

N° 486

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 septembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'épargne retraite,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Épargne retraite

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
SYNTHÈSE DES 40 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL	9
LEXIQUE DE L'ÉPARGNE RETRAITE ET DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE	15
I. LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'ÉPARGNE RETRAITE EN FRANCE	19
A. UN PANORAMA DÉSORMAIS COMPLET DE PRODUITS D'ÉPARGNE RETRAITE	19
1. <i>La réforme des retraites d'août 2003 : l'aboutissement de dix ans de propositions législatives pour créer des contrats d'épargne retraite universels</i>	19
a) Une position constante du Sénat en faveur de la création de produits d'épargne retraite ouverts à tous	19
b) Un dispositif parmi les plus complets et les plus sûrs de ceux des pays industrialisés	20
(1) Un droit national plus large que le socle communautaire	20
(2) Le cantonnement : une règle stricte bien respectée	20
(3) L'interdiction des rétrocessions au profit des réseaux	22
2. <i>Une diversité juridique offrant une gamme complète de produits</i>	23
a) Un panorama divers mais complet de produits d'épargne retraite	23
(1) Un champ variable selon la définition retenue	23
(2) Les régimes d'épargne retraite examinés	23
b) La place particulière des indemnités de fin de carrière	24
(1) Le régime juridique applicable	24
(2) Des enjeux financiers importants : un encours estimé à 10 milliards d'euros	25
3. <i>Une place structurellement plus faible de l'épargne retraite que dans les pays anglo-saxons</i>	26
B. DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT ENCOURAGEANTES	29
1. <i>Un essor nécessaire pour compléter les régimes de retraite obligatoires</i>	29
a) Des perspectives de nette diminution du taux de remplacement des revenus d'activités	29
b) Une place croissante de l'épargne retraite dans le financement des retraites	32
c) L'impact de la communication sur la commercialisation des produits d'épargne retraite	33
2. <i>Le bilan de l'épargne retraite en 2006 : neuf milliards d'euros de cotisations annuelles et un encours de près de cent milliards d'euros</i>	34
a) Aperçu global des cotisations et des encours	34
b) Les contrats d'épargne retraite par catégorie d'actifs : la prédominance des placements obligataires	37
3. <i>Les projections de développement à moyen et long termes</i>	37
a) Une mise en place des PERP depuis 2005 aussi rapide que les contrats dits Madelin après 1994	37
b) L'essor concomitant de l'ensemble des contrats d'épargne retraite	38
c) Les projections à long terme : une place significative dans le patrimoine financier des Français	39

II. DES CLARIFICATIONS SOUHAITABLES POUR ACCROÎTRE L'ATTRACTIVITÉ DE L'ÉPARGNE RETRAITE	41
A. HARMONISER LES RÈGLES APPLICABLES QUELS QUE SOIENT LE RÉGIME JURIDIQUE ET L'OPÉRATEUR	41
1. <i>La mise en place du fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles : une priorité qui n'a que trop tardé</i>	42
2. <i>La nécessaire harmonisation des taux techniques applicables quel que soit l'opérateur</i>	43
a) L'opportunité de maintenir pour le PERP un taux technique nul.....	43
b) Elever le taux d'actualisation applicable aux contrats gérés par des mutuelles	45
3. <i>L'encouragement à la constitution d'une épargne retraite dans le cadre de l'entreprise</i>	45
a) Etendre les cas de versement sur un PERCO.....	45
b) Aménager les règles d'abondement par l'employeur.....	46
(1) Les pratiques actuelles d'abondement du PERCO : le plafond n'est pas encore saturé.....	46
(2) Assouplir les règles d'abondement sur un PERCO ?	47
(3) L'abondement du PERE par les sommes issues de la participation et de l'intéressement.....	47
c) Développer la « monétisation » du compte épargne temps sur un contrat d'épargne retraite	48
4. <i>L'établissement de codes de bonne conduite pour la commercialisation des produits</i>	49
5. <i>Des possibilités d'allègement ponctuelles des règles de gouvernance du PERP et du PERCO</i>	50
a) Une mise en place conforme aux dispositions législatives et réglementaires.....	50
b) Des aménagements souhaitables	52
B. LE RÉGIME FISCAL : DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES	53
1. <i>La déductibilité à l'impôt sur le revenu</i>	53
a) Un coût fiscal au regard de l'impôt sur le revenu sous forme de report d'imposition	53
(1) Un report d'imposition annuel pouvant être estimé à plus de 1,2 milliard d'euros.....	53
(2) La question de la « familialisation » du plafond de déductibilité.....	55
(3) L'information des contribuables pour accomplir leurs démarches déclaratives	56
b) L'assimilation à des rachats de cotisations des cotisations différentielles versées au régime de la Préfon	57
2. <i>La cohérence du régime d'imposition à la CSG et à la CRDS</i>	59
a) Rappel du droit existant : une fiscalité incitative	59
b) Un dispositif cohérent avec les règles applicables aux contrats d'assurance vie	59
3. <i>Des précisions nécessaires concernant l'impôt de solidarité sur la fortune</i>	60
a) Une ambiguïté à lever s'agissant des versements sur un PERCO en phase d'épargne.....	60
b) L'imposition à l'ISF de la valeur de capitalisation des rentes versées dans le cadre d'un PERP ou d'un PERCO.....	62
C. ENCOURAGER L'ÉPARGNE INVESTIE EN ACTIONS	64
1. <i>Le PERP euro diversifié : un dispositif ingénieux, mais encore peu commercialisé</i>	64
a) Le PERP euro diversifié : un produit encourageant l'investissement en actions.....	64
(1) Le principe : la prise en compte de l'espérance de vie du crédientier pour diversifier les placements	64
(2) Les modalités techniques : la constitution d'une provision spécifique	64
b) Une faible commercialisation à ce jour malgré des résultats financiers encourageants.....	65
2. <i>Conjuguer la couverture du risque dépendance avec le développement de l'épargne retraite</i>	66
a) Le droit actuel : l'essor potentiel des contrats d'assurance dépendance.....	66
b) La couverture du risque dépendance couplée à un contrat d'épargne retraite	66
3. <i>Le débat sur l'encouragement à des sorties en capital</i>	67
4. <i>Assouplir les règles de sécurisation progressive des placements dans les PERP</i>	68

III. LA SITUATION DES RÉGIMES PARTICULIERS : DES MESURES DE CONVERGENCE SOUVENT NÉCESSAIRES	70
A. LA PRÉFON : UN RÉGIME ENTIÈREMENT APPROVISIONNÉ AUX RÈGLES DISTINCTES DE CELLES APPLICABLES AU PERP	70
1. <i>La situation du régime</i>	70
a) Caractéristiques générales.....	70
b) 270.000 affiliés fin 2005.....	71
2. <i>Les aménagements souhaitables</i>	71
a) La Préfon bénéficie déjà de règles spécifiques par rapport au PERP	71
(1) Un régime relevant de l'article L. 441 du code des assurances	71
(2) Un régime particulier de déduction des cotisations	72
b) Un rapprochement nécessaire avec les règles applicables au PERP	73
(1) La transférabilité des sommes épargnées entre la Préfon et un PERP	73
(2) L'application à la Préfon des cas de déblocage anticipé prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances.....	74
(3) La nécessaire évolution des règles de gouvernance	77
B. LE COMPLÈMENT DE RETRAITE MUTUALISTE : LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE CONVERGENCE	79
1. <i>La situation du régime</i>	79
a) Caractéristiques générales.....	79
b) Situation du régime : le plan de convergence en cours pour un provisionnement progressif.....	79
(1) Une gestion qui a été hasardeuse et dommageable aux affiliés.....	79
(2) Une situation en voie d'assainissement	82
2. <i>Les aménagements souhaitables</i>	84
a) Rapprocher les règles de gouvernance de celles applicables au PERP.....	84
(1) La suite d'un engagement pris par le gouvernement devant le Parlement	84
(2) Des avancées insuffisantes	86
b) Appliquer au COREM le droit commun des PERP en matière de gestion du régime.....	87
(1) La transférabilité entre un PERP et le COREM et l'application au COREM des cas de déblocage anticipé.....	87
(2) La possibilité d'opérer en libre prestation de services au sein de l'Union européenne.....	87
C. LE COMPLÈMENT DE RETRAITE DES HOSPITALIERS : L'IMPÉRATIF D'UNE CONSOLIDATION PAR UN EFFORT PARTAGÉ	88
1. <i>Des règles spécifiques ne permettant pas le provisionnement intégral des engagements</i>	88
a) Un régime juridique ad hoc dérogatoire au droit commun.....	88
b) Une situation structurelle de non-provisionnement intégral	89
(1) Une prise en compte ancienne de nécessaires mesures de redressement	89
(2) La situation actuelle : des améliorations récentes mais un objectif de provisionnement intégral inatteignable	90
(a) <i>Un contexte démographique défavorable</i>	91
(b) <i>Un environnement concurrentiel accru</i>	91
(c) <i>Un taux de couverture actuel compris entre 60 % et 65 % selon le mode de calcul retenu</i>	92
2. <i>Un effort partagé indispensable</i>	93
a) Des responsabilités multiples impliquant un effort partagé	93
(1) La position actuelle du gouvernement : un rôle de facilitation et d'accompagnement réglementaire pour la viagerisation progressive du régime.....	93
(2) La position de votre rapporteur général : une responsabilité partagée entre le CGOS, les AGF et l'Etat.....	93
b) Quelques pistes en vue d'un plan de convergence.....	94
(1) Le principe général d'un effort tripartite entre les AGF, l'Etat (le CGOS) et les assurés (via le CGOS).....	94
(2) Portée et nature des mesures de redressement	96

c) D'utiles clarifications du régime juridique.....	98
(1) Clarifier le règlement intérieur.....	98
(2) Rendre le contrat entre le CGOS et les AGF conforme au droit commun de l'assurance.....	98
(3) Le respect par les AGF de ses obligations d'information des adhérents.....	99
d) L'application du droit commun des contrats d'épargne retraite.....	99
D. LES RÉGIMES À POINTS GÉRÉS PAR LES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE.....	100
1. <i>Des régimes multiples</i>	100
a) Caractéristiques générales.....	100
b) Les principaux régimes.....	100
2. <i>Trois régimes sous-provisionnés</i>	102
a) Le régime des salariés d'avocats.....	102
b) La Caisse de retraite complémentaire des clercs et employés d'huissiers de justice (CARCO).....	103
c) La Caisse de retraite des établissements de soins privés (CRESP).....	103
CONCLUSION.....	105
EXAMEN EN COMMISSION.....	107
ANNEXE I : CARACTÉRISTIQUES DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE.....	113
ANNEXE II : SYNTHÈSE DÉTAILLÉE DES PROPOSITIONS (AVEC RENVOIS AUX PAGES DU RAPPORT).....	115
ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL.....	127

INTRODUCTION

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (dite « loi Fillon ») a constitué une étape décisive du développement de l'épargne retraite en France **en créant les premiers produits d'épargne retraite universels** : le plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), issu de l'ancien plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV).

Trois ans après le vote de la loi portant réforme des retraites, votre rapporteur général a souhaité effectuer un **bilan d'étape** sur l'épargne retraite en France aujourd'hui, ses perspectives de développement, ainsi que sur les aménagements législatifs et réglementaires envisagés, afin de garantir la possibilité pour chacun de constituer une épargne retraite individuelle en complément des régimes obligatoires.

Le présent rapport d'information reprend les conclusions du **précédent rapport de votre rapporteur général, d'octobre 1997, sur l'épargne retraite des fonctionnaires** en France¹. Compte tenu des changements législatifs et réglementaires intervenus depuis cette date, il en a toutefois largement étendu le champ à l'ensemble des régimes d'épargne retraite aujourd'hui existants en France.

Au plan méthodologique, le présent rapport d'information clôt six mois d'auditions avec l'ensemble des intervenants dans le secteur de l'épargne retraite : associations d'épargnants, fédérations professionnelles, entreprises d'assurance et responsables de réseaux bancaires, gestionnaires des régimes spécifiques d'épargne retraite. Compte tenu de la situation particulière du régime complémentaire de retraite des hospitaliers (CRH), examinée en troisième partie du présent rapport d'information, des échanges ont également été conduits avec les syndicats de la fonction publique hospitalière qui ont sollicité votre rapporteur général, la CFDT et FO.

Ces informations ont été complétées par les réponses écrites aux questionnaires adressés à M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, que votre rapporteur général tient à remercier pour la qualité de leurs réponses.

*

* *

¹ *Sénat, rapport d'information n° 5 (1997-1998).*

Sur le fond, l'analyse critique du développement, en 2006, de l'épargne retraite en France, est apparue pouvoir donner lieu à **deux types de comparaisons : dans le temps ou par rapport aux autres grands pays industrialisés.**

Une approche comparatiste dans le temps doit faire le point sur les différents produits existants (encours, profil des adhérents, supports d'investissement) et leurs perspectives d'essor à long terme, en se souvenant que la mise en place d'une gamme complète de produits ne date que de 2003.

Pour sa part, une approche fondée sur des comparaisons internationales renvoie à une question récurrente dans les analyses sur l'épargne retraite dans notre pays : qu'en est-il d'un retard français (aux plans juridique et de l'essor des contrats d'épargne retraite) par rapport aux autres pays industrialisés ?

Cette dernière approche présente néanmoins des limites qui faussent les comparaisons. D'une part, d'autres formes d'investissement répondent, en France, à la constitution d'une épargne pour la retraite, en particulier l'assurance vie et les investissements immobiliers. D'autre part, la mise en place du PERP et du PERCO, premiers produits d'épargne retraite français universels – c'est-à-dire ouverts à tous les salariés et travailleurs indépendants – reste récente.

Le premier angle d'analyse a donc été privilégié, sur la base d'**une définition conventionnelle** de l'épargne retraite, entendue comme l'ensemble des **contrats d'investissements financiers permettant la constitution d'une épargne lors de la vie active, en vue de disposer d'une rente lors du départ en retraite**, hors cas de déblocage anticipés et possibilités exceptionnelles de sortie en capital.

*

* *

La définition précédente et une étude dans le temps de la dynamique du développement de l'épargne retraite ont permis de mettre en valeur les **objectifs propres aux produits d'épargne retraite.**

Un **objectif général** est lié à la dégradation du taux de remplacement des revenus d'activité : il s'agit de répondre à des besoins d'investissement à long terme – à plus long terme que l'assurance vie ou l'épargne salariale – , disponibles sous une forme liquide (davantage que l'investissement immobilier), et permettant d'offrir un complément de ressources garanti, grâce aux modalités de versement en rente jusqu'au décès du bénéficiaire ou du conjoint. Cet objectif répond à l'intérêt convergent des salariés, des entreprises (pour leur indépendance capitalistique) et de l'Etat, afin d'assurer le financement de la dette publique par le placement de ses produits obligataires.

Des **objectifs seconds** découlent de l'objectif général :

- permettre un développement suffisant de l'épargne retraite, au regard des hypothèses de diminution du taux de remplacement des revenus d'activité assuré par les seuls régimes obligatoires ;
- offrir des garanties de sécurité des placements, d'où découlent les principes de cantonnement des actifs, de représentation des intérêts des épargnants et de provisionnement intégral des engagements ;
- assurer un accès équitable à l'épargne retraite, en harmonisant les règles applicables aux différents régimes, constitués juridiquement par strates successives ;
- encourager le dynamisme de cette épargne, c'est-à-dire l'investissement en actions, aux rendements historiquement plus élevés que les produits obligataires.

*

* *

Sur la base de ces interrogations, votre rapporteur général a tout d'abord souhaité mettre en valeur **la montée en puissance progressive** de l'épargne retraite en France, en établissant un bilan des flux de cotisations et des encours ainsi que des différents dispositifs d'épargne retraite. Malgré les difficultés inhérentes à l'exercice, l'établissement de prévisions montre qu'une part significative de l'épargne française devrait être orientée vers les produits d'épargne retraite.

Dans un deuxième temps, le présent rapport d'information examine **différentes voies de clarification des régimes actuels** d'épargne retraite. Il ne s'agit pas de bouleverser le droit existant, mais de procéder à des aménagements tendant à accroître la lisibilité de produits complexes pour en assurer l'essor et accroître corrélativement la part des investissements en actions.

Enfin, **la situation des régimes d'épargne retraite** propres à la fonction publique, d'une part, et gérés par les institutions de prévoyance, d'autre part, fait l'objet de la dernière partie du présent rapport d'information. Le non-provisionnement intégral des engagements de plusieurs de ces régimes exige en effet l'adoption de plans de convergence, en cours ou à l'étude.

SYNTHÈSE DES 40 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL¹

Propositions	Autorités décisionnaires
I – Assurer la convergence des régimes non intégralement provisionnés	
<i>A – Le complément de retraite des hospitaliers</i>	
<u>Proposition I-A-1</u> : établir un plan de convergence pour une viagérisation progressive du régime, impliquant des efforts tripartites entre les AGF, l'Etat et les assurés.	CGOS, AGF, gouvernement
<u>Proposition I-A-2</u> : poursuivre l'actuelle politique actuarielle de détermination prudente de la valeur d'achat du point et de la valeur de service.	CGOS et AGF
<u>Proposition I-A-3</u> : étudier des mesures de diversification des choix de gestion par les adhérents (modulation des cotisations selon l'âge, option de réversion, possibilité de différer l'âge de liquidation de la pension).	CGOS et AGF
<u>Proposition I-A-4</u> : définir des outils de pilotage du régime du CRH mesurant le taux de provisionnement du régime et son évolution.	AGF

¹ Une présentation plus détaillée des propositions, comportant les renvois aux pages du présent rapport d'information, figure en annexe II de ce rapport.

Propositions	Autorités décisionnaires
<i>B – Les régimes surcomplémentaires obligatoires gérés par les institutions de prévoyance</i>	
<u>Proposition I-B-1</u> : parution dans les meilleurs délais du projet de décret fixant un cadre général de provisionnement progressif des régimes surcomplémentaires à adhésion obligatoire.	Gouvernement (domaine réglementaire)
<u>Proposition I-B-2</u> : examen prioritaire par l'ACAM de la situation de tous les régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.	ACAM
II – Encourager le développement de l'épargne retraite	
<u>Proposition II-1</u> : créer un plafond mutualisé de déduction des droits à épargne retraite pour les couples mariés et assimilés.	Parlement (loi de finances ou loi ordinaire)
<u>Proposition II-2</u> : exprimer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PERCO en fonction du plafond de la sécurité sociale, et non plus de manière absolue.	Parlement (domaine législatif)
<u>Proposition II-3</u> : exprimer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PEE en fonction du plafond de la sécurité sociale, tout en opérant un rattrapage prenant en compte l'évolution des prix.	Parlement (domaine législatif)
<u>Proposition II-4</u> : permettre l'abondement du PERE des sommes issues de la participation et de l'intéressement.	Parlement (domaine législatif)
<u>Proposition II-5</u> : jusqu'au 31 décembre 2018, en cas de souscription d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein, la condition de versements pendant quinze ans ne serait pas applicable pour exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune la valeur de capitalisation des rentes versées, en application de l'article 885 J du code général des impôts.	Parlement (loi de finances ou loi ordinaire)

Propositions	Autorités décisionnaires
Proposition II-6 : à l'article 885 J du code général des impôts, préciser que la rente d'épargne retraite peut être versée « <i>au plus tôt</i> » à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou de l'âge légal de la retraite.	Parlement (loi de finances ou loi ordinaire)
Proposition II-7 : assouplir les seuils prévus pour la constitution des PERP, en les alignant sur les règles applicables aux contrats Madelin.	Gouvernement (domaine réglementaire)
III – Favoriser l'épargne investie en actions	
Proposition III-1 : permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite.	Parlement (loi de finances ou loi ordinaire)
Proposition III-2 : encourager la commercialisation des contrats PERP euro diversifiés grâce à des campagnes de communication et des actions de formation des conseillers financiers.	Opérateurs ¹
Proposition III-3 : assouplir les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat PERP.	Gouvernement (domaine réglementaire)
IV - Renforcer les droits des adhérents	
Proposition IV-1 : conduite immédiate par le gouvernement de négociations sur la gouvernance du COREM, conformément à ses engagements pris envers la représentation nationale. Adoption d'une mesure législative à ce sujet dans un prochain texte financier.	Parlement (domaine législatif)

¹ Entreprises d'assurance, mutuelles, institutions de prévoyance.

