mais également (et surtout) pour les régimes complémentaires, déjà en proie à la difficulté de financer la retraite à 60 ans (*cf. ci-dessus*). Compte tenu de la réforme Berthouin de 1959 (élévation de l'âge de la scolarité obligatoire à 16 ans et traitement différencié de l'apprentissage), les effectifs concernés par

la réforme pourraient commencer à s'éteindre à partir de 2008. Il n'en demeure pas moins que le coût pour ces régimes complémentaires se chiffre en milliards d'euros, ce dernier ne pouvant être pris en charge que selon deux hypothèses : le relèvement significatif de la cotisation AGFF, elle-même sollicitée du fait du financement des départs à 60 ans des classes du « baby-boom » ou l'utilisation des réserves des régimes complémentaires qui conduirait assez rapidement à leur assèchement ;

- le regret que des propositions alternatives ne soient pas proposées aux assurés concernés.

Le caractère aujourd'hui éminemment injuste de la situation tient notamment au fait que les intéressés cotisent plus longtemps sans que ces cotisations leur ouvrent de droit supplémentaire dans les régimes de base.

Aussi, votre commission estime-t-elle nécessaire de proposer aux assurés concernés par le présent dispositif une alternative au départ anticipé et de prévoir l'ouverture exceptionnelle en leur faveur du mécanisme de la « surcote » pour les trimestres cotisés au-delà de ceux déjà nécessaires pour bénéficier de la sortie anticipée.

Votre commission estime en effet équitable d'offrir une véritable alternative à ces assurés, en leur permettant de choisir entre le départ immédiat dans les conditions prévues par le présent article et la perception différée d'un avantage, matérialisée par une augmentation de la retraite à l'âge de 60 ans, du fait du bénéfice de la surcote.

Il est important de noter que ces alternatives représentent toutes un gain pour les régimes de base par rapport à l'hypothèse de départ anticipé.

En outre, l'**amendement** qu'elle propose porte en lui l'immense avantage de rappeler que l'amélioration de l'activité est la seule voie permettant d'effectuer, en matière sociale, des réformes « gagnant-gagnant ».

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 16
Départ anticipé des travailleurs handicapés

Objet : Cet article additionnel a pour objet de permettre aux personnes handicapées ayant travaillé de bénéficier d'une retraite anticipée.

Le présent article additionnel prévoit une nouvelle dérogation à l'âge de 60 ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cette dérogation est

ouverte au bénéfice des handicapés ayant accompli, alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente importante, une période de travail significatif.

Votre commission, qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer le taux d'incapacité et la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier de cette retraite anticipée, souhaiterait que ce dispositif vise au moins les personnes justifiant d'une incapacité égale à 80 %, ayant travaillé trente années.

Le présent article constitue une première réponse à la situation des personnes handicapées, sans pour autant résoudre en intégralité la question du droit de ces personnes. En effet, ce dispositif ne vise que les personnes handicapées dont l'espérance de vie n'exclut pas qu'ils puissent bénéficier d'une retraite. En revanche, votre commission reconnaît que cet article ne règle pas la question des personnes handicapées, dont le handicap affecte l'espérance de vie au point qu'il les prive de toute perspective de retraite, et dont l'équité impose aux pouvoirs publics qu'une prise en compte adéquate soit étudiée.

Votre commission vous propose d'insérer cet article additionnel par voie d'amendement.

Article 16 bis (nouveau)

Négociation des partenaires sociaux pour permettre le départ anticipé dans les régimes complémentaires

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet d'inciter les partenaires sociaux à engager une négociation afin d'adapter le dispositif des retraites complémentaires pour permettre le départ en retraite avant 60 ans des salariés ayant effectué une carrière longue.

I – Le dispositif proposé

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Finances et de Mme Patricia Adam, le présent article a pour objet « d'inciter » les partenaires sociaux gestionnaires des régimes complémentaires (AGIRC, ARCO) à entamer une négociation pour permettre aux salariés justifiant de carrières longues et bénéficiant, de ce fait, des dispositions de l'article 16 (*cf. ci-dessus*) de partir en retraite avant 60 ans.

En effet, et pour mémoire, les régimes complémentaires sont régis par les règles suivantes :

- l'âge conventionnel de la retraite est de 65 ans ;

- par dérogation et du fait des négociations ayant permis l'adaptation des dispositions de l'ordonnance du 26 mars 1982, les salariés peuvent partir en retraite à partir de 60 ans sans coefficient de minoration. Le financement de ce dispositif repose sur le versement d'une cotisation (AGFF) ;

- les retraites peuvent être liquidées dès l'âge de 55 ans mais en subissant un coefficient de minoration importante.

La liquidation des pensions avant 60 ans représente un surcoût conséquent pour les régimes complémentaires mais elle est la condition nécessaire à l'application de l'article 16 (*cf. ci-avant*).

Le présent article du projet de loi qui n'a pas d'autre portée que déclarative a pour mérite de rappeler la nécessité impérieuse que soient coordonnés les systèmes d'assurance vieillesse de base et complémentaire.

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

Article 16 ter (nouveau)
(art. L. 132-12 du code du travail)

Négociation de branche triennale obligatoire sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et sur la pénibilité

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à inclure dans le champ de l'obligation de négocier au niveau des branches le thème des conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et de la pénibilité. Un bilan de ces négociations sera établi par la commission nationale de la négociation collective.

I – Le dispositif proposé

Le présent article est issu d'un amendement présenté par M. Xavier Bertrand, au nom de la commission des Finances, assorti de deux sous-amendements du même auteur et de plusieurs de ses collègues et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le **paragraphe I**, qui modifie l'article L. 132-12 du code du travail relatif à l'obligation de négocier au niveau de la branche, prévoit d'étendre cette obligation de négocier, tous les trois ans, sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et sur les conditions particulières de cessation d'activité des salariés ayant accompli des travaux pénibles.

A l'heure actuelle, l'obligation de négocier dans la branche porte :

- tous les ans sur les salaires,
- tous les cinq ans sur les classifications,
- tous les trois ans sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes¹.

Le **paragraphe II** prévoit que ces négociations, pour leur volet concernant les conditions de cessation d'activité des salariés ayant accompli des travaux pénibles, feront l'objet d'un bilan par la commission nationale de la négociation collective. Ce bilan sera établi dans les deux ans suivant la publication de la présente loi.

III - La position de votre commission

Dans un souci de cohérence et de lisibilité, votre commission a choisi d'insérer un article additionnel dont l'objet est identique à la fin du titre premier du présent projet de loi (après l'article 8 *bis* nouveau) qui traite précisément de la prise en compte de l'âge au travail et de la pénibilité.

Aussi vous propose-t-elle, par coordination, d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Article 17

(art. L. 351-1-2, L. 351-6 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale)

Majoration de pension pour les périodes cotisées après 60 ans au-delà de la durée nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein

Objet : Cet article a pour objet d'établir une surcote au bénéfice des assurés justifiant d'une durée d'assurance supérieure à 160 trimestres.

Les régimes de base d'assurance vieillesse ne retiennent pas les périodes d'assurance excédant la durée maximale prise en compte, soit 150 trimestres en 2003, 160 trimestres à l'horizon 2008.

En réalité, seuls les polypensionnés bénéficient de la prise en compte de 150 à 160 trimestres (*cf. article 15 ci-avant*).

Il existe en outre une catégorie de surcote au bénéfice des personnes âgées de plus de 65 ans qui poursuivent leur activité sans disposer de

¹ Et ce en application de la loi du 9 mai 2001.

150 trimestres d'assurance. En application de l'article L. 351-6 du code de la sécurité sociale, ils bénéficient en effet d'une majoration (de 2,5 % par trimestre travaillé au-delà du 65^{ème} anniversaire) leur permettant, en quelque sorte, de rattraper le temps perdu ou, toujours pour les polypensionnés, de bénéficier d'un traitement plus favorable.

Le présent article propose de créer une nouvelle surcote, dont le montant fixé par décret pourrait atteindre 0,75 % par trimestre, soit 3 % par an.

Le **paragraphe I** de cet article propose ainsi l'insertion d'un article L. 351-1-2 au sein du code de la sécurité sociale prévoyant le principe et les modalités de mise en œuvre du dispositif :

- sont concernées les cotisations versées après l'âge limite (60 ans) ;
- le bénéfice n'est ouvert que lorsque l'assuré dispose déjà des 160 trimestres nécessaires ;
- le montant de cette surcote est fixé par décret.

Le **paragraphe II** propose la suppression du mécanisme de surcote déjà mentionné en faveur des assurés âgés de plus de 65 ans.

Le **paragraphe III** procède à une coordination dans le chapitre IV du titre III du livre IV du même code, relatif aux prestations d'assurance vieillesse des artisans, industriels et commerçants.

En effet, les régimes de ces assurés étant alignés sur le régime général, un simple renvoi suffit :

- à instituer à leur bénéfice la même surcote (insertion de la référence à l'article L. 351-1-2) ;
- à supprimer le bénéfice de l'ancienne surcote (coordination de la suppression de l'article L. 351-6).

Le **paragraphe IV** prévoit que les dispositions du présent article seront applicables aux périodes accomplies après le 1^{er} janvier 2004.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements :

- le premier précisant, à l'instar de la modification apportée à l'article 16, que les périodes pour lesquelles les cotisations ont été précomptées, mais

non versées aux organismes sociaux, sont prises en compte de la même manière que les périodes cotisées (*cf. article 16*) ;

- le second maintient le bénéfice de la surcote réservée aux salariés de plus de 65 ans ne justifiant pas de 150 trimestres d'assurance au régime général (suppression du II du présent article).

III - La position de votre commission

Votre commission partage l'objectif de cet article qui vise tout à la fois à inciter les salariés les plus âgés à demeurer en activité, et à introduire davantage de souplesse dans les choix de chacun, face à la gestion de son temps de travail et de son temps de retraite.

L'introduction de cette surcote était en outre rendue nécessaire par le maintien du mécanisme de décote minorant les pensions des assurés ne justifiant pas du nombre maximum de trimestres requis pour bénéficier du taux plein.

Votre commission formulera néanmoins cinq observations sur ce dispositif :

- l'attribution d'une surcote ne s'envisage que dans les régimes de base, les régimes complémentaires attribuant, pour leur part, des points pour toute période cotisée ;

- son articulation avec le mécanisme de retraite progressive est incertain et dépendra d'une mise en œuvre par décret ;

- elle ne constitue pas une mesure onéreuse pour les régimes, son montant étant largement inférieur au barème fixé pour la décote (- 2,5 % par trimestre), même si ce dernier est appelé à diminuer (à hauteur de 1,25 % par trimestre à l'horizon 2009).

Ce montant n'est pas « actuariellement neutre » : le gain perçu par l'assuré prolongeant son activité n'étant en réalité pas équivalent à celui perçu par la caisse de retraite, du fait de la perception prolongée de cotisations et de la réduction statistique de la durée de versement de la retraite au bénéfice de ce même assuré.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur, cette mesure pourrait se traduire par un gain pour les régimes de retraite s'élevant à 40 millions d'euros en 2004, 1,3 milliard en 2010, puis décroître par la suite.

- la suppression du mécanisme de surcote existant au bénéfice des salariés âgés ne justifiant pas de la durée d'assurance maximale n'apparaissait

pas équitable. En effet, ces assurés auraient dû, aux termes de l'article 15 (la proratisation) du présent projet, cotiser 10 trimestres supplémentaires pour ne pas souffrir d'abattement. Il était difficile de justifier la suppression d'un dispositif qui valorisait leur effort au-delà de 65 ans.

Toutefois, votre commission a pris acte du maintien de ce dispositif par l'Assemblée nationale, dont elle vous propose néanmoins d'atténuer les effets pervers :

- en supprimant l'avantage dont bénéficient les polypensionnés. En effet, ceux-ci sont avantagés en pouvant faire valider leurs trimestres au-delà de la limite. Ils bénéficient là d'une sorte de « surcote de la surcote »;
- en alignant le plafond sur celui prévu par l'article 15 (160 trimestres à terme).

Ainsi, le dispositif sera réservé aux seuls assurés qui ont besoin de « rattraper le temps perdu ».

- la limite d'âge de 60 ans pour la prise en compte de la surcote ne permettra l'ouverture d'aucun droit pour les salariés justifiant de carrières longues ; cette limite rend, dès lors, d'autant plus nécessaire l'existence d'un dispositif qui leur soit propre (*cf. article 16*).

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 18

(art. L. 351-10 du code de la sécurité sociale)

Majoration de la retraite minimum au titre des périodes cotisées

Objet : Cet article a pour objet de modifier les règles relatives au minimum contributif.

I – Le dispositif proposé

Depuis le 1^{er} juillet 1975, les pensions de retraite versées par le régime général ne pouvaient être inférieures au premier étage du minimum vieillesse si le retraité justifiait de plus de 15 ans d'assurance.

La logique de ce dispositif était d'assurer un montant minimal aux personnes ayant cotisé. Toutefois, la valeur pédagogique de ce dispositif était réduite dans sa portée.

En effet, avec un dispositif de garantie de pension calé sur le minimum vieillesse, le retraité percevait un revenu d'un même montant, qu'il ait ou non cotisé.

Pour dissocier les deux logiques - revenu minimum et pension minimale pour les assurés ayant cotisé - il a été instauré en 1983 un *minimum contributif* permettant de valoriser les carrières longues à salaires modestes. Le caractère novateur de la réforme de 1983 résidait dans la volonté d'assurer une meilleure rémunération de l'effort contributif.

L'article R. 351-25 du code de la sécurité sociale précise les conditions de la majoration prévue à l'article L. 351-10 :

- les pensions ne peuvent être inférieures à un montant minimal lorsque les assurés justifient des conditions requises pour bénéficier d'une pension de retraite au « taux plein » : le minimum contributif n'est pas applicable aux pensions subissant une décote ;

- si l'assuré ne justifie pas de la durée d'assurance maximale prise en compte (150 trimestres en 2003), le minimum est proratisé.

- le cas échéant, il est ajouté à ce montant la majoration pour conjoint à charge ; la bonification pour enfants ; la rente des retraites ouvrières et paysannes.

Si l'assuré est polypensionné, il ne peut cumuler plusieurs pensions minimales que dans la limite du montant de la pension minimale la plus élevée susceptible d'être servie dans le régime la plus favorable.

Alors qu'il avait, en outre, pour objet de préserver une référence de pension minimale par rapport au SMIC, le minimum contributif n'a pas rempli ce rôle. Au fil du temps, la revalorisation du minimum contributif est restée

inférieure à celle du SMIC.

La proposition de réforme formulée par le présent article vise deux objectifs principaux :

- garantir un niveau minimum, à la liquidation, pour les faibles salaires, à partir d'une référence explicite ;

- redonner une valeur plus contributive au minimum.

Pour satisfaire à ces deux objectifs, il est proposé que le nouveau minimum contributif valorise plus fortement les périodes de cotisation¹ dans le calcul du minimum comparativement aux périodes d'assurance non cotisées² :

- la référence de valorisation du trimestre cotisé serait celle du barème du minimum contributif actuel à la date de liquidation augmentée de 9,3 % en 2008 ;

- les périodes non cotisées seraient valorisées au même barème que celui du minimum contributif actuel.

Le principe du calcul serait le suivant : chaque régime déterminerait un niveau de minimum contributif, constitué d'un seuil égal au minimum contributif augmenté de 9,3 % pondéré par le nombre de trimestres cotisés et d'un seuil égal au minimum contributif actuel pondéré par le nombre de trimestres non cotisés. Les périodes au-delà de 160 trimestres ne seraient pas prises en compte dans le calcul du minimum.

Cette mesure ne s'appliquerait qu'aux futurs retraités. Par la suite, leurs pensions seraient revalorisées comme l'ensemble des pensions.

Formule du nouveau minimum contributif

Niveau du nouveau minimum contributif envisagé =
(minimum contributif actuel + 9,3 %) x durée d'assurance cotisée / 160
+ minimum contributif actuel x durée d'assurance non cotisée / 160

Dans le cas de polypensionnés, le total des différents minima obtenus par les régimes serait au maximum égal au minimum majoré de 9,3 %. Pour cela, une règle complexe de proratisation devrait être appliquée pour les polypensionnés ayant des durées d'assurance supérieures à 160 trimestres. Elle permettrait de gérer en amont l'articulation des minima contributifs assurés par chacun des régimes et de supprimer ainsi la règle des cumuls de minima existant actuellement (au moins pour les régimes alignés).

¹ Trimestres cotisés = trimestres liés à une activité, hors périodes reconnues équivalentes, hors AVPF.

² Trimestres non cotisés = trimestres périodes assimilées (chômage, maladie, ...), AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer), majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA).

Ainsi, le **I** du présent article précise :

- au 1^o, que la référence au minimum contributif est valable au moment de la liquidation ;
- au 2^o, la règle de proratisation pour les polypensionnés ;
- au 3^o, le principe d'une prise en compte majorée des trimestres cotisés par rapport aux trimestres non cotisés.

Le **II** précise que l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles est fixée au 1^{er} janvier 2005. En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, la CNAV aurait fait connaître que, compte tenu des nouveaux critères de calcul mis en place par le présent article, ses services n'étaient pas en mesure de calculer le nouveau minimum contributif à partir de 2004.

Il a néanmoins été choisi de maintenir la première étape de la hausse de 3 % du minimum contributif au 1^{er} janvier 2004.

Or, le présent article prévoit un nouveau système de minimum contributif valorisant, ainsi qu'il est préconisé, plus fortement les périodes cotisées (3 fois 3 % jusqu'en 2008, soit 9,3 % au total).

Dans l'hypothèse où cette revalorisation intervient en 2004, année régie par le mode de calcul que le présent article modifie, et donc sans distinction des périodes cotisées ou non cotisées, elle porte un surcoût lié à la revalorisation des périodes non cotisées qui s'élève à 8,5 millions d'euros.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, avec avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la prise en compte, pour les périodes cotisées, des périodes ayant été précomptées aux salariés, mais non versées.

III – La position de votre commission

La réforme proposée par le présent article pour le minimum contributif est d'autant plus opportune qu'elle s'accompagne d'une revalorisation substantielle.

En effet, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 votre rapporteur écrivait déjà :

« A l'occasion de l'examen de son avis sur le présent projet de loi, le conseil d'administration de la CNAVTS a attiré une nouvelle fois l'attention des pouvoirs publics sur la situation du minimum contributif.

« Ce minimum est attribué aux salariés du régime général bénéficiant d'une retraite à taux plein et totalisant 150 trimestres d'assurance. Il permet, la plupart du temps, de porter le montant de la pension à un niveau minimum.

« Cette garantie de prestation fut créée en 1983 dans l'esprit de garantir aux retraités un revenu proche du SMIC (au moins 95 %). Or, du fait des règles de revalorisation divergentes entre ces deux « minima », la revalorisation du SMIC faisant l'objet de « coups de pouce » alors que le minimum contributif n'est revalorisé que selon l'inflation, ce dernier ne représente plus qu'une prestation d'environ 60 % du SMIC, prestations des régimes complémentaires comprises. C'est de ce niveau de pension dont bénéficient près de trois millions de retraités aujourd'hui.

« Auditionnée par votre commission, Mme Danièle Karniewicz a rappelé que « le montant du minimum contributif versé par la CNAVTS en 1999 ne s'élevait qu'à 39.416 francs par an, majoré de 25 % au titre des régimes complémentaires soit environ 50.000 francs annuels alors que, pour la fonction publique, l'équivalent de ce minimum se chiffrait à 67.300 francs annuels, le régime de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) offrant à ses salariés, justifiant de 25 années de service et partant entre 50 et 55 ans, un montant de 70.440 francs ».

« La question du minimum contributif figure, avec les retraites agricoles, des droits des conjoints et la situation des pluripensionnés parmi celles qu'à juste titre M. Denis Jacquat dénomme « les situations défavorables qui auraient dû trouver leur solution ». Puissent-elles donc trouver leur place parmi les points de passage obligés de la réforme des retraites par répartition. »

L'objectif d'améliorer le caractère contributif de ce minimum est satisfait, votre commission se félicite, en outre, des effets redistributifs de cette réforme qui permettra d'améliorer la situation des femmes, trop souvent pénalisées en raison de leurs carrières incomplètes et de leurs salaires plus faibles et qui bénéficieront pleinement de l'élargissement de la population des titulaires de ce minimum.

**Part des assurés concernés par le nouveau minimum contributif
au sein d'un flux de nouveaux prestataires**

	Hommes	Femmes	Ensemble
% des assurés ayant le minimum contributif actuel	26,4 %	61,8 %	43,7 %
% des assurés ayant le nouveau minimum contributif	29,3 %	65,8 %	47,2 %

Source : CNAVTS

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

Article 19

(art. L. 161-23-1, L. 351-11 et L. 816-2 du code de la sécurité sociale)

Indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte

Objet : Cet article a pour objet de fixer une règle pérenne pour la revalorisation des pensions de vieillesse, des salaires portés au compte et du minimum vieillesse.

I - Le dispositif proposé

Depuis 1999, les caisses d'assurance vieillesse sont privées d'une règle pérenne de revalorisation des pensions et salaires portés au compte.

Entre 1987 et 1993, cette revalorisation était indexée sur l'indice des prix, en vertu de dispositions annuelles.

La loi du 22 juillet 1993 a introduit un mécanisme de revalorisation valable pour une durée de cinq ans et prévoyant :

- une revalorisation annuelle fixée en rapport avec l'indice prévisionnel des prix hors tabac ;

- un ajustement permettant de corriger un éventuel écart entre le taux prévisionnel et le taux réel constaté ;

- une compensation positive ou négative pour les assurés titulaires d'un avantage vieillesse ou d'invalidité correspondant à l'écart constaté l'année précédente.

Le précédent gouvernement, à qui échoyait la responsabilité de fixer une règle pérenne, a refusé de trancher, optant pour la méthode discrétionnaire, et onéreuse, du « coup de pouce », en 2000, 2001 et 2002.

Revalorisation des pensions

(en %)

		1999	2000	2001	2002	2003
Prix hors tabac estimés pour l'année N de la revalorisation (PLFN)	(1)	1,2	0,9	1,2	1,5	1,5
Prix hors tabac estimés pour l'année N-1 de la revalorisation (PLFN)	(2)	0,8	0,5	1,4	1,6	1,7
Prix hors tabac estimés pour l'année N-1 de la revalorisation (PLFN-1)	(3)	1,3	1,2	0,9	1,2	1,5
Ecart dans la prévision d'évolution des prix hors tabac entre les PLF N et N-1	(4)=(2)-(3)	- 0,5	- 0,7	0,5	0,4	0,2
Revalorisation par application de la règle de rattrapage	(5)=(1)-(4)		0,2	1,7	1,9	1,7
Coup de pouce	(6)		0,3	0,5	0,3	- 0,2
Revalorisation au 1 ^{er} janvier N	(7)=(6)-(5)	1,2	0,5	2,2	2,2	1,5

Ainsi, les prévisions du projet de loi de finances pour 2001 (octobre 2000) prévoyaient une hausse des prix hors tabac pour 2001 de 1,2 %.

Il comportait une nouvelle prévision pour 2000 de 1,4 %, soit un écart de 0,5 % avec la prévision du projet de loi de finances pour 2000 (0,9 %).

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 revalorisait les pensions de 2,2 %, soit 1,2 % au titre de la prévision de hausse de prix pour 2001

0,5 % au titre du rattrapage de l'écart constaté entre prévision et réalisation pour 2000

0,5 % au titre du « coup de pouce »

Ces mesures, prises hors de toutes perspectives de réforme et, en quelque sorte, dans l'obscurité, ont contribué à accroître l'effort aujourd'hui nécessaire pour sauvegarder demain les retraites par répartition.

Effets de la réforme de 1993 pour les régimes à l'horizon 2010

(en milliards d'euros)

Gain global de la réforme de 1993	+ 30
dont passage de la base de calcul des 10 à 25 meilleures années	+ 3,5
dont allongement de la durée de cotisation	+ 1,5
dont indexation sur les prix	+ 19
dont apport des ressources nouvelles du FSV	+ 6

Alors que la réforme de 1993 aurait permis de réaliser 30 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2010, la pratique des coups de pouce menée par le précédent gouvernement a consommé en trois ans 20 % de ces économies.

**Effets des coups de pouce 2000-2002
sur les comptes de la CNAVTS**

(en millions d'euros)

	Coût	Coût cumulé
2000	146,06	146,06
2001	409,51	555,57
2002	570,06	1.125,63
2003	583,17	1.708,80
2004	597,35	2.306,14
2005	611,68	2.917,82
2006	632,87	3.550,69
2007	655,89	4.206,59
2008	679,52	4.886,26
2009	703,31	5.589,42
2010	727,55	6.316,97

Source : commission des Affaires sociales, d'après la CNAVTS

Refusant, pour sa part, de se dérober devant ses responsabilités, le présent Gouvernement prévoit, par cet article, un mécanisme pérenne qui reste, au demeurant, fort proche de celui retenu par le législateur de 1993.

Le présent article insère un nouveau paragraphe 5 à la sous-section 4 de la section du chapitre premier du titre VI du livre I du code de la sécurité sociale dont l'article L. 161-23-1 unique, intitulé « *revalorisation des pensions de vieillesse* », prévoit que :

- le coefficient de revalorisation des pensions de retraite versées par les régimes général et alignés est arrêté par le ministre en charge de la sécurité sociale, conformément à l'indice prévisionnel des prix hors tabac, constaté dans le rapport annexé au projet de loi de finances ;

- ce coefficient est ajusté par arrêté l'année suivante en cas d'écart entre la prévision et l'évolution de l'indice des prix constatée au titre de l'année précédente ;

- une conférence présidée par le ministre en charge de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives peut proposer, au regard de la situation financière des régimes de retraite et du taux de croissance de l'économie nationale, une correction du taux pour l'année suivante.

Le **paragraphe II** de cet article comporte une nouvelle rédaction de l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale, qui, actuellement, fixe chaque année le taux retenu pour la revalorisation des pensions de retraite, pour y détailler les modalités d'indexation des cotisations et salaires portés au

compte, qui seront ainsi revalorisés par référence à l'indice des prix hors tabac susmentionné.

Le **paragraphe III** de cet article prévoit des modalités de revalorisation identiques aux salaires portés au compte du minimum vieillesse, ces derniers devant, depuis la loi du 23 août 1948, être revalorisés des mêmes coefficients que ceux servant à la revalorisation des pensions liquidées.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de nature rédactionnelle.

III - La position de votre commission

Votre commission avait dénoncé de manière réitérée la pratique des « coups de pouce » discrétionnaires menée par le précédent gouvernement. Aussi, peut-elle se féliciter qu'une règle pérenne de revalorisation des pensions soit enfin proposée.

Elle se bornera, au demeurant, à formuler trois observations :

- l'économie induite sur la revalorisation sur l'indice des prix des salaires et cotisations portés au compte de l'année trouvera sans doute un jour sa limite. Lors de son audition par votre commission, Mme Danielle Karniewicz, présidente de la CNAVTS, avait précisé que, du fait de cette revalorisation, le taux de remplacement d'un cadre moyen du privé tomberait de 75 % à 58 %.

Un salarié ayant cotisé toute sa carrière au plafond de sécurité sociale

A titre d'exemple, un salarié ayant cotisé sur l'ensemble de sa carrière sur la base d'un salaire supérieur ou égal au plafond de sécurité sociale n'aura pas une pension égale à 50 % du plafond de l'année de liquidation.

Dans la mesure où le plafond de sécurité sociale évolue comme les salaires, le salaire annuel moyen de cet assuré sera inférieur à 50 % du plafond de l'année de départ car les salaires ayant été portés à son compte auront été revalorisés en référence à un indice inférieur à celui de l'évolution du plafond.

En 2003, la pension d'un assuré ayant passé sa carrière au plafond correspond à 44,6 % du plafond calculé sur les 20 meilleures années et 42,5 % pour un salaire moyen de référence calculé sur les 25 meilleures années. En projection, à l'horizon 2020, pour un salaire moyen calculé sur les 25 meilleures années, le calcul de la pension atteindrait 41,8 % du plafond.

Aussi, la règle d'indexation des salaires portés au compte aboutit à réduire la base de calcul de la pension de 15 à 20 %.

- le mécanisme du « coup de pouce » proposé par le texte, qui s'inscrit dans une démarche de responsabilité puisqu'il est environné d'une mise en perspective des situations respectives des régimes de retraite et de l'économie nationale, s'appliquera également au minimum vieillesse et au salaire porté au compte car le renvoi réalisé par l'article n'exclut pas l'augmentation de la revalorisation minimale pouvant, le cas échéant, être préconisée par la réunion Gouvernement- partenaires sociaux ;

- sur la forme, la décision prise *in fine* d'accorder un « coup de pouce » par arrêté n'apparaît pas respectueuse des droits du Parlement.

C'est en effet à ce dernier qu'il appartient, en loi de financement de la sécurité sociale, de constater que les conditions économiques favorables sont réunies pour autoriser une dérogation à la règle pérenne qu'il a lui-même fixée et d'en tirer les conséquences sur la fixation de l'objectif de la branche vieillesse. Aussi, votre commission vous proposera-t-elle un amendement en ce sens.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 20

(art. L. 351-14-1 et L. 634-2-2 du code de la sécurité sociale)

Rachat de cotisations

Objet : Cet article a pour objet de permettre le rachat, sous certaines conditions, des périodes d'études ou des périodes insuffisamment cotisées.

I - Le dispositif proposé

La procédure du rachat de cotisations est, au régime général, d'une portée limitée.

Cette faculté s'adresse à un public restreint qui s'est trouvé, en raison de circonstances diverses, privé de pouvoir cotiser au régime général :

- les Français exerçant ou ayant exercé une activité professionnelle hors de France ;

- les personnes ayant exercé la fonction de tierce personne auprès d'un invalide de leur famille ;

- les détenus ayant exercé un travail pénal pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 1977 ;

- les anciens titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux pour les périodes non susceptibles d'être calculées ;

- les personnes dont l'affiliation au régime général a été rendue obligatoire après le 1^{er} juillet 1930.

Sont en outre concernés certains assurés ayant exercé une activité d'apprenti rémunéré en espèces ou par des enfants ayant travaillé avant la fin de l'obligation scolaire.

Selon la CNAVTS, les demandes de rachat concernent moins de 8.000 personnes sur un total de 15 millions de cotisants. Le système de rachat de cotisations est en situation d'extinction, non seulement du fait de la diminution du public potentiellement visé, mais également en raison du renchérissement de son coût.

Du fait des perspectives d'allongement de la durée d'activité nécessaire pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein, il est proposé par le présent article d'étendre cette faculté aux personnes ayant débuté leur carrière professionnelle de manière plus tardive en raison d'études longues.

Ainsi, le **paragraphe I** du présent article introduit un article L. 351-14-1 nouveau dans le code de la sécurité sociale qui dispose que sont pris en compte dans la durée d'assurance, moyennant versement de cotisations, dans la limite de 12 trimestres :

- les périodes accomplies dans les établissements prévus à l'article L. 381-4 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire les établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, les grandes écoles et classes du second degré préparatoires ;

- les années civiles ayant donné lieu à affiliation, mais au titre desquelles l'assuré n'a pu bénéficier du nombre maximum de trimestres (quatre par année civile).

Le **paragraphe II** prévoit en outre d'inscrire, au moyen d'un article L. 634-2-2 nouveau, des dispositions équivalentes au bénéfice des assurés, artisans, commerçants et industriels pour le rachat des années d'études, dès lors que le premier régime d'affiliation est celui des artisans, des industriels et des commerçants.

Le **paragraphe III** précise que ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2004.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur de sa commission des Affaires culturelles familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté un amendement corrigeant une erreur de référence.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté en ces termes par le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité : « *le Gouvernement reprend une suggestion de M. le rapporteur. Lors de l'élaboration du projet de loi, le Gouvernement avait estimé que le rachat existait déjà dans le régime des artisans et des commerçants, et qu'il n'était donc pas nécessaire de le rendre éligible au dispositif proposé par cet article. Cependant, les caisses qui gèrent les retraites de ces professions nous ont signalé que leur dispositif spécifique de rachat était assorti d'un délai trop court au regard des lourds investissements consentis par ces professions au début de leur activité. Aussi, l'amendement étend-il les dispositions de l'article 20 aux commerçants et aux artisans* ».

III - La position de votre commission

Votre commission est favorable à ce dispositif rendu nécessaire par la prolongation inévitable de la durée d'activité pour bénéficier de la retraite complète et à l'entrée plus tardive, en moyenne, sur le marché du travail en raison d'études longues.

Elle se bornera à formuler trois observations assorties d'un amendement.

La *première observation* porte sur le coût du rachat dans des conditions de « neutralité ». En effet, le rachat de période s'apparente peu ou prou à la transformation d'un capital en une rente viagère à terme. Le coût de ce rachat est donc nécessairement croissant avec le temps. Lorsque l'assuré est jeune, le coût est moindre en raison d'une espérance de vie à 60 ans inférieure à une personne déjà proche de cet âge (en sus du gain actualisé produit par l'achat d'un droit dont la jouissance sera longtemps différée). Lorsque l'assuré est proche de la retraite, le coût devient très élevé car son espérance d'atteindre cet âge est plus importante (il l'atteint presque) et l'opportunité monétaire susmentionnée est plus faible.

Aussi, assurés jeunes et « moins jeunes » se trouvent-ils chacun devant un dilemme. Les jeunes n'ont guère les moyens de racheter des périodes même si elles sont relativement peu onéreuses en raison de rémunérations moins élevées et de charges plus importantes (logement, enfants, etc). Les anciens n'ont pas forcément intérêt à transformer ce capital

en rente à des conditions devenues moins favorables. Devant ce constat, votre rapporteur s'interroge sur la portée d'une mesure qui pourra néanmoins servir à certains publics dont un intervenant extérieur (notamment l'employeur) lèvera l'obstacle que constitue le coût du rachat. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'un « prix d'ami ».

La *seconde observation* a trait aux conditions d'ouverture du rachat qui divergent entre régime du privé et régime de la fonction publique sans que cette divergence soit véritablement justifiée (*cf article 28*). Votre commission proposera, par **amendement**, de rétablir l'équité entre salariés du privé et du public en étendant l'obligation d'obtention d'un diplôme dans les régimes du privé.

La *troisième observation* vise à rappeler que, désormais, les études prennent de plus en plus un caractère international. Lors de l'audition de MM. François Fillon et Jean-Paul Delevoye, M. Jean-Pierre Cantegrit a souligné la nécessité, à juste titre, de permettre la prise en compte des années passées à étudier à l'étranger et notamment en Europe. Votre commission, qui constate, en outre, que refuser une telle possibilité pourrait constituer une entrave à la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne vous proposera donc, par le même **amendement**, d'étendre cette faculté de rachat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 21

(art. L. 351-15 du code de la sécurité sociale)

Amélioration du régime de la retraite progressive

Objet : Cet article a pour objet d'assouplir les conditions du bénéfice de la retraite progressive.

I - Le dispositif proposé

Créée par la loi du 5 janvier 1988, la retraite progressive permet à l'assuré de liquider sa pension et de percevoir une fraction de celle-ci tout en poursuivant une activité à temps partiel.

Cette faculté est ouverte à l'ensemble des salariés du régime général ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 1991, aux ressortissants des régimes alignés, les ressortissants du régime des professions libérales restant toutefois en dehors de ce dispositif.

Afin de bénéficier de ce dispositif, l'assuré doit justifier de l'âge légal de la retraite (60 ans), de la durée maximale d'assurance dans un ou plusieurs régimes, à l'exclusion des régimes spéciaux, et exercer une activité à temps partiel à titre exclusif.

Il est toutefois notable que les dérogations admises en matière de cumul emploi-retraite trouvent ici à s'appliquer (*cf. article 9*).

L'article R. 351-41 du code de la sécurité sociale précise les modalités de calcul de la pension, qui est fonction de la durée travaillée :

Durée de travail en % du temps complet	Montant de la pension fractionnée
entre 80 et 60 %	30 %
entre 60 et 40 %	50 %
moins de 40 %	70 %

Le fractionnement s'applique sur le montant de la pension, la majoration pour enfants et la rente des retraites ouvrières et paysannes mais les autres avantages (notamment majoration pour conjoint à charge et pour tierce personne) doivent être servis dans leur intégralité. La demande de l'assuré porte donc sur la liquidation intégrale de sa pension et son service fractionné.

La limite essentielle de ce dispositif est que la liquidation clôt le compte de l'assuré qui n'acquiert plus de droits du fait de son activité postérieure.

Certes, les conditions cumulatives prévues pour le bénéfice de la retraite progressive (âge légal de retraite et justification de la durée maximale d'assurance) aboutissaient initialement à ce que l'assuré entre en jouissance de sa retraite à taux plein lors de la cessation définitive d'activité.

Toutefois, au regard des mesures proposées d'allongement de la durée de cotisations, d'une part, et de proratisation, d'autre part, un certain nombre d'assouplissements étaient nécessaires afin de faciliter le maintien en activité des « seniors ».

Aussi le présent article adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale propose-t-il de préciser :

- dans son **paragraphe I** (*article L. 351-15 du code de la santé publique*) que la liquidation effectuée au titre de la retraite progressive n'est que provisoire. La cessation définitive d'activité donnera, elle, lieu à une

liquidation définitive prenant en compte les trimestres validés sous le régime de la retraite provisoire.

Ainsi, un assuré entré dans le dispositif en ne disposant que de 150 trimestres - possibilité qu'offrira un assouplissement des textes réglementaires (*cf. ci-dessous*) -, bénéficiera d'une pension à taux plein si son activité lui a permis de valider 10 trimestres supplémentaires.

- dans son **paragraphe II** (*article L. 351-16 du code de la santé publique*) que la pension complète est liquidée au regard de la situation initiale de l'assuré lors de la liquidation provisoire de sa pension, et de la durée d'assurance accomplie depuis. Cette rédaction sibylline, dont la portée réside essentiellement dans un décret à paraître, devrait permettre, le cas échéant, à l'assuré de bénéficier du mécanisme de la « surcote » (*cf. article 17*).

Pour être opérante, cette réforme suppose, en outre, un assouplissement de l'article R. 351-27 du code de la sécurité sociale afin que l'entrée dans le dispositif puisse avoir lieu avant de justifier de 160 trimestres d'assurance.

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

Article 22

(art. L. 173-7, L. 173-8, L. 222-2, L. 241-3, L. 241-4, L. 251-6, L. 351-13, L. 353-1, L. 353-3, L. 353-5, L. 356-1 à L. 356-4 et L. 623-3 du code de la sécurité sociale)

Amélioration de la pension de réversion et suppression de l'assurance veuvage

Objet : Cet article a pour objet de réformer les droits du conjoint survivant.

I - Le dispositif proposé

Les articles L. 353-1, L. 353-2 et L. 353-3 du code de la sécurité sociale tels que précisés par la partie réglementaire dudit code, prévoient les conditions dans lesquelles le conjoint survivant peut bénéficier d'une réversion de la pension du conjoint décédé.

Pour l'attribution de cette pension, plusieurs conditions sont prévues :

- elle n'est versée qu'à partir d'un certain âge du conjoint survivant (fixé à 55 ans) ;

- le conjoint ne doit pas être remarié ;
- il doit justifier de deux ans de mariage, condition qui n'est pas appliquée si un enfant au moins est issu du mariage ;
- il ne doit pas bénéficier de ressources dépassant un plafond.

La condition d'âge existant pour l'attribution d'une pension de réversion a justifié l'institution d'une prestation spécifique pour les veufs et veuves d'assurés, afin de leur permettre de se réinsérer.

L'**assurance veuvage** est en effet versée aux personnes veuves entre 50 et 55 ans, âges auxquels elles pourront prétendre au bénéfice de la réversion.

Le précédent gouvernement, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, avait durci les conditions d'éligibilité en prévoyant une durée minimale d'assurance veuvage du conjoint décédé pendant au moins trois mois durant l'année précédant le décès.

En outre, le conjoint survivant ne doit pas justifier, au cours des trois mois précédant le dépôt de la demande, de ressources personnelles supérieures à 3,75 fois le montant maximal de l'allocation en vigueur.

Dans un sens inverse, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a supprimé la condition d'enfant à charge ou élevé pendant au moins neuf ans, condition exigée jusque là pour le bénéfice de l'allocation.

Enfin, le conjoint survivant ne doit ni être remarié, ni vivre maritalement.

Le présent article propose une profonde révision des droits du conjoint survivant fondée sur une simplification du régime des réversions et justifiant, par la suppression de la condition d'âge pour le bénéfice de cette dernière, la suppression de l'assurance veuvage.

Le 1° du **paragraphe I** de cet article propose ainsi de supprimer l'essentiel des conditions d'attribution des pensions de réversion, notamment la condition de durée de mariage et de non-remariage, et d'âge pour ne conserver qu'une condition de ressources ; les ressources personnelles du bénéficiaire ou du « ménage » (en cas de remariage ou de vie maritale, voir ci-après) ne doivent pas excéder un plafond.

Le 2° du paragraphe I prévoit un mécanisme d'écrêtement dès lors que les revenus du bénéficiaire, auxquels est ajouté le montant de la pension, viennent à dépasser le plafond au-dessus duquel le droit à pension de réversion cesse.

Cette disposition remplace le mécanisme en vigueur qui prévoyait le principe d'un cumul plafonné de la pension de réversion avec les droits propres du conjoint survivant.

Le **paragraphe II** du présent article prévoit, par coordination, la suppression à l'article L. 353-3 du code de la sécurité sociale :

- de la condition de non-remariage pour que le conjoint divorcé puisse bénéficier de la réversion ;

- la référence au « remariage » pour la détermination des anciens conjoints au bénéfice desquels peut être partagée la réversion.

Le 1° du **paragraphe III** du présent article précise les modalités de revalorisation des pensions de réversion par référence à l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale qui, aux termes de l'article 19 du présent projet de loi, définit les conditions de revalorisation des salaires portés au compte et du minimum vieillesse. Sans doute, la référence serait-elle plus claire en supprimant « ce ricochet » et en lui substituant celle de l'article L. 161-23-1 nouveau qui précise les modalités d'indexation des pensions de retraite.

Le 2° de ce même paragraphe III supprime, par coordination, la suppression à la condition de non-remariage ou de non-vie maritale pour le bénéfice de la majoration de la pension de réversion pour enfants à charge (*article L. 353-5*)

Le **paragraphe IV**, d'une part, procède par coordination à la suppression au sein du présent code des références relatives à l'assurance veuvage à l'exception des dispositions prévoyant cette assurance en Alsace-Moselle (*au 4° de l'article L. 181-1 du code de la sécurité sociale*) et, d'autre part, apporte une précision sur la nature du financement de l'assurance vieillesse. En effet, l'assurance veuvage est financée par une cotisation déplafonnée. Celle-ci est transférée aux ressources de l'assurance vieillesse. Les compensations salariales de cette dernière étaient toutes plafonnées. Désormais, une fraction correspondant à la cotisation d'assurance veuvage constituera une cotisation vieillesse salariale déplafonnée.

Le **paragraphe V** prévoit les ressources nécessaires à l'applicabilité de ce dispositif et notamment permet une extinction progressive de l'assurance veuvage :

- le 1° prévoit ainsi que les actuels bénéficiaires de l'assurance veuvage continueront à la percevoir, selon des modalités fixées par décret ;

- le 2° précise que la condition de ressources introduite par le présent article n'est opposable aux actuels titulaires d'une pension de réversion qu'en cas d'attribution d'un avantage personnel vieillesse ou invalidité. Le principe d'un cumul limité des droits propres et de la réversion figurait déjà au dernier

alinéa de l'article L. 353-1 du code de la sécurité sociale que le présent article modifie ;

- le 3° prévoit la suppression progressive de la condition d'âge ; dans l'attente de l'effectivité de cette suppression, les conjoints touchés par cette limite (entre 50 et 55 ans) pourront, le cas échéant, bénéficier de l'assurance veuvage ;

- le 4° met à la charge de la branche vieillesse le versement des prestations d'assurance veuvage dues au titre des 1° et 3° ci-dessus.

Le **paragraphe VI** de cet article prévoit la suppression de la majoration de pension pour conjoint à charge.

La majoration pour conjoint à charge

Cette majoration est attribuée au titulaire de la pension lorsque son conjoint remplit les conditions suivantes :

- est âgé de 65 ans, ou 60 ans s'il est inapte au travail ;
- n'est pas titulaire, de son chef ou au titre d'un ancien conjoint, d'une prestation de vieillesse ou d'invalidité ;
- ne justifie pas de ressources personnelles supérieures, ajoutées au montant de la majoration, au plafond de ressources fixé pour obtenir le bénéfice de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS).

La majoration pour conjoint à charge est proratisée dans le cas où le titulaire de la pension ne justifie pas de la durée maximale d'assurance.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A cet article, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements :

- les trois premiers à l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales.

Le premier précise que le bénéfice de la pension de réversion reste ouverte au conjoint survivant divorcé. Cette précision n'était en soi pas indispensable puisque l'alinéa suivant précise que la pension de réversion est partagée entre le conjoint survivant et, le cas échéant, le ou les précédents conjoints divorcés. Les deux autres sont de coordination.

- le quatrième à l'initiative du Gouvernement supprime la prise en compte de la majoration de pension dans le calcul du plafond de ressources ouvrant droit à la réversion.

III - La position de votre commission

La réforme des droits des conjoints proposée par le présent article permet de simplifier un certain nombre de situations difficiles :

- les conjoints ne justifiant pas de la durée de deux années de mariage ;

- la question difficile de certains conjoints survivant qui hésitent à s'engager dans une nouvelle vie de couple, par peur de perdre le bénéfice de la pension de réversion.

Saluant en conséquence cette réforme, qui permet, en outre, de supprimer l'assurance veuvage en la rendant inutile, votre commission se bornera à formuler trois observations.

La suppression de la condition de non-remariage ou de non-vie maritale va induire des effets redistributifs entre les conjoints survivants lorsqu'ils sont plusieurs (cas de divorce ou de remariage de l'assuré). Tout au plus, peut-on espérer que le mécanisme de plafond de ressources du conjoint ou du ménage dans son ensemble, et d'écêtement de la réversion, redistribue le bénéfice de la réversion à celui ou ceux des conjoints survivants qui en ont davantage besoin.

La suppression de la condition de deux ans de mariage crée un vide juridique au sein de ce titre du code de la sécurité sociale. En effet, le présent article ouvre le bénéfice de la réversion au conjoint survivant sans que cette notion soit précisément définie.

S'agit-il des seuls conjoints ayant été mariés ? ayant vécu en concubinage notoire ? Les dispositions relatives au droit des conjoints dans le titre consacré à l'assurance maladie (*article L. 161-14*) n'impose pas de condition de mariage mais l'effectivité de la vie commune demeure aisée à contrôler ce qui n'est pas le cas du conjoint survivant, le contrôle devant avoir lieu « à titre posthume ». Toutefois, il ressort clairement des travaux préparatoires, comme de la référence, à l'article L. 353-3, à l'assuré « *remarié* », qu'il convient d'avoir été marié pour avoir, en ce sens, la qualité de conjoint survivant.

En revanche, la référence à l'assurance veuvage dans les dispositifs applicables à l'Alsace-Moselle n'ayant plus aucune justification, votre commission vous proposera de la supprimer.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 22 bis (nouveau)
(art. L. 351-4 et L. 351-5 du code de la sécurité sociale)
Majoration de la durée d'assurance pour enfant élevé

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de modifier les conditions d'octroi de la majoration d'assurance pour les femmes assurées sociales.

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement, reprenant une proposition du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales déclarée irrecevable en vertu de l'article 40 de la Constitution.

Lorsque les femmes assurées sociales ont élevé un ou plusieurs enfants pendant au moins neuf ans avant qu'ils atteignent leur seizième anniversaire, elles bénéficient d'une majoration de leur durée d'assurance égale à deux années par enfant.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 a prévu un assouplissement des conditions d'attribution de cette majoration, ces dernières excluant de droit les mères perdant un enfant avant l'âge de neuf ans et/ou adoptant un enfant de plus de sept ans.

La modification votée en loi de financement pour 2002 avait prévu de proratiser cette majoration en fonction de la durée effective de prise en charge de l'enfant.

L'annexe *b1* du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 précise¹ pour sa part que ce texte « *ne visait qu'à donner une base légale à une mesure qui doit être prise par décret (...) Un décret en conseil d'Etat est en cours de préparation* ». D'après les informations dont dispose votre commission, ce décret n'a pas, près de deux ans après le vote de cette disposition, été publié.

Dans son rapport sur ce projet de loi, votre rapporteur se faisait l'écho des propos de M. Bernard Kouchner alors ministre délégué à la santé, qui annonçait que « *la majoration sera désormais calculée en fonction de la durée effective de prise en charge de l'enfant : un trimestre par année de prise en charge, avec un maximum de huit trimestres* ».

¹ P.25

Le **I** du présent article ne propose pas autre chose. Tout au plus votre rapporteur espère-t-il que l'inscription dans la loi des termes mêmes du dispositif permettra-t-elle d'assurer la mise en œuvre d'un droit promis depuis deux ans et non la mise en œuvre du fait de la non -application de la loi.

Le **II** modifie l'article L. 351-5 du même code pour préciser que la majoration d'assurance peut être concédée aux femmes bénéficiaires d'un congé parental, même si elles sont éligibles à la majoration susmentionnée. En effet, le droit en vigueur réserve la majoration prévue à l'article L. 351-5 aux seules femmes ne pouvant faire valoir leurs droits à la majoration prévue à l'article L. 351-4.

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

Article 22 ter (nouveau)

(art. L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale)

Majoration de durée d'assurance pour enfant handicapé

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de majorer la durée d'assurance des parents d'enfants handicapés.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré le présent article prévoyant une majoration de la durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, limité à huit trimestres, au bénéfice des parents d'enfants handicapés éligibles à l'Allocation d'éducation spéciale.

Les conditions d'attribution de l'allocation d'éducation spéciale (AES)

- résider en France ou dans un département métropolitain ;
- justifier de la charge effective et permanente de l'enfant handicapé. Cette condition est considérée comme réalisée si l'enfant placé en externat ou semi-externat dans un établissement d'éducation spéciale ou dans une famille d'accueil, revient en fin de semaine au foyer et si la pension versée à la famille d'accueil ou à la structure d'hébergement est suffisante pour couvrir son entretien ;
- l'enfant handicapé est âgé de moins de 20 ans
- il est atteint d'une incapacité permanente d'au moins 80 % ;

- en cas d'incapacité comprise entre 50 % et 80 %, l'AES peut être servie si l'enfant :

- fréquente un établissement d'éducation spéciale ;
- a recours, conformément à la décision de la CDES, à une éducation spéciale, à une rééducation ou à des soins à pratiquer au titre de l'éducation spéciale, dispensés notamment en établissements de soins, en établissement scolaire ordinaire, par un service de soins à domicile ou en cure ambulatoire.

Source : Rapport de la commission des Affaires sociales, La compensation du handicap, p 59

Votre commission, attentive à la situation des handicapés et de leurs familles, se félicite que le dispositif, proposé par le rapporteur de la commission des Affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale, irrecevable en vertu des dispositions de l'article 40 de la Constitution, ait pu être néanmoins voté, du fait de sa reprise par le Gouvernement.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter cet article sans modification.

Article 22 quater (nouveau)

(art. L. 381-1 et L. 742-1 du code de la sécurité sociale)

**Extension du champ de l'assurance vieillesse des parents au foyer
pour les parents d'enfants handicapés**

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à étendre le bénéfice de l'assurance vieillesse gratuite aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle pour s'occuper d'un membre de leur famille handicapé.

I – Le dispositif proposé

Les règles relatives à l'assurance vieillesse des parents, et plus largement des personnes assumant, à leur domicile, la charge d'un mineur ou d'un adulte handicapé sont aujourd'hui complexes.

Le code de la sécurité sociale distingue deux cas de figure :

- les personnes ayant la charge d'un enfant handicapé qui « n'est pas admis dans un internat » ou « assumant, au foyer familial, la charge d'un

handicapé adulte (...) dont le maintien à domicile est reconnu souhaitable par la [COTOREP] » ; elles peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de l'affiliation obligatoire au régime général de sécurité sociale et de la prise en charge de leurs cotisations par les caisses d'allocations familiales (article L. 381-1 du code de la sécurité sociale) ;

- les personnes « qui, sans recevoir de rémunération, remplissent effectivement les fonctions et obligations de tierce personne auprès de leur conjoint ou d'un membre de leur famille infirme ou invalide » ; elles se voient ouvrir la faculté de s'assurer volontairement (article L. 742-1 du code de la sécurité sociale).

Les conditions d'accès à ces deux régimes d'assurance vieillesse sont sensiblement différentes, comme en témoigne le tableau ci-après.

	Bénéficiaire	Possibilité de cumul avec un autre avantage vieillesse	Condition liée à la qualité de personne handicapée	Condition liée au lieu de vie de la personne handicapée	Condition de ressources
Assurance vieillesse gratuite (article L. 381-1 du code de la sécurité sociale) - la personne handicapée a moins de 20 ans (âge limite de l'attribution de l'AES) ⁽¹⁾ ; - la personne handicapée a plus de 20 ans :	La personne (ou l'un ou l'autre des membres du couple) qui assume la charge de la personne handicapée)	Non	Taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %	L'enfant ne doit pas être hébergé en internat	Les ressources du foyer doivent être inférieures au plafond du complément familial
	La personne (ou l'un ou l'autre des membres du couple) qui assume la charge de la personne handicapée	Non	Taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %	La personne handicapée doit résider au domicile de la personne concernée et son maintien à domicile doit être reconnu souhaitable par la COTOREP	Les ressources du foyer doivent être inférieures au plafond du complément familial
Assurance vieillesse volontaire (article L. 742-1 du code de la sécurité sociale)	La personne qui assure les fonctions de tierce personne auprès de la personne handicapée Celle-ci ne doit pas être rémunérée	Non	Le recours à une tierce personne doit être reconnu nécessaire par la CDES ⁽²⁾ ou la COTOREP ⁽³⁾	Non mentionné	Non

(1) Allocation d'éducation spéciale

(2) Commission départementale d'éducation spéciale

(3) Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

Il reste que les champs d'application de ces deux régimes se recoupent assez largement, sans toutefois être identiques, ce qui pose des difficultés d'interprétation non négligeables, avec des conséquences graves pour les bénéficiaires : il n'est en effet pas indifférent de relever de l'un ou l'autre régime dans la mesure où, de cette affiliation, dépend le financement des cotisations afférentes.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 3 décembre 2001¹, a donné une interprétation restrictive de la combinaison de ces deux articles :

- il a d'abord estimé que le bénéfice de l'assurance vieillesse gratuite mentionnée au 2° de l'article L. 381-1 était réservé aux seuls parents de la personne handicapée, à l'exclusion, notamment, des autres membres de la famille ;

- il a ensuite indiqué que l'article L. 742-1 a le caractère d'une disposition spéciale et qu'il l'emporte par conséquent sur la règle générale posée par l'article L. 381-1.

Ainsi, paradoxalement, les parents d'un enfant handicapé dont la dépendance justifie le recours à une tierce personne doivent cotiser volontairement, alors que les parents qui se seraient arrêtés de travailler, quand bien même le recours à une tierce personne ne serait pas indispensable, voient leurs cotisations prises en charge par la caisse d'allocations familiales.

Le présent article vise à rétablir l'équité en faveur des familles dont l'un des membres réduit ou cesse son activité pour s'occuper d'une personne handicapée.

Le I de cet article étend explicitement au autres membres de la famille – conjoint, ascendants, descendants ou collatéraux - la possibilité, s'ils en remplissent par ailleurs les conditions, de bénéficier de l'assurance vieillesse obligatoire et de la prise en charge par la CNAF de leurs cotisations.

Le II de cet article rend, quant à lui, subsidiaire l'application de l'article L. 742-1 : lorsque la personne aura cessé son activité pour s'occuper d'un enfant handicapé ou d'un adulte handicapé dont elle assume la charge, elle relèvera - à condition d'en remplir les autres conditions - de l'assurance vieillesse gratuite, y compris et *a fortiori*, si l'enfant ou l'adulte bénéficie d'une reconnaissance de son besoin d'assistance par une tierce personne.

Le III du présent article fixe enfin la date d'entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2004.

¹ Conseil d'Etat, M. Bernard X contre ministère de l'emploi et de la solidarité, 3 décembre 2001.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite que soit enfin pris en compte le travail des personnes qui, bien que bénévoles, jouent un rôle essentiel auprès des personnes handicapées et que celles-ci puissent désormais, de façon plus large, se constituer une retraite à ce titre.

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

Article 23

(art. L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale)

Cotisations assises sur les périodes d'emploi à temps partiel

Objet : Cet article a pour objet d'étendre la faculté de cotiser sur une base équivalent « temps plein ».

I - Le dispositif proposé

Les conditions de calcul des cotisations décrites ci-dessus¹ aboutissent généralement à ce que la plupart des salariés modestes travaillant à temps partiel puissent valider l'ensemble de leurs trimestres travaillés.

	Nombre de semaines nécessaires pour atteindre les « 200 heures » pour un salarié payé au SMIC
taux plein 35 h	5,70
80 %, soit 28 h	7,14
50 %, soit 17,5 h	11,40

Lire ce tableau : un salarié à temps plein payé au SMIC a « acquis » son trimestre d'assurance au bout de 5,7 semaines.

En revanche, les salaires portés aux comptes sur lesquels sont perçues les cotisations demeurent des rémunérations de temps partiel (80 % ou 50 % du SMIC).