Propositions	Autorités décisionnaires
<p><u>Proposition IV-2</u> : mieux associer les adhérents à la Préfon au fonctionnement du régime, conformément à la lettre et à l'esprit, des dispositions de l'article 12 de la loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (« DDAC assurance »). Clarifier ce point par une disposition législative dans un prochain texte financier.</p>	<p>Parlement (domaine législatif)</p>
<p><u>Proposition IV-3</u> : communiquer aux adhérents au CRH le contrat entre le CGOS et les AGF.</p>	<p>CGOS et AGF</p>
<p><u>Proposition IV-4</u> : créer une structure de représentation spécifique des adhérents au CRH, distincte du CGOS.</p>	<p>CGOS</p>
<p>V – Harmoniser les règles applicables entre les différents opérateurs et les catégories de contrats</p>	
<p><i>A - Dispositions générales</i></p>	
<p><u>Proposition V-A-1</u> : publier dans les meilleurs délais le décret d'application relatif au fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles.</p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>
<p><u>Proposition V-A-2</u> : appliquer au PERP le même taux d'actualisation que les autres contrats d'assurance vie du code des assurances.</p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>
<p><u>Proposition V-A-3</u> : élever le taux d'actualisation fixé à l'article A. 222-1 du code de la mutualité au même niveau que le taux applicable aux contrats des entreprises d'assurance.</p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>
<p><u>Proposition V-A-4</u> : engager une réflexion sur la possibilité d'opérer des transferts entre la Préfon et un PERP.</p>	<p>Etude gouvernementale ou indépendante</p>

Propositions	Autorités décisionnaires
<u>Proposition V-A-5</u> : étendre l'application à la Préfon des cas de déblocage anticipés prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances (expiration des droits à assurance chômage, cessation d'activité suite à une liquidation judiciaire, invalidité).	Parlement (domaine législatif)
<i>B - Dispositions spécifiques au régime complémentaire de retraite des hospitaliers</i>	
<u>Proposition V-B-1</u> : donner aux AGF la compétence pour déterminer les valeurs d'acquisition et de service du point.	CGOS et AGF
<u>Proposition V-B-2</u> : rendre la présentation comptable des primes et provisions techniques figurant dans le contrat entre le CGOS et les AGF conforme au droit commun de l'assurance.	AGF et CGOS
<u>Proposition V-B-3</u> : rendre effective l'obligation pour les AGF d'effectuer des projections sur l'évolution du régime.	AGF et CGOS
<u>Proposition V-B-4</u> : faire concorder le règlement intérieur et le contrat entre le CGOS et les AGF.	CGOS et AGF
<u>Proposition V-B-5</u> : clarifier dans le règlement intérieur le régime des responsabilités entre l'assureur et le CGOS.	CGOS et AGF
VI – Améliorer la communication sur les contrats d'épargne retraite	
<u>Proposition VI-1</u> : modifier les documents promotionnels du CRH afin d'indiquer clairement le nombre d'années de prestations dont le provisionnement est garanti.	AGF et CGOS
<u>Proposition VI-2</u> : communication immédiate aux adhérents de la situation de provisionnement des régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.	Institutions de prévoyance

Propositions	Autorités décisionnaires
<u>Proposition VI-3</u> : réserver aux seuls produits d'épargne retraite un label « épargne retraite » lors des campagnes de communication et de commercialisation.	Gouvernement (domaine réglementaire)
VII – Clarifier le droit applicable	
<u>Proposition VII-1</u> : exclure de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune les sommes versées sur un PERCO en phase de constitution d'épargne, en cas de sortie en rente ou de déblocage anticipé dans les mêmes cas que ceux existant pour le PERP.	Gouvernement (domaine réglementaire)
<u>Proposition VII-2</u> : codifier les dispositions de l'article 108 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites relatives au PERP.	Parlement (domaine législatif)
<u>Proposition VII-3</u> : créer, à terme, un code de l'épargne retraite.	Gouvernement
VIII – Aménager les règles de gouvernance du PERP et du PERCO	
<u>Proposition VIII-1</u> : doter les comités de surveillance des PERP et les conseils de surveillance des PERCO de la personnalité juridique, comportant le droit d'ester en justice.	Gouvernement (domaine réglementaire)
<u>Proposition VIII-2</u> : lorsqu'un GERP ne concerne qu'un seul PERP, permettre la fusion du conseil de surveillance et du GERP.	Gouvernement (domaine réglementaire)
<u>Proposition VIII-3</u> : mieux distinguer les missions du GERP et du conseil de surveillance, en dotant ce dernier d'un rôle principal de contrôle, de formation et d'information.	Gouvernement (domaine réglementaire)
<u>Proposition VIII-4</u> : abaisser ou supprimer le quorum requis lors des assemblées générales des participants à un PERP.	Gouvernement (domaine réglementaire)

LEXIQUE DE L'ÉPARGNE RETRAITE ET DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE

Cantonnement : principe d'isolement comptable et juridique des actifs de certains régimes d'épargne retraite, comme le PERP, qui rend les sommes insaisissables même en cas de faillite du gestionnaire.

CARAC (Caisse autonome de retraite des anciens combattants) : organisme mutualiste gestionnaire d'un régime d'épargne retraite éponyme ouvert aux anciens combattants.

CAREL (Caisse autonome de retraite des élus locaux) : avec le FONPEL, un des deux régimes d'épargne retraite facultatif des élus locaux.

Contrats article 39 : régime d'épargne retraite d'entreprise, ainsi désigné par référence à l'article du code général des impôts qui en fonde le dispositif. Il s'agit d'un régime à prestations définies, abondé exclusivement par l'employeur, dont les sommes sont bloquées jusqu'au départ en retraite, et qui est donc utilisé principalement comme outil de fidélisation des cadres dans l'entreprise.

Contrats article 82 : régime d'épargne retraite d'entreprise, ainsi désigné par référence à l'article du code général des impôts qui en fonde le dispositif. Il s'agit d'un régime à cotisations définies, abondé exclusivement par l'employeur, mais dont les sommes ne sont bloquées que pour une durée minimale de six ans : les « article 82 » se rapprochent ainsi de l'épargne salariale.

Contrats article 83 : régime d'épargne retraite d'entreprise, ainsi désigné par référence à l'article du code général des impôts qui en fonde le dispositif. Il s'agit d'un régime à cotisations définies, alimenté par des cotisations des salariés et des abondements de l'employeur. Les sommes sont indisponibles jusqu'au départ en retraite.

Contrats Madelin : contrats d'épargne retraite ouverts aux travailleurs indépendants, créés par la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle dite « Loi Madelin ». Les contrats Madelin comportent une obligation annuelle de cotisation.

COREM : Complément de retraite mutualiste. Régime d'épargne retraite (à cotisations définies) géré par l'Union mutualiste retraite (UMR), issu de l'ancien complément de retraite de la fonction publique (CREF). Trois régimes ont succédé au CREF : R1, R2 (ou COREM) et R3. Alors que les adhérents au CREF étaient exclusivement des adhérents à certaines mutuelles de la fonction publique, des non-fonctionnaires peuvent adhérer au COREM en bénéficiant des mêmes avantages fiscaux que ces derniers.

COREVA (complément de retraite volontaire agricole) : contrats d'épargne retraite ouverts aux exploitants agricoles, créés en 1988, aujourd'hui largement assimilés aux contrats Madelin.

Cotisations définies : dans les régimes de retraite à cotisations définies, l'employeur verse des cotisations à l'organisme gestionnaire qui, augmentées des intérêts de leur placement, donneront lieu à un versement sous forme de rente aux salariés retraités. L'engagement porte sur les cotisations versées, pas sur le niveau de la rente, contrairement aux régimes à prestations définies.

CRH (complément de retraite des hospitaliers) : régime d'épargne retraite à cotisations définies ouvert aux membres de la fonction publique hospitalière, créé en 1963, géré par le comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers (CGOS), organisme paritaire de gestion des œuvres sociales des hôpitaux.

FONPEL (fonds de pension des élus locaux) : avec la CAREL, un des deux régimes d'épargne retraite facultatif des élus locaux.

MNRA (Mutuelle nationale de retraite des artisans) : mutuelle gestionnaire d'un régime d'épargne retraite facultatif ouvert aux artisans.

Mutuelle Medicis : organisme mutualiste, notamment gestionnaire du régime éponyme de retraite complémentaire des travailleurs indépendants.

PERCO (plan d'épargne pour la retraite collectif) : régime d'épargne retraite collectif créé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites dite « Loi Fillon ». Les cotisations des salariés peuvent être abondées par l'employeur, en vue d'une épargne retraite versée sous forme de rente ou de capital.

PERE (plan d'épargne pour la retraite d'entreprise) : régime d'épargne retraite collectif créé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites dite « loi Fillon ». Si l'entreprise peut effectuer seule des versements sur le plan, le salarié peut également procéder à des versements libres comme pour un PERP.

PERP (plan d'épargne pour la retraite populaire) : régime d'épargne retraite individuel créé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites dite « Loi Fillon ». Les cotisations, fiscalement déductibles, versées par les adhérents permettent la constitution d'une épargne retraite exclusivement sous forme de rente viagère imposable après la cessation d'activité professionnelle, sauf cas de déblocage anticipé (invalidité, expiration des droits à assurance chômage, cessation d'activité suite à une liquidation judiciaire).

Préfon : régime d'épargne retraite individuel à cotisations définies créé en 1967, ouvert aux fonctionnaires, anciens fonctionnaires et à leurs conjoints et veufs, géré par la Caisse nationale de Prévoyance de la Fonction publique.

Prestations définies : dans les régimes de retraite à prestations définies, l'employeur s'engage sur le montant des prestations de retraite, selon des termes définis par contrat (généralement, le salaire ou l'ancienneté du salarié). L'employeur a une obligation de résultats, et non de moyens, contrairement aux régimes à cotisations définies.

Régime fermé : régime d'épargne retraite auquel il n'est plus possible d'adhérer, dont les seuls adhérents à terme sont les allocataires du régime, par opposition aux régimes ouverts.

Régime ouvert : régime d'épargne retraite comportant des cotisants et des allocataires, par opposition aux régimes fermés.

I. LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'ÉPARGNE RETRAITE EN FRANCE

A. UN PANORAMA DÉSORMAIS COMPLET DE PRODUITS D'ÉPARGNE RETRAITE

1. La réforme des retraites d'août 2003 : l'aboutissement de dix ans de propositions législatives pour créer des contrats d'épargne retraite universels

a) Une position constante du Sénat en faveur de la création de produits d'épargne retraite ouverts à tous

Dès 1993, le Sénat a soutenu de manière constante la création de produits d'épargne retraite ouverts à tous, en complément des régimes par répartition, finalement consacrés par la loi du 21 août 2003 précitée portant réforme des retraites.

Le 19 février 1993, votre rapporteur général avait déposé une proposition de loi¹ tendant à créer des contrats d'épargne retraite, cosignée par nos collègues Jacques Bimbenet, Maurice Blin, Jean Chérioux, Jean Clouet, André Fosset et Bernard Seillier.

Après la non-application puis l'abrogation tardive, en janvier 2002, de la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite dite « loi Thomas », le Sénat a adopté, le 14 octobre 1999, une proposition de loi de nos collègues Charles Descours et Jean Arthuis. Cette proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Enfin, notre ancien collègue Joseph Ostermann, rapporteur au nom de la commission des finances, avait proposé, en 2000, de créer des plans de retraite par amendements au projet de loi sur l'épargne salariale². Ces dispositions, non reprises par l'Assemblée nationale, n'ont pas figuré dans le projet de loi définitivement adopté.

La création du PERP et du PERCO, en 2003, s'est largement inspirée des propositions antérieures du Sénat, en reprenant plusieurs des principes défendus de longue date par le Sénat : cantonnement des actifs du plan d'épargne retraite ; possibilité de souscrire des contrats individuellement, et pas seulement dans le cadre collectif de l'entreprise ; représentation des intérêts des participants dans une structure dédiée. Si la gestation des premiers contrats d'épargne retraite en France a été longue et difficile, elle a été longuement préparée par les travaux du Sénat, faisant du

¹ Sénat, proposition de loi n° 222 (1992-1993). Votre actuel rapporteur général avait rapporté cette proposition de loi, successivement au nom de la commission des affaires sociales (Sénat, rapport n° 288 (1992-1993), rapport déposé le 29 avril 1993) puis au nom de la commission des finances (Sénat, rapport n° 361 (1992-1993), rapport déposé le 15 juin 1993).

² Loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale.

dispositif français l'un des plus sûrs et des plus complets au sein des pays industrialisés.

b) Un dispositif parmi les plus complets et les plus sûrs de ceux des pays industrialisés

(1) Un droit national plus large que le socle communautaire

Largement anticipée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la transposition, en cours, de la directive européenne sur les institutions de retraite professionnelle (IRP, dite « directive IRP » ou directive « fonds de pension »)¹, par voie d'ordonnance² n'a donné lieu qu'à des aménagements mineurs du droit français.

Malgré la diversité des régimes d'épargne retraite en France, l'ordonnance apporte seulement des précisions sur la transférabilité des droits individuels entre deux contrats d'épargne retraite d'entreprise de même nature ou vers un PERP, la représentation des intérêts des adhérents au sein d'un comité de surveillance paritaire et le cantonnement des actifs.

L'ordonnance définit par ailleurs le cadre des activités transfrontalières pour les opérations pratiquées par les IRP françaises à l'étranger et les IRP étrangères en France. En application des règles de libre prestation de services, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) est chargée du contrôle des IRP françaises opérant à l'étranger, tandis que l'autorité de contrôle compétente du pays d'origine procède à la surveillance des IRP étrangères exerçant en France.

Enfin, la directive IRP prévoit la création d'un agrément administratif pour les institutions de retraite professionnelle collective (IRPROCO) qui gèrent des PERCO, sur le modèle des dispositions actuellement applicables pour les entreprises d'assurance.

(2) Le cantonnement : une règle stricte bien respectée

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait prévu le cantonnement des opérations sur les plans d'épargne retraite par rapport aux activités de l'entreprise.

¹ Directive n° 2003/641/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

² Ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires. Le gouvernement a été habilité à transposer par ordonnance les dispositions législatives de la directive IRP par l'article 9 de la loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance. La ratification de l'ordonnance précitée est prévue par l'article 43 du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2006 et renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Même si l'établissement d'un bilan définitif serait prématuré, **il n'avait pas été signalé de non-respect des règles de cantonnement en juin 2006.**

Selon les précisions apportées à votre rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« s'agissant des PERP, ils ont fait l'objet d'un cantonnement légal, pour une triple raison :*

*« - ce cantonnement, combiné à un privilège civil, est la seule mesure de nature à **garantir les avoirs des assurés concernés, et ce même en cas de faillite de l'entreprise d'assurance.** Cette garantie des avoirs des assurés est une condition essentielle pour la viabilité du produit sur le long terme ;*

« - ce cantonnement permet également d'affecter les produits financiers et techniques nés de la gestion du PERP aux seuls assurés concernés. Un tel dispositif permet notamment de protéger les droits des créditeurs ;

*« - Enfin, le cantonnement permet d'obtenir **une gestion actif/passif adaptée aux opérations de retraite.** A défaut de cantonnement, les actifs correspondants seraient en effet gérés au sein de l'actif général, et donc avec un niveau d'investissement en actions significativement inférieur à celui des PERP arrivés à maturité. En effet, la durée du passif d'un canton PERP est très supérieure à celle de l'actif général d'une compagnie d'assurance, ce qui permet une plus grande exposition en actions. Sur le long terme, l'absence de cantonnement conduirait à un moindre investissement en actions sur ce produit de retraite.*

*« **Dans les faits, la plupart des produits de retraite d'entreprise font déjà l'objet d'un cantonnement contractuel (non légal, mais de même effet) :** la pratique du canton pour les grands contrats est donc déjà très répandue en assurance.*

*« Le cantonnement n'engendre pas de surcoût significatif, et ne nuit pas à la mutualisation, notamment d'un point de vue technique, dès lors qu'un nombre suffisant d'assurés sont affiliés : c'est la raison pour laquelle le contrat doit regrouper **au moins 2.000 adhérents et [atteindre un niveau d'encours] de 10 millions d'euros dans un délai de cinq ans** ».*

Votre rapporteur général partage néanmoins les observations formulées par le cercle des épargnants dans son étude n° 2 datée de juillet 2006 : en cas de création d'un actif cantonné en période de bas taux d'intérêt, les garanties des contrats ne seront que faiblement constituées.

Il pourrait ainsi être envisagé une représentation des droits garantis des adhérents (les provisions mathématiques) dans le cadre d'un fonds déjà constitué. Le rendement de ce fonds ne dépendrait que des propres résultats financiers de ce fonds sous forme de cash flow. Ces dispositions rendraient plus dynamique la gestion du contrat.

Toutefois, cette proposition qui consisterait à créer un « sous-canton » remettrait partiellement en cause le principe du cantonnement, protecteur des intérêts des épargnants. Votre rapporteur général n'a donc pas jugé utile de la retenir, sous réserve d'examen complémentaire.

En revanche, il est favorable à l'assouplissement des seuils prévus pour l'application des règles de cantonnement. S'agissant des PERP, le contrat doit regrouper au moins 2.000 adhérents et avoir investi au minimum 10 millions d'euros dans un délai de 5 ans. Par comparaison, les contrats Madelin ne doivent regrouper au minimum que 1.000 adhérents chacun et il n'est pas prévu de seuil financier, puisque les sommes investies dans des contrats Madelin ne sont pas cantonnées mais adossées à l'actif général.

Des conditions trop strictes de création des PERP entravent leur essor en phase de montée en puissance de ce nouveau dispositif : des PERP devraient fusionner, ou disparaître faute d'atteindre les seuils requis, alors que les sommes actuellement épargnées restent modestes. De surcroît, un nombre minimal de 1.000 adhérents apparaît suffisant au regard de la nécessité de mutualiser les risques viagers entre un nombre significatif de participants.

Par conséquent, votre rapporteur général juge souhaitable d'assouplir les seuils prévus pour la constitution des PERP, en les alignant sur les règles applicables aux contrats Madelin : abaisser de 2.000 à 1.000 le nombre minimal d'adhérents et supprimer le seuil financier à atteindre.

Proposition II-7 : assouplir les seuils prévus pour la constitution des PERP, en les alignant sur les règles applicables aux contrats Madelin.

(3) L'interdiction des rétrocessions au profit des réseaux

Lors des auditions qu'il a conduites, l'attention de votre rapporteur général a été plus particulièrement portée sur **l'interdiction réglementaire de rétrocessions au profit des réseaux** commercialisant le PERP : cette mesure a été présentée comme un frein à l'essor du PERP.

Votre rapporteur général ne partage pas ce point de vue : en effet, les mesures réglementaires d'application du PERP n'interdisent pas les rétrocessions, mais prévoient que les éventuelles rétrocessions sont acquises au canton.

Cette disposition permet de **garantir la transparence de la rémunération** du gestionnaire d'actifs, d'une part, et de l'entreprise d'assurance, d'autre part.

2. Une diversité juridique offrant une gamme complète de produits

a) Un panorama divers mais complet de produits d'épargne retraite

(1) Un champ variable selon la définition retenue

Comme il a été rappelé en introduction au présent rapport d'information, votre rapporteur général a retenu la **définition de l'épargne retraite comme représentant l'ensemble des contrats d'investissements financiers permettant la constitution d'une épargne lors de la vie active**, en vue de **disposer d'une rente après le départ en retraite**, hors cas de déblocage anticipés et possibilités exceptionnelles de sortie en capital. Cette définition permet d'exclure certaines formes d'investissement non spécifiquement dédiées à la retraite, comme l'assurance vie et les investissements immobiliers.

Toutefois, même la définition étroite ainsi retenue conduit à inclure dans le champ de la présente étude des dispositifs peu fréquemment identifiés comme relevant de l'épargne retraite *stricto sensu*, à l'instar de certains régimes d'anciens combattants.

(2) Les régimes d'épargne retraite examinés

Les différents régimes d'épargne retraite, dont les principales caractéristiques sont détaillées en annexe I au présent rapport d'information, sont les suivants :

- **trois régimes d'entreprise** généralement désignés par référence à l'article du code général des impôts qui les définit : les **contrats « article 83 »** à cotisations définies abondés par l'employeur et **les contrats « article 39 » et « article 82 »** exclusivement financés par l'employeur, les contrats « article 39 » constituant un régime à prestations définies dont les avoirs sont bloqués jusqu'au départ en retraite, alors que la durée minimale d'indisponibilité des contrats « article 82 », à cotisations définies, est limitée à six ans ;

- un régime ouvert aux travailleurs indépendants : les **contrats « Madelin »**, par référence à la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (dite « loi Madelin ») qui les a institués ; les contrats qui relevaient du régime COREVA (complément de retraite volontaire agricole), ouvert aux exploitants agricoles, ont été largement assimilés aux « contrats Madelin », après leur suppression comme dispositif d'épargne retraite spécifique par l'article 55 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines ;

- créé en 1967, le régime d'épargne retraite de la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (**Préfon**) est ouvert aux fonctionnaires, anciens fonctionnaires et à leurs conjoints ou veufs ;

- le Complément de retraite mutualiste (**COREM**) est issu de l'ancien Complément de retraite de la fonction publique (CREP) ; ayant pour cible initiale les enseignants et les adhérents et les mutuelles de la fonction publique, le COREM a étendu son champ d'activité aux non-fonctionnaires ;

- le Complément de retraite des hospitaliers (**CRH**), créé en 1963, est réservé aux fonctionnaires hospitaliers ;

- deux régimes d'épargne retraite sont ouverts aux élus locaux : le fonds de pension des élus locaux (**FONPEL**) et la Caisse autonome de retraite des élus locaux (**CAREL**) ;

- enfin, trois régimes ont été créés par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites : le plan d'épargne retraite populaire (**PERP**), le plan d'épargne retraite collectif (**PERCO**) et le plan d'épargne retraite d'entreprise (**PERE**) qui combine les caractéristiques de versement individuel (comme un PERP) et des abondements par l'employeur (à l'instar des contrats article 83) ;

- parmi les régimes gérés par le secteur mutualiste, il peut être signalé un régime propre aux anciens combattants, la retraite mutualiste du combattant, géré par la caisse autonome des retraites des anciens combattants (**CARAC**), la retraite complémentaire des travailleurs indépendants de la **Mutuelle Médicis** ainsi que les contrats de la **Mutuelle nationale de retraite des artisans (MNRA)** ;

- enfin, les **institutions de prévoyance** gèrent des **régimes à points surcomplémentaires obligatoires**, examinés plus particulièrement dans le paragraphe III D du présent rapport d'information.

b) La place particulière des indemnités de fin de carrière

(1) Le régime juridique applicable

Les indemnités de fins de carrière (IFC), dont le versement est lié à la cessation d'activité professionnelle, occupent une place particulière dans ce panorama de l'épargne retraite.

Elles peuvent être considérées comme une forme spécifique de contrats d'assurance vie. En effet, selon les précisions apportées à votre rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le régime juridique des IFC peut relever du champ des retraites professionnelles supplémentaires d'entreprise dans les conditions définies à l'article L. 143-1 du code des assurances :

*« Peuvent être proposés, dans le cadre de cet agrément¹, les **contrats d'assurance sur la vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle et sont versées en supplément des prestations servies par les***

¹ Il s'agit de l'agrément administratif pouvant être accordé aux entreprises d'assurance pour les activités de retraite professionnelle supplémentaire.

régimes de base et complémentaires légalement obligatoires. Ces contrats sont souscrits :

« 1° Par un employeur ou un groupe d'employeurs au profit de leurs salariés ou anciens salariés, ou par un groupe professionnel représentatif d'employeurs au profit des salariés ou anciens salariés de ceux-ci. Ils revêtent un caractère collectif déterminé dans le cadre d'une des procédures mentionnées à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale ;

« 2° Ou par un groupement défini à l'article 41 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle ou au I de l'article 55 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines ».

Relevant du régime général des contrats d'assurance vie, les régimes de retraite supplémentaire visés à l'article L. 143-1 du code des assurances sont expressément exclus, par le dernier alinéa de l'article L. 143-2 du même code, du champ des avantages fiscaux dont bénéficient les contrats « article 83 ».

Contrairement aux produits d'épargne retraite *stricto sensu*, les encours des IFC ne sont pas systématiquement cantonnés : ils peuvent alors être représentés par l'actif général de l'entreprise d'assurance.

(2) Des enjeux financiers importants : un encours estimé à 10 milliards d'euros

Selon les précisions apportées à votre rapporteur général, les IFC définis à l'article 143-2 du code des assurances représentent un **encours de 10 milliard d'euros** qui témoignent de la place qu'elles occupent dans les ressources supplémentaires dont peuvent bénéficier les salariés lors de leur cessation d'activité professionnelle :

« En 2004, les indemnités de fin de carrière et autres contrats d'entreprise regroupent environ 800 millions d'euros de cotisations, soit en ordre de grandeur le dixième des cotisations d'assurance retraite (il s'agit de données transmises par la Fédération française des sociétés d'assurance, qui ne regroupe pas tous les acteurs de la place).

« En termes d'encours, ces mêmes contrats représentent 13 % du total des provisions, soit environ 10 milliards d'euros.

« Concernant les actifs, ces contrats ne sont pas systématiquement cantonnés, et sont dans ce cas représentés par l'actif général de l'organisme d'assurance »¹.

A la question de votre rapporteur général sur les éventuelles restrictions à l'investissement en actions dans les IFC, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a répondu que « dans la plupart de cas (...) les provisions techniques constituées au titre des indemnités de fin de

¹ Source : réponse du gouvernement aux questionnaires de votre rapporteur général.

carrière sont représentées par l'actif général de l'entreprise d'assurance. Dès lors, la question de l'investissement en actions n'est pas posée de façon spécifique pour ce type de produits ».

S'agissant de la possibilité de permettre un transfert des IFC vers les régimes de retraite collectifs créés par la loi Fillon, le PERCO et le PERE, une telle option est apparue sans conséquences réelles sur l'attractivité des IFC et des produits d'épargne retraite : la sortie des IFC s'opère lors du départ en retraite, à l'instar des contrats d'épargne retraite classiques. Il s'agit alors d'un versement sous forme de capital ; une telle option de sortie en capital existe déjà pour le PERCO.

3. Une place structurellement plus faible de l'épargne retraite que dans les pays anglo-saxons

Comme le montre l'analyse comparative du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie reproduite dans l'encadré ci-après, **le moindre développement de l'épargne retraite en France aujourd'hui par rapport aux autres pays industrialisés s'explique par des facteurs structurels :**

- ainsi, la dépense publique consacrée aux retraites s'élève à 12,1 % du produit intérieur brut en France, contre 4,4 % aux Etats-Unis, 5 % au Royaume-Uni et 5,2 % aux Pays-Bas ;

- les actifs financiers placés dans d'autres supports (assurance vie, mais également placements liquides dont le niveau est relativement élevé en France) rendent mieux compte de l'effort global individuel pour préparer la retraite ;

- la part des Français propriétaires de leur logement (56 %) est inférieure à celle observée dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni (70 %) et les Etats-Unis (68 %) : ces données apparaissent toutefois biaisées puisqu'il n'est pas tenu compte de l'endettement des ménages.

Au demeurant, les lacunes des fonds de pension britanniques montrent que le développement de l'épargne retraite n'est pleinement justifié que s'il s'opère dans un cadre protecteur des intérêts des épargnants : or, au Royaume-Uni, 11 % des fonds de pension à prestations définies présentaient, en 2003, un taux de couverture des engagements financiers inférieur à 90 %, et ces fonds apparaissaient très morcelés puisque 81 % d'entre eux rassemblaient moins de 11 membres à la même date.

Votre rapporteur général exprime sa conviction que, ayant développé plus tardivement l'épargne retraite, la France a su définir des outils juridiques (cantonnement, représentation des intérêts des épargnants, lisibilité des frais) de nature à éviter les difficultés rencontrées par certains fonds de pension anglo-saxons.

En outre, il estime que **la France est appelée à combler son retard**, dans la mesure où les nouveaux régimes d'épargne retraite (PERP, PERCO, PERE) ne sont pas arrivés à maturité, et en raison de la dégradation du taux de remplacement des revenus d'activité garanti par les pensions des régimes obligatoires.

**Analyse comparée du développement de l'épargne retraite en France
et dans les autres Etats européens et nord-américains**

« Compte tenu du niveau des prestations servies par les régimes obligatoires par répartition, qu'ils soient de base ou complémentaires, en France les régimes d'initiative professionnelle ou individuelle occupent une place moins prééminente que dans les pays anglo-saxons, même si ces régimes bénéficient d'incitations fiscales et des nouveaux dispositifs mis en place par la loi de 2003. Il reste qu'aujourd'hui les pensions de 2^{ème} et 3^{ème} piliers jouent un rôle limité dans le revenu des actuels retraités.

*« En termes de prestations, les régimes de retraite supplémentaire au sens large (incluant également les contrats Madelin et les régimes particuliers comme la Préfon ou le CGOS) **représentent 4,8 milliards d'euros de prestations annuelles en 2004**, à comparer aux 126 milliards d'euros versés par les régimes de base, et à 40 milliards d'euros versés par les régimes complémentaires (source DREES).*

*« Les comparaisons internationales en matière d'épargne retraite privée s'avèrent être un exercice délicat, compte tenu des différences structurelles existant dans le domaine du financement des retraites. **La générosité des dispositifs publics variant fortement d'un pays à l'autre, il en est de même du besoin d'épargne privée accumulée en vue de la retraite.** Deux groupes de pays se distinguent. Dans les pays « continentaux » (France, Italie, Allemagne), les prestations de retraite sont principalement d'origine publique et l'épargne privée destinée à la retraite est peu étoffée. Dans les pays « anglo-saxons » (Royaume-Uni, Etats-Unis, Pays-Bas), c'est la tendance inverse qui s'observe.*

« En France, la dépense publique dédiée aux retraites représente une part importante de la richesse nationale.

« La dépense publique consacrée aux retraites représente 12,1 % du PIB en France et 11,8 % en Allemagne, contre 4,4 % aux Etats-Unis, 5 % au Royaume-Uni et 5,2 % aux Pays-Bas. Le vieillissement de la population devrait contribuer à l'augmentation de ces ratios, qui passeraient vers 2050 à 14,5 % pour la France et 13,8 % pour l'Allemagne, contre 6,2 % aux Etats-Unis, 5,6 % au Royaume-Uni¹ et 8,3 % aux Pays-Bas².

« Quasi-négligeables dans les pays continentaux, les fonds de pension détiennent des niveaux d'actifs conséquents dans les pays anglo-saxons...

« Les chiffres relatifs aux fonds de pension reflètent en miroir le niveau de prestation des systèmes publics de retraite : ils ne représentent que 7 % du PIB en France et 3,8 % en Allemagne, contre 56,1 % au Royaume-Uni, 95 % aux Etats-Unis et 106,2 % aux Pays-Bas³.

¹ Le dernier rapport de la Pensions Commission britannique présidée par Lord Turner, qui dresse un constat alarmant sur l'insuffisance de l'épargne retraite au Royaume-Uni, fait état de projections plus critiques (7,5 % du PIB).

² Source : Rapport du G10 Ageing and pension system reform : implications for financial markets and economic policies.

³ Source : OCDE, Global Pensions Statistics.

« ...qui peuvent toutefois masquer d'importants déficits de financement des engagements de retraite.

« Rapporter les actifs des fonds de pension au PIB ne suffit pas à mesurer la bonne préparation de ce secteur aux enjeux soulevés par le vieillissement de la population. Le système britannique est par exemple marqué par plusieurs problématiques :

« o la solvabilité et les pratiques d'investissement des fonds à prestations définies (DB) restent préoccupantes : 11 % d'entre eux affichaient un taux de couverture des engagements inférieur à 90 % en 2003. Au total, les bilans des entreprises font apparaître un déficit cumulé de 130 milliards de livres au 31 décembre 2004 au titre des engagements de retraite DB, soit 11 % du PIB. Près de 60 % de ce déficit est causé par les fonds des entreprises cotées du FTSE 350.

« o les fonds sont actuellement encore très morcelés : pour un total de 25,5 millions de membres, l'on comptait 227.085 fonds en 2003 (93.768 en 2004 en ne comptant que les fonds encore en activité), dont 81 % rassemblant moins de 11 membres.

« o le remplacement des fonds à prestations définies (DB) par des fonds à contribution définie (DC) bute sur des taux de contribution trop bas : la plupart du temps facultatives, les cotisations et le taux de participation aux nouveaux plans DC sont significativement plus faibles (entre 7 % et 11 % en moyenne) que celles des anciens plans DB (entre 16 % et 20 % en moyenne).

« o **le niveau d'information financière de la population est faible, la majorité de la population britannique avouant une connaissance limitée du fonctionnement des fonds de pension.** Or, dans le contexte de montée en puissance des fonds DC qui reportent le risque sur l'épargnant, celui-ci est amené à opérer des choix déterminants parmi les différentes options d'investissement que lui offre son fonds de pension.

« o les fonds sont marqués par une forte hétérogénéité de leur politique d'investissement : l'option d'allocation offerte par défaut aux contributeurs varie fortement d'un fonds à l'autre. Blake, Byrne, Cairns & Dowd (2005) ont montré que ces différences devraient avoir un impact significatif sur le revenu final dont disposeront les retraités¹.

« En outre, les précédents chiffres ne prennent pas en compte le fait qu'une part importante de l'épargne retraite privée peut être détenue en France via des sociétés d'assurance vie plutôt que des fonds de pension. Les actifs cumulés de ces deux types d'organisme atteignent 60 % du PIB en France et 31,9 % en Allemagne contre 116,2 % au Royaume-Uni, 115 % aux Etats-Unis et 140,4 % aux Pays-Bas.

« **Ces chiffres nous apprennent que la France dispose d'un stock d'actifs spécifiquement dédiés à la retraite inférieur à celui de ses principaux partenaires.** Ce constat est renforcé par celui sur le taux de ménages propriétaires de leur logement, plus faible en France (56 %), en Allemagne (42 %) et aux Pays-Bas (53 %) qu'aux Etats-Unis (68 %) et au Royaume-Uni (70 %) : l'immobilier rentre traditionnellement dans le champ des investissements utilisables lors de la retraite.

¹ Sources : The Pensions Commission, rapports 2004 et 2005. The pensions regulator et Occupational pension regulatory authority. Byrne A. (2004), Investment decision making in defined contribution plans, Pensions vol. 10,1,37-49 Association of British Insurers (2003), The State of the Nation's savings. Blake, Byrne, Cairns & Dowd (2005) : The Stakeholder Pension Lottery: An Analysis of the Default Funds in UK Stakeholder Pension Schemes, The Pensions Institute, Discussion paper n° PI-0411.

« Pour autant, le niveau d'actifs spécifiquement dédiés à la retraite n'est pas nécessairement insuffisant en France au regard des besoins futurs des ménages. Dans la mesure où le système public s'y montre plus généreux qu'à l'étranger, les ménages n'ont pas le même impératif d'épargne que dans les pays « anglo-saxons ». Idéalement, la comparaison complète entre les systèmes français et étrangers devrait donc intégrer une dimension comparative entre flux futurs de prestations-retraite publiques et capitalisation actuelle des fonds de pension privés (et/ou contrats d'assurance vie). Il n'existe pas d'étude publique récente se livrant à cet exercice, très délicat sur le plan méthodologique, et dont les résultats sont extrêmement sensibles aux hypothèses de calcul.

« Par ailleurs, une part importante des actifs détenus par les ménages français est actuellement placée en véhicules liquides (13 %), d'importance similaire à l'assurance vie (13 %, soit 34 % des actifs financiers), et bien inférieure à ce que représente l'immobilier (53 %). C'est notamment afin de mieux orienter cette épargne liquide vers des produits spécifiquement dédiés à la retraite que le Gouvernement et le Législateur ont mis en place le plan d'épargne retraite populaire (PERP) ».

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie¹

B. DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT ENCOURAGEANTES

1. Un essor nécessaire pour compléter les régimes de retraite obligatoires

a) Des perspectives de nette diminution du taux de remplacement des revenus d'activités

Dans son troisième rapport de mars 2006 intitulé « *Retraites : perspectives 2020 et 2050* », le Conseil d'orientation des retraites (COR) s'est efforcé de déterminer les taux de remplacement net des revenus d'activité à 65 ans pour les générations successives de retraités, jusqu'en 2050, pour les régimes de base obligatoires et les régimes AGIRC-ARRCO.

Ces résultats, synthétisés dans les tableaux ci-dessous issus du rapport du COR précité, dépendent fortement des paramètres utilisés, notamment les âges de début et de fin d'activité. Dans l'hypothèse médiane retenue par le COR, la liquidation s'opère à 65 ans après 40 années de cotisations et il est supposé une indexation des pensions sur les prix. Deux cas sont retenus : des taux de cotisations constants (tableau 1) et une hausse des cotisations des assurés permettant d'équilibrer les régimes (tableau 2) : il est ainsi supposé que les relèvements seront intégralement à la charge des assurés, la hausse des cotisations s'opérant à due proportion des besoins complémentaires de financement. En revanche, le taux des autres prélèvements sociaux, y compris à l'assurance chômage, est supposé stable.

Les trois cas retenus (non-cadre du secteur privé, cadre du secteur privé et attaché territorial disposant d'un taux de prime de 20 %) n'ont pas vocation à l'exhaustivité.

¹ Les éléments en gras sont soulignés par votre rapporteur général.

Tableau 1

Taux de remplacement nets à la liquidation à 65 ans et après 40 ans de cotisations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et à taux de cotisation constants ⁽¹⁾

Génération	1938	1955	1985
Année de liquidation	2003	2020	2050
Non cadre du secteur privé			
CNAV	55,9 %	51,8 %	50,1 %
ARRCO	27,6 %	25,0 %	23,3 %
CNAV + ARRCO	83,6 %	76,8 %	73,5 %
Cadre du secteur privé			
CNAV	26,9 %	23,8 %	23,1 %
ARRCO	11,8 %	10,1 %	8,9 %
AGIRC	25,4 %	22,8 %	21,2 %
CNAV + ARRCO+ AGIRC	64,1 %	56,7 %	53,2 %
Fonctionnaire avec un taux de prime de 20 % (cas de l'attaché territorial)			
CNRACL (*)	68,7 %	67,1 %	66,3 %
RAFP	0 %	1,4 %	2,9 %
CNRACL (*) + RAFP	68,7 %	68,5 %	69,2 %

(1) A partir de 2006.

(*) Ou régime de la fonction publique d'Etat pour un fonctionnaire de l'Etat avec un taux de prime de 20 %.

Source : COR, 2005.

Tableau 2

Taux de remplacement nets à la liquidation à 65 ans et après 40 ans de cotisations, dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et après hausse¹ des cotisations à la charge des assurés permettant d'équilibrer les régimes

Génération	1938	1955		1985	
Année de liquidation	2003	2020		2050	
Non cadre du secteur privé					
CNAV	55,9 %	52,6 %	(+ 0,8 pt)	54,4 %	(+ 4,3 pts)
ARRCO	27,6 %	25,4 %	(+ 0,4 pt)	25,4 %	(+ 2,1 pts)
CNAV + ARRCO	83,6 %	77,9 %	(+ 1,1 pt)	79,9 %	(+ 6,4 pts)
Cadre du secteur privé					
CNAV	26,9 %	24,3 %	(+ 0,5 pt)	24,5 %	(+ 1,4 pt)
ARRCO	11,8 %	10,3 %	(+ 0,2 pt)	9,4 %	(+ 0,5 pt)
AGIRC	25,4 %	23,3 %	(+ 0,5 pt)	22,4 %	(+ 1,2 pt)
CNAV + ARRCO + AGIRC	64,1 %	57,9 %	(+ 1,2 pt)	56,3 %	(+ 3,1 pts)
Fonctionnaire avec un taux de prime de 20 % (cas de l'attaché territorial)					
CNRACL	68,7 %	69,7 %	(+ 2,6 pts)	79,6 %	(+ 13,3 pts)
RAFP	0 %	1,5 %	(+ 0,1 pt)	3,5 %	(+ 0,6 pt)
CNRACL + RAFP	68,7 %	71,2 %	(+ 2,7 pts)	83,1 %	(+ 13,9 pts)

Entre parenthèses, hausse de taux de remplacement net due à la mesure de rééquilibrage.

Source : COR, 2005.

¹ Selon les précisions apportées par le COR dans son rapport de mars 2006 précité (p. 145), « seules sont considérées ici les hausses de cotisations retraite à la charge des assurés nécessaires pour équilibrer chaque année, dans le scénario macro-économique de base, les régimes pris en compte ici : la CNAV et l'AGIRC pour les salariés du secteur privé et la CNRACL dans le cas de l'attaché territorial. Selon les projections du scénario de base, l'ARRCO serait équilibrée jusque vers 2030 et il a été supposé que les besoins de financement au-delà étaient couverts par les réserves ».

Sous ces conditions, « à l'horizon 2050, le taux de remplacement net serait relevé de 3 à 14 points selon les cas considérés, par rapport à l'hypothèse de stabilité des prélèvements sociaux » :

- pour les salariés du secteur privé, la hausse du taux de cotisation à la CNAV (portant par définition sur la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale) s'élève à 6,3 points d'ici 2050 ;

- toujours pour le secteur privé, la hausse des cotisations à l'AGIRC atteint 2,5 points ;

- pour l'attaché territorial, le taux de remplacement net devrait être relevé de 14 points ».

Quelle que soit l'hypothèse retenue, si l'on compare les générations nées en 1938 et en 1985, la diminution du taux de remplacement est la plus forte pour le cadre du secteur privé : 10,9 % dans le tableau 1 (taux de cotisations constants) et 7,8 % dans le tableau 2 (hypothèse d'une hausse des cotisations pour maintenir l'équilibre des régimes).

En moyenne pour les différentes catégories de salariés, **à taux de cotisation constants, le taux de remplacement net à la liquidation de la retraite diminue de dix points entre la génération 1938 et la génération 1985.**

Ces données attestent d'un **besoin de constituer une épargne retraite complémentaire, en particulier pour les cadres** du secteur privé, s'ils veulent maintenir le taux de remplacement actuel de leur revenu d'activité lors de la cessation d'activité professionnelle.

Les incitations fiscales à constituer une épargne retraite encouragent plus particulièrement cette catégorie de salariés à opérer un transfert de revenus au cours de leur cycle de vie. En effet, les cotisations d'épargne retraite sont déductibles du revenu imposable en phase d'épargne, alors que les revenus et le taux d'imposition sont plus élevés ; *a contrario*, la rente est imposée pendant la retraite, à une période où le moindre remplacement des revenus d'activité et la non-intégration des primes tend à abaisser le niveau du revenu imposable.

b) Une place croissante de l'épargne retraite dans le financement des retraites

L'hypothèse médiane du COR d'une diminution de 10 points du taux de remplacement des revenus d'activité, à taux de cotisations constants, tend à modifier substantiellement les composantes du financement des retraites, en accroissant la part de l'épargne individuelle. Une part significative de cette épargne individuelle pourrait relever des dispositifs d'épargne retraite *stricto sensu*, même si d'autres affectations (assurance vie, placements liquides, investissements immobiliers...) doivent également être envisagées.

En 2004, en termes de prestations, les régimes de retraite supplémentaire au sens large (incluant également les contrats Madelin et les régimes particuliers comme la Préfon ou le complément de retraite des hospitaliers) représentaient 4,8 milliards d'euros de prestations annuelles, à mettre en regard avec les montants de 126 milliards d'euros versés par les régimes de base et de 40 milliards d'euros versés par les régimes complémentaires¹. Sur un total de 171 milliards d'euros de prestations, les parts des régimes de base obligatoires, des régimes complémentaires et des régimes supplémentaires (dont les contrats d'épargne retraite) s'élevaient respectivement à 74 %, 23 % et 3 %.

¹ Source : direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (DREES).

En 2050, à taux de cotisations constants, il est envisagé une **diminution de 10 points du taux de remplacement net** des revenus. Si l'on retient un taux de remplacement de 60 %, cet écart de 10 points avec les taux de remplacement actuels représente une diminution de 70 % à 60 % du taux de remplacement des revenus : 10 % sur un total de prestations de 70 % du revenu correspondent à **14 % de l'ensemble des revenus de remplacement**.

Même si l'épargne retraite ne représente pas la seule forme d'épargne choisie en vue de la retraite, sa part actuelle dans les prestations de retraite (3 %) est donc appelée à augmenter fortement. Sans compenser intégralement la diminution de 14 % des prestations de retraite servies par les régimes obligatoires, votre rapporteur général estime qu'**un triplement des prestations (et donc des cotisations) d'épargne retraite doit au moins être envisagée d'ici 2050**.

Enfin, nonobstant cette évolution de la part relative de l'épargne retraite dans les cotisations de retraite, la dépense totale consacrée aux retraites est appelée à s'accroître, sous l'effet des évolutions démographiques. La part des dépenses de retraite dans le PIB devrait ainsi augmenter de 12,8 % à 16,0 % entre 2003 et 2050¹ : cette part s'accroîtrait ainsi d'un quart d'ici 2050.