¹ Cf. article 15.

Face à cette situation, l'article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale prévoit que les salariés travaillant à temps partiel sous le bénéfice de l'article L. 212-4-2 du code du travail, c'est-à-dire passant d'une activité à plein temps à une activité à temps partiel, peuvent continuer à cotiser sur la base de leur salaire à taux plein (cotisations salariales et, le cas échéant, patronales).

Cette faculté n'est toutefois pas ouverte :

- aux salariés embauchés à temps partiel, qui ne peuvent cotiser à un équivalent taux plein ;
- aux salariés qui relèvent de plusieurs employeurs, ne répondant ainsi pas à la clause d'exclusivité ;
- aux salariés pour lesquels le temps de travail est déconnecté de la rémunération.

Le présent article propose de remédier à cette inégalité en modifiant les dispositions de l'article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale.

Le 1° du **paragraphe I** propose ainsi :

- d'étendre la faculté de cotisation sur un équivalent temps plein à l'ensemble des salariés travaillant à temps partiel (suppression de la condition de « *passage d'un régime à temps plein à un régime à temps partiel* ») ;
- d'étendre cette même faculté aux personnes dont la rémunération ne peut être déterminée en fonction du nombre d'heures travaillées.

Le 2° du paragraphe I propose de supprimer la référence faite au décret en Conseil d'Etat, devenue inutile.

Le **paragraphe II** prévoit que l'applicabilité sera fixée au 1^{er} janvier 2004.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement transposant pour les salariés agricoles les dispositions prévues par le présent article pour les salariés du régime général.

III - La position de votre commission

Votre commission est favorable à ce dispositif rendu nécessaire par le développement des temps partiels choisis et non choisis.

La mesure traduira, en outre, un léger gain de trésorerie pour les régimes qui percevront le montant des cotisations dans l'attente du versement des prestations.

Elle s'interroge toutefois sur l'articulation de cette mesure avec les dispositions de l'article 4 du présent projet de loi qui ne réserve le bénéfice de d'un montant minimal de retraite (85 % du SMIC net) qu'aux salariés ayant travaillé « à temps plein ». De cette situation, naît une inégalité en défaveur des personnes ayant cotisé, durant leur temps partiel, sur un équivalent taux plein.

Aussi, votre commission proposera-t-elle de préciser que les salariés ayant cotisé sur un équivalent taux plein pour l'ensemble de leur carrière bénéficieront de la garantie apportée par les dispositions de l'article 4 précité.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 23 bis (nouveau)

(art. L. 135-10 du code de la sécurité sociale)

Modalités de gestion du fonds de réserve des retraites

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de préciser les modalités de passation des mandats de gestion financière par le fonds de réserve des retraites

A l'initiative du rapporteur de la commission des Finances, l'Assemblée nationale a introduit le présent article précisant les conditions de sélection des mandataires financiers par le fonds de réserve des retraites (F2R).

En l'état, le droit en vigueur ne prévoit que la procédure de l'appel d'offre, procédure définie par l'article 33 du code des marchés publics.

La procédure d'appel d'offres

L'appel d'offres est la procédure par laquelle la personne publique choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats.

Il peut être ouvert, lorsque tout candidat peut remettre une offre, ou restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les candidats qui y ont été autorisés après sélection.

La personne responsable du marché est libre de choisir entre les deux formes d'appel d'offres.

Le marché est attribué par la personne responsable du marché après avis de la commission d'appel d'offres pour l'Etat ainsi que pour les établissements publics de santé et les établissements publics médico-sociaux, ou par la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales.

Les marchés sont passés sur appel d'offres au-delà du seuil de 130 000 euros HT pour l'Etat, et de 200 000 euros HT pour les collectivités territoriales mais il peut également être recouru à cette procédure en dessous de ces seuils.

Le présent article ouvrirait, pour la gestion financière du F2R, l'ensemble des procédures prévues par le code des marchés publics :

- l'absence de formalités ;
- la mise en concurrence simplifiée ;
- l'appel d'offres ;
- les procédures négociées ;
- et d'autres procédures (appel d'offres sur performances, procédures propres aux marchés de conception-réalisation).

Votre rapporteur, qui siège au titre du Sénat au Conseil de surveillance du F2R, s'interroge sur la portée de ce dispositif. Malgré sa demande, il n'a pu entendre aucun des membres du directoire pour préciser la portée de cette modification qui n'est pas sans conséquence pour la gestion financière du fonds de réserve.

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

Article additionnel après l'article 23 bis
Congé de solidarité familiale

Objet : Cet article additionnel a pour objet de créer un congé de solidarité familiale.

Le présent article additionnel a pour objet de créer un congé de solidarité familial reprenant les dispositions, votées à l'initiative de votre commission, du congé d'accompagnement d'un proche en fin de vie.

Cet élargissement est destiné, dans l'esprit des travaux menés par votre commission, à répondre aux difficultés des salariés confrontés à la maladie d'un proche.

Pour les salariés qui le souhaitent, la faculté d'un congé de trois mois renouvelable une fois est ouverte, afin qu'ils puissent assister ce proche à un moment ou à un autre de son combat contre la maladie, et non simplement à son stade terminal.

Cette faculté participe des efforts menés par la collectivité pour améliorer l'accompagnement psychologique et social des malades devant des pathologies telles que le cancer, élevé au rang de priorité nationale par le Président de la République.

L'introduction d'une telle avancée a toute sa place dans ce projet de loi relatif aux retraites qui affirme avant tout l'impératif de la solidarité entre les générations.

Il était en outre nécessaire d'assurer que le ou les trimestres passés à assister ce proche puissent donner lieu, sur la demande du salarié, à un rachat de période pour l'assurance vieillesse.

Aussi le présent article additionnel propose une nouvelle rédaction de l'article L. 225-15 du code du travail précisant notamment :

- le droit à un congé de solidarité familiale ;
- que ce congé peut être transformé en période d'activité à temps partiel ;
- que ce congé a une durée maximale de trois mois renouvelable une fois.

Votre commission vous propose d'insérer par voie d'amendement cet article additionnel.

TITRE III
-
**DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Article 24

Régime de retraites des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat

Objet : Cet article a pour objet d'aligner strictement la réglementation de la CNRACL et du FSPOEIE sur les dispositions du code des pensions.

I – Le dispositif proposé

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le présent article poursuit l'objectif « *d'assurer un traitement homogène et simultané de l'ensemble des personnels relevant des régimes de retraite de la fonction publique* ».

Il prévoit à ce titre deux dispositions.

La première dispose de manière générale que le régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière) et celui des ouvriers de l'Etat « *comportent des avantages comparables* » à ceux « *consentis* » par le code des pensions civiles et militaires, et que ces régimes ne peuvent prévoir d'« *avantages supérieurs* ».

La seconde prévoit que les dispositions issues des articles 25 à 43 du présent titre III sont applicables aux ressortissants de la CNRACL et aux ouvriers de l'Etat dans des conditions déterminées « *en tant que de besoin* » par décret en conseil d'Etat.

Votre commission s'interroge sur la portée effective de la première de ces dispositions.

Il ne s'agirait pas, *a priori*, de mettre un terme, par une disposition légale, à certaines particularités du régime des ouvriers de l'Etat. L'exposé des motifs précise en effet qu'en ce qui les concerne « *cette coordination n'a pas pour effet de remettre en question le calcul de leur pension sur une base de rémunération spécifique* ».

La CNRACL et le FSPOEIE

▪ La CNRACL

La *Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales* (CNRACL) a été instituée par le décret n° 47-1846 du 19 septembre 1947, modifié par le décret n° 65-773 du 9 septembre 1965. Cet établissement public, géré par la Caisse des dépôts et consignations, verse des pensions de retraite et d'invalidité aux agents titulaires permanents des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs et hospitaliers (y compris les institutions parisiennes), dans des conditions comparables à celles du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat. Elle exerce également une activité de prestataire de services en procédant au recouvrement des cotisations pour le compte du *fonds d'allocation temporaire d'invalidité aux agents des collectivités locales* (FATIACL) et, depuis le 1^{er} avril 1982, pour le compte du *fonds de compensation des cessations progressives d'activité des agents des collectivités locales* (FCCPA).

▪ Le FSPOEIE

La loi du 21 mars 1928, puis les décrets du 24 septembre 1965 et du 18 août 1967, ont institué un statut commun à l'ensemble des ouvriers de l'Etat et doté ceux-ci d'un régime spécifique de retraite. C'est ainsi que les personnels ouvriers de l'Etat et des établissements publics à caractère industriel et commercial sont couverts, pour les risques vieillesse et invalidité, par un régime spécial prenant la forme d'un fonds (FSPOEIE) géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Le financement de ce fonds est assuré par des cotisations des assurés et de l'employeur ainsi que par une subvention d'équilibre de l'Etat.

La particularité de ce régime par répartition porte à la fois sur la nature même des établissements industriels de l'Etat employeur et sur les modes de rémunération. Les rémunérations sont basées sur les salaires horaires pratiqués dans l'industrie métallurgique de la région parisienne pour la majorité des ouvriers (environ 98 %).

Comme les autres fonds de retraite, il sert un complément de pension et verse l'allocation supplémentaire de l'ex-fonds national de solidarité à ceux de ses pensionnés dont les ressources sont inférieures à un plafond fixé par décret.

Il pourrait s'agir en revanche d'un « traitement homogène » de la CNRACL.

En effet, suite à l'arrêt du Conseil d'Etat écartant l'application restrictive de l'article L. 12 du code des pensions (bonification d'un an pour enfant) dont le bénéfice est réservé aux seules femmes, le conseil

d'administration de la CNRACL avait décidé de tirer les conséquences de la jurisprudence et d'appliquer le bénéfice de cette disposition à l'ensemble de ses affiliés.

Or, le ministère de tutelle a opposé son droit de veto au contenu de la délibération.

Partie hommes/femmes et bonification pour enfant

*Tirant les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat Griesmar, le conseil d'administration de la CNRACL a voté une délibération, le 26 septembre 2002, afin que les pensionnés, pères de famille, puissent bénéficier de la bonification pour enfant jusqu'ici réservée aux femmes. Conformément à la réglementation régissant la caisse nationale, les ministères de tutelle du régime ont usé de leur droit de veto et formé **opposition** à cette décision au mois de novembre 2002.*

*En conséquence, **la délibération du conseil n'est pas applicable**. Les services gestionnaires de la CNRACL, tenus de se conformer à la position des autorités de tutelle, ne peuvent que rejeter toutes les demandes de bonification pour enfant présentées par les fonctionnaires masculins en retraite.*

Communiqué de presse de la CNRACL – 15/01/2003

Cette décision, dictée par le souci de préserver l'équilibre des finances publiques, pose tout de même une difficulté juridique certaine car elle vise à faire obstacle dans les faits à la jurisprudence du Conseil d'Etat en contraignant les assurés à engager une procédure contentieuse qu'ils sont certains de gagner.

Cette disposition permettra-t-elle d'éviter à l'avenir de telles divergences entre le conseil d'administration et sa tutelle ?

L'atteinte de cet objectif n'est pas certaine.

Le conseil d'administration n'a pas cru possible de refuser le bénéfice d'une disposition aux hommes, au motif que cette restriction était devenue illégale.

Fondée sur l'analyse juridique que la censure d'une disposition par un juge n'a pour effet que « d'écarter » l'application de cette disposition, sans pouvoir néanmoins la retirer de l'ordre juridique, la tutelle cherchait manifestement à gagner du temps.

La solution trouvée à cette question difficile de la conformité du code des pensions avec le droit communautaire dans le cadre du projet de loi devra permettre de pacifier les rapports entre les différents régimes et leurs assurés.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de cet article précisant simplement que les articles 25 à 43 de la présente loi sont applicables aux ressortissants de la CNRACL et du FSPOIEI.

Ainsi, l'exposé sommaire de l'amendement précise-t-il : *« la rédaction de l'article 24 du projet de loi portant réforme des retraites pourrait être interprétée comme une remise en cause d'un avantage dont disposent les ouvriers de l'Etat, celui de voir leur retraite calculée sur une base plus large (traitements et certaines primes) que les fonctionnaires.*

« Or il n'est pas dans l'esprit de la loi de remettre en cause le mode de détermination de l'assiette de calcul des pensions des ouvriers de l'Etat.

« L'unique objet de cet article était d'introduire, par le rappel de ce principe, une règle d'habilitation du pouvoir réglementaire en renvoyant à des décrets en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions d'application des dispositions contenues dans le projet de loi. » ;

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a introduit un sous-amendement précisant que l'article 45 relatif au calendrier de mise en œuvre progressive de la loi est applicable à ces mêmes ressortissants.

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

Article 24 bis

(art. L. 75 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Retraites des fonctionnaires exerçant un mandat parlementaire

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de supprimer le droit pour les fonctionnaires élus membres du Parlement d'entrer en jouissance de leur pension dès l'âge de 50 ans.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission et voté à l'unanimité avec l'avis favorable du Gouvernement, propose de supprimer les dispositions existant au profit des fonctionnaires élus membres du Parlement, qui les autorisent à liquider leur pension dès l'âge de 50 ans, s'ils justifient de 15 années de service.

Cette disposition ancienne - elle date de la loi du 30 novembre 1875 - a été étendue au cours du temps :

- la loi du 26 décembre 1964 a réduit la durée de service nécessaire pour bénéficier de cet avantage de 25 à 15 années ;

- la loi du 6 juillet 1979 en a étendu le bénéfice aux parlementaires européens.

En 2001, neuf liquidations pour un âge moyen de 54 ans et un montant moyen de 24.600 euros sont intervenues.

Cette pension est intégralement cumulable avec les indemnités parlementaires.

La proposition de suppression de l'article L. 75 du code des pensions civiles et militaires formulée par l'Assemblée nationale est en soi justifiée, car la faculté ouverte à des parlementaires de bénéficier d'une jouissance de pension anticipée n'a aucune légitimité particulière.

Il est toutefois nécessaire de pouvoir conserver le cumul d'une pension et d'une indemnité après l'âge légal de la retraite dans des conditions de droit commun : l'exercice d'un mandat n'a jamais été et ne saurait être une activité professionnelle.

Votre commission vous proposera de coordonner cette suppression en abrogeant l'article 6 de la loi n° 79-563 du 6 juillet 1979 relative aux parlementaires européens.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 25

(art. L. 3 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Radiation des cadres et liquidation de la pension

Objet : Cet article a pour objet de préciser les conditions nécessaires pour obtenir le droit à une pension.

L'article L. 3 du code des pensions prévoit que les fonctionnaires « *ne peuvent prétendre à pension* » qu'après radiation des cadres.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, propose de préciser que l'obtention d'une pension, s'effectue dans les conditions prévues aux articles L. 24 et L. 25 du code des pensions, articles modifiés par les articles 34 et 35 du présent projet, et qui prévoient les conditions subordonnant la liquidation de la pension.

En effet, cette précision tend, selon l'exposé des motifs du projet de loi, à éviter que « *la radiation des cadres n'entraîne systématiquement la possibilité de liquider immédiatement la pension* ». Les motifs de radiation sont divers, la mise à la retraite n'étant qu'un cas de figure parmi d'autres (démission, licenciement, révocation et certains motifs de nature civile ou pénale).

Toutes ces radiations n'ouvrent pas droit à pension, tel est l'objet de ce rappel.

Ce rappel est-il pour autant nécessaire ?

L'article L. 3 du code des pensions se borne en effet à déclarer que l'obtention de la pension est subordonnée à la radiation des cadres. Dans sa forme actuelle, il ne prétend nullement que la radiation, qui est une condition nécessaire, est en elle-même une condition suffisante.

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

Article 26

(art. L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Éléments constitutifs du droit à pension

Objet : Cet article a pour objet de préciser les éléments constitutifs du droit à pension du fonctionnaire civil.

Les dispositions de l'article L. 5 du code des pensions dernièrement modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 31 mars 1982 et l'article premier de la loi du 19 juin 1970 énumèrent la liste des services pris en compte pour la constitution du droit à pension.

Le tableau ci-après précise les changements proposés par le présent article.

La rédaction actuelle de l'article L. 5.	Les modifications proposées par les différents paragraphes du présent article
<i>Les modifications visant à rassembler des dispositions</i>	
- Les 1° (service en qualité de fonctionnaire titulaire à temps plein et temps partiel), 4° (service en qualité de fonctionnaire territorial), 7° (service en qualité de fonctionnaire stagiaire)	... sont rassemblés au 1° par le I et le IV .
<i>Les modifications visant à préciser des dispositions</i>	
- l'espace laissé libre par le déplacement des dispositions relatives aux fonctionnaires territoriaux (4°)...	... autorise l'insertion au 4° par le III d'une disposition prévoyant les services effectués par les magistrats. La soumission de ces derniers au code des pensions est prévue par l'article L. 2, et par l'ancienne rédaction du 1° de l'article L. 5. La rédaction nouvelle de ce dernier (référence à la loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires) ne les couvrant pas, il était nécessaire de préciser la prise en compte de leurs services.
<i>Les modifications visant à toiler les dispositions obsolètes ou inappropriées</i>	
<p>- celles prévues au 2° relatives « aux services militaires »,</p> <p>- celles prévues au 5° relatives « aux services rendus dans les cadres locaux permanents des administrations des territoires d'outre-mer et des anciennes colonies érigées en départements d'outre-mer en application de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 »</p> <p>- celles prévues au 6° relatives « aux services rendus jusqu'à la date de l'indépendance ou du transfert de souveraineté ou jusqu'à la date de leur intégration dans les cadres métropolitains, dans les cadres des administrations de l'Algérie et des anciens pays et territoires d'outre-mer, anciens protectorats et territoires sous tutelle. Un règlement d'administration publique détermine les modalités de prise en compte de ces services »</p>	<p>- ... dont est supprimée la référence « à l'exclusion de ceux effectués en temps de paix avant l'âge de seize ans » (II)</p> <p>- ... dont la nouvelle rédaction est simplifiée pour faire référence aux services dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer (III) ;</p> <p>- ... ne fait plus référence « au transfert de souveraineté » ni au décret en Conseil d'Etat, déjà paru (III) ;</p>
<i>Dispositions visant à introduire les dispositions</i>	
	- le V prévoit le cas des temps partiels pour l'ensemble des fonctions publiques
<i>Dispositions dont la portée est précisée</i>	
- l'article L. 5 en vigueur prévoit la prise en compte des services auxiliaires sous la réserve que la validation « a été autorisée pour cette administration par un arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre des finances et si elle est demandée avant la radiation des cadres	Le VI de cet article resserre la date limite pour la demande de validation des services auxiliaires, qui doit être formulée dans les deux ans suivant l'entrée dans les cadres (ou la signature du contrat pour un engagement militaire).
<i>Dispositions inchangées</i>	
Les 3° et 7° relatifs respectivement aux services accomplis comme ouvrier de l'Etat (cf. article 24) ou comme élève instituteur dans les écoles normales supérieures	

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du groupe des député(e)s communistes et républicains, l'Assemblée nationale a adopté sept amendements identiques sous-amendés par le Gouvernement, précisant que le délai offert à l'agent pour accepter ou refuser la notification de validation est d'un an.

Le vote de cette précision, au demeurant de nature réglementaire, vise à faire échec, selon les auteurs de l'amendement, à une instruction du ministère de finances en date du 1^{er} janvier 1957.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur espère que la nouvelle limitation posée pour la validation des services auxiliaires permettra de simplifier le dispositif existant.

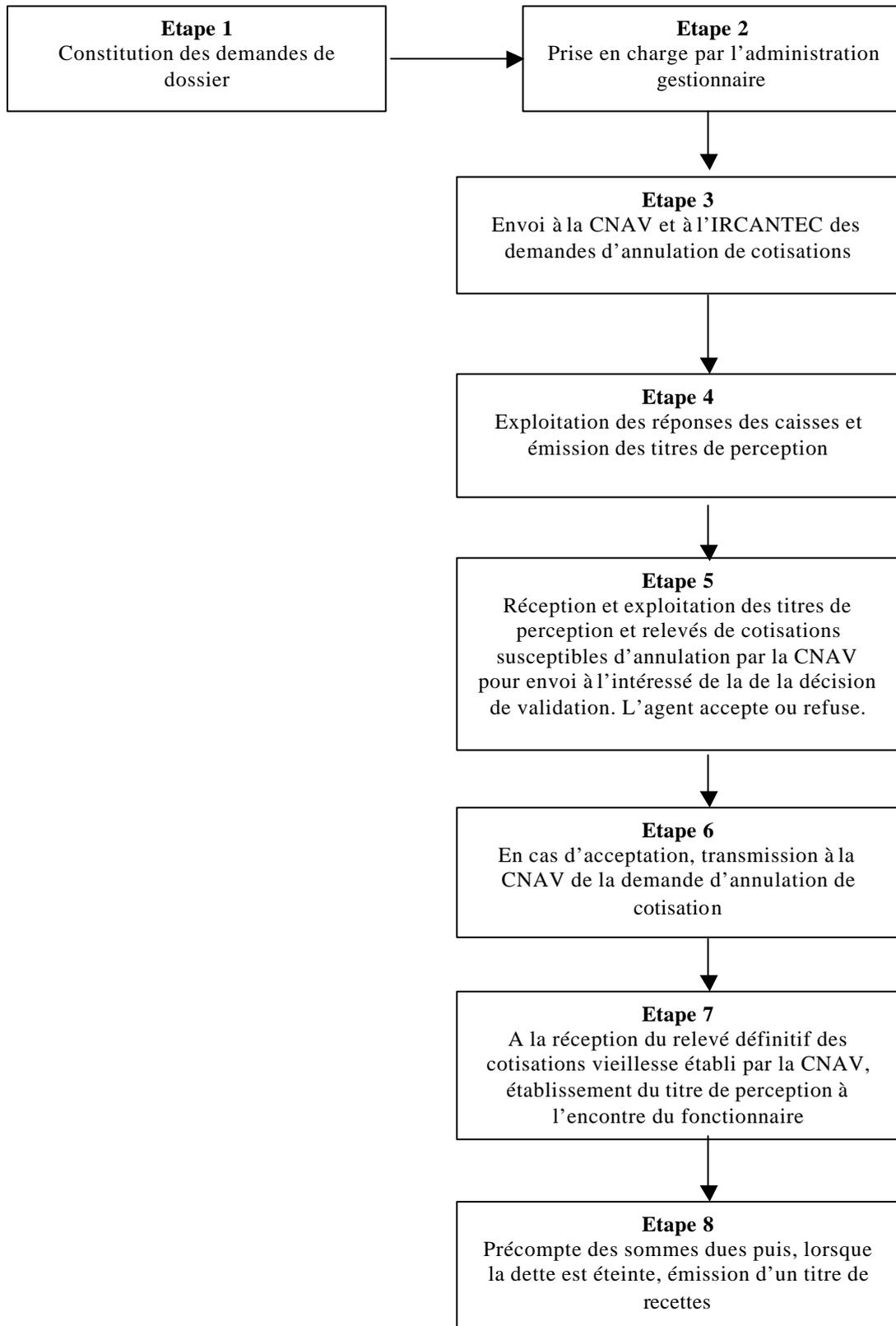
En effet, le dispositif de validation des services auxiliaires est aujourd'hui remarquable pour :

- son importance globale de premier ordre dans le volume des pensions distribuées puisqu'en 2001, plus de la moitié du flux de retraités avait pu faire valider des périodes de service auxiliaire ;

- paradoxalement la faible priorité qu'elle représente pour les ministères employeurs, préoccupés en premier lieu de faire liquider les pensions en temps et en heure ;

- le caractère particulièrement complexe des circuits de validation.

Exemple du circuit de validation



Cette procédure - qui a été simplifiée pour l'éducation nationale - conduit les services à calculer eux-mêmes les montants dus par les régimes privés, ce qui aboutit, dans la majorité des cas, à des discordances, nées d'erreurs de comptabilisation commises de longues années auparavant.

Elle induit, en outre, pour l'Etat un coût de trésorerie en raison du caractère différé que revêt le paiement du rachat par l'assuré, au regard des droits qu'il acquiert.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Cour des comptes avait préconisé un réexamen rapide de cette réglementation, notamment « *l'obligation de régler tout dossier de validation dans l'année qui suit la titularisation* »¹. La modification introduit par le présent article satisfait pour partie les observations de la Cour.

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

Article 27

(art. L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Services effectifs et validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité

Objet : Cet article a pour objet de modifier les périodes reconnues équivalentes aux services pris en compte pour l'ouverture du droit à pension.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose une réécriture de l'article L. 9 du code des pensions.

Celui-ci prévoyait en effet, en écho à « la règle du paiement au service fait », que les périodes n'ayant pas donné lieu à service effectif n'entrent pas dans le décompte de celles ouvrant droit à pension.

Ce principe n'encourt que peu d'exceptions dont les congés maladie et certains cas particuliers légalement prévus.

¹ Cour des comptes – Rapport précité p.179.

Pour les fonctionnaires civils étant toutefois prévus, une série d'exceptions permettant la prise en compte, dans la limite de cinq années, dès lors qu'elles avaient donné simultanément lieu à une retenue de retraite sur la base de leur dernier traitement.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 9 du code des pensions refond ces dispositions pour prévoir :

- un principe identique : le temps passé hors service ne peut être pris en compte ;

- les cas prévus par la loi ou le règlement (les exceptions légales susmentionnées) ;

- une nouvelle exception essentielle : la validation des périodes passées pour élever un enfant.

La validation des périodes passées pour élever un enfant est accordée, à partir du 1^{er} janvier 2004 aux parents ayant :

- bénéficié d'un temps partiel pour élever un enfant ;

- d'un congé parental ;

- d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans.

Ces périodes ouvrent droit à pension. Cette nouvelle rédaction de l'article L. 9 pose pour principe que ces périodes validées donnent lieu à cotisation à l'exception de la validation des périodes passées à élever des enfants.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements :

- le premier tend à réinscrire dans la liste des périodes validées les périodes de congé maladie manifestement oubliées. Cette précision n'apparaissait pas nécessaire, les congés maladie étaient considérés de toutes façons comme des services effectifs ;

- le second, d'ordre rédactionnel et faisant l'objet de sept amendements identiques du groupe des député(e)s communistes et républicains, tend à préciser que la loi du 11 janvier 1984 est le statut général de la fonction publique.

III - La position de votre commission

La plupart des avantages familiaux figurant dans le code des pensions étaient réservés aux femmes, soit en leur titre propre lorsqu'elles sont fonctionnaires, soit en tant que conjoint, au titre de la réversion. Tel est notamment le cas de la bonification d'un an par enfant offert aux seules femmes fonctionnaires.

Saisi¹ de la requête d'un magistrat, le Conseil d'Etat, après avoir consulté la Cour de justice des communautés européennes, a déclaré illégale la réservation des avantages familiaux aux seules femmes.

Contraint d'obtempérer, les pouvoirs publics se trouvaient devant un dilemme : soit étendre aux hommes le bénéfice d'une disposition dont la charge financière est significative (30 millions d'euros pour chaque flux annuel de fonctionnaires de l'Etat), soit partager le montant de cet effort budgétaire entre les hommes et les femmes, en divisant le montant de la bonification.

Dans son rapport particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat², la Cour des comptes préconisait une troisième voie consistant à « *compenser pour les fonctionnaires (hommes et femmes) concernés les seules interruptions de carrière effectives liées à l'éducation des enfants. Dans cette perspective, pourraient être pris en compte comme services effectifs les congés parentaux, les disponibilités pour élever un enfant, ainsi que les périodes de temps partiel liées à l'exercice de la parentalité* ».

Le dispositif proposé par le Gouvernement suit la préconisation de la Cour des comptes.

Votre commission se bornera à formuler une remarque de fond à son égard. Le présent article remplace, en effet, une bonification d'une année par une validation sous condition de cessation effective d'activité. Il peut être craint que le nouveau dispositif ne cible en réalité des publics différents. Pour bénéficier du système, il convient, en effet, de faire un sacrifice immédiat, c'est-à-dire renoncer à son traitement pour réaliser effectivement une cessation d'activité.

Votre commission vous proposera d'adopter, à cet article, un **amendement** supprimant la référence au « *congé maladie* », cette référence étant superfétatoire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

¹ Cf. article 31 bis.

² Rapport public particulier (avril 2003).

Article 28

(art. L. 9 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Rachat des années d'études

Objet : *Cet article a pour objet de permettre aux fonctionnaires civils et militaires de racheter certaines années d'études, afin qu'elles soient prises en compte dans l'ouverture de leurs droits à retraite.*

I – Le dispositif proposé

Le présent article vise à insérer un nouvel article L. 9 bis dans le chapitre III du titre II du code des pensions, consacré à la constitution du droit à la pension et à la solde de réforme.

Le **premier alinéa** de cet article vise à :

- **autoriser le rachat des années d'études** accomplies dans les établissements **d'enseignement supérieur** mentionnés à l'article L. 381-4 du code de la sécurité sociale (*cf. article 20 ci-avant*), soit les établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, les grandes écoles et les classes préparatoires qui y préparent ;

- **fixer la limite maximale de douze trimestres, soit trois annuités** prises en compte pour le calcul de la pension, et sous réserve du versement de cotisations assurant la neutralité de ce dispositif pour les régimes ; l'écriture de ce dispositif offre à cet égard une grande souplesse car peuvent, en effet, être rachetées :

- la durée d'assurance (*I et II du L. 14*),
- la durée de service (*L. 13*) ;

- **prévoir**, en outre, que **ces années d'études aient donné lieu à l'obtention du diplôme** de même niveau que celui nécessaire pour se présenter aux concours de recrutement correspondant à l'emploi dans lequel le fonctionnaire candidat au rachat a été titularisé.

Le deuxième alinéa précise que l'admission dans les grandes écoles et les classes préparatoires permet de satisfaire à la condition d'obtention d'un diplôme.

Le troisième alinéa précise que les trimestres d'études ne doivent pas avoir donné lieu simultanément à affiliation auprès d'un autre régime de base :

l'un des régimes de la fonction publique doit, en outre, avoir été, dans l'année suivant l'obtention du diplôme, le régime d'affiliation du candidat au rachat.

Le dernier alinéa prévoit que les conditions d'application du présent article seront définies par décret en Conseil d'Etat.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui :

- ouvre, pour le rachat d'années d'études, une troisième option possible, après celle visant à augmenter la durée de liquidation et, de ce fait, à réduire l'effet du coefficient de minoration, ou celle ne visant qu'à réduire cet effet. Cette troisième option vise à augmenter la durée de liquidation sans réduire l'effet du coefficient de minoration ;

- supprime le lien entre le diplôme obtenu et le concours auquel le fonctionnaire a été admis ;

- supprime la condition de délai d'un an qui séparait l'obtention du diplôme de l'affiliation au régime ;

- prévoit que les trimestres ainsi rachetés ne peuvent l'être qu'au titre du régime de retraite de fonctionnaires auquel l'agent est affilié.

III – La position de votre commission

Pour les mêmes raisons que celles l'ayant conduit à approuver le dispositif de rachat proposé par l'article 20 du présent projet de loi en faveur des salariés du régime général et des régimes alignés, votre commission approuve les dispositions proposées par cet article et visant à permettre aux fonctionnaires de racheter, sous certaines conditions, leurs années d'études.

Elle formulera, au demeurant, une observation sur la pertinence de subordonner la condition de rachat à l'obtention d'un diplôme d'un niveau équivalent à celui exigé pour passer le concours dans lequel le fonctionnaire a été titularisé ainsi que sur le délai d'un an prévu pour passer ce concours :

• en effet, beaucoup de fonctionnaires entrent dans la fonction publique avec un niveau de qualification supérieur à celui exigé pour le concours qu'ils réussissent. Le dispositif proposé par le présent article introduit une inégalité potentielle envers les fonctionnaires ayant effectué une carrière administrative au moyen de concours internes ;

• le délai d'un an apparaît relativement bref, en raison de la périodicité des concours et du caractère parfois différé de l'entrée dans les cadres.

L'Assemblée nationale a heureusement corrigé cette difficulté sur proposition du Gouvernement.

A l'instar du régime général, votre commission propose d'étendre aux années d'études passées dans d'autres pays de l'Union européenne cette faculté de rachat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 29

(art. L. 10 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Prise en compte dans la constitution de la pension des services accomplis postérieurement à la limite d'âge

Objet : Cet article a pour objet de prendre en compte les périodes effectuées par les fonctionnaires restés en service au-delà de la limite d'âge.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, propose de remplacer les dispositions de l'article L. 10 du code des pensions par un nouvel article qui précise que les services accomplis postérieurement à la limite d'âge sont pris en compte dans l'ouverture du droit à pension.

L'ancienne rédaction, pour sa part, prévoyait que ces services n'étaient pas pris en compte, sauf cas exceptionnels prévus par la loi.

A titre d'information, la *loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure* avait prévu à son article 4 la possibilité pour les militaires de la gendarmerie, les sous-officiers de gendarmerie du grade de gendarme à adjudant-chef inclus, et les officiers de gendarmerie du grade de capitaine atteignant la limite d'âge de leur grade, d'être, sur leur demande et sous certaines conditions, maintenus en position d'activité pour une année supplémentaire. La loi avait, en outre, prévu que, sous certaines conditions, ce maintien en activité ouvrirait droit à pension.

Prenant acte de l'objectif du projet de loi de favoriser l'allongement de la durée d'activité et rappelant qu'il s'agit là d'une prise en compte dans la durée de services ouvrant droit à pension et pour la liquidation, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Article 30

(art. L. 11 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Possibilité de surcotation pour les fonctionnaires à temps partiel

Objet : Cet article a pour objet de permettre aux fonctionnaires travaillant à temps partiel de cotiser pour leur retraite sur la base d'un équivalent temps plein.

I – Le dispositif proposé

Le code des pensions civiles et militaires prévoit, en son article L. 5, que les périodes passées à temps partiel par un fonctionnaire, dès lors que ce temps partiel a été légalement autorisé¹, sont prises en compte dans la constitution du droit à pension.

En revanche, ces périodes n'entrent en compte dans les services comptabilisés pour la liquidation de la pension qu'au prorata du temps de service réellement effectué.

Aussi, le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, propose d'insérer, au sein du titre III du livre premier du code des pensions relatives à la liquidation de la pension et de la solde de réforme, un article L. 11 bis nouveau qui prévoit :

- à son premier alinéa, la prise en compte pour le calcul de la pension des périodes passées à temps partiel, sous réserve d'une cotisation dont le taux est fixé par décret et calculé sur la base d'un traitement correspondant au traitement d'un agent de position équivalent travailleur à temps plein ;

- à son second alinéa, une limitation de ce dispositif qui ne peut avoir pour effet d'augmenter la durée de service de plus de quatre trimestres.

II – La position de votre commission

A l'instar de dispositions élargissant la faculté pour les personnes travaillant à temps partiel d'améliorer leur base de cotisation au régime général, cette disposition vise à mieux prendre en compte les périodes effectuées à temps partiel par les fonctionnaires.

¹ Dans les conditions prévues à l'article 37 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Votre commission, au demeurant favorable à ce dispositif, s'interroge néanmoins sur le plafonnement à quatre trimestres de ce dispositif.

Dans la situation d'un agent effectuant un service à mi-temps, la faculté ainsi ouverte permettra de compenser seulement deux années. Dans celle d'un agent effectuant un service réduit de 20 %, cette faculté ne permettra la compensation que de cinq années passées à temps partiel.

A nouveau, votre commission s'interroge sur les raisons conduisant à plafonner le bénéfice de cette disposition, alors même que le dispositif équivalent n'est pas plafonné pour le régime général.

Elle explique cette divergence par le fait que, dans le régime général, le salarié acquitte par lui-même le montant des cotisations, tant salariales que patronales. Le dispositif proposé par le présent article ne précise pas, pour sa part, si la retenue appliquée au traitement est, en elle-même, majorée afin de prendre en compte un équivalent du versement de l'Etat employeur. Ce dernier ne versant pas de cotisation, le règlement par le fonctionnaire à temps partiel de l'équivalent des cotisations employeurs ne semble pas pouvoir être effectué dans la fonction publique d'Etat.

Il peut, en revanche, l'être dans les deux autres fonctions publiques, les collectivités locales comme les hôpitaux acquittant de telles cotisations auprès de la CNRACL.

La fixation, par décret, du montant de cette cotisation, pourrait résoudre cette incertitude.

In fine, la combinaison des dispositions résultant des articles 23 et 30 du présent projet de loi crée de nouvelles divergences entre salariés du secteur privé et fonctionnaires. Le régime du privé déplaçonne le bénéfice de ce rachat, mais, en contrepartie, facture aux bénéficiaires le juste coût de ce dispositif en intégrant la partie patronale dans le prix du rachat.

Au contraire, le régime des fonctionnaires d'Etat, incapable de facturer le coût équivalent à la cotisation employeur, doit nécessairement introduire un mécanisme de plafonnement qui semble, au demeurant, inéquitable pour les affiliés à la CNRACL pour lesquels aucun obstacle technique ne s'oppose à une cotisation calculée tant sur la part salariale que patronale.

Dans le régime général, la possibilité de rachat est plus importante, mais son coût est plus élevé. Dans le régime des fonctionnaires, la situation est inversée.

L'introduction d'un tel plafond se révèle inéquitable pour les fonctionnaires handicapés qui sont, en effet, fréquemment conduits à travailler à temps partiel. Votre commission propose d'élargir au bénéfice des

handicapés justifiant d'un taux de handicap de 80 % les possibilités de cotiser sur un équivalent temps plein :

- à hauteur de huit trimestres au lieu de quatre ;
- sur la seule « cotisation salariale », soit 7,85 %.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 31

(art. L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Bonifications

Objet : Cet article a pour objet de refondre le système des bonifications de pensions.

I – Le dispositif proposé

L'article L. 12 du code des pensions prévoit que, dans un certain nombre de situations, les fonctionnaires civils et militaires ont droit à des bonifications intégrées dans le calcul de la pension du fonctionnaire.

L'article L. 14 prévoit, pour sa part, qu'au titre des bonifications, le maximum d'annuités liquidables normalement fixé à 37,5 années (75 %), est susceptible d'être porté à 40 (80 %).

Le bénéfice d'une bonification peut donc se traduire par deux effets :

- soit le fonctionnaire travaille 37,5 annuités et, du fait des bonifications, pourra bénéficier d'une pension liquidée à un taux supérieur au plafond de « droit commun » (37,5 annuités), jusqu'à 80 % ; dans ce cas, la bonification constitue une surcote de 5 % ;

- soit le fonctionnaire ne justifie pas d'annuités suffisantes pour bénéficier, lors de son départ, du taux plein (75 %) mais, grâce à sa bonification, il pourra l'atteindre ou s'en approcher.

La bonification permet, en conséquence, au fonctionnaire de procéder à un arbitrage entre la durée travaillée et le montant de la pension.

Sur les neuf bonifications différentes prévues par l'article L. 12, six bonifications seulement continuent à générer un impact financier significatif.

Pensions civiles liquidées en 2001

	Nombre	% de liquidation supplémentaire	Montant annuel de pension imputable à la bonification
Bonification de dépaysement (L. 12 a)	7.219	4,51	1.402 €
Bonification pour enfant (L. 12 b)	25.608	4,19	1.373 €
Bénéfices de campagne (L. 12 c)	6.449	2,00	675 €
Bonification pour services aériens (L. 12 d)	460	1,32	451 €
Bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique (L. 12 h)	788	7,95	3.026 €
Bonification du 1/5 ^{ème} du temps de service accompli (L. 12 i)	6.012	8,48	2.452 €
Sans bonification	17.292		

• *La bonification de dépaysement*

Cette bonification a été instituée par la *loi du 9 juin 1853*, permettant de majorer les services civils des fonctionnaires envoyés servir hors d'Europe.

La bonification de dépaysement revêt des valeurs différentes selon les cas :

- elle s'élève, en règle générale, au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe ;

- elle est minorée au quart pour les services accomplis dans un emploi sédentaire dans les anciens territoires civils de l'Afrique du Nord ;

- elle est majorée à la moitié de la durée des services pour les fonctionnaires appelés à servir dans une zone dont ils ne sont pas originaires.

La réglementation prévoit, en outre, que sont pris en compte non seulement les «délais de route» effectués pour se rendre et revenir des lieux où sont exercées lesdites fonctions, mais également lorsque les missions cumulées représentent une période au moins égale à trois mois sur une période de douze mois.

Au 31 décembre 2001, 16 % du total des pensions civiles mises en paiement bénéficiaient de la bonification pour service hors d'Europe. Il semblerait, en outre, que la distribution de cette bonification soit inégalement répartie entre les catégories de fonctionnaires, les fonctionnaires de catégorie A en étant le plus fréquemment bénéficiaires. Enfin, les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et les enseignants bénéficient plus que les autres de cet avantage en raison des caractéristiques de leur carrière.

• *La bonification pour enfant*

Ainsi qu'il a été précisé à l'article 27, une bonification est prévue par l'article L. 12 au bénéfice des seules femmes, pour chacun des enfants qu'elles ont élevés au moins deux ans avant les 16 ans de ces derniers.

Cet avantage ancien, puisqu'il date de 1924, a été adapté au fil du temps. Estimé par la Cour des comptes, le coût global de ce dispositif est de 275 millions d'euros pour les régimes des fonctionnaires. Hors de toute analyse sur le bien-fondé de sa pérennisation, la bonification pour enfant réservée aux femmes est remise en cause du fait de sa non-conformité avec le principe d'égalité prévu par les traités européens (*cf. article 27*).

• *La bonification accordée aux professeurs de l'enseignement technique*

Introduite dans le code des pensions en 1964, cette disposition permet aux professeurs de l'enseignement technique d'obtenir une bonification au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours.

Cette disposition, qui figure à l'article L. 12 h, est précisée par les dispositions de l'article R. 45 du même code qui posent que « *la bonification 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 pouvoir se présenter au concours de recrutement dans les conditions exigées par le statut particulier au titre duquel ils ont été nommés* ».

Mis en place afin de favoriser le recrutement au cours des années 50 et 60 dans l'enseignement technique, ce dispositif a, par la suite, perduré et a même été, dans certains cas, l'objet d'une extension. Ainsi, en 1972, un avis du Conseil d'Etat a justifié l'extension du bénéfice de cet avantage à certains corps relevant des ministères de l'agriculture, de la justice et de la mer.

Le nombre de pensionnés bénéficiant de ces bonifications reste modeste, mais le montant annuel de pensions imputables à ces dernières est de loin le plus élevé. Ainsi, en 2001, les 788 titulaires de cette bonification ont

perçu au titre de cette dernière un supplément annuel de pension de 3.000 euros.

• *La bonification du cinquième*

Cette bonification offre à tous les militaires, sous réserve qu'ils accomplissent quinze années de service effectif, une majoration égale à 20 % du temps de service accompli.

Cette disposition prévue par le code des pensions est doublée d'une autre bonification du cinquième, au bénéfice de plusieurs corps de fonctionnaires civils classés en catégorie B (service actif), sur la base de dispositions législatives spécifiques. Ce sont notamment les personnels des services actifs de police depuis 1957, les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire depuis 1996 et les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne depuis 1964. Les effectifs concernés par cette extension sont élevés puisqu'on les chiffre globalement à plus de 140.000 personnes dont 118.000 policiers.

• *Les autres bonifications*

Plusieurs autres bonifications sont, en outre, prévues par l'article L. 12 :

- bonification dite « *bénéfice de campagne* » (L. 12 c) ;
- bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé (L. 12 d) ;
- bonification accordée aux fonctionnaires demeurés dans les régions envahies ou bombardées au cours de la guerre 14-18 (L. 12 e) ;
- bonification accordée aux déportés politiques (L. 12 g).

Le présent article du projet de loi propose ainsi un toilettage de l'article L. 12 du code des pensions.

Le **I**, reprend au premier alinéa de l'article L. 12 susmentionné les dispositions y figurant, à savoir le principe d'une bonification s'ajoutant au service effectif.

Le **II** modifie les b) et c) de l'article L. 12 présentement en vigueur et relatif respectivement aux bonifications pour enfant et aux bénéfices de campagne.

La bonification pour enfant est modifiée selon l'économie suivante :

- elle est ouverte à tous les fonctionnaires, hommes et femmes, pour leurs enfants nés antérieurement au 1^{er} janvier 2004, sous la réserve qu'ils

aient interrompu leurs activités dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

- le dernier alinéa du paragraphe II précise néanmoins que ces dispositions ne s'appliquent pas aux pensions liquidées avant l'adoption du présent projet en conseil des ministres (28 mai 2003) ;

- pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004, les fonctionnaires pourront bénéficier de la validation prévue à l'article 47 du présent projet de loi.

Le bénéfice de campagne prévu au c) de l'article L. 12 est drastiquement simplifié, notamment en raison de l'obsolescence de certaines des dispositions y figurant. La nouvelle rédaction ne fait plus référence au bénéfice de campagne dans « le cas de service militaire ».

Le II de cet article précise enfin que les deuxième et troisième alinéas du c) de l'article L. 12 sont abrogés. Ces dispositions sont relatives aux fonctionnaires agents féminins ayant servi en qualité d'infirmières pendant les deux conflits mondiaux, les campagnes d'Indochine ou de Corée, ainsi que la bonification accordée aux fonctionnaires demeurés dans les régions envahies en 1914-1918 et aux agents des postes et télécommunications ayant servi en temps de guerre à bord des navires cabliers, ainsi que la bonification aux déportés politiques.

Le III de cet article repousse de deux ans l'âge limite auquel les militaires ont droit à la bonification maximale de cinq annuités.

Le IV de cet article prévoit enfin la coordination du nouvel article L. 12 avec les dispositions prévues, au terme de l'article 32 du présent projet de loi, pour les articles L. 13 et L. 14 du code des pensions.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements à cet article :

- à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, cinq amendements présentés comme de nature « rédactionnelle », trois d'entre eux étant accompagnés de sept amendements identiques des membres du groupe des député(e)s communistes et républicains ;

- à l'initiative de M. Charles Cova précisant que les bénéfices de campagne en cas de service militaire comprennent « notamment les services à la mer et en outre-mer » ;

- à l'initiative du Gouvernement, un amendement proposant selon les explications formulées par le ministre de la fonction publique, de pallier les conséquences de la jurisprudence Griesmar :

« L'arrêt Griesmar a condamné la France à étendre son dispositif aux hommes s'occupant de leurs enfants. Paradoxalement, il a donc remis en cause la compensation qui existait en faveur des femmes. (...) L'amendement du Gouvernement répond au problème posé par l'arrêt Griesmar.

« Il permet de tenir compte des désavantages subis par les fonctionnaires féminins du fait de leurs éventuels accouchements au cours de leurs études. L'entrée dans la vie active a été plus tardive et le déroulement de la carrière moins favorable. En conséquence, les droits à pension sont moins élevés. Il s'agit de compenser ce désavantage par une prise en compte gratuite d'une période d'un an, couvrant le temps de la grossesse et le congé de maternité dans la constitution du droit à pension. »

III - La position de votre commission

Votre commission prend acte du caractère minimal de la réforme des mécanismes de bonification prévus par le code des pensions.

En effet, elle constate que les dispositions du présent article n'aboutissent pas à une révision en profondeur de ces dispositifs et semblent davantage motivés par la contrainte que par la nécessité de revoir certains avantages dont la légitimité n'est aujourd'hui plus évidente.

La réforme essentielle que comporte le présent cet article est la modification du régime de bonification d'un an pour enfant, sous la contrainte de l'aiguillon de la justice européenne. Les autres modifications ne consistent qu'à nettoyer le code de dispositions devenues manifestement obsolètes.

A ce titre, elle rappelle les critiques formulées de manière réitérée par divers organismes de contrôle, dont la Cour des comptes, sur le bien-fondé de la légitimité et la pérennité de ces dispositifs.

Appréciation de la Cour des comptes sur les bonifications de dépaysement et les bonifications pour les personnels de l'enseignement technique

▪ Sur la bonification de dépaysement

Le dispositif actuel a été 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 transports et les modes de vie étaient sans rapport avec la situation actuelle. Depuis lors, il a été fort peu modifié dans son économie générale. Et s'il a pu un temps viser, dans un souci légitime de justice, à compenser par un surcroît de pension la pénibilité et les risques de tous ordres qui s'attachaient aux services civils accomplis à l'étranger (y compris ceux d'une espérance de vie moindre à l'âge de radiation des cadres), la situation a, en ce domaine également, profondément évolué. D'un calcul établi par le service des pensions à la demande de la Cour, il ressort en effet que les titulaires de pensions assorties de bonification pour dépaysement, décédés en 2001, avaient vu leur pension servie pendant une durée plus longue (quelque 23 ans) que celle servie à l'ensemble des pensionnés, qu'ils aient ou non bénéficié de la bonification pour dépaysement (21,4 ans).

Face à ce constat d'un système anachronique et profondément inadapté, nombreux sont les aménagements envisageables : ciblage géographique beaucoup plus strict excluant notamment les DOM et TOM, exigence d'une durée minimale significative de présence continue à l'étranger et, corrélativement, absence de toute prise en compte des temps de transport et des missions, plafonnement du nombre d'annuités susceptibles d'être acquises par un fonctionnaire au titre de cette bonification, etc.

Mais la Cour estime qu'avant d'envisager de simples aménagements aux règles actuelles, il convient de s'interroger sur le principe même du maintien pour l'avenir d'un dispositif de ce type. Y a-t-il lieu, pour l'Etat employeur, au regard des conditions actuelles d'exercice à l'étranger et des diverses mesures - indemnitaires et fiscales - prises pour faciliter cet exercice pendant la période d'activité, de consentir en outre un avantage différé sous forme de droits supplémentaires à pension ? Et, dans l'affirmative, quels sont précisément les coûts, la perte de gains ou le désagrément qui seraient compensés de façon pertinente par des droits supplémentaires à pension et qui ne le seraient pas déjà par les mesures trouvant à s'appliquer pendant la période d'activité ?

▪ Les bonifications pour les personnels de l'enseignement technique

Ce dispositif était adapté aux années 1960 lorsque le recrutement d'enseignants ayant eu une première expérience professionnelle dans l'entreprise privée était réservé à l'enseignement technique professionnel.

Depuis lors, beaucoup de choses ont changé. La politique très volontariste de promotion de l'enseignement professionnel a eu des conséquences majeures en matière statutaire puisque le corps des PLP créé en 1986 a été aligné par étapes successives sur celui des certifiés, d'abord en termes de rémunérations (protocole de revalorisation des corps enseignants de 1989) puis en termes d'horaires (depuis 2000, l'ensemble des professeurs de lycée professionnel, quel que soit leur secteur d'activité, assure un service hebdomadaire de 18 heures).

Outre les transformations profondes du contexte, des différences peu justifiables de traitement sont apparues dans la mise en œuvre de cette bonification. Ainsi, seuls les lauréats des divers concours externes bénéficient de ce dispositif. En sont expressément exclus les fonctionnaires recrutés par le biais des concours internes ouverts notamment aux maîtres auxiliaires alors même que nombre d'entre eux, préalablement à leur recrutement en qualité d'auxiliaires, avaient exercé dans le secteur privé. Il en a été de même, sauf exceptions, pour les lauréats des nombreux concours spéciaux organisés au cours de ces dernières décennies pour faire face aux problèmes récurrents de recrutement constatés dans ce secteur. L'importante opération d'intégration de personnels non titulaires à laquelle il a été procédé à partir de 1984 a obéi aux mêmes règles (...).

Au-delà de ces différences de traitement de plus en plus mal acceptées et qui génèrent aussi des difficultés techniques dans les services de préliquidation, ce dispositif est surtout à l'origine d'un avantage exorbitant du droit commun dans la mesure où les années donnant lieu à bonification sont prises en compte à la fois dans la pension du régime général et dans celle du régime des fonctionnaires. Contrairement à un principe général de la législation sur les retraites, on aboutit ainsi dans les faits à la prise en compte d'une même période de travail dans deux pensions différentes.

Dans ces conditions, le maintien du statu quo paraît difficile. Ce dispositif mis en place il y a près de 40 ans paraît, eu égard aux nombreuses mutations observées dans ce secteur, dater et peu en phase avec les réalités du moment. Une généralisation de ce dispositif à l'ensemble des enseignants pouvant faire valoir une expérience professionnelle dans le secteur privé n'est guère envisageable, car elle rendrait encore plus massive l'anomalie de principe relevée ci-dessus.

Rapport public particulier avril 2003

Aussi votre commission déplore-t-elle que le toilettage effectué par le présent article n'ait pas été l'occasion d'aller plus loin :

- en rationalisant certaines des bonifications de dépaysement. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, le bénéfice de cette bonification devrait être attribué au regard des autres dispositifs dont bénéficient les fonctionnaires expatriés, notamment en termes de surrémunération et d'avantages fiscaux en supprimant notamment certains aspects anecdotiques comme les « délais de route ».

Les délais de route d'Alexis Léger, diplomate en Chine en 1921

Pékin, 20 mars 1921.

Mère Chérie,

L'heure est venue : je m'appête à quitter définitivement la Chine. Je pars pour le Japon le 2 avril et m'embarquerai le 14 à Yokohama pour Honolulu, où je devrais trouver les moyens de fortune pour gagner Samoa, et, de là, les îles du Sud. Je rentrerai ensuite en France par l'Amérique, non par Suez. Je vous télégraphierai de San Francisco et de New York (...). Après quoi, je filerai droit sur Washington, où m'attendra du courrier officiel de Paris. Et puis droit sur Le Havre, par la ligne française... Je ne vous en dis pas plus long. La place n'est plus aux mots, mais à l'émotion qui m'étreint à la pensée de vous serrer cette année toutes quatre sur mon cœur.

Saint-John Perse, Correspondance.

- le réexamen de l'ensemble des bonifications du cinquième existant au bénéfice des fonctionnaires non militaires, et aujourd'hui non intégrées dans le code des pensions. Si ces avantages devaient être maintenus, et dans un souci de clarté juridique, il conviendrait de les insérer au sein de l'article L. 12 ;

- le réexamen de la bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique, pour les raisons mentionnées ci-dessus (*cf. encadré*).

Enfin, votre commission s'interroge sur les contours de la réforme de la bonification pour enfant. Les fonctionnaires bénéficieront dans leur ensemble, pour leurs enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, d'une bonification d'un an sous réserve qu'ils aient cessé leur activité durant une période dont les conditions seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Si cette période devait être une référence, avouée ou cachée, au congé de maternité, la valeur juridique d'une condition posée *a posteriori* et dans le seul but de faire échec au principe d'égalité prévu par la jurisprudence européenne, semblerait incertaine.

Elle constate en outre que, pour les pensions liquidées avant l'adoption du projet de loi en conseil des ministres, soit le 28 mai 2003, les conditions d'attribution de la bonification demeurent inchangées. Pour en obtenir le bénéfice, les fonctionnaires hommes devront donc recourir, s'ils n'encourent pas la forclusion¹, aux tribunaux.

¹ Les décisions d'octroi de pensions doivent être contestées dans le délai d'un an.

Quant à la cohérence des dispositions proposées par cet article et l'article 31 bis du projet de loi (*cf. ci-après*), votre commission, tout en se félicitant de ces avancées au bénéfice des femmes, formulera quelques réserves juridiques de principe.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements de précision.

Article 31 bis (nouveau)

Majoration de durée d'assurance pour accouchement

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, institue une majoration de durée d'assurance au bénéfice des femmes fonctionnaires ayant accouché.

I – Le dispositif proposé

A l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée nationale, cette dernière a introduit le présent article qui crée un article L. 12 bis dans le code des pensions civiles et militaires prévoyant une majoration de la durée d'assurance de deux trimestres au bénéfice des femmes fonctionnaires ayant accouché après le 1^{er} janvier 2004 (II de l'article).

En conséquence, le présent article propose, par coordination d'insérer un article 9 ter dans le code des pensions, précisant que la présente majoration ne peut se cumuler avec la majoration prévue au 1^o de l'article L. 9 lorsque celle-ci est égale à six mois ou plus.

II – La position de votre commission

M. Joseph Griesmar, magistrat, a fait valoir ses droits à la retraite à compter du 15 février 1991. Sa pension a été liquidée par une décision du 1^{er} juillet 1991, portée à sa connaissance par une notification du 11 mai 1992. Elle a été calculée sur la seule base de ses années de services effectifs. Il a contesté ce mode de calcul et réclamé la prise en compte de trois annuités supplémentaires sur la base de l'article L. 12 b), du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui accorde aux fonctionnaires de sexe féminin une bonification pour chacun de leurs enfants au motif que, par application du

principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, notamment dans le domaine des rémunérations, il avait lui aussi vocation, en tant que père de trois enfants, à bénéficier de cette bonification.

Cet avantage lui ayant été refusé, il a saisi le Conseil d'État d'un recours tendant à l'annulation de l'arrêté ayant liquidé sa pension sans tenir compte de la bonification d'annuités.

Par décision en date du 28 juillet 1999, la juridiction de renvoi a sursis à statuer et saisi la Cour de justice européenne à titre préjudiciel des questions suivantes :

1) Les pensions servies par le régime français de retraite des fonctionnaires sont-elles au nombre des rémunérations visées à l'article 119 du traité de Rome (devenu, après modification, article 141 du traité instituant la communauté européenne) ?

Dans l'affirmative, eu égard aux stipulations du paragraphe 3 de l'article 6 de l'accord annexé au protocole n° 14 sur la politique sociale, le principe de l'égalité des rémunérations est-il méconnu par les dispositions de l'article L. 12 b) du code des pensions civiles et militaires de retraite ?

2) Dans l'hypothèse où l'article 119 du traité de Rome ne serait pas applicable, les dispositions de la directive n° 79/7 (CEE) du 19 décembre 1978 font-elles obstacle à ce que la France maintienne des dispositions telles que celles de l'article L. 12 b) du code des pensions civiles et militaires de retraite ?

En effet, il ressort que le droit communautaire doit être effectué dans la mise en œuvre du principe d'égalité, entre les régimes de sécurité sociale et les prestations qui revêtent le caractère de rémunération ou d'accessoire de rémunération.

Dans le premier cas, des dérogations sont possibles, notamment pour « les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants, l'acquisition de droits aux prestations à la suite de périodes d'interruption d'emploi dues à l'éducation des enfants ».

Dans le second cas, il ne pouvait initialement être établi de discrimination, puisque « chaque Etat assure l'application du principe d'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins ».

Conclusion n° 1 : les régimes d'assurance vieillesse disposent d'une marge de manœuvre plus significative pour prendre en compte la situation des femmes ayant des enfants au regard de la retraite que les systèmes assimilés à des rémunérations continuées ou différées.

Toutefois, cette disposition initiale du traité, relative aux systèmes de retraite considérés comme reposant sur le principe du traitement continué, a été précisée par l'article 6 de l'accord du 1^{er} novembre 1993 annexé au protocole n° 14 sur la politique sociale, qui présente dans ses deux premiers paragraphes un libellé identique comportant un paragraphe qui dispose que « *le présent article ne peut empêcher un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par les femmes ou à prévenir ou compenser des désavantages dans leur carrière professionnelle.* »

Conclusion n° 2: l'interdiction d'instauration de dispositifs au seul bénéfice des femmes n'est pas absolue, puisqu'elle peut y être dérogée pour prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

La Cour, dans son arrêt, a précisé les critères lui permettant de classer tel ou tel régime dans un champ donné. Ressortent ainsi des systèmes de « traitement continué » les systèmes qui :

- affirment clairement ce caractère (cas de l'article premier du code des pensions civiles et militaires) ;

- dont les prestations sont nettement fonction du temps de service accompli et calculées sur la base du dernier traitement du fonctionnaire.

Conclusion n° 3: les modifications engagées par cette réforme pour les retraites de la fonction publique ne suffisent pas, malgré leur ampleur, à modifier le caractère du système des pensions civiles et militaires au regard du droit européen. Ni la modification des modes d'indexation, ni la création d'une durée générale d'assurance « tout risque » ne semblent suffisantes tant que demeure, au minimum, la règle de calcul des pensions sur les derniers traitements d'activité.

La mère d'enfant biologique prend, en ce qui concerne son activité professionnelle, une place particulière avant, pendant et après la naissance. Elle lui vient au premier chef des dispositions légales relatives à la protection de la maternité, qui vont de l'interdiction d'emploi au congé minimal en passant par le congé maternité prolongé, à caractère facultatif. Mais la future mère se voit aussi appliquer des dispositions protectrices dès sa période de grossesse, dispositions qui ont une incidence restrictive sur l'activité professionnelle et interdisent que la femme enceinte soit employée à certaines tâches. Des dispositions analogues s'appliquent également durant la période d'allaitement, lesquelles peuvent avoir un effet restrictif comparable. L'aspect physiologique de la maternité soumet la femme à certaines contraintes spécifiques, dont le législateur tient compte et qui ont un impact sur la vie professionnelle.

Ces circonstances nécessairement liées à la maternité sont des raisons objectives qui, au-delà des mesures de protection particulières, justifient une compensation spécifique aux femmes. La grossesse, la naissance et la période

d'allaitement sont des situations qu'un homme ne peut connaître et qui ne sauraient être assimilées à l'état d'un homme qui est père (...).

Par « aspect social de la maternité », il faut entendre toutes les dépenses et restrictions physiques, temporaires et économiques que comportent normalement l'éducation et le suivi d'un enfant. Que, pour déclencher la conséquence juridique de l'octroi de la bonification, le législateur français exige la preuve que les «enfants pour raisons juridiques» aient été élevés pendant neuf ans au moins plaide en faveur du fait que cet effort d'éducation constitue l'objet de la disposition. L'effort d'éducation est bien entendu également important pour les enfants biologiques. Qu'il soit renoncé pour ceux-ci à la preuve des années d'éducation ne peut avoir d'autre signification que la présomption du législateur selon laquelle les parents d'enfants biologiques sont en règle générale également ceux qui les élèvent. Si la bonification était exclusivement accordée pour des raisons démographiques, c'est-à-dire comme prime à la naissance d'un enfant, il n'y aurait aucune raison d'en faire également profiter les «mères pour raisons juridiques».

La Cour distingue entre l'aspect biologique lié à la maternité et l'aspect social lié à cette dernière. Seul le premier des deux aspects justifie l'existence de dispositifs compensatoires *ad hoc* pour les mères de famille.

Conclusion n° 4 : si une correction peut être apportée au système des bonifications pour enfant, celle-ci doit reposer sur le critère de « maternité biologique ».

Votre commission partage bien évidemment en tous points les motivations ayant conduit à adopter ces deux dispositifs en faveur des femmes ayant accouché.

Elle se bornera à formuler deux observations et deux interrogations après avoir rappelé les difficultés posées par la jurisprudence Griesmar :

- le dispositif proposé par l'Assemblée nationale suit les principes préconisés par le juge européen. A ce titre, le dispositif proposé présente de certaines garanties « d'euro-compatibilité » ;

- ce faisant, le dispositif de majoration d'assurance revient pour des raisons de droit à reconnaître un avantage pour des motifs dont les fondements ne sont pas établis. En effet, votre commission estime que c'est au titre de l'éducation qu'une compensation doit être accordée aux fonctionnaires féminins car, malgré l'évolution des mentalités, ceux-ci continuent à assurer une part majeure des contraintes inhérentes à l'éducation des enfants, ces dernières ayant à terme une incidence sur la carrière de ces salariées. En revanche, au motif de la protection de la maternité, les femmes fonctionnaires conservent au moment de l'accouchement leurs rémunération et droits à avancement ;

- ce respect intégral de la jurisprudence européenne est-il conciliable avec les principes d'égalité posés par notre Constitution ? Afin de satisfaire le

critère « biologique » du droit communautaire, le dispositif retenu par l'Assemblée nationale exclut les femmes fonctionnaires ayant adopté des enfants ;

- votre rapporteur s'interroge, en outre, sur la notion « d'accouchement ». Serait-il légitime qu'un décès prématuré de l'enfant ouvre droit à cette bonification ?

Au total, elle plaidera pour une évolution à moyen terme des règles de pensions de la fonction publique, notamment les modalités de calcul des pensions, afin de rompre, au sens européen du terme, avec le critère du traitement différé. Elle constate néanmoins, qu'en l'état, cette évolution serait prématurée, du fait des modifications déjà très ambitieuses proposées par le présent projet au régime des pensions de la fonction publique.

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

Article 31 ter (nouveau)

(art. L. 73 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Coordination avec l'introduction de la notion de « catégorie active »

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de mettre en cohérence les rédactions relatives à la notion de catégories actives.

Introduit à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et social, le groupe des député(e)s communistes et républicains ayant déposé sept amendements identiques, le présent article vise à mettre en cohérence la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui propose, par souci de simplification, de remplacer à l'article L. 73 les références aux emplois classés en service actif ainsi qu'aux emplois classés dans la catégorie B par une référence unique aux emplois classés dans la catégorie active.

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

Article 32

(art. L. 13 à L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Détermination du montant de la pension

Objet : Cet article a pour objet de préciser les règles relatives à la détermination du montant de la pension.

Le présent article propose une refonte des modalités de liquidation et de revalorisation des pensions des fonctionnaires.

A cette fin, il modifie respectivement :

- les articles L. 13 et L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite relatifs aux règles de liquidation de la pension ;
- les articles L. 15 et L. 16 relatifs à leur revalorisation ;
- l'article L. 17 relatif au minimum de pension attribué au fonctionnaire.

▪ ***Articles L. 13 et L. 14 : les conditions de liquidation***

a) Le droit en vigueur

Les articles L. 11 et L. 12 du code des pensions déterminent la nature des annuités liquidables : il s'agit, d'une part, des services retenus dans la constitution du droit à pension et auxquels sont ajoutés, le cas échéant, les « *bénéfices d'études* » ; il s'agit, d'autre part, des bonifications prévues par le code (*cf. ci-dessus*) et des bonifications exceptionnelles prévues par des textes spécifiques.

L'article L. 13 prévoit que chaque annuité liquidable est rémunérée à hauteur de 2 % des « *émoluments de base* ».

En conséquence, le montant de la pension est égal à :

A (annuités liquibables) x E (émoluments de base) x 2 %.

Le principe général retenu par le code des pensions est que le fonctionnaire acquiert, au titre de son activité, un droit à pension au moment de son départ équivalent à 2 % de son dernier traitement de base, pour chaque année travaillée.

Ces montants peuvent être majorés et plafonnés :

- ils peuvent être majorés si le traitement de pension est trop faible. Dans ce cas, le fonctionnaire bénéficie d'un minimum de pension (*cf. article L. 17 du code*). Il peut être majoré au titre de divers « *accessoires de pension* » : majoration pour enfants, majoration des sapeurs-pompiers, indemnité de cherté de vie dans les DOM ;

- il peut être plafonné au titre des dispositions de l'article L. 14 qui disposent que le maximum d'annuités liquidables s'élève à 37,5, ce chiffre pouvant être porté à 40 du fait des bonifications.

Il ressort de la combinaison de ces dispositions que le fonctionnaire ayant accompli une carrière complète a droit, lors de son départ possible, soit à 60 ans, soit à 55 ans s'il a accompli 15 ans de « service actif », à une pension équivalant au maximum à 75 % de son dernier traitement d'activité hors prime, éventuellement majorée à 80 % si sa situation lui ouvre droit à une bonification (*cf. article 31 du projet de loi*).

La retraite des fonctionnaires est ainsi acquise « à taux plein » avec 37,5 annuités.

b) Le dispositif proposé

Au nom du principe d'équité posé à l'article 3 (*cf. ci-avant*) du projet de loi, le présent article modifie les conditions de liquidation des pensions des fonctionnaires afin de rapprocher les conditions de leurs retraites des conditions prévues pour le régime général :

- acquisition d'une retraite à taux plein au bout de 40 annuités ;
- décompte des périodes d'activité en trimestres ;
- évolution de la durée de service selon la règle posée à l'article 5 du projet de loi ;
- création d'une décote en cas de départ précoce, calculée selon les modalités en vigueur pour le régime général.

Aussi, afin de procéder à ces modifications, le présent article propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 13 du code des pensions, qui prévoit :

- **en son I, que la durée des services et bonifications s'exprime en trimestres** et que le nombre de trimestres **nécessaire** pour obtenir le maximum de pension est **160** (*premier alinéa*), que le pourcentage maximum de pension est fixé à 75 % du traitement ou de la solde (et non plus des « *émoluments* ») (*deuxième alinéa*) et que la rémunération du trimestre est

égale au pourcentage maximum divisé par le nombre de trimestres nécessaire ($75 : 160 = 0,468 \%$, soit, converti en annuités, $1,875 \%$).

Les dispositions proposées pour l'article L. 14 introduisent deux notions nouvelles :

- la « durée d'assurance » (*premier alinéa*),
- la décote (*alinéas deux à huit*).

Le principe de la décote est le suivant : tout fonctionnaire ne justifiant pas de la durée d'assurance nécessaire (160 trimestres) au titre d'un ou plusieurs régimes voit sa pension minorée d'un montant de $1,25 \%$ par trimestre manquant (6% par annuité manquante) (*deuxième alinéa du I du L. 14*).

Cette disposition vise à pénaliser les fonctionnaires n'ayant pas effectué de carrière complète et qui préfèrent actuellement partir en retraite en subissant un simple abattement proportionnel au nombre d'annuités leur restant à accomplir pour justifier de 37,5 annuités.

Elle serait toutefois injuste si elle ne prenait pas en compte les durées travaillées hors de la fonction publique, puisque les fonctionnaires entrés tardivement seraient susceptibles de subir une minoration alors même qu'ils ont effectué une carrière complète.

Les polypensionnés dans la fonction publique

Deux faits peuvent être mis en évidence concernant les polypensionnés dans la fonction publique :

- leur nombre a tendance à augmenter, alors qu'ils sont stables au sein des régimes du secteur privé ;

	1997	2001
% polypensionnés fonction publique civile	36,7	37,5
% polypensionnés tous régimes	32,2	32,4

Le pourcentage de polypensionnés atteint même 42 % dans la génération 1934.

- ils bénéficient de pensions plus faibles que les autres fonctionnaires.

Montants mensuels moyens bruts des avantages principaux de droit direct

		Ensemble des carrières	Carrières complètes	Carrières incomplètes
Unipensionnés civils	Hommes	2.058 €	2.202 €	1.806 €
	Femmes	1.625 €	1.842 €	1.245 €
Polypensionnés civils	Hommes	1.718 €	1.756 €	1.651 €
	Femmes	1.270 €	1.468 €	924 €

Source : EIR 2001 DREES.

Auparavant, les régimes de la fonction publique n'accordaient pas d'importance aux périodes passées par les fonctionnaires dans d'autres régimes du secteur privé, du fait de l'absence de décote. L'introduction de cette dernière impose désormais de considérer une nouvelle durée : la durée globale d'assurance tous régimes confondus (*premier alinéa du I du L. 14*).

Les modalités de calcul de la décote des fonctionnaires seront identiques à celles prévues pour le régime général, tout en restant, dans un premier temps, plus favorable dans leur montant (*- 1,25 % par trimestre contre - 2,5 % pour le régime général*) :

- la pension peut être liquidée avant que le fonctionnaire ne justifie du nombre de trimestres nécessaires ;

- la décote est effacée lorsque le fonctionnaire atteint la limite d'âge (l'équivalent des « 65 ans » dans le régime général).

Dans le cas où la pension est liquidée avec un coefficient de minoration, celui-ci est calculé compte tenu :

- soit du nombre de trimestres manquants à la date d'entrée en jouissance de la pension par rapport à la durée d'assurance nécessaire ;
- soit le nombre de trimestres équivalant à la durée séparant l'âge auquel la pension prend effet de la limite d'âge prévue par le grade auquel appartient le fonctionnaire concerné.

**Décote applicable à un fonctionnaire sans bonification
dont la limite d'âge du grade est fixée à 65 ans**

Age	Durée d'activité effectuée	Trimestres manquants	Décote	Taux de la pension liquidée
60 ans	140	20	25 %	50 %
+ 1 trimestre	141	19	24 %	51 %
+ 2 trimestres	142	18	23 %	53 %
+ 3 trimestres	143	17	21 %	54 %
61 ans	144	16	20 %	55 %
+ 1 trimestre	145	15	19 %	56 %
+ 2 trimestres	146	14	18 %	58 %
+ 3 trimestres	147	13	16 %	59 %
62 ans	148	12	15 %	60 %
+ 1 trimestre	149	11	14 %	61 %
+ 2 trimestres	150	10	13 %	63 %
+ 3 trimestres	151	9	11 %	64 %
63 ans	152	8	10 %	65 %
+ 1 trimestre	153	7	9 %	66 %
+ 2 trimestres	154	6	8 %	68 %
+ 3 trimestres	155	5	6 %	69 %
64 ans	156	4	5 %	70 %
+ 1 trimestre	157	3	4 %	71 %
+ 2 trimestres	158	2	3 %	73 %
+ 3 trimestres	159	1	1 %	74 %
65 ans	160	0	0 %	75 %

La décote est donc égale à la formule suivante :

$$0,75 - (n \times 0,025) \times 100$$

avec n = le plus petit des nombres résultant de la soustraction : 160 - trimestres effectués ou âge limite du grade - âge du fonctionnaire (exprimé en trimestres).

Il est enfin notable que :

- la décote n'est pas applicable aux fonctionnaires handicapés à 80 % ou mis à la retraite pour invalidité ;

- sont pris en compte, dans leur intégralité, comme dans le régime général dans la plupart des cas¹, les trimestres travaillés à temps partiel ;

- le plafond de la décote est de 25 % car le nombre maximum de trimestres pris en compte pour cette dernière s'élève à 20.

Le **II** du texte proposé pour l'article L. 14 du code des pensions aménage les dispositions du I pour les militaires :

- si ceux-ci ont pour limite d'âge 55 ans lorsqu'ils sont mis à la retraite à 50 ans, le dispositif applicable est celui décrit ci-dessus ;

- si ceux-ci ne remplissent pas ces conditions, ils ressortent d'un régime *ad hoc* ;

- la durée minimale d'assurance est celle prévue par l'article L. 24 du code des pensions (100 trimestres pour les officiers, 60 pour les non-officiers) majorée de dix trimestres ;

- le coefficient de 1,25 % ne s'applique que dans la limite de dix trimestres.

Ainsi qu'il est créé pour le régime général, il est proposé par le **III** du L. 14 un mécanisme de surcote au bénéfice des **fonctionnaires civils** réunissant la double condition d'avoir plus de 60 ans et de justifier de 160 trimestres (durée maximale d'assurance).

Cette surcote s'élève à 0,75 % par trimestre supplémentaire plafonné à 20 trimestres (15 %) pour cinq ans d'activité supplémentaires.

▪ **Articles L. 15 et L. 16 : base de liquidation et revalorisation des pensions**

a) Le dispositif en vigueur

L'article L. 15 du code des pensions fixe la règle générale selon laquelle les émoluments sont la base de calcul pour les liquidations de pension.

Ces émoluments sont ceux ayant subi une retenue pour pension au cours des six derniers mois.

¹ Du fait des modalités de calcul des 200 heures.

Cette disposition exclut de droit l'ensemble des primes qui constituent un élément de rémunération conséquent pour un nombre significatif de fonctionnaires.

**Estimation du taux de prime dans certains métiers
de la fonction publique**

Corps	Taux moyen de primes
Secrétaires d'administration scolaire et universitaire	7,2 %
Ouvriers d'entretien et d'accueil	5,6 %
Professeurs agrégés	14,7 %
Professeurs certifiés	10,9 %
Professeurs de lycée professionnel	10,7 %
Professeurs des écoles	5,3 %
Catégorie A Trésor	50,1 %
Contrôleurs du Trésor	27,6 %
Catégorie A impôts	44,0 %
Contrôleurs des impôts	30,8 %
Commissaires de police	51 %
Commandants officiers de police	34,6 %
Ingénieurs des travaux publics	46,6 %
Techniciens TPE	28,3 %
ICNA	85,8 %
Adjoint administratifs	13,2 %

Cette disposition souffre toutefois d'un nombre d'exceptions notables.

**Les conditions dérogatoires d'intégration de certaines indemnités
dans le calcul de la pension**

La règle selon laquelle les primes ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension supporte plusieurs exceptions :

• *des exceptions concédées à certains corps, notamment :*

- les services actifs de police et les personnels militaires de la gendarmerie pour l'indemnité de sujétion spéciale (ISSP) depuis respectivement les lois de finances pour 1983 et 1984 ;

- les personnels de services déconcentrés de l'administration pénitentiaire pour l'indemnité de sujétion spéciale (ISS) depuis la loi de finances pour 1986¹ et la loi de finances rectificative pour 2001 ;

- les fonctionnaires des services déconcentrés de la douane (« branche surveillance ») pour l'indemnité de risque depuis la loi de finances pour 1990 ;

- les agents du ministère des finances pour l'indemnité mensuelle de technicité depuis la loi de finances pour 1990 ;

- aux bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) depuis la loi n° 91-73 de janvier 1991.

• *des prises en compte irrégulières*

Plusieurs pratiques ont été relevées par la Cour des comptes⁽¹⁾ tendant à améliorer la situation de certains corps du ministère des Finances (personnels des monnaies et médailles, « indices pensions » appliqués aux comptables de la DGI, de la DGCP et de la DGDDI) hors de toute base légale. Ainsi que le note la Cour :

« Ces pratiques ont été rendues possibles par le fait que le service des pensions, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget, considère comme s'imposant à lui toutes les décisions prises par ce ministre, fussent-elles entachées d'irrégularités.

« A l'occasion des contrôles effectués, la Cour a relevé deux séries de pratiques irrégulières bénéficiant à chaque fois des agents relevant du ministère des finances. »

Votre commission déplore profondément que la gestion des pensions par le seul ministère des finances présente un bilan désastreux (*cf. exposé général*), tant en termes organisationnels qu'au point de vue des principes, dès lors, de surcroît, que l'administration se considère en charge de la « vertu budgétaire ».

Ce constat renforce la proposition faite par votre commission de création d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires placée sous la tutelle de plusieurs ministères, dont les ministères des affaires sociales et de la fonction publique.

(1) Rapport particulier avril 2003.

Les dispositions de l'article L. 15 posent, en outre, les fondements d'une revalorisation avantageuse des pensions liquidées.

Le code des pensions ne contient en lui-même aucune disposition consacrée à la revalorisation des pensions, la loi du 20 septembre 1948 ayant rendu inutile cette référence instituant un mécanisme dit de « *péréquation automatique* », la pension étant calculée en pourcentage du traitement correspondant à l'emploi occupé en dernier lieu, il varie en même temps et dans les mêmes proportions que celui-ci.

¹ *Fonctionnaires placés sous statut spécial.*

Du fait des dispositions de l'actuel article L. 15, la pension liquidée bénéficie de deux types de revalorisations :

- la première est calée sur l'évolution du point de fonction publique ;
- la seconde répercute les revalorisations consenties à certaines catégories d'agents.

En sus des dispositions favorables prévues par l'article L. 15, les retraités de la fonction publique bénéficient de la revalorisation induite par les réformes statutaires bénéficiant aux actifs, au moyen d'un tableau « d'assimilation ».

Le contenu de cette disposition a été appliqué pendant de nombreuses années avec une grande générosité :

- dans un premier temps, la jurisprudence a estimé que les bénéfices générés par la création de nouveaux échelons et grades devaient être « assimilés » à bénéfice des retraités dès lors que ceux-ci étaient accessibles à l'ensemble des fonctionnaires sous conditions d'ancienneté et ne relevaient pas d'une promotion au choix ; elle s'est ensuite durcie ;

- à partir de la mise en œuvre des protocoles Jospin (1989) et Durafour (1991), les pouvoirs publics ont cherché à harmoniser une pratique hétérogène de l'assimilation dans un souci de plus grand respect des deniers publics.

La Cour des comptes, dans son rapport précité, dresse un constat sévère des dispositions combinées de l'article L. 15 et de l'article L. 16.

La pratique des dispositions de l'article L. 16

Ces dispositions juridiques variables dans le temps, bien que s'inscrivant globalement dans une perspective de réduction du champ d'application de l'article L. 16, sont à l'origine de différences de traitement difficilement justifiables, tant entre corps qu'à l'intérieur d'un même corps.

C'est ainsi que les retraités de certains corps de catégorie A dont les actifs ont, au terme des revalorisations Jospin et Durafour, bénéficié de revalorisations équivalentes concrétisées par l'accès à un même indice sommital, l'indice brut 966 en l'occurrence (professeurs certifiés, attachés principaux d'administration centrale et d'administration scolaire et universitaire), ont été traités de manière différente.

La plus avantageuse, celle relative aux professeurs techniques adjoints de lycée technique, peut être qualifiée de munificente puisqu'elle a donné lieu à des gains indiciaires pour tous les échelons variant, pour les derniers, entre 62 (8^e) et 113 points nouveaux majorés (11^e). Aucune explication n'a pu être donnée par le ministère employeur concerné sur les raisons d'une application aussi avantageuse de l'article L. 16 qui a bénéficié en 1993 à 2.000 agents.

L'hétérogénéité des traitements mis en œuvre pour l'application de l'article L. 16 dans les exemples présentés ci-dessus ne manque pas de surprendre de même que les différences de traitement injustifiables qui en résultent. Cette situation provient d'une regrettable absence de vision d'ensemble qui est à porter au débit des administrations assurant la tutelle de ces secteurs. A l'évidence, les plans Jospin et Durafour auraient dû, en raison de leurs enjeux financiers, conduire à l'élaboration d'une doctrine de mise en œuvre de l'article L. 16. Tel n'a pas été le cas et en dépit d'une volonté de resserrement de la générosité du dispositif, la mise en œuvre de l'article L. 16 continue à s'opérer de manière opaque, disparate et discrétionnaire.

Source : rapport public particulier de la Cour des comptes sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat (avril 2003)

L'application de cette disposition était d'autant plus contestable qu'elle donnait lieu, selon les termes mêmes de la Cour, à de véritables carrières de retraité.

**Evolution des indices applicables aux personnes de divers corps
(1970-2002)**

Corps	1970	1980	1990	2002
Commissaire de police	516	596	684	744
Inspecteur de police	402	459 (+ 14 %)	529 (+ 15 %)	598 (+ 13 %)
Sous-brigadier	324	372	448	479
APAC 1 ^{ère} classe	683	723 (+ 6 %)	723 (0 %)	745 (+ 3 %)
AASU 1 ^{ère} classe	591	631	631	641
AAC	591	631	631	641
SASU classe normale	367	398	398	438
SASU chef de section	390	443	443	462
SASU II. exception.	425	478	478	513
Insp. principal impôts 2 ^e classe	607	647	647	672
Ins. impôts	425	478	478	523
Contr. principal impôts	425	478	478	513
Contr. impôts	360	398	398	438
Agrégé classe normale	788	810 (+ 3 %)	810 (0 %)	812 (0 %)
Certifié classe normale	612	647	653 ou 668	657 ou 672
PLP	451	519	519	566
PEGC	451	504 (+ 12 %)	526 (+ 4 %)	539 (+ 2 %)
Instituteur	390	443 (+ 14 %)	510 (+ 15 %)	514 (+ 1 %)
Adjoint administratif	283	300	330	351
Commis	283	300	330	344 ou 351
Ouvrier professionnel 2 ^e catégorie	248	278	306	324 ou 337
Technicien de l'agriculture	367	393	393	438
Technicien supérieur de l'agriculture	390	443 (+ 13 %)	443 (0 %)	488 (+ 10 %)

Source : Cour des comptes

b) Le dispositif proposé

Le dispositif proposé par le présent article pour l'article L. 15 du code des pensions procède aux modifications suivantes :

- le I abandonne la notion d'émoluments et précise les conditions de liquidation de la pension : celle-ci sera équivalente à la formule énoncée ci-dessus ; le traitement de référence est celui des six derniers mois. La dérogation à cette règle en faveur des agents n'étant plus en activité du fait d'un décès ou d'un accident survenu en service est maintenue ;

- le II adapte ces dispositions pour tenir compte de la situation des fonctionnaires qui ont perçu, pendant une période donnée, une rémunération supérieure à celle dont ils bénéficient en fin de carrière :

. cette période est de quatre ans dans le cas général, ce qui concerne notamment les officiers bénéficiant d'un échelon fonctionnel ;

. pendant deux ans, s'il s'agit des emplois supérieurs de chef de service, directeur adjoint ou sous-directeur d'éducation centrale, ou certains militaires.

Les dispositions prévues pour l'article L. 16 du code des pensions proposent un mécanisme pérenne de revalorisation des pensions dans la fonction publique, calé sur celui prévu pour l'ensemble des retraités du régime général (*cf. ci-avant article 19 du projet de loi*).

Il est toutefois notable que ces dispositions ne prévoient pas l'existence du « coup de pouce » que prévoit ledit article.

▪ ***Le minimum de pension dans la fonction publique prévu par les dispositions de l'article L. 17***

a) Le dispositif en vigueur

L'article L. 17 dispose qu'une pension qui rémunère au moins 25 ans de services effectifs, à l'exclusion de toute bonification, ne peut être inférieure au traitement de l'indice 100.

Dans le cas où le fonctionnaire n'a pas accompli 25 ans, celle-ci est proratisée en rémunérant chaque année de service à hauteur de 4 % de l'indice 100 susmentionné.

En 2003, le montant du minimum de pension s'élève à 944,88 euros (brut mensuel).

b) Le dispositif proposé

La réforme proposée pour le minimum contributif dans la fonction publique vise à accroître la progressivité de ce minimum.

La base maximale de calcul, élevée à l'indice majoré 227, est atteinte après 40 années de service effectif.

Lorsque le fonctionnaire justifie d'une durée inférieure de service à 40 années, le minimum est proratisé :

- 57,5 % de l'indice susmentionné pour les 15 premières années ;

- 2,5 points pour les années supplémentaires comprises entre 15 et 30 années ;

- 0,5 point pour les années supplémentaires entre 30 et 40 ans.

Il est en outre notable que les bénéfices de campagne et bonifications prévus pour les militaires sont intégrés dans le décompte de la période. Il est prévu que le minimum garanti de pension est revalorisé comme les prix.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, à cet article, plusieurs amendements :

- à l'initiative du Gouvernement, un amendement maintenant le bénéfice du minimum garanti, au prorata de la durée des services effectifs, dans le cas des fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité, auxquels la condition de quinze ans de services n'est pas opposable ;

- à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, un amendement exonérant la pension de réversion de la décote si la pension n'a pas été liquidée du vivant de l'ayant droit ;

- un amendement rédactionnel à l'initiative du rapporteur et sept autres amendements rédactionnels identiques présentés par les membres du groupe des député(e)s communistes et républicains.

III - La position de votre commission

Les dispositions contenues dans le présent article constituent le cœur de la réforme des pensions des fonctionnaires, en ce qu'elle pose un double alignement :

- la durée d'activité sera à l'horizon 2008 égalisée. Les salariés des secteurs public et privé bénéficieront d'une retraite pleine et entière sous la condition d'une même durée de cotisation (160 trimestres) ;

- un mécanisme de revalorisation équivalent et équitable indexé sur l'évolution de l'inflation.

Votre commission constate que demeurent trois divergences entre régimes du public et régimes du privé. En contrepartie de la non-prise en compte des primes et de l'absence de régimes complémentaires obligatoires, les fonctionnaires bénéficient d'un « taux plein » et d'une base de calcul différents :

- un « taux plein » de liquidation s'élevant à 75 % du dernier traitement contre 50 % au régime général ;

- une base de liquidation constituée du dernier traitement d'activité et non par une référence à un salaire moyen d'activité constitué des 25 meilleures années (régime général).

Le projet de loi (*cf. article 52*) compense en partie l'inéquité que constituait la non-prise en compte des primes dans les régimes de fonctionnaires. Ce faisant, elle introduira sans doute la nécessité de revoir sinon le taux de liquidation, du moins la base de calcul des pensions des fonctionnaires, base suscitant par ailleurs des abus.

Votre commission souligne enfin l'extrême progressivité de la réforme. En effet, au terme de l'article 45, entreront en vigueur, dans leur régime de croisière :

- la décote entre 2006 et 2020 ;
- la réforme du minimum entre 2003 et 2013.

Les abus liés à la règle des six mois

La plupart des fonctionnaires atteignent la rémunération maximale prévue par le grade dont ils relèvent. Les agents entrés tardivement dans la fonction publique, ou ayant interrompu leur carrière bénéficient d'avancements tardifs.

Toutefois, certains ministères pratiquent une politique de promotion tardive permettant à l'agent de bénéficier d'une pension accrue sans pour autant en assumer le coût budgétaire (les pensions relèvent des charges communes).

Fréquence des promotions des personnels civils intervenues dans les 12 mois précédant la radiation des cadres en 2001

Ministères	Nombre de promotions obtenues entre 6 et 7 mois avant la radiation des cadres		Nombre de promotions obtenues entre 7 et 12 mois avant la radiation des cadres		Total	Nombre total de retraités
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage		
Economie et finances	507	14,4 %	296	8,5 %	22,9 %	3.503
Education nationale	928	3,1 %	1.558	5,3 %	8,4 %	29.712
Équipement et logement	90	8,0 %	131	7,3 %	15,3 %	1.814
Intérieur	1.125	23,0 %	422	8,5 %	31,5 %	4.947
Justice	33	2,9 %	91	8,1 %	11,0 %	1.139
La Poste	954	16,0 %	1.347	22,8 %	38,8 %	5.917
France Telecom	247	8,6 %	456	16,0 %	24,6 %	2.885
Anciens combattants	16	41,0 %	3	7,7 %	48,7 %	39
Défense	132	19,8 %	71	40,7 %	30,5 %	668
Aviation civile	26	20,0 %	3	2,3 %	22,3 %	129
Recherche	175	16,0 %	54	5,0 %	21,0 %	1.089
Autres	77	7,5 %	90	8,7 %	16,2 %	1.033
Total	4.310	8,2 %	4.530	8,6 %	17,0 %	52.880

Source : service des pensions.

Lire ce tableau : en 2001, sur les 4.947 fonctionnaires partant en retraite, 31,5 % avaient obtenu une majoration de traitement dans l'année précédente.

Ce syndrome est comparable dans la fonction publique territoriale.

La réforme de la base de calcul des pensions pourrait, en partie, dissuader l'administration employeur de pratiquer de telles promotions si elle devait en supporter le coût pendant une partie significative de la période d'activité du fonctionnaire.

Le dispositif proposé a omis de reprendre une disposition figurant dans le code des pensions, relative à l'application de la règle des six derniers mois aux personnels à temps partiel, que votre commission vous proposera de réintroduire par **amendement**.

Constatant qu'il n'était pas possible de modifier l'ensemble des paramètres dès à présent, **vo**tre **commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

Article 33

(art. L. 22 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Liquidation de la solde

Objet : Cet article a pour objet de modifier les conditions applicables à la solde de réformes.

La solde de réforme prévue par l'article L. 7 du code des pensions est une prestation accordée aux militaires de carrière ou servant sous contrat au-delà de la durée légale et qui :

- ne remplissent pas les conditions ouvrant droit à une pension de retraite (officiers et sous-officiers de carrière) ;
- ont été réformés pour invalidité sans avoir droit à pension.

Cette solde, à jouissance immédiate, n'est servie que pendant un laps de temps égal à la durée de service qu'elle rémunère.

Son taux est forfaitaire et n'inclut en conséquence ni bonifications ni ne prend en compte la durée de service accomplie.

Il est égal à 30 % de la solde de base avec un minimum de 60 % du traitement de l'indice 100.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, coordonne les dispositions relatives à la solde de réforme avec les modifications introduites au L. 17 (garantie de pension) pour prendre en considération :

- la modification de la référence indiciaire (227 majorée au lieu de 100) ;
- le mécanisme de revalorisation.

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

Article 34

(art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Conditions de liquidation immédiate des pensions civiles et militaires

Objet : Cet article a pour objet de modifier les conditions d'âge pour la liquidation de la pension.

I - Le dispositif proposé

a) Le droit en vigueur

A l'instar des conditions d'ouverture de droit à retraite dans les autres régimes de retraite légalement obligatoires, la pension ne peut être versée à un fonctionnaire que lorsque celui-ci atteint un âge minimum. Cet âge, en principe, est fixé à soixante ans.

Néanmoins, ce dispositif connaît des exceptions importantes, qui rendent difficile le rapprochement avec les dispositions prévues pour le régime général.

En effet, certains fonctionnaires bénéficient d'un départ précoce :

- dès l'âge de 50 ans, pour les fonctionnaires ayant accompli quinze ans de service actif et justifiant d'une bonification du cinquième¹ ;

- dès l'âge de 55 ans, pour les fonctionnaires ayant accompli quinze ans de service effectif, dans un emploi classé en service actif ou de la catégorie B ;

- sans conditions d'âge, pour les femmes fonctionnaires ayant eu au moins trois enfants ;

- dès l'âge de 50 ans pour les fonctionnaires élus parlementaires et ayant effectué quinze ans de service antérieurement à leur élection.

D'après les chiffres disponibles pour 2001, il apparaît que près de 50 % des pensions liquidées l'étaient au bénéfice de fonctionnaires âgés de moins de 60 ans ; près de 9 % du total l'étaient au bénéfice de femmes fonctionnaires mères d'au moins trois enfants, avec un âge moyen de départ de 51,7 ans, et près de 41 % du total l'étaient au bénéfice de fonctionnaires classés en service actif, avec un âge moyen de liquidation de 54,8 années.

¹ Bonification des non-militaires ne figurant pas dans le code des pensions.

- **Les services actifs**

Dès la loi du 9 juin 1853, fut posée la règle qu'une partie des emplois de la fonction publique, qualifiés d'« actifs », permettait à leurs titulaires de bénéficier d'une jouissance anticipée de leur pension de retraite. Alors que l'âge légal de départ était fixé à soixante ans (et 30 ans de service), il ne fut requis des personnels classés en catégorie active que vingt-cinq années de service, dont quinze dans la partie active, pour entrer en jouissance de leur pension dès l'âge de 55 ans.

Depuis la loi du 31 mars 1932¹, les emplois classés en catégorie active, dénommés emplois de catégorie B, sont définis par décret et sont censés rassembler les emplois « *présentant un risque particulier et des fatigues exceptionnelles* ».

Certains fonctionnaires civils, classés en catégorie B, se sont en outre vu reconnaître par différents textes le bénéfice d'une bonification du cinquième, proche de celle ouverte au bénéfice des militaires, leur permettant ainsi de faire liquider leur pension à un âge compris entre 50 et 55 ans (*cf. ci-dessus*).

- **Les femmes ayant élevé trois enfants**

Les dispositions de l'article L. 24 du code des pensions trouvent, à l'instar de la bonification d'un an par enfant, leur origine dans les législations natalistes des années 20.

La loi du 14 avril 1924 ouvrait un droit à pension pour les mères d'au moins trois enfants et ayant accompli au moins quinze années de service, calculé au prorata des années effectuées, la législation alors en vigueur exigeait des fonctionnaires une durée de service de vingt-cinq ans.

Cette disposition fut élargie par la loi du 30 mars 1928 qui a supprimé cette condition d'âge, et a, en outre, ouvert le droit à une pension à jouissance immédiate au bénéfice des femmes fonctionnaires atteintes elles-mêmes, ou leur conjoint, d'une infirmité ou d'une maladie incurable.

Cette disposition généreuse permet aux seules femmes de liquider leur pension :

- soit à un âge très jeune, inférieur à 40 ans, mais bénéficiant d'une pension plus modeste ;

- soit à un âge compris entre 50 et 60 ans, les femmes ayant eu trois enfants bénéficiant ainsi d'une faculté de départ plus précoce.

¹ L'article 75 de cette loi a substitué à l'ancienne clarification des emplois en emplois sédentaires et emplois actifs, un classement en catégorie « A » et en catégorie « B ».

Cette disposition pose aujourd'hui deux difficultés :

- un coût élevé pour les finances publiques, dès lors qu'il s'agit de verser des rentes viagères sur de longues périodes ;

- une incompatibilité de cette disposition, réservée aux femmes, au regard des dispositions communautaires précédemment évoquées.

b) Le dispositif proposé

Le présent article propose de réécrire partiellement l'article L. 24 du code des pensions.

Le 1° du I concerne les règles de liquidation. Celles-ci sont fixées à 60 ans, sauf pour les fonctionnaires justifiant plus de quinze ans de services actifs (55 ans).

Le 2° du I introduit une condition nouvelle pour la mise à la retraite pour invalidité. Celle-ci n'intervient que dès lors qu'aucun reclassement n'a pu être effectué.

Le II abroge les dispositions relatives au droit, pour une femme gravement malade ou invalide ou dont le conjoint est lui-même malade ou invalide, de partir en retraite sans condition de durée. Ce droit est en effet étendu au fonctionnaire sans distinction de sexe (III de l'article) sous la réserve qu'il ait effectué quinze années de service.

Le IV modifie les dispositions relatives aux militaires, en détaillant la situation réservée aux non-officiers, pour lesquels aucune précision n'était inscrite antérieurement.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de M. Cova, elle a adopté, malgré un avis défavorable du Gouvernement, un amendement prévoyant de compléter le II de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite par un 3° prévoyant la validation législative des dispositions figurant à l'article R. 64 du code des pensions (*chapitre V du titre VII, intitulé droits des personnels militaires féminins, officiers ou assimilés aux avantages accordés aux personnels féminins*).

A l'initiative du Gouvernement, elle a adopté un amendement ouvrant la faculté, pour le militaire, et sous réserve qu'il ait accompli 15 ans de services, de liquider sa pension si son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable.

III - La position de votre commission

Votre commission, qui approuve les précisions introduites par le présent article au régime de liquidation des pensions des fonctionnaires, se bornera à regretter le *statu quo* retenu pour la disposition prévoyant un droit à jouissance immédiate de leurs pensions pour les mères de trois enfants ; le principe d'égalité, posé par le droit européen, aurait dû conduire, à l'instar d'autres dispositions prévues par le texte (bonification et réversion), une extension de ce dispositif aux hommes.

Votre commission vous propose de ne pas retenir la première des modifications introduites par l'Assemblée nationale qui est d'ordre réglementaire et, de surcroît, comme l'a souligné le ministre dans son avis en séance publique à l'Assemblée nationale, contraire au droit européen.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 35

(art. L. 25 à L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Conditions de liquidation différée des pensions civiles et militaires

Objet : Cet article a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles la jouissance de la pension est différée.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, porte nouvelle rédaction des articles L. 25 à L. 26 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite.

▪ Article L. 25

L'article L. 25 précise les conditions d'âge auxquelles le fonctionnaire doit satisfaire pour entrer en jouissance de sa pension.

En effet, comme il a été vu à l'article 34, l'âge normal de départ en retraite pour les fonctionnaires est de 60 ans. L'article L. 24 du code des pensions prévoit un certain nombre d'exceptions (*cf. ci-avant*). Pour les fonctionnaires ne relevant pas de ces exceptions, le droit à pension est constitué après quinze années de service, mais la jouissance de ce droit est différée jusqu'à l'âge prévu par l'article L. 25.

Le texte proposé par le présent article pour l'article L. 25 du code des pensions prévoit :

- la même condition d'âge que celles précédemment fixées par la rédaction en vigueur de l'article L. 25, à savoir 60 ans pour les fonctionnaires ne ressortant pas des exceptions susmentionnées ;

- pour les officiers de carrière, l'âge de 50 ans ;

- l'âge de 50 ans également pour les officiers radiés des cadres pour raisons disciplinaires s'ils ne justifient pas de 25 années de service.

L'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 25 précise que les règles de liquidation applicables sont les dispositions en vigueur au moment de la mise en paiement.

Le dernier alinéa, pour sa part, précise que, par analogie aux mécanismes des salaires portés aux comptes du régime général, le traitement ou la solde de référence pour le calcul de la pension sont revalorisés conformément aux dispositions de l'article L. 16 (indexation sur indice des prix). Cette disposition est opérante dans le cas où le fonctionnaire ne liquide pas sa pension immédiatement après sa radiation des cadres.

▪ **Article L. 26**

Cet article réaffirme la disposition prévue par l'article L. 3 du code des pensions qui subordonne la liquidation de la pension ou de la solde de réforme à la radiation des cadres. Certains cas, prévus par décret en Conseil d'Etat, peuvent déroger à la règle posée par cet article.

▪ **Article L. 26 bis**

Cet article prévoit le cas particulier de certains fonctionnaires radiés des cadres, mais poursuivant leur activité dans l'intérêt du service. Il précise que, dans ce cas, le fonctionnaire ne peut entrer en jouissance de sa pension, malgré sa radiation des cadres, qu'à la date de cessation effective de perception d'un traitement.

La rédaction en vigueur prévoyait que cette durée d'activités supplémentaires ne donnait droit à aucun complément de pension. La disposition proposée par le texte du présent article pour la dernière phrase de l'article L. 26 bis prévoit que cette durée d'activités supplémentaires donnera un supplément de liquidation, sans pour autant permettre aux fonctionnaires d'obtenir un montant de pension supérieure au taux maximal de 75 %. Il n'y aura donc pas bénéfice de surcote au titre de ces activités.

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

Article 36

(art. L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Modalités de revalorisation de la rente d'invalidité

Objet : Cet article a pour objet de préciser les modalités de revalorisation de la rente d'invalidité.

Tout fonctionnaire atteint d'une invalidité imputable au service a droit, sans considération de la durée de ces derniers, à deux prestations :

- une *pension proportionnelle* à la durée des services qu'il a accomplis ;

- une *rente viagère d'invalidité*, calculée en fonction d'un pourcentage d'invalidité.

Cette prestation est doublement soumise à un minimum et un maximum.

Les dispositions du présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, modifient les seules modalités de calcul de la rente viagère d'invalidité.

Son montant est traditionnellement égal au traitement de base multiplié par le pourcentage d'invalidité. Son calcul est plafonné : dans le cas où le traitement de référence dépasse le triple de l'indice prévu pour le calcul du minimum de pension, la fraction dépassant cette limite n'est comptée que pour le tiers, et si, le cas échéant, elle excède dix fois l'indice de référence, elle est alors écartée.

Le texte proposé par le présent article pour le troisième alinéa de l'article L. 28 du code des pensions vise simplement à coordonner :

- l'indice de référence, qui devient indice majoré 681, c'est-à-dire l'équivalent du triple de l'indice tenant lieu de base au calcul du minimum garanti de pension (indice 227 majoré) ;

- la modalité de revalorisation de la rente, similaire aux conditions de revalorisation des pensions prévues au nouvel article L. 16 (indexation sur l'indice des prix).

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

Article 37

(art. L. 38 et L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

**Droit à pension de réversion -
Mise en conformité
avec le droit communautaire**

Objet : Cet article a pour objet d'étendre aux conjoints des femmes fonctionnaires le bénéfice de la réversion d'une pension d'ayant droit.

Ayant droit et ayant cause : les réversions dans la fonction publique

Pour mémoire, on rappellera que, *dans le code des pensions civiles et militaires de l'Etat, l'ayant droit est l'équivalent de l'assuré dans le code de la sécurité sociale et l'ayant cause est son ayant droit.*

Les règles relatives à la réversion dans la fonction publique diffèrent profondément des règles prévues au bénéfice du conjoint survivant dans le régime général.

En effet, le code des pensions distingue trois types d'ayants cause différents :

- la veuve d'un fonctionnaire,
- l'orphelin de fonctionnaire,
- le veuf d'une femme fonctionnaire.

• Les droits de la veuve

Pour bénéficier d'une pension de réversion, la veuve d'un fonctionnaire doit avoir été mariée avec ce dernier. Ce mariage doit, en outre, avoir été conclu plus de deux ans avant la radiation des cadres de l'ayant droit, sauf si un enfant est issu du mariage.

Le divorce ou la séparation de corps ne fait plus obstacle au bénéfice de la réversion par le conjoint survivant. Dès lors qu'il existe plusieurs épouses survivantes, la réversion est répartie entre ces dernières au prorata de la durée respective de chaque mariage.

Le montant de la réversion de l'ayant cause s'élève à 50 % de la pension de l'ayant droit décédé, à l'exception des veuves de maréchaux et amiraux de France, qui bénéficie d'un traitement plus favorable (75 % des émoluments de base servant au calcul de la solde de réserve d'un général de division au taux le plus élevé).

• Les droits des orphelins

Les orphelins mineurs d'un fonctionnaire peuvent prétendre à pension et ce, même s'ils ont été adoptés par une autre famille, et sous la réserve qu'ils aient été légalement reconnus par leur parent fonctionnaire.

Ils doivent en outre être âgés de moins de vingt et un ans, la pension étant servie jusqu'à cet âge, sauf en cas d'invalidité avérée. En règle générale, la pension versée à l'orphelin est égale à 10 % de la pension de l'ayant droit. En cas de décès de la mère, ils peuvent bénéficier en sus de la réversion de cette dernière.

• **Les droits des veufs**

Originellement, les dispositions de l'article L. 50 du code des pensions prévoyaient pour les conjoints d'une femme fonctionnaire une possibilité de réversion minimale sous la double condition :

- d'une condition d'ancienneté de mariage équivalente à celle requise de la veuve pour avoir droit à la réversion ;
- être en incapacité de travailler.

Le maximum de cette pension de veuf était équivalent au minimum de pension.

La loi de finances rectificative du 21 décembre 1973 a modifié cette disposition pour écarter l'obligation d'être en incapacité de travailler, et fixer le montant de la pension de réversion à un maximum de 37,5 % du traitement afférent à l'indice brut 550.

L'économie de ce dispositif appelle deux remarques :

- les règles de réversion dans la fonction publique sont favorables aux femmes de fonctionnaires du fait, d'une part, de l'absence de conditions de ressources pour la perception de la réversion et, d'autre part, de l'absence de condition d'âge pour entrer en jouissance ;

- elles sont, malgré les dispositions de loi de finances rectificative susmentionnée, beaucoup moins favorables pour les conjoints de femmes fonctionnaires, pour lesquels une condition d'âge est posée et qui n'entrent en jouissance que d'une réversion plafonnée.

Le principe d'égalité posé par les traités européens et réaffirmé par la jurisprudence, notamment pour la question des avantages familiaux, ont rendu cette disparité de situations illégales et justifié les modifications prévues aux articles 37 à 41 du présent projet de loi, proposant d'étendre au bénéfice des conjoints des femmes fonctionnaires, les avantages concédés à leurs homologues féminins.

Ainsi que le précise l'encadré ci-dessus, les droits à pension de réversion divergent profondément selon que le conjoint du fonctionnaire décédé soit un homme ou une femme.

L'application des traités européens a rendu illégale la discrimination existante au bénéfice des femmes dans le code des pensions.

Aussi le présent article propose-t-il dans son **I**, d'étendre aux hommes le bénéfice de la réversion dans les mêmes termes que celle dont bénéficie les épouses de fonctionnaires :

- 50 % de la pension de l'ayant droit,
- le cas échéant, 50 % de la rente d'invalidité,

- le cas échéant, 50 % de la majoration de pension pour enfants.

Le dernier alinéa du texte proposé par le présent article pour l'article L. 38 du code des pensions précise en outre que la pension de réversion ne peut être inférieure au montant majoré du minimum vieillesse.

Le **II** du présent article prévoit la coordination des dispositions de l'article L. 39 du code des pensions qui précise les conditions requises pour avoir droit à la réversion (mariage, etc.).

A l'initiative des membres du groupe des député(e)s communistes et républicains, l'Assemblée nationale a adopté opportunément sept amendements identiques corrigeant une erreur matérielle.

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

Article 38

(art. L. 40 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Pensions de réversion et orphelins - Mise en conformité avec le droit communautaire

Objet : Cet article a pour objet de coordonner les dispositions relatives à la réversion versée au bénéfice des orphelins.

Le **I** de cet article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, procède, à l'article L. 40, aux coordinations rendues nécessaires par l'extension aux hommes du bénéfice de la réversion.

Les orphelins pourront bénéficier, en cas de décès ou d'incapacité de leur mère elle-même bénéficiaire de la réversion, de la pension de réversion dont elle bénéficiait.

Les modifications rédactionnelles permettront de prendre en compte les situations où l'ayant droit sera le mari, la notion de « *pension de veuve* » étant abrogée par ce texte.

Le **II** de cet article procède à une coordination équivalente tout en supprimant la référence à la « *déchéance du droit à réversion* ».

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

Article 39

(art. L. 49 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

**Droit à pension de réversion et pluralité de conjoints -
Mise en conformité avec le droit communautaire**

Objet : Cet article a pour objet de modifier les conditions régissant l'attribution du droit à réversion en cas de pluralité de conjoints.

Le **I** de cet article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, procède à une coordination en prévoyant le remplacement des références au « *mari* » par le mot « *fonctionnaire* ».

Le **II** modifie les conditions de transmission de la réversion en cas de décès de l'un des bénéficiaires.

Dans le dispositif en vigueur, lorsque l'une des veuves décède, sa part est répartie entre les autres veuves. La disposition prévue par le **II** du présent article pour l'article L. 45 du code des pensions précise qu'en cas de décès du conjoint survivant, sa part passe, s'il y a lieu aux orphelins de moins de 21 ans, mais en cas d'absence d'orphelin, cette réversion sera « éteinte ».

Le **III** est de coordination, le renvoi à l'article L. 50 du code des pensions étant sans objet du fait des dispositions de l'article 42 du présent projet de loi.

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

Article 40

(art. L. 47 et L. 48 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

**Pensions militaires de réversion -
Mise en conformité avec le droit communautaire**

Objet : Cet article a pour objet d'harmoniser les conditions de réversion entre fonctionnaires civils et militaires.

Le **I** du présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, procède à l'harmonisation des dispositions relatives aux réversions en précisant que les dispositions relatives à la réversion applicables aux fonctionnaires civils sont également applicables aux militaires.

Ce faisant, il supprime la disposition dérogatoire en faveur des veuves de maréchaux et amiraux. Votre commission vous proposera de maintenir cette disposition existant au bénéfice des veuves des grands serviteurs de l'Etat.

Le **II** prévoit une coordination à l'article L. 48 du code des pensions.

Les présentes dispositions ont, en outre, pour objet de mettre en conformité les dispositions de l'article L. 47 du code des pensions avec les impératifs posés par les textes européens.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 41

(art. L. 57 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

**Pension ou rente provisoire d'invalidité
au profit de la famille d'un fonctionnaire disparu -
Mise en conformité avec le droit communautaire**

Objet : Cet article a pour objet d'étendre aux hommes le bénéfice de la réversion au titre d'un conjoint disparu.

L'article L. 57 du code des pensions précise les conditions dans lesquelles les ayants cause peuvent obtenir une pension de réversion en cas de disparition de l'ayant droit.

Les dispositions du présent article visent à procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'extension du dispositif de réversion aux ayants droit hommes.

A l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté un amendement abrogeant le deuxième alinéa de l'article L. 57 du code des pensions supprimant la faculté laissée à l'orphelin de réclamer une pension provisoire en cas de disparition de la mère, ayant droit, cette disposition étant devenue inutile du fait de la réforme des réversions dans le code des pensions civiles et militaires de retraite.

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

Article 42

(art. L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

**Pensions de réversion en cas de décès d'un fonctionnaire
par suite de circonstances particulières**

Objet : Cet article a pour objet de modifier les régimes de réversion au bénéfice d'ayants cause de fonctionnaires tués en service.

I – Le dispositif proposé

L'article L. 37 bis du code des pensions prévoit un minimum de réversion (50 % ou 10 % pour les orphelins afférents indice brut 515) supérieur au droit commun des réversions au bénéfice des ayants cause de fonctionnaires ou militaires décédés à la suite d'un acte méritant (tués en service, acte de dévouement, sauvetage de la vie d'une ou plusieurs personnes). Cette réversion est accordée quelle que soit la durée de service du fonctionnaire décédé.

Les dispositions prévues par le présent article visent à préciser ce régime.

Devenues obsolètes du fait de l'extension aux hommes du bénéfice de la réversion, les dispositions relatives à la pension de veuf (*article L. 50 du code des pensions en vigueur*) sont remplacées par les dispositions suivantes :

- le **I** reprend les dispositions prévues par l'article L. 37 bis susmentionné. Le montant de la réversion proposée est calculé en référence à l'indice 221 majoré.

Le **II** codifie certaines dispositions plus favorables (réversion équivalente à la pension qu'aurait perçue le fonctionnaire) régies par des textes isolés :

- en faveur des fonctionnaires des douanes de la branche de la surveillance tués au cours d'une opération douanière (*article 33 de la loi de finances rectificative pour 1987*) ;

- en faveur des fonctionnaires de la police nationale tués au cours d'une opération de police ou en service cités à l'ordre de la Nation (*article 6 ter de la loi du 8 avril 1957*) ;

- en faveur des gendarmes tués au cours d'une opération de police ou en service cité à l'ordre de la Nation ou de la gendarmerie (*articles 22 et 29 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995*) ;

- en faveur des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire tués à la suite d'un acte de violence dans l'exercice de ses fonctions (*article 68 de la loi n° 93-73 du 21 janvier 1993*) ;

- en faveur des sapeurs-pompiers de Paris ou du bataillon des marins pompiers de Marseille tués dans l'exercice de leurs fonctions et cités à l'ordre de la Nation (*article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990*).

Le **III** prévoit enfin que le montant de la réversion est égal à l'intégralité du traitement du fonctionnaire si celui-ci est tué, en service, lors d'un attentat ou dans une opération militaire.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de son rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté un amendement corrigeant une erreur matérielle.

A l'initiative de M. Richard Maillé, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant substantiellement l'économie du présent article :

- les fonctionnaires des douanes, de la police nationale et de la gendarmerie bénéficieraient, pour leur ayant cause, d'un avantage majoré, alors que le texte initial prévoyait le bénéfice de cet avantage à ces seuls fonctionnaires décédés en « opération de service » (opération douanière, policier ou gendarme cité à l'ordre de la Nation) ;

- les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire tués à la suite d'un acte de violence dans l'exercice de leurs fonctions et les sapeurs-pompiers de Paris et les marins-pompiers de Marseille, qui ont la qualité de militaires, tués en fonctions et cités à l'ordre de la Nation se trouveraient exclus de cette « codification ». En application des dispositions de l'article 48 du projet de loi qui abroge « l'article source », ils se trouveraient de ce fait privés à l'avenir de ce dispositif.

Il élève, en outre, à 100 % du traitement ou de la solde au bénéfice des trois catégories susmentionnées lorsque le décès intervient au cours d'une opération (conditions initialement prévues pour le bénéfice de la disposition prévue au I) et non plus lorsqu'ils sont tués du fait d'un attentat, ou en opération militaire.

Votre commission, considérant que le bénéfice de ces dispositions doit être réservé aux seuls fonctionnaires tués en opération, vous proposera un amendement de rétablissement du texte proposé pour les II et III de cet article par le projet de loi initial.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 42 bis (nouveau)

Saisissabilité des pensions des fonctionnaires

Objet : Cet article a pour objet de modifier les règles de saisissabilité des pensions des fonctionnaires.