Si l'on tient enfin compte d'une hypothèse prudente de progression annuelle de 1 % du PIB en volume entre 2003 et 2050 (soit une hausse de 60 % sur l'ensemble de la période), votre rapporteur général formule l'hypothèse d'un **sextuplement de la valeur des prestations et des cotisations d'épargne retraite, en euros constants, d'ici 2050²**.

c) L'impact de la communication sur la commercialisation des produits d'épargne retraite

Si les perspectives de développement de l'épargne retraite sont réelles, l'essor des contrats dépendra également des **politiques de communication** qui seront conduites pour sensibiliser l'opinion à la diminution du taux de remplacement des revenus d'activité d'une part, à l'opportunité de choisir un véhicule d'épargne dédié à l'épargne retraite d'autre part.

Lors des auditions conduites par votre rapporteur général, plusieurs intervenants ont souligné la nécessité de conduire des campagnes de communication plus ciblées sur l'épargne retraite.

¹ Source : DREES.

² Ce résultat combine les trois hypothèses successivement retenues d'un triplement de la part des prestations et des cotisations d'épargne retraite dans les dépenses de retraite, d'une hausse de 25 % de la part des dépenses de retraite dans le PIB et d'une augmentation de 60 % du PIB en volume. Il s'agit d'hypothèses basses : si la part des prestations et des cotisations d'épargne retraite dans les dépenses de retraite quadruplait et que le PIB doublait en volume sur la même période, la valeur des cotisations d'épargne retraite (en euros constants) serait multipliée par 10 entre 2003 et 2050.

Votre rapporteur général estime qu'il appartient déjà aux acteurs privés, et non aux pouvoirs publics, de mieux faire connaître les produits d'épargne retraite, et singulièrement les PERE et les contrats article 83 qui souffrent d'un déficit de notoriété par rapport au PERCO.

Dans ce cadre, il pourrait être nécessaire de mieux identifier les produits d'épargne retraite, afin de mettre en valeur les différences de régime juridique avec d'autres supports d'épargne pouvant être utilisés pour préparer la retraite. Une possibilité serait de réserver aux seuls produits d'épargne retraite un label « épargne retraite » lors des campagnes de communication et de commercialisation.

Proposition VI-3 : réserver aux seuls produits d'épargne retraite un label « épargne retraite » lors des campagnes de communication et de commercialisation.

2. Le bilan de l'épargne retraite en 2006 : neuf milliards d'euros de cotisations annuelles et un encours de près de cent milliards d'euros

a) Aperçu global des cotisations et des encours

Nonobstant la difficulté à définir de manière incontestable le champ de l'épargne retraite, les sources les plus complètes pour évaluer les cotisations et les encours des contrats d'épargne retraite proviennent de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).

La FFSA se fonde sur les déclarations de ses adhérents, ce qui peut poser des difficultés de collecte des informations auprès d'entreprises d'assurance de petite taille qui ne disposent pas toujours des outils statistiques nécessaires.

En outre, les chiffres de la FFSA n'intègrent pas *a priori* les contrats gérés par les mutuelles et les institutions de prévoyance. La consolidation de ces différentes données présente ainsi des difficultés d'exhaustivité et d'homogénéité des méthodes de comptabilisation.

Malgré ces **difficultés méthodologiques**, votre rapporteur général a établi le tableau récapitulatif ci-après de l'épargne retraite en France.

La principale source utilisée a été la réponse du gouvernement à son questionnaire, complétée par des éléments recueillis lors d'auditions, ainsi que par des données fournies par l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM).

Cotisations annuelles et encours des contrats d'épargne retraite en France

(en millions d'euros)

Produit d'épargne retraite	Nombre de cotisants ¹	Cotisations annuelles ¹	Encours ²
Préfon ³	230.000	460	8.000
UMR / COREM ⁴	245.000	307	5.910
CRH	176.000	108	2.300
Contrats Madelin ⁵	880.000	1.774	11.192
PERP ⁶	1.737.000	1.331	1.546
PERCO	115.000 ⁷	260 ⁸	500 ⁹
PERE ¹⁰	50.000 ?	100 ?	200 ?
Contrats article 82	2.000.000 ¹¹	200	39.800
Contrats article 83 ¹²		1.500	
Contrats article 39 ¹		1.800	

¹ 2004 sauf indication contraire (source : données fiscales).

² 2003 (source : OCDE).

³ Données fin 2005 (source : Préfon). Le nombre de cotisants n'inclut pas 40.000 adhérents ayant suspendu leurs versements. A cette date, la Préfon comptait 75.000 allocataires.

⁴ Source : UMR. Le nombre de cotisants actifs en 2005 n'inclut pas les 30.000 adhérents qui avaient suspendu leurs versements en 2004. Les deux chiffres ne peuvent pas être additionnés, car certains adhérents qui ne cotisaient pas en 2004 sont inclus dans les cotisants actifs en 2005. Le montant des cotisations annuelles correspond aux données fiscales de l'année 2004. L'UMR fait état de 230,4 millions d'euros de cotisations versées au COREM en 2005 : la donnée retenue dans le tableau récapitulatif (307 millions d'euros) intègre également les versements d'autres régimes issu du CREF et gérés par l'UMR, notamment le régime R3.

⁵ Source : FFSA. Y compris les ex-contrats COREVA (261.000 contrats en cours de constitution fin 2005, cotisations annuelles 2005 : 200 millions d'euros, encours fin 2005 : 1,9 milliard d'euros). Les données de l'OCDE indiquent un encours beaucoup plus élevé (18,5 milliards d'euros), lequel semble douteux puisque les données figurant dans le tableau ci-dessous intègrent déjà les contrats Madelin gérés par des mutuelles (13,5 millions d'euros de cotisations et 114 millions d'euros d'encours en 2005 selon les données communiquées à votre rapporteur général par l'Union nationale de prévoyance de la mutualité française, UNPMF).

⁶ Encours et nombre d'adhérents fin mars 2006, cotisations 2005 (source : FFSA). LES PERP mutualistes ne représentaient que 0,5 million d'euros de cotisations et d'encours en 2005.

⁷ Nombre de salariés ayant effectué un versement dans un PERCO au 31 mars 2006. A cette date, 765.000 salariés appartenant à 26.761 entreprises étaient couverts par un PERCO (source : AFG).

⁸ En rythme annuel sur la base de la collecte enregistrée au premier trimestre de l'année 2006, mais non corrigée des variations saisonnières : les versements sur les contrats d'épargne retraite sont traditionnellement plus élevés au dernier trimestre de l'année civile (pour le PERP, les versements au quatrième trimestre de l'année 2005 ont ainsi été le double de la moyenne trimestrielle au cours des neuf premiers mois de l'année 2005).

⁹ Au 30 juin 2006.

¹⁰ Les premières données consolidées ne sont pas encore disponibles, mais le nombre d'adhérents, les flux de cotisations annuels et les encours restent inférieurs à ceux du PERCO. Lors de leur audition par votre rapporteur général, des représentants du groupe d'assurance « La Mondiale », l'un des principaux opérateurs du PERE sur le marché, indiquaient avoir commercialisé plus de 60 PERE couvrant plus de 14.000 personnes depuis mars 2005.

¹¹ Nombre de salariés couverts.

¹² Y compris les contrats article 83 gérés par les mutuelles : 16,2 millions d'euros de cotisations et 329 millions d'euros d'encours en 2005 (source : UNPMF).

Produit d'épargne retraite	Nombre de cotisants ¹	Cotisations annuelles ¹	Encours ²
FONPEL	6.000	30	200
CAREL	6.000	30	200
Anciens combattants ²	590.000	455	6.122
Mutuelle nationale de retraite des artisans (MNRA) ³	210.000	127	1.049
Mutuelle Medicis (indépendants) ⁴	155.000	77	1.838
Régimes des institutions de prévoyance ⁵	250.000	330	3.000
TOTAL	6.650.000⁶	8.890	98.350

Sources diverses

Malgré les limites inhérentes à la consolidation de données hétérogènes, les contrats d'épargne retraite représentent **plus de 6,5 millions de cotisants annuels**, dont les versements annuels atteignent près de **9 milliards d'euros pour un encours total de l'ordre de 100 milliards d'euros**. En outre, 40 % du stock sont représentés par les régimes d'entreprise « article 82 » et « article 83 ».

Ces données consolidées représentent d'ores et déjà une part significative de l'épargne financière des Français : par comparaison, le principal placement financier des Français, l'assurance vie, avait bénéficié de 120 milliards d'euros de cotisations en 2005 et l'encours des contrats devrait dépasser le seuil des 1.000 milliards d'euros en 2006. **Alors que la plupart des produits d'épargne retraite ne sont pas encore arrivés à maturité, l'encours global des investissements sur ces supports représente déjà un dixième de ceux de l'assurance vie.**

¹ Y compris les contrats article 39 gérés par les mutuelles : 2,1 millions d'euros de cotisations et 18 millions d'euros d'encours en 2005 (source : UNPMF).

² Source : INSEE (2004).

³ Source : INSEE (2004).

⁴ Source : INSEE (2004).

⁵ Il s'agit des principaux régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance, examinés dans le paragraphe III D du présent rapport d'information. Les données totales correspondent à une estimation consolidée, faute de données détaillées sur certains de ces régimes, notamment pour les plus petits d'entre eux.

⁶ Y compris les adhérents à plusieurs contrats.

b) Les contrats d'épargne retraite par catégorie d'actifs : la prédominance des placements obligataires

Les données relatives à la composition de l'actif, bien que lacunaires, **montrent une prédominance des placements obligataires**. Votre rapporteur général estime cette **situation paradoxale**. En effet, les rendements historiques des actions sont plus élevés, à moyen terme, que ceux des obligations, et la durée des contrats d'épargne retraite offre des possibilités fortes de diversification des placements.

Si les données relatives au PERP ne sont pas individualisées au sein de l'ensemble, beaucoup plus vaste, des contrats d'assurance vie, la composition de l'actif des **PERP gérés par des entreprises d'assurance** apparaît très proche de celle des contrats d'assurance vie : le ratio entre obligations et actions s'établit dans un rapport global de 80 % pour les obligations et 20 % pour les actions. La part des actions dans les PERP est ainsi à peine supérieure à celle observée (10 à 15 %) pour les régimes d'épargne retraite créés antérieurement (les contrats Madelin, la Préfon, les régimes d'entreprise « article 39 », « article 82 », « article 83 »), selon les observations recueillies par votre rapporteur général en l'absence de statistiques consolidées en ce domaine.

Les PERCO semblent davantage favoriser l'investissement en actions. Lors de leur audition par votre rapporteur général, les représentants de l'AFG lui ont indiqué que **les deux tiers des encours du PERCO seraient placés en actions**, mais des études plus détaillées sont nécessaires pour affiner ces données.

Actuellement, il peut ainsi être estimé que 85 % des cotisations et des encours des placements d'épargne retraite sont investis en obligations et seulement 15 % en actions.

Si cette proportion passait à 25 % à l'horizon 2020, grâce à des mesures incitatives encourageant l'investissement en actions, cela représenterait un volume annuel de **7,5 milliards d'euros d'investissements en actions en 2020, contre près de 1,5 milliard d'euros en 2005.**

3. Les projections de développement à moyen et long termes

a) Une mise en place des PERP depuis 2005 aussi rapide que les contrats dits Madelin après 1994

Les différents interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur général, notamment les professionnels de l'assurance, ont souligné que **le nombre de PERP souscrits suivait une courbe comparable à celle des contrats dits Madelin**, ouverts aux indépendants, créés en 1994. Fin mars 2006, 1.737.000 PERP avaient été ouverts et les cotisations au premier trimestre de l'année 2006 se sont élevées à 175 millions d'euros, en hausse de 12 % par rapport au premier trimestre de l'année 2005. Les encours (1,55 milliard

d'euros fin mars 2006) sont considérés comme moins significatifs, en raison de l'ouverture très récente de la plupart des PERP : l'encours fin 2005 correspondait pratiquement au flux des cotisations de l'année. Concernant le profil des épargnants, la moyenne d'âge des détenteurs d'un PERP était légèrement supérieure à 40 ans fin 2005.

Le nombre de PERP commercialisés correspondrait à 10 % de la cible visée (17 à 20 millions de personnes, soit l'ensemble des actifs dont sont déduites certaines populations bénéficiant déjà de produits spécifiques : les fonctionnaires, les travailleurs indépendants, y compris les paysans...).

Par comparaison, fin 2005, près d'un travailleur indépendant sur deux (44 %) disposait d'un contrat Madelin, alors que cette proportion ne s'élevait qu'à 10 % en 1995, au lendemain de la création du dispositif en 1994¹.

Le parallèle peut toutefois être biaisé, dans la mesure où les travailleurs indépendants seraient pénalisés par un taux de remplacement de leur revenu d'activité plus bas que pour l'ensemble des salariés.

b) L'essor concomitant de l'ensemble des contrats d'épargne retraite

Malgré une mise en place récente, et un démarrage encore plus tardif lié aux délais de publication des décrets d'application puis à la négociation d'accords d'entreprise, **le PERCO et le PERE apparaissent promis à un bel avenir**. La possibilité d'abondement par l'employeur et, s'agissant du PERCO, de larges possibilités de sortie en capital, contribuent à l'attractivité de ces produits.

Si les données consolidées sont encore lacunaires pour le PERE, les premières statistiques disponibles pour le PERCO dessinent de premières tendances. Selon l'AFG, au 31 mars 2006, 2.449 PERCO avaient été signés, couvrant 26.761 entreprises où travaillaient 765.040 salariés. L'âge moyen des adhérents s'établissait à 44,3 ans. L'encours géré s'élevait à 394 millions d'euros au 31 mars 2006, en hausse de 19,7 % au premier trimestre de l'année 2006. L'encours moyen détenu par chaque bénéficiaire s'élevait à 3.430 euros.

Au 30 juin 2006, toujours selon l'AFG, l'encours total des PERCO a atteint 500 millions d'euros, soit 106 millions d'euros de cotisations au cours du second trimestre de l'année 2006.

Dès 2005, plusieurs branches s'étaient déjà dotées de PERCO interentreprises (PERCO-I) : les entreprises artisanales d'Alsace et la promotion construction, par des accords datant respectivement du 17 mai et du 1^{er} juin 2005 et créant parallèlement des plans d'épargne interentreprises (PEI) dans ces mêmes branches.

Le développement du PERP, du PERCO et du PERE ne s'est pas opéré au détriment des dispositifs plus anciens (Préfon, contrats Madelin,

¹ Source : la lettre de la FFSA (« Assurer ») n° 72 du 31 mai 2006.

régimes d'entreprise articles 39, 82 et 83...) qui ont bénéficié, au contraire, de l'intérêt accru pour l'épargne retraite depuis les débats sur la réforme des retraites en 2003.

S'agissant de l'épargne retraite d'entreprise, les cotisations annuelles en 2004 versées sur les contrats article 39, article 82 et article 83 ont été trois fois plus élevées qu'en 1996.

c) Les projections à long terme : une place significative dans le patrimoine financier des Français

Parmi les produits d'épargne retraite, ceux créés avant la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites continuent de se développer même si l'on peut estimer que certains d'entre eux (comme les contrats Madelin) ont désormais atteint l'essentiel de leur cible. Ces régimes ont enregistré plus de 7 milliards d'euros de flux de cotisations en 2004-2005. Selon une hypothèse (modérée) de progression des encours de 5 % par an, **les flux annuels de cotisations aux régimes traditionnels d'épargne retraite pourraient atteindre 15 milliards d'euros en 2020.**

Si l'on estime que, à la même date, le PERP aura continué de développer au même rythme que les contrats Madelin après 1994, **6 à 7 millions de Français pourraient avoir souscrit au moins un PERP en 2020.** A cette date, des versements aussi modestes qu'en 2005 (moins de 1.000 euros par titulaire d'un PERP et par an) représenteraient près de **7 milliards d'euros de cotisations annuelles**, ce qui constitue une fourchette basse. La simple pris en compte de l'inflation conduirait à tabler sur au moins 10 milliards d'euros de cotisations annuelles, une plus grande sensibilité à la question du taux de remplacement des retraites pouvant par ailleurs inciter à procéder à des versements d'un montant sensiblement plus élevé qu'aujourd'hui.

Quant au **PERCO** et au **PERE**, ils semblent avoir vocation à atteindre une population aussi large que les actuels régimes d'épargne retraite d'entreprise, soit également **près de 7 milliards d'euros en 2020**, malgré un démarrage actuellement un peu en retard par rapport au PERP.

Au total, **les flux annuels de cotisation d'épargne retraite devraient dépasser 30 milliards d'euros en 2020 en euros constants¹**, plus que triplant par rapport à leur niveau actuel (en 2005), soit le quart des flux annuels de cotisations d'assurance vie en 2005.

Si l'épargne retraite n'est donc pas appelée à remplacer l'assurance vie comme placement privilégié des Français (à régimes juridique et fiscal inchangés), elle devrait néanmoins devenir un des vecteurs privilégiés de l'épargne financière des Français d'ici dix à quinze ans.

¹ Soit plus de 40 milliards d'euros courants si l'on retient une hypothèse d'inflation annuelle de 2 %.

*

* *

Sur la base d'une **analyse** essentiellement **économique**, votre rapporteur général a tenu à rappeler la place qu'occupent les contrats de retraite dans l'épargne financière des Français : les flux de cotisations annuels à des régimes nombreux, constitués par strates successives, approchent d'ores et déjà 9 milliards d'euros. Dans moins d'une génération, **d'ici 2020**, les cotisations annuelles à des contrats d'épargne retraite *stricto sensu* devraient dépasser 30 milliards d'euros constants. A cette date, **la majorité des Français devraient disposer d'au moins un contrat d'épargne retraite individuelle**, afin notamment de faire face à la diminution du taux de remplacement des revenus d'activité garanti par les régimes obligatoires.

Le succès de l'épargne retraite, sous ses différentes formes, suppose toutefois **un cadre juridique et fiscal suffisamment stable et attractif**. A cet égard, votre rapporteur général souhaite compléter la législation existante dans trois domaines : l'harmonisation des règles applicables, la clarification du régime fiscal et l'encouragement à l'investissement en actions.

II. DES CLARIFICATIONS SOUHAITABLES POUR ACCROÎTRE L'ATTRACTIVITÉ DE L'ÉPARGNE RETRAITE

A. HARMONISER LES RÈGLES APPLICABLES QUELS QUE SOIENT LE RÉGIME JURIDIQUE ET L'OPÉRATEUR

Les dispositions relatives à l'épargne retraite sont dispersées dans au moins cinq codes :

- le code général des impôts (CGI) pour les dispositions fiscales, mais aussi pour la définition de certains régimes (« article 39 », « article 82 », « article 83 ») ;

- le code des assurances, pour les règles applicables aux contrats souscrits auprès d'entreprises d'assurance ;

- le code de la mutualité, lorsque l'organisme souscripteur est une mutuelle ou une union de mutuelles ;

- le code de la sécurité sociale, s'agissant des régimes gérés par les institutions de prévoyance ;

- le code du travail en ce qui concerne le PERCO, dont certaines règles de fonctionnement ne sont pas définies de manière autonome mais par référence à celles applicables au plan d'épargne d'entreprise (PEE).

En outre, certaines dispositions n'ont pas été codifiées, comme l'article 108 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites relatif au PERP.

Cette situation crée un évident manque de lisibilité. Elle est par ailleurs une source potentielle de contentieux, ainsi par exemple de l'application ou non des dispositions de l'article L. 132-23 du code des assurances, relatif au cas de sortie anticipée d'un contrat assurance vie, aux différents types de contrats d'épargne retraite.

Pour lever toute ambiguïté sur le régime juridique applicable, **notre rapporteur général souhaite la codification des dispositions relatives au PERP** figurant à l'article 108 de la loi du 21 août 2003 précitée. A plus long terme, il appelle à la **création d'un code de l'épargne retraite** afin de regrouper l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables.

Proposition VII-2 : codifier les dispositions de l'article 108 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites relatives au PERP.

Proposition VII-3 : créer, à terme, un code de l'épargne retraite.

1. La mise en place du fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles : une priorité qui n'a que trop tardé

Alors qu'il existe des garanties contre la défaillance des entreprises d'assurance, le Conseil d'Etat a souligné, dans son rapport d'activité pour l'année 2006, que **n'avaient toujours pas été pris les décrets d'application des dispositions** des articles L. 431-1 à L. 431-8 du code de la mutualité relatives au fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles :

« [Le Conseil d'Etat] a toutefois noté que les articles L. 431-1 à L. 431-8 du Code de la mutualité ont aussi institué un fonds de garantie et que le dernier de ces articles a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de ce texte. Il a relevé que, dès la loi du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière (article 69), le Parlement avait demandé au Gouvernement de lui présenter dans un délai de neuf mois un rapport relatif aux mesures rendant obligatoire l'adhésion des institutions de prévoyance et des mutuelles à des systèmes de garantie similaires à celui prévu pour les entreprises d'assurance. Si l'ordonnance du 19 avril 2001 a bien créé un tel fonds de garantie pour les mutuelles, aux articles L. 431-1 à L. 431-8 du Code de la mutualité, il n'en reste pas moins que, près de quatre ans plus tard, le décret prévu à l'article L. 431-8 n'a toujours pas été pris et que le fonds ainsi institué par la loi ne fonctionne pas »¹.

Votre rapporteur général juge inacceptable ce retard aujourd'hui supérieur à cinq ans, et dont la conséquence est l'absence de création du fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles.

Ce délai apparaît d'autant plus dommageable que le fonds de garantie pourrait avoir vocation à intervenir en cas de défaillance du régime du COREM, issu du CREF.