Le présent article, introduit sur proposition du Gouvernement par l'Assemblée nationale, modifie l'article L. 56 du code des pensions relatif à la saisissabilité des pensions des fonctionnaires.

Aux termes de l'article L. 56, les pensions et les rentes d'invalidité sont en principe incessibles et insaisissables, sauf :

- en cas de débet envers l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, les territoires d'outre-mer¹ ;

¹ Mais non les régions, l'article L. 56 ayant été rédigé antérieurement à la création de ces dernières.

- pour les créances privilégiées au sens de l'article 2101 du code civil ;

- dans les cas visés aux articles 203, 205, 206, 207 et 214 du même code.

En outre, la loi prévoit que les pensions peuvent être abandonnées par leurs titulaires.

La modification introduite par le Gouvernement vise à prévoir deux nouvelles catégories d'exceptions :

- les pensionnés condamnés à verser une indemnisation à leurs victimes suite à une infraction criminelle ;

- les pensionnés condamnés à cette même indemnisation pour complicité de crime contre l'humanité.

Le Gouvernement, par la voix du ministre de la fonction publique, a justifié en séance cet amendement en ces termes :

« Il apparaît opportun d'étendre ces exceptions au cas des indemnités dues, en application d'une décision de justice, aux victimes d'infractions criminelles. Il serait en effet inéquitable que la loi fasse obstacle à la réparation pécuniaire due aux victimes d'un crime commis par le titulaire de la pension. »

« Cette mesure est d'autant plus indispensable que, dans une décision du 2 avril 2003, le Conseil d'Etat a estimé que la disposition de l'article 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite selon laquelle est automatiquement suspendue la pension due aux personnes condamnées à une peine afflictive et infamante pendant la durée de l'exécution de leur peine était privée d'effet, l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1^{er} mars 1994 ayant fait disparaître la catégorie des peines afflictives et infamantes. »

« A défaut de réforme, l'autorité administrative sera tenue de verser l'intégralité de leur pension aux fonctionnaires condamnés pénalement pour des faits graves. Cette situation est d'autant moins acceptable qu'elle n'a pas d'équivalent dans les autres régimes. »

« Aussi l'amendement permet-il aux juridictions d'ordonner la saisie de la pension pour les infractions les plus graves. »

« Par ailleurs, cet article additionnel 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. Par souci de constitutionnalité, l'article réserve toutefois le versement d'un minimum de subsistance, égal au tiers du minimum garanti, tel qu'il est fixé à l'article L. 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite. »

« L'amendement précise que les dispositions de cet article additionnel s'appliquent dès la publication de la présente loi, pour des raisons d'ordre public. »¹

¹ Compte rendu analytique, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du lundi 30 juin 2003, p. 2.

Votre commission s'interroge sur le caractère spécifique de l'article 42 *bis*.

En effet, la modification de l'article L. 56 ne met pas en cause la validité d'une règle exorbitante du droit commun, à savoir des conditions de protection particulière pour les pensionnés de la fonction publique, dont ne bénéficient ni les retraités du régime général, ni les salariés, ni les fonctionnaires pour leurs traitements.

A ce stade, votre commission préconise un alignement des conditions de saisissabilité des pensions des fonctionnaires sur le droit commun, c'est-à-dire l'article L. 355-2 du code des pensions.

Toutefois, elle s'interroge sur la pertinence d'instaurer une règle spécifique de saisie en vue d'indemniser les victimes de crimes, et notamment de crimes contre l'humanité, en maintenant la rédaction actuelle de cet article.

A titre conservatoire, votre commission propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel avant l'article 42 ter
Gestion interministérielle des pensions

Objet : Cet article vise à placer la gestion des pensions civiles et militaires de l'Etat sous la tutelle conjointe des ministères en charge de la fonction publique, des affaires sociales et du budget.

Le rapport de la Cour des comptes sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat met en évidence les limites d'une « *organisation éclatée et lourde* » de la gestion des pensions.

La cour constate en effet que « *l'attribution des pensions de fonctionnaires de l'Etat à leurs bénéficiaires repose sur une organisation ancienne complexe, faisant appel à la coopération d'un grand nombre d'unités administratives, sans que s'exerce sur elles une autorité de conception et de commandement.*

« *Cette organisation n'est pas une simple modalité pratique d'administration du régime des fonctionnaires. Elle a pour une large part son fondement dans les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite.* »

En pratique, la gestion des pensions est éclatée entre :

- la gestion du dossier pendant la carrière du fonctionnaire par le ministère de l'emploi ;
- la concession et la liquidation de la pension par le ministère des finances.

En proposant une triple tutelle sur la gestion des pensions, votre commission vise à favoriser, par une coopération interministérielle poussée, l'amélioration de la gestion des pensions des fonctionnaires.

Aussi vous propose-t-elle d'adopter le présent article additionnel rétablissant l'article L. 60 du code des pensions, dans une rédaction prévoyant cette tutelle conjointe.

Votre commission vous propose, par voie d'amendement, d'insérer un article additionnel.

Article additionnel avant l'article 42 ter
Création d'un établissement public
chargé de la gestion des pensions des fonctionnaires

Objet : Cet article additionnel vise à créer, à partir de 2006, un établissement public chargé de la gestion des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Dans son rapport public particulier précité sur les pensions civiles de l'Etat, **la Cour des comptes a mis en avant les limites de la gestion actuelle des pensions des fonctionnaires.**

En effet, elle constate que cette gestion se caractérise par des insuffisances majeures :

« - l'organisation éclatée et lourde caractérisée par la juxtaposition des niveaux d'instruction et un empilement de contrôles formels assurés dans des services imprégnés par une culture d'examen exhaustif de dossiers accompagnés de leurs pièces justificatives sur support papier ;

« - un système informatique déficient qui reproduit les incohérences de la chaîne de traitement des pensions liées à l'éparpillement des responsabilités ;

« - des coûts de gestion mal cernés et une productivité médiocre liés au fait que l'Etat n'a jamais cherché à rationaliser cette activité de production de masse en s'inspirant par exemple des techniques employées par des organismes de retraite français. »

Votre rapporteur déplore particulièrement la faible efficacité des services de l'Etat que la Cour présente en ces termes :

« Des indications générales peuvent être tirées d'un rapprochement avec le régime générale de l'assurance vieillesse, étant noté que ce dernier est organisé de manière différente (gestion par une caisse nationale et des caisses régionales, existence d'un compte individuel par assuré dont la gestion informatique est centralisée...). Ainsi, 13.000 agents environ (soit un peu plus du triple) sont employés par le régime général pour couvrir 16 millions d'actifs (soit 7 fois plus), liquider 518.000 nouveaux dossiers (soit 5 fois plus) et assurer le paiement de quelque 9,2 millions de retraités (soit 7 fois plus). Ces données tendent à mettre en évidence le niveau d'efficacité médiocre qui caractérise la gestion des pensions des fonctionnaires.

« Ce constat ne saurait surprendre, tant les causes, analysées dans les chapitres précédents, sont nombreuses et patentes.

« Les indications partielles réunies à partir d'enquêtes plus détaillées lorsqu'elles ont été possibles révèlent en outre des écarts très sensibles par rapport à ces données « moyennes ».

« Ainsi, alors qu'en 2001 le service des pensions a attribué 37.400 pensions sur la base de dossiers préparés par les 970 agents du ministère de l'éducation nationale, soit un ratio de 38,6 dossiers par agent, il a attribué 26.900 pensions sur la base de dossiers préparés par les 1.000 agents du ministère de la défense, soit un ratio de 26,9. Au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, les chiffres équivalents sont de 580 dossiers pour 22 agents, soit un ratio de 26,4.

« Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les données par direction font apparaître des variations très fortes d'une direction à l'autre, sans que les causes de ces écarts aient pu être expliquées par les directions concernées. »

L'organisation de la gestion des pensions est un enjeu de toute première importance, à l'heure où la transparence est devenue une exigence quasi constitutionnelle.

L'impossibilité à identifier les coûts de gestion devient, selon les termes mêmes de la Cour, *« un obstacle à l'application de la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001 (LOF). L'article 21 de la loi dispose que « les opérations relatives aux pensions » sont, « de droit, retracées sur un compte unique d'affectation spéciale ». Ces opérations devraient en toute logique inclure, en charges, les frais de gestion du régime. Mais ces dispositions sont inapplicables en l'état car force est de constater qu'aucun des « services distincts » participant à cette gestion ne dispose aujourd'hui des moyens de connaître ses coûts ».*

Fort de ce constat, votre commission propose d'insérer quatre articles au sein du code des pensions, qui jettent les bases d'une réforme ambitieuse de la gestion des pensions des fonctionnaires afin d'en assurer la transparence et l'efficacité pour un coût raisonnable pour le contribuable.

L'article L. 60-1 nouveau prévoit la création d'un établissement public sous la triple tutelle des ministres en charge de la fonction publique, de la sécurité sociale et du budget et qui est compétent pour la gestion des pensions.

Cette compétence s'étend à l'ensemble des aspects de cette gestion : mise à jour des dossiers, instruction des demandes, concession des pensions et opérations de paiement.

En outre, il assure l'information des fonctionnaires sur leurs droits à retraite.

L'article L. 60-2 nouveau prévoit ses organes directionnels : un conseil d'administration et un directeur général.

L'article L. 60-3 nouveau énumère, par renvoi à l'article L. 61, les ressources de l'établissement qui lui viennent de l'Etat ou d'autres régimes (compensation), étant précisé qu'il ne perçoit directement aucune cotisation. Cet article prévoit en outre le statut de ses personnels (détachés de leur administration centrale, contractuels).

L'article L. 60-4 nouveau prévoit que les comptes de l'établissement qui, en toute transparence, rassemblent les sommes versées au titre des pensions, sont retracés dans le compte prévu à cet effet par l'article 21 de la loi organique précitée.

Le présent article additionnel prévoit que seront fixées par décret en Conseil d'Etat les modalités d'intégration du service de l'Etat chargé de la gestion des pensions.

Afin de demeurer en cohérence avec les dispositions prévues à l'article L. 61 du code des pensions et de faciliter une mise en œuvre progressive, le présent article prévoit deux ans de transition (*1^{er} janvier 2006*).

Votre commission vous propose d'insérer, par voie d'amendement, cet article additionnel.

Article 42 ter (nouveau)
Financement des pensions des fonctionnaires

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de préciser la nature des ressources permettant le financement des pensions des fonctionnaires civils et militaires.

A l'initiative particulièrement opportune de sa commission des Finances saisie pour avis, sous-amendée par son rapporteur général, l'Assemblée nationale a introduit le présent article additionnel modifiant la rédaction de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui précise, dans sa rédaction actuelle, que les agents supportent une retenue de 7,85 % sur leur traitement.

Cette nouvelle rédaction vise à identifier clairement les sources de financement des pensions civiles et militaires de l'Etat :

- la part « contributive » des fonctionnaires et de l'Etat employeur ;
- la part relevant d'une subvention d'équilibre ;
- la part relevant des transferts (compensations éventuelles).

Elle renvoie, de fait, au pouvoir réglementaire, comme c'est le cas pour le taux des cotisations sociales, le taux de la retenue sur le traitement des agents.

Votre commission partage en tout point l'initiative de la commission des Finances de l'Assemblée nationale qui vise à mieux identifier des flux financiers aujourd'hui très opaques.

Elle vous proposera de retenir une rédaction plus proche de l'amendement initial de la commission des Finances :

- en rétablissant la distinction entre ce qui relève d'un effort contributif et ce qui relève de l'équilibrage des régimes par une subvention ;
- en ne retenant en revanche la notion de cotisation que pour les seuls fonctionnaires, l'Etat, qui ne s'assujettit pas lui-même à des prélèvements obligatoires, versant une « contribution ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 43

(art. L. 84 à L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Cumul emploi-retraite pour les fonctionnaires

Objet : Cet article a pour objet de modifier les règles régissant les cumuls de pension dans la fonction publique.

I – Le dispositif proposé

Les règles en vigueur (*articles L. 84 à L. 87 du code des pensions*) en matière de cumul de pension dans la fonction publique appelaient une clarification.

Le code des pensions distingue, en effet, deux cas de cumul : cumul de pension et d'un revenu d'activité et cumul de pensions acquises au titre d'une même période.

• Le cumul d'une pension avec un revenu d'activité

L'article L. 86 en vigueur interdit aux fonctionnaires n'ayant pas atteint la limite d'âge dans le corps auquel ils appartenaient de cumuler une pension avec une rémunération d'activité provenant d'une « *collectivité publique* »¹. En outre, cette activité ne pouvait être exercée dans l'ancienne administration employeur.

Cette interdiction ne souffrait que trois exceptions :

- les invalides titulaires d'une pension acquise à ce titre ;
- les titulaires de revenus d'activité dont le montant est faible (inférieur à 25 % du montant de leur pension) ;
- les sous-officiers dont la pension annuelle rémunère une durée de service inférieure à 25 ans.

• Le cumul des pensions acquises au titre des mêmes périodes d'activité

L'article L. 87 du code des pensions interdit par principe le cumul de plusieurs pensions acquises au titre d'une même période d'activité soit dans plusieurs collectivités publiques soit dans une collectivité publique et un organisme privé.

¹ Dont la liste est fixée à l'article 84 du code des pensions.

Dans le cas où ce cumul serait contrasté, suite notamment à une déclaration des retraités, la fraction de la pension de l'Etat représentative de la période doublement rémunérée dans l'autre pension de retraite est suspendue.

Les dispositions en vigueur encourent plusieurs critiques sérieuses

La définition des collectivités publiques prévue à l'article L. 84 du code des pensions a fait la double preuve de son incohérence (*cf. commentaire ci-dessous*) et de son obsolescence (le dispositif n'a pas été mis à jour et ne comprend pas, dans sa liste, les régions ou les cas d'activité internationale¹).

Le texte proposé par le présent article pour les articles L. 84 à L. 86-1 du code des pensions simplifie ce dispositif autour de trois axes :

- suppression de l'essentiel de l'interdiction de cumul de pensions acquises au titre d'une même période d'activité ;
- simplification des règles de cumul emploi-retraite ;
- mise en cohérence de la liste des collectivités publiques prévue à l'article L. 84.

• Les modifications de l'article L. 84

Le présent article supprime les dispositions de l'article L. 84 en vigueur, relative à la définition des collectivités publiques. Ces dispositions sont renvoyées à l'article L. 86-1 nouveau.

Il précise ensuite :

- que l'article L. 161-22 (*cf. article 9*) du code de la sécurité sociale n'est pas applicable aux personnes relevant du code des pensions ;
- que le cumul d'une pension avec des revenus d'activité est possible dans les conditions fixées aux articles L. 85, L. 86 et L. 86-1 (*cf. ci-dessous*).

• Les modifications de l'article L. 85

Le texte proposé par cet article pour l'article L. 85 substitue aux dispositions en vigueur de cet article (perte définitive de la pension en cas de fraude) la fixation des règles du cumul entre revenu d'activité et pension :

- ce revenu ne doit pas être supérieur à 30 % du montant brut de la pension ;

¹ Alors même que l'article 87 prévoit ce dernier cas, du fait des dispositions de l'article 20 de la loi du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale.

- si un excédent est contracté, il est déduit de la pension après application toutefois d'un abattement équivalent à la moitié du minimum de pension.

• **Les modifications de l'article L. 86**

Les dispositions actuelles de cet article qui traite des règles du cumul (*cf. ci-dessus*) sont remplacées par des exceptions aux limites de cumuls équivalentes à celles prévues par les 1°, 2° et 3° de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale (artistes et interprètes, activité intellectuelle, activité juridictionnelles, consultatives ou délibératives) (*I de l'article L. 86 nouveau*).

Sont, en outre, reprises les exceptions prévues initialement en faveur des titulaires de pensions allouées pour invalidité.

L'exception prévue en faveur des sous-officiers est étendue à l'ensemble des non-officiers ne justifiant pas de 25 années de services ou n'ayant pu poursuivre leur carrière en raison de la limite d'âge lors du service applicable à leur corps.

• **Les modifications de l'article L. 86-1**

L'actuel article L. 86-1 du code des pensions reprenait les dispositions introduites par l'article 3 de l'ordonnance du 30 mars 1982, subordonnant le service d'une pension à la cessation d'activité dans la dernière collectivité employeur du fonctionnaire. La nouvelle rédaction de cet article arrête la liste des collectivités anciennement prévue par l'article L. 84.

L'ancienne liste souffrait de plusieurs incohérences :

- la liste des EPIC fixée par le ministre des finances (*2° du L. 84*) n'obéit, selon la Cour des comptes à aucune logique ;

C'est ainsi que l'établissement public d'aménagement de la défense (EPAD) figure sur la liste, mais ce n'est le cas d'aucun des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles. Des organismes appartenant clairement à la sphère publique tels que GIAT industries, l'Imprimerie nationale ou l'établissement français du sang ne sont pas non plus inclus dans la liste des organismes soumis aux règles de cumul.

Dans la pratique, le classement de ces organismes est une source supplémentaire d'incohérence : du fait des délais écoulés entre leur création ou leur transformation et la publication du décret spécifique d'assujettissement, la législation sur les cumuls ne peut être immédiatement appliquée. Ainsi, alors que la transformation de la nature juridique de la Poste et de France télécom est intervenue en 1990, la publication des décrets classant ces organismes dans la liste prévue par l'article L. 84-2° n'est intervenue qu'en mars 1992 (décret n° 92-235 du 11 mars 1992).

- l'impossibilité à appliquer avec cohérence le critère prévu par le 3° (organismes dont la moitié du budget de fonctionnement est alimentée par des fonds publics), du fait de la difficulté à séparer nettement fonctionnement et

investissement. En outre, cette distinction s'appuyant sur une base mouvante par définition, aboutirait à inclure puis exclure certains organismes d'une année sur l'autre ;

- l'exclusion de certains organismes chargés d'une mission de service public et non frappé par le critère ci-dessus, notamment les cliniques PSPH¹.

Le texte proposé par le présent article répond à l'essentiel de ces critiques puisqu'il retient :

- l'ensemble des administrations de l'Etat et établissement public, hors EPIC ;

- l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

- les établissements de soins sociaux ou médico sociaux².

A l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision.

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

¹ Participant au service public hospitalier.

² Etablissements publics de santé et syndicats interhospitaliers mentionnés aux articles L. 711-6 et L. 713-5 du code de la santé publique ; les hospices publics ; les maisons de retraite publiques, à l'exclusion de celles qui sont rattachées au bureau d'aide sociale de Paris ; les établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et maisons d'enfants à caractère social ; les établissements publics ou à caractère public pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés, à l'exception des établissements nationaux et des établissements d'enseignement ou d'éducation surveillée les centres d'hébergement ou de réadaptation sociale, publics ou à caractère public ainsi que le centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre.

Article 44

(art. L. 37 bis, L. 42, L. 68 à L. 72 et L. 87

du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Abrogation de dispositions du code des pensions civiles et militaires

Objet : Cet article a pour objet d'abroger des dispositions obsolètes du code des pensions.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, prévoit l'abrogation de plusieurs dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraites :

- l'article L. 37 bis, dont les dispositions sont intégrées dans l'article 50 (*cf. article*) ;

- l'article L. 42, devenu inutile du fait de la modification de l'article L. 40 (*cf. article*) ;

- les articles du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II relatif aux droits à pension d'invalidité des fonctionnaires invalides par faits de guerre et de leurs ayants cause, l'exposé des motifs les considérant obsolètes ;

- le premier alinéa de l'article L. 87, du fait de la réforme du cumul emploi retraite dans la fonction publique.

Votre commission a ajouté à cette énumération l'abrogation des dispositions des articles L. 58 et L. 59 du code des pensions.

L'article L. 58 prévoit la suspension du droit à pension pour les raisons suivantes :

- révocation avec suspension des droits à pension ;

- perte par déchéance totale ou partielle de l'autorité parentale pour les seules veuves et les femmes divorcées ;

- condamnation à la destitution prononcée par application du code de justice militaire ou maritime ;

- condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine.

L'article L. 59 prévoit encore la suspension du droit à pension d'agents révoqués ou mis à la retraite d'office pour :

- avoir été reconnus coupables de détournement soit de deniers de l'Etat, des départements, des communes ou établissements publics, soit de dépôts de fonds particuliers versés à sa caisse ou de matières reçues et dont l'agent avait compte ;

- avoir été convaincus de malversations relatives à son service ;
- pour s'être démis de leurs fonctions à prix d'argent ou à des conditions équivalant à une rémunération en argent ou s'être rendus complices d'une telle démission, lors même que la pension ou la rente viagère aurait été concédée ;
- des faits qui auraient été de nature à entraîner la révocation ou la mise à la retraite d'office, lorsque les faits sont révélés ou qualifiés après la cessation de l'activité.

Il est notable que, dans ce dernier cas, un arrêté conjoint du ministre compétent, du ministre des finances et, pour les fonctionnaires civils, du ministre chargé de la fonction publique peut relever l'intéressé de la suspension encourue.

Votre commission constate :

- que ces dispositions sont pour une part obsolètes (les peines afflictives ou infamantes n'existent plus depuis 1994), contraires au droit communautaire (déchéance totale ou partielle de l'autorité parentale pour les seules veuves et les femmes divorcées) ;

- que ces sanctions constituent parfois des sanctions administratives et non pénales, applicables par le ministre en charge des finances et le ministre concerné ;

- qu'il n'est pas prévu de prescription des faits entraînant la sanction (faits qui auraient été de nature à entraîner la révocation ou la mise à la retraite d'office lorsque les faits sont révélés ou qualifiés après la cessation d'activité).

Votre commission s'interroge en conséquence sur l'articulation de ces dispositions et les principes généraux du droit pénal, qui prévoit les régimes de peines. Les délits décrits dans ces articles doivent, de l'avis de votre commission, donner lieu à des sanctions prononcées par les tribunaux et non comporter en quelque sorte des « peines accessoires ».

Elle s'interroge en outre, en parallèle à la règle de quasi-insaisissabilité des pensions, sur la portée d'une disposition pouvant être mise en œuvre au préjudice des seuls fonctionnaires et non des retraités.

Elle s'interroge donc enfin sur l'articulation de ces dispositions avec l'esprit de la présente réforme qui visent à faire des pensionnés de la fonction publique des retraités comme les autres (déconnexion des revenus des actifs et des pensionnés, création d'une durée générale d'assurance).

Dans ce cadre, et afin d'interroger le Gouvernement sur la pertinence du maintien de ces dispositions, votre commission propose un amendement prévoyant l'abrogation de ces deux articles du code des pensions.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 45
Dispositions transitoires

Objet : *Cet article a pour objet de déterminer le calendrier de mise en œuvre des réformes dans la fonction publique.*

I – Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** de cet article précise les conditions de mise en place du nouveau délai de demande de validation des services auxiliaires.

En effet, tant pour prévenir un risque d'engorgement des services que pour accorder un délai raisonnable de réflexion aux agents déjà titularisés, il est prévu que ces derniers titularisés avant le 1^{er} janvier 2004 pourront demander la validation de leurs services auxiliaires jusqu'au 31 décembre 2008.

En revanche, pour les personnels titularisés postérieurement au 1^{er} janvier 2004, le délai prévu par le nouvel article L. 5 du code des pensions, à savoir d'un an, s'appliquera.

Le **paragraphe II** prévoit le calendrier d'augmentation du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire.

Jusqu'en 2003, le nombre de trimestres nécessaires est de 150. Ce montant est relevé de deux trimestres par an jusqu'en 2008 où il atteindra 160.

L'année de référence pour déterminer le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du pourcentage maximum de pension n'est pas celle du départ effectif, mais celle où l'agent réunit les conditions d'âge nécessaires à la liquidation de sa pension.

Le **paragraphe III** précise les conditions d'entrée en application de la décote dans la fonction publique.

Afin d'assurer une lente progressivité à la mise en place de cette mesure nouvelle pour les fonctionnaires, le présent article propose :

- une mise en place lente de la décote entre 2006 et 2020 ;
- sur cette période, une augmentation du taux de 0,125 point par trimestre afin d'atteindre, au 1^{er} janvier 2015, le taux de 1,25 % par trimestre, soit 5 % par an ;

- d'ici 2020, les fonctionnaires bénéficient d'une augmentation progressive de l'âge auquel s'annule la décote, pour atteindre la limite d'âge du grade en 2020.

A titre d'exemple, en 2006, lorsque la limite d'âge est de 60 ans, l'âge auquel la décote s'annule est de 56 ans. Cette augmentation se fait sur un rythme de deux trimestres par année.

Il est toutefois notable que, en sens inverse, l'augmentation de la durée totale d'assurance à l'horizon 2012, telle qu'elle résulte de l'article 5 du présent projet de loi, augmentera progressivement le nombre de trimestres nécessaires pour éviter l'application de la décote.

Le **paragraphe IV** précise les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles modalités de revalorisation des pensions des fonctionnaires, afin que ceux d'entre eux qui appartenaient à un corps ou grade dont l'extinction a été décidée puissent bénéficier d'un maintien de l'application des règles en vigueur avant le 1^{er} janvier 2004 (l'assimilation de leur pension).

Cette disposition vise particulièrement les corps chargés d'enseignement (éducation physique et sportive, professeur d'enseignement général des collèges, professeur de lycée professionnel, conseiller d'éducation ainsi que le corps des instituteurs).

Les modalités de revalorisation des pensions seront déterminées par décret en Conseil d'Etat, la réforme statutaire entraînant cette révision doit avoir lieu avant le 1^{er} janvier 2004, et cette révision n'intervient qu'à la date de suppression du corps du grade concerné.

Le **paragraphe V** prévoit les conditions d'entrée en vigueur progressive de la réforme du minimum de pension prévue à l'article 32 du présent projet de loi.

Entre 2003 et 2013, le montant éliminé en quinze années de service diminue progressivement de 60% à 57,5 %, sur un rythme de 0,3 point par an.

Dans le même temps, le montant supplémentaire servi au titre des périodes comprises entre 15 et 30 ans passe progressivement de quatre points à 2,5 et pour les périodes comprises entre 30 et 40 ans, de 0,04 point à 0,5 point.

La prise en compte des bonifications prévues à l'article L. 12, à l'exception des bonifications prévues au *b*) (pour enfant) et *c*) (de campagne) sont progressivement réduites jusqu'à un maximum d'un an en 2008.

Le **paragraphe VI** prévoit une phase transitoire de deux années pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives au cumul emploi -retraite.

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, un amendement précisant, au deuxième alinéa du V, le mode de calcul du minimum garanti pour les fonctionnaires en invalidité pendant la période transitoire.

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

Article 45 bis (nouveau)
Coordination

Objet : Cet article a pour objet de coordonner les dispositions de la présente loi avec les dispositions prévues par la loi de modernisation sociale.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, vise à assurer la coordination du présent projet de loi avec les dispositions de la loi du 17 janvier 2002 dite « modernisation sociale » (rectification du visa à l'article L. 87 du code des pensions que comporte l'article 20 de cette loi).

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

Article 45 ter (nouveau)
**Rapport sur les avancements intervenus dans les trois années
précédant la mise à la retraite**

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit une série de rapports sur les avancements dont bénéficient les fonctionnaires civils et militaires des trois fonctions publiques dans les trois ans qui précèdent leur mise à la retraite.

A l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a introduit le présent article motivé en ces termes :

« L'amendement vise à répondre aux interrogations, voire aux craintes suscitées par l'évolution de la position du Gouvernement sur la durée de référence pour le calcul des pensions dans la fonction publique. Son

intention première, en effet, était de retenir le traitement des trois dernières années ; suite aux négociations avec les partenaires sociaux, il a décidé de continuer de retenir les six derniers mois.

« Compte tenu des risques, redoutés par certains, que se perpétue la pratique des promotions dites « coup de chapeau » dans les mois précédant le départ à la retraite, la commission a adopté l'amendement qui dispose que les avancements intervenus dans les trois années précédant la mise à la retraite des fonctionnaires donneront lieu à un rapport annuel adressé aux ministres, ou conseils d'administration concernés. Il va de soi qu'il ne s'agit en aucune façon de remettre en cause le principe de calcul sur le traitement des six derniers mois. »

Le champ de l'amendement couvre l'ensemble des fonctions publiques, civile et militaire de l'Etat, territoriale et hospitalière.

Votre commission, qui a précisé sa position sur les pratiques parfois suscitées par la règle de calcul de la pension des fonctionnaires (*cf. article 32*) **vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Article 46

(article premier bis de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique)

Maintien en activité au-delà de la limite d'âge

Objet : Cet article a pour objet d'introduire une nouvelle dérogation à la cessation d'activité du fait de la limite d'âge.

Le présent article propose d'introduire un article premier bis après l'article premier du statut de la fonction publique afin d'ouvrir une nouvelle possibilité de maintien en activité du fonctionnaire au-delà de la limite d'âge.

Les droits au recul des limites d'âge sont prévus pour l'essentiel dans la loi du 18 août 1936 modifiés à plusieurs reprises.

**Les exceptions prévues par la loi du 18 août 1936
concernant les mises à la retraite par ancienneté**

a) Les limites d'âge sont reculées d'une année par enfant à charge, sans que la prolongation d'activité puisse être supérieure à trois ans. Les enfants pris en compte sont ceux qui sont définis par les lois et règlements régissant l'attribution des prestations familiales, ainsi que ceux qui ouvrent droit au versement de l'allocation aux adultes handicapés.

b) Les limites d'âge sont également reculées d'une année pour tout fonctionnaire et employé civil qui, au moment où il atteignait sa cinquantième année, était parent d'au moins trois enfants vivants, à la condition qu'il soit en état de continuer à exercer son emploi. Toutefois, cet avantage ne peut se cumuler avec celui prévu à l'alinéa précédent que si l'un des enfants à charge est atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % ou ouvre droit au versement de l'allocation aux adultes handicapés.

c) La disposition du a) ne pourra pas avoir pour résultat de retarder la limite d'âge au-delà de soixante-treize ans pour les fonctionnaires et employés civils classés dans la catégorie A et au-delà de soixante-huit ans pour les fonctionnaires et employés civils de la catégorie B.

Le *premier alinéa* du nouvel article premier *bis* du statut susmentionné prévoit que seuls sont concernés par cette possibilité de recul de la limite d'âge les fonctionnaires ne justifiant pas de la durée maximale de services admissibles en liquidation.

Le bénéfice de ces dispositions s'exerce sous réserve de l'intérêt du service et de l'aptitude physique du fonctionnaire qui en fait la demande.

Le *deuxième alinéa* limite à dix trimestres l'ampleur de cette dérogation ou au nombre de trimestres nécessaires pour que ce fonctionnaire atteigne la durée d'assurance lui permettant d'obtenir le pourcentage maximal de la pension.

Le *dernier alinéa* précise que la prolongation d'activité est prise en compte pour la liquidation des droits à pension ; il serait en effet paradoxal, ce dispositif visant essentiellement à permettre aux fonctionnaires de compléter le nombre de trimestres leur manquant afin de bénéficier d'une retraite entière, de prévoir que ces durées d'activité ne complètent pas leurs droits.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant les règles de limites d'âge en cas de réformes statutaires.

Cet amendement a été justifié en ces termes par le M. le ministre de la fonction publique : « A la suite de réformes statutaires, les instituteurs intégrés dans le corps des professeurs des écoles, les préposés de La Poste et les agents d'exploitation de la distribution et de l'acheminement intégrés dans

le corps des agents professionnels de La Poste qui ont accompli au moins quinze ans de services dans leur emploi d'origine classé en services actifs ont conservé la possibilité de partir à la retraite à partir de l'âge de 55 ans. Toutefois, la limite d'âge de leur nouveau corps est fixée à 65 ans. Compte tenu des articles 32 et 45 du texte, c'est cette limite d'âge qui sera prise en compte pour le calcul de la décote, ce qui peut être source d'injustices. Pour remédier à cette inégalité, nous proposons par amendement de permettre à ces agents de conserver à titre individuel le bénéfice de leur ancienne limite d'âge. Ainsi, un fonctionnaire âgé de 55 ans partant à la retraite en 2008 se verrait appliquer un âge butoir de 62 ans pour l'annulation de la décote s'il n'a pas le nombre de trimestres requis. Un agent classé en service actif et y terminant sa carrière réunissant les mêmes conditions d'âge et de durée de cotisation se verrait appliquer un âge butoir de 57 ans. »

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

Article 47

(article 37 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, article 60 bis de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant diverses dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et article 46-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière)

Temps partiel de droit pour l'éducation d'un enfant

Objet : Cet article a pour objet d'augmenter le nombre de quotités de travail à temps partiel pouvant être accordé aux fonctionnaires lors de la prise de congé parental.

Le présent article modifie les trois statuts de la fonction publique, fonction publique d'état, hospitalière et territoriale afin de modifier la quotité de temps partiel pouvant être accordée aux fonctionnaires faisant valoir leurs droits au congé parental.

Le dispositif en vigueur ne prévoit que l'autorisation, qui est accordée, de plein droit, d'accomplir un service à mi-temps. Les dispositions proposées par le présent article étendent le champ de ces autorisations de plein droit à trois quotités respectivement égales à 60 %, 70 % et 80 %.

Votre commission constate que la création d'une validation pour les années passées auprès des enfants rendait nécessaire l'introduction d'une plus grande souplesse au sein de ce dispositif.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant les modalités de calcul de quotité de temps partiel pour les personnels relevant de statuts spécifiques.

A titre d'exemple, un enseignant certifié doit accomplir 18 heures d'enseignement par semaine. S'il opte pour une quotité de 80 %, il devra alors effectuer 14,4 heures d'enseignement, ce qui ne correspond pas aux durées normales d'un cours. Aussi, par le biais de cet amendement, ce type de situation pourra être adapté. Ces dispositions seront d'ailleurs applicables à l'article 49 relatif à la cessation progressive d'activité.

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

Article 48

(article 6 ter de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 modifiée instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de la police, article 95 de la loi n° 82-1126 du 25 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983, article 131-1 de la loi n° 83-1173 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984, article 76 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 portant loi de finances pour 1986, article 33 de la loi n° 87-1061 du 30 décembre 1987 portant loi de finances rectificative pour 1987, article 127 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 portant loi de finances pour 1990, article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, article 68 de la loi n° 93-121 du 21 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, articles 22 et 29 de la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, article 88 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 portant loi de finances rectificative pour 2001)

Abrogation de dispositions législatives

Objet : Cet article a pour objet d'abroger des dispositions soit codifiées, soit devenues sans objet.

Le présent article abroge des dispositions codifiées à l'article L. 50 I, tel qu'il résulte du présent projet de loi, ainsi que les dispositions de révision des pensions de certains ayants droit et ayants cause (gendarme, service extérieur de l'administration pénitentiaire, service extérieur de la DGDDI, sapeurs pompiers professionnels), rendu incompatible avec les nouvelles règles d'indexation des pensions (*article 32*).

L'abrogation des articles 22 et 29 de la loi n° 95-72 visait, en réalité, les mêmes articles de la loi n° 95-73 relative à la sécurité, ces articles traitant des pensions d'ayant cause en cas de décès de forces de l'ordre en opération.

L'Assemblée nationale a adopté successivement :

- sur proposition du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et de plusieurs de ses collègues, deux amendements rectifiant une erreur matérielle ;

- sur proposition du Gouvernement, elle a adopté un amendement prévoyant que soit revalorisé en fonction de l'indice des prix, le supplément de pension dont bénéficient les retraités qui, au cours de leur carrière ont pu percevoir la nouvelle bonification indiciaire attribuée pour certains emplois.

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

Article 49

(articles 2, 3, 3 bis, 3 ter, 4, 5-1, 5-2, 5-4 et 6 de l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 portant modification de certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif et articles premier, 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3 et 3-4, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de 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 publics à caractère administratif)

Cessation progressive d'activité

Objet : Cet article a pour objet de modifier les modalités de la cessation anticipée d'activité.

I – Le dispositif proposé

La *cessation progressive d'activité* (CPA) permet aux fonctionnaires et agents publics âgés de 55 ans et justifiant de 25 années de services de travailler à mi-temps tout en conservant 80 % de leur traitement.

La contrepartie à ce système généreux est que ces agents sont mis en retraite à 60 ans, la liquidation intervenant dans des conditions relativement défavorables puisque les annuités accomplies en CPA ne sont prises en compte pour la liquidation que pour la moitié de leur valeur (1 % au lieu de 2 %).

A l'instar des dispositions prévues pour développer le passage progressif de l'activité vers la retraite dans le régime général (*cf. article 21 ci-avant*), le dispositif du CPA est modifié en profondeur par le présent article (*cf. tableau*).

	Condition d'ouverture du CPA		Conditions de départ en retraite des agents en CPA		Conditions de travail à temps partiel des agents en CPA		Modalités de prise en compte des périodes de CPA pour les droits à retraite	
	<i>Article 2 en vigueur</i>	<i>I du présent article</i>	<i>Article 4</i>	<i>III du présent article</i>	<i>Articles 1 et 3</i>	<i>V du présent article</i>	-	<i>VI du présent article</i>
<i>FPE Ordonnance 82-297</i>	<ul style="list-style-type: none"> - occuper un emploi dont la limite d'âge est fixée à 65 ans - avoir 55 ans - justifier 25 années de services - ne pas réunir les conditions nécessaires pour avoir une jouissance de pension immédiate 	<ul style="list-style-type: none"> - occuper un emploi dont la limite d'âge est fixée à 65 ans - avoir 58 ans - justifier 25 années de services - justifier de 33 ans d'assurance tous régimes réunis 	<ul style="list-style-type: none"> - mise à la retraite dès que le fonctionnaire peut entrer en jouissance de sa pension - pour les femmes ayant eu trois enfants, dès les 60 ans - pour le enseignants, le départ doit intervenir en début d'année scolaire 	<ul style="list-style-type: none"> Les agents admis en CPA y demeurent : - jusqu'à ce qu'ils aient réuni la double condition de l'âge d'ouverture des droits (60 ans) et de la durée d'assurance tous régimes confondus (160 trimestres) - lorsqu'ils atteignent la limite d'âge 	<ul style="list-style-type: none"> - travail à mi-temps - traitement équivalent au mi-temps plus une prime égale à 30 % du traitement indiciaire à temps plein 	<ul style="list-style-type: none"> La quotité de travail est au choix : - dégressive en fonction de leur entrée dans le dispositif (80 % pendant 2 ans puis 60 %). Le traitement est respectivement de 85 % puis de 70 % - temps partiel fixe à 50 %. Le traitement est de 60 %. 	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte à 50 % 	<ul style="list-style-type: none"> Le CPA est pris en compte : - en intégralité pour la durée d'assurance tous régimes - au prorata de la quotité choisie pour la liquidation de la pension - l'agent peut demander, sans revenir sur ce choix, à cotiser sur

	(exception pour les mères de 3 enfants							un équivalent taux plein
CNRACL Ordonnance 82-298	Article 1 en vigueur	II du présent article	Article 2	IV du présent article	Article 2	VI du présent article		
	Idem que ci-dessus plus condition d'occuper un emploi à temps complet	Idem que ci-dessus - condition de temps complet conservée	Idem que ci-dessus	Idem que ci-dessus	Idem que ci-dessus	Idem que ci-dessus		

Condition d'âge d'admission à la CPA	Ouverture de la CPA aux agents non titulaires		Financement de la CPA		Cotisations sociales appliquées aux agents de la CPA	
<i>VII et VIII du présent article</i>	<i>Articles 5-1, 5-2, 5-3</i>	<i>IX et XIV du présent article</i>				

<p>Précise que l'entrée dans le dispositif est possible le premier jour du mois suivant celui où les conditions d'âge et de durée d'assurance sont réunies (cf. colonne 2). Il n'est pas fait référence à la durée nécessaire de service (25 ans) VIII de l'article. Il est, en outre, fait référence à des conditions alternatives et non cumulatives.</p>	<p>- accès au CPA sous les mêmes conditions que les fonctionnaires - fin de contrat à l'âge de 60 ans</p>	<p>Identique aux fonctionnaires</p>				
<p><i>Idem que ci-dessus</i></p>	<p>Article 3-1, 3-2, 3-3</p>		<p>Article 2</p>	<p>XIII du présent article</p>	<p>Article 3-2</p>	<p>XV du présent article</p>
	<p>Idem que ci-dessus</p>		<p>Pour les agents territoriaux, la « prime de CPA » est financée pour : - 2/3 par le fonds de compensation des CPA, alimenté par une contribution de 0,2 % sur les traitements ; - 1/3 par les collectivités locales</p>	<p>La différence de rémunération entre la rémunération proportionnelle au temps de service effectué et celle versée est couverte dans les mêmes conditions que la « prime de CPA »</p>	<p>Assujettissement de la prime de CPA aux seules cotisations d'assurance maladie</p>	<p>Idem</p>

Les conditions d'accès sont précisées :

- l'âge sera progressivement relevé de 55 à 58 ans ;
- il sera nécessaire de justifier d'une double durée d'assurance (35 ans tous régimes, 25 ans de services dans la fonction publique) ;
- la liquidation n'intervient plus automatiquement à l'âge de 60 ans ;
- la quotité de travail est choisie par le bénéficiaire (80 %, 60 % ou 50 %) ;
- les périodes sont prises en compte dans la retraite, à hauteur de 100 % pour la durée d'assurance nécessaire tous régimes confondus, et jusqu'à 100 % pour les services ouvrant droit à pension.

Le X de cet article abroge les articles relatifs au CPA des agents non titulaires, ces articles étant devenus inutiles (*cf. tableau*).

Le XI prévoit une élévation progressive de la condition d'âge pour passer de 55 à 58 ans d'ici 2008. La durée prévue de 57 ans et demi en 2007 montre les limites de la symétrie respectée par le présent projet quant à l'allongement des durées d'ici 2008.

Le XII prévoit les conditions applicables aux fonctionnaires et agents bénéficiant du dispositif de CPA au 1^{er} janvier 2004 :

- ils peuvent continuer à bénéficier du dispositif selon les règles actuellement en vigueur ;
- ils peuvent exercer un droit d'option d'ici le 1^{er} janvier 2005 pour bénéficier des dispositions nouvelles avec comme limite une élévation programmée de la limite d'âge.

Agent né en ...	Jusqu'à leurs ...
1944 et 1945	61 ans
1946 et 1947	62 ans
1948	63 ans

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a modifié cet article à quinze reprises.

A l'initiative du Gouvernement, elle a adopté quatre amendements prévoyant :

- un abaissement de la condition d'âge d'entrée en cessation progressive d'activité, de 58 à 57 ans ; ce faisant, le présent article prévoit tout de même une élévation de deux ans de cette condition par rapport au droit en vigueur ;

- une modification, par coordination, du rythme d'entrée en vigueur progressive de la nouvelle condition d'âge ;

- une unification des paragraphes III et IV du présent article prévoyant un régime commun pour les agents entrés en cessation progressive d'activité :

- ces agents ne peuvent revenir sur le choix qu'ils ont fait et doivent, comme c'est le cas actuellement, demeurer dans le dispositif jusqu'à l'âge d'ouverture de leurs droits à retraite ;

- à cette date, ils peuvent choisir de partir à la retraite, dans les conditions prévues aux articles L. 13 et L. 14 du code des pensions civiles et militaires, ou bien de rester dans le dispositif ;

- le bénéfice de la cessation progressive d'activité cesse obligatoirement lorsque les agents concernés atteignent une durée d'assurance, au sens de l'article L. 14 du code des pensions, correspondant au nombre de trimestres permettant de bénéficier du pourcentage maximum mentionné à l'article L. 13 du même code et, au plus tard, à la limite d'âge ;

- une modalité spécifique de détermination de la condition d'âge pour les enseignants.

A l'initiative du rapporteur de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, elle a adopté onze amendements dont sept rédactionnels et quatre de coordination.

III – La position de votre commission

Votre commission prend acte des réformes proposées pour la cessation progressive d'activité, en souhaitant qu'à l'instar de la réforme du dispositif de retraite progressive prévu par le présent projet de loi (*article 21*), elle favorisera et permettra l'allongement de la durée d'activité à ses bénéficiaires afin d'éviter la rupture brutale qu'imposait l'obligation de départ à 60 ans.

A cet article, elle vous propose un amendement de correction d'une erreur matérielle au second alinéa des 7° a) et 8° du A.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 50

**Modalités de liquidation des pensions des agents
en congé de fin d'activité**

Objet : Cet article a pour objet de définir les modalités de liquidation des pensions des agents en CFA.

Le congé de fin d'activité (CFA) a été institué par l'article 12 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, pour une durée initiale d'un an.

Il a été plusieurs fois prorogé jusqu'au 31 décembre 2002.

En effet, l'article 132 de la loi de finances pour 2003 a prévu la suppression de ce dispositif permettant aux agents âgés de 56 ans au moins et justifiant de 40 années de cotisations tous régimes de retraite confondus, dont 15 années dans la fonction publique de partir en préretraite en percevant un traitement équivalent à 75 % de leur traitement brut.

L'extinction du dispositif a été prévue en le réservant aux seules personnes nées avant 1946 et justifiant au 31 décembre 2002 de 40 annuités.

Les dispositions du présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, prévoient les conditions dans lesquelles ces agents pourront liquider leur pension :

- soit ils sont entrés en CFA avant le 1^{er} janvier 2004 et la pension leur sera liquidée selon les dispositions présentement en vigueur du code des pensions ;

- soit ils entrent en CFA après cette date et leur pension sera liquidée sur le fondement des nouvelles dispositions introduites par le présent projet de loi.

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

Article 51

Modalités de liquidation des pensions des fonctionnaires affectés à France Télécom bénéficiaires d'un congé de fin de carrière

Objet : Cet article a pour objet de préciser les modalités de liquidation des pensions des fonctionnaires de la poste et des télécommunications bénéficiant d'un CFA.

L'article 30-1 a été introduit dans la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications par l'article 7 de la loi du 27 juillet 1996.

Cet article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, prévoit, pour les agents fonctionnaires relevant de France Télécom, le bénéfice du congé de fin d'activité (CFA) dans les conditions s'appliquant aux fonctionnaires de l'Etat.

Ce dispositif était prévu au terme de la loi pour dix ans et prendra fin au 31 décembre 2008.

Les règles de liquidation de la pension applicable seront celles en vigueur lors de la rentrée de l'agent dans le système de CFA.

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

Article 52

Création d'un régime de retraite additionnel obligatoire pour les fonctionnaires

Objet : Cet article a pour objet de créer un régime additionnel pour les fonctionnaires.

Le présent article crée un régime complémentaire obligatoire provisionné et par points, à gestion paritaire, pour les fonctionnaires.

Ce régime complémentaire obligatoire est ouvert à l'ensemble des fonctionnaires relevant des dispositions du code des pensions :

- aux trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière (1° du II) ;
- aux magistrats (2° du II) ;

- aux militaires (*3° du II*) ;
- aux conjoints et aux orphelins (*4° du II*).

L'assiette des cotisations repose sur les éléments de rémunération non pris en compte pour la pension (primes) dans des limites fixées par décret (*I*).

Les cotisations dont le taux est fixé par décret en Conseil d'Etat sont acquittées par les employeurs publics et les fonctionnaires. L'ouverture du droit est fixée à 60 ans au moins. Elle est normalement servie sous forme de rente viagère (*III*).

Ce régime est géré par un établissement administratif, dont le conseil d'administration est paritaire.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements à cet article :

- à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, elle a adopté un amendement visant à préciser l'assiette des cotisations de ce régime, ainsi qu'un amendement de précision ;

- à l'initiative de sa commission des Finances saisie pour avis, un amendement précisant que les fonctionnaires assujettis obligatoirement au nouveau régime de retraite, mais dont le montant des primes comprises dans l'assiette de cotisations est inférieur au plafond fixé par décret en Conseil d'Etat, doivent pouvoir compléter leurs droits sur une base volontaire.

S'agissant d'un régime par répartition dont il convient d'assurer la sécurité financière, cette faculté ouverte aux cotisants implique que les droits soient intégralement couverts par des engagements provisionnés dans les comptes individuels ouverts au nom de chaque agent ;

- un amendement du Gouvernement prévoyant une entrée en vigueur de ce dispositif au 1^{er} janvier 2005.

III - La position de votre commission

Votre commission, qui a déjà formulé un avis sur la question de la base de cotisation des fonctionnaires (*cf. article 32*), se bornera à formuler trois observations :

- elle se félicite de cette création qui permet de compenser, pour les fonctionnaires, la non-prise en compte d'une part significative de leur rémunération dans le calcul de la retraite ;

- elle constate que cette création n'est pas éloignée du « pacte » proposé par Lionel Jospin aux fonctionnaires comportant une prise en compte des primes contre un allongement de la durée de cotisation ; cette mesure devrait rassembler, dès lors, un large consensus ;

- elle souligne cette nouveauté que va constituer, dans la fonction publique d'Etat, la création d'un régime de retraite obligatoire géré de manière paritaire.

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

Article 53

Evolution professionnelle des membres des corps enseignants

Objet : Cet article a pour objet de favoriser la mobilité professionnelle des enseignants.

Le présent article précise les conditions dans lesquelles les membres du corps enseignant pourront bénéficier d'un détachement hors de leur corps d'origine.

Le *premier alinéa* précise que la demande faite par l'enseignant est agréée par le ministre de l'éducation nationale et par le responsable du corps administratif d'accueil en l'espèce « *le ministre intéressé* » ou « *le représentant des collectivités locales et des établissements administratifs* ».

Les *deuxième, troisième et quatrième alinéas* précisent les conditions dans lesquelles s'exerce ce détachement :

- la rémunération des enseignants ne peut être inférieure à celle qui aurait été la leur s'ils étaient restés dans leur corps ;

- sous réserve qu'il en fasse la demande, et une fois son aptitude constatée, l'enseignant peut être intégré dans son nouveau corps après un délai d'un an ;

- l'intégration dans le nouveau corps est faite à grade et indice équivalents à ceux détenus dans le corps d'origine.

Le *cinquième* alinéa précise la durée limite de détachement, qui est de deux ans. Au-delà de cette période, l'enseignant, qui n'a pas intégré le corps dont relève son nouvel emploi, regagne, même en surnombre, son corps d'origine. A l'inverse, un enseignant ayant intégré un nouveau corps, bénéficie de droit, s'il en fait la demande, d'un détachement dans son corps d'origine.

Le *dernier alinéa* précise qu'un décret définit la liste des corps enseignants bénéficiaires des dispositions de cet article, ainsi que les conditions de grade et d'ancienneté requises. Cet alinéa précise, en outre, que les contingents annuels d'emplois pour toute administration, y compris chaque catégorie de collectivités locales, sont fixés par arrêté ministériel.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement ayant pour objet :

- de lever toute ambiguïté sur le fait que le détachement prévu dans le cadre de ce dispositif ne peut avoir lieu que sur demande des fonctionnaires intéressés ;

- de préciser que les enseignants relevant du ministre chargé de l'agriculture entre également dans le champ du dispositif.

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

Article 54

Majoration de la durée d'assurance des fonctionnaires hospitaliers en catégorie active

Objet : Cet article a pour objet de prévoir une majoration de durée d'assurance pour les fonctionnaires hospitaliers classés en catégorie active.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, propose que, pour le calcul de la durée d'assurance prévue par le I de l'article L. 14 du code des pensions (*cf. article 32*), les fonctionnaires hospitaliers classés en catégorie active bénéficient d'une majoration équivalente à un an de service par décennie de service effectué.

Pour obtenir le bénéfice de cette disposition, le fonctionnaire hospitalier doit réunir les conditions d'ouverture des droits à retraite à partir de 2008.

La rédaction de cette disposition est, à cet égard, sibylline. En effet, elle pourrait laisser entendre deux interprétations :

- le candidat doit, par anticipation, réunir les conditions d'ouverture des droits à retraite prévue au 1^{er} janvier 2008 ;

- le dispositif n'entre en vigueur qu'à compter de 2008. C'est, au regard des dispositions figurant dans l'exposé des motifs, l'interprétation que retient votre rapporteur.

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

Article 54 bis (nouveau)

**Présentation détaillée des charges de pension
en loi de finances**

Objet : Cet article a pour objet de prévoir que seront présentés en loi de finances les éléments de l'équilibre emploi-ressources du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Finances, saisie pour avis, propose que soit améliorée en loi de finances, la présentation du financement du régime des pensions civiles et militaires de l'année en cours et suivantes par :

- une présentation de l'équilibre emploi-ressources ;

- l'évaluation du taux de collaboration implicite de l'Etat à « ce régime » ;

- une évaluation de la contribution d'équilibre nécessaire à l'équilibre de ce régime au regard de celui qui serait atteint en appliquant à l'Etat et ses agents des taux de cotisation comparables à ceux pratiqués par les autres régimes légalement obligatoires.

Votre commission approuve tout élément permettant d'améliorer la transparence des pensions civiles et militaires de l'Etat. Elle considère à ce

titre que le caractère analytique du dispositif que le présent article propose d'introduire est complémentaire et nullement concurrent de celles prévues à l'article 42 ter du présent projet.

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

Article 55

Entrée en vigueur des dispositions du titre III

Objet : Cet article précise la date d'entrée en vigueur des dispositions du titre III.

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, prévoit pour principe une entrée en vigueur des dispositions du titre III au 1^{er} janvier 2004.

Plusieurs exceptions étaient prévues par le projet initial :

- résultant de l'article 45 qui prévoit une mise en œuvre progressive de certains dispositifs de la réforme ;

- résultant des articles 49 relatif à la cessation progressive d'activité, 50 du congé de fin d'activité, 51 relatif aux fonctionnaires de France Telecom en congé de fin d'activité et à l'article 54 relatif aux fonctionnaires hospitaliers en « *catégorie active* ».

A l'issue des modifications introduites au présent projet de loi par l'Assemblée nationale, trois dispositions supplémentaires sont assorties d'un calendrier de mise en œuvre dérogatoire :

- l'article 24 *bis* relatif à l'abrogation de l'article L. 75 du code des pensions ;

- l'article 42 *bis* relatif aux modifications du régime de saisissabilité des pensions.

Ces deux articles sont d'application immédiate.

- l'article 52 prévoyant l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 du régime complémentaire obligatoire des fonctionnaires.

Sous le bénéfice de ces informations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE IV

-

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIMES DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS

Lorsque furent élaborées les ordonnances des 4 et 19 novembre 1945, les concepteurs du système français de sécurité sociale auraient souhaité faire prévaloir le principe d'unité dans l'ensemble des branches.

Pour autant, le respect de la spécificité des différents régimes d'assurance vieillesse s'est rapidement imposé. S'agissant des non-salariés, *trois organisations autonomes* ont été créées par la loi n° 48-101 du 17 janvier 1948 : celle des artisans, celle des industriels et commerçants, et celle des professions libérales. Les exploitants agricoles, qui relevaient pour leur part d'une ordonnance du 4 octobre 1945, ont été pris en charge par la *Mutualité sociale agricole* à partir de 1952.

Présentation des régimes de retraite des non-salariés

	Régimes de base	Régimes complémentaires
Artisans	CANCAVA aligné sur le régime général	Régime complémentaire obligatoire
Industriels et commerçants	ORGANIC aligné sur le régime général	Régime complémentaire facultatif (obligatoire pour les conjoints et entrepreneurs en bâtiment) fonctionnant en répartition
Professions libérales	Régime de base (treize sections professionnelles regroupées au sein de la CNAVPL) Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	Régimes complémentaires obligatoires Avantage supplémentaire vieillesse pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA)	Régime complémentaire obligatoire (mis en place en 2003)

Les non-salariés perçoivent 9 % du total des pensions de retraite versées en France.

On relèvera également, pour ces différents régimes, la grande diversité du rapport démographique entre le nombre des cotisants et celui des retraités. Entre la situation exceptionnellement favorable des professions libérales et celle, très déséquilibrée, des exploitants agricoles, les artisans et commerçants se situent à niveau intermédiaire.

Evolution prévisionnelle des soldes par régime

(en milliards d'euros 2000)

	Solde technique (cotisations – prestations)				Solde élargi (y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...)			
	2000	2010	2020	2040	2000	2010	2020	2040
CANCAVA	- 0,7	- 1,0	- 1,2	- 1,8	- 0,2	0,1	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,5	0,1	0,2	0,0	0,1	- 0,1	0,0
Exploitants agricoles	- 6,4	- 5,8	- 4,6	- 3,4	- 0,2	- 0,4	- 0,2	0,0

Source : COR

Le présent titre IV est composé de trois chapitres. Le premier chapitre est consacré aux artisans et commerçants, le second concerne spécifiquement les professions libérales, tandis que le dernier traite des exploitants agricoles.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de simplification rédactionnelle de l'intitulé du titre IV qui deviendrait « Dispositions relatives aux régimes des travailleurs non salariés »

Dans la rédaction initiale, l'intitulé reprenait la teneur des intitulés des trois chapitres.

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

CHAPITRE PREMIER

-

Création d'un régime complémentaire obligatoire pour les industriels et les commerçants

Le présent chapitre concerne principalement les ressortissants de l'ORGANIC. Il a pour effet de les rapprocher très nettement de ceux de la CANCAVA.

Le régime de base d'assurance vieillesse des non-salariés des professions industrielles et commerciales a été créé par la loi n° 48-101 du 17 janvier 1948. Il a été complété par trois régimes complémentaires : une assurance vieillesse complémentaire obligatoire pour les conjoints créée en 1973, une assurance invalidité-décès instituée en 1978 et un régime de retraite complémentaire à caractère facultatif.

L'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) qui en assure la gestion, comporte, outre une caisse nationale, 26 caisses interprofessionnelles et 5 caisses professionnelles.

Pour mémoire, il convient également de mentionner le rattachement, à la caisse nationale, de la caisse chargée de la gestion du *régime complémentaire des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics* (RCEBTP). Mais ce régime, qui ne reçoit déjà plus directement de cotisations, est amené à disparaître au cours des prochaines années.

En raison de l'évolution du tissu économique, mais aussi de pertes de cotisants liées à l'affiliation de nombreux artisans et commerçants au régime général, le rapport démographique des régimes des commerçants, industriels et des artisans apparaît défavorable. L'ORGANIC rassemble 639.000 cotisants pour 938.000 retraités. La CANCAVA totalise 482.000 cotisants par rapport à 684.000 retraités. Ces déséquilibres démographiques entraînent une forte dépendance à l'égard des ressources externes.

Les pertes de cotisants liées aux affiliations de commerçants et d'artisans au régime général sont évaluées à 300.000 pour la CANCAVA et à 250.000 pour l'ORGANIC. En effet, la CANCAVA ne couvre que 520.000 des 820.000 entreprises ressortant du champ artisanal, les 300.000 restantes n'étant pas constituées sous forme d'entreprises individuelles, mais sous forme de sociétés (SARL, EURL, etc.). L'ORGANIC connaît des problématiques semblables.

Article 56

(art. L. 635-1 à L. 635-11 du code de la sécurité sociale)

Règles de fonctionnement des régimes complémentaires obligatoires des professions artisanales, industrielles et commerciales

Objet : Cet article précise les principales caractéristiques des régimes complémentaires obligatoires des professions artisanales, industrielles et commerciales.

I - Le dispositif proposé

Le présent article crée un régime de retraite complémentaire obligatoire pour la profession industrielle et commerciale, à l'instar de ce qui existe pour les artisans.

Il remanie en conséquence le chapitre V (régime complémentaire d'assurance vieillesse, régime d'assurance invalidité-décès) du titre III (assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales) du livre VI (régime des travailleurs non salariés) du code de la sécurité sociale.

Ce chapitre comporte actuellement trois sections selon une présentation « par profession » qui traduit les différences existant aujourd'hui entre le régime des artisans et celui des industriels et commerçants :

- la *section 1* consacrée aux « généralités » (*articles L. 635-1 à L. 635-4*) ;

- la *section 2* qui traite des « professions artisanales » en distinguant, d'une part, le régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse (*articles L. 635-56 et L. 635-6*) et, d'autre part, le régime d'assurance invalidité décès (*article L. 635-7*) ;

- la *section 3* qui vise les « professions industrielles et commerciales » et distingue également les régimes complémentaires d'assurance vieillesse (*régime facultatif des assurés et régime obligatoire du conjoint*) (*articles L. 635-8 à L. 635-10*) et le régime d'assurance invalidité décès (*article L. 635-11*).

En application du présent article, ce chapitre comporterait deux sections traitant des dispositions désormais communes aux artisans, industriels et commerçants :

- une *section 1* (cf. 1° du présent article) consacrée aux *régimes complémentaires d'assurance vieillesse* (nouveaux articles L. 635-1 à L. 635-4), ce dernier article (cf. 2° du présent article) n'étant que la reprise du texte de l'actuel article L. 635-6 ;

- une *section 2* (cf. 3° du présent article) consacrée aux *régimes d'assurance invalidité décès* (nouveaux articles L. 635-5 et L. 635-6).

Le présent article (cf. 4°) abroge en conséquence l'actuelle section 3, le régime facultatif des assurés et celui obligatoire des conjoints des professions industrielles et commerciales étant repris dans la nouvelle section 1 et leur régime d'invalidité décès intégré dans la nouvelle section 2.

Les 1° et 2° du présent article portent donc nouvelle rédaction d'une section 1 intitulée « *régimes complémentaires d'assurance vieillesse* » comportant quatre articles L. 635-1 à L. 635-4.

Le **nouvel article L. 635-1** traduit la création d'un régime complémentaire obligatoire pour les industriels et pour les commerçants, à l'instar de celui qui existe dans l'artisanat et comporte donc des dispositions communes aux professions, artisanales, industrielles et commerciales.

On remarquera que, contrairement à la CANCAVA, l'ORGANIC n'avait pas opté pour un régime complémentaire obligatoire à la fin des années 1970. En effet, l'opinion selon laquelle chacun doit se constituer sa propre retraite avait alors prévalu parmi les délégués de l'organisation.

L'évolution des pratiques professionnelles et les transformations sociologiques du monde du commerce ont suscité une forte aspiration en faveur d'un meilleur niveau de retraite et d'un rapprochement avec les dispositions dont bénéficient les salariés du régime général.

**Evolution des pratiques professionnelles dans le monde du commerce,
transformations sociologiques et définition par l'ORGANIC
d'un régime de retraite complémentaire obligatoire**

Lors de l'assemblée plénière qui s'est tenue à Lille le 22 octobre 2001, les délégués de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) ont décidé de créer un régime de retraite complémentaire obligatoire.

Plusieurs raisons expliquent ce choix auquel le projet de loi confère une valeur législative :

- Aujourd'hui, le commerce n'est plus une activité exercée « à vie » mais plutôt une étape de la vie professionnelle. L'ORGANIC apparaît ainsi comme un régime de passage. Ainsi, 40 % des affiliés qui font valoir leurs droits à la retraite ont exercé leur activité pendant moins de 10 ans, et 66 % pendant moins de 20 ans.

- Les caractéristiques des indépendants ont changé au cours des dernières décennies. En effet, le statut d'indépendant est le plus souvent choisi tardivement, aux alentours de 40 ans, après un passage par le salariat. De nouvelles formes de travail indépendant se développent qui restent assez proches du salariat, et le modèle du commerçant traditionnel n'est plus dominant. Cela explique que le degré d'exigence des professionnels rattachés à ORGANIC en matière de protection sociale n'est plus le même.

- Le fonds de commerce n'assure plus, aujourd'hui, une réserve d'épargne suffisante pour les « vieux jours » en raison de la dépréciation de sa valeur ainsi que des contraintes économiques pesant sur la profession.

- Le régime des conjoints n'est plus adapté dans la mesure où il ne répond pas à ces besoins nouveaux. Il convenait aux commerçants traditionnels pour lesquels l'activité s'exerçait en couple. Mais avec la généralisation du travail féminin, les femmes de commerçant qui sont actives disposent de droits sociaux à titre personnel. De ce fait, le droit de conjoint est de moins en moins nécessaire. Il ne constitue pas une véritable retraite complémentaire, ni un véritable droit personnel pour le conjoint.

- Le régime des conjoints exclut actuellement, en raison de ses caractéristiques et de ses conditions, les deux-tiers des retraités. Et la proportion de retraités ne percevant pas de retraite complémentaire alors qu'ils ont payé une cotisation est identique.

L'actuel article L635-1 constituait le cadre juridique permettant aux délégués des conseils d'administration des caisses de base des artisans et des professions industrielles et commerciales de créer un régime complémentaire d'assurance vieillesse fonctionnant à titre *obligatoire* ou *facultatif*. La première option a été choisie par les commerçants (ORGANIC) en 1978 et la seconde par les artisans (CANCAVA) en 1979.

Ces dispositions se trouvent remplacées par le nouvel article L. 635-1 qui vise à déterminer les principaux paramètres des régimes complémentaires des travailleurs indépendants, notamment leur caractère obligatoire, leur fonctionnement et leur autorité de tutelle.

Le nouveau régime complémentaire obligatoire ORGANIC

Le régime complémentaire obligatoire doit permettre, sous certaines conditions, de majorer la retraite du titulaire de 25 à 50 %, notamment au profit du conjoint ayant durablement assisté le chef d'entreprise lors de l'exercice de son activité. Elle vise également à augmenter, en cas de décès du titulaire, le taux de la pension de réversion du conjoint survivant à partir de 65 ans.

L'objectif visé par l'ORGANIC est de donner une retraite complémentaire à tous les retraités, y compris à ceux qui ont cotisé au régime des conjoints, mais qui ne bénéficieront pas des droits des conjoints.

Le niveau global de retraite (base + complémentaire) sera équivalent (pour une carrière complète) à 65 % des revenus d'activité, soit 12.200 euros pour un revenu professionnel de 18.300 euros.

La cotisation sera de 6,5 % jusqu'à trois plafonds de la sécurité sociale. Ce seuil doit également permettre de cotiser davantage pendant les bonnes années d'activité en compensant les mauvaises et ainsi de lisser le revenu dans le temps. Il est également différent de celui des autres régimes : 4 plafonds pour les artisans et 8 pour les cadres.

Le régime sera un régime par points afin d'assurer sa lisibilité et de faciliter son « pilotage ».

Le régime associe répartition et épargne, par la constitution d'une réserve de financement pour assurer l'équilibre du régime à long terme.

Il convient de noter qu'il s'agira, à l'instar de l'AGIRC et de l'ARRCO, d'un régime par répartition par points. Il est expressément spécifié que les personnes relevant des organisations mentionnées au 1° et au 2° de l'article L. 621-3 du code de la sécurité sociale, c'est à dire les professions artisanales (CANCAVA), d'une part, et industrielles et commerciales (ORGANIC), d'autre part, y sont affiliées d'office même lorsque l'adhésion s'effectue à titre volontaire ou en vertu du bénéfice d'une pension d'invalidité.

S'agissant des cotisations des régimes complémentaires, la formulation retenue est proche de celle de l'actuel article L. 635-3 dans la mesure où il est spécifié qu'elles sont recouvertes dans les mêmes formes et conditions que les régimes de base. L'assiette des cotisations est constituée par le revenu professionnel brut tel que défini par les dispositions inchangées de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale. Le nouvel article L. 635-1 précise encore que la détermination des taux de cotisations et des tranches de revenu auxquelles ils s'appliquent relèvent du pouvoir réglementaire.

L'actuel article L. 635-2 dont la teneur est implicitement abrogée, portait sur le régime d'assurance invalidité-décès des artisans et ouvrait la possibilité d'instituer un régime équivalent fonctionnant dans le cadre du groupe des professions industrielles et commerciales. Ce régime est spécifiquement traité par la nouvelle section 2 (*cf. 3° du présent article ci-après*).

Le **nouvel article L. 635-2** étend les possibilités de rachat de points dans les régimes complémentaires. Il continue, comme dans l'actuelle rédaction de l'article L. 635-3, à faire référence à l'article L. 634-2-1 du code de sécurité sociale. Ce dernier prévoit la possibilité, par un versement supplémentaire, de compléter le nombre de trimestres d'assurance acquis dans le cas où le nombre d'heures travaillées ne permet pas d'en valider quatre pour une année civile. Ces dispositions sont donc désormais unifiées pour l'ensemble des régimes qu'ils soient de base ou complémentaires et obligatoires. Le texte renvoie à un décret la

détermination des conditions d'application du présent article et notamment des modalités de rachat.

Le **nouvel article L. 635-3** détermine le champ de compétence des organisations autonomes à l'égard de leur régime complémentaire obligatoire. Il reprend les dispositions de l'actuel article L. 635-5 (*cf. ci-après*). Il indique ainsi que les conditions d'attribution et de service des prestations dues aux assurés et à leurs conjoints survivants au titre du régime d'assurance vieillesse complémentaire sont établies en fonction des dispositions d'un règlement de la caisse nationale approuvé par arrêté interministériel. Il apporte néanmoins une précision en définissant le champ d'intervention de ce règlement qui doit notamment couvrir les 3 domaines suivants :

- les conditions dans lesquelles les pensions sont revalorisées ;
- les principes de fonctionnement et de gestion financière du régime complémentaire ;
- la nature et les modalités d'attribution des prestations servies par son fonds d'action sociale.

L'actuel article L. 635-3, dont la teneur est implicitement abrogée, avait trait au recouvrement des cotisations des régimes complémentaires d'assurance vieillesse et invalidité-décès intervenant dans les mêmes formes et conditions que les régimes de base. Il prévoyait également un système de rachat de points (*cf. article L. 635-2*).

Le **nouvel article L. 635-4** reprend *ne variatur* le texte de l'actuel article L. 635-6. Il définit les dispositions spécifiques d'affiliation des chauffeurs de taxis et dispose que les chauffeurs de taxi non salariés ayant adhéré à l'assurance volontaire du régime général, sont affiliés au régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales.

Le 3^o du présent article porte nouvelle rédaction de la section 2 intitulée « *régimes d'assurance invalidité-décès* ». Cette section comporte deux articles L. 635-5 et L. 635-6.

Le **nouvel article L. 635-5** fixe les principaux paramètres des régimes invalidité-décès des deux organisations autonomes (ORGANIC et CANCAVA). Il prévoit qu'une pension d'invalidité est attribuée aux personnes affiliées, en cas d'invalidité totale ou partielle médicalement constatée et ce jusqu'à ce que ces personnes atteignent l'âge minimum auquel s'ouvre le droit à la pension de vieillesse allouée en cas d'inaptitude au travail par le régime considéré.

La teneur de l'actuel article L. 635-5, implicitement abrogé, est reprise dans les nouveaux articles L. 635-3 (assurance vieillesse complémentaire) et L. 635-6 (assurance invalidité décès).

Le **nouvel article L. 635-6** précise que les conditions d'attribution et de révision tout comme les modalités de calcul, de liquidation et de service de la pension sont déterminées par un règlement de la caisse nationale concerné, approuvé par arrêté ministériel.

La teneur de l'actuel article L. 635-6 est, comme il a été dit, reprise dans le nouvel article L. 635-4 (*cf. ci-dessus*).

Comme il a été dit, le **4° du présent article** abroge en conséquence l'actuelle section 3.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels visant à simplifier la présentation du présent article qui comporte désormais une rédaction complète et harmonisée du chapitre V du titre III du livre VI du code de la sécurité sociale.

III - La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à corriger une omission. Le présent article abroge implicitement l'actuel article L. 635-3 du code de la sécurité sociale. Il n'a pas pourtant rétabli un dispositif précisant les modalités de recouvrement des cotisations des régimes d'assurance invalidité-décès. Tel est l'objet de l'amendement proposé, qui complète le nouvel article L. 635-5 et confirme que le recouvrement des cotisations des régimes invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales intervient dans les mêmes formes et conditions que les cotisations du régime de base.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

Article 57

(art. L. 633-3 du code de la sécurité sociale)

Compétence des organisations autonomes pour donner des avis s'agissant des régimes complémentaires obligatoires des professions artisanales, industrielles et commerciales

Objet : Cet article prévoit que les régimes complémentaires obligatoires font partie du champ de compétences de la délégation commune des conseils d'administration des organisations autonomes d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales (ORGANIC et CANCAVA)

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose d'apporter une modification à l'article L. 633-3 du code de la sécurité sociale. Il a pour effet d'inclure les régimes complémentaires obligatoires dans le champ de compétences de la délégation commune des conseils d'administration de l'ORGANIC et de la CANCAVA.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 633-3 du code de la sécurité sociale dispose que cette délégation commune est chargée de donner au pouvoir public les avis nécessaires pour l'établissement des textes d'application du titre III « *assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales* » du livre VI « *régime des travailleurs non salariés* » du code de la sécurité sociale.

Mais cette compétence générale s'exerce « *à l'exclusion des articles L. 635-1 à L. 635-6* » qui, dans leur version actuelle, portent sur les régimes existants d'assurance vieillesse complémentaire et d'assurance invalidités-décès.

Le présent article vise précisément à supprimer cette exclusion en cohérence avec la « *légalisation* » de ces régimes désormais obligatoires qu'opère le présent projet de loi.

Ces dispositions représentent donc une étape dans le processus de rapprochement des régimes complémentaires des non-salariés par rapport aux salariés du régime général.

II – Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale

A l’initiative de sa commission, l’Assemblée nationale a adopté trois amendements, l’un rédactionnel, les deux autres de coordination concernant les régimes n’entrant pas dans le champ des règles de compensation et les régimes d’assurance invalidité-décès des travailleurs non salariés expatriés.

III – La position de votre commission

Votre commission approuve cette disposition consistant à accroître le champ d’intervention de la délégation commune des conseils d’administration de la CANCAVA et de l’ORGANIC.

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur, le président de l’ORGANIC a souligné l’utilité de cette structure consultative auprès des pouvoirs publics. Cette délégation se réunit en moyenne cinq à six fois par an.

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

Article 58

Modalités d’entrée en vigueur du nouveau régime complémentaire obligatoire des professions industrielles et commerciales

Objet : Cet article fixe la date d’entrée en vigueur des articles 56 et 57 du projet de loi et définit les modalités de reprise par le nouveau régime des prestations de l’actuel régime des conjoints.

I – Le dispositif proposé

Le présent article prévoit une entrée en vigueur, à la date du 1^{er} janvier 2004, des dispositions des articles 56 et 57 du projet de loi c’est-à-dire :

- de la mise en œuvre des régimes complémentaires obligatoires d’assurance vieillesse des organisations autonomes d’assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales (*article 56*) ;

- et de la compétence de la délégation commune des conseils d'administration de ces mêmes organisations pour donner au pouvoir public des avis pour l'établissement des textes d'application nécessaires (*article 57*).

Pour ce qui concerne le cas des prestations liquidées antérieurement dans le régime complémentaire obligatoire en faveur des conjoints, le présent article propose une mise à la charge automatique du nouveau régime dès le 1^{er} janvier 2004.

S'agissant du cas des assurés qui n'auront pas encore fait liquider leur pension de retraite à la date du 1^{er} janvier 2004, le présent article prévoit une conversion automatique sous la forme du nouveau régime par points et sur la base des modalités du règlement prévu au nouvel article L. 635-3 (*cf. article 56 ci-avant*). Pour mémoire, il s'agit du règlement de la caisse nationale compétente qui devra intervenir et être approuvé par voie d'arrêté ministériel et qui portera notamment sur les conditions d'attribution et de service des prestations.

Le présent article explicite ce mécanisme en mentionnant expressément, d'une part, le cas des assurés qui auraient pu prétendre à des prestations dans le régime en faveur des conjoints et, d'autre part, celui des assurés qui ont versé des cotisations en faveur des conjoints sans pouvoir prétendre à des prestations dans l'actuel régime tout en justifiant d'une durée d'assurance d'au moins 15 ans au 31 décembre 2003.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision rédactionnelle.

III – La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter à cet article un amendement d'ordre technique consécutif à la fermeture le 31 décembre 2003 du régime actuel des conjoints et à son remplacement dans le cadre du nouveau régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales.

Cet amendement vise, afin d'éviter des pertes de droits au régime actuel des conjoints, à permettre de pouvoir recouvrer les cotisations au-delà du 31 décembre 2003 pour pouvoir donner lieu à validation définitive de droits par les cotisants.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 59

**Transformation en mutuelle du régime complémentaire facultatif
des professions industrielles et commerciales**

Objet : Cet article vise à transformer en mutuelle le régime complémentaire facultatif de l'Organic. Il prévoit des mesures transitoires et définit les modalités de cette transformation.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, tend à transformer en mutuelle, sous l'appellation *Médicis*, à la date du 1^{er} janvier 2004, l'actuelle partie complémentaire facultative de l'ORGANIC. Cette évolution est analogue à celle de la CANCAVA qui a créé, en 1986, la *Mutuelle nationale de retraite des artisans* (MNRA) pour mettre en œuvre un niveau supplémentaire et facultatif de prévoyance qui s'ajoute au régime vieillesse de base et au régime de retraite complémentaire obligatoire.

La MNRA distribue ainsi, d'une part, un produit d'assurance décès-invalidité ainsi que, d'autre part, une assurance retraite qui s'inscrit dans le cadre des dispositifs fiscaux du Plan d'épargne populaire, de l'assurance vie et de la loi Madelin. Le schéma envisagé par l'ORGANIC est identique à celui existant aujourd'hui à la CANCAVA : *Médicis* a vocation à devenir le second volet de la retraite complémentaire des industriels et commerçants.

Cet article précise que la nouvelle structure sera régie, de façon générale, par les dispositions du livre II du code de la mutualité relatif aux « *mutuelles et unions pratiquant des opérations d'assurance et de capitalisation* » lequel traite notamment des règles de fonctionnement, des conditions d'activité, du régime financier et comptable ainsi que des opérations de retraites et de capitalisation elles-mêmes.

Le législateur est ainsi invité à prendre acte et à donner une consécration législative à la décision de principe adoptée par les délégués des caisses d'assurance vieillesse de base d'ORGANIC lors de l'assemblée plénière qui s'est tenue à Lille le 22 octobre 2001.

Outre la référence générale au livre II du code de la mutualité, le présent article prévoit les modalités nécessaires à la transformation en mutuelle de l'ORGANIC complémentaire. Il charge l'actuel conseil d'administration de l'ORGANIC de prendre les « mesures nécessaires » et lui confie quatre missions principales :

- adopter les statuts provisoires ;

- former une demande d'immatriculation au registre dans les conditions de l'article L. 411-1 du code de la mutualité ;

- déposer une demande d'agrément conformément à l'article L. 211-7 du code de la mutualité. (cet agrément est délivré par l'autorité administrative compétente après avis du conseil supérieur de la mutualité, préalablement au commencement de leurs opérations) ;

- et convoquer une assemblée générale avant le 30 juin 2004.

S'agissant des instances de direction de la future mutuelle, le présent article prévoit que les mandats des administrateurs, qui seront en fonction à la date du 31 décembre 2003, seront prorogés de façon transitoire. Cette disposition, qui est destinée à permettre le fonctionnement de la nouvelle structure jusqu'à l'élection du nouveau conseil d'administration par l'assemblée générale représentant l'ensemble des participants de la mutuelle, est assortie d'une date limite impérative fixée au 30 décembre 2004.

Il est prévu que le nouveau conseil d'administration se prononcera sur les nouveaux statuts qui lui seront soumis.

II – La position de votre commission

La transformation en mutuelle de l'ORGANIC complémentaire répond à deux raisons principales.

Dans la mesure où, d'une part, l'assemblée plénière des délégués des caisses ORGANIC s'était prononcée, en 2001, en faveur de la création d'un nouveau régime complémentaire obligatoire, il était nécessaire de déterminer, dans l'architecture de la sécurité sociale, l'évolution d'ORGANIC - complémentaire.

Des considérations prudentielles renaissent, d'autre part, en ligne de compte. En effet, même s'il aurait été possible, dans le cadre juridique actuel de l'ORGANIC complémentaire, d'imposer le provisionnement intégral des engagements, les dispositions applicables seraient progressivement devenues obsolètes en raison de la transposition des directives européennes sur les assurances.

Une solution de sortie du champ de la sécurité sociale par transformation de sa personnalité juridique en mutuelle s'est donc dégagée, celle-ci permettant à la fois le respect des droits des adhérents en termes de pouvoir de décision et d'expression démocratique, et l'applicabilité des règles prudentielles de droit commun.

La future mutuelle sera agréée pour pratiquer des opérations dites « de branche 26 » (capitalisation collective) en application de l'article L. 222-1 du code de la mutualité.

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

CHAPITRE II

-

Dispositions relatives à l'assurance vieillesse des professions libérales

Le régime de retraite de base des professions libérales a été créé par la loi n° 48-101 du 17 janvier 1948. Il est géré par 12 sections professionnelles et par la *Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales* (CNAVPL). Le rôle de cette dernière consiste à assurer la coordination, à centraliser la compensation financière et à garantir la solvabilité de l'ensemble du dispositif.

Les sections professionnelles bénéficient d'une autonomie juridique et financière importante. Elles regroupent les professions suivantes : notaire (CRN), officiers ministériels (CAVOM), médecins (CARMF), chirurgiens-dentistes (CARCD), pharmaciens (CAVP), sages-femmes (CARSAF), vétérinaires (CARPV), agents généraux d'assurances (CAVAMAC), experts comptables (CAVEC), auxiliaires médicaux (CARPIMKO), enseignement, arts appliqués, sports et tourisme (CREA) et architectes, ingénieurs, techniciens, géomètres-experts, experts agricoles et fonciers, conseils et professions assimilées (CIPAV).

Outre le régime de base, les sections de la CNAVPL gèrent trois types de régimes complémentaires :

- des régimes d'assurance vieillesse complémentaire qui existent dans toutes les sections, à l'exception de celle des sages-femmes ;

- des régimes supplémentaires pour les professionnels de santé conventionnés, applicables aux médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, auxiliaires médicaux et aux directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales ;

- et des régimes d'assurance invalidité-décès dans les sections autres que celles des notaires (CRN), des artistes et professeurs (CREA) ou des agents généraux d'assurances (CAVAMAC).

Deux catégories de membres des professions libérales ne sont pas rattachées à la CNAVPL. Il s'agit tout d'abord des artistes-auteurs, qui dépendent du régime général et des avocats qui disposent pour leur part, depuis 1954, d'une caisse autonome : la *Caisse nationale du barreau français* (CNBF).

S'agissant de la spécificité démographique des professions libérales, il convient de souligner que la CNAVPL compte aujourd'hui près de 460.000 cotisants pour 133.000 retraités, soit un ratio de 3,4. Mais cette situation, aujourd'hui très favorable, devrait très rapidement se dégrader en raison de l'évolution prévisionnelle de la pyramide des âges.

Article 60

(art. L. 153-1 du code de la sécurité sociale)

Règles de contrôle budgétaire applicables au régime de base des professions libérales

Objet : Cet article étend, sous réserve d'adaptations, au régime de base des professions libérales les dispositions du code de la sécurité sociale, relatives au contrôle budgétaire des organismes de sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose de modifier l'article L. 153-1 du code de la sécurité sociale de façon à harmoniser avec le régime général et les régimes alignés les règles de contrôle budgétaire applicables au régime de base de « *l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales* », en l'espèce l'ensemble formé de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et des sections professionnelles.

L'article L 153-1 du code de la sécurité sociale prévoit, dans sa rédaction actuelle, que les dispositions du chapitre III du titre V de livre premier du même code, intitulé « *Contrôle des budgets – contrôles divers* », s'appliquent :

- au régime général ;
- au régime de l'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM) ;
- et aux régimes des organisations autonomes d'assurance vieillesse des professions industrielles, commerciales et artisanales (ORGANIC et CANCAVA).

Le présent article a pour effet d'ajouter à cette liste le « *régime de base de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales* ». Cette rédaction signifie *a contrario* que les régimes complémentaires des différentes sections de la CNAVPL ne sont pas concernés par cette disposition.

Cela implique que sont désormais applicables, sous réserve d'adaptation par décret en Conseil d'Etat, au régime de base de la CNAVPL, les dispositions suivantes du chapitre III et notamment :

- l'article L. 153-2 qui dispose que les budgets des organismes de base sont soumis à l'approbation de leur organisme national de rattachement ;

- l'article L. 153-4 qui prévoit que l'autorité compétente de l'Etat peut se substituer au conseil d'administration de l'organisme en cas de carence et d'absence d'adoption du budget avant le 1^{er} janvier de l'année civile ;

- l'article L. 153-5 qui autorise l'autorité compétente de l'Etat à inscrire d'office au budget de l'organisme une dépense obligatoire que le budget aurait omis, ou refusé d'inscrire, à un montant suffisant.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de portée purement rédactionnelle.

III– La position de votre commission

Votre rapporteur s'est interrogé sur le sens à donner à la limite apportée à l'effort d'harmonisation des règles de contrôle budgétaire, lorsqu'il fait référence à la formule suivante : « *sous réserve d'adaptation par décret en conseil d'Etat.* »

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, un décret est nécessaire, ne serait-ce que pour préciser la notion « d'organismes de base » mentionnée à l'article L. 153-2, qui ne s'adapte pas à l'organisation de la CNAVPL, composée de sections professionnelles indépendantes à compétence nationale. De surcroît, la CNAVPL ne souhaiterait pas avoir à approuver formellement les budgets de ces sections professionnelles, tandis que ces dernières ne souhaiteraient pas être placées sous une tutelle identique à celle exercée par les autres caisses nationales sur leurs caisses locales. Toutefois, une absence totale de relations et de contrôle est difficilement concevable dans le cadre de la gestion d'un régime de base unifié. Les compétences respectives et les relations de la CNAPL avec ses sections devront donc faire l'objet d'adaptations par décret.

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

Article 61
(art. L. 622-5 à L. 623 -1 du code de la sécurité sociale)
Coordinations

Objet : *Cet article apporte plusieurs coordinations au sein des articles L. 623-1 et L. 622-5 du code de la sécurité sociale et supprime deux références devenues obsolètes.*

I - Le dispositif proposé

Le **I** propose de remplacer ou d'abroger plusieurs références au sein de l'article L 623-1 du code de la sécurité sociale qui applique au régime d'assurance vieillesse des professions non salariées non agricoles un certain nombre de dispositions du code.

Le **I** prévoit, d'une part, d'ajouter la référence au 1° de l'article L. 231-6-1, afin d'étendre au conseil d'administration des caisses d'assurance vieillesse des professions libérales les dispositions qui interdisent la désignation en qualité d'administrateur de personnes n'ayant pas satisfait à leurs obligations à l'égard des organismes de recouvrement ou leur font perdre leur mandat.

Il prévoit, d'autre part, la suppression des références aux articles L. 256-2 et L. 371-8. Ces articles du code de la sécurité sociale ont, en effet, été abrogés respectivement par la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 et par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999. Il s'agit donc de dispositions caduques.

Le **II** propose une modification rédactionnelle à l'article L. 622-5 du code de la sécurité sociale. Cet article énumère les différentes professions qui correspondent à la notion générale de profession libérale. Le **II** tend à y remplacer le mot de « *commissaire-priseur* » par celui de « *personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire ou habilitée à diriger les ventes dans les conditions prévues à l'article 8 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000* ». Il s'agit donc ici de mettre en conformité l'article L. 622-5 du code de la sécurité sociale avec la terminologie retenue par cette loi.

II- Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de correction d'erreurs matérielles.

III- La position de votre commission

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

Article 62

(art. L. 641-1 à L. 641-6 du code de la sécurité sociale)

Règles de fonctionnement du régime de base des professions libérales

Objet : Cet article définit au plan législatif la structure de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose une nouvelle rédaction du chapitre premier (*organisation administrative*) du titre IV (*assurance vieillesse et invalidité décès des professions libérales*) du livre VI du code de la sécurité sociale.

Ce chapitre, dans sa rédaction actuelle, renvoie au domaine réglementaire et ne comporte qu'un seul article législatif (article L. 641-1) relatif aux compétences de l'Etat pour mettre fin aux fonctions du directeur ou du comptable d'une section professionnelle.

Le présent article donne valeur législative à l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales autour d'une caisse nationale et de sections professionnelles.

Le **I** procède à la dénumérotation de l'actuel article L. 641-1 dont la teneur vient se placer à la fin de la section 2 consacrée aux sections professionnelles (**nouvel article L. 641-6**).

Le **II** introduit en tête du chapitre premier un **nouvel article L. 641-1** qui définit les grandes lignes de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales. Il est spécifié que celle-ci est composée de deux types d'organismes : la caisse nationale et les sections professionnelles. Chacune voit ainsi consacrée par la loi sa personnalité juridique et son autonomie financière. Les sections professionnelles jouissent d'une compétence territoriale nationale.

Le **III** porte rédaction de la section première (*caisse nationale*) qui constitue, dans le code actuel, un « ensemble vide » renvoyant aux articles réglementaires R. 641-2 à R. 641-5 du code. Cette section comportera désormais trois articles L. 641-2, L. 641-3 et L. 641-4.

Les relations entre la CNAVPL et ses sections professionnelles

La *Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales* (CNAVPL) est une organisation de retraite fédérant 13 caisses professionnelles autonomes.

Cette autonomie est avant tout fondée sur les régimes complémentaires dont les règles de fonctionnement sont fixées par les conseils d'administration des sections professionnelles. Néanmoins, l'agrément de ces règles suppose, avant transmission aux autorités de tutelle, un avis favorable du conseil d'administration de la caisse nationale en ce qui concerne les niveaux de prestations et de cotisations.

Le système se caractérise également par l'inexistence de toute intégration ou compensation financière entre les sections en matière de régimes complémentaires. Une section, celle des sages-femmes n'en possède d'ailleurs pas : sa démographie de trois retraitées pour une cotisante ne lui en ayant jamais permis la création.

Les régimes complémentaires fonctionnent en général par répartition mais avec des réserves très importantes, plus de 5 ans de prestations en moyenne. Le régime complémentaire des pharmaciens, qui détient 14 années de réserves, fonctionne en partie en capitalisation.

Les cotisations de ces régimes sont obligatoires :

- proportionnelles aux revenus : médecins, agents d'assurances ;
- par tranches de revenus : officiers ministériels, experts-comptables, CIPAV ;
- avec une classe unique : géomètres ;
- pour la cotisation minimum avec des options supplémentaires facultatives : notaires, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, CARPIMKO, vétérinaires, CREA.

Le **nouvel article L. 641-2** définit les missions de la CNAVPL en précisant qu'elle assure, d'une part, la gestion de l'assurance vieillesse de base et, d'autre part, la gestion des réserves.

Le **nouvel article L. 641-3** précise que la tutelle de l'Etat sur la CNAVPL est assurée par la présence au conseil d'administration d'un commissaire du gouvernement. Elle s'exerce également par la possibilité, pour l'Etat, de mettre fin aux fonctions du directeur ou du comptable, après avis du conseil d'administration, et en cas de faute lourde.

Le **nouvel article L. 641-4** édicte les principales règles de fonctionnement du conseil d'administration. Il prévoit que ce dernier est constitué des présidents des sections professionnelles, qui disposent chacun d'un nombre de voix pondéré en fonction du nombre de personnes immatriculées dans leur section. Par ailleurs, trois personnes qualifiées pourront être désignées par le conseil d'administration avec une voix consultative. Les conditions d'application de cet article sont renvoyées à un décret.

Le **IV** complète la section 2 (*sections professionnelles*) en y insérant un **nouvel article L. 641-5**.

Le nouvel article L. 641-5 expose, de façon générale, le rôle des sections professionnelles et apporte trois précisions :

- elles sont instituées par décret en Conseil d'Etat ;
- elles peuvent exercer une action sociale dans les conditions prévues par leurs statuts ;
- leurs statuts doivent être approuvés par arrêté ministériel.

Cette section comporte par ailleurs un article L. 641-6 qui reprend *ne varietur* la rédaction de l'actuel article L. 641-1 (*cf. I ci-dessus*).

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission, l'Assemblée nationale, en adoptant deux amendements, a opportunément clarifié la présentation de cet article qui comporte désormais une rédaction complète du chapitre premier du titre IV du livre VI du code de la sécurité sociale.

III - La position de votre commission

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

Article 63

(art. L. 642-1 à L. 642-4 du code de la sécurité sociale)

Cotisations au régime de base des professions libérales

Objet : Cet article propose de modifier le mode de financement du régime de base en instituant une cotisation proportionnelle aux revenus professionnels non salariés.

I – Le dispositif proposé

Le présent article porte réforme du mode de financement de la retraite de base des professions libérales. A cet effet, il propose une nouvelle section 1 du chapitre II « *organisation financière* » du titre IV « *assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales* » du livre VI du code de la sécurité sociale.

Le chapitre II « *organisation financière* » comporte actuellement deux sections :

- la section 1 « *caisse nationale* » est un « *ensemble vide* » ;
- la section 2 « *sections professionnelles* » comporte quatre articles L. 642-1 à L. 642-4 concernant le régime des cotisations et des exonérations.

Le présent article, ainsi que l'article 64 (*cf. ci-après*), remanie ce chapitre désormais divisé en :

- une section 1 intitulée « *cotisations* » et comportant les quatre articles L. 642-1 à L. 642-4 figurant actuellement à la section 2 ;
- une section 2 intitulée « *recouvrement* » et comportant un article L. 642-5 nouveau (*cf. article 64 ci-après*).

Le **I** du présent article modifie donc l'intitulé de la section 1 consacrée désormais aux « *cotisations* ».

Le **II** propose une nouvelle rédaction des articles L. 642-1 et L. 642-2 du code de la sécurité sociale.

Le **nouvel article L. 642-1** traite des cotisations dues par les personnes exerçant une activité professionnelle relevant de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales.

Il reprend les dispositions de l'actuel article L. 642-1 s'agissant de l'affectation des cotisations au financement tant des prestations de base prévues au chapitre III que des charges de la compensation démographique entre les régimes et s'agissant également de l'éligibilité du régime au concours du fonds de solidarité vieillesse.

Mais il comporte principalement un nouveau régime de cotisations.

Les cotisations prélevées sont actuellement constituées de deux parties distinctes : une *partie forfaitaire* et une *partie proportionnelle aux revenus*.

Le régime actuel de cotisation de la CNAVPL

En application de l'actuel article L. 642-1 du code de la sécurité sociale, les professionnels libéraux sont tenus d'acquitter une cotisation destinée à financer d'une part, la retraite de base, d'autre part, la compensation généralisée vieillesse. Cette cotisation se compose :

- d'une cotisation forfaitaire dont le montant varie selon les sections professionnelles ;

- et d'une cotisation proportionnelle aux revenus égale à 1,4 % des revenus professionnels de l'année n-2, dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier de l'année d'appel.

A cette double cotisation (forfaitaire et proportionnelle) correspond une prestation, l'allocation de vieillesse, calculée en fonction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) et dont le montant ne dépend pas des revenus professionnels de l'intéressé, mais de la seule durée d'assurance : il est égal à 1/60^{ème} du montant de l'AVTS par trimestre d'assurance dans la limite de 150 trimestres (soit au maximum 7.126 euros en 2003).

Par rapport à la situation actuelle, le nouvel article L. 642-1 introduit deux changements majeurs. Il s'agit, d'une part, de l'abandon de la part forfaitaire, qui est remplacée par un système unique de cotisation proportionnelle déterminée en pourcentage des revenus professionnels non salariés, et d'autre part, de la mise en œuvre d'un régime par points.

Les revenus soumis à cotisations sont divisés en deux tranches, chaque tranche étant affectée d'un taux de cotisation. La cotisation afférente à chaque tranche ouvre droit à l'acquisition d'un nombre de points.

Le taux de la cotisation appliqué à chaque tranche de revenu est, lui-même, fixé par décret après avis de la CNAVPL.

Le nombre de points acquis au titre des cotisations versées ainsi que ceux attribués aux personnes exonérées de tout ou partie des cotisations (*cf. article L. 642-3 ci-après*) est également déterminé par décret.

Selon les informations recueillies par notre rapporteur, le Gouvernement envisagerait de fixer les cotisations aux taux suivants :

- 9,6 % sur une première tranche allant jusqu'à 0,85 fois le plafond de la sécurité sociale ;

- 1,6 % sur une seconde tranche allant de 0,85 fois à 5 fois le plafond de la sécurité sociale.

Le **nouvel article L. 642-2** précise l'assiette et les modalités de calcul des cotisations.

Il est spécifié que ces cotisations sont assises sur le revenu professionnel non salarié ou le cas échéant sur des revenus forfaitaires, sans pouvoir être inférieures à un montant fixé par décret.

La définition du revenu professionnel est celle du second et du troisième alinéa de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale c'est-à-dire le revenu pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu avant déductions, abattements et exonérations ainsi que les revenus locatifs liés à l'activité professionnelle.

Afin de suivre au plus près les revenus des professionnels libéraux, les cotisations sont calculées, chaque année, à titre provisionnel, en pourcentage du revenu professionnel de l'avant-dernière année. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, les cotisations font l'objet d'une régularisation.

Les modalités de calcul des cotisations au titre des première et deuxième années civiles d'activités sont précisées :

- celles dues au titre de la première année seront calculées à titre provisionnel sur une base forfaitaire plafonnée à 18 fois la valeur de la *base mensuelle de calcul des prestations familiales* en vigueur au 1^{er} octobre de l'année précédente

- celles dues au titre de la deuxième année sont également calculées à titre provisionnel sur une base forfaitaire cette fois plafonnée à 27 fois la valeur de la base mensuelle susmentionnée.

Pour mémoire, il convient de préciser que la base mensuelle de calcul des prestations familiales, définie à l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, constitue la référence pour apprécier les ressources des bénéficiaires et pour calculer les prestations. Un décret détermine cette référence chaque année, pour la période du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante. Une révision est possible en cours de période. Ainsi, le montant de la base mensuelle de calcul des prestations familiales, à compter du 1^{er} janvier 2003 a-t-il été fixé à 347,68 euros par le décret n° 2002-1567 du 23 décembre 2002.

Afin de favoriser l'installation des jeunes professionnels libéraux, des modalités d'étalement, sur une période maximale de 5 ans, pour les cotisations

dues au cours des douze premiers mois d'exercice de l'activité libérale sont prévues.

Ce dispositif se substitue aux dispositions de l'actuel article L. 642-2 selon lequel les statuts des sections professionnelles pouvaient prévoir notamment « *l'exonération du paiement des cotisations pendant les premières années d'exercice de la profession* » sans que cette période puisse excéder trois ans.

Le **nouvel article L. 642-2** précise que le bénéfice de cet étalement ne peut être obtenu plus d'une fois par période de cinq ans au titre d'un début ou d'une reprise d'exercice de l'activité libérale. En outre, une simple modification des conditions dans lesquelles le professionnel libéral exerce son activité n'ouvre pas droit à cet étalement.

Le **III** supprime les trois derniers alinéas de l'article L. 642-3 ne laissant subsister qu'un seul cas d'exonération de cotisation, celui des personnes reconnues atteintes d'une incapacité d'exercice de leur profession pour plus de six mois. Le dernier alinéa du nouvel article L. 642-2 (*cf. ci-dessus*) prévoit qu'un décret fixe le nombre de points attribués à ces personnes exonérées. Les dispositions supprimées portent ainsi respectivement :

- sur l'exonération des personnes atteintes d'une invalidité au moins égale à 100 % entraînant l'obligation d'avoir recours à une tierce personne ;
- sur l'exonération du paiement du quart de la cotisation forfaitaire pour les femmes ayant accouché dans l'année.

Ces exonérations sont remplacées par un régime de points supplémentaires prévu par le nouvel article L. 643-1 (*cf. article 65 ci-après*).

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission, l'Assemblée nationale a fort opportunément simplifié la présentation du présent article qui comporte désormais une rédaction complète de la section 1 intégrant les modifications apportées par les paragraphes I à III du texte initial.

III – La position de votre commission

Votre commission souscrit à la réforme proposée afin de modifier le mode de financement de la retraite de base des professions libérales.

En effet, le régime actuel est marqué par une disparité des efforts contributifs selon les sections professionnelles. A une double cotisation (une

part forfaitaire dont le montant varie selon les sections professionnelles, et une part proportionnelle aux revenus) correspond, à durée de cotisations égale, une prestation identique quel que soit l'effort contributif supporté. La réforme conduisant à une unification du régime en rendant la cotisation au régime de base entièrement proportionnelle au revenu, doit permettre de répondre à l'objectif d'équité entre les cotisants.

Le mécanisme actuel de compensation interne à la CNAVPL

La seule disposition législative qui mentionne les règles de compensation interne à la CNAVPL est l'actuel article L. 642-2 du code de la sécurité sociale. Ces dispositions excluent du calcul de cette compensation les effectifs correspondant aux personnes bénéficiant d'une exonération du paiement de la cotisation pendant les premières années d'exercice ou à partir d'un âge donné et fixé par décret en Conseil d'Etat.

En application des dispositions réglementaires codifiées aux articles R. 642-1 à R. 642-7 du code de la sécurité sociale, la caisse nationale constitue en soi un fonds de compensation destiné à financer ses charges de gestion administrative et à combler les éventuels déficits de trésorerie d'une ou plusieurs de ses sections. Les statuts de la CNAVPL comportaient sur cette base, jusqu'à leur demande d'abrogation formulée par son conseil d'administration en 2002, des dispositions aménageant le calcul de la charge de compensation nationale entre les sections professionnelles.

Une autre compensation existe par ailleurs entre les régimes complémentaires des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés gérés par cinq des sections professionnelles de l'organisation autonome en application de l'article L. 645-6 du code de la sécurité sociale, qui fait l'objet de dispositions réglementaires (art. D. 645-7 à D. 645-15).

Mais, cette unification en termes de cotisations devrait être assortie, à terme, d'une unification en termes de prestations de base. Une telle harmonisation autoriserait une remise à plat concertée du mécanisme des transferts financiers (compensation interne) entre les différentes sections professionnelles de la CNAVPL, en même temps que serait préservée et renforcée la solidarité entre les différentes professions libérales relevant de ce régime de base.

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

Article 64
(art. L. 642-5 du code de la sécurité sociale)
**Recouvrement des cotisations au régime de base
des professions libérales**

Objet : Cet article vise à organiser les flux financiers entre la CNAVPL et les sections professionnelles.

I – Le dispositif proposé

Comme il a été dit précédemment, le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, complète le remaniement du chapitre II (*organisation financière*) du titre IV (*assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales*) du livre VI du code de la sécurité sociale entamé par l'article 63 (*cf. ci-dessus*).

Il propose une nouvelle rédaction de la section 2 de ce chapitre, intitulée « *recouvrement* » et comportant un **nouvel article L. 642-5**.

Ce nouvel article a pour objet de préciser le circuit de trésorerie et de recouvrement des cotisations visées à l'article L. 642-1 qui est assuré par les sections professionnelles pour le compte de la CNAVPL.

Il prévoit que, dès réception, les sections professionnelles transfèrent le produit de ces cotisations à la CNAVPL. Cette dernière reversera ensuite aux sections professionnelles le montant prévisionnel des sommes nécessaires :

- à la gestion administrative du régime de base de l'action sociale ;
- et au service des prestations de base.

Un arrêté à intervenir fixera les modalités, en premier lieu, du transfert des cotisations par les sections professionnelles à la CNAVPL et en second lieu du reversement, de la CNAVPL aux sections professionnelles, des sommes nécessaires au service des prestations.

II – La position de votre commission

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

Article 65
(art. L. 643-1 à L. 643-6 du code de la sécurité sociale)
**Pensions de retraite servies par le régime de base
des professions libérales**

Objet : Cet article porte sur les modalités d'ouverture des droits et de liquidation des prestations de base. Il prévoit la possibilité d'attribuer des points supplémentaires aux femmes ayant accouché, aux personnes devenues invalides ainsi que la faculté de racheter jusqu'à trois années d'études. Il assouplit les règles de cumul entre pension de retraite et revenus d'activité.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose une nouvelle rédaction de la section 2 du chapitre III (*affiliation-prestation de base*) du titre IV (*assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales*) du Livre IV du code de la sécurité sociale.

Comme pour les articles précédents, il procède à cette nouvelle rédaction par touches successives et dans un certain désordre :

Le **I** modifie l'intitulé de la section.

Les **II**, **III** et **IV** proposent de nouvelles rédactions respectivement pour les articles L. 643-1, L. 643-2 et L. 643-3.

Le **V** déplace le contenu de l'article L. 643-4 pour le placer en L. 643-5, abrogeant implicitement le texte actuel de ce dernier article.

Le **VI** rétablit un article L. 643-4 dans une nouvelle rédaction.

Le **VII** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 643-6.

Enfin, il appartiendra au **I** de l'article 66 (*cf. ci-après*) d'abroger le reliquat de l'actuelle section 2, en l'espèce les articles L. 643-7, L. 643-8 et L. 643-8-1.

Le **I** du présent article modifie donc l'intitulé de la section 2 qui devient « *ouverture des droits et liquidation des prestations de base* », le terme « *prestation de base* » se substituant au terme « *allocations de vieillesse* ».

Le **II** comporte une nouvelle rédaction de l'article L. 643-1.

Dans sa version actuelle, cet article précise que l'allocation vieillesse du régime des professions libérales est liquidée et calculée en fonction du montant de *l'allocation aux vieux travailleurs salariés* (AVTS), compte tenu de la durée d'assurance de l'assuré.

Le **nouvel article L. 643-1** met fin à ce mécanisme pour lui substituer un régime par points. Le montant de la pension de retraite est ainsi obtenu à partir du produit du nombre de points que l'intéressé a acquis qui est ensuite multiplié par la valeur de service du point. Il convient de souligner que cette dernière est fixée par décret, après avis de la CNAVPL, en fonction de l'équilibre des charges et des ressources du régime. Il s'agit donc d'un système analogue à celui de l'AGIRC ou de l'ARRCO.

Cet article précise, en outre, que peuvent se voir attribuer des points supplémentaires, d'une part, les femmes ayant accouché (pour le trimestre civil au cours duquel survient l'accouchement) et, d'autre part, les personnes ayant exercé leur activité libérale en étant atteintes d'une invalidité nécessitant l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes de la vie quotidienne. Comme il a été dit (*cf. article 63 ci-dessus*), ce dispositif se substitue à celui opérant sous forme d'exonération de cotisation prévue à l'actuel article L. 642-3.

Le **III** comporte une nouvelle rédaction de l'article L. 643-2. Dans sa rédaction actuelle, cet article fixe les conditions générales dans le cadre desquelles se trouve déterminé l'âge à partir duquel l'allocation de vieillesse est versée.

Le **nouvel article L. 643-2** permet, à l'instar des autres régimes, de racheter un certain nombre d'années de cotisations. Le montant des cotisations à acquitter sera défini par voie réglementaire. Mais l'article en précise les principales modalités et conditions. On notera tout d'abord que cette faculté sera ouverte dans une limite de 12 trimestres et dans le respect du principe financier de neutralité actuarielle.

La référence à ce principe suppose, par une actualisation financière, d'aboutir à une équivalence des flux financiers dans le temps. Cela implique que le rachat des années d'études dépendra de l'âge auquel il interviendra et sera d'autant plus coûteux qu'il sera tardif.

On relèvera également que seront prises en compte :

- les années d'études accomplies dans les « établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, les grandes écoles et les classes préparatoires à ces écoles » et n'ayant pas donné lieu à affiliation d'un régime d'assurance vieillesse, lorsque le régime d'assurance vieillesse des professions libérales est le premier régime d'affiliation à l'assurance vieillesse après les études ;

- les années civiles, pour lesquelles il est retenu un nombre de trimestres inférieur à quatre, qui ont donné lieu à affiliation à l'assurance vieillesse des professions libérales à quelque titre que ce soit.

Le nouvel article L. 643-2 constitue donc une transposition, au régime des professions libérales, des dispositions de l'article 20 du projet de loi.

Le **IV** comporte une nouvelle rédaction de l'article L. 643-3. Dans sa rédaction actuelle, cet article précise les dispositions concernant la liquidation de la pension des anciens prisonniers de guerre, sa teneur est reprise au nouvel article L. 643-4 (*cf. ci-après*).

Le **nouvel article L. 643-3** instaure de nouvelles modalités d'âge de liquidation et de durée d'assurance.

Le premier alinéa dispose que la liquidation de la pension de retraite par points, instituée par l'article L. 643-1 tel que modifié par le présent article, pourra être demandée à l'âge prévu à l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale. Cette dernière référence signifie un alignement sur le régime général, tant pour l'âge requis pour obtenir une pension sans abattement, qui passe de 65 à 60 ans, que pour la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier aussi d'une liquidation sans abattement.

Le second alinéa précise que la durée d'assurance prend en compte à la fois les périodes cotisées dans le cadre du régime des professions libérales ainsi que dans les autres régimes. Et lorsque la durée d'assurance d'une personne atteint le niveau requis dans le régime général, le montant de la pension de retraite correspond « *au produit de la valeur du point fixée pour l'année en cours par le nombre de points acquis* ».

Les deux derniers alinéas du nouvel article L. 643-3 exposent les principes généraux, tout en renvoyant pour le détail à un décret en Conseil d'Etat, des modalités suivant lesquelles une pension de retraite peut être minorée ou majorée.

Ainsi, lorsqu'une personne souhaitera liquider sa pension à un âge correspondant, dans son cas, à une période d'assurance inférieure à celle requise pour bénéficier d'une retraite sans abattement, un coefficient de réduction sera appliqué.

Inversement, un coefficient de majoration sera mis en œuvre lorsqu'une personne choisira de liquider sa pension à un âge supérieur et avec une durée d'assurance supérieure aux minima définis pour le régime général. Il s'agit ici d'encourager, par la création d'une incitation financière, le maintien des taux d'activité en fin de carrière professionnelle.

Le **V** dénumérote, en premier lieu, l'actuel article L. 643-4 qui devient le **nouvel article L. 643-5**, son contenu, portant sur l'appréciation de l'inaptitude au travail, demeure inchangé. L'actuel article L. 643-5 relatif à l'attribution de l'allocation vieillesse avec l'application de coefficient d'anticipation est, *de facto*, abrogé.

Le V rétablit, en second lieu, un **nouvel article L. 643-4**.

Cette nouvelle rédaction établit une liste de cas (personnes reconnues inaptes au travail, grands invalides, anciens déportés, internés ou prisonniers de guerre) dans lesquels les pensions de retraite sont liquidées sans coefficient de réduction et ce même si la durée d'assurance de l'intéressé le justifierait *a priori*.

Le VI comporte une nouvelle rédaction de l'article L. 643-6 qui tend à assouplir les conditions dans lesquelles peuvent être cumulés une pension de retraite et les revenus tirés de l'exercice d'une activité professionnelle.

Le **nouvel article L. 643-6** pose tout d'abord comme principe général le fait que l'attribution de la pension de retraite est subordonnée à la cessation de l'activité libérale. Néanmoins, l'exercice d'une activité procurant des revenus inférieurs à un seuil fixé par décret sera possible. Si l'assuré reprend une activité qui dépasse ce seuil, il devra en informer la section professionnelle concernée et la conséquence sera la suspension du versement de la pension.

Ces dispositions visent à concilier la nécessité d'augmenter le taux d'activité en fin de carrière professionnelle, y compris grâce à une formule de cumul retraite/activité, avec la politique de l'emploi en faveur de l'ensemble des salariés et non salariés.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté six amendements qui présentent tous une portée rédactionnelle.

III – La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter deux amendements à cet article.

Le premier est de cohérence. La liquidation de la pension devant être demandée en vertu du premier alinéa de l'article L. 643-3, il n'est pas nécessaire que l'intéressé en demande l'ajournement au quatrième alinéa pour bénéficier d'une majoration au-delà de l'âge et de la durée d'assurance requise.

Le second tend à compléter le texte proposé par l'article L. 643-3 du code de la sécurité sociale. Il vise à étendre, aux professions libérales, les mesures prévues à l'article 16 du projet de loi pour le régime général et déjà

transposées aux professions artisanales, industrielles et commerciales, ainsi qu'aux exploitants agricoles. Il s'agit des dispositions prévues pour permettre aux personnes ayant débuté leur carrière professionnelle à l'âge de 14, 15 ou 16 ans, et disposant avant l'âge de 60 ans de la durée d'assurance requise, de liquider leur pension de retraite.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 66

(art. L. 643-7 à L. 643-10 du code de la sécurité sociale)

**Pensions de réversion servies par le régime de base
des professions libérales**

Objet : Cet article vise à aligner sur le régime général les règles d'attribution des pensions de réversion servies par le régime de base des professions libérales.

I – Le dispositif proposé

Le **I** du présent article abroge, tout d'abord, comme il a été dit (*cf. article 65 ci-dessus*) le reliquat des articles de la section 2 (nouvellement intitulée « *ouverture des droits et liquidation des prestations de base* ») du chapitre III « *affiliation - prestations de base* » du titre IV « *assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales* » du livre VI du code de la sécurité sociale.

Il s'agit des articles L. 643-7, L. 643-8 et L. 643-8-1 qui traitent de l'ancienne allocation de vieillesse.

Mais il abroge également les articles L. 643-9 et L. 643-10 de l'actuelle section 3 de ce chapitre, intitulé « *ouverture du droit et liquidation des allocations de réversion* ».

Le **II** du présent article rétablit cette section dans un nouvel intitulé qui substitue le terme de *pensions* à celui d'*allocations* qui comportera un article unique, le **nouvel article L. 643-7**.

Cet article aligne les conditions d'attribution des pensions de réversion servies par le régime d'assurance vieillesse des professions libérales sur celles applicables au régime général par un renvoi aux articles L. 353-1, L. 353-2 et L. 353-3 du code de la sécurité sociale.

Ce régime est celui qui résulte de l'article 22 du projet de loi (cf. *ci-avant*).

Cet alignement a notamment pour conséquence, l'instauration d'une condition de ressources personnelles, qui n'existe pas actuellement pour les professionnels libéraux, et l'abaissement de l'âge d'attribution.

Selon l'exposé des motifs de l'article, la législation nouvelle répondrait « *au souhait de réserver le bénéfice des pensions de réversion aux personnes en ayant réellement besoin, conformément à la logique de solidarité d'un régime de base* ».

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Par coordination avec la présentation qu'elle a adoptée pour l'article 65, comportant une nouvelle rédaction de l'ensemble de la section 2 du chapitre III du titre IV du livre VI du code de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale a supprimé les abrogations que comporte le I du présent article.

III – La position de votre commission

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

Article 67

(art. L. 643-8 du code de la sécurité sociale)

Périodicité du versement des prestations servies par le régime de base des professions libérales

Objet : Cet article détermine la périodicité du versement des prestations du régime de base. Il prévoit la possibilité d'un versement annuel unique pour les pensions d'un faible montant.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose de compléter le chapitre III, du titre IV du livre VI du code de la sécurité par une nouvelle section 4 intitulée « *dispositions communes* ». Cette section sera composée d'un article unique, le nouvel article

L. 643-8. On rappellera que l'actuel article L. 643-8 qui figurait à la section 2 dudit chapitre III, est abrogé par le I de l'article 66 (*cf. ci-dessus*).

Le **nouvel article L. 643-8** détermine la périodicité du versement des prestations servies au titre du régime de retraite de base des professions libérales.