Le ministère de la santé et des solidarités a apporté les réponses suivantes à votre rapporteur général :

« Le code de la mutualité (article L. 431-1 du code de la mutualité) prévoit la création d'un fonds de garantie des mutuelles destiné à organiser la solidarité de l'ensemble du secteur mutualiste pratiquant des opérations d'assurance en cas de défaillance d'un de ces organismes.

« Par ailleurs, le même code de la mutualité consacre l'existence des systèmes fédéraux de garantie (article L. 111-6 du code de la mutualité) créés par les fédérations mutualistes en vue d'offrir à leurs adhérents une aide technique en matière de prévention et une garantie en cas d'insolvabilité. Un décret doit préciser les conditions d'agrément de ceux-ci.

¹ Conseil d'Etat, rapport d'activité 2006, p. 75.

« L'élaboration de la réglementation relative aux systèmes fédéraux de garantie existants (le système fédéral de garantie créé par la FNMF¹ avant le nouveau code de la mutualité) et le fonds national de garantie des mutuelles (non créé à ce jour) soulève des difficultés d'articulation qui ont retardé leur mise en œuvre.

« Une étude actuarielle était nécessaire aux fins de déterminer les montants financiers globaux nécessaires pour assurer la prise en charge d'éventuelles défaillances de mutuelles. Différents scénarii d'articulation entre le système fédéral de garantie et le fonds de garantie qui serait créé pour l'ensemble des mutuelles en France sont à l'étude.

« Le décret devrait être publié avant la fin de l'année ».

Votre rapporteur général estime que ni les négociations à mener pour articuler la création du fonds avec les dispositifs existants, ni la conduite d'études actuarielles ou autres, ne justifient à elles seules un délai de plus de cinq ans. Il prend cependant bonne note de l'engagement du gouvernement à publier le décret *« avant la fin de l'année »*.

Il sera extrêmement vigilant sur la parution du décret d'application dans les meilleurs délais, afin de mettre fin à une distorsion de concurrence entre les entreprises d'assurance et les mutuelles.

Proposition V-A-1 : publier dans les meilleurs délais le décret d'application relatif au fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles.

2. La nécessaire harmonisation des taux techniques applicables quel que soit l'opérateur

Les taux d'actualisation (appelés aussi taux techniques) servent à déterminer la valeur actuelle des rentes futures à verser.

D'une part, le taux technique nul que prévoit la réglementation du PERP diffère de celui applicable aux contrats d'assurance vie régis par le code des assurances.

D'autre part, les taux techniques applicables aux contrats d'assurance et de retraite des mutuelles du code de la mutualité (en particulier, le COREM) ne sont pas identiques à ceux retenus pour les contrats d'assurance commercialisés par les entreprises d'assurance.

a) L'opportunité de maintenir pour le PERP un taux technique nul

A titre liminaire, votre rapporteur général souhaite rappeler que la solvabilité et la pérennité d'un fond de retraite sont mesurées par la couverture

¹ Fédération nationale de la Mutualité française.

des engagements de retraite (passif) par un niveau suffisant d'actifs en représentation (isolés dans le cadre d'une provision) : ce ratio exprime le rapport entre la provision mathématique théorique et la provision technique spéciale.

Le taux d'actualisation est le taux d'intérêt directeur prudent déterminé par l'opérateur dans la limite d'un taux plafond fixé par les pouvoirs publics. Ce taux sert à calculer la valeur actuelle des arrérages de rentes à verser dans le futur en supposant que ces sommes apportent un rendement financier à l'opérateur au minimum égal à ce taux.

Le taux d'actualisation plafond est estimé en retenant un rendement prospectif prudent et réaliste des actifs sous gestion, cantonnés aux risques retraite. En effet, les opérateurs ne peuvent anticiper un niveau trop élevé de produits financiers, car cela conduirait à un risque élevé pour eux de devoir appeler leurs fonds propres pour respecter leurs engagements.

Dans le code des assurances, en application des dispositions de l'article A.132-1 de ce code, les opérateurs actualisent la provision mathématique théorique à partir d'un taux d'actualisation qui ne peut être supérieur à 75 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des six derniers mois, sans pouvoir dépasser, au bout de huit ans, le plus bas des taux suivants : 60 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des deux dernières années ou 3,5 %.

Comme l'a précisé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à votre rapporteur général, *« le PERP fait exception à cette règle, en imposant de façon plus prudente un taux technique nul : cette règle conduit à un premier arrérage plus faible, mais permet en contrepartie une meilleure revalorisation ultérieure de la rente »*. En d'autres termes, en contrepartie de meilleures perspectives de revalorisation de la rente servie, l'opérateur d'un PERP doit proposer au client une rente initiale d'un montant moins élevé : cette situation peut être un frein à la commercialisation des PERP ; tandis qu'elle restreint les choix de gestion de l'opérateur dans les modalités de conversion de l'épargne en rente.

Votre rapporteur général n'estime donc pas justifié que le PERP soit le seul contrat d'épargne retraite dont le taux technique d'actualisation soit nul. Tel n'est pas le cas, notamment, des contrats dits Madelin. Il souhaite donc que l'article A.132-1 du code des assurances, relevant donc de la partie réglementaire de ce code, soit modifié afin que le taux technique d'actualisation des PERP soit le même que pour les autres contrats d'assurance du code des assurances.

Proposition V-A-2 : modifier la partie réglementaire du code des assurances pour appliquer au PERP le même taux d'actualisation que les autres contrats d'assurance vie du code des assurances.

b) Elever le taux d'actualisation applicable aux contrats gérés par des mutuelles

Comme il a été précisé plus haut, pour les contrats d'assurance gérés par les entreprises d'assurance, le taux d'actualisation plafond s'élève à 75 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des six derniers mois, sans pouvoir dépasser, au bout de huit ans, le plus bas des taux suivants : 60 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des deux dernières années ou 3,5 %.

Le taux d'actualisation applicable aux contrats d'assurance (et de retraite) gérés par les mutuelles est plus bas : en application des dispositions de l'article A. 222-1 du code de la mutualité, le taux d'actualisation plafond s'élève à 60 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des six derniers mois, sans pouvoir excéder 3,5 %.

Comme pour le PERP, dont le taux d'actualisation est nul, **votre rapporteur général déplore que les mutuelles disposent de possibilités réduites de gestion de leurs contrats**. Il propose de mettre fin à cette distorsion de concurrence, d'ordre réglementaire, entre entreprises d'assurance et mutuelles, en élevant le taux d'actualisation applicable aux mutuelles au même niveau que pour les entreprises d'assurance.

Proposition V-A-3 : élever le taux d'actualisation fixé à l'article A. 222-1 du code de la mutualité au même niveau que le taux applicable aux contrats des entreprises d'assurance.

3. L'encouragement à la constitution d'une épargne retraite dans le cadre de l'entreprise

a) Etendre les cas de versement sur un PERCO

Votre rapporteur général se félicite que le **projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié**¹ contienne plusieurs dispositions de nature à encourager le développement du PERCO, en prévoyant notamment deux nouvelles hypothèses de versement sur un PERCO.

D'une part, le projet de loi rend **obligatoire la négociation d'un PERCO dans les entreprises qui ont mis en place un plan d'épargne d'entreprise (PEE) depuis plus de cinq ans**.

Cette mesure apparaît d'autant plus adaptée à l'épargne retraite d'entreprise que, de manière générale, on observe un développement concomitant de l'épargne salariale et de l'épargne retraite d'entreprise investie dans des contrats article 83, article 39 et article 82.

¹ Le projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié a été déposé à l'Assemblée nationale le 21 juin 2006 et renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

D'autre part, il est proposé que les **anciens salariés puissent continuer à effectuer des versements sur le PERCO de leur ancienne entreprise, lorsque leur nouvelle entreprise n'a pas mis en place de PERCO**. Les anciens salariés ne pourront cependant pas continuer à bénéficier de l'abondement de la part de l'entreprise qui a mis en place le plan.

b) Aménager les règles d'abondement par l'employeur

- (1) Les pratiques actuelles d'abondement du PERCO : le plafond n'est pas encore saturé

Alors que les abondements des employeurs aux dispositifs d'épargne salariale représentent moins de 15 % des versements opérés à ce titre, les abondements des employeurs sur les PERCO restent minoritaires par rapport aux versements des salariés. Si la mise en place récente du PERCO incite à la prudence, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a indiqué à votre rapporteur général que **les abondements des employeurs représentaient près du tiers des versements effectués sur un PERCO en 2005**, soit en moyenne **1.200 euros** par salarié.

Votre rapporteur général observe que le plafond des abondements sur un PERCO, fixé à 4.600 euros par l'article L. 443-7 du code du travail, était loin d'être atteint. Cependant, sa conviction est que l'essor du PERCO, combiné à une certaine hétérogénéité des pratiques d'abondement selon la taille des entreprises, ne rend pas le débat sur le niveau du plafond d'abondement purement théorique. A cet égard, il regrette que ce plafond soit déterminé de manière absolue. Il propose donc de l'exprimer en fonction d'une référence réévaluée chaque année : le plafond de la sécurité sociale.

Par coordination, il propose d'exprimer également en fonction du plafond de la sécurité sociale le plafond d'abondement de l'employeur à un plan d'épargne d'entreprise (PEE), aujourd'hui fixé à la moitié du plafond d'abondement de l'employeur sur un PERCO, soit 2.300 euros par salarié et par an. En outre, la détermination de ce plafond en fonction du plafond de la sécurité sociale devrait rattraper la perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation depuis la création de ce plafond.

Proposition II-2 : exprimer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PERCO en fonction du plafond de la sécurité sociale, et non plus de manière absolue.

Proposition II-3 : exprimer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PEE en fonction du plafond de la sécurité sociale, tout en opérant un rattrapage prenant en compte l'évolution des prix.

(2) Assouplir les règles d'abondement sur un PERCO ?

Le droit existant ne permet pas d'opérer une différenciation des abondements de l'entreprise sur un PERCO en fonction des catégories de salariés, de leur âge et des résultats de l'entreprise.

En effet, le troisième alinéa de l'article L. 443-7 du code du travail dispose que « *la modulation éventuelle des sommes versées par l'entreprise ne saurait résulter que de l'application de règles à caractère général, qui ne peuvent, en outre, en aucun cas avoir pour effet de rendre le rapport entre le versement de l'entreprise et celui du salarié (...) croissant avec la rémunération de ce dernier* ».

Votre rapporteur général s'est interrogé sur un assouplissement de ces règles pour le PERCO, en observant que des modulations selon les catégories de salariés étaient possibles pour les contrats article 83.

En revanche, le principe d'abondements croissants avec les versements des salariés ne correspond pas à la pratique actuelle pour les dispositifs d'épargne salariale au sens large (desquels le PERCO se rapproche le plus fortement parmi les contrats d'épargne retraite), afin de garantir le caractère collectif de l'épargne salariale sans privilégier telle ou telle catégorie de salariés.

Votre rapporteur général a ainsi jugé préférable de **dresser préalablement un bilan du PERCO avant de modifier les règles de modulation des versements, pour ne pas déstabiliser le marché, plus ancien, des contrats article 83.**

(3) L'abondement du PERE par les sommes issues de la participation et de l'intéressement

Votre rapporteur général a également examiné la possibilité d'abonder les contrats article 83 et les PERE des sommes versées dans le cadre de la participation et de l'intéressement, à l'instar des possibilités qui existent déjà pour le PERCO et ont été largement utilisées dès 2005¹.

Toutefois, alors que le PERCO se fonde sur une logique d'épargne volontaire, les contrats article 83 reposent sur des versements obligatoires des employeurs et, le plus souvent, également des salariés.

Dès lors, permettre le versement des sommes issues de l'épargne salariale, qui ne pourrait être que volontaire, remettrait en cause la logique collective et obligatoire sur laquelle reposent les régimes dits article 83, lesquels deviendraient des régimes à la carte.

¹ En 2005, année de lancement du PERCO, les sommes issues de la participation et de l'intéressement versées sur les PERCO atteignaient respectivement 33,56 millions d'euros et 2,46 millions d'euros, soit 42,6 % et 3,1 % de l'ensemble des versements annuels sur les PERCO.

Votre rapporteur général a donc jugé préférable de **préserver à chacun de ces produits d'épargne retraite ses spécificités, le PERCO devant rester, avec le PEE, le réceptacle naturel des sommes issues de l'épargne salariale.**

En revanche, une telle possibilité doit être examinée pour le PERE, sur lequel les versements sont volontaires, à l'instar du PERCO. Une telle proposition n'a cependant pas rencontré d'écho particulier chez les principaux opérateurs qui commercialisent des PERE, apparemment davantage attachés à en stabiliser le régime juridique. Il s'agit cependant d'une piste à envisager pour relancer le PERE, dont la mise en place ne s'avère pas encore à la hauteur des espoirs placés dans ce nouveau produit d'épargne retraite.

Proposition II-4 : permettre l'abondement du PERE des sommes issues de la participation et de l'intéressement.

c) Développer la « monétisation » du compte épargne temps sur un contrat d'épargne retraite

L'article 2 de la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise a prévu la possibilité de « monétiser » le compte épargne temps : les droits constitués dans le cadre du compte épargne temps (CET) peuvent abonder non seulement un dispositif d'épargne salariale (PEE, plan d'épargne interentreprise ou PEI), mais aussi un dispositif d'épargne retraite d'entreprise (PERCO, contrat article 83, PERE).

Les conditions d'une telle monétisation, sur un dispositif d'épargne salariale ou d'épargne retraite, sont définies par convention ou accord collectif¹, et relèvent du choix du salarié.

Dans le droit actuel, seuls les abondements de l'employeur bénéficient d'avantages fiscaux (à savoir, l'exonération de cotisations sociales) en cas de monétisation sur un contrat d'épargne retraite.

Toutefois, le projet de loi précité pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié prévoit l'extension de la « monétisation » aux versements du salarié. Les dispositions proposées **encouragent fiscalement le transfert des avoirs placés par les salariés sur le compte épargne temps (CET) vers un PERCO ou un plan d'épargne d'entreprise (PEE)**. En effet, il est alors prévu un étalement dans le temps de l'imposition des sommes transférées.

Votre rapporteur général approuve pleinement une telle mesure, de nature à permettre l'acquisition par les salariés de titres de leur entreprise ou d'entreprises liées.

¹ En pratique, la conversion de temps de travail en capital se base sur la rémunération d'activité.

4. L'établissement de codes de bonne conduite pour la commercialisation des produits

La part des personnes non imposables parmi les souscripteurs du PERP s'élèverait à 18 %. Par définition, ces adhérents ne bénéficient pas, à la date de leur souscription, de l'avantage fiscal de déductibilité des versements, alors que la rente qu'ils percevront sera imposable. Même si des motifs plus importants que la situation fiscale justifient la constitution d'une épargne retraite complémentaire, certains se sont posé la **question d'une non-adéquation de l'offre à la demande et aux besoins des clients.**

Votre rapporteur général estime que ce débat n'est pas propre au PERP : pour l'ensemble des produits financiers, les caractéristiques des produits offerts et les avantages qui leur sont associés doivent faire l'objet d'une information claire et transparente. A cet égard, le PERP, comme l'ensemble des contrats d'assurance est régi par les dispositions de l'article 4¹ de la loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance, introduites sur l'initiative de votre rapporteur général, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des finances :

« (...) la proposition d'assurance ou le projet de contrat vaut note d'information, pour les contrats d'assurance comportant une valeur de rachat ou de transfert, lorsqu'un encadré, inséré en début de proposition d'assurance ou de projet de contrat, indique en caractères très apparents la nature du contrat. L'encadré comporte en particulier le regroupement des frais dans une même rubrique, les garanties offertes et la disponibilité des sommes en cas de rachat, la participation aux bénéfices, ainsi que les modalités de désignation des bénéficiaires ».

D'autres **mesures** sont **prévues dans le titre IV du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié précité**, qui a été déposé à l'Assemblée nationale, **dans la continuité des préconisations du rapport remis le 21 novembre 2005 par M. Jacques Delmas-Marsalet**, membre du collège de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et ancien président de la Commission de contrôle des assurances, à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur la commercialisation des produits financiers.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les mesures prévues au titre IV du projet de loi précité ont pour objectif de *« garantir aux clients, quels que soient les circuits de distribution, une meilleure lisibilité des relations entre les établissements qui gèrent l'épargne et ceux qui distribuent les produits financiers. Ainsi, le principe de la soumission du contenu des documents publicitaires au producteur du produit*

¹ L'article 4 concerne les contrats d'assurance souscrits auprès d'une entreprise d'assurance. Des dispositions analogues sont prévues pour les contrats relevant des mutuelles du code de la mutualité à l'article 6 de la loi du 15 décembre 2005 précitée.

financier est-il précisé de façon à sécuriser, au bénéfice de l'épargnant, la chaîne de responsabilité en cas de litige ultérieur. De même, le projet de loi prévoit que des codes de bonne conduite s'appliqueront désormais aux réseaux de distribution de produits financiers. Le non respect de leurs dispositions dans l'organisation interne de l'entreprise pourra être sanctionné par les autorités de contrôle des différents secteurs concernés (Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, Autorité des marchés financiers et Commission bancaire). Enfin, là encore de façon transsectorielle, le projet de loi instaure un devoir de conseil pour la commercialisation des produits financiers ».

5. Des possibilités d'allègement ponctuelles des règles de gouvernance du PERP et du PERCO

a) Une mise en place conforme aux dispositions législatives et réglementaires

L'article 108 de la loi du 21 août 2003 précitée portant réforme des retraites a prévu un dispositif très complet de gouvernance du PERP, au sein de deux structures pour chaque plan :

- le **comité de surveillance**, « *chargé de veiller à la bonne exécution du contrat par l'organisme d'assurance et à la représentation des intérêts des participants du plan* » ;

- le **groupement d'épargne pour la retraite populaire (GERP)**, association à but non lucratif constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 sur la liberté d'association, dont la mission est « *d'assurer la représentation des intérêts des participants d'un ou de plusieurs plans (...) dans la mise en place et la surveillance de la gestion de ce ou ces plans* ».

L'encadré ci-dessous rappelle les principales dispositions législatives applicables au comité de surveillance et au GERP.

**Extraits des dispositions de l'article 108
de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites
relatives à la gouvernance des PERP**

« II. - Il est institué, pour chaque plan, un comité de surveillance chargé de veiller à la bonne exécution du contrat par l'organisme d'assurance et à la représentation des intérêts des participants du plan, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

« Le comité de surveillance est composé, pour plus de la moitié, de membres ne détenant ou n'ayant détenu au cours des deux années précédant leur désignation aucun intérêt ni aucun mandat dans l'organisme d'assurance gestionnaire du plan ou dans l'une des sociétés ou l'un des organismes du même groupe au sens de l'article L. 345-2 du code des assurances, de l'article L. 931-34 du code de la sécurité sociale ou de l'article L. 212-7 du code de la mutualité, et ne recevant ou n'ayant reçu au cours de la même période aucune rétribution de la part de ces mêmes organismes ou sociétés, parmi lesquels sont désignés son président ainsi qu'un membre chargé de l'examen des comptes du plan, un membre chargé des nominations et des rémunérations et un membre chargé des orientations de gestion du plan. Le comité de surveillance établit un rapport annuel sur la gestion et la surveillance du plan qui comporte notamment un avis sur les comptes annuels du plan, son équilibre actuariel, son administration et les orientations de gestion mises en oeuvre sous la responsabilité de l'organisme d'assurance gestionnaire du plan.

« Le comité de surveillance peut demander, à tout moment, aux commissaires aux comptes et à la direction de l'organisme d'assurance gestionnaire du plan tout renseignement sur la situation financière et l'équilibre actuariel de ce même plan. Les commissaires aux comptes sont alors déliés, à son égard, de l'obligation de secret professionnel.

« Le comité de surveillance diligente les expertises nécessaires à sa mission et peut à cette fin mandater un expert indépendant pour effectuer tout contrôle sur pièces et sur place de la gestion administrative, technique et financière du plan.

« L'organisme d'assurance gestionnaire du plan informe chaque année le comité de surveillance du montant affecté à la participation aux bénéfices techniques et financiers et le consulte sur les modalités de sa répartition entre les participants au plan.

« Les membres du comité de surveillance sont tenus au secret professionnel à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et données comme telles par les experts et les personnes consultées dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les experts et les personnes consultées par le comité de surveillance sont tenus au secret professionnel dans les mêmes conditions et sous les mêmes peines.

« III. - L'organisme d'assurance gestionnaire d'un plan d'épargne retraite populaire informe chaque mois le comité de surveillance du plan et lui remet, dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice précédent, un rapport annuel sur l'équilibre actuariel et la gestion administrative, technique et financière du plan.

« Ce rapport est transmis à l'Autorité de contrôle instituée à l'article L. 310-12 du code des assurances accompagné de l'avis du comité de surveillance (...).

« X. - Le groupement d'épargne retraite populaire est une association à but non lucratif constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou à la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Ses statuts comportent des clauses fixées par décret en Conseil d'Etat. Ils prévoient notamment que le comité de surveillance de chaque plan d'épargne retraite populaire est composé, pour plus de la moitié, de membres élus par l'assemblée des participants de chaque plan. Le groupement d'épargne retraite populaire dépose ses statuts auprès de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et est inscrit sur un registre tenu par cette même commission de contrôle. Il ne peut être dissous que dans des cas et des conditions définis par décret en Conseil d'Etat.

« L'objet de ce groupement est d'assurer la représentation des intérêts des participants d'un ou de plusieurs plans d'épargne retraite populaire dans la mise en place et la surveillance de la gestion de ce ou ces plans. Il ne peut pas participer directement à la présentation de ce ou ces mêmes plans ».

Source : Légifrance

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général par l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), **52 GERP ont d'ores et déjà été enregistrés, correspondant à 67 PERP.**

Pour les PERCO, il est prévu la création non pas de comités de surveillance, mais de conseils de surveillance au titre de chacun des FCPE. Le projet de loi sur la participation et sur l'actionnariat salarié précité prévoit d'ailleurs la création d'un comité de coordination.

b) Des aménagements souhaitables

Le décret n° 2004-342 du 22 avril 2004 relatif au PERP a **fixé le seuil minimal pour constituer un GERP à seulement 100 adhérents**. A terme, il semble envisageable un regroupement volontaire de GERP, notamment pour bénéficier d'économies d'échelle. Il n'a pas semblé nécessaire à votre rapporteur général que la réglementation impose un resserrement du nombre de GERP en modifiant le nombre minimal d'adhérents à un GERP : cette évolution devrait s'opérer naturellement, ne serait-ce que pour des raisons de gestion.

La gouvernance du PERP et du PERCO apparaît relativement lourde : à titre de comparaison, la représentation des intérêts au sein d'un PERE est assurée par l'employeur et par les organisations syndicales de salariés.

Plusieurs **aménagements et simplifications ponctuels** des règles de gouvernance du PERP sont apparus souhaitables à votre rapporteur général, comme la possibilité de doter les comités de surveillance des PERP (ainsi que les conseils de surveillance des PERCO) de la personnalité juridique avec le droit d'ester en justice, ce qui simplifierait le fonctionnement de ces structures. De plus, il s'agirait d'officialiser, dans ce domaine précis, une forme particulière d'action collective.

On observe par ailleurs une **redondance entre les missions du GERP et celles du conseil de surveillance du PERP** : le regroupement de ces structures pourrait être envisagé lorsque chacune d'elles ne concerne qu'un seul et même PERP. Dans tous les cas, leurs fonctions doivent être mieux identifiées : pourquoi ne pas spécialiser le comité de surveillance dans des fonctions, notamment, de contrôle, de formation à l'épargne retraite et d'information des participants ?

Enfin, l'obligation de **convoquer deux fois en assemblée générale les adhérents à un PERP**, pour des raisons de seuil, apparaît excessivement lourde : il faudrait soit abaisser, soit supprimer le quorum des participants requis lors de la première assemblée générale.

Proposition VIII-1 : doter les comités de surveillance des PERP et les conseils de surveillance des PERCO de la personnalité juridique, comportant le droit d'ester en justice.

Proposition VIII-2 : lorsqu'un GERP ne concerne qu'un seul PERP, permettre la fusion du conseil de surveillance et du GERP.

Proposition VIII-3 : mieux distinguer les missions du GERP et du conseil de surveillance, en dotant ce dernier d'un rôle principal de contrôle, de formation et d'information.

Proposition VIII-4 : abaisser ou supprimer le quorum requis lors des assemblées générales des participants à un PERP.

B. LE RÉGIME FISCAL : DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES

1. La déductibilité à l'impôt sur le revenu

a) Un coût fiscal au regard de l'impôt sur le revenu sous forme de report d'imposition

(1) Un report d'imposition annuel pouvant être estimé à plus de 1,2 milliard d'euros

L'article 163 *quatervicies* du code général des impôts (CGI) a prévu la déductibilité fiscale, dans la limite d'un double plafond¹, des abondements

¹ Il est retenu le plus favorable des deux plafonds suivants pour la personne imposable :

- 10 % des revenus d'activité professionnelle de l'intéressé ;

- 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 3.019 euros en 2006), les revenus d'activité professionnelle n'étant retenus que dans la limite de 8 plafonds de la sécurité sociale (241.536 euros en 2006), soit une déductibilité maximale de 24.154 euros.

de l'employeur au PERCO et des cotisations versées aux différents régimes d'épargne retraite : PERP, régimes facultatifs de retraite complémentaire de la fonction publique (Préfon, COREM, CRH), PERE, contrats Madelin, contrats article 83.

Votre rapporteur général rappelle qu'il s'agit d'un report d'imposition, dans la mesure où les rentes constituent des revenus imposables.

En 2006, selon les informations fournies par la direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (DLF), **le montant des déductions accordées au titre de l'épargne retraite s'élève à 910 millions d'euros**, dont 290 millions d'euros pour le PERP, 140 millions d'euros pour les trois régimes facultatifs de la fonction publique (Préfon, COREM, CRH) et 480 millions d'euros pour les contrats Madelin (y compris les ex-contrats COREVA des exploitants agricoles).

Le tableau ci-après rend compte du nombre de foyers fiscaux ayant fait état de cotisations ou primes déductibles du revenu global au titre de l'épargne retraite. Ainsi que l'a précisé la DLF à votre rapporteur général, il s'agit des seules cotisations versées au PERP (déduction fiscale évaluée à 290 millions d'euros) et aux régimes de type Préfon (déduction fiscale évaluée à 140 millions d'euros), hors contrats Madelin.

**Les montants déclarés en 2005 au titre de l'épargne retraite
(PERP, Préfon, COREM, CRH)**

(en millions d'euros)

Année d'imposition 2005 (revenus 2004)	Nombre de déclarants (foyers fiscaux)	Montants déclarés
Foyers fiscaux imposables	844.136	979
Foyers fiscaux non imposables	181.498	116
Total des foyers fiscaux	1.025.634	1.095

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Mais **ces données évaluatives n'intègrent pas** les déductions opérées dans le cadre des régimes suivants :

- **les déductions accordées au titre des régimes article 83** car, selon la DLF, il s'agit de cotisations versées à titre obligatoire qui ne relèvent pas des dépenses fiscales, mais plus largement des cotisations de sécurité sociale : au regard du montant des cotisations versées à ces régimes, comparés aux versements auxquels il est procédé au titre des régimes inclus dans l'enveloppe de 910 millions d'euros, votre rapporteur général estime que **les**

versements sur les contrats article 83 représentent une dépense fiscale de 300 millions d'euros ;

- faute d'estimation fiscale détaillée l'année de lancement du PERCO, **les versements de l'employeur sur un PERCO** ; le montant des pertes de recettes est toutefois d'autant plus difficile à évaluer que le PERCO peut être abondé par les sommes issues de l'intéressement et de la participation qui n'entrent pas dans le champ du revenu imposable, sous certaines conditions de durée de détention et des critères législatifs et réglementaires de sortie anticipée.

Votre rapporteur général a toutefois montré, dans la première partie de son présent rapport d'information, que les versements de l'employeur sur un PERCO pourraient représenter, en 2006, le cinquième de l'ensemble des versements sur le PERP, alors que les abondements de l'employeur représentent le tiers de toutes les sommes versées sur un PERCO. La perte de recettes fiscales liée à la mise en place du PERCO peut ainsi être estimée au quinzième de celle évaluée pour le PERP, soit seulement 20 millions d'euros.

Au total, votre rapporteur général estime que, **dès 2006, les reports d'imposition liés à l'épargne retraite peuvent être évalués à plus de 1,2 milliard d'euros**, dont 910 millions d'euros de dépenses fiscales *stricto sensu*, 300 millions d'euros pour les contrats article 83 et 20 millions d'euros pour le PERCO.

(2) La question de la « familialisation » du plafond de déductibilité

Lors des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur général s'est interrogé sur la possibilité de définir un **plafond familial de déduction des cotisations versées au titre de l'épargne retraite**. Ce plafond consisterait en l'addition des droits individuels de déduction dont dispose chacun des deux conjoints d'un couple marié ou assimilé. Cette mesure de mutualisation des droits à déduction fiscale conforterait l'un des principes fondateurs de l'épargne retraite : permettre au conjoint survivant de disposer d'un complément de revenu. Le principe de réversion, propre à l'ensemble des contrats d'épargne retraite, participe déjà de l'application du principe de solidarité familiale.

**La création d'un plafond mutualisé
de déduction des droits à épargne retraite : un exemple**

M. A... et Mme B... forment un couple marié ou assimilé.

M. A... dispose d'un revenu annuel de 60.000 €, et Mme B... ne travaille pas.

M. A... peut déduire 10 % de ses revenus d'activité professionnelle, soit 5.400 € après abattement de 10 %.

En effet, $(60.000 \times 0,9) \times \frac{10}{100} = 5.400$ euros.

Ne disposant pas de revenus, Mme B... dispose d'un droit à déduction égal au minimum prévu par la loi : 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 3.019 euros en 2006.

Si l'on mutualise les droits à déduction au titre de l'épargne retraite, M. A... peut déduire non plus 5.400 euros, mais $(5.400 + 3.019 \text{ euros}) = 8.419$ euros.

Le nouveau plafond de 8.419 euros correspond à une possibilité de déduction globale au titre de l'ensemble des contrats d'épargne retraite dont sont titulaires M.A... et Mme B... .

Votre rapporteur général observe que, en conséquence, l'administration devrait également tenir des comptes de déduction familiaux, outre les comptes individuels déjà existants, tout en opérant un suivi des changements de situation familiale.

Proposition II-1 : créer un plafond mutualisé de déduction des droits à l'épargne retraite pour les couples mariés et assimilés.

(3) L'information des contribuables pour accomplir leurs démarches déclaratives

Au regard de la complexité potentielle du droit existant (multiplicité des produits ouvrant droit à déduction au titre de l'épargne retraite, déductibilité sous un double plafond), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les précisions suivantes¹ à la question de votre rapporteur général sur **l'information dont dispose le contribuable pour accomplir ses démarches déclaratives** :

*« Sur le plan documentaire, le contribuable reçoit avec sa déclaration annuelle d'impôt sur le revenu la « **notice** » dont un paragraphe est consacré à l'épargne retraite. Ce paragraphe renvoie lui-même à un document d'information dédié à l'épargne retraite², consultable en ligne sur le « portail fiscal » mais qui peut aussi être retiré auprès des centres des impôts.*

¹ Les éléments en gras sont soulignés par votre rapporteur général.

² « Il s'agit du document d'information n° 2041 GX, qui en près d'une vingtaine de pages, et exemples à l'appui, présente les différents produits d'épargne retraite dont les cotisations sont

« Sur le plan déclaratif, les contribuables reçoivent des organismes gestionnaires ou, le cas échéant, de l'employeur (« régimes article 83 » et PERCO), l'ensemble des informations nécessaires à l'accomplissement de leurs démarches déclaratives au titre de l'épargne retraite.

« Ainsi,

« - **pour les cotisations d'épargne retraite déductibles du revenu global** (PERP, part facultative du PERE, PREFON, COREM, CRH/C.G.O.S.) versées au cours d'une année, **les organismes gestionnaires délivrent aux contribuables une attestation** en indiquant le montant avant le 1^{er} mars de l'année suivante (annexe III au CGI, art. 41 ZZ quater) ;

« - **pour les cotisations de retraite professionnelle imputables sur le plafond de déduction d'épargne retraite** (régimes « article 83 », y compris part obligatoire du PERE, abondement au PERCO, régimes ou contrats facultatifs « Madelin » et « Madelin agricole ») versées au cours d'une année, **les employeurs ou les organismes gestionnaires, selon le cas, communiquent également le montant de ces cotisations aux contribuables concernés** avant respectivement le 1^{er} février ou le 1^{er} mars de l'année suivante (annexe III au CGI, articles 39-0 A et 41 DN ter).

« Ces différents éléments sont également transmis à l'administration, au moyen de la déclaration annuelle des données sociales (DADS) ou de l'imprimé fiscal unique (IFU), afin de lui permettre d'opérer les recoupements utiles ».

Votre rapporteur général observe que ce dispositif, largement similaire à celui existant pour la déclaration des revenus, n'exige du contribuable que d'additionner les montants des droits à déduction au regard des attestations qui lui sont fournies.

Par ailleurs, la déclaration pré-remplie de l'impôt sur le revenu comporte également le plafond des droits à déductibilité au titre de l'épargne retraite dont dispose chaque contribuable, au regard du montant des revenus établi par l'administration fiscale.

b) L'assimilation à des rachats de cotisations des cotisations différentielles versées au régime de la Préfon

Les adhérents à la Préfon disposent jusqu'en 2012 de possibilités de **déduction (hors plafond global de déduction au titre de l'épargne retraite) du montant des cotisations versées au titre du rachat d'années antérieures** à l'affiliation au régime de la Préfon, **dans certaines limites** définies au c du 2 du I de l'article 163 *quatervicies* du code général des impôts (CGI), à condition d'avoir la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, en activité, ou sinon d'avoir été affilié à la Préfon au 31 décembre 2004 :

déductibles du revenu global ainsi que leur régime fiscal (plafond de déduction...) » (source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

« Lorsque le montant des cotisations ou primes (...) excède [le plafond de déduction], l'excédent qui correspond à des rachats de cotisations ou de primes (...) effectués par les personnes affiliées (...) au 31 décembre 2004 n'est pas réintégré, en totalité au titre de l'année 2004, et, pour les années 2005 à 2012, dans la limite de :

« - six années de cotisations au titre de chacune des années 2005 et 2006 ;

« - quatre années de cotisations au titre de chacune des années 2007 à 2009 incluse ;

« - deux années de cotisations au titre de chacune des années 2010 à 2012 incluse ».

En outre, suite à un amendement de votre rapporteur général au projet de loi de finances rectificative pour 2005, le gouvernement s'était engagé, par instruction fiscale, à **assimiler fiscalement à des rachats les cotisations différentielles¹ versées par les adhérents à la Préfon affiliés à la date du 31 décembre 2004.**

Votre rapporteur général observait que le versement de cotisations différentielles obéissait aux mêmes règles de comportement économique que le rachat d'années de cotisations : compléter les versements effectués en vue de la retraite, principalement dans les années précédant la cessation d'activité professionnelle, alors que l'adhérent dispose souvent de possibilités financières accrues. La seule différence tenait aux modalités de versement : les rachats concernent des années antérieures à l'affiliation, les cotisations différentielles des investissements postérieurs à l'affiliation. Favoriser les seuls rachats d'années antérieures tendait ainsi à pénaliser ceux qui avaient adhéré le plus tôt à la Préfon, en ne pouvant alors effectuer que des versements sur les classes de cotisations les plus basses.

Le gouvernement a tenu cet engagement : dans sa réponse du 30 mars 2006 à la question écrite de votre rapporteur général du 22 septembre 2005², M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les précisions suivantes :

« Pour l'application de ce régime dérogatoire, il sera admis que les rachats de droits effectués par les personnes concernées, c'est-à-dire par les personnes affiliées aux dits régimes au plus tard le 31 décembre 2004, ou après cette date si elles ont la qualité de fonctionnaire ou d'agent public en activité, s'entendent non seulement des cotisations versées par les intéressés au titre d'années antérieures à leur affiliation mais aussi des cotisations supplémentaires versées au cours d'une année en vue d'augmenter leurs droits à retraite au titre d'années postérieures, par exemple pour le régime Préfon-retraite sous la forme de cotisations « différentielles » égales à la différence

¹ Les cotisations différentielles correspondent à des versements sur une classe plus élevée au titre d'une année postérieure à l'adhésion au régime de la Préfon.

² Question écrite n° 19.387, publiée dans le J.O. Sénat du 22 septembre 2005, p. 2.383.

entre la classe de cotisations à laquelle les affiliés cotisent l'année du « rachat » et celle, inférieure, à laquelle ils ont initialement cotisé.

« **Les dispositions contraires de l'instruction du 21 février 2005, publiée au Bulletin officiel des impôts sous la référence 5 B-11-05, et notamment le paragraphe n° 73 de ladite instruction, seront modifiées en ce sens. L'ensemble de ces précisions répondent totalement aux préoccupations exprimées par l'auteur de la question** »¹.

2. La cohérence du régime d'imposition à la CSG et à la CRDS

a) Rappel du droit existant : une fiscalité incitative

Selon la règle commune à l'ensemble des contrats d'épargne retraite²), **en phase d'épargne** ceux-ci sont **exonérés de prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine ou sur les produits de placement dus au taux global de 11 %**. En revanche, les **rentes** versées au dénouement du contrat, **imposables** selon le régime des pensions, sont assujetties aux prélèvements sociaux dans les conditions et aux taux applicables aux revenus de remplacement.

Ainsi, selon leur situation au regard de l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente, et notamment de leur revenu fiscal de référence, les bénéficiaires d'une rente versée au titre d'un contrat d'épargne retraite sont susceptibles d'être exonérés de la contribution sociale généralisée (CSG) ainsi que, dans les mêmes conditions, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ou d'être redevables de la CSG au taux de 3,8 % ou de 6,6 % et de la CRDS au taux de droit commun de 0,5 %.

b) Un dispositif cohérent avec les règles applicables aux contrats d'assurance vie

Le régime social privilégié des contrats d'épargne retraite est cohérent avec le principe général d'imposition en phase de constitution de droits ou de versement de la rente.

S'agissant ainsi des contrats d'assurance vie, les prélèvements sociaux s'appliquent soit lors du dénouement ou du rachat partiel du contrat (pour les contrats en unités de compte), soit lors de l'inscription des produits au contrat (pour les contrats en euros). Lorsque ces contrats se dénouent en rente viagère, l'assuré en aliène la valeur de rachat en contrepartie d'une rente viagère. Cette rente viagère constituée à titre onéreux est soumise aux prélèvements sociaux sur la même assiette qu'à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire sur la quote-part des arrérages représentatifs des intérêts produits par le capital ainsi aliéné (de 70 % à 30 % selon l'âge du crédientier au moment de l'entrée en jouissance de la rente, de moins de 50 ans à plus de 70 ans).

¹ J.O. Sénat, 30 mars 2006, p. 919.

² Voir les bulletins officiels des impôts 5 I-8-98 et 5 B-11-05 n° 85 et 86.

En outre, l'imposition des contrats d'épargne retraite au titre de la CSG et de la CRDS obéit à des règles analogues à celles applicables à l'impôt sur le revenu : pour les contrats d'épargne retraite, les versements sont exonérés mais la rente est imposable.

Compte tenu de la cohérence du régime fiscal de l'épargne retraite, **votre rapporteur général ne souhaite donc pas proposer des allègements de CSG et de CRDS**, dont le coût ne serait au demeurant guère compatible avec la situation des finances sociales.

3. Des précisions nécessaires concernant l'impôt de solidarité sur la fortune

De manière générale, sont assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), au titre du patrimoine des redevables, tant les versements effectués sur des supports d'épargne, que la valeur de capitalisation des rentes dont bénéficient les contribuables.

En matière d'épargne retraite, **afin de populariser les formules de retraites complémentaires et d'assurer une neutralité fiscale entre retraite par répartition et retraite par capitalisation**, ce principe a fait l'objet d'assouplissements encore perfectibles.

Les versements effectués, avant l'âge de soixante-dix ans, sur des contrats d'épargne retraite non rachetables sont ainsi d'exonérés d'ISF. L'épargne est alors considérée comme indisponible : le redevable, n'en ayant pas la jouissance, ne saurait être imposé à l'impôt de solidarité sur la fortune sur ses versements.

S'agissant de la valeur capitalisée des rentes, celle-ci est exonérée en matière d'épargne retraite dès lors que le redevable a respecté un certain nombre de conditions. Elles visent à rendre l'effort d'épargne effectué sur des supports par capitalisation comparable à celui pouvant être réalisé par un assuré social dans le cadre du régime général de l'assurance vieillesse, permettant ainsi d'assimiler les rentes versées à une pension.

a) Une ambiguïté à lever s'agissant des versements sur un PERCO en phase d'épargne

L'article 885 F du code général des impôts (CGI) dispose que « *les primes versées après l'âge de soixante-dix ans au titre des contrats d'assurance non rachetables souscrits à compter du 20 novembre 1991 et la valeur de rachat des contrats d'assurance rachetables sont ajoutées au patrimoine du souscripteur* ». Il y a donc défiscalisation des versements effectués avant l'âge de soixante-dix ans sur des contrats non rachetables.

Le PERP peut être assimilé à un contrat non rachetable, dans la mesure où les possibilités de déblocage anticipé et de sortie en capital se limitent à la disposition prévue à l'article 35 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet

2006 portant engagement national pour le logement (dite « loi ENL »). Cette disposition prévoit que l'épargne constituée dans le cadre d'un PERP peut être affectée à l'acquisition de la résidence principale de l'adhérent en accession à la première propriété, à compter de la seule date de liquidation de sa pension. **Les cas dans lesquels un redevable peut bénéficier d'un versement en capital ou d'un déblocage anticipé correspondent donc à des situations suffisamment spécifiques pour que le PERP puisse être considéré comme un contrat non rachetable.**

Il n'en va pas de même du PERCO, selon la doctrine de l'administration fiscale. En phase de constitutions de droits, la double possibilité de sortie (rente ou capital) et les autres cas de déblocage anticipé (comme l'achat de la résidence principale) ne permettent pas de considérer le PERCO comme un contrat non rachetable.

Lors de ses auditions, votre rapporteur général a constaté l'absence de comportement homogène pour la déclaration à l'ISF des sommes épargnées dans le cadre d'un PERCO. Dans le souci d'adopter les dispositions les plus incitatives possibles, il conviendrait d'aligner le traitement des PERCO sur celui des PERP, en phase de constitution d'épargne. Toutefois, l'usage d'une possibilité de déblocage anticipé autres que celles prévues pour le PERP¹, comme le choix d'une sortie du capital, devraient conduire à réintégrer l'épargne acquise dans l'assiette de l'ISF. Votre rapporteur général souhaite donc plus qu'il soit précisé par circulaire de telles conditions d'assujettissement des PERCO. Toute autre solution conduirait à une distorsion en défaveur de souscripteurs de PERCO, par rapport à ceux des PERP, ce qui serait contraire à l'esprit de la loi de 2003.

Proposition VII-1 : exclure de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune les sommes versées sur un PERCO en phase de constitution d'épargne, en cas de sortie en rente ou de déblocage anticipé dans les mêmes cas que ceux existant pour le PERP.

Lors de la liquidation du PERCO, les sommes sont incluses dans l'assiette du redevable en cas de sortie sous forme de capital. Si le bénéficiaire choisit un versement en rente, les conditions d'imposition sont les mêmes que pour le PERP ou tout contrat d'épargne retraite liée à la cessation d'activité professionnelle : ces conditions sont fixées à l'article 885 J du CGI que votre rapporteur général souhaite examiner à présent.