Il envisage trois modalités différentes pour la périodicité du versement des pensions :

- ou bien un versement trimestriel ;
- ou bien un versement aux échéances prévues pour les prestations des régimes complémentaires d'assurance vieillesse visés à l'article L. 644-1 ;
- ou bien encore un versement annuel unique lorsque leur montant est inférieur à un seuil fixé par décret sur proposition de la CNAVPL.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision à cet article visant spécifiquement, au titre des prestations du chapitre III susmentionné, les sections 2 (*cf. article 65 du projet de loi*) et 3 (*cf. article 66 dudit chapitre*).

III – La position de votre commission

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

Article 67 bis (nouveau)
(art. L. 135-2, L. 615-1, L. 634-6 et L. 723-11 du code de la sécurité sociale
et L. 732-39 du code rural)

Coordinations

Objet : Cet article vise à apporter plusieurs coordinations au chapitre 2 du titre IV.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission, assure un certain nombre de coordinations au sein du code de la sécurité sociale et du code rural.

Le **I** modifie l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, qui fait référence, parmi l'ensemble des dépenses prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse, au financement des allocations aux personnes âgées mentionnées à plusieurs articles du code rural et du code de la sécurité sociale, dont l'article L. 643-1 du code de la sécurité sociale. Or, le II de l'article 65 du projet de loi, (*cf. ci-avant*), a réécrit intégralement cet article. Le renvoi à l'allocation aux vieux travailleurs salariés figure désormais au « dernier » alinéa de l'article L. 643-1 dans sa nouvelle version.

Le **II** propose de modifier l'article L. 615-1 du code de la sécurité sociale lequel désigne les personnes obligatoirement affiliées au régime d'assurance maladie et d'assurance maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles parmi lesquelles figurent les titulaires d'une allocation ou d'une pension de réversion servie par un régime non agricole. Le présent II remplace le renvoi à l'actuel article L. 643-9 par la référence à l'article L. 643-7. L'article 66 du projet de loi a procédé, en effet, à la réécriture de l'article L. 643-7 et a abrogé la section contenant l'actuel article L. 643-9.

Le **III** propose de supprimer le renvoi à l'article L. 643-8-1 du code de la sécurité sociale qui est mentionné à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 634-6 du même code. Cet article L. 634-8-1 a, en effet, été abrogé *de facto* par la réécriture de la section contenant cet article réalisée par l'article 65 du projet de loi.

Le **IV** propose de supprimer un renvoi à l'article L. 643-1 du code de la sécurité sociale qui figure à l'article L. 723-11 du même code. Ce dernier prévoit que les assurés n'ayant pas la durée d'assurance requise pour bénéficier des prestations de retraite de base des professions libérales ont droit à une fraction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés visée à l'article L. 643-1

Or, l'article L. 643-1 auquel renvoie actuellement l'article L. 723-11 a fait l'objet d'une réécriture par l'article 65 du projet de loi. Il convient donc de lui substituer comme référence celle, demeurée inchangée, de l'allocation « *aux vieux travailleurs mentionnée au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VIII* » du code de la sécurité sociale.

Le V a pour objet de supprimer le renvoi à l'article L. 634-8-1 du code de la sécurité sociale fait par le dernier alinéa de l'article L. 732-39 du code rural. Comme il a été dit, l'article L. 634-8-1 a, en effet, été abrogé *de facto* par la réécriture de la section contenant cet article réalisée par l'article 65 du projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Article 68

(art. L. 644-1 à L. 644-3 du code de la sécurité sociale)

Possibilité d'extension des régimes complémentaires des professions libérales aux gérants minoritaires et aux dirigeants de sociétés anonymes

Objet : Cet article vise à permettre d'affilier les dirigeants de sociétés au régime complémentaire des professions libérales et ce en sus des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

I – Le dispositif proposé

Le présent article, comme le suivant (*cf. article 69*), entend tenir compte des nouveaux modes d'exercice de l'activité libérale. A cet effet, il propose de modifier les articles L. 644-1 et L. 644-2 et d'insérer un nouvel article L. 644-3 au chapitre IV « *régimes complémentaires vieillesse – régimes invalidité-décès* » du titre IV « *assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales* » du livre VI du code de la sécurité sociale.

Le I propose de supprimer le dernier alinéa de l'article L. 644-1 du code de la sécurité sociale. Cet article porte sur les principes généraux de constitution des régimes complémentaires d'assurance vieillesse qui peuvent être ou bien obligatoire et institués par décret ou bien encore facultatif et établis à la demande du conseil d'administration de la CNAVPL.

Son dernier alinéa, que le I vise à abroger, prévoit que les agents généraux d'assurances visés au 11° et au 12° de l'article L. 311-3, c'est-à-dire

ceux exerçant leur activité en tant que gérant minoritaire ou dirigeant de société, sont affiliés obligatoirement au régime complémentaire d'assurance vieillesse de leur section, à l'intérieur de la CNAVPL. Le I propose donc de supprimer ce régime spécifique désormais couvert par le nouvel article L. 644-3 (*cf. III ci-dessous*). Il s'agit d'une première étape visant à réintégrer les agents généraux d'assurance dans « le droit commun » qui sera prolongée par les dispositions de l'article 69 du projet de loi (*cf. ci-après*).

Le II propose une simple coordination rédactionnelle en remplaçant les mots « *le régime d'allocation vieillesse* » par les mots « *le régime d'assurance vieillesse de base* » au sein de l'article L. 644-2 du code de la sécurité sociale.

Le III propose de créer un **nouvel article L. 644-3** au sein du code de la sécurité sociale. Il s'agit ici de définir les conditions dans lesquelles peuvent être étendues l'affiliation à titre obligatoire aux régimes complémentaires institués en application de l'article L. 644-1, aux personnes ayant l'un des statuts suivants (11° et 12° de l'article L. 311-3 du même code) :

- gérants de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée, à condition que lesdits gérants ne possèdent pas ensemble plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier ;

- présidents-directeurs et directeurs généraux des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme ;

S'agissant des mécanismes de mise en œuvre, il est spécifié qu'une telle mesure d'extension intervient par décret, à la demande du conseil d'administration de la CNAVPL et après avis des organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives des professions intéressées.

Les bénéficiaires de ce dispositif cotiseront donc, en sus des régimes complémentaires AGIRC/ARRCO, aux régimes complémentaires des professions libérales et sur une assiette identique.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à étendre aux présidents et dirigeants de sociétés par actions simplifiées la possibilité d'être affiliés, à titre obligatoire aux régimes complémentaires d'assurance vieillesse des professions libérales et ce en plus du régime complémentaire AGIRC/ARRCO.

III – La position de votre commission

Votre commission considère que les dispositions du présent article constituent une première réponse à un problème spécifique : le rattachement de certains membres des professions libérales au régime général du fait de leur statut juridique.

Votre commission observe, tout d'abord, que les personnes qui bénéficieront d'une double affiliation cotiseront sur la même assiette, tant pour la retraite complémentaire AGIRC/ARRCO que pour la retraite complémentaire de leur section de la CNAVPL.

La rédaction du nouvel article L. 644-3 tel qu'il résulte du présent article indique, en effet, dans son deuxième alinéa, que, pour ces personnes, l'assiette des cotisations aux régimes complémentaires des sections de la CNAVPL est celle des régimes complémentaires AGIRC/ARRCO, à savoir l'assiette de droit commun de la sécurité sociale.

Les statuts juridiques entraînant une affiliation au régime général

Plusieurs statuts juridiques entraînent une affiliation de membres des professions libérales au régime général. Il s'agit d'abord des cas suivants : les sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL), les sociétés d'exercice libéral à forme anonyme (SELAFA) et les sociétés anonymes (SA) pour les agents généraux d'assurance.

Mais, la question de l'affiliation ne se résume pas aux SELARL, SELAFA et SA. Est affilié au régime général tout professionnel :

- gérant égalitaire ou minoritaire d'une société à responsabilité limitée (SARL) ou d'un SELARL ;
- associé rémunéré majoritaire ou non d'un SARL ou d'un SELARL ;
- PDG ou membre du directoire d'une SA ou d'une SELAFA ;
- administrateur d'une SA ou d'une SELAFA lorsqu'il est sous subordination juridique ;
- gérant non associé d'une société en nom collectif (SNC), d'une société d'exercice libéral en commandite par actions (SELCA) ou d'une société civile des producteurs associés (SCPA) ;
- présidents et dirigeants de société par actions simplifiée (SAS).

En définitive, les formes juridiques dans lesquelles l'exercice en société est possible dépendent des professions, et des règles dont elles se sont dotées. Pour de nombreuses professions dites libérales, il n'existe pas de règle particulière, et un exercice en SARL ou en entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) est possible. Pour les agents généraux d'assurance, ces règles figurent dans le code des assurances (décret du 15 octobre 1996).

Votre rapporteur s'est interrogé sur le nombre de personnes susceptibles d'être concernées par la réforme envisagée et sur le fait que seule la CNAVPL est visée par le dispositif proposé à l'article 68, à l'exception du régime des artisans et de celui des industriels et commerçants.

Selon les informations qu'il a pu recueillir, il apparaît difficile d'évaluer aujourd'hui précisément le nombre de personnes susceptibles d'être concernées par l'application du nouveau dispositif. Toutefois, deux sections professionnelles auraient annoncé leur intention d'y recourir, en estimant que cette disposition concernera, à l'entrée en vigueur de la réforme, respectivement dix et deux personnes.

Les dérogations en matière d'affiliation sont une question extrêmement sensible pour la sécurité sociale.

C'est en considération du caractère limité de cette dérogation, de son respect de l'équilibre des régimes de droit commun, et en vue de répondre à une demande des professions intéressées, qu'une telle solution a été dégagée. Le Gouvernement n'a pas jugé opportun d'étendre ce dispositif aux artisans et aux commerçants, en raison de la charge supplémentaire de cotisations que sa mise en œuvre est susceptible de générer pour les intéressés.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** pour assouplir ce mécanisme de double affiliation.

Cet amendement vise à permettre que l'assiette des cotisations des deux régimes puisse être différente. Il s'agit de laisser, non à la loi, mais aux statuts des régimes complémentaires des professions libérales le soin de déterminer cette assiette, comme cela a été demandé par le conseil d'administration de la CNAVPL et par les représentants des professions qu'elle rassemble.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 69
(art. L. 921-1 du code de la sécurité sociale)
Coordination

Objet : Cet article tire les conséquences de l'article 68 ci-dessus s'agissant de l'affiliation des agents généraux au régime d'assurance vieillesse complémentaire.

I – Le dispositif proposé

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, est un article de coordination avec l'article 68 ci-avant.

L'article L. 921-1 du code de la sécurité sociale pose une règle générale. Il prévoit, pour les salariés, l'obligation d'être affilié à un régime de retraite complémentaire. Cette généralisation du dispositif AGIRC/ARRCO et vise les salariés du régime général ainsi que les salariés ou anciens salariés affiliés aux assurances sociales agricoles.

Dans son actuelle rédaction, l'article L. 921-1 ne prévoit qu'une seule exception à cette règle : les agents généraux d'assurance lorsqu'ils sont rattachés au régime général en raison de leur statut de dirigeant ou de gérant de société. De fait, ces derniers constituent une double exception dans la mesure où les membres des professions libérales sont rattachés en règle générale à la CNAVPL tant pour leur retraite de base que complémentaire et que, lorsqu'ils sont exceptionnellement rattachés au régime général, ils dépendent de l'AGIRC/ARRCO pour la partie complémentaire.

Or, les agents généraux d'assurance qui se trouvent dans cette situation sont affiliés au régime général pour la retraite de base, mais relèvent du seul régime complémentaire des agents généraux d'assurance libéraux pour la partie complémentaire.

Le projet de loi prévoit de mettre fin à cette exception.

Le présent article complète ainsi l'article 68 du projet de loi qui ouvre la possibilité, pour les professions libérales rattachées au régime général, en tant que dirigeant ou gérant de société, d'être affiliés pour la partie complémentaire, d'une part, à l'AGIRC/ARRCO et, d'autre part, à la CNAVPL. L'application de ce nouveau dispositif aux agents généraux d'assurance nécessitait donc de modifier l'article L. 921-1 du code de la sécurité sociale et de mettre fin à cette exception.

II – La position de votre commission

Les agents généraux d'assurance ont obtenu, par la loi n° 96-452 du 28 mai 1996, une dérogation à l'affiliation de droit à l'AGIRC/ARRCO des membres de leur profession exerçant leur activité en tant que gérant minoritaire ou dirigeant de société au motif qu'il fallait prévenir un risque de fuite des cotisants vers les régimes de droit commun.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, ce régime dérogatoire paraît disproportionné par rapport aux enjeux, puisqu'il concerne seulement 2 personnes sur les 11.000 affiliés à la CAVAMAC. L'exercice en société anonyme n'est guère en effet adapté à l'exercice de la profession d'agents général d'assurance. Les inquiétudes sur le financement du régime complémentaire de la CAVAMAC, qui avaient motivé cette dérogation, ne se sont donc pas confirmées.

En conséquence, et compte tenu de l'absence de risque pour l'équilibre du régime complémentaire de la CAVAMAC, il a semblé opportun de replacer dans le droit commun les règles d'affiliation des agents généraux d'assurance.

L'article L. 644-3 tel qu'il résulte de l'article 68 du projet de loi permet d'ailleurs aux agents généraux d'assurance de demander leur affiliation, en sus de celles aux régimes de droit commun, au régime complémentaire de la CAVAMAC, ce qui neutralise le risque présumé de fuite des cotisants. Les professionnels bénéficieraient ainsi de droits à la retraite améliorés par rapport à ceux qu'ils acquièrent en application des règles actuelles d'affiliation dérogatoire.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Article 70
**Modalités d'entrée en vigueur des dispositions
relatives au régime de base des professions libérales**

Objet : Cet article fixe au 1^{er} janvier 2004 la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent chapitre II et définit les modalités de conversion des droits acquis ou liquidés avant cette date.

I – Le dispositif proposé

Le **I** prévoit que les dispositions du chapitre II, relatives à l'assurance vieillesse des professions libérales, entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Le **II** indique que les droits acquis par les personnes affiliées au régime de base des professions libérales seront, à cette même date, convertis en points.

La référence prise pour le calcul de ces droits est constituée par 1/60^{ème} de l'allocation aux vieux travailleurs salariés qui vaut 100 points.

Il est également indiqué que les droits liquidés au titre du régime de base jusqu'au 31 décembre 2003 sont transformés *au prorata* de leur montant monétaire au 31 décembre 2003.

Le **III** précise que les nouvelles dispositions relatives aux pensions de réversion seront applicables à celles liquidées à compter du 1^{er} janvier 2004.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels au présent article.

III – La position de votre commission

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

CHAPITRE III

-

Dispositions relatives au régime de base des exploitants agricoles

Les retraités actuels du régime de base des exploitants agricoles représentent une mosaïque de statuts (chef d'exploitation, conjoint, aide familial, membre de la famille ayant une carrière plus ou moins longue de chef d'exploitation) et un ensemble hétérogène de durées de carrière (carrières multiples simultanées ou successives).

L'assurance vieillesse de base des exploitants agricoles est gérée par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) dont le rôle consiste à servir des prestations et à recouvrir des cotisations.

Depuis 1960, le régime agricole bénéficie, dans le cadre du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), d'importantes ressources externes provenant de la solidarité nationale.

Le nombre des bénéficiaires des retraites agricoles a culminé en 1994 et diminué progressivement depuis lors. Pour autant, l'effort financier correspondant s'est maintenu au cours de la dernière décennie à un niveau élevé en raison de l'effort pluriannuel de revalorisation des petites retraites des exploitants agricoles.

Il convient également de relever que le régime des exploitants agricoles a déjà fait face au « choc démographique » qui menace aujourd'hui l'ensemble des régimes de retraite. Le rapport entre les cotisants et les retraités apparaît stabilisé, mais à un niveau très bas.

Revalorisation des petites retraites des exploitants agricoles

Depuis 1994, plusieurs mesures ont été prises en faveur des retraités. Elles ont privilégié les personnes aux revenus les plus faibles et ayant exercé l'essentiel de leur vie active dans le secteur agricole.

La loi du 18 janvier 1994 (décret d'application n° 94-714 du 18 août 1994) a permis la prise en compte, pour le calcul de la retraite proportionnelle des chefs d'exploitation, de tout ou partie des années accomplies en qualité d'aide familial, ces années donnant lieu à l'attribution de points de retraite gratuits. Pour les exploitants retraités avant 1994, la carrière a été reconstituée fictivement. Pour ceux retraités à compter de 1994, le nombre de points gratuits est calculé en fonction de leur carrière réelle. Pour en bénéficier, l'intéressé doit justifier d'un minimum de 17,5 années de chef d'exploitation et de 32,5 années de non-salarié agricole.

Le décret n° 95-289 du 15 mars 1995 portant application de l'article 71 de la loi de modernisation agricole a rendu possible le cumul des droits propres et des droits dérivés pour les veufs et les veuves. L'interdiction de cumul a été levée par tiers sur trois ans de 1995 à 1997 : la retraite personnelle peut ainsi être cumulée avec une pension de réversion correspondant à 54 % de la retraite proportionnelle du décédé et d'un tiers de la retraite forfaitaire dudit décédé en 1995, des deux tiers en 1996, et de la totalité à partir de 1997. Quant aux veufs et veuves déjà titulaires d'une pension de réversion avant 1995 et s'étant acquis des droits à une retraite personnelle, ils bénéficient d'une majoration forfaitaire de 914,69 euros mise en place par tiers sur trois ans de 1995 et 1997.

La loi de finances pour 1997 a instauré un ensemble de mesures concernant les chefs d'exploitation ainsi que les conjoints et aides familiaux (**décret d'application n° 97-163 du 24 février 1997**). Une majoration forfaitaire de 152,45 euros en 1997 et de 228,67 euros à compter de 1998 a été accordée aux conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte (moins de 17,5 ans) à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole. Pour les chefs d'exploitation retraités depuis 1997, des majorations de points de retraite ont été attribuées aux intéressés justifiant d'une carrière complète tous régimes confondus (article R. 351-45 du code de la sécurité sociale) et de 17,5 années de chef d'exploitation ou assimilé.

La loi de finances pour 1998 a complété les dispositifs précédents en relevant la retraite des conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte, à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole (**décret d'application n° 98-125 du 3 mars 1998**). La majoration des conjoints et aides familiaux est fixée à 777,49 euros par an.

La loi d'orientation agricole pour 1999 a permis l'attribution de points de retraite proportionnelle aux conjoints et aides familiaux prenant leur retraite à compter du 1^{er} janvier 1998. Une majoration gratuite de points de retraite proportionnelle, permettant de prolonger l'effort consenti aux membres de la famille retraités avant 1998, est accordée aux conjoints et aides familiaux retraités à compter du 1^{er} janvier 1998 et justifiant d'un minimum de 32,5 années d'activité non salariée agricole. **Les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001** ont permis de porter les minima de pension pour une carrière complète à (en valeur 2002) 535,4 euros par mois pour les chefs d'exploitation, 495,96 euros par mois pour les personnes veuves et 427,8 euros par mois pour les conjoints et les aides familiaux.

La loi de finances de l'année 2002 est celle de l'aboutissement du plan pluriannuel. Elle porte les minima pour une carrière complète à (en valeur 2002) 569,38 euros par mois pour les chefs d'exploitation et les personnes veuves (minimum vieillesse) et 452,04 euros par mois pour les conjoints et les aides familiaux (minimum vieillesse du second membre du couple).

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale – septembre 2002

Article 71

(art. L. 731-42 et L. 732-34 du code rural)

**Affiliation des aides familiaux dès l'âge de 16 ans
au régime de base des exploitants agricoles**

Objet : Cet article prévoit de permettre, dès l'âge de 16 ans, l'affiliation des aides familiaux au régime d'assurance vieillesse des non salariés des professions agricoles.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose de modifier, aux articles L. 731-42 et L. 731-34 du code rural, l'âge minimum pour l'affiliation des aides familiaux au régime d'assurance vieillesse des non salariés des professions agricoles. Cet âge de référence, actuellement fixé à 18 ans, sera ramené à 16 ans.

La notion « d'aide familiale » est ainsi définie au 2° de l'article L. 722-1 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* ».

L'article L. 731-42 du code rural a pour objet de déterminer le contenu des cotisations dues pour la couverture des cotisations vieillesse et à la charge du chef d'exploitation ou d'entreprise. La seule modification apportée par le présent article porte sur l'âge minimum des personnes non salariées et des aides familiaux qui passera à 16 ans contre 18 ans aujourd'hui.

L'article L. 732-34 du code rural s'applique au conjoint et aux membres de la famille des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole. Il pose le principe du droit de disposer d'une pension de retraite forfaitaire dans les conditions prévues à l'article L. 732-24 du même code. Il définit la notion de membres de la famille et prévoit que ces derniers bénéficient également du droit à la pension de retraite proportionnelle s'ils ont plus de 18 ans. La modification proposée par le présent article réside également dans l'abaissement à 16 ans de cette condition d'âge.

Cette mesure vise à accompagner l'allongement de la durée de cotisation jusqu'à 40 années pour bénéficier d'une liquidation de retraite à taux plein. Il s'agit également d'un alignement sur les dispositions applicables en matière d'assurance maladie.

Cette affiliation se traduira par un versement du chef d'exploitation, pour le compte de l'aide familial, de cotisations destinées à couvrir l'acquisition des droits au titre de la retraite forfaitaire, d'une part, et de la retraite

proportionnelle, d'autre part. Elle permet de valider les périodes d'activité exercées en tant qu'aide familial.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de simplification rédactionnelle.

III – La position de votre commission

Votre commission souligne l'importance de cette possibilité d'affiliation au régime d'assurance vieillesse des non-salariés des professions agricoles dès l'âge de 16 ans, dans la mesure où de nombreux exploitants agricoles ont débuté leur carrière professionnelle à 16 ans, voire à 14 ans, lorsque l'âge minimum de scolarité était fixé à cet âge.

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

Article 72

*(art. L. 732-18-1, L. 732-25-1, L. 732-54-1,
L. 732-54-5 et L. 732-54-8 du code rural)*

Transposition dans le régime de base des exploitants agricoles de nouvelles dispositions applicables dans le régime général

Objet : Cet article tend à introduire dans le régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles les dispositions prévues pour les salariés du régime général en matière d'âge minimum pour la liquidation d'une retraite à taux plein, d'acquisition du nombre d'année d'assurance avant l'âge de 60 ans, et de majoration de pension après l'âge de 60 ans.

I – Le dispositif proposé

Le présent article vise à insérer deux nouveaux articles (*L. 732-18-1 et L. 732-25-1*) et à préciser, dans trois articles existants (*L. 732-54-1, L. 732-54-5 et L. 732-54-8*) du code rural, que la référence à l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale s'entend « *dans sa rédaction à la date d'effet de la pension de*

retraite ». L'objet de ces dispositions consiste à rapprocher progressivement l'assurance vieillesse des exploitants agricoles du régime général.

Le **I** insère un **nouvel article L. 732-18-1** afin d'autoriser l'abaissement de l'âge fixé, par l'article L. 722-18, pour la liquidation d'une retraite à taux plein et ce pour les assurés ayant débuté très jeune leur activité professionnelle et qui disposent du nombre requis de trimestre avant l'âge de 60 ans. Il est spécifié que la durée d'assurance prend en compte aussi bien les périodes d'activité dans le secteur agricole que les périodes reconnues équivalentes dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires. Un décret précisera les seuils à partir desquels seront pris en compte ces périodes équivalentes ainsi que les conditions dans lesquelles seront appréciés les cas des personnes ayant commencé leur activité professionnelle de façon précoce. Il s'agit, en définitive, d'une transposition au régime agricole des dispositions de l'article 16 du projet de loi (*cf. ci-avant*).

Le **II** crée un **nouvel article L. 732-25-1** qui instaure une majoration du montant de la pension liquidée après l'âge de 60 ans, tel que visé à l'article L. 732-18 du même code, lorsque la durée d'assurance est supérieure à la durée minimum fixée à l'article L. 732-25. La durée d'assurance comprendra à la fois :

- celle ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole dans le cadre du régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles ;
- et celle à la charge de l'assuré dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires.

De fait, l'article L. 732-25 définit une durée minimum d'assurance et prévoit un coefficient de minoration pour les personnes si cette durée n'est pas atteinte par la personne considérée.

Il s'agit d'une transposition au régime agricole des dispositions de l'article 17 du présent projet de loi (*cf. ci-avant*) instaurant un mécanisme de surcote pour les salariés du régime général.

Le **III** précise que, dans les articles L. 732-54-1 (majoration de pension de retraite proportionnelle des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, L. 732-54-5 (majoration des pensions de réversion) et L. 732-54-8 (majoration de pension de retraite servie à titre personnel), la référence à la durée d'assurance requise en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale (modifié par l'article 15 du projet de loi) s'entend de la durée requise par cet article dans sa rédaction à la date d'effet de la pension de retraite. En effet, il vise à garantir aux exploitants agricoles déjà retraités le maintien de leur droit à majoration de leur pension de base, afin que l'allongement de la durée d'assurance pour ouvrir le droit à une pension à taux plein ne les prive pas de l'accès à cette majoration.

Le **IV** prévoit que seront applicables, à compter du 1^{er} janvier 2004, les dispositions introduites au I ci-dessus, par le nouvel article L. 732-18-1 du code

rural, autorisant l'abaissement de l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein pour les assurés ayant débuté très jeune leur activité professionnelle et disposant du nombre requis de trimestre avant l'âge de 60 ans.

Il précise également que les possibilités de majoration de pension introduites par le nouvel article L. 732-25-1 au II ci-dessus, seront applicables aux périodes accomplies à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le calcul de la retraite agricole

Le **chef d'exploitation** bénéficie d'une *retraite de base* composée de deux éléments : le premier appelé *retraite forfaitaire* est égal à l'*Allocation aux vieux travailleurs salariés* (AVTS), le second appelé *retraite proportionnelle* est constitué de points. Cette pension s'acquiert en contrepartie d'une cotisation à taux global de 15,71 % dont 3,2 % sur une assiette qui ne peut être inférieure à 800 SMIC horaires et plafonnée à un revenu égal au plafond de la sécurité sociale et 12,51 %, dont 10,97 % plafonnés, sur une assiette au moins égale à 400 SMIC.

A 800 SMIC, l'exploitant acquiert une pension légèrement supérieure au minimum contributif, soit 2,5 fois la pension calculée d'un salarié du régime général rémunéré à 800 SMIC ou encore équivalente à celle d'un salarié du régime général rémunéré au SMIC.

Les **membres de la famille** acquièrent de la même manière que les chefs d'exploitation une pension formée de deux éléments : 1/37,5 du premier étage de la retraite de base, l'AVTS, en contrepartie d'une cotisation de 3,2 % sur une assiette qui ne peut être inférieure à 800 SMIC horaires. Depuis 1994, les aides familiaux (au nombre de 14.000 au 1^{er} janvier 2000) et, depuis 2000 (avec un effet rétroactif en 1999), les conjoints collaborateurs (au nombre de 82.000) peuvent se constituer une retraite proportionnelle -second étage de la retraite de base- à raison de 16 points par année contre une cotisation assise sur une assiette forfaitaire de 400 SMIC.

Sur 1.966.971 retraités agricoles en 2002, seuls 63% étaient bénéficiaires d'une retraite proportionnelle.

II.- Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements de précision :

- deux d'entre eux tirent la conséquence des modifications apportées à l'article 16 du projet de loi;

- le troisième est un amendement d'harmonisation rédactionnelle avec l'article 17 ;

- le dernier précise la durée minimum d'assurance requise qui figure dans le décret et non la loi elle-même.

III- La position de votre commission

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

Article 73

(art. L. 732-35-1 du code rural)

Possibilité de rachat de périodes d'activité en tant qu'aide familial au titre du régime de base des exploitants agricoles

Objet : Cet article a pour objet de permettre le rachat, au titre de l'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, de certaines périodes d'activité accomplies en tant qu'aide familial.

I – Le dispositif proposé

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à insérer un **nouvel article L. 732-35-1** dans le code rural afin de donner la possibilité, pour les personnes liquidant leur pension de retraite de base dans le régime des non salariés après le 31 décembre 2003, de racheter et de faire valider, au titre de l'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, les périodes d'activité accomplies en tant qu'aide familial (*cf. à l'article 71, ci-avant, la définition des aides familiaux*).

Le texte renvoie à un décret la définition des conditions d'application du présent article et notamment le mode de calcul des cotisations correspondant aux périodes à valider, le rachat pouvant concerner tant la retraite forfaitaire que la retraite proportionnelle.

Il s'agit d'une autre mesure destinée à accompagner le relèvement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une liquidation de retraite à taux plein.

II- La position de votre commission

Votre commission constate que, si l'exposé des motifs fait référence aux périodes d'activité accomplies en qualité d'aide familial entre 16 et 21 ans, le texte même du présent article ne mentionne pas expressément ces limites d'âge.

Cette précision figure à l'article 71 du projet de loi, portant sur l'affiliation des aides familiaux. Le nouvel âge d'affiliation (16 ans) correspond à

celui à partir duquel la prise en compte des périodes d'aide familial pourra être demandée. Il convient de rappeler que, dans le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées agricoles, l'âge légal d'affiliation est de 18 ans depuis 1976. Il était de 21 ans auparavant.

Votre rapporteur note qu'un décret interviendra prochainement au sujet des modalités précises de rachat des périodes d'activité.

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

Article 74

(art. L. 732-27-1 du code rural)

Possibilité de rachat de périodes d'études au titre du régime de base des exploitants agricoles

Objet : Cet article vise à permettre le rachat d'années d'études, dans la limite de trois années.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose d'insérer un **nouvel article L. 732-27-1** au sein du code rural pour permettre aux personnes dont le premier régime d'affiliation a été celui des non salariés agricoles, de racheter jusqu'à trois années d'études. Ces règles sont identiques à celles de l'article 20 du projet de loi (*cf. ci-avant*).

Les conditions dans lesquelles ce rachat pourra s'effectuer sont les suivantes :

- il devra s'agir des périodes d'études accomplies dans les établissements, écoles et classes mentionnés à l'article L. 381-4 du code de la sécurité sociale c'est-à-dire les « *établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, les grandes écoles et les classes préparatoires à ces écoles* » ;

- ces périodes d'études ne devront pas avoir donné lieu à affiliation à un régime d'assurance vieillesse ;

- le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles devra être, à l'issue des études, le premier régime d'affiliation à l'assurance vieillesse ;

- la limite sera de douze trimestres pouvant être rachetés sous réserve du versement de cotisations fixées dans des conditions définies par décret garantissant la neutralité actuarielle.

La référence au principe de neutralité actuarielle suppose, par une actualisation, d'aboutir à une équivalence des flux financiers dans le temps. Cela implique que le rachat des années d'étude dépendra de l'âge auquel il interviendra et sera d'autant plus coûteux qu'il sera tardif.

Cette nouvelle disposition doit accompagner le relèvement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une liquidation de retraite à taux plein en permettant de compléter la durée d'assurance.

Le texte renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des conditions d'application du présent article.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision visant, d'une part, à supprimer le renvoi qui apparaît inutile à un décret en Conseil d'Etat, d'autre part, à fixer au 1^{er} janvier 2004 la date d'entrée en vigueur des conditions d'application de l'article L. 732-27-1 du code rural.

III – La position de votre commission

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

Article 75

(art. L. 722-8, L. 722-16, L. 723-3, L. 731-10, L. 731-43, L. 731-44, L. 732-41, L. 732-50, L. 732-55 et L. 741-9 du code rural)

**Pensions de réversion servies par le régime de base
des exploitants agricoles**

Objet : Cet article harmonise les règles applicables à la pension de réversion du régime de base des exploitants agricoles avec celui prévu pour le régime général à l'article 22 du projet de loi.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose d'abroger deux articles (L.722-16 et L. 732-55) et de modifier la rédaction de sept autres articles (L. 732-41, L. 732-50, L. 722-8, L. 722-16, L. 723-3, L. 731-10, L. 731-43, L. 731-44 et L. 732-55) du code rural afin de créer un nouveau régime pour les pensions de réversion.

Ces nouvelles dispositions transposent les règles prévues pour les salariés du régime général (*cf. article 22 ci-avant*), en matière d'ouverture du droit, de liquidation et de calcul des pensions de réversion, dans le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles. La suppression de la condition d'âge pour le bénéfice d'une pension de réversion entraîne celle de l'actuelle assurance veuvage.

Le I modifie l'article L. 732-41.

L'actuel article L. 732-41 soumet le versement d'une pension de réversion à trois conditions qui se cumulent :

- une condition de ressources personnelles ;
- une condition de durée de mariage (sauf si un enfant de moins d'un an est issu du mariage) ;
- et une condition d'âge (fixée par décret à 55 ans).

La nouvelle rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article L. 732-41 vise à remplacer ces trois conditions par une seule : celle du niveau des ressources personnelles du bénéficiaire ou du ménage qui ne doit pas excéder un plafond fixé par décret.

De même, le troisième alinéa de l'article L. 732-41 prévoit actuellement que le conjoint survivant peut cumuler la pension de réversion avec des avantages personnels de vieillesse et d'invalidité dans des limites fixées par décret.

La nouvelle rédaction proposée dispose que, lorsque le montant de la pension de réversion majorée des ressources personnelles ou de celles du ménage excède le plafond prévu – celui au-delà duquel cesse le droit à pension de réversion –, la pension de réversion est réduite à concurrence du dépassement.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi « *ces dispositions (...) prévoient l'appréciation régulière de condition de ressources pour l'ouverture et le calcul de la pension de réversion, ce qui permet de supprimer les règles complexes relatives au cumul avec d'autres prestations* ».

Le **II** modifie l'**article L. 732-50** relatif à la majoration forfaitaire de la pension de réversion pour enfant à charge.

Il prévoit en premier lieu, au troisième alinéa de cet article, que la revalorisation de cette majoration s'effectue selon les modalités prévues par l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale. Ce dernier alinéa, dont la rédaction résulte de l'article 19 du projet de loi (*cf. ci-avant*), renvoie lui-même à l'article L. 161-23-1 du dit code qui fixe une revalorisation des pensions de vieillesse en fonction de l'évolution de l'indice des prix hors tabac. Comme il a été indiqué sur ce point, à l'article 22 *ci-avant*, il serait sans doute plus clair de supprimer « ce ricochet » et de faire référence directement à l'article L. 161-23-1 nouveau.

Il modifie en second lieu le quatrième alinéa de cet article.

Ce quatrième alinéa prévoit actuellement que la majoration forfaitaire est supprimée dans les cas suivants :

- si le conjoint survivant n'est pas titulaire d'un avantage personnel de vieillesse d'un régime de base obligatoire ;
- en cas de remariage ;
- et en cas de vie maritale.

La nouvelle rédaction proposée supprime ces deux dernières conditions, comme cela est proposé par l'article 22 du projet de loi (*cf. ci-avant*) pour l'article L. 353-5 du code de la sécurité sociale.

En conséquence de la suppression de la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion (*cf. I ci-dessus*), le **III** supprime le dispositif de l'assurance veuvage et la référence à ce minimum dans le code rural.

Le **IV** prévoit de fixer au 1^{er} juillet 2004 la date d'application des dispositions des I et II *ci-dessus* relatives aux nouvelles conditions de versement et de majoration d'une pension de réversion.

Cette date d'entrée en vigueur s'entend, sous les réserves suivantes visant à établir une période de transition pour la mise en œuvre du nouveau dispositif de pension de réversion et la suppression de l'actuelle assurance veuvage :

- les personnes qui, le 1^{er} juillet 2004, bénéficieront de l'assurance veuvage continueront à la percevoir dans des conditions fixées par un décret à intervenir ;

- la condition de ressources pour l'attribution d'une pension de réversion ne sera opposable aux titulaires actuels d'une pension de réversion, lors de son entrée en vigueur, qu'en cas d'attribution d'un autre avantage personnel ou d'invalidité ;

- la suppression de la condition d'âge pour l'attribution d'une pension de réversion interviendra progressivement et par voie réglementaire ; dans l'attente de l'effectivité de cette suppression, les conjoints touchés par cette limite (entre 50 et 55 ans) pourront, le cas échéant, bénéficier de l'assurance veuvage.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un ensemble d'amendements rédactionnels et de coordination.

Au I, modifiant l'article L. 732-41 du code rural :

- un amendement tire la conséquence des modifications apportées à l'article 22 du projet de loi en remplaçant les termes « le plafond prévu » par « les plafonds prévus ». Il s'agit ici de tenir compte de la détermination à intervenir par décret, de plusieurs plafonds pour apprécier le droit à une pension de réversion en fonction des revenus personnels des conjoints ;

- et un amendement rédactionnel.

Au II, modifiant l'article L. 732-50 du code rural :

- un amendement rédactionnel.

Au III, abrogeant une série d'articles du code rural pour tenir compte de la suppression de l'assurance veuvage :

- l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements de coordination tendant à ajouter des références supplémentaires à cette liste de dispositions à supprimer ;

- elle a adopté un amendement qui retire de cette liste la sous-section 2 de la section 2 du chapitre II du titre III du livre VIII du code rural. Cette section se trouve, en effet, déjà remplacée et abrogée de facto par ailleurs.

III- La position de votre commission

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

Article 76

(art. L. 732-39 du code rural)

Conditions de cessation d'activité pour le service d'une pension par le régime de base des exploitants agricoles

Objet : Cet article vise, s'agissant de personnes « pluriactives », à ne plus subordonner le service de la pension de retraite qu'à la seule condition de la cessation de l'activité salariée non agricole.

I – Le dispositif proposé

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, modifie le premier alinéa de l'article L. 732-39 du code rural afin de simplifier les conditions d'ouverture des droits à pension des « *pluriactifs* ».

En matière d'assurance vieillesse, les personnes pluriactives sont celles qui exercent simultanément une activité non salariée agricole et une activité salariée, ou une activité non salariée agricole et non salariée non agricole. Le service de la pension de retraite pour ces personnes est actuellement subordonné à la cessation de l'activité non salariée agricole et de l'autre activité.

Dans son actuelle rédaction, l'article L. 732-39 dispose que le service d'une pension de retraite est subordonné à la cessation définitive de l'activité non salariée et, pour les assurés exerçant une activité salariée, à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur. Il prévoit également que le service d'une pension est interrompu en cas de reprise d'une activité.

En application du présent article et « *par mesure de simplification* »¹, le service de la pension de retraite de non salarié agricole ne sera plus subordonné à la cessation de l'activité salariée ou de l'activité non salariée non agricole. Il ne sera subordonné qu'à la cessation de l'activité non salariée agricole. Le champ d'application est inchangé : il s'agit des pensions de retraite prenant effet postérieurement au 1^{er} janvier 1986.

Le présent article supprime également la référence au terme « *d'allocation* » dans la mesure où il n'y a pas depuis 1986 de nouvelles attributions de la prestation ainsi dénommée.

II- La position de votre commission

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 76 bis (nouveau)
(art. L. 732-54-5 du code rural)

Maintien des revalorisations de pension pour certains conjoints collaborateurs d'exploitants agricoles

Objet : Cet article vise à permettre d'assurer aux conjoints d'exploitants agricoles déjà retraités le maintien de leurs droits à majoration de leur pension de base.

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse après avoir souhaité dans un premier temps le retrait de l'amendement au profit d'une réflexion d'ensemble de la situation des conjoints d'exploitants agricoles. Il étend aux conjoints collaborateurs qui ont opté pour la qualité de collaborateur d'exploitation ou d'entreprise le bénéfice des dispositions du III de l'article 72 du projet de loi.

Ce dernier modifie l'article L. 732-54-5 du code rural relatif à la majoration des pensions de réversion des personnes satisfaisant aux conditions posées par la loi de finances pour 2001 ou par la loi de finances pour 2002. Il est précisé que la référence à la durée d'assurance requise en application de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale (modifié par l'article 15 du

¹ *Exposé des motifs du projet de loi.*

projet de loi) s'entend de la durée requise par cet article dans sa rédaction à la date d'effet de la pension de retraite.

Le présent article vise aussi à garantir aux conjoints d'exploitants agricoles déjà retraités le maintien de leurs droits à majoration de leur pension de base, afin que l'allongement de la durée d'assurance pour ouvrir le droit à une pension à taux plein ne les prive pas l'accès à cette majoration.

Ce dispositif vise spécifiquement les conjoints qui ont opté, conformément à l'article 25 de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 pour le nouveau statut de conjoint collaborateur et ce au plus tard le 1^{er} juillet 2001.

Cette mesure en faveur des conjoints est subordonnée au respect de trois conditions :

- il doit s'agir de conjoints en activité à la date du 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 1999.

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

Article 77

(art. L. 732-55 du code rural)

Mensualisation du versement des pensions servies par le régime de base des exploitants agricoles

Objet : Cet article vise à remplacer le paiement trimestriel par un versement mensuel des retraites de base des exploitants agricoles.

I – Le dispositif proposé

Le présent article tend à insérer un **nouvel article L. 732-55** dans le code rural pour mettre un terme au paiement trimestriel des retraites de base des exploitants agricoles. Le passage à un versement mensuel représentera ainsi la fin d'une spécificité et permettra d'aligner le régime agricole sur tous les autres régimes.

En effet, antérieurement aux réformes portant sur la mensualisation des retraites des professions artisanales, commerciales et industrielles, la fixation du rythme de paiement des pensions, d'ordre réglementaire, était respectivement applicable aux professions artisanales, commerciales et industrielles et aux personnes non salariées agricoles ; elle s'opérait par paiement trimestriel et à terme échu.

En application du *décret n° 99-550 du 1^{er} juillet 1999*, le régime d'assurance vieillesse des professions artisanales, et le régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales ont respectivement mensualisé le paiement des pensions de retraite, depuis le 1^{er} juillet 1999 pour les professions artisanales, et depuis le 1^{er} juillet 2000 pour les professions industrielles et commerciales

L'harmonisation que permet le présent article s'impose d'autant plus que les pensions du régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles sont également versées mensuellement depuis le mois d'avril 2003.

Ces dispositions prolongent celles exposées ci-dessus dans le cadre des articles 72 à 76 du projet de loi. Il s'agit d'un nouvel élément contribuant au rapprochement progressif des retraites agricoles par rapport à celles du régime général et des régimes alignés.

Cette disposition prendra effet le 1^{er} janvier 2005. Elle présente, en effet, un coût financier élevé car elle ne pose pas un simple problème de trésorerie, comme ce fut le cas dans les deux autres régimes de non-salariés, mais également un problème budgétaire : la mensualisation du versement des pensions de retraite agricoles entraînerait ainsi, l'année de sa mise en œuvre, un coût de 1,372 milliard d'euros pour le BAPSA, sans apporter de majoration aux montants versés aux allocataires.

En effet, dans le régime d'assurance vieillesse des professions non salariées agricoles, le paiement trimestriel actuel ne s'effectue pas à la fin de chaque trimestre, comme c'était le cas dans les autres régimes d'indépendants, mais dans les premiers jours du trimestre suivant. Le dernier trimestre de l'année est donc payé début janvier. Si, sur un plan comptable, il s'agit bien pour les caisses de mutualité sociale agricole du règlement du dernier trimestre de l'année, sur un plan budgétaire, cette dépense est donc rattachée à l'exercice de l'année $n + 1$.

Par comparaison, pour le régime d'assurance vieillesse des professions artisanales, le changement de périodicité des versements étant intervenu le 1^{er} juillet 1999, l'opération n'a nécessité en trésorerie, pour l'année civile de mise en œuvre de la mesure, que le versement de onze mois de prestations, le paiement du premier trimestre 1999 étant intervenu au 25 mars 1999. Bien qu'en droits constatés, l'année 1999 ait donné lieu à douze

mensualités imputables au budget 1999, la mensualité afférente à décembre 1999 n'a été versée que le 5 janvier 2000.

Les modalités de financement de ce coût financier évalué à 1.372 milliard d'euros ne sont pas totalement arrêtées. L'option la plus probable semblerait être un emprunt à moyen/long terme du BAPSA.

II – Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, d'une part, un amendement rédactionnel présenté par sa commission et, d'autre part, un amendement du Gouvernement qui avance du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} janvier 2004, la date d'entrée en vigueur de la mensualisation des retraites de base des exploitants agricoles.

III – La position de votre commission

Votre commission se félicite tout particulièrement de la mise en place de la mensualisation des retraites agricoles du régime de base qui met fin à une anomalie préjudiciable.

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

*Article 77 bis (nouveau)
(art. L. 732-62 du code rural)*

Pensions de réversions servies par le régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles

Objet : Cet article vise à instituer une pension de réversion, au titre de la retraite complémentaire obligatoire, au bénéfice des conjoints en activité de chefs d'exploitation décédés.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission et de M. François Brottes, étend la pension de réversion des conjoints des exploitants agricoles, dans le cadre du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire. Il complète pour cela l'article L. 732-62 du code de la sécurité sociale en y introduisant deux alinéas supplémentaires.

Cette disposition nouvelle concerne le cas spécifique des conjoints d'exploitants agricoles décédés en activité et dont la pension n'a pas été liquidée. Le bénéficiaire devra également remplir deux conditions : avoir 55 ans au minimum, et une durée de mariage de deux ans maximum, sauf si un enfant est issu de ce mariage.

Ces conditions ne sont pas applicables dans deux cas :

- si conjoint survivant est invalide,
- s'il a au moins deux enfants à charge au moment du décès.

Le taux de cette pension de réversion sera comme pour la retraite agricole de base de 54 % et l'assiette est définie par le montant des points acquis par l'assuré au jour de son décès.

On observera que la pension réversion dans le régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles se distingue de la pension de réversion de la retraite de base pour laquelle ne subsiste désormais qu'une condition de ressources. Elle diffère aussi du mécanisme de l'AGIRC/ARRCO, qui ne prévoit ni conditions de ressources ni durée minimale de mariage mais une condition d'âge (55 ans minimum pour une date de décès du conjoint postérieure au 30 juin 1986 et 50 ans pour un décès survenu avant cette date).

Votre commission ne peut que souscrire à cette disposition qui permettra de rapprocher, par une harmonisation supplémentaire, la situation de certains conjoints d'exploitant agricole de celle des conjoints des salariés du régime général.

La constitution récente du régime de retraite complémentaire obligatoire et la nécessité de ne pas accroître davantage les charges des agriculteurs empêchent aujourd'hui de généraliser ce dispositif à l'ensemble des conjoints survivants. Il s'agit néanmoins d'un progrès significatif.

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

TITRE V
-
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉPARGNE RETRAITE

Article 78
Droit à bénéficiaire de produits d'épargne retraite

Objet : Cet article pose le principe de la faculté, pour toute personne, d'accéder à l'épargne retraite afin de pouvoir compléter sa pension de retraite.

I – Le dispositif proposé

Le présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, est plus déclaratif que normatif ; il tend à préciser le cadre dans lequel s'inscrit le titre V du présent projet de loi relatif à l'épargne retraite.

A ce titre, il affirme le principe selon lequel toute personne a accès à l'épargne retraite.

Mais, au-delà de ce principe général, il définit les six grands principes devant assurer sa mise en œuvre.

Premier principe : l'accès à l'épargne retraite doit être garanti à toute personne, quel que soit son statut et notamment son statut professionnel (salarié, non salarié, fonctionnaire, chômeur, inactif).

Deuxième principe, corollaire du premier : l'accès à l'épargne retraite peut se faire aussi bien à titre privé (et donc individuel) qu'à titre professionnel (que ce soit dans un cadre individuel ou collectif, interne ou externe à l'entreprise).

Troisième principe : l'accès à l'épargne retraite doit reposer sur des produits d'épargne spécifiquement réservés à la retraite. S'il existe déjà de tels

produits dédiés (on peut penser par exemple aux retraites d'entreprise régies par les articles 39, 82 ou 83 du code général des impôts, aux contrats « Madelin », à l'ancien COREVA ou à la Préfon), ceux-ci ne sont pas accessibles à tous. A l'inverse, des dispositifs d'épargne plus généraux (comme l'épargne salariale ou l'assurance vie), qui n'ont pas seulement vocation à garantir un complément de retraite, ne peuvent alors pas constituer le support de l'épargne retraite. Ce principe exige également que l'épargne ainsi constituée soit débloquée au moment du départ en retraite.

Quatrième principe : l'offre d'épargne retraite doit être diversifiée afin de permettre l'accès à un ou plusieurs produits. En conséquence, au-delà des produits spécifiques déjà existants, les articles 79 et 80 du présent projet de loi prévoient la création de deux nouveaux produits : le *plan d'épargne retraite* de l'article 79 qui répond à une logique plus individuelle et le *plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite* (PPESVR) de l'article 80 qui s'inscrit dans un cadre collectif professionnel.

Cinquième principe : l'épargne retraite doit bénéficier d'une sécurité financière. Compte tenu de son objet, l'épargne retraite doit être encadrée par des règles prudentielles garantissant sa sécurité. A ce titre, l'article 80 du présent projet de loi rend nécessaire une diversification des placements patrimoniaux.

Sixième principe : l'épargne retraite doit être encouragée par l'Etat, grâce notamment à des exonérations fiscales, garantissant l'égalité de tous devant l'impôt. A ce titre, l'article 81 du projet de loi aménage les règles de déductibilité fiscale applicables à l'épargne retraite et met en place des « enveloppes globales » dans lesquelles doivent être appréciées ces possibilités de déductibilité.

II - La position de votre commission

Votre commission partage très largement l'esprit de ces grands principes devant régir l'épargne retraite.

Elle observe toutefois un oubli dans leur énumération.

Dans le cadre du présent projet de loi qui vise à assurer la sauvegarde du principe de répartition qui caractérise notre système de retraite, il apparaît essentiel de définir la place de l'épargne retraite par rapport aux régimes de retraite obligatoires par répartition. L'épargne retraite n'a en effet vocation qu'à intervenir en complément des régimes par répartition qui constituent le socle de nos retraites.

Aussi votre commission a-t-elle voulu, par voie **d'amendement**, marquer avec détermination¹ la différence de nature et le positionnement respectif entre les régimes obligatoires par répartition et les dispositifs facultatifs d'épargne retraite.

Il lui a également semblé nécessaire de préciser, par **amendement**, que les « *conditions de sécurité financière et d'égalité devant l'impôt* » devant régir l'accès à l'épargne retraite soient définies par la loi.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 79

Création du plan d'épargne pour la retraite (PER)

Objet : Cet article prévoit la création d'un nouveau plan d'épargne pour la retraite, devant permettre la constitution d'une rente viagère payable à l'âge de la retraite.

I - Le dispositif proposé

Pour répondre aux insuffisances actuelles de l'épargne retraite en France (*cf. exposé général*), le présent article prévoit la création d'un nouveau produit d'épargne retraite facultatif et accessible à tous conformément au principe posé à l'article 78 du présent projet de loi : le *plan d'épargne retraite* (PER).

Pour autant, le dispositif proposé ne serait pas directement applicable. Le présent article se contente en effet de définir le cadre général du PER et renvoie à une « loi ultérieure » le soin d'en préciser les modalités de mise en place et de fonctionnement.

D'ores et déjà, le présent article détermine les **trois caractéristiques majeures** du nouveau produit.

- le PER a « *pour objet la constitution d'une rente viagère payable à l'âge de la retraite* ».

Est ainsi tranchée la question du mode de sortie. En bonne logique, un dispositif d'épargne ne peut être considéré comme un véritable produit de

¹ Et comme elle l'avait déjà fait par le passé, notamment pour ses conclusions sur la proposition de loi visant à améliorer la protection sociale par le développement de l'épargne retraite adoptée par le Sénat le 14 octobre 1999.

retraite que si la sortie en rente est obligatoire au moment du départ à la retraite et constitue en cela directement un complément de pension.

Le présent article, à l'instar des principaux dispositifs d'épargne retraite existants (« Madelin », COREVA, article 83 du code général des impôts, Préfon, CREF...), fait donc le choix d'une sortie en rente viagère.

Certes, les ménages marquent généralement une préférence significative pour les sorties en capital, la conversion du capital en rente viagère étant d'ailleurs possible à tout moment.

Il reste qu'il serait, le cas échéant, possible, pour un dispositif fondé sur la sortie en rente, d'autoriser un «déblocage anticipé» sous forme de capital dans certaines conditions, voire d'autoriser le versement d'une partie de l'épargne accumulée sous forme de capital. Ainsi, la loi «Thomas» du 27 mars 1997 autorisait une sortie en capital pour les rentes d'un montant trop faible, mais aussi une sortie partielle en capital ne pouvant excéder 30 % de la provision mathématique des droits acquis.

- Le PER peut être « *individuel ou collectif* ».

Un dispositif d'épargne retraite peut être soit *individuel*, soit *collectif*. Dans le premier cas, l'adhésion est du seul ressort de l'intéressé (exemple de la Préfon ou des contrats « Madelin »). Elle est donc facultative. Dans le second cas, l'adhésion est décidée au niveau de l'entreprise (exemple des retraites supplémentaires des articles 39 et 83 en code général des impôts) ou de la branche professionnelle (comme le prévoyait par exemple la loi « Thomas »), généralement par l'intermédiaire d'un accord collectif. L'adhésion des salariés peut alors être facultative ou obligatoire. Les versements des intéressés peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'un abondement de l'employeur.

Sur ce point, le présent article laisse ouvertes ces deux possibilités. Conformément aux principes fixés à l'article 78 du présent projet de loi, l'adhésion individuelle apparaît indispensable pour garantir la faculté pour tous d'accéder à l'épargne retraite.

- Le PER est « *souscrit dans un cadre associatif* ».

Le présent article précise enfin le mode de souscription et de gestion du futur plan d'épargne retraite.

Deux solutions étaient sur ce point envisageables. Soit la souscription est *directe*, l'intéressé contractant alors directement avec l'organisme d'assurance chargé de la gestion de l'épargne et du service de la rente : c'est le modèle de l'assurance vie. Soit la souscription est *indirecte*, l'intéressé contractant alors avec un tiers qui contracte à son tour, au nom de ses

adhérents, avec l'organisme d'assurance. C'est le cas des contrats « Madelin » ou de la Préfon par exemple.

Le présent article retient la solution de la *souscription indirecte dans un cadre associatif*. L'intéressé adhère et cotise à une association qui contracte, à son tour avec un organisme d'assurance chargé de la gestion des cotisations collectées, dans le cadre d'une convention de gestion. L'association a alors pour mission de représenter les intérêts des participants face à l'organisme d'assurance.

Cette solution répond, selon l'exposé des motifs, au souci de « *tempérer la logique du contrat d'adhésion et rééquilibrer le lien contractuel entre assuré et organisme d'assurance* ».

Au-delà de ces trois caractéristiques majeures du PER définies au présent article, le projet de loi détermine également, à son article 81 (*cf. ci-après*), les règles générales relatives au régime fiscal des cotisations aux PER.

Pour le reste, le présent article renvoie la définition du régime du PER à une loi ultérieure.

On observera enfin que le présent article n'a aucune incidence juridique sur les différents dispositifs d'épargne retraite actuellement existants dont le régime n'est pas modifié.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement¹ présenté par le Gouvernement sous-amendé tant par la commission au fond que par la commission pour avis proposant une nouvelle rédaction pour le présent article.

Plutôt que de renvoyer la définition du régime du nouveau produit d'épargne retraite à une loi ultérieure, le choix a été fait, dans un souci de clarification, de le fixer dès la présente loi.

Tel que défini par la nouvelle rédaction, le « *Plan d'épargne individuelle pour la retraite* » (PEIR) répond aux caractéristiques définies dans la version initiale du présent article, à la seule différence que l'adhésion au PEIR est individuelle.

¹ *Sous-amendé par huit sous-amendements présentés par la commission et un sous-amendement de M. Xavier Bertrand.*

Selon l'exposé sommaire des motifs de l'amendement, le régime du PEIR s'articulerait autour des points suivants :

« L'adhésion est individuelle et s'effectue dans un cadre associatif, le groupement d'épargne individuelle pour la retraite : ce groupement peut, dans les conditions prévues au contrat et par décision de l'assemblée des participants au plan, changer de gestionnaire en respectant un préavis d'au moins 12 mois : l'information des adhérents est assurée dans les mêmes conditions que pour les contrats d'assurance vie, avec notamment le droit à renonciation dans les 30 jours, à la seule différence que les valeurs de transfert remplacent les valeurs de rachat.

« Le plan d'épargne individuelle pour la retraite doit se doter d'un comité de surveillance représentant les intérêts des participants que sont les adhérents et, en cas de décès, les bénéficiaires de la réversion. Plus de la moitié du comité de surveillance est composée de membres indépendants de l'organisme d'assurance ou de sociétés du même groupe. Le rôle de ce comité est de veiller à l'efficacité du gestionnaire du plan, à l'information des membres et à la répartition de la participation aux bénéfices.

« Le transfert individuel des droits d'un plan à un autre est garanti par la loi.

« Les actifs représentatifs des engagements de l'organisme d'assurance vis-à-vis des adhérents du plan font l'objet d'un enregistrement comptable distinct de l'actif général et sont strictement cantonnés pour garantir qu'en aucun cas, y compris en cas de défaillance du gestionnaire, d'autres créanciers ne puissent exercer des droits sur l'épargne accumulée en vue de la retraite. »

Le paragraphe I précise l'objet et la forme juridique du PEIR.

Le PEIR a pour objet la constitution d'une rente viagère payable à l'âge de la retraite. Une possibilité de réversion est prévue en cas de décès de l'adhérent. L'Assemblée nationale a également souhaité, à l'initiative de M. Xavier Bertrand, introduire une possibilité de verser une rente d'invalidité, en cas d'invalidité de l'adhérent survenue après son adhésion.