¹ Le PERP prévoit actuellement trois cas de déblocage anticipé, précisés à l'article L. 132-23 du code des assurances : l'expiration des droits à assurance chômage, la cessation d'activité suite à une liquidation judiciaire, l'invalidité.

b) L'imposition à l'ISF de la valeur de capitalisation des rentes versées dans le cadre d'un PERP ou d'un PERCO

La spécificité des rentes versées dans le cadre d'une épargne retraite par capitalisation est reconnue au regard de l'ISF. L'article 885 J du code général des impôts prévoit ainsi une exonération de la valeur de capitalisation des rentes de l'épargne retraite lorsque les conditions de constitution de celles-ci peuvent être apparentées à celles applicables dans le cadre d'un régime d'assurance vieillesse. Il s'agit ainsi de vérifier que l'épargne a été constituée :

- sur une période longue : au moins quinze ans ;
- par des versements réguliers dans leur montant et leur périodicité, ce qui exclut de la durée minimale de quinze ans les rachats d'années de cotisations antérieures à l'affiliation ;
- dans un cadre professionnel.

En outre, la rente doit être liquidée à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge de la retraite tel que fixé par l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

L'exonération s'applique au souscripteur et à son conjoint, ce qui permet d'exonérer les pensions de réversion dont peut bénéficier le conjoint survivant.

A l'initiative de votre rapporteur général, en application des dispositions de l'article 18 de la loi de finances initiale pour 2004¹, l'article 885 J du CGI précité a fait l'objet de modifications tendant à inclure expressément les rentes versées dans le cadre d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE, sous réserve de respecter les conditions précitées.

Par ailleurs, **il est apparu que la période de quinze ans ne pouvait s'appliquer valablement à des produits commercialisés récemment auxquels pourraient souscrire des personnes proches de l'âge de la retraite.** Par conséquent, jusqu'au 31 décembre 2005, la condition d'ancienneté d'au moins quinze ans n'est pas requise pour les PERP, les PERCO et les PERE, lorsque le souscripteur y adhère moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

La mesure adoptée provisoirement jusqu'au 31 décembre 2005 a posé un problème de fond qui nécessite une solution durable : votre rapporteur général estime nécessaire que, pendant la période de quinze ans suivant la date de création du PERP, du PERE et du PERCO (c'est-à-dire jusqu'au **31 décembre 2018**), **les personnes ayant souscrit tardivement un contrat, peu avant leur départ en retraite, ne soient pas pénalisées par un dispositif fiscal créé antérieurement à la « loi Fillon ».**

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

Afin d'accompagner la montée en puissance du PERP, du PERCO et du PERE votre rapporteur général propose de **prolonger jusqu'au 31 décembre 2018 la période dérogatoire pour exonérer de l'ISF** la valeur de capitalisation des rentes versées dans le cadre des dispositifs précités, sans condition d'ancienneté, lorsque le souscripteur a adhéré à un PERP, un PERCO ou un PERE moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

Votre rapporteur général estime cette mesure d'autant plus nécessaire pour le PERCO que, compte tenu des modalités d'adhésion collective à ce régime, l'adhérent à un PERCO pourrait être imposé à l'ISF pour la rente servie au titre du PERCO sans avoir accompli de démarche individuelle d'affiliation.

Enfin, le risque d'optimisation fiscale apparaît extrêmement réduit : il n'a pas été observé de hausse significative du nombre de contrats PERP, PERCO ou PERE souscrits en toute fin d'année 2005 afin de bénéficier des dispositions dérogatoires qui étaient prévues jusqu'au 31 décembre 2005.

Il est donc proposé que, en cas de souscription d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE, avant le 31 décembre 2018, moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein, la condition de versements ne soit pas applicable pour exonérer d'ISF la valeur de capitalisation des rentes versées sur les contrats d'épargne retraite précités.

Proposition II-5 : jusqu'au 31 décembre 2018, en cas de souscription d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE, moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein, la condition de versements pendant quinze ans ne serait pas applicable pour exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune la valeur de capitalisation des rentes versées, en application de l'article 885 J du code général des impôts.

Par ailleurs, il vous est proposé de clarifier, à l'article 885 J du CGI, que la rente d'épargne retraite peut être versée « *au plus tôt* » à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge légal de la retraite. Pour ceux qui ont constitué tardivement une épargne retraite, cette précision doit notamment leur garantir la possibilité de constituer des droits à épargne retraite d'un niveau suffisant.

Proposition II-6 : à l'article 885 J du code général des impôts, préciser que la rente d'épargne retraite peut être versée « *au plus tôt* » à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou de l'âge légal de la retraite.

C. ENCOURAGER L'ÉPARGNE INVESTIE EN ACTIONS

Sur la base des rendements historiques comparés des actions et des obligations, votre rapporteur général observe que **les placements en actions offrent des possibilités de rendement supérieures pour les produits à long terme que constituent les contrats d'épargne retraite**. Alors que les principaux produits d'épargne retraite, comme le PERP, restent très majoritairement investis en obligations (à 80 %), votre rapporteur général s'est interrogé sur les mesures propres à encourager l'épargne investie en actions. En outre, une telle réorientation renforcerait l'indépendance capitaliste des entreprises françaises et l'attractivité financière de la place de Paris.

1. Le PERP euro diversifié : un dispositif ingénieux, mais encore peu commercialisé

a) Le PERP euro diversifié : un produit encourageant l'investissement en actions

(1) Le principe : la prise en compte de l'espérance de vie du crédientier pour diversifier les placements

Lors de la réforme des retraites, **la création du PERP euro diversifié avait pour objectif d'encourager la diversification des placements à compter du versement de la rente, en tenant compte (en « diversifiant ») de la nature des placements au regard de l'espérance de vie du crédientier.**

Lors de la liquidation du PERP, il est ainsi pris en compte l'espérance de vie du bénéficiaire pour diversifier (sur des supports actions ou immobiliers) les engagements représentatifs des droits : techniquement, la mesure suppose un provisionnement spécifique dans la gestion du contrat.

(2) Les modalités techniques : la constitution d'une provision spécifique

Les PERP euro diversifiés donnent lieu à la « *constitution d'une provision destinée à absorber les fluctuations des actifs du contrat et sur laquelle chaque adhérent détient un droit individualisé sous forme de parts* », selon la définition plus générale des contrats d'assurance vie diversifiés¹ figurant à l'article L. 142-1 du code des assurances.

En d'autres termes, **les contrats diversifiés reposent sur un aménagement des règles de distribution des bénéfices aux assurés.**

A l'instar des contrats d'assurance vie classiques, les contrats diversifiés permettent un lissage des rémunérations du contrat, l'assureur ne

¹ Les contrats d'assurance vie diversifiés ont été créés, sur le modèle antérieur du PERP euro diversifié, en application des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie. Il n'a pas encore été effectué de bilan de cette mesure législative très récente.

devant redistribuer les bénéfices réalisés que dans un délai de huit ans. Pendant ce délai, les droits constitués dans le cadre d'un contrat en euros sont affectés à la provision pour participation aux excédents (PPE), avant redistribution aux assurés sous forme de provisions mathématiques. Les provisions mathématiques sont représentatives des droits des assurés.

Les contrats diversifiés présentent toutefois deux différences majeures par rapport aux contrats en euros classiques, les bénéfices réalisés étant alors affectés à une **provision technique de diversification** qui constitue, pour les contrats diversifiés, l'équivalent de la PPE pour les contrats en euros :

- d'une part, les pertes éventuellement subies sont imputées sans pouvoir faire l'objet d'un report ;

- d'autre part, les droits sont individualisés, suivant les fluctuations de la valeur des parts détenues par chaque assuré.

b) Une faible commercialisation à ce jour malgré des résultats financiers encourageants

Bien qu'ingénieux, **le dispositif des PERP euro diversifiés n'a pas encore connu un réel démarrage** : la complexité des règles de gestion a certes été invoquée, mais votre rapporteur général estime qu'un effort de formation spécifique des conseillers financiers, conjugué à une politique de communication des entreprises d'assurance et des réseaux bancaires, permettrait d'accroître la commercialisation.

L'assouplissement des règles de provisionnement liées à la gestion de l'actif et du passif offre en effet la possibilité de procéder à de meilleurs arbitrages entre les différents supports d'investissement.

Votre rapporteur général relève ainsi les résultats financiers du premier contrat PERP euro diversifié, « Diverseo », commercialisé depuis 2004 par le groupe Dexia : le rendement servi en 2005 (7,02 %) a été supérieur à celui de tous les PERP en euros, dans un contexte de baisse du rendement des actifs obligataires et d'embellie boursière.

Proposition III-2 : encourager la commercialisation des contrats PERP euro diversifiés grâce à des campagnes de communication et des actions de formation des conseillers financiers.

Des adaptations législatives pourraient également être envisagées, notamment la possibilité de transférer les provisions mathématiques de contrats existants (comme les contrats article 83) vers des contrats de type PERP euro diversifié. A cet égard, le succès du transfert des contrats en euros

vers des contrats en unités de compte, sans pénalité fiscale¹, constitue un précédent intéressant.

2. Conjuguer la couverture du risque dépendance avec le développement de l'épargne retraite

a) Le droit actuel : l'essor potentiel des contrats d'assurance dépendance

Le vieillissement démographique, ainsi que l'absence de branche spécifique couvrant le risque dépendance dans le système de sécurité sociale français, sont de nature à créer une demande de couverture individuelle du risque dépendance.

Selon la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)², **3 millions de personnes ont déjà souscrit un contrat dépendance**, et ce chiffre pourrait s'élever à 8 ou 10 millions de personnes sur la base d'une enquête confiée à l'institut d'études CSA.

Les contrats dépendance prévoient le versement d'indemnités sous forme de rente ou de capital en cas de perte d'autonomie, en laissant au choix du bénéficiaire l'affectation de la rente ou du capital (aide à domicile, hébergement en maison spécialisée, aménagement du logement...). Certains contrats dépendance proposent des prestations complémentaires, comme des services d'aide à domicile ou un soutien psychologique.

La couverture du risque dépendance pourrait aussi s'opérer dans le cadre d'un dispositif d'épargne retraite. Ainsi, l'article 108 de la loi du 21 août 2003 précitée portant réforme des retraites avait prévu la possibilité d'une couverture spécifique de l'invalidité par un PERP, mais il ne s'agissait que d'une option :

« Le contrat peut également prévoir, en cas d'invalidité de l'adhérent survenue après son adhésion, le versement d'une rente d'invalidité à son bénéficiaire exclusif, sans que cette prestation puisse avoir pour effet de lui ouvrir des droits qui excéderaient ceux auxquels il aurait pu prétendre sans invalidité ».

b) La couverture du risque dépendance couplée à un contrat d'épargne retraite

Votre rapporteur général observe que, dans la mesure où la dépendance intervient en général plus tardivement que l'ouverture des droits à pension au titre de l'épargne retraite, **coupler un contrat d'épargne retraite**

¹ Cette mesure constitue l'une des autres dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, adopté sur l'initiative de notre collègue député Jean-Michel Fourgous (d'où les noms d' « amendement Fourgous » et de « contrats Fourgous »).

² Source : FFSA, « Dépendance : attitudes et comportements des ménages, in « Assurer », n° 73, 14 juin 2006, pp. 1-2.

et un contrat de dépendance permettrait de prendre en compte deux demandes propres au « troisième âge ». Il s'agirait d'une **prestation complémentaire** au contrat d'épargne retraite. En outre, une telle mesure permettrait d'assurer une gestion des actifs à plus long terme, favorable aux actions.

Le couplage de deux contrats distincts est rendu nécessaire par l'obligation de cantonnement spécifique à l'épargne retraite. Le risque dépendance serait alors adossé à l'actif général de l'entreprise d'assurance.

Votre rapporteur général propose ainsi de permettre de **majorer les cotisations de base sur un contrat d'épargne retraite, en contrepartie d'une rente plus élevée** (ou du versement d'un capital supplémentaire, dans l'hypothèse d'une sortie en capital) **en cas de survenance du risque dépendance**. Ce complément de ressources permettrait de faire face aux besoins de financement induits par la dépendance.

L'incitation au développement de ces nouveaux contrats dépendance demanderait une adaptation législative, pour qu'ils bénéficient du **même régime fiscal que les contrats d'épargne retraite** de déductibilité sous plafond.

Au demeurant, votre rapporteur général observe que la définition de la notion de dépendance reste absente du code des assurances.

Proposition III-1: permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite.

3. Le débat sur l'encouragement à des sorties en capital

Adopté par nos collègues députés contre l'avis du gouvernement, l'article 35 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite « loi ENL ») a prévu que l'épargne constituée dans le cadre d'un PERP pourrait être affectée à l'acquisition de la résidence principale de l'adhérent en accession à la première propriété, à compter de la seule date de liquidation de sa pension.

Votre rapporteur général estime que l'épargne retraite a vocation à être versée sous forme de rente : *a contrario* le dispositif adopté dans la loi portant engagement national pour le logement ouvre une brèche en créant un premier cas, de portée certes limitée, de sortie en capital d'un contrat PERP.

La disposition adoptée par le Parlement remet donc en cause une des spécificités du PERP, alors que d'autres produits d'épargne ont pour objet l'acquisition d'un bien immobilier – le plan épargne logement et le compte

épargne logement – ou peuvent être mobilisés à cette fin, comme le plan d'épargne en actions.

Votre rapporteur général est d'autant moins favorable à la multiplication des cas de sortie en capital d'un contrat d'épargne retraite que de telles possibilités ne sont, par nature, guère favorables à un investissement en actions, puisqu'elles réduisent la durée de détention des actifs par rapport à un versement fractionné sous forme de rente.

4. Assouplir les règles de sécurisation progressive des placements dans les PERP

Afin de prendre en compte la durée des cotisations, tout en prévenant d'éventuels risques de moins-values boursières au fur et à mesure que l'épargnant se rapproche de l'âge de cessation d'activité professionnelle, la réglementation a prévu une **sécurisation progressive des placements investis dans un PERP**.

La sécurisation progressive signifie qu'un montant minimum de l'épargne soit affectée au fonds garanti en euros, cette proportion s'élevant avec l'âge jusqu'à atteindre 90 % de l'investissement deux ans avant la retraite.

Au regard des expériences étrangères, **votre rapporteur général approuve pleinement le principe de sécurisation progressive des placements**, de préférence à laisser une liberté de choix entière au salarié. Il estime toutefois que les seuils fixés l'ont été de manière excessivement prudente, au regard des probabilités historiques de survenance des moins-values boursières sur les délais considérés.

Il propose donc d'**assouplir les règles de sécurisation progressive**, selon les modalités détaillées dans le tableau ci-dessous.

Les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat PERP

Echéances avant la retraite	Part minimale de l'épargne garantie sur le fonds en euros	
	Droit existant	Propositions de votre rapporteur général
Moins de 2 ans	90 %	85 %
Entre 2 et 5 ans	80 %	75 %
Entre 5 et 10 ans	65 %	60 %
Entre 10 et 15 ans	50 %	45 %
Entre 15 et 20 ans	40 %	35 %
Plus de 20 ans	0 %	0 %

Proposition III-3 : assouplir les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat PERP.

*

* *

Le paysage très complet et fortement protecteur de l'épargne retraite en France n'appelle pas de bouleversements majeurs.

Toutefois, plusieurs aménagements et clarifications sont apparus nécessaires à votre rapporteur général pour encourager l'essor de l'épargne retraite : certaines distorsions de concurrence entre les opérateurs (mutuelles et entreprises d'assurance) doivent être levées rapidement, tandis que les incertitudes sur le régime fiscal applicable concernent principalement l'ISF.

L'assouplissement de certaines règles existantes – en matière de gouvernance ou de sécurisation progressive des investissements sur un PERP – ne produiront toute leur efficacité que si elles s'accompagnent d'un changement des mentalités. L'aversion au risque se traduit par un sous-investissement dans les actions qui contraste avec le caractère d'épargne à long terme propre à l'épargne retraite.

Enfin, le succès des dispositifs d'épargne retraite dépendra également de l'évolution de certains régimes propres à la fonction publique ou aux institutions de prévoyance, dont certains ne sont pas intégralement provisionnés. L'échec de tel ou tel de ces régimes pourrait rejaillir sur l'épargne retraite dans son ensemble.

III. LA SITUATION DES RÉGIMES PARTICULIERS : DES MESURES DE CONVERGENCE SOUVENT NÉCESSAIRES

L'expression « régimes particuliers » qu'emploie ici votre rapporteur général recouvre les trois régimes spécifiques ouverts aux fonctionnaires (Préfon, complément de retraite des hospitaliers ou CRH, complément de retraite mutualiste ou COREM), ayant déjà fait l'objet d'un rapport d'information en 1997¹, ainsi que les régimes obligatoires à points gérés par les institutions de prévoyance, dont certains ne sont pas intégralement provisionnés.

A. LA PRÉFON : UN RÉGIME ENTIÈREMENT APPROVISIONNÉ AUX RÈGLES DISTINCTES DE CELLES APPLICABLES AU PERP

1. La situation du régime

a) Caractéristiques générales

Le régime de la Préfon constitue un complément de retraite viager par capitalisation, créé sur la base d'une convention conclue en 1967 entre une association de syndicats de la fonction publique (la Préfon) et la caisse nationale de prévoyance (CNP).

Ce régime, ouvert à tous les agents et ex-agents du secteur public ainsi qu'à leurs conjoints, a une base potentielle de recrutement très large, que votre rapporteur général évaluait à plus de 6 millions de personnes dans son rapport d'information d'octobre 1997 sur l'épargne retraite des fonctionnaires. Compte tenu de la souplesse d'interprétation du critère d'appartenance à la fonction publique, d'autres estimations considèrent que jusqu'à 15 millions de personnes pourraient adhérer au régime de la Préfon.

Les adhérents peuvent opérer des versements chaque année dans l'une des onze classes de cotisations, dont les montants annuels s'échelonnent, en 2006, entre 212,79 et 3830,22 euros. Ces versements donnent lieu à l'acquisition de points convertis en rente lors de la cessation d'activité professionnelle. Le régime repose sur un principe de mutualisation intergénérationnelle : pour une même classe de cotisations, le nombre de points acquis sera d'autant plus élevé que l'adhérent sera plus jeune.

En outre, les adhérents peuvent procéder à des rachats d'années de cotisations antérieures à leur affiliation, ou au versement de cotisations différentielles après leur adhésion pour « surcotiser » *a posteriori* dans une classe supérieure. De manière symétrique, ils peuvent également suspendre leurs versements.

Les affiliés peuvent opter pour une option de réversion.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 5 (1997-1998).*

b) 270.000 affiliés fin 2005

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général par la Préfon, **à la fin de l'année 2005**, le régime comptait **270.000 affiliés**, dont 230.000 cotisants et 40.000 adhérents ayant suspendu leurs versements, et **75.000 retraités**.

Le débat sur l'épargne retraite a manifestement favorisé **les nouvelles affiliations, dont le nombre dépasserait 15.000 par an** contre 5.000 à 6.000 par an avant l'adoption de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites précitée.

Le total des cotisations s'est élevé à 460 millions d'euros en 2005, en retrait sensible par rapport à 2003 (520 millions d'euros) et 2004 (560 millions d'euros), cette évolution s'expliquant notamment par une diminution des rachats de cotisations potentiellement imputable aux évolutions du régime fiscal de ces rachats (cf. *infra*).

En effet, **les rachats d'années de cotisations ont représenté 40 % des versements annuels en 2005**, soit 185 millions d'euros. En 2003 et 2004, ces données s'élevaient respectivement à 52 % (270 millions d'euros) et 43 % (240 millions d'euros). Même si le rachat d'années de cotisations existe pour d'autres régimes, comme le COREM et le CRH, qui bénéficient par conséquent du même régime fiscal, ces rachats n'occupent aujourd'hui qu'une place marginale dans les cotisations versées chaque année à ces régimes.

Selon les dernières données détaillées disponibles, relatives à l'année 2004, il apparaît que les rachats s'opèrent principalement dans les classes les plus élevées¹, et principalement au cours des années proches de la liquidation de la retraite : 75 % des cotisations de rachats sont versées entre 45 et 60 ans, dont 56 % entre 50 et 60 ans.

S'agissant des actifs gérés, **votre rapporteur général se félicite que le régime de la Préfon soit intégralement provisionné**. Au 31 décembre 2004, le portefeuille de la Préfon s'élevait à 6,22 milliards d'euros, dont 66 % d'obligations, 28 % d'actions et 6 % d'actifs divers (immobilier, liquidités et actifs de court terme).

2. Les aménagements souhaitables

a) La Préfon bénéficie déjà de règles spécifiques par rapport au PERP

(1) Un régime relevant de l'article L. 441 du code des assurances

La Préfon obéit à un régime juridique spécifique, fondé sur les dispositions des articles L. 441-1 à L. 441-8 du code des assurances qui

¹ En 2004, 65 % des rachats avaient concerné la classe de cotisations la plus élevée (contre 37 % pour la classe intermédiaire et 40 % pour la classe la plus basse). Le total est supérieur à 100 % car le rachat dans une classe de cotisations n'est pas exclusif du rachat dans une autre classe.

régissent également d'autres régimes d'épargne retraite, notamment d'entreprise.

L'article L. 441-1 du code des assurances dispose que « *les entreprises d'assurance sur la vie sont autorisées à participer directement ou indirectement, notamment par la collecte de primes ou cotisations, par la constitution de capitaux payables en cas de vie, par la constitution et le **service de retraites ou avantages viagers**, à toute opération ayant pour objet l'acquisition ou la jouissance de droits en cas de vie dans laquelle un lien est établi entre la revalorisation des primes et celle des droits en cas de vie précédemment acquis et dont les actifs et les droits sont isolés de ceux des autres assurés et soumis aux conditions prévues au présent chapitre* ».

Si la règle de cantonnement des actifs est ainsi énoncée à l'article L. 441-1 du code des assurances, d'autres dispositions du même code complètent le régime juridique applicable. En particulier, l'article L. 441-8 précise que « *lorsqu'une entreprise d'assurance entend pratiquer des opérations relevant de l'article L. 441-1, elle doit, pour ces opérations, tenir des **comptabilités entièrement distinctes*** ».

(2) Un régime particulier de déduction des cotisations

En outre, la Préfon dispose d'un avantage fiscal spécifique : **ses adhérents peuvent opérer des rachats d'années de cotisations** antérieures à leur affiliation, sans que ces opérations ne s'imputent sur le plafond de déduction au titre de l'épargne retraite. Par ailleurs, les cotisations différentielles versées après l'affiliation au régime sont désormais assimilées fiscalement à des rachats de cotisations¹.

En effet, votre rapporteur général rappelle que, lors de l'adoption du projet de loi portant réforme des retraites, il avait été acté le principe d'un plafond de déductibilité fiscale des cotisations versées au titre de l'épargne retraite.

Or les adhérents à la Préfon pouvaient bénéficier d'une déduction sans plafond du montant de leurs cotisations et du rachat d'années de cotisations avant l'adoption de la loi portant réforme des retraites. Pour **ne pas pénaliser les adhérents à la Préfon ayant programmé préalablement le rachat d'années de cotisations**, il fut décidé de leur permettre de déduire le rachat d'années de cotisations, hors plafond, c'est-à-dire sans que ces sommes ne soient intégrées dans le plafond de déduction : ce dispositif transitoire a ouvert la possibilité de racheter hors plafond six années de cotisations en 2005 et 2006, quatre années en 2007, 2008 et 2009, deux années en 2010, 2011 et 2012, soit jusqu'à trente années au total de 2005 à 2012.

Seuls les adhérents à la Préfon avant le 15 juin 2003, date de l'annonce par le gouvernement de la réforme du dispositif de déduction fiscale, pouvaient bénéficier de ce dispositif.

¹ Voir ci-dessus le paragraphe II B 1 b.

Puis, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, la **date limite d'affiliation pour bénéficiaire de ce dispositif** a été reportée du 15 juin 2003 **au 31 décembre 2004**. Lors des débats au Sénat, il avait été décidé de ne reporter la date d'adhésion que jusqu'au 31 décembre 2003, mais la commission mixte paritaire avait décidé de repousser à nouveau cette date au 31 décembre 2004.

Enfin, suite à un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat en commission mixte paritaire, l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2005 a **étendu ce régime de rachat d'années de cotisations hors plafond aux fonctionnaires et agents publics, en activité, affiliés après le 31 décembre 2004**.

Votre rapporteur général souhaite rappeler que, au nom de votre commission des finances, il a exprimé de manière constante ses réticences face aux démarches successives d'élargissement du droit à déduction fiscale pour les seuls adhérents à la Préfon. Votre commission des finances n'avait ainsi pas émis un avis favorable à un amendement de notre collègue Denis Badré, au projet de loi de finances rectificative pour 2004, tendant à supprimer la date limite d'adhésion à la Préfon avant le 31 décembre 2004 pour bénéficier du régime exceptionnel de rachat d'années de cotisations. Enfin, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement analogue au projet de loi de finances rectificative pour 2005, avant que la commission mixte paritaire ne retienne le compromis rappelé ci-dessus qui ne lève la condition d'affiliation à la Préfon au 31 décembre 2004 que pour les seuls fonctionnaires et agents publics en activité.

b) Un rapprochement nécessaire avec les règles applicables au PERP

Votre rapporteur général estime qu'un rapprochement entre les règles applicables à la Préfon et au PERP est nécessaire du point de vue de l'intérêt des épargnants et des gestionnaires du régime, pour que la Préfon ne soit pas un régime moins attractif que le PERP. Ces adaptations du régime de la Préfon doivent bien sûr prendre en compte ses spécificités et obéir à un calendrier clairement défini, afin de ne pas précipiter ces nécessaires évolutions.

(1) La transférabilité des sommes épargnées entre la Préfon et un PERP

Alors que la loi du 21 août 2003 précitée a explicitement prévu la possibilité de transférer les sommes figurant au compte d'un PERP vers un autre PERP, cette option n'existe pas pour les adhérents à la Préfon, ni d'ailleurs pour les autres régimes d'épargne retraite visés à l'article L. 441-1 du code des assurances.

Comme il a été précisé à votre rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette situation s'explique par l'antériorité de la plupart des régimes à point dits « L. 441 » (par référence à l'article du code des assurances qui en définit le régime juridique) à l'énoncé des règles générales propres aux contrats d'assurance vie dont les garanties sont exprimées en euros ou en unités de compte.

Si la situation financière difficile de certains régimes dits « L. 441 » n'incite pas votre rapporteur général à énoncer une règle générale de transférabilité des sommes investies entre un régime « L. 441 » et un PERP, ou entre deux régimes « L. 441 », il estime en revanche nécessaire qu'une telle réflexion s'engage pour la Préfon : **les adhérents à la Préfon pourraient transférer leurs cotisations vers un PERP et vice versa, sous réserve de pénalités de départ** fixées par voie réglementaire.

Cette mesure devrait toutefois être prise après un délai d'adaptation : en effet, les PERP venant d'être créés, ces régimes ne sont pas arrivés au même degré de maturité que la Préfon. Si cette mesure était prise à trop court terme, elle risquerait de se traduire essentiellement par des départs de la Préfon, au risque de déstabiliser ce régime.

Proposition V-A-4 : engager une réflexion sur la possibilité d'opérer des transferts entre la Préfon et un PERP.

(2) L'application à la Préfon des cas de déblocage anticipé prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances

Les régimes à points relevant de l'article L. 441 du code des assurances (au sein du livre IV du code des assurances), dont la Préfon, n'ont pas vocation à appliquer l'ensemble des dispositions générales du livre I du code des assurances applicables aux autres contrats d'assurance en euros ou en unités de compte.

En particulier, les cas de déblocage anticipés prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances pour les différents contrats d'assurance, y compris le PERP (expiration des droits à assurance chômage, cessation d'activité suite à une liquidation judiciaire, invalidité), ne s'appliquent pas à la Préfon, ni à d'autres régimes « L. 441 ».

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les précisions juridiques suivantes :

« Les contrats d'assurance vie dont les garanties sont exprimées en euros ou en unités de compte et les régimes à points relèvent de deux réglementations historiquement distinctes. La réglementation du contrat d'assurance vie provient de la loi sur le contrat d'assurance du 13 juillet 1930. L'ordonnance n° 59-75 du 7 janvier 1959 a fixé de son côté le cadre juridique applicable aux régimes à points.

« Jusqu'en 1976, ces deux réglementations étaient séparées. En 1976, le décret n° 76-667 a créé le code des assurances, et codifié à la fois la loi du 13 juillet 1930 et l'ordonnance de janvier 1959 précitées, mais dans deux livres différents, le livre I et le livre IV. Le code des assurances actuel distingue toujours la notion d'opération collective relevant du livre IV, et la notion plus générale d'assurance vie de groupe relevant du livre I. En

l'absence de jurisprudence claire sur ce point, et de disposition dans le code organisant les conditions d'application du livre I au livre IV, il ne peut donc être précisé avec certitude si la notion d'assurance de groupe inclut ou non celle d'opération collective.

« Certaines dispositions du livre I sont respectées dans la pratique par les régimes à points, notamment les règles relatives à la désignation du bénéficiaire. D'autres, telles que la transférabilité prévue à l'article L. 132-23¹, ne sont pas systématiquement appliquées par les opérateurs concernés. D'autres enfin, telles qu'elles sont rédigées dans le livre I du code, ne sont matériellement pas applicables, car faisant référence à la notion de provision mathématique, qui n'est pas constituée dans les régimes à points.

« En tout état de cause, les dispositions sur la transférabilité [prévues à l'article L. 132-23 du code des assurances], qui ont été introduites par l'article 29 de la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992, ne s'appliquent qu'aux contrats conclus ou renouvelés à compter de cette même date. De plus, ces dispositions ne concernent que les contrats « liés à la cessation d'activité professionnelle ». Elles ne trouvent donc matière à s'appliquer que pour cette catégorie de contrats, et il convient de vérifier pour chaque cas d'espèce [des contrats visés à l'article L. 441 du code des assurances] si ce critère est rempli ».

Votre rapporteur général considère que la Préfon relève, pour sa part, d'un contrat lié à la cessation d'activité professionnelle, mais que **les gestionnaires de la Préfon n'ont pas trouvé à appliquer les dispositions de l'article L. 132-23 du code des assurances.**

Si tel était le cas, le calcul des valeurs de transfert serait déterminé par voie réglementaire, selon des modalités en cours de modification à la date de rédaction du présent rapport d'information (*cf. encadré ci-dessous*).

¹ Si le terme de transférabilité est utilisé par le gouvernement et les professionnels, votre rapporteur général préfère employer l'expression « débloqué anticipé », afin d'éviter toute confusion avec la question de la transférabilité des sommes épargnées entre la Préfon et un PERP, traitée au paragraphe précédent, bien que certaines règles techniques (pour le calcul des valeurs des provisions) soient les mêmes en cas de débloqué anticipé ou de transférabilité entre la Préfon et un PERP.

**Les mesures réglementaires en préparation
pour le calcul des valeurs de transfert concernant les contrats à points**

« En application de l'article L. 441-7, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour les règles techniques relatives aux régimes à points, un projet de décret a été soumis au comité consultatif et de la législation et de la réglementation financières le 3 juillet dernier : il précise les modalités de calcul de la valeur de transfert pour ces régimes. En effet, le code définit la valeur de transfert comme la provision mathématique (ancien article R. 331-5, nouvel article L. 331-2), mais cette disposition ne peut s'appliquer aux contrats L. 441, qui ne donnent pas lieu à la constitution d'une provision mathématique. Le projet de décret précise donc la méthode de calcul à retenir pour les contrats L. 441, et définit de façon plus générale des délais de transfert pour l'ensemble des régimes concernés, à points ou non.

« Ce projet de décret ne se prononce pas sur le champ d'application de l'exigence de transférabilité elle-même, qui relève du niveau législatif. Il définit la valeur de transfert pour ceux de ces régimes soumis, par la loi, à une telle exigence.

« Enfin, le projet de décret ne s'appliquerait qu'aux contrats souscrits ou renouvelés postérieurement à son entrée en vigueur ».

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Votre rapporteur général a pris bonne note des **fortes réserves de la Préfon à prévoir l'application des cas de déblocage anticipé** aux contrats qu'elle gère :

- la Préfon est un régime facultatif dont l'adhésion est liée à la qualité de fonctionnaire (ou d'agent public) et un adhérent pourrait demander le déblocage au moment où il ne satisferait plus les critères d'adhésion ; mais la Préfon étant aussi ouverte aux anciens fonctionnaires, cet argument n'a pas totalement convaincu votre rapporteur général ;

- en revanche, la mutualisation inter-générationnelle qu'offre le régime de la Préfon (dont la traduction est l'acquisition de points à des conditions préférentielles pour les plus jeunes adhérents) pourrait effectivement être déstabilisée par l'application à ce régime des cas de déblocage anticipé.

Accessoirement, votre rapporteur général observe que multiplier les cas de déblocage – ou de transfert vers un autre contrat de type PERP – incite les gestionnaires à privilégier une gestion prudente fondée notamment sur la détention d'actifs obligataires.

Comme pour la transférabilité des sommes épargnées entre la Préfon et un contrat PERP, votre rapporteur général estime que **l'application à la Préfon des cas de déblocage anticipé est un objectif à atteindre**, en tenant évidemment compte des risques éventuels de déstabilisation du régime.

A cet égard, il rappelle que la réglementation existante ne semble pas avoir particulièrement pénalisé les contrats d'assurance vie auxquels elle s'applique déjà. Il ajoute que la pression de la concurrence peut aussi inciter

les gestionnaires de la Préfon à améliorer les performances et la transparence de leur gestion. Si le régime a incontestablement fait des progrès, il reste encore trop marqué par une culture administrative peu propice à une politique commerciale plus moderne.

Proposition V-A-5 : étendre l'application à la Préfon des cas de déblocage anticipés prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances (expiration des droits à assurance chômage, cessation d'activité suite à une liquidation judiciaire, invalidité).

(3) La nécessaire évolution des règles de gouvernance

L'article 12 de la loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (dite « DDAC assurance ») énonce **des règles générales d'indépendance des associations souscriptrices de contrats d'assurance vie de groupe qui, selon votre rapporteur général, ont vocation à s'appliquer à la Préfon :**

« Le conseil d'administration des associations souscriptrices de contrats d'assurance de groupe sur la vie ou de capitalisation dont le lien qui unit l'adhérent au souscripteur ne rend pas obligatoire l'adhésion au contrat est composé, pour plus de la moitié, de membres ne détenant ou n'ayant détenant au cours des deux années précédant leur désignation aucun intérêt ni aucun mandat dans l'organisme d'assurance signataire du contrat d'assurance de groupe, et ne recevant ou n'ayant reçu au cours de la même période aucune rétribution de la part de ces mêmes organismes ou sociétés.

« Les adhérents à ces contrats sont membres de droit de l'association souscriptrice ; ils disposent d'un droit de vote à l'assemblée générale et peuvent proposer une résolution à l'assemblée générale. Un décret en Conseil d'Etat précise, pour ces associations, les droits des adhérents lors des assemblées générales.

« Les dispositions [précitées] entrent en vigueur dix-huit mois après la publication de la présente loi », soit d'ici le 15 juin 2007.

Votre rapporteur général prend toutefois bonne note que le gouvernement a retenu une interprétation différente des dispositions précitées, codifiées à l'article L. 141-7 du code des assurances, en étendant cette non-application au régime du CRH géré par le CGOS¹ :

« L'article L. 141-7 du code des assurances s'applique aux contrats d'assurance de groupe sur la vie dont le lien qui unit l'adhérent au souscripteur ne rend pas obligatoire l'adhésion au contrat.

¹ Les observations de votre rapporteur général sur l'application au CRH figurent ci-après : cf. le paragraphe III C 1 a.

« Pour la Préfon et le CRH, le lien qui unit l'adhérent au souscripteur ne rend certes pas obligatoire l'adhésion au contrat. Toutefois, ces régimes constituent des opérations collectives dont les garanties sont exprimées en points. Comme indiqué (...), il ne peut être précisé avec certitude si la notion d'assurance de groupe inclut celle d'opération collective.

« En tout état de cause, comme indiqué dans les éléments de réponse transmis précédemment, la soumission du CGOS et de la Préfon à l'article L. 141-7 du code des assurances apparaît délicate pour des associations dont la gouvernance est paritaire (par exemple dans le cas de la CRH, les organes délibérants du CGOS sont constitués de la Fédération Hospitalière de France et des syndicats hospitaliers). Lors du vote de la loi DDAC en décembre dernier, le gouvernement n'avait pas compris que la mesure visait à remettre en cause la spécificité de ces régimes paritaires et notamment les responsabilités des partenaires sociaux ».

De son côté, votre rapporteur général rappelle que, du point de vue de la commission des finances, l'amendement qu'il a fait voter et qui est devenu l'article 12 de la loi du 15 décembre 2005 avait bien vocation à s'appliquer à la Préfon et aux autres régimes analogues. Il veillera à ce que les adhérents soient **directement** associés aux décisions qui les concernent, et proposera une disposition législative pour préciser cet aspect et éviter les manœuvres d'arrière-garde auxquelles le gouvernement se montre trop réceptif.

D'autre part, une interprétation souple de ces règles permettrait de considérer que la Préfon est totalement indépendante de l'entreprise d'assurance, en l'occurrence la CNP : le bureau comporte des représentants des syndicats fondateurs et des administrateurs non syndicalistes¹.

Ainsi, **votre rapporteur général estime que le fonctionnement de la Préfon doit obéir à l'esprit et à la lettre des dispositions de l'article 12 de la loi DDAC précitée.** Il regrette que les adhérents n'aient pas de pouvoir direct d'intervention sans l'intermédiaire des syndicats fondateurs qui les représentent institutionnellement. Aussi **la possibilité pour un adhérent de déposer une résolution en assemblée générale doit-elle s'étendre à la Préfon.**

Ces dispositions pourraient s'appliquer sur la base d'une certaine décentralisation des instances de décision comportant, par exemple, la création d'assemblées générales régionales. En tout état de cause, **ces modalités devront être établies en liaison étroite avec la Préfon**, en tenant compte du délai d'adaptation assez long jusqu'au 15 juin 2007 – que prévoit l'article 12 de la loi DDAC assurance précitée.

¹ En février 2006, le bureau comportait un représentant du contrôle général des armées, un président de chambre à la Cour des comptes et un haut fonctionnaire occupant alors un poste de directeur à la Caisse nationale d'assurance maladie.

Proposition IV-2 : mieux associer les adhérents à la Préfon au fonctionnement du régime, conformément à la lettre et à l'esprit des dispositions de l'article 12 de la loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (« DDAC assurance »). Classifier ce point par une disposition législative dans un prochain texte financier.

B. LE COMPLÉMENT DE RETRAITE MUTUALISTE : LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE CONVERGENCE

1. La situation du régime

a) Caractéristiques générales

Le régime du Complément de retraite mutualiste (COREM), issu de l'ancien Complément retraite de la fonction publique (CREF), a été mis en place le 25 février 2002 pour fournir des opérations relevant de régimes collectifs de retraite par capitalisation (définies par la branche 26 de l'article R. 931-2-1 du code de la sécurité sociale), ainsi que des opérations d'assurance vie.

Le COREM est géré par l'Union mutualiste retraite (UMR), laquelle ne regroupait initialement que des mutuelles de fonctionnaires. L'UMR gère en fait plusieurs régimes de retraite par capitalisation issus du CREF : un régime fermé auquel il n'est plus possible d'adhérer, et R2 ou COREM¹.

A la différence des régimes de la Préfon et du complément de retraite des hospitaliers, **le COREM n'est donc pas régi par les dispositions du code des assurances**. Fonctionnant selon un mode de gestion mutualiste, le COREM n'a donc pas à appliquer, entre autres, les dispositions de l'article 12 de la loi DDAC assurance précitée relatives à l'indépendance des associations souscriptrices de contrats d'assurance vie de groupe.

b) Situation du régime : le plan de convergence en cours pour un provisionnement progressif

(1) Une gestion qui a été hasardeuse et dommageable aux affiliés.

Votre rapporteur général a déploré de longue date le non-provisionnement intégral de l'ancien CREF dont est issu l'UMR, ainsi que les erreurs de gestion de ce régime, comme le rappellent les extraits du débat qui s'est tenu en séance publique le 15 décembre 2003 sur un amendement de

¹ Par ailleurs, le régime R3 est un contrat collectif à adhésion individuelle et obligatoire ouvert aux fonctionnaires détachés ou mis à disposition auprès des mutuelles adhérentes à l'UMR ou ayant conclu avec celles-ci un contrat collectif. Un quatrième régime, R4, a été transféré à La France Mutualiste à compter du 1^{er} janvier 2004.

votre rapporteur général au projet de loi de finances rectificative pour 2003 (cf. encadré ci-dessous).

**Une gestion qui a été hasardeuse :
Extraits des débats en séance publique au Sénat le 15 décembre 2003**

« M. Philippe Marini, rapporteur général. Je voudrais, à l'occasion de cet amendement, apporter au Sénat quelques précisions et informations sur le sort des anciens affiliés du CREF, le complément retraite de la fonction publique.

« Les adhérents et anciens adhérents de ce régime ont été les victimes d'une gestion hasardeuse, qui fait d'ailleurs l'objet à l'heure actuelle de procédures pénales, mais qui n'a été relevée dans un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales qu'en juillet 1999, soit bien tardivement, et deux ans d'ailleurs après la publication d'un rapport que j'avais eu l'honneur de rédiger au nom de la commission des finances sur l'épargne retraite des fonctionnaires et dans lequel j'émettais des doutes sur la viabilité du CREF.

« A la fin de l'année 2002, un nouveau régime a succédé au CREF, après l'autodissolution de ce dernier.

« Plutôt que de convertir leurs droits dans le nouveau régime à des conditions très défavorables et dans un contexte d'incertitudes majeures sur le rendement des actifs, 70.000 adhérents du CREF sur 400.000 ont alors choisi de se retirer.

« Ces anciens adhérents étaient dans leur immense majorité des fonctionnaires aux revenus moyens ou modestes. Ils ont en moyenne perdu plus du tiers de leur épargne en valeur nominale, soit près de 50 % des sommes cotisées si l'on actualise le montant de leurs versements.

« Le véritable scandale, monsieur le ministre, résulte d'erreurs majeures commises par les administrateurs de ce système et par les gestionnaires auxquels ils l'avaient confié.

« S'agissant du principe même de gestion de ce régime, en 1999, la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance relevait dans un rapport que le régime ne respectait pas le code de la mutualité : alors qu'il aurait dû fonctionner intégralement par capitalisation, le régime fonctionnait à 60 % par répartition et n'était pas correctement provisionné.

« Le principe sur la base duquel fonctionnait le CREF était hautement aléatoire, comme je l'avais moi-même relevé dès 1997. Les modalités de gestion ont encore accru les difficultés du régime. Quatre lacunes, de ce point de vue, doivent être soulignées.

« Premièrement, des anomalies ont été constatées dans la représentation des mutuelles du fait du rôle déterminant conféré aux mutuelles de retraite départementale de l'éducation nationale, au détriment des autres mutuelles de la fonction publique.

« Deuxièmement, des avantages ont été consentis à certains administrateurs, alors qu'ils n'avaient pas été votés par l'assemblée générale sur les points suivants, relevés dans le rapport de l'IGAS de 1999 : logements et véhicules de fonction, frais de restauration, indemnités forfaitaires, prise en charge de cotisations d'assurance. J'ajoute que trois administrateurs ont bénéficié d'une mise à disposition par le ministère