Le PEIR est un contrat d'assurance souscrit par un « groupement d'épargne individuelle pour la retraite », au nom de ses membres, auprès soit d'une compagnie d'assurance, soit d'une institution de prévoyance, soit d'une mutuelle.

Trois modalités de constitution des droits viagers sont possibles : soit l'acquisition directe d'une rente viagère différée, soit l'acquisition progressive de points de rente, soit l'accumulation d'une épargne qui ne serait alors convertie en rente qu'au moment de la retraite.

Les **paragraphes II et III** déterminent les modalités de surveillance de la bonne exécution du contrat. A cette fin, il est institué un comité de surveillance, composé pour plus de la moitié de ses membres, de personnes indépendantes de l'organisme d'assurance.

Ce comité a pour mission de « *veiller à la bonne exécution du contrat par l'organisme d'assurance et à la représentation des intérêts des participants au plan* ».

A ce titre, il bénéficie des prérogatives suivantes :

- possibilité de demander tout renseignement sur la situation financière et l'équilibre actuariel du plan aux commissaires aux comptes et à la direction de l'organisme d'assurance ;
- possibilité de recourir à des expertises extérieures ;
- information du comité par l'organisme d'assurance sur l'équilibre et la gestion du plan, ainsi que sur la répartition de la participation aux bénéfices.

Le **paragraphe IV** détermine les modalités de gestion administrative du plan.

Le **paragraphe V** autorise le participant à transférer ses droits d'un PEIR à un autre PEIR.

Le **paragraphe VI** renvoie la définition des conditions d'exercice de la gestion financière du PEIR à un décret en Conseil d'Etat.

Le **paragraphe VII** prévoit un enregistrement comptable distinct, dans les comptes de l'organisme d'assurance, des actifs du PEIR - il met ainsi en œuvre le principe du « cantonnement » - et précise les conditions de conservation des actifs du plan par un organisme dépositaire unique et distinct de l'organisme d'assurance gestionnaire du plan.

Le **paragraphe VIII** prévoit des modalités spécifiques d'apport d'actifs en cas d'insuffisance de représentation des engagements d'un PEIR.

Le **paragraphe IX** détermine les conditions d'application des règles prudentielles définies aux VII et VIII et renvoie leur définition plus précise à un décret en Conseil d'Etat.

Les **paragraphes X, XI et XII** sont relatifs au groupement d'épargne individuelle pour la retraite.

Ils précisent leur statut (association loi de 1901), leur objet (représentation des intérêts des participants au plan), leurs modalités de financement (qui sont définies par le contrat d'assurance).

Ils déterminent également les modalités d'exercice de leurs missions.

L'assemblée des participants au plan décide des modifications à apporter aux dispositions essentielles du plan, sur proposition du comité de surveillance, et approuve la décision de reconduire ou non le contrat, sur proposition du conseil de surveillance.

Le **paragraphe XIII** confie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les règles techniques et les conditions d'application du présent article.

Le **paragraphe XIV** est de coordination et apporte des modifications rendues nécessaires par la création des PEIR au code des assurances et au code de la mutualité, notamment en matière de transfert de droits.

Le **paragraphe XV** fixe au 1^{er} janvier 2004 la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article.

III – La position de votre commission

Depuis plus de dix ans maintenant, la création d'un dispositif d'épargne retraite accessible à tous en complément de nos régimes par répartition est considérée comme une exigence pour garantir aux futurs retraités un niveau de vie équivalent à celui des retraités d'aujourd'hui.

Ainsi, dès 1991, le *Livre blanc sur les retraites* indiquait que « *la nécessité de favoriser dans notre économie la constitution d'une épargne supplémentaire longue est largement reconnue* ».

En 1994, M. Jacques Delors écrivait plus clairement encore : « *L'une des erreurs faite en France a été de ne pas expliquer qu'au-delà d'un minimum décent il fallait faire appel pour partie à la retraite par capitalisation. Un socle commun et un complément par capitalisation. Le premier assure la solidarité pour tous, le second fait appel à la responsabilité et au sens de la prévoyance de chacun, pour assurer la situation matérielle de sa famille, à l'issue de la vie professionnelle active* »¹.

Pour sa part, votre commission en était depuis longtemps largement convaincue. Elle rappellera à cet égard que la première des nombreuses propositions de loi déposées sur ce sujet émanait très largement de ses membres².

Aussi votre commission ne peut que se féliciter de la création de ce PEIR qui répond aux préoccupations qu'elle exprimait depuis lors.

¹ « *L'unité d'un homme* », Editions Odile Jacob, 1994, p. 86.

² PPL n° 222 (1992-1993) tendant à permettre la création du fonds de pension.

Elle juge toutefois souhaitable de lui apporter certaines précisions afin d'améliorer notamment la transparence de ce nouveau dispositif, la transparence étant à ses yeux la condition essentielle de son développement harmonieux.

Aussi vous propose-t-elle d'adopter **deux amendements** tendant à préciser les conditions de désignation des « membres indépendants » du comité de surveillance et les modalités d'information directe de l'adhérent.

Elle considère en outre qu'au-delà de la déductibilité fiscale des cotisations et primes versées au PEIR telle que prévu à l'article 81 du présent projet de loi, il importe, dans le respect du principe d'égalité devant l'impôt, d'assortir ce nouveau produit d'un crédit d'impôt afin de prendre en compte la situation fiscale des personnes non imposables. A cet égard, elle observe que, lors des débats à l'Assemblée nationale, M. François Fillon a indiqué que « *le montant (du crédit d'impôt) a vocation à être fixé non pas dans ce projet, mais dans celui de la loi de finances* ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 80

*(art. L. 443-1-2 et L. 443-5 du code du travail
et L. 214-39 du code monétaire et financier)*

Création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR)

Objet : Cet article vise à transformer l'actuel plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) institué par la loi du 19 février 2001 en un produit collectif d'épargne retraite : le plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR).

I - Le dispositif proposé

La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale a institué, parallèlement aux plans d'épargne entreprise (PEE), un nouveau produit d'épargne salariale à moyen - long terme : le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) .

Depuis plusieurs années, on assistait en effet, compte tenu du faible développement des régimes de retraite supplémentaires d'entreprise, à une utilisation croissante de l'épargne salariale - et notamment du PEE - comme

un vecteur d'épargne retraite, comme l'a observé en particulier la Cour des comptes :

« Si l'épargne salariale ne vise pas spécifiquement la préparation de la retraite, son glissement vers cette utilisation s'opère en France de deux manières. D'une part, on voit des entreprises reconvertir des régimes supplémentaires défaillants en épargne salariale. D'autre part, le PEE est de plus en plus considéré comme un bon vecteur pour se constituer une épargne longue. Dans cette optique, puisque 45 % des salariés laissent les sommes immobilisées dans leur PEE plus de cinq ans - un pourcentage en augmentation régulière - des plans d'épargne entreprise à long terme (PEELT) ont vu le jour, appelés aussi PEE retraite, pratiqués par les entreprises désirent encourager leurs salariés à effectuer des placements de longue durée.

« Aussi, voit-on parfois dans l'épargne salariale un « vecteur » de l'épargne retraite en raison même de ce potentiel de développement et des avantages qui y sont attachés. »¹

Dans ce contexte, plusieurs propositions avaient pu être formulées pour transformer le PEE en plan d'épargne en vue de la retraite.

Ainsi, en 1997, la Commission des opérations de bourse observait qu'il *« suffirait au demeurant de peu de choses pour transformer un PEE en fonds de pension : que l'échéance ne soit plus fixée en nombre d'années (cinq ou huit) mais à la date du départ à la retraite ».*²

Surtout, dans son rapport d'information de septembre 1999 sur l'actionnariat salarié³, notre collègue Jean Chérioux avait suggéré la création de PEE à long terme :

« Sans vouloir évidemment dénaturer les PEE tels qu'ils existent, il serait possible d'étudier la possibilité, pour les salariés volontaires et par accord collectif, de greffer sur les PEE existants un « PEE à long terme », qui constituerait un prolongement facultatif du PEE.

« Deux solutions sont ici envisageables :

« - l'instauration d'une durée de blocage déterminée (10 ans par exemple), le capital étant transmis à un « plan d'épargne retraite » à l'issue de la période de blocage ;

« - le blocage des sommes jusqu'au départ en retraite du salarié. A cette date, le capital serait transféré à un organisme de gestion qui verserait alors une rente viagère au salarié partant en retraite. (...)

« Une telle piste de réflexion n'est à l'évidence pas exclusive d'une démarche en faveur de la création de plans d'épargne retraite spécifiques, mais elle pourrait constituer un utile complément. »

En créant le PPESV, la loi du 19 février 2001 s'est manifestement inscrite dans cette perspective.

¹ Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 1999.

² « Etude sur l'épargne salariale », bulletin de la COB, n° 315, juillet-août 1997.

³ L'actionnariat salarié : vers un véritable partenariat dans l'entreprise », n° 500, 1998-1999.

Le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV)

Le *plan partenarial d'épargne salariale volontaire* (PPESV) est un outil d'épargne salariale permettant au salarié de constituer une épargne dans le cadre de l'entreprise, à moyen ou long terme (10 ans minimum).

• Mise en place du PPESV

L'instauration d'un PPESV suppose obligatoirement la **conclusion d'un accord collectif** au sens du titre III du livre premier du code du travail. Il est donc impossible de recourir à l'accord avec le comité d'entreprise, à l'accord référendaire ou encore à la décision unilatérale, comme cela est possible pour le *plan d'épargne d'entreprise* (PEE).

Le PPESV est obligatoirement **complémentaire au plan d'épargne d'entreprise traditionnel ou un plan d'épargne interentreprises (PEI)** dans la mesure où il ne peut être mis en place que si les participants ont la possibilité d'opter pour un plan d'une durée plus courte.

Le PPESV peut être établi au sein d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises constituant ou non une unité économique et sociale. Le PPESV peut également être créé en tant que *plan d'épargne interentreprises* (PEI).

• Alimentation du PPESV

Peuvent être affectées au PPESV les sommes issues de l'intéressement et de la participation ainsi que toutes sommes versées volontairement par le salarié. L'entreprise peut également faire des versements complémentaires (abondement). S'agissant des sommes qui proviendraient de la participation ou de l'intéressement, elles ne peuvent être transférées moins de cinq ans avant l'échéance du PPESV.

Le PPESV peut être également alimenté par transfert de fonds provenant de PEE et de PEI y compris pendant la période de blocage de cinq ans. Ces transferts ne sont pas pris en compte pour l'appréciation du plafonnement des versements volontaires au PPESV et ils ne peuvent pas donner lieu à versement complémentaire de l'entreprise.

Les versements individuels du salarié ne peuvent excéder le quart de sa rémunération annuelle brute ou des revenus professionnels soumis à l'impôt sur le revenu. Il s'agit de la même limite que celle en vigueur pour le PEE.

La contribution annuelle de l'entreprise est limitée à 4.600 euros par bénéficiaire, sans pouvoir excéder trois fois la contribution du bénéficiaire. Le montant de la contribution de l'entreprise peut être modulé entre les différentes catégories de salariés dès lors que cette modulation résulte de règles à caractère général et n'a pas pour effet d'établir un rapport entre le versement de l'entreprise et le montant de la rémunération du salarié.

• Gestion du PPESV

Deux formules sont prévues pour définir la durée de conservation des fonds versés dans les PPESV :

- soit il s'agit d'un **PPESV à terme fixe** : les sommes ou valeurs inscrites aux comptes des participants au plan doivent être détenues dans celui-ci jusqu'à l'expiration d'un délai minimum de 10 ans à compter du premier versement ;

- soit il s'agit d'un **PPESV glissant** : les sommes ou valeurs inscrites aux comptes des participants doivent être détenues jusqu'à l'expiration d'un délai minimum de 10 ans à compter de chaque versement.

- **Sortie du PPESV**

Les sommes et valeurs inscrites aux comptes des participants seront délivrées, à l'échéance, en une seule fois selon des modalités déterminées par l'accord ayant établi le PPESV. Les «sorties en rentes» ne sont pas possibles. Toutefois, afin de ne pas contraindre le participant à débloquer son épargne constituée en une seule fois, la délivrance pourra, à sa demande, être effectuée de manière fractionnée (retraits en capital fractionnés).

Il est toutefois prévu **plusieurs cas de déblocage anticipé**, qui sont plus restreints que pour le PEE : décès, invalidité, surendettement, création ou reprise d'une entreprise, acquisition de la résidence principale, départ en retraite, licenciement, expiration des droits à l'assurance chômage.

- **Utilisation des fonds**

Le code du travail renvoie à la réglementation du PEE pour la définition des conditions d'utilisation des fonds des PPESV. Conformément aux dispositions de l'article L. 443-3 du code du travail, applicables aux fonds collectifs au titre du PEE, les fonds du PPESV doivent être affectés à l'acquisition de titres de SICAV ou de parts de fonds communs de placement ou d'actions émises par la société notamment dans le cadre d'augmentations de capital qui peuvent être réservées aux participants à un PPESV, lesquels peuvent bénéficier d'une décote maximale de 30 % contre 20 % pour les participants au PEE.

Le code du travail précise également que le règlement d'un PPESV doit prévoir qu'une partie des sommes recueillies peut être affectée à l'acquisition de parts de fonds investis dans les entreprises solidaires au sens de l'article L. 443-3-1 nouveau du code du travail.

- **Régime fiscal et social**

Au titre de la fiscalité individuelle, les sommes librement affectées par le salarié au PPESV ne bénéficient d'un traitement de faveur que si elles résultent d'un accord de participation ou d'intéressement. En revanche, les sommes versées par l'entreprise, dans la limite annuelle de 4.600 euros, sont exonérées d'impôt sur le revenu, de même que le sont les revenus générés par les fonds du PPESV s'ils sont réemployés dans le fonds.

Au titre de la fiscalité de l'entreprise, l'abondement de l'employeur est déductible de son résultat imposable. En outre, l'entreprise peut constituer, en franchise d'impôt, une provision pour investissement égale à 25 % des versements complémentaires qu'elle réalise. Ce taux est porté à 50 % pour les versements complémentaires investis en titres de l'entreprise.

Au niveau social, les sommes versées par le salarié ne bénéficient de l'exonération de cotisations sociales que si elles sont issues d'une origine créant de tels avantages (participation, intéressement). La contribution complémentaire de l'entreprise est assujettie à une taxe de 8,2 % à la charge de l'employeur au profit du fonds de réserve des retraites. Cette taxe n'est calculée que sur la part d'abondement qui excède, annuellement, la somme de 2.300 euros par salarié (éventuellement majorée dans les conditions du deuxième alinéa de l'article L. 443-7 du code du travail si les fonds sont consacrés à l'acquisition de titres de l'entreprise).

Source : d'après Liaisons sociales

Il reste que le PPESV tel qu'actuellement défini ne répond que très imparfaitement à cet objectif.

A cet égard, votre commission avait, lors de l'examen de la loi du 19 février 2001 précitée, souligné avec force les insuffisances de ce nouvel instrument, qu'elle avait alors qualifié de « produit hybride » :

« Les PPESV, du moins dans leur version originale, apparaissent en effet comme des ersatz à la mise en place de réels fonds de pension et de plans d'épargne retraite. Il semble bien que, reportant continuellement la nécessaire réforme des retraites, le Gouvernement ait voulu permettre aux salariés de se constituer une épargne longue pouvant leur servir de complément de retraite. L'épargne salariale deviendrait alors un pis-aller à l'épargne retraite.

« Le débat à l'Assemblée nationale a cependant permis d'éclaircir en partie cette question. Par la suppression de la sortie en rente et par la possibilité d'une sortie « glissante », le PPESV se rapproche d'un plan d'épargne à long terme même s'il constitue toujours un « produit hybride ». »¹

De fait, le PPESV souffre aujourd'hui de quatre insuffisances pour en faire un produit adapté à la constitution d'une épargne en vue de la retraite :

- une durée trop courte, les sommes épargnées n'étant immobilisées que pour une période minimale de dix ans ;
- une diversification trop faible des actifs ne permettant pas de garantir les règles de prudence élémentaire en matière de dispersion des risques ;
- une complexité trop importante, liée notamment à la dualité du produit (plan à terme fixe ou plan glissant) ;
- une vocation trop incertaine, du fait du nombre important de cas de déblocage anticipé.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le développement actuel de ce produit reste aujourd'hui modeste. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le nombre de PPESV mis en place à ce jour serait de l'ordre de 250. Environ 40.000 salariés auraient adhéré à un PPESV.

Le présent article tend alors à transformer le PPESV en *plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite* (PPESVR) en modifiant son régime pour le dédier plus efficacement à l'épargne retraite.

Le **paragraphe I** modifie l'article L. 443-1-2 du code du travail relatif au régime du PPESV et, par coordination, l'article L. 443-5 du même code.

¹ Avis n°61 présenté par M. Jean Chérioux, 2000-2001.

Ces modifications concernent avant tout la durée, l'alimentation, l'utilisation et les modes de sorties du PPESV. En revanche, les règles relatives à sa mise en place¹ ou à son fonctionnement ne sont pas modifiées.

S'agissant de la **durée du plan**, il est ainsi prévu que les deux délais actuels d'immobilisation minimale de dix ans (soit à terme fixe, soit glissants) soient remplacées par une immobilisation jusqu'à la date de départ en retraite. Les cas de déblocage anticipé resteront fixés par un décret en Conseil d'Etat, mais ceux-ci devraient être plus restreints qu'actuellement.

S'agissant de l'**alimentation du plan**, la possibilité d'abondement de l'employeur au versement sur le PPESVR des sommes issues de la participation est supprimée.

La faculté actuellement prévue à l'article L. 443-5 du code du travail de procéder à une augmentation de capital réservée aux adhérents du PPESVR est également supprimée, compte tenu des nouvelles conditions d'allocation des actifs. Par cohérence, la décote spécifique de 30 % sur le prix de souscription des actions dans le cadre des augmentations de capital réservées aux participants du PPESV est supprimée.

S'agissant de l'**utilisation des sommes épargnées** sur le plan, il est prévu de « sécuriser » leur placement.

A l'heure actuelle, ces sommes sont principalement utilisées pour l'acquisition de parts de *fonds communs de placement d'entreprise* (FCPE). Le code monétaire et financier définit deux types de FCPE : ceux régis par l'article L. 214-39, dont l'actif ne peut être constitué par plus d'un tiers de titres de l'entreprise, ceux régis par l'article L. 214-40 dont l'actif doit être constitué pour plus d'un tiers des titres de l'entreprise. Il existe donc deux types de fonds : les fonds diversifiés et les fonds d'actionnariat.

Cette sécurisation se fait d'une triple manière :

- les FCPE, dont des parts sont acquises dans le cadre du PPESVR, ne peuvent être que les FCPE régis par l'article L. 214-39 du code monétaire et financier et ne peuvent détenir plus de *5 % de titres de l'entreprise* ou de sociétés qui lui sont liées. Il s'agit ici d'éviter que l'épargne constituée par le salarié en vue de sa retraite soit constituée par de l'actionnariat salarié, qui n'a à l'évidence pas cette vocation ;

- ces FCPE ne peuvent détenir plus de *5 % de titres non cotés*. Il s'agit ici de garantir la liquidité de l'épargne accumulée dans le PPESVR, celle de l'épargne investie en titres non cotés étant souvent plus incertaine ;

- l'adhérent au PPESVR doit se voir proposer *le choix entre au moins trois fonds présentant des profils d'investissements différents*. Il s'agit là encore d'assurer une diversification des risques en permettant à l'adhérent de

¹ Il doit ainsi toujours être mis en place par accord collectif, peut prendre la forme d'un plan interentreprises et exige la possibilité d'une option avec un PEE ou un PEI.

choisir, au regard de sa politique et de son horizon d'épargne, des modes de placements différents. On peut estimer qu'il serait ainsi souhaitable de proposer un fonds principalement monétaire, un fonds principalement obligataire et un fonds principalement investi en actions, ces différents fonds offrant alors un profil de risque - mais aussi de rentabilité - différent.

S'agissant enfin des **modes de sortie**, il est prévu qu'à la différence du PPESV qui ne permettait qu'une sortie en capital (de manière éventuellement fractionnée), la sortie du PPESVR puisse se faire, au choix du participant, soit en rente, soit en capital. Ces modalités de sortie devront être organisées par l'accord collectif instituant le plan, cet accord devant également déterminer les conditions dans lesquelles le participant pouvait exprimer son choix entre rente et capital.

Le **paragraphe II** organise l'extinction des PPESV actuellement existants. Il est ainsi prévu que l'épargne déjà placée dans un PPESV soit, dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, transférée soit dans un PEE ou un PEI, soit dans un nouveau PPESVR. Par cohérence, il est prévu que la période d'indisponibilité de l'épargne ainsi transférée soit celle prévue par le nouveau support retenu.

Le **paragraphe III** est rédactionnel. Il prévoit que, dans tous les textes législatifs en vigueur, le terme de PPESVR soit substitué à celui de PPESV.

Le **paragraphe IV** est de coordination. Il modifie l'article L. 214-39 du code monétaire et financier relatif au régime des FCPE « diversifiés » pour rappeler la règle posée par le paragraphe I qui exige que les FCPE souscrits dans le cadre d'un PPESVR ne peuvent détenir plus de 5 % de titres de l'entreprise ou de sociétés qui lui sont liées.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté, outre plusieurs amendements de coordination présentés par sa commission, plusieurs modifications à cet article :

- la possibilité pour l'entreprise d'abonder les sommes issues de la participation placées sur un PPESV (*amendement présenté par M. Bernard Accoyer, rapporteur, et M. Jean-Luc Prél et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement*) ;

- la précision selon laquelle la « sortie » du PPESVR s'effectue sous forme de rente viagère sauf si l'accord établissant le PPESVR prévoit une délivrance en capital (*amendement présenté par M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances et adopté avec*

l'avis favorable de la commission des affaires culturelles et du Gouvernement) ;

- la précision selon laquelle c'est le salarié qui choisit d'affecter l'épargne constituée dans le cadre de l'ancien PPESV soit sur un PEE, soit sur un nouveau PPESVR (*amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Luc Prél et adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement*) ;

- la majoration de 8,2 % à 9,8 % du taux de la contribution sur l'abondement de l'employeur au PPESVR lorsqu'il dépasse 2.300 euros (*amendement présenté par M. Xavier Bertrand au nom de la commission des finances et adopté avec l'avis favorable de la commission des affaires culturelles, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée nationale*) ;

- la possibilité pour les FCPE solidaires d'investir leurs actifs en parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) en complément des titres d'entreprises « solidaires » (*amendement présenté par M. Xavier Bertrand et adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement*).

III - La position de votre commission

La transformation du PPESV en PPESVR ne peut que satisfaire votre commission qui milite depuis plusieurs années déjà pour la création d'un outil d'épargne salariale à long terme susceptible de constituer un complément de pension.

En cela, il apporte une clarification indispensable au régime « hybride » du PPESV qu'elle avait regretté en son temps.

Dans son régime actuel, le PPESV introduit en effet une confusion regrettable car ce plan peut constituer soit un produit d'épargne salariale, soit un produit d'épargne retraite, sans que son régime soit réellement adapté à l'une ou à l'autre.

Or, il importe de garantir la spécificité tant de l'épargne salariale que de l'épargne retraite qui répondent chacune à une logique différente.

L'épargne retraite a vocation à assurer un revenu aux retraités en complément de notre système de retraite par répartition. Elle implique donc des versements réguliers, sur une longue période, de sommes destinées à rester indisponibles jusqu'à la retraite. A l'inverse, l'épargne salariale apparaît plus aléatoire car elle dépend largement des performances de l'entreprise et de la pension à épargner du salarié.

Pour autant, ces deux types d'épargne n'ont pas vocation à s'ignorer totalement. Car, s'il faut à l'évidence éviter qu'elles n'entrent en concurrence comme l'organisait de fait l'actuel PPESV, elles peuvent en revanche se compléter utilement, comme le suggérait notre collègue Jean Chérioux dans son rapport d'information précité, en permettant de « greffer sur les PEE existants un PEE à long terme ».

En ce sens, le présent article apporte une réponse équilibrée en faisant du PPESVR un produit d'épargne salariale dans une perspective de préparation de la retraite. Compte tenu du faible développement des régimes de retraites supplémentaires d'entreprise, il apparaît ainsi déterminant pour favoriser l'accès des salariés à l'épargne retraite dans un cadre collectif, de greffer un nouveau produit d'épargne retraite dans le cadre de l'épargne salariale qui repose sur le dialogue social et dont le développement et la diffusion apparaissent plus dynamiques.

On rappellera ainsi qu'en 2000, 40 % des salariés étaient couverts par un accord de participation et 28 % par un accord d'intéressement et que 30 % des salariés avaient la possibilité d'épargner sur des PEE. On observera également que certaines dispositions de la loi du 19 février 2001 précitée devaient en outre favoriser l'extension de l'épargne salariale, notamment dans les PME. On peut ici songer notamment aux PEI, dispositif initialement proposé par notre collègue Jean Chérioux et repris par la suite dans la loi du 19 février 2001.

Votre commission propose néanmoins d'aménager ce nouveau dispositif sur deux points.

D'une part, il apparaît nécessaire de **renforcer l'attractivité du PPESVR**, dont le régime n'apparaît pas plus incitatif que celui du PPESV actuel dont on a souligné le départ modeste alors même que la durée d'indisponibilité de l'épargne est bien plus longue.

A ce titre, votre commission vous propose d'adopter quatre **amendements** :

- le premier vise à garantir, dans un souci de sécurité financière, la pleine information du salarié sur le niveau de risque inhérent à son placement ;

- le deuxième vise à majorer la provision pour investissement que peut constituer l'entreprise, en franchise d'impôt, au titre de son abondement au PPESVR. Il apparaît en effet souhaitable d'augmenter le taux de cette provision (qui est actuellement de 25 %) pour les entreprises mettant en place un PPESVR dans les deux ans suivant la publication de la loi afin d'inciter à un développement rapide de ces plans ;

- le troisième tend à supprimer la contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur au PPESVR comprise entre 2.300 et

4.600 euros. On rappellera que le Sénat avait proposé cette suppression lors des débats sur la loi du 19 février 2001, au motif qu'elle risquait d'entraver le développement des PPESV pour un rendement très limité. De fait, le produit cumulé de cette taxe n'atteignait, au 31 mai 2003, que 79.676,20 euros... Elle apparaît donc au mieux inutile, au pire contre-productive, en dissuadant la mise en place de PPESVR ;

- le quatrième amendement vise à instituer, tous les cinq ans, une obligation de négocier dans les branches sur la mise en place de PEI et de PPESVR interentreprises, afin de favoriser leur diffusion ;

- le dernier amendement vise à simplifier la transformation du PPESV en PPESVR en permettant une telle transformation par simple avenant, afin de ne pas remettre totalement en question les accords collectifs instituant des PPESV qui viennent à peine, pour la plupart, d'être conclus.

Au-delà de ces propositions, il conviendrait également, lors de l'examen de la prochaine loi de finances, d'envisager la mise en place d'un crédit d'impôt pour les versements volontaires des salariés au PPESVR, à l'instar de ce qui pourrait être prévu pour le PEIR.

D'autre part, il est souhaitable de **mieux articuler le nouveau dispositif avec les autres outils d'épargne salariale.**

Dans cette perspective, votre commission vous propose, par **amendement**, de préciser les conditions d'alimentation du PPESVR. Il n'apparaît pas souhaitable en effet que le PPESVR puisse recevoir directement les sommes issues de l'intéressement et de la participation au risque de dénaturer l'épargne salariale qui ne peut se résumer à un simple vecteur d'épargne retraite. Ces sommes ne pourraient alors être affectées au PPESVR qu'après avoir transité par les PEE.

Elle suggère également, par **amendement**, de maintenir une mesure en faveur de l'actionnariat salarié applicable dans le cadre du PPESV qui ne le serait plus dans celui du PPESVR. La transformation du PPESV en PPESVR supprime en effet - de manière d'ailleurs logique au regard des règles de diversification des actifs - la possibilité d'accorder aux salariés une décote de 30 % sur le prix de souscription des actions émises par l'entreprise en cas d'augmentation du capital. Cette possibilité de décote majorée devrait alors être maintenue dans le cadre du PEE en cas de blocage des titres pendant au moins dix ans.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 80 bis (nouveau)
(art. L. 135-7 du code de la sécurité sociale)
**Affectation au fonds de réserve des retraites
des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale**

Objet : Cet article, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, vise à permettre l'affectation de l'ensemble des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale au fonds de réserve des retraites, au terme de leur prescription de 30 ans.

I – Le dispositif proposé

Cet article est issu d'un amendement présenté par M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, et adopté avec l'avis favorable de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et du Gouvernement.

L'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, prévoit que les sommes issues de l'intéressement, de la participation et des plans d'épargne salariale et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations soient affectées au F2R à l'échéance de leur prescription trentenaire.

Lors de la discussion de la loi du 19 février 2001, et sur la base des estimations réalisées par MM. Jean-Pierre Balligand et Jean-Baptiste de Foucauld dans leur rapport sur l'épargne salariale¹, le montant des fonds en déshérence issus de l'épargne salariale avait été évalué à quelque 350 millions de francs. Il avait alors été décidé d'affecter ces sommes au F2R au terme de leur prescription trentenaire.

Observant dans l'exposé sommaire de l'amendement que « *seuls les droits à participation ayant été versés à un fonds d'investissement pour l'entreprise et les droits à intéressement, lorsqu'ils sont en déshérence, sont concernés par une affectation au F2R* », l'Assemblée nationale a étendu le champ d'une telle affectation, à l'issue de leur prescription, aux sommes résultant de la liquidation :

- des parts de fonds commun de placement ;
- des titres émis par les SICAV ;

¹ « *L'épargne salariale au cœur du contrat social* », rapport au Premier ministre, 2000.

- des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ;
- des actions ou coupures d'actions de l'entreprise.

III - La position de votre commission

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

Article 81

(art. 83, 154 bis, 154 bis-0 A, 158 et 163 quater vicies nouveau du code général des impôts)

Déductions fiscales favorisant l'épargne retraite

Objet : Cet article vise à rationaliser le régime fiscal applicable aux versements à l'ensemble des régimes et produits permettant la constitution d'une retraite complémentaire ou supplémentaire ou d'une épargne retraite en définissant les règles de déductibilité, au titre de l'impôt sur le revenu, qui leur sont applicables.

I - Le dispositif proposé

Le régime fiscal actuellement applicable, au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, aux versements effectués au profit des régimes et produits permettant la constitution d'une retraite complémentaire ou supplémentaire, se caractérise aujourd'hui par sa désuétude, sa diversité et sa complexité.

S'agissant des *ressortissants du régime général*, la fiscalité des cotisations versées aux régimes de retraite et de prévoyance varie selon que ces régimes sont obligatoires ou facultatifs.

Les cotisations versées dans le cadre des régimes de base sont déductibles du revenu brut pour leur montant intégral. La part patronale de ces cotisations n'est pas considérée comme un revenu imposable.

Les cotisations versées aux organismes de retraite complémentaire (AGIRC et ARRCO notamment) et, dans le cadre de la protection sociale complémentaire, aux organismes de retraite supplémentaire et de prévoyance, auxquels les salariés sont affiliés de manière obligatoire, sont déductibles du revenu imposable dans la limite d'un plafond annuel, en application de l'article 83 du code général des impôts. Cette déductibilité ne s'applique qu'aux cotisations salariales (et non patronales).

Ce plafond est égal à 19 % d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale (soit 44.360 euros). Il inclut les cotisations à l'ensemble des régimes légaux de retraite et des régimes de prévoyance complémentaire. A l'intérieur de ce plafond, les versements aux seuls régimes de prévoyance ne sont déductibles que dans la limite de 3% de cette même somme.

Les cotisations versées à titre facultatif ne sont, en principe, pas déductibles, qu'il s'agisse de régimes collectifs à adhésion facultative ou de contrats individuels souscrits à l'initiative des salariés. Lorsque ces cotisations sont prises en charge par l'employeur, elles constituent un supplément de revenu et sont, à ce titre, imposables.

S'agissant des *professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales*, les cotisations d'assurance vieillesse des régimes obligatoires et primes versées au titre des contrats « Madelin » et autres régimes facultatifs de retraite sont, en application de l'article 154 *bis* du code général des impôts, déductibles du revenu professionnel dans la limite de 19 % d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu par le calcul des cotisations de sécurité sociale.

S'agissant des *professions agricoles*, les cotisations versées au titre des contrats d'assurance de groupe sont, en application de l'article 154 *bis* 0A du code général des impôts, déductibles du revenu professionnel dans la limite de 7 % de trois fois le plafond de la sécurité sociale.

S'agissant enfin des *fonctionnaires et assimilés*, les cotisations aux régimes d'épargne retraite (Préfon, ancien CREF, CGOS) sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu, sans plafond, en application de l'article 83 du code général des impôts.

Au total, comme l'observait M. Xavier Bertrand dans son rapport pour avis au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *le droit actuel prévoit un mécanisme complexe de déductions des cotisations aux régimes complémentaires, qui ne différencie pas l'obligatoire du facultatif, ni la retraite de la prévoyance* ».

Le **paragraphe I** du présent article cherche alors à clarifier et à moderniser ce régime fiscal, en prenant en compte les nouvelles dispositions issues des articles 79 et 80 du présent projet de loi. L'objectif général est d'assurer une déductibilité à l'entrée des sommes consacrées à l'épargne retraite dans la limite d'un plafond global, les rentes restant, elles, assujetties à l'impôt sur le revenu à la sortie. A ce titre, il prévoit plusieurs dispositions.

• L'alignement du régime des cotisations de retraite complémentaire sur celui des cotisations de sécurité sociale

Actuellement, en application du 2° de l'article 83 du code général des impôts, les cotisations de retraites complémentaires légalement obligatoires relèvent, en théorie, du même régime que les cotisations de retraites supplémentaires ou de prévoyance. Elles ne sont déductibles que dans la limite d'un plafond.

Il est prévu [*au a) du 2° du I du présent article*] que leur régime soit identique à celui des cotisations de sécurité sociale, à savoir une déductibilité totale.

Il s'agit ici de tirer les conséquences de la place des régimes de retraite complémentaire dans notre système d'assurance vieillesse même si, en pratique, l'administration fiscale admettait déjà, de fait, une telle déductibilité totale.

• La distinction entre retraite et prévoyance pour leur traitement fiscal

Actuellement, les cotisations au titre de la prévoyance et de la retraite supplémentaire relèvent d'un régime fiscal commun. Elles sont additionnées pour l'appréciation du plafond de déductibilité, même si les cotisations de prévoyance doivent, en outre, respecter un plafond spécifique inférieur.

Il est prévu [au c) du 2° du I du présent article] de séparer plus nettement ces deux types de cotisations, chacune devant respecter son propre plafond de déductibilité.

• La déductibilité des cotisations aux nouveaux PER

Il est prévu [au a) du A du I du nouvel article 163 quater viciés du code général des impôts], à l'instar des autres produits d'épargne retraite, que les cotisations au nouveau PER institué à l'article 79 du présent projet de loi, soient déductibles du revenu net global pour l'imposition sur le revenu.

Cette déductibilité ne sera toutefois possible que dans la limite d'un plafond (voir ci-dessous).

• La fiscalisation des rentes servies au titre du PER

Par cohérence avec la déductibilité à l'entrée et à l'in star des autres cotisations, le présent article (au 5° de son I) soumet les pensions servies au titre du PER à l'impôt sur le revenu. Elles bénéficient toutefois des abattements de 10 % et 20 % habituellement applicables aux traitements, salaires et pensions.

• La création d'une enveloppe globale de déductibilité des cotisations d'épargne retraite

Les cotisations d'épargne retraite sont aujourd'hui largement déductibles du revenu imposable. Mais les conditions de déductibilité (et notamment les plafonds) diffèrent selon la profession de l'intéressé et le produit d'épargne retraite concerné.

Cette situation n'est guère conforme au principe de l'équité fiscale. Elle le serait d'autant moins à l'avenir que le présent projet de loi crée un nouveau produit d'épargne retraite - le PER - accessible à tous.

Il est donc prévu de créer - en application d'un nouvel article 163 *quatervicies* du code général des impôts - une enveloppe globale de déductibilité applicable à l'ensemble des cotisations d'épargne retraite, de manière à éviter, notamment, qu'une personne puisse cumuler sans limites les avantages fiscaux au titre des dispositifs actuels et du nouveau PER.

Le montant de cette enveloppe, qui doit être fixé par la loi, n'est pas précisé par le présent article. Il devrait être déterminé par le prochain projet de loi de finances.

Ce plafond global ne sera pas, comme les plafonds actuellement applicables, fixé en valeur absolue, mais sera égal à un pourcentage des revenus d'activité professionnelle de l'intéressé. Il est toutefois prévu de créer, pour les revenus les plus faibles, un « plancher du plafond » qui sera égal à un pourcentage du plafond de la sécurité sociale. Si ce « plancher du plafond » est plus élevé que le plafond déterminé en pourcentage du revenu d'activité, ce sera donc le premier qui s'appliquera.

La notion de revenus d'activité professionnelle, notion nouvelle en droit fiscal, est définie au II du nouvel article 163 *quatervicies* du code général des impôts : il s'agit des traitements et salaires, tels que définis par le code général des impôts et, pour les professions non salariées, des bénéfices réalisés. Pour ces dernières, on observera que le montant de ces bénéfices est, pour la définition du revenu d'activité professionnelle, majoré des cotisations versées aux régimes professionnels de retraite supplémentaire, ce qui conduit alors à majorer le plafond global de déductibilité qui leur est applicable.

Ce plafond global devrait s'appliquer, non pas comme il est d'usage pour le foyer fiscal dans son ensemble, mais pour chaque membre du foyer fiscal, sans que ces nouvelles modalités de prise en compte soient précisées au présent article. Il s'agit donc d'individualiser les possibilités de déductibilité, afin d'éviter d'éventuels reports d'enveloppe de déductibilité entre membres du foyer.

Ce nouveau plafond global de déductibilité présente une particularité par rapport à l'ancien système de déductibilité. Alors que ce dernier, en application de l'article 83 du code général des impôts, s'appréciait par rapport au revenu brut de l'intéressé (c'est-à-dire pour les salaires, y compris les cotisations sociales), le nouveau plafond global s'apprécie par rapport à son revenu net global pour les seuls versements aux PER et aux régimes complémentaires de retraite des fonctionnaires et assimilés. Une telle modification ne sera pas sans incidence : elle conduira notamment à une différence de traitement entre les régimes de retraite complémentaire de la fonction publique et les régimes professionnels de retraite supplémentaire, notamment pour la gestion des cotisations.

Seront alors déductibles du revenu, dans la limite de ce plafond global :

- les cotisations aux nouveaux PER ;
- les cotisations aux régimes de retraite complémentaire des fonctionnaires et assimilés (Préfon, CGOS, ancien CREF) ;
- les cotisations salariales et patronales de retraite supplémentaires auxquels le salarié est affilié de manière obligatoire (régime de l'article 83 du code général des impôts)¹ et, à titre plus anecdotique, les cotisations versées aux régimes de prévoyance des joueurs professionnels de football ;
- les primes et cotisations aux contrats «Madelin» (*article 154 bis du code général des impôts*) ;
- les primes et cotisations aux contrats d'assurance groupe des non-salariés agricoles (art. 154 bis OA du code général des impôts) ;
- l'abondement éventuel de l'entreprise au PPESVR.

Le mécanisme de déductibilité mis en place par cet article apparaît passablement compliqué du fait d'un traitement différencié des divers versements pris en compte : les deux premiers sont appréciés directement par rapport au plafond, tandis que les quatre derniers, compte tenu des règles de déductibilité qui leur sont propres, viennent en diminution du plafonnement global applicable.

On aboutit donc à un **régime de déductibilité unifié, mais à deux étages** :

- les versements au titre des régimes professionnels de retraite supplémentaire (article 83 du code général des impôts, indépendants, non salariés agricoles) sont déductibles des revenus bruts dans la limite d'un plafond spécifique, de même que les abondements éventuels de l'entreprise au PPESVR ;
- les versements au titre du PER et des régimes de retraite complémentaire des fonctionnaires et assimilés sont ensuite déductibles du revenu net dans la limite d'un plafond global, prenant en compte les versements déjà déduits.

Il est prévu que si, au cours d'une année, le plafond global de déductibilité n'est pas atteint, la différence constitue alors un «surplus de déductibilité» qui peut être reporté à l'une des trois années suivantes.

• L'aménagement des conditions de déductibilité pour les professions non salariées

¹ Les régimes de l'article 39 et de l'article 82 du code général des impôts ne sont pas concernés par la plafonnement global car ils n'ont droit à déductibilité fiscale qu'au titre de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui les ont mis en place.

Le droit actuel prévoit des plafonds spécifiques de déductibilité pour les primes versées au titre des régimes professionnels facultatifs de retraite supplémentaire pour les non-salariés non agricoles (à l'article 154 *bis* du code général des impôts) et pour les non-salariés agricoles (à l'article L. 154 *bis* 0A du code général des impôts).

Ces primes sont - on l'a vu - prises en compte pour l'appréciation du plafond global de déductibilité. Il importait alors de revoir, par cohérence, leur régime fiscal actuel.

Le présent article (*aux 3° et 4° de son I*) ne supprime cependant pas ces plafonds spécifiques pour les fonder dans l'enveloppe globale. Il les remplace par de nouveaux plafonds qui seront fixés par la loi (on peut penser qu'il s'agira de la prochaine loi de finances) sans que leur montant et leur mode de calcul soient précisés. Ces nouveaux plafonds viendront alors restreindre d'autant le plafond global. Le choix est donc ici d'inciter les non salariés à diversifier leurs produits d'épargne retraite.

S'agissant des professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales, il apporte en outre des aménagements identiques à ceux apportés pour les ressortissants du régime général. Ce nouveau plafond spécifique ne s'appliquera plus aux cotisations obligatoires d'assurance vieillesse (qui deviennent donc, par coordination avec ce qui est prévu pour les salariés, totalement déductibles). Un plafond spécifique devrait, en outre, s'appliquer pour chaque type de risque couvert : retraite, prévoyance et perte d'emploi.

On observera également que ces nouveaux plafonds spécifiques applicables aux non salariés prennent en compte, le cas échéant, les éventuels abondements de l'entreprise dans le cadre du PPESVR.

Au total, les cotisations des non-salariés auront donc à respecter un double plafond pour pouvoir bénéficier de la déductibilité de leurs cotisations supplémentaires en vue de la retraite : le plafond spécifique à la profession au titre des régimes professionnels de retraite supplémentaire et le plafond global au titre de l'ensemble de leurs cotisations aux différents produits, le premier devant logiquement être inférieur au second.

• L'aménagement des conditions de déductibilité pour les régimes de retraite supplémentaire

De la même manière que pour les non-salariés, le droit actuel prévoit un plafond spécifique de déductibilité pour les cotisations des salariés aux régimes de retraite supplémentaire dès lors que l'adhésion du salarié est obligatoire et, à titre accessoire, les cotisations versées au régime de prévoyance des joueurs de football.

Là encore, le présent article [*au d) du 2° de son I*] ne supprime pas ce plafond spécifique pour le fonder dans le plafond global. Il le remplace par un

nouveau plafond qui sera lui aussi fixé par la loi et qui prendra également en compte d'éventuels abondements de l'employeur au titre du PPESVR. Mais les cotisations déductibles, à ce titre, viendront alors en réduction du plafond global.

• La modification du régime fiscal applicable à l'abondement de l'entreprise au PPESVR

Actuellement, l'abondement de l'employeur au PEE ou au PPESV est déductible de l'impôt sur le revenu pour le salarié, sans que cette déductibilité soit elle-même plafonnée.

En revanche, l'abondement de l'employeur est lui plafonné. Il ne peut excéder 2.300 euros par an pour un PEE et 4.600 euros par an pour un PPESV¹, sans pouvoir excéder le triple de la contribution du bénéficiaire.

Le présent article *[au b) du 1° du B du I du nouvel article 163 quatervicies du code général des impôts]* modifie alors sensiblement le régime fiscal applicable à l'abondement de l'employeur au PPESVR. Il inclut, en effet, cet abondement dans le plafond global de déductibilité, tout en maintenant le plafonnement en valeur absolue de cet abondement.

• La modification du régime fiscal applicable aux cotisations aux régimes de retraite complémentaire des fonctionnaires et assimilés

En application du 2° de l'article 83 du code général des impôts, les cotisations à ces régimes complémentaires (Préfon, CGOS, ancien CREF) sont totalement déductibles des revenus bruts.

Le présent article *[au b) du A du I du nouvel article 163 quatervicies du code général des impôts]* modifie ce régime en les intégrant dans le plafond global de déductibilité.

Ce plafonnement ne sera pas sans incidence, notamment pour les possibilités de rachats de cotisations. Celles-ci sont jusqu'à présent assimilées à des cotisations et sont donc entièrement déductibles. A l'avenir, elles devraient être intégrées dans le nouveau plafond global.

Le **paragraphe II** du présent article renvoie à un décret le soin de préciser les conditions d'application de ce nouveau régime fiscal. Il prévoit notamment que ce décret déterminera les obligations déclaratives des employeurs et des salariés et, plus particulièrement, les modalités de communication aux salariés des cotisations au titre de l'épargne retraite qu'ils auront à déclarer au fisc pour le calcul de leurs revenus.

¹ Mais dans ce cas, les sommes versées par l'employeur au-delà de 2.300 euros sont assujetties à une taxe spéciale de 8,2 %.

Une telle information apparaît, en effet, indispensable, non seulement pour les cotisations des employeurs au titre des retraites supplémentaires, mais aussi pour leurs abondements éventuels au PPSEVR, information qui n'est, à l'heure actuelle, pas forcément communiquée aux salariés et que ceux-ci ne peuvent alors prendre en compte pour leur déclaration de revenus.

Le **paragraphe III** prévoit que ce nouveau régime fiscal sera applicable à compter de l'imposition des revenus de l'année 2004. Les plafonds de déductibilité devront donc être fixés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté, outre quelques amendements rédactionnels ou de coordination, plusieurs modifications :

- l'assimilation, pour l'appréciation de leurs conditions de déductibilité fiscale, des cotisations versées à titre individuel et facultatif aux contrats souscrits dans le cadre d'un régime de retraite supplémentaire¹ aux cotisations au PEIR, dès lors que ces contrats respectent les règles applicables au PEIR (*à l'initiative du Gouvernement*) ;

- l'introduction d'une mesure transitoire permettant d'exclure du nouveau plafond de déductibilité les rachats de cotisations ou de primes aux régimes de retraite complémentaire des fonctionnaires et assimilés (de type Préfon) effectuées par les personnes affiliées à ces régimes au 15 juin 2003, l'exonération de ces rachats étant toutefois dégressive de 2004 à 2012 (*à l'initiative du Gouvernement*) ;

- la déductibilité fiscale (hors enveloppe globale), en coordination avec les articles 20 et 28 des cotisations versées pour le rachat des années d'études supérieures et des années insuffisamment cotisées tant pour les salariés relevant du régime général et les professions artisanales, industrielles et commerciales, que pour les fonctionnaires (*à l'initiative du Gouvernement*).

III - La position de votre commission

Votre commission, qui s'aventure ici non sans une certaine appréhension sur le terrain fiscal, ne peut que saluer le souci de clarifier le régime fiscal applicable aux versements en vue de l'épargne retraite.

En ce sens, elle ne peut qu'approuver :

¹ Il pourrait s'agir ici des contrats régis par l'article 83 du code général des impôts.

- l'alignement du régime des cotisations de retraite complémentaire sur celui des cotisations de sécurité sociale ;

- la clarification apportée pour le traitement fiscal des cotisations de retraite et de prévoyance ;

- la mise en place d'une enveloppe globale de déductibilité fiscale ;

- la mise en place d'une incitation fiscale pour les versements aux nouveaux PER ;

- les possibilités, introduites à l'Assemblée nationale, de déductibilité fiscale des cotisations versées pour le rachat d'années d'études ou d'années insuffisamment cotisées et des rachats de cotisations dans le cadre des régimes complémentaires des fonctionnaires et assimilés.

En revanche, elle s'interroge sur la complexité du régime proposé pour les cotisations aux régimes facultatifs de retraite supplémentaire qui ne permet pas un traitement uniforme de ces différentes cotisations et qui risque d'être extrêmement difficile à assimiler et à gérer pour les intéressés.

Il reste, en outre, que les montants des plafonds de déductibilité ne sont pas précisés par le présent article - ils le seront dans la prochaine loi de finances - ce qui ne permet alors pas de préjuger pour l'instant de l'impact du dispositif. Il serait souhaitable d'obtenir, lors des débats, des informations de la part du Gouvernement sur le montant envisageable de ces plafonds.

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

Article 82 (nouveau)

(art. L. 136-3, L. 136-4 et L. 137-5 du code de la sécurité sociale)

Assujettissement à la CSG et à la CRDS de l'abondement versé par l'entreprise dans le cadre de plans d'épargne salariale au bénéfice de certains mandataires sociaux

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à préciser les conditions d'assujettissement à la CSG et à la CRDS de l'abondement versé par l'entreprise dans le cadre des plans d'épargne salariale au bénéfice de certains mandataires sociaux.

I – Le dispositif proposé

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis de la commission des finances, avec l'avis favorable de la commission saisie au fond et du Gouvernement.

La loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale a étendu le bénéfice des plans d'épargne salariale à certains mandataires sociaux d'entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 100 salariés : chefs d'entreprises, présidents, directeurs généraux, gérants et membres du directoire.

Les conditions d'assujettissement à la CSG et à la CRDS des abondements versés par l'entreprise dans le cadre des plans d'épargne salariale n'ont pourtant pas été modifiées en conséquence, comme l'observe l'exposé sommaire de l'amendement introduit à l'Assemblée nationale :

« L'abondement de l'entreprise complétant le versement volontaire du salarié, ou d'un chef d'entreprise assimilé à un salarié, au plan d'entreprise est assujetti à CSG et à CRDS dès le premier euro. En revanche, en l'état du droit, l'abondement versé au bénéfice des dirigeants d'entreprises non assimilés à des salariés est exonéré de CSG et de CRDS lorsqu'il est admis en déduction au plan fiscal.

« Par ailleurs, la loi du 19 février 2001 a institué au profit du fonds de réserve pour les retraites une contribution au taux de 8,2 % à la charge des employeurs ayant instauré un plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV). Elle est calculée sur la fraction de l'abondement excédant le seuil de 2.300 euros, seuil majoré sous certaines conditions. Or, en l'état du droit, l'abondement versé au bénéfice des dirigeants d'entreprises non assimilés à des salariés n'est pas concerné par cette contribution. »

III - La position de votre commission

Votre commission observe que cet article vise à rétablir l'égalité de traitement entre salariés et mandataires sociaux dans le cadre des plans d'épargne salariale.

Elle ne proposera ici qu'un amendement de coordination avec la position qu'elle a adoptée à l'article 80 du présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

*Article 83 (nouveau)
(art. L. 136-2 et L. 242-1 du code de la sécurité sociale
et art. L. 741-10 du code rural)*

Régime social des contributions des employeurs au financement des régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance et de l'abondement de l'employeur au PPESVR

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à rationaliser le régime social applicable aux contributions des employeurs au financement des régimes de prévoyance et de retraite complémentaire et à l'abondement de l'employeur au PPESVR, à l'instar de la rationalisation de leur régime fiscal prévu à l'article 81 du présent projet de loi.

I – Le dispositif proposé

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, à l'initiative de M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis de la commission des Finances. Il reprend d'ailleurs une disposition qui figurait dans l'avant-projet de loi.

A l'heure actuelle, le régime social applicable aux contributions de l'employeur pour le financement de prestations complémentaires de retraites et de prévoyance se caractérise par une complexité qui n'incite guère les employeurs à mettre en place des régimes de retraite supplémentaires ou des régimes de prévoyance.

Lorsque l'employeur participe au financement d'un régime de prévoyance ou de retraite complémentaire, cette contribution s'analyse comme un avantage en espèces accordé au salarié qui devrait être normalement réintégré au salaire brut qui sert d'assiette aux cotisations de sécurité sociale en application du premier alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Il est toutefois dérogé à ce principe, au cinquième alinéa de cet article qui admet l'exonération des contributions patronales dans la limite d'un plafond :

« Les contributions des employeurs destinées au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance (...) sont exclues de l'assiette des cotisations pour la partie inférieure à un montant fixé par décret ».

En application de l'article D. 242-1 du code de la sécurité sociale, ces contributions sont alors exclues de l'assiette des cotisations dans une limite égale à 85 % du plafond de la sécurité sociale, soit 24.806 euros par an.

A l'intérieur de cette limite globale, la fraction des contributions patronales consacrée à la prévoyance ne peut excéder 19 % du plafond de la sécurité sociale, soit 5.545 euros par an.

Cette exonération est applicable quelle que soit la nature juridique du régime de retraite complémentaire ou de prévoyance (facultatif ou obligatoire) et de l'organisme assureur. Elle concerne tant les contributions patronales versées à un régime de retraite complémentaire légalement obligatoire (type AGIRC, ARRCO) qu'à un régime de retraite supplémentaire (relevant notamment du régime de l'article 39¹, de l'article 82 ou de l'article 83 du code général des impôts) ou à un régime de prévoyance institué par accord collectif ou par décision unilatérale. *A contrario*, les contributions excédant le plafond sont alors assujetties à cotisation de sécurité sociale.

En revanche, ces contributions sont passibles de la CSG et de la CRDS (même si, pour les contributions aux régimes de retraite complémentaires obligatoires, cet assujettissement ne concerne que les contributions dépassant 85 % du plafond de la sécurité sociale) et, pour les contributions consacrées à la prévoyance, à la taxe spéciale sur les contributions de prévoyance instituée à compter de 1996 et dont le taux est de 8 %.

Parallèlement, compte tenu de la nature « hybride » du PPESV qui ne peut être assimilé à un « produit retraite », l'abondement de l'employeur au PPESV relève d'un régime propre, calqué sur celui applicable à l'épargne salariale.

En application de l'article L. 443-8 du code du travail, l'abondement de l'employeur au PEE ou au PPESV est exonéré de cotisations de sécurité sociale. Il est en revanche assujetti à la CSG et à la CRDS. L'abondement de l'employeur au PPESV est en outre assujetti, lorsqu'il dépasse 2.300 euros par an, à une taxe spéciale de 8,2 %.

Le présent article tend alors à modifier ce régime social.

Le **paragraphe I**, qui modifie l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, apporte quatre précisions à ce régime.

D'une part, les contributions aux régimes complémentaires légalement obligatoires de retraite (type ARRCO/AGIRC) seraient totalement exonérées de cotisations de sécurité sociale et ne relèveraient donc plus d'un plafond d'exonération.

D'autre part, les régimes sociaux des contributions de retraite supplémentaires et des contributions de prévoyance seraient séparés, chacun

¹ La Cour de cassation, dans un arrêt du 23 juin 1994, a ainsi considéré que les primes versées par l'employeur pour le financement de régimes de retraites « chapeau » avaient la nature de contributions patronales au financement de prestations de retraite complémentaire au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

étant exonéré de cotisation sociale dans la limite d'un plafond respectif. Ces plafonds seraient déterminés par décret.

Par ailleurs, la nature des contributions des employeurs destinées au financement de prestations de retraite supplémentaire pouvant bénéficier d'une telle exonération plafonnée serait précisée: seules les contributions aux régimes de retraite supplémentaires présentant un caractère collectif et obligatoire¹ pourraient bénéficier de l'exonération ainsi plafonnée. En conséquence, les contributions versées au titre de régimes facultatifs relevant de l'article 82 du code général des impôts deviendraient alors assujetties à cotisations sociales dans leur totalité.

Enfin, l'abondement éventuel de l'employeur dans le cadre du PPESVR² tel que défini à l'article 80 du présent projet de loi serait pris en compte pour la détermination du plafond d'exonération, afin de pouvoir apprécier la totalité de l'effort réalisé par l'entreprise en matière de complément de retraite.

A titre de précaution, et comme il l'était d'ailleurs prévu à l'article 17 de la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, les exonérations ne seraient pas applicables si les contributions de l'employeur se substituent à d'autres éléments de la rémunération du salarié. Il s'agit ainsi d'éviter que la réforme proposée du régime social ne se fasse au détriment tant des salaires que des ressources de la sécurité sociale.

Le **paragraphe II**, qui modifie l'article L. 741-10 du code rural, apporte les mêmes précisions pour les employeurs relevant du code rural.

Le **paragraphe III**, qui modifie l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, est de coordination. Il réaffirme le principe d'assujettissement à la CSG des contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance, à l'exception toutefois des contributions aux régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires qui deviennent alors totalement exonérées de CSG et de CRDS.

Le **paragraphe V** aménage un régime social transitoire pour les contributions des employeurs qui, en application du droit actuel, peuvent être exonérées (sous plafond) de cotisations sociales, mais qui ne le seraient plus en application des dispositions du présent article. Il s'agirait notamment des contributions versées dans le cadre des contrats facultatifs en «sursalaire» régis par l'article 82 du code général des impôts.

Ces contributions demeureraient exclues de l'assiette des cotisations sociales dans les limites actuelles jusqu'au 30 juin 2008.

¹ C'est-à-dire lorsqu'elles sont rendues obligatoires pour tous ou pour une partie des salariés dès lors qu'un accord collectif le prévoit ou que l'entreprise en prend l'initiative.

² Qui reste totalement exonéré de cotisations sociales.

III - La position de votre commission

A l'instar des dispositions de l'article 81 du présent projet de loi, cet article, qui en constitue en quelque sorte le miroir social, apporte d'utiles aménagements.

Il était notamment nécessaire d'apporter une double clarification au régime social actuel, afin d'assurer une exonération totale de cotisations sociales pour les contributions versées par l'employeur au titre des régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires et de distinguer enfin clairement le régime social applicable aux contributions au titre de la retraite supplémentaire et au titre de la prévoyance.

Il reste que, comme d'ailleurs pour l'article 81 du projet de loi, le plafond d'exonération sociale n'est pas précisé. On observera sur ce point que, dans l'avant-projet de loi, l'exposé des motifs de cet article indiquait que « *les enveloppes d'exonération seraient fixées à un niveau permettant l'exonération totale de cotisation de sécurité sociale sur les contributions versées aux deux tiers des salariés* ». A tout le moins, il conviendrait d'obtenir, lors des débats, des informations de la part du Gouvernement sur le montant envisageable pour ces enveloppes.

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

Article 84 (nouveau)

Information des pouvoirs publics sur l'épargne retraite

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à améliorer l'information statistique sur l'épargne retraite en obligeant les organismes gérant de tels dispositifs à transmettre des données individuelles anonymes et des données agrégées à l'autorité compétente de l'Etat.

I – Le dispositif proposé

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Xavier Bertrand, rapporteur pour avis, avec l'accord de la commission saisie au fond et du Gouvernement.

A l'heure actuelle, les systèmes d'information permettent d'assurer l'information et le suivi statistique tant des droits à la retraite en cours de constitution pour les personnes d'âge actif que des prestations de retraite de base et complémentaires versées aux personnes retraitées¹.

Le présent article vise alors à compléter ce système d'information par une nouvelle information sur les dispositifs d'épargne retraite afin de permettre le suivi des droits à prestations en cours de constitution et des versements réalisés. Dans cette perspective, les organismes assurant la gestion des dispositifs d'épargne retraite seraient alors tenus de transmettre à l'autorité compétente de l'Etat des données individuelles anonymes et des données agrégées sur l'épargne retraite.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, est chargé de fixer les conditions d'application du présent article.

III - La position de votre commission

Votre commission a eu l'occasion de regretter la faiblesse de l'information statistique actuellement disponible sur l'épargne retraite (*cf. exposé général*). Le présent article vise à remédier à cette faiblesse.

En conséquence, **elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

¹ L'article premier de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1994 portant diverses dispositions d'ordre social a prévu la transmission par les régimes de retraite des données nécessaires à l'élaboration d'un système d'information sur le montant des retraites. L'article 27 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 a, elle, prévu la transmission par ces régimes des données nécessaires à l'élaboration d'un système d'information sur les droits acquis à la retraite pour les personnes d'âge actif.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le jeudi 3 février 2003, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, et de **M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire**, sur la **réforme des retraites**.*

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, s'est félicité que la première lecture au Sénat donne à nouveau l'occasion d'éclairer les enjeux, de croiser les arguments et de permettre à chacun de prendre ses responsabilités devant la Nation, au sujet de la réforme des retraites.*

Il a estimé que la France n'avait que trop différé la réforme de son système de retraites alors que ses partenaires européens s'y étaient déjà attelés.

Il a rappelé les données démographiques relatives aux retraités : entre 2006 et 2010, la France connaîtra une véritable révolution démographique avec le départ massif à la retraite de la génération du « baby boom ».

Il a donc insisté sur l'urgence que constitue la réforme des retraites.

Tout en rappelant qu'il n'ignorait pas les crispations et la diversité d'opinions qui s'expriment à ce sujet, il a estimé que cette réforme devrait rassembler les Français car elle n'est pas inspirée par des considérations dogmatiques ; elle est fondée sur un constat partagé et des pistes définies par les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR), explorées depuis le Livre blanc de Michel Rocard ; juste et équitable, elle est marquée par de véritables avancées sociales ; elle est progressive, rythmée par des rendez-vous réguliers permettant un pilotage et un ajustement continu ; elle s'inscrit enfin et surtout dans un choix de société commun : celui de la solidarité et de la répartition.

Il a donc estimé que cette réforme ferait du système des retraites français l'un des plus généreux et des plus solidaires d'Europe.

*S'agissant de la conception du projet de loi, **M. François Fillon** a rappelé que la réforme s'est appuyée sur un dialogue social long et intense, qui s'était déroulé du début février à la mi-mai, et aura permis d'aborder tous les aspects de la réforme.*

Il a indiqué que cette méthode avait porté ses fruits puisqu'un compromis avait été trouvé avec plusieurs organisations syndicales.

Il a également indiqué qu'il ne discernait pas les axes d'un véritable projet alternatif, car toutes les contre-propositions évoquées constituaient des dépenses supplémentaires qui conduiraient à un besoin de financement bien supérieur aux quatre points de produit intérieur brut (PIB) chiffrés pour 2040 par le COR. Elles correspondent, pour l'essentiel, à des impôts, des cotisations ou des taxes, c'est-à-dire à des charges supplémentaires pour les Français d'aujourd'hui et surtout de demain. Il a rappelé que ces charges seraient dangereuses pour l'économie et pour l'emploi dans la mesure où la France est déjà mal placée dans le domaine des prélèvements obligatoires.

Il a fait part de son sentiment que cette quête éperdue de prélèvements supplémentaires masquait un objectif inavoué : financer à tout prix le statu quo, notamment le statu quo sur la durée de cotisation.

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,** a ensuite rappelé que le projet de loi reposait sur quatre orientations principales.*

Il a tout d'abord indiqué que le Gouvernement avait fait le choix de maintenir le niveau des pensions aussi haut que possible par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance.

Il a récusé l'idée selon laquelle cet objectif pourrait être atteint par une forte augmentation des cotisations ou un nouveau mode de financement qui viendrait miraculeusement changer la donne.

Il a souligné que la meilleure garantie pour assurer un haut niveau de retraite, sans reporter sur les actifs de demain une charge excessive, était d'allonger la durée d'activité et la durée de cotisation.

Il a en effet rappelé que cet allongement répondait à une triple nécessité : celle de ne pas handicaper la croissance et l'emploi ; celle de garantir l'équilibre et la sécurité des retraites par répartition, dans la mesure où un financement des retraites assis sur les flux financiers ou les bénéfices des entreprises serait par nature incertain et volatile ; celle, enfin, d'harmoniser la durée d'assurance, car nul ne pourrait comprendre que la

fonction publique, fer de lance de la République, soit exonérée de l'effort demandé à tous pour la survie de notre système de retraite.

Il a donc indiqué qu'une fois l'étape des quarante annuités atteinte dans les régimes de la fonction publique, en 2008, la durée de cotisation augmenterait de manière très progressive, afin de stabiliser le rapport entre temps de travail et temps de retraite. Si le temps de retraite des Français peut continuer à augmenter et à bénéficier des gains d'espérance de vie, il a estimé que le partage de ces gains entre le temps de travail et le temps de retraite est devenu nécessaire pour garantir l'avenir de la répartition.

En conséquence, il a indiqué que la stabilisation de ce partage conduisait à une durée de cotisation de 41 ans en 2012, mais que cette évolution ne serait pas automatique.

Il a en effet précisé qu'une commission spécialement constituée à cet effet se réunirait à échéances régulières pour examiner les données démographiques, de façon à piloter l'augmentation de la durée de cotisation.

Il a toutefois observé que l'augmentation de la durée d'assurance serait difficile si aucun progrès n'était constaté quant à l'âge réel de cessation d'activité. Il a rappelé que c'était la raison pour laquelle le Gouvernement n'avait pas souhaité augmenter, dès 2004, la durée d'assurance du secteur privé.

Observant que le premier « rendez-vous » était fixé pour 2008, il a insisté sur le fait qu'il était désormais impensable de se contenter d'assister à l'exclusion du marché du travail des salariés de plus de 55 ans. Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait mis particulièrement l'accent sur la valorisation des seniors au travail en décidant, par exemple, qu'une conférence tripartite serait consacrée à cette question avant les rendez-vous prévus en 2008, 2012 et 2016.

Dans la mesure où il est clairement impossible de supprimer, du jour au lendemain, tous les dispositifs de préretraites, il a indiqué avoir retenu un objectif réaliste, tendant à faire passer l'âge moyen de cessation d'activité de 57,5 à 59 ans de 2003 à 2008.

Il a également estimé nécessaire de recentrer les dispositifs de préretraite sur deux outils : les préretraites « pénibilité » qui seront définies par les partenaires sociaux car ils sont les mieux à même, au niveau interprofessionnel, puis au niveau des branches, de définir les métiers et les secteurs justifiant un départ anticipé ; les préretraites « restructuration », qui s'avèrent nécessaires, dans le cadre de plans sociaux, pour assurer la survie de l'entreprise.

Dans le cadre d'un élargissement du taux d'activité, il a insisté sur le fait que le travail au-delà de 60 ans, pour ceux qui le souhaitent, devait être

favorisé, que ce soit par un assouplissement des règles sur le cumul emploi-retraite ou par le report à 65 ans de la possibilité de mise à la retraite d'office à l'initiative de l'employeur.

Il a ensuite rappelé que l'essentiel de l'effort en matière de taux d'activité des seniors devait passer par la formation continue, afin de permettre aux salariés de plus de 50 ans de valoriser leur expérience, de changer de métier ou de poste, de retrouver, le cas échéant, une seconde carrière dans un autre secteur.

Il a indiqué avoir demandé aux partenaires sociaux d'engager une négociation sur ce sujet, afin de pouvoir présenter un projet de loi à l'automne.

Au-delà de ces mesures législatives, il a appelé les parlementaires à prendre la mesure du défi que représente le vieillissement de la France et du changement culturel majeur sur le rôle des seniors dans la société et sur le marché du travail qu'il entraîne, estimant qu'il était nécessaire de miser sur la transmission des savoirs et des métiers.

Il a insisté sur le contrat de confiance que le Gouvernement voulait passer avec les entreprises : si elles ne favorisent pas cette mutation des esprits et des pratiques, il n'y aura pas d'autres choix que d'augmenter de façon drastique leurs charges pour financer les retraites.

Il a conclu que, pour réussir ce changement culturel, chacun devrait assumer sa part de responsabilité : l'Etat avec ses agents, les entreprises avec leurs salariés, et le législateur en utilisant les leviers et les rendez-vous que cette loi lui offre.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a ensuite présenté la deuxième orientation de la réforme des retraites : l'équité et la justice sociale.

Il a rappelé que la réforme des retraites avait mis en évidence quelques injustices profondes auxquelles il convenait de remédier.

Il s'est tout d'abord attaché à la situation des salariés les plus modestes, et plus particulièrement ceux ayant toujours travaillé au salaire minimum de croissance (SMIC). Il a indiqué que le projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale prévoyait que leur retraite s'élèverait, pour une carrière complète, à un minimum de 85 % du SMIC net en 2008, contre 81 % aujourd'hui, ce qui constitue une avancée sociale, définie conjointement avec les organisations syndicales qui ont choisi de soutenir le processus de réforme.

Il a ensuite mentionné l'injustice qui touche les Français qui travaillent depuis l'âge de 14, 15 et 16 ans et qui, malgré tout, doivent

attendre 60 ans avant de pouvoir partir en retraite. Il a rappelé que le projet de loi entendait leur ouvrir ce droit à taux plein, entre 56 et 59 ans, répondant ainsi à une demande ancienne des partenaires sociaux, relayée par nombre de parlementaires de tous horizons politiques.

Il a également insisté sur le fait que la garantie du pouvoir d'achat de tous les retraités, à travers l'indexation sur les prix, était également une importante mesure d'équité : le projet de loi propose ainsi que, tous les trois ans, une conférence réunisse le Gouvernement et les partenaires sociaux, afin qu'ils définissent ensemble, par la négociation, si un « coup de pouce » peut être effectué en fonction de la croissance et de la situation financière des régimes d'assurance vieillesse.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a rappelé que le projet de loi comprenait aussi une importante réforme de la réversion dans le régime général et les régimes alignés : la pension de réversion serait désormais attribuée sans condition d'âge et le système serait rendu davantage lisible et équitable, en remplaçant la double condition de ressources et de cumul par un plafond de ressources.

Il a indiqué que les avantages familiaux seraient maintenus, notamment la majoration de pension pour trois enfants élevés et que, dans les régimes de la fonction publique, la jurisprudence européenne serait prise en compte pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004.

Il a ensuite présenté une autre avancée pour les fonctionnaires : l'intégration d'une partie des primes des fonctionnaires dans le calcul de leur retraite par la création d'un régime additionnel obligatoire.

Il a enfin observé que la pénibilité serait prise en compte et que, dans la mesure où cette notion est par nature variable suivant les époques, les métiers et les technologies, il avait demandé aux partenaires sociaux d'en définir, dans chaque branche, les contours avant trois ans.

Il a, par ailleurs, rappelé que l'Assemblée nationale avait pris le soin de confirmer cet engagement dans la loi et souhaité adopter des dispositions favorables pour les parents d'enfants gravement handicapés qui, désormais, bénéficieront d'une majoration de leur durée d'assurance.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a ensuite saisi l'occasion de dénoncer certaines contre-vérités apparues dans le débat à l'Assemblée nationale.

S'agissant des différences d'espérance de vie, il a rappelé qu'aucun pays n'a jamais pris en compte ces différences. Il a précisé qu'une telle prise en compte pénaliserait les femmes qui, avec une espérance de vie supérieure, se verraient appliquer une durée de cotisation plus importante que celle des hommes.

Il a également évoqué la critique selon laquelle le projet « pénaliserait les femmes ». Il a rappelé que la situation des femmes retraitées d'aujourd'hui tenait au fait qu'elles ont pas ou peu travaillé et il a observé que le décalage des pensions entre les hommes et les femmes devrait se réduire compte tenu de l'allongement des carrières des femmes. Il a concédé qu'il resterait à terme l'écart lié aux différences de rémunérations, mais il a précisé que si ce Gouvernement entendait placer le combat pour l'égalité professionnelle au cœur de son action, il ne pouvait en faire un préalable à la réforme des retraites.

Il a ensuite indiqué que la troisième orientation fondamentale de cette réforme était de permettre à chacun de mieux construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix.

Il a rappelé que le droit de liquider sa retraite à 60 ans était confirmé et que, contrairement à ce qu'on avait voulu faire croire, il n'y avait jamais eu un droit de liquider sa retraite à 60 ans à taux plein, quelle que soit la durée d'assurance. Il a indiqué que ce droit était aujourd'hui donné à 65 ans et le projet de loi ne changerait rien sur ce point.

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,** a ensuite rappelé qu'à l'heure actuelle, un salarié qui souhaite partir à 60 ans alors qu'il ne dispose pas de la durée d'assurance nécessaire, est soumis à une « décote » d'un taux de 10 % par année manquante. Il a indiqué que, pour donner davantage de choix, le Gouvernement proposait d'alléger par voie réglementaire ce taux, pour atteindre progressivement 5 % par année manquante.*

Afin d'instaurer une véritable égalité entre cotisants, il a précisé que le projet de loi créait, dans la fonction publique, une condition de durée d'assurance tous régimes, ce qui signifie l'introduction à partir de 2006 d'une « décote », qui monterait progressivement en charge et respecterait les spécificités de la fonction publique, qui comprend des limites d'âge différenciées. En 2015, la décote serait donc la même pour tous, que l'on soit salarié du privé ou fonctionnaire, comme l'exige l'équité.

Il a également observé qu'en ouvrant la possibilité de la retraite progressive aux personnes n'ayant pas, à 60 ans, la durée d'assurance nécessaire, en ouvrant dans la fonction publique la cessation progressive d'activité, le Gouvernement donnait une marge supplémentaire de souplesse pour tous ceux qui souhaitaient passer de manière moins brutale du « tout travail » au « tout retraite ».

Il a également indiqué que, pour donner un sens à l'idée de la retraite « à la carte », la « décote » était complétée par un mécanisme de « surcote », dont le taux sera de 3% par an, afin que ceux qui souhaitent continuer à

travailler au-delà de 60 ans et de la durée d'assurance requise, soient incités à le faire.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a précisé que la souplesse consistait également à ouvrir le droit au rachat de trimestres, dans des conditions financièrement neutres pour les régimes et que l'Assemblée nationale avait décidé de rendre ces rachats fiscalement déductibles.

Face à ces éléments de liberté et de souplesse, il a estimé qu'était nécessaire une information collective sur la situation financière des régimes de retraite et sur l'évolution des niveaux de vie entre actifs et retraités, qui sera confiée au COR, ainsi qu'une information individuelle sur le calcul des droits. A cette fin, le projet de loi crée un groupement d'intérêt public (GIP), qui permettra d'assurer la bonne coordination des traitements informatiques nécessaires.

Il a précisé que l'objectif était de permettre à chaque Français d'avoir accès à un décompte de ses droits à la retraite et à une estimation du montant de sa pension.

Il a enfin indiqué que la liberté et la souplesse signifiaient l'élargissement de l'accès à des outils d'épargne retraite. A cet égard, il a précisé que le projet de loi permettrait à chaque salarié, quelle que soit la politique sociale menée par son employeur, de bénéficier d'une incitation fiscale lui permettant de disposer d'une rente à l'âge de la retraite, grâce à un plan épargne individuelle pour la retraite dont les modalités ont été précisées par un amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a rappelé par ailleurs que le projet de loi simplifiait la galaxie des différents dispositifs existants et les sécurisait, en allongeant notamment la durée du « plan partenarial d'épargne salariale volontaire », créé par la loi Fabius de 2001, afin de permettre aux salariés de disposer d'une véritable épargne en vue de la retraite, en rente ou en capital.

Il a enfin rappelé que la dernière orientation de cette réforme était de garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Il a indiqué que les mesures d'allongement, pour le régime général, représentaient un peu plus du tiers du besoin de financement en 2020, chiffré à 15 milliards d'euros. Il a, par ailleurs, rappelé que ces mesures s'appliqueraient par définition au seul flux des retraités, à partir de 2004. Il a précisé que les mesures de justice sociale décidées dans le cadre de la réforme devraient être financées par la hausse de 0,2 point des cotisations vieillesse, prévue en 2006.

Il a ensuite précisé que, compte tenu du choix qui était fait de ne pas baisser le montant des pensions, deux tiers du besoin de financement du régime général seraient financés par une augmentation de la richesse nationale dévolue au paiement des retraites, et donc par une augmentation des cotisations vieillesse. Cette augmentation de trois points serait très progressive entre 2008 et 2020. C'est la raison pour laquelle il a estimé qu'afficher la durée d'assurance comme étant le seul paramètre d'équilibre était tout simplement faux.

Dans une volonté de cohérence avec la volonté du Gouvernement de réduire, ou tout au moins de stabiliser le niveau des prélèvements obligatoires, il a indiqué que l'augmentation des cotisations vieillesse pourrait être « gagée » par la diminution des cotisations chômage, estimant que si, aujourd'hui, cette perspective apparaît à certains comme inatteignable, à l'horizon 2020, il était impensable que le taux de chômage reste identique à celui d'aujourd'hui.

Il a en effet rappelé que, pour la première fois dans notre histoire, le nombre de ceux qui entrent chaque année sur le marché du travail allait diminuer et que cette diminution ne pouvait pas être sans conséquence sur le marché de l'emploi. En améliorant significativement le système de formation, initiale et continue, en optimisant les dépenses publiques, en résistant à la tendance à toujours accroître les prélèvements, il a estimé pouvoir raisonnablement atteindre un niveau de chômage en 2020 de 5 à 6 %, chiffre qui est au-dessus de celui retenu dans la projection du COR.

Il a donc estimé qu'au regard de ces conditions, la réforme était financée.

*En conclusion, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a insisté sur le fait qu'au travers du prisme des retraites, la question de la capacité de la France à se réformer était posée.*

Il a estimé que les Français n'étaient pas réfractaires à la réforme dès lors que le courage l'emporte sur les peurs et les doutes et qu'ils étaient capables de se projeter vers l'avenir en transcendant leurs intérêts particuliers dès lors qu'un effort collectif est demandé au nom de l'intérêt général pour sauver leur modèle social, unique et envié.

***M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire**, a tout d'abord rappelé qu'une partie importante de la réforme portait sur les régimes des fonctionnaires pour lesquels la nécessité de l'action était impérative dans la mesure où la réforme de 1993 n'avait pas touché ces régimes. Il a fait part des deux raisons essentielles pour lesquelles cette réforme était indispensable.*

Il a ainsi observé qu'il se posait un problème d'équilibre des retraites des fonctionnaires : en effet, même si le régime des fonctionnaires de l'Etat n'est pas au sens strict un régime par répartition, puisque ses charges sont en grande partie budgétisées, l'inaction conduirait rapidement à une rupture de l'équilibre économique sur lequel repose ce système.

Il a rappelé à cet égard que l'Etat versait aujourd'hui 60 milliards d'euros de traitements et 30 milliards d'euros de pensions, qu'en 2020, il verserait 60 milliards d'euros de traitements et 60 milliards d'euros de pensions, en euros constants, et qu'en 2040, les règles actuelles conduiraient à verser 60 milliards d'euros de traitements et 90 milliards d'euros de pensions.

Il a également indiqué que la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui dispose pour l'instant d'une situation démographique plus favorable, n'échapperait pas longtemps à une dégradation rapide de ses ratios et serait, dans quelques années, elle aussi en déséquilibre.

Il a précisé que la réforme était également motivée par un impératif de justice, soulignant que l'opinion publique ne comprendrait pas pourquoi certaines catégories sociales devraient accomplir un effort tandis que d'autres en seraient exemptées. Il a donc estimé que le sauvetage de la retraite par répartition exigeait des efforts partagés et justement répartis et que, pour cette raison, il n'était plus possible de laisser de côté le régime de la fonction publique. Il a précisé qu'il ne s'agissait pas de s'en prendre à la fonction publique ou à toute autre catégorie, mais de faire contribuer les différents milieux professionnels à un sauvetage qui ne pouvait plus être différé.

Il a souligné que le titre III du projet de loi, relatif à la fonction publique, était le fruit de discussions approfondies avec les syndicats de fonctionnaires, qui avaient pu en débattre au sein des conseils supérieurs des différentes fonctions publiques, lesquels avaient tous approuvé le texte du projet.

Il a précisé que l'objectif de la réforme était d'organiser la convergence avec le régime général des salariés pour les paramètres qui ne présentaient pas de caractère spécifique, à commencer par la durée de cotisation exigée pour bénéficier d'une pension au taux plein. Il a donc estimé que le projet répondait ainsi à l'impératif de justice entre les catégories professionnelles mis en avant par le Gouvernement, tout en satisfaisant à l'objectif de maîtrise des charges à l'origine de la réforme : celle-ci permettra de couvrir en 2020 la moitié du besoin de financement du régime des fonctionnaires, soit 14 milliards d'euros par an sur les 28 qui seront nécessaires.

Il a indiqué que le principe retenu consistait à allonger la durée de cotisation pour parvenir au taux plein, le nombre d'annuités correspondant à une carrière complète étant porté de 37,5 à 40 d'ici à 2008.

Il a rappelé que, tout comme dans le secteur privé, la variable clé de la réforme était l'augmentation du taux d'activité des seniors.

A cet égard, il a précisé que des dispositions étaient prévues pour inciter les agents à adapter leurs choix de départ à cette nouvelle situation comme la possibilité pour les enseignants d'effectuer une deuxième carrière ainsi que les aménagements apportés à la cessation progressive d'activité.

Il a indiqué qu'une surcote serait mise en place afin d'augmenter la pension de ceux qui compteraient 40 annuités après l'âge de 60 ans et que, parallèlement, une décote serait appliquée aux années manquantes, comme dans le régime général, pour ceux qui choisiraient de partir à compter de l'ouverture des droits avec une carrière incomplète.

Il a précisé que cette décote atteindrait 5 % en 2015, celle du régime général étant parallèlement abaissée à ce niveau. Il a contesté l'interprétation selon laquelle ce mécanisme visait à baisser le montant de la pension, estimant qu'il visait au contraire à inciter les agents à différer leur départ pour se rapprocher de la limite d'âge de leur corps, limite à laquelle s'annule la décote. L'agent qui partirait avec une carrière complète, soit 40 annuités à compter de 2008, percevrait, comme aujourd'hui avec 37,5 annuités, une pension égale à 75 % de son dernier traitement, lequel continuerait d'être calculé sur les six derniers mois de la carrière.

Il a, par ailleurs, rappelé que le projet de loi avait prévu des dispositions transitoires très longues, la décote ne commençant à s'appliquer qu'à partir de 2006 et atteignant son intensité maximale en 2020 seulement, et que les fonctionnaires proches de la retraite auraient ainsi le temps de se préparer et pourraient faire évoluer leurs choix de départ sur une longue période.

Il a indiqué que les règles de validation et d'acquisition des périodes comptant pour la retraite avaient été revues et ce pour ne pas pénaliser les fonctionnaires par rapport aux salariés.

Il a ainsi indiqué qu'une durée d'assurances « tous régimes » était instituée, afin de permettre à ceux qui ont eu des carrières successives, dans la fonction publique et dans d'autres régimes, de ne pas être pénalisés pour l'application des règles de décote et de surcote.

Il a également précisé que les fonctionnaires travaillant à temps partiel ne seraient pas défavorisés pour la durée d'assurance, dans la mesure où un temps partiel comptera comme un temps plein, ce qui est particulièrement important pour les femmes mères de famille. Il a indiqué

qu'il serait aussi possible de « surcotiser » sur la base d'un temps plein pour améliorer le niveau de sa pension.

Il a souligné qu'une mesure particulière visait les personnels des services actifs de la fonction publique hospitalière qui recevraient une année d'assurance supplémentaire tous les 10 ans de carrière et que, comme dans les autres régimes, il serait possible de racheter jusqu'à trois années d'études, comptant soit pour la durée d'assurance, soit pour la liquidation, soit pour les deux.

Il a ensuite insisté sur le fait que les avantages familiaux étaient maintenus :

- la majoration de 10 % pour les parents d'au moins 3 enfants demeure inchangée, comme dans le régime général ;

- la pension de réversion des hommes est alignée à la hausse sur celle des femmes ;

- le droit au départ avec disposition immédiate de la pension après 15 ans de service des femmes ayant élevé trois enfants est conservé ;

- la bonification pour enfants est adaptée pour tenir compte de la jurisprudence européenne : les droits des femmes dont les enfants étaient déjà nés ne seront pas diminués. Mais la bonification est étendue aux hommes, à condition qu'ils se soient arrêtés de travailler pour la naissance ou l'éducation de l'enfant.

Il a précisé que pour le futur, la bonification serait remplacée par une validation comme période de service des périodes d'arrêt en relation avec la naissance, l'adoption ou l'éducation de l'enfant, cette validation pouvant atteindre trois ans par enfant et pouvant être accordée aux femmes et aux hommes.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait complété ce dispositif en accordant aux femmes qui auront des enfants à partir de 2004 une majoration de six mois de durée d'assurance, qui ne pourra pas se cumuler avec la validation des périodes non travaillées.

Il a ensuite fait part du choix du Gouvernement de faire converger les règles d'indexation des pensions afin de les rapprocher de celles du régime général : les pensions seront ainsi revalorisées chaque année en fonction de la hausse des prix. Il a précisé que, de même, et sous réserve des plans en cours qui seraient honorés, il était mis fin aux dispositions qui répercutaient sur les retraités les revalorisations catégorielles ou indiciaires accordées aux corps auxquels ils appartenaient en activité. Il a estimé que ces mesures redonneraient aux employeurs publics des marges utilisables pour mener à l'avenir une politique salariale et de gestion des ressources humaines plus

dynamique, qui permettrait de maintenir l'attractivité des métiers de la fonction publique.

Il a enfin souligné que la réforme abordait la délicate question des primes. Il a précisé que l'intégration de ces éléments dans la pension proprement dite n'était pas envisageable en raison notamment de son coût très élevé : 5 à 6 milliards d'euros par an en 2020.

Il a indiqué que le Gouvernement avait souhaité avancer sur deux points :

- l'intégration des primes des aides-soignantes dans leur traitement, et dans le calcul de la pension, à hauteur de 10 % du traitement indiciaire, engagement qui avait été pris mais non tenu par le précédent Gouvernement ;

- l'institution pour tous les fonctionnaires civils et les militaires d'un nouveau régime, distinct du régime des pensions.

Il a précisé que ce régime par répartition et par points serait garanti par un mécanisme de provisionnement selon des modalités qui devraient être précisées d'ici à sa mise en œuvre et qu'il serait obligatoire.

Il a indiqué que l'assiette du régime serait constituée par les éléments de rémunération qui n'entrent pas actuellement dans l'assiette des pensions, dans la limite de 20 % du traitement et que cette assiette était suffisamment large pour toucher la quasi-totalité des situations.

***M. Dominique Leclerc, rapporteur,** a constaté que les orientations retenues par le Gouvernement pour garantir l'avenir des retraites ne s'écartaient guère des préconisations des différents rapports officiels publiés depuis 1991 et des pistes annoncées par le précédent gouvernement. Il a regretté, en conséquence, que le projet de loi ne réunisse pas une forme de consensus.*

***M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des finances,** a tenu à rappeler que l'horizon envisagé pour un transfert des cotisations à l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse était 2020 et non 2008 comme se plaisaient à le dire certains membres de l'opposition à l'Assemblée nationale.*

Il a également souligné l'importance de la formation professionnelle, objet d'un projet de loi annoncé par le Gouvernement, pour l'équilibre de la réforme des retraites.

Il a toutefois observé, s'agissant de la fonction publique, que le projet de loi ne permettait de financer que la moitié du besoin de financement prévisionnel à l'horizon 2040. Il a enfin souhaité connaître les intentions du Gouvernement quant à l'avenir de la « Préfon ».

M. Marcel-Pierre Cléach, rapporteur pour avis de la délégation aux droits des femmes, s'est interrogé sur les perspectives de simplification et d'unification des différents régimes de retraite et sur le rôle qui pourrait être confié au COR dans cet objectif.

Il a également voulu savoir si la règle permettant, dans la fonction publique, aux mères ayant élevé trois enfants de liquider leur pension après 15 ans d'activité continuerait à s'appliquer sans décote.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué que, dans la perspective d'une augmentation de la durée d'activité, la formation professionnelle était effectivement la clé de voûte de la réforme des retraites et qu'il était nécessaire, à cet égard, de changer la mentalité des entreprises vis-à-vis des salariés âgés.

Il a souligné que les entreprises avaient entre les mains les clés de la réforme, dans la mesure où, en l'absence de changement d'attitude de leur part à l'égard des seniors, une augmentation des cotisations deviendrait indispensable.

S'agissant plus précisément de la formation, il a précisé que l'objectif du Gouvernement, à travers le futur projet de loi, était de donner à chaque salarié un choix individuel à la formation, indépendant de l'entreprise ou de son secteur d'activité.

Concernant la « Préfon », il a observé que ce système était loin d'être le seul système d'épargne retraite en France et qu'il était temps de donner à chaque Français la possibilité d'en bénéficier.

S'agissant des inégalités entre les hommes et les femmes, il a souligné qu'il était inconcevable de déconnecter totalement la retraite de la durée d'assurance et que, par conséquent, la résorption de ces inégalités devait surtout passer par le règlement des inégalités au travail, notamment en matière de rémunération.

Il a enfin précisé que le projet de loi allait permettre un progrès significatif pour les agriculteurs avec l'instauration de la mensualisation.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, s'est interrogé sur l'articulation des amendements adoptés par l'Assemblée nationale en matière d'avantages familiaux dans la fonction publique avec les dispositions du texte initial du Gouvernement.

M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a précisé que la modification des règles régissant les avantages familiaux avait été provoquée par la jurisprudence européenne. Il a indiqué que deux paramètres avaient été pris en compte pour cette réforme : la nécessité d'aider aujourd'hui les

femmes désireuses de concilier vie familiale et travail et celle d'éviter une fragilisation de leurs carrières vis-à-vis des droits à la retraite.

Il a donc souligné que la solution choisie par le Gouvernement, c'est-à-dire le temps partiel familial, permettrait de répondre à ces deux impératifs, dans la mesure où ce temps partiel permettrait aux femmes de continuer à se constituer des droits à la retraite, sans que leur durée d'assurance soit réduite au prorata des heures travaillées.

Il a précisé que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale visait le cas des femmes qui ne souhaiteraient pas entrer dans le système du temps partiel familial : elles pourraient alors majorer de six mois par enfant leur durée d'assurance.

S'agissant des inégalités entre les hommes et les femmes, il a tenu à rappeler que les inégalités en termes de retraite observées aujourd'hui reflétaient la situation du travail des femmes dans les années 60 et que les retraites des femmes s'amélioreraient dans les années à venir.

Il a ensuite précisé que la décote s'appliquerait dorénavant aux femmes ayant élevé trois enfants qui prendraient leur retraite après quinze ans d'activité. Il a toutefois observé qu'en pratique, peu de femmes utilisent aujourd'hui cette possibilité.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur les perspectives de réformes des régimes spéciaux. Il a également voulu connaître les intentions du Gouvernement concernant le rôle du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il a constaté que ses excédents, qui étaient initialement supposés alimenter le fonds de réserve des retraites, avaient été prélevés pour financer le fonds de financement des trente-cinq heures et l'allocation personnalisée d'autonomie.

M. Claude Domeizel a dénoncé la volonté du Gouvernement d'imposer une réforme des retraites qui ne recueille pas l'assentiment des Français. Il a estimé que le projet de loi conduisait à remettre en cause la retraite à 60 ans, qu'il faisait reposer l'ensemble des efforts sur les seuls salariés et qu'il contenait des dispositions particulièrement inéquitables pour les femmes.

M. Serge Franchis s'est félicité de la prise en compte, dans la loi, de la notion de pénibilité au travail. Il a regretté que le projet de loi n'aille pas plus loin en matière de rachat des années d'études. Il a enfin insisté sur la nécessité d'offrir un accès privilégié au système d'épargne retraite aux personnes dont la durée d'assurance est particulièrement faible.

Mme Michelle Demessine a contesté le fait que le débat à l'Assemblée nationale ait fait l'objet d'une obstruction et a plaidé pour qu'un temps d'examen suffisant soit également laissé au Sénat.

Elle a estimé que le projet de loi était déconnecté des préoccupations manifestées par les Français depuis plusieurs semaines et a regretté l'obstination du Gouvernement à imposer sa réforme.

Elle a dénoncé un risque d'appauvrissement des retraités et la mise en danger du système par répartition.

Elle a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen proposait un projet alternatif, fondé notamment sur une mise à contribution des entreprises dans le financement de la réforme.

M. Paul Vergès a fait part de son inquiétude quant à l'application de la réforme des retraites dans les départements d'outre-mer. Il a notamment indiqué que l'évolution démographique dans ces territoires était exactement inverse de celle de la métropole et que cette réforme aurait pour conséquence un système de retraite à deux vitesses et une augmentation importante du nombre de personnes réduites au minimum vieillesse.

M. Jean-Pierre Fourcade a observé que le principal intérêt du projet de loi était sa progressivité et les possibilités de pilotage qu'il offrait. Il s'est interrogé sur les conséquences des modifications apportées par l'Assemblée nationale pour la souplesse du dispositif.

Il a regretté que le Gouvernement ne soit pas allé jusqu'au bout de sa logique en élargissant la CNRACL à l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux de l'Etat.

Il a enfin fait part de son inquiétude au regard de la situation de la France en matière de prélèvements obligatoires. Il a notamment relevé que le projet de loi ne permettait de financer qu'un tiers du besoin de financement prévisionnel à l'horizon 2040. Il a demandé au ministre quelles étaient les pistes envisagées pour aller plus loin en la matière.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a confirmé que le projet de loi ne concernait pas les régimes spéciaux. S'agissant du FSV, il a souligné la difficulté à remettre à plat les circuits de financement qui avaient été mis en place pour financer les 35 heures. Il a fait remarquer que le Gouvernement avait, d'ores et déjà, accompli un progrès en mettant un terme à la création de nouvelles « tuyauteries ».

Il a précisé que le fonds de réserve des retraites aurait un rôle important pour la période 2020-2040. Il a indiqué que le Gouvernement se refusait à créer un prélèvement supplémentaire pour l'alimenter mais qu'il continuerait à l'abonder, au fur et à mesure des futures privatisations.

Il a contesté l'absence de concertation sur la réforme des retraites. Il a rappelé que le projet de loi avait été mûri pendant un an et qu'il avait été

précédé de plus de trois années de concertation avec les partenaires sociaux. Il a observé que malgré tous les efforts de conciliations et de pédagogie, certaines organisations syndicales n'auraient de toute façon jamais voulu conclure un accord.

S'agissant de la prise en compte de la pénibilité, il a rappelé que la France faisait figure de précurseur en la matière. Il a estimé que la détermination précise de la pénibilité et sa compensation en termes de retraite devaient reposer sur des accords de branche, de façon à responsabiliser les entreprises.

Concernant l'épargne retraite, il a estimé que l'accès des salariés les plus modestes à ce système devait relancer le débat sur le crédit d'impôt mais il a émis des doutes quant à cette solution, du fait de la situation des finances publiques.

Il a concédé que le groupe communiste, républicain et citoyen proposait un véritable projet alternatif en matière de retraites mais il a estimé que la solution qu'il préconisait était dangereuse en termes de compétitivité et d'emploi.

Il a observé que le mouvement social des dernières semaines avait, en grande majorité, touché le secteur public, ce qui était difficilement évitable dans la mesure où les retraites de ce secteur n'avaient pas été réformées depuis 1964. Il a appelé l'ensemble des groupes à avoir une position claire et à prendre leurs responsabilités en matière d'allongement de la durée de cotisation.

S'agissant du pilotage à long terme de la réforme, il s'est félicité que l'Assemblée nationale ait renforcé le dispositif et il a estimé que le projet de loi constituerait une réforme durable précisément parce qu'il offrait des outils utilisables dans les années à venir quelles que soient les alternances.

Il a enfin estimé, s'agissant de la compensation de l'augmentation des cotisations vieillesse par une baisse des cotisations chômage, que le simple jeu de la démographie devrait permettre à la fois une baisse du chômage et une augmentation de deux ans de la durée moyenne d'activité des Français.

M. Jean-Pierre Cantegrit a plaidé pour une adaptation de certains aspects du projet de loi à la situation spécifique des Français de l'étranger, notamment en matière de rachat des années d'études, de surcote et d'accès à l'épargne retraite.

M. Roland Muzeau a fait part de son étonnement devant le peu d'évolution des propos du ministre après quatre semaines de débat à l'Assemblée nationale.

Il s'est inquiété des velléités de certains membres de la majorité de démanteler les régimes spéciaux.

Il a enfin dénoncé la pratique du Gouvernement consistant à légitimer ses réformes par des accords minoritaires. Il a rappelé que les derniers sondages faisaient d'ailleurs toujours état d'une proportion de 56 % des Français opposés à la réforme des retraites.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur le niveau des retraites qui serait garanti en échange de l'augmentation de la durée de cotisation.

S'agissant du travail des seniors, il a mis en avant la contradiction qu'il y avait à encourager leur maintien en activité tout en laissant aux entreprises l'outil des préretraites pour gérer les plans sociaux. Il a estimé qu'il s'agissait en réalité d'un jeu de vases communicants, consistant à transférer les salariés âgés du système de l'assurance chômage vers la préretraite.

Mme Nelly Olin a salué le courage du Gouvernement, dans la mesure où la réforme des retraites avait été constamment repoussée ces dernières années, et elle a dénoncé la désinformation pratiquée par l'opposition vis-à-vis d'un projet de loi qu'elle a estimé généreux et solidaire.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a d'abord estimé que les adaptations demandées à l'égard des Français de l'étranger lui semblaient justes et il a invité M. Jean-Pierre Cantegrit à faire part de ses propositions précises au Gouvernement.

S'agissant des accords minoritaires, il a tenu à rappeler que le défaut dénoncé par l'opposition était dû à un système de représentativité syndicale obsolète et, à bien des égards, confortable pour certaines centrales syndicales car il leur permettait de conserver leurs positions contestataires.

Il a, à nouveau, insisté sur l'importance de la formation continue pour l'activité des seniors. Il a précisé que le futur projet de loi du Gouvernement créerait une « portabilité » des droits à la formation professionnelle, tout en espérant que ce texte pourrait s'appuyer sur un accord des partenaires sociaux.

Il a enfin souligné que l'équilibre du projet de loi, compte tenu de son horizon temporel, ne pouvait pas ne pas comporter une part d'incertitudes et de paris.

M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a enfin estimé que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances permettrait de mieux repérer les masses financières représentées par les pensions dans la fonction publique de l'Etat et qu'en cela, elle représentait une solution alternative à l'extension de la CNRACL.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **vendredi 4 juillet 2003**, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Dominique Leclerc**, sur le **projet de loi n° 378 (2002-2003)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant **réforme des retraites**.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général ci-avant).

M. Jean Chérioux a ensuite estimé que le projet de loi portant réforme des retraites reposait sur une analyse objective de la situation. Il a considéré que, si des divergences peuvent apparaître sur les solutions proposées par le Gouvernement, il est possible de réunir un consensus autour du caractère nécessaire de la réforme. Il lui a semblé que tel était le point de vue des différentes organisations syndicales auditionnées par la commission fin avril 2003.

M. Jean Chérioux a souligné, par ailleurs, la qualité et la crédibilité des travaux du COR. Il a rappelé que le projet du Gouvernement ne reposait pas uniquement sur l'allongement de la durée de cotisations des actifs, mais qu'il prévoyait également une augmentation des cotisations à la charge des entreprises, dans le cas où le maintien en activité des seniors ne serait pas effectif.

Il a également observé que d'autres pays européens ont déjà procédé à la réforme de leur système de retraites, et qu'une telle situation doit être prise en considération au regard des exigences liées au maintien de la compétitivité économique de la France.

M. Claude Domeizel a relevé que le rapporteur avait évoqué la concertation préalable à la réforme des retraites, mais n'avait pas mentionné le vaste mouvement de protestation contre le projet du Gouvernement.

Il a considéré que le projet de loi remettait en cause le principe de la retraite à 60 ans, qu'il était injuste et incohérent et privilégiait l'épargne individuelle, mais aussi qu'il était dangereux pour la politique de la famille, en ce qu'il pénalise les femmes qui ont souvent des carrières professionnelles plus courtes que les hommes.

Mme Michelle Demessine a souligné qu'une réforme des retraites lui paraissait nécessaire. Mais elle a considéré que le projet du Gouvernement constituait une rupture avec le système mis en place à la Libération. Aussi a-t-elle fait part de son profond désaccord avec le projet du Gouvernement.

Elle a rappelé que, depuis 50 ans, le système a pu évoluer, tout en préservant la solidarité intergénérationnelle. Elle a estimé que la réforme en cours est assise, en réalité, sur un dogme, la baisse des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, ces dernières étant considérées comme inefficaces.

Mme Michelle Demessine a indiqué que, si l'allongement de l'espérance de vie était un paramètre à prendre en compte, elle ne doutait pas qu'il soit possible de consacrer une part supplémentaire du PIB au paiement des retraites, tout en évitant de faire porter le poids de la réforme sur les seuls actifs.

Elle a constaté que le dogmatisme qu'elle dénonçait était à l'œuvre dans tous les pays européens et provoquait dans ces pays un vaste mouvement de protestation.

M. Nicolas About, président, a tenu à rappeler qu'il avait accompagné le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, et les partenaires sociaux dans leurs déplacements destinés à prendre connaissance des expériences étrangères. Il a souligné que, dans la plupart des pays ainsi visités, les réformes ont bénéficié d'un accord entre les différentes familles politiques. Il a regretté qu'un tel consensus ne se dégage pas en France.

M. Alain Vasselle a souligné que la réforme des retraites avait été entamée par le gouvernement Balladur et que, malgré un diagnostic bien établi, le gouvernement Jospin n'avait pas poursuivi dans cette voie, laissant ce chantier au Gouvernement issu des élections de 2002.

Il s'est félicité du souci d'équité qui anime le projet de loi, mais s'est interrogé sur le taux de cotisation ou de retenue demandé, à l'issue de la réforme, aux salariés du secteur privé et du secteur public.

Il a regretté que la réforme ne soit pas mise à profit pour clarifier les financements, et notamment ceux du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du fonds de réserve des retraites (F2R), l'abondement de ce dernier étant indispensable au financement des retraites après 2020.

Mme Valérie Létard a salué la réforme courageuse entamée par le Gouvernement. Elle s'est félicitée des principes d'équité qui animent le texte et a souhaité que la réforme aboutisse à une meilleure prise en compte de la situation des femmes, mères de famille, et à un taux de remplacement égal à 90 % du SMIC pour les plus petites retraites.

En réponse aux intervenants, M. Dominique Leclerc, rapporteur, a rappelé qu'à l'occasion des auditions organisées par la commission, les partenaires sociaux se sont félicités de la concertation organisée par le ministre des affaires sociales. Il a précisé que les orientations de la réforme ont été dégagées sur la base des excellents travaux du COR et il s'est félicité des vertus pédagogiques de ce débat qui a suscité une prise de conscience de nos concitoyens. Il a indiqué, à cet égard, la grande importance qu'il attachait à la création du groupement d'intérêt public (GIP), dont le rôle sera d'informer nos concitoyens sur leurs droits, et leur permettra de choisir les conditions dans lesquelles ils prendront leur retraite.

Il a salué l'intelligence de la réforme qui est profondément pragmatique comme le prouve l'instauration de rendez-vous réguliers en 2008, 2012 ou 2020 qui permettront des ajustements en fonction des évolutions de la conjoncture économique.

Il a insisté sur le fait que la réforme ne se limitait pas à la question de l'allongement de la durée de cotisation car son enjeu essentiel était bien l'emploi.

En conclusion, il s'est félicité des mesures courageuses qui étaient prises par le Gouvernement sans pour autant remettre en cause le principe de solidarité.

MM. Guy Fischer et Claude Domeizel se sont étonnés que le rapporteur de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité de s chances entre les hommes et les femmes ne soit pas venu présenter les travaux de cette délégation que la commission avait pourtant accepté de saisir du projet de loi.

M. Nicolas About, président, a indiqué que Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, et M. Marcel-Pierre Cléach, rapporteur, l'avaient informé que la délégation n'avait pas adopté de recommandations sur le présent projet de loi.

Il a observé que M. Claude Domeizel, qui est membre de la délégation, ne pouvait ignorer que les recommandations proposées par le rapporteur n'avaient pas été adoptées par la délégation. Il a considéré, en conséquence, qu'il ne pouvait être fait grief à M. Marcel-Pierre Cléach de ne pas avoir présenté à la commission des recommandations qui n'avaient pas été adoptées par la délégation.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles et amendements proposés par le rapporteur.

A l'article 5 (allongement de la durée d'assurance), la commission a adopté quatre amendements visant à préciser respectivement la durée d'assurance ou de service prise en compte pour le ratio du I de cet article ; les conditions dans lesquelles le Gouvernement élabore le rapport mentionné au II ;

l'étendue du pouvoir réglementaire lorsqu'il intervient pour ajuster l'augmentation de la durée de cotisation ; le rôle et la place de la commission de garantie des retraites.

A l'article 6 (Conseil d'orientation des retraites), la commission a adopté six amendements, deux de coordination, deux de précision, un amendement rédactionnel et un amendement visant à préciser le pouvoir de proposition reconnu au Conseil d'orientation des retraites.

A l'article 7 (commission de compensation), la commission a adopté un amendement visant à renforcer le rôle de la commission de compensation.

Après l'article 7, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel prévoyant que les intérêts financiers des sommes versées par les régimes au titre de la compensation, consignées auprès de la caisse des dépôts et consignations, seront versés au F2R.

A l'article 8 (droits des assurés à l'information), la commission a adopté six amendements : quatre amendements de coordination ou de précision, un amendement visant à préciser que les informations transmises par le groupement d'intérêt public (GIP) ne sont qu'indicatives, et un amendement qui prévoit l'intervention de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour la mise à disposition d'informations à caractère nominatif.

A l'article 8 bis (négociation annuelle obligatoire dans l'entreprise sur l'emploi et la formation professionnelle des salariés âgés de plus de 50 ans), la commission a adopté un amendement qui vise à porter de un à trois ans la périodicité de la négociation obligatoire dans l'entreprise sur le thème de l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle.

Après l'article 8 bis, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel qui reprend les dispositions de l'article 16 ter pour les replacer, par souci de cohérence et de lisibilité, dans la partie du projet de loi qui traite de l'âge au travail et de la pénibilité.

A l'article 8 quater (rapport sur les mesures de maintien en activité des salariés âgés), la commission a adopté un amendement de suppression de l'article, le rapport demandé par cet article ne lui ayant pas semblé comporter de réelle valeur ajoutée.

A l'article 10 (limite d'âge pour la mise à la retraite d'office des salariés), la commission a adopté un amendement qui aménage la mise à la retraite pour les salariés en préretraite.

A l'article 11 (assujettissement des allocations de préretraite d'entreprise à une contribution spécifique affectée au Fonds de réserve pour les retraites), la commission a adopté quatre amendements, un amendement visant à affecter le produit de la nouvelle contribution sur certaines préretraites

d'entreprises au FSV, deux amendements de précision ou de coordination et un amendement visant à pérenniser la réduction introduite par l'Assemblée nationale de la contribution sur les préretraites d'entreprises.

A l'article 12 (suppression de la préretraite progressive et limitation du champ du dispositif de la cessation anticipée d'activité), la commission a adopté un amendement visant à préciser les conditions d'entrée en vigueur de la réforme des CATS et un amendement de sécurité juridique visant à préciser la portée de la réforme des CATS sur les allocations versées ultérieurement à la date de son entrée en vigueur.

A l'article 12 bis (rapport sur la définition et la prise en compte de la pénibilité), la commission a adopté un amendement de suppression de l'article, qui lui a semblé largement satisfait tant par le droit existant que par l'amendement adopté après l'article 8 bis.

A l'article 13 bis (discrimination dans les offres d'emploi), la commission a adopté un amendement de suppression de l'article, qui lui a semblé être satisfait par le droit existant.

A l'article 14 (compétence du conseil d'administration de la caisse nationale vieillesse des travailleurs salariés), la commission a adopté un amendement de précision.

A l'article 16 (départ à la retraite avant l'âge de 60 ans), la commission a adopté un amendement qui vise grâce à l'instauration d'une surcote à permettre aux salariés justifiant d'une carrière longue de poursuivre leur activité au-delà de 60 ans.

Après l'article 16, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel qui ouvre droit à la retraite anticipée pour les personnes lourdement handicapées qui ont néanmoins travaillé un certain nombre d'années.

A l'article 16 ter (négociation de branche triennale obligatoire sur les conditions de travail et d'emploi des salariés âgés et sur la pénibilité), la commission a adopté un amendement de suppression de cet article, ses dispositions étant reprises dans l'article additionnel après l'article 8 bis.

A l'article 17 (majorations de pensions pour les périodes cotisées après 60 ans au-delà de la durée nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein), la commission a adopté un amendement qui vise à ouvrir le bénéfice de la surcote aux salariés de plus de 65 ans ne justifiant pas de 160 trimestres tous régimes confondus.

A l'article 19 (indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte), la commission a adopté un amendement prévoyant qu'un éventuel

« coup de pouce » à la revalorisation des pensions relève de la compétence du Parlement dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale.

A l'article 20 (rachat de cotisations), la commission a adopté un amendement qui étend les conditions de rachats aux années d'études passées dans un pays de l'Union européenne.

A l'article 22 (amélioration de la pension de réversion et suppression de l'assurance veuvage), la commission a adopté un amendement de coordination.

A l'article 23 (cotisations assises sur les périodes d'emploi à temps partiel), la commission a adopté un amendement ouvrant droit, pour les assurés à temps partiel ayant cotisé sur un équivalent taux plein, de bénéficier de la garantie d'un montant minimal de pension prévu à l'article 4.

Après l'article 23 bis, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel dont l'objet est d'élargir les dispositions du congé d'accompagnement des personnes en fin de vie.

A l'article 24 bis (retraites des fonctionnaires exerçant un mandat parlementaire), la commission a adopté un amendement de coordination.

A l'article 27 (services effectifs et validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité), la commission a adopté un amendement supprimant un ajout introduit par l'Assemblée nationale qui lui est apparu superfétatoire.

A l'article 28 (rachat des années d'études), la commission a adopté un amendement de coordination avec son amendement à l'article 20 qui permet le rachat des années d'études dans les pays de l'Union européenne.

A l'article 30 (possibilité de surcotisation pour les fonctionnaires à temps partiel), la commission a adopté un amendement qui vise à compenser les efforts consentis par les fonctionnaires souffrant d'un handicap se traduisant par une incapacité égale à 80 % pour effectuer leur service.

A l'article 31 (bonifications), la commission a adopté un amendement de précision et un amendement de correction d'une erreur matérielle.

A l'article 32 (détermination du montant de la pension), la commission a adopté un amendement réparant une omission relative à l'application de la règle des six derniers mois aux personnels à temps partiel.

A l'article 34 (conditions de liquidation immédiate des pensions civiles et militaires), la commission a adopté un amendement de mise en cohérence avec la jurisprudence communautaire.

A l'article 40 (pensions militaires de réversion – mise en conformité avec le droit communautaire), la commission a adopté un amendement qui vise à la correction d'une erreur matérielle et rétablit le régime des pensions des veuves de maréchaux et amiraux de France.

A l'article 42 (pensions de réversion en cas de décès d'un fonctionnaire par suite de circonstances particulières), la commission a adopté un amendement qui vise à revenir au texte initial du projet de loi pour les II et III de cet article.

A l'article 42 bis (saisissabilité des pensions des fonctionnaires), la commission a adopté un amendement qui prévoit l'alignement du régime de saisissabilité des pensions sur celui du régime général.

Avant l'article 42 ter, la commission a adopté deux amendements portant articles additionnels, le premier qui instaure une tutelle conjointe des trois ministères (affaires sociales, fonction publique et budget) pour la gestion des pensions des fonctionnaires, le second prévoyant la création d'un établissement public chargé de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat.

A l'article 42 ter (financement des pensions des fonctionnaires), la commission a adopté un amendement de précision tendant à distinguer les différentes sources de financement des pensions civiles et militaires.

A l'article 44 (abrogation de dispositions du code des pensions civiles et militaires), la commission a adopté deux amendements visant à actualiser les dispositions relatives aux cas de suspension de pensions des fonctionnaires.

A l'article 45 (dispositions transitoires), la commission a adopté un amendement visant à prévoir une entrée en vigueur immédiate pour l'article 42 bis.

A l'article 49 (cessation progressive d'activité), la commission a adopté un amendement visant à corriger une erreur matérielle.

A l'article 56 (règles de fonctionnement des régimes complémentaires obligatoires des professions artisanales, industrielles et commerciales), la commission a adopté un amendement visant à corriger une omission quant au recouvrement des cotisations des régimes d'invalidité-décès.

A l'article 58 (modalités d'entrée en vigueur du nouveau régime complémentaire obligatoire des professions industrielles et commerciales), la commission a adopté un amendement qui vise à permettre le recouvrement des cotisations acquittées au titre du régime des conjoints au-delà du 31 décembre 2003, afin d'éviter des pertes de droits au titre du régime des conjoints fermé le 31 décembre 2003.

A l'article 65 (pensions de retraite servies par le régime de base des professions libérales), la commission a adopté un amendement de cohérence avec l'article 16 et un amendement d'harmonisation relatif aux assurés justifiant d'une carrière longue.

A l'article 68 (possibilité d'extension des régimes complémentaires des professions libérales aux gérants minoritaires et aux dirigeants de sociétés anonymes), la commission a adopté un amendement qui vise à renvoyer la fixation de l'assiette des cotisations aux régimes complémentaires des professions libérales, aux statuts de ces régimes.

A l'article 78 (droit à bénéficier de produits d'épargne retraite), la commission a adopté un amendement visant à préciser que l'épargne retraite n'a vocation qu'à intervenir en complément des régimes par répartition et un amendement de précision.

A l'article 79 (création du plan d'épargne individuelle pour la retraite), la commission a adopté un amendement visant à prévoir que les membres indépendants du comité de surveillance soient élus directement par les adhérents du plan et un amendement qui vise à garantir une information individuelle aux adhérents au PEIR.

A l'article 80 (création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite), la commission a adopté onze amendements : un amendement de précision, trois amendements de coordination, un amendement qui vise à améliorer l'information des salariés sur l'allocation des actifs des fonds et sur les principes de gestion, un amendement qui vise à préciser les conditions d'alimentation des PPESVR, un amendement qui vise à maintenir une décote majorée pour les actions de l'entreprise en cas de blocage des titres pendant au moins dix ans sur un PEE, un amendement qui vise à permettre la transformation des PPESV existants en PPESVR par simple avenant, un amendement qui vise à supprimer la taxe de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'entreprise dépassant 2.300 euros, un amendement qui vise à porter de 25 à 50 % le taux de la provision pour investissement, applicable à l'abondement de l'employeur au PPESVR et un amendement qui étend à la branche l'obligation de négociation dans l'entreprise sur la mise en place d'un dispositif d'épargne salariale.

A l'article 82 (assujettissement à la CSG et à la CRDS de l'abondement versé par l'entreprise dans le cadre de plans d'épargne salariale au bénéfice de certains mandataires sociaux), la commission a adopté un amendement de coordination.

Puis, la commission, à la majorité, a adopté le projet de loi ainsi amendé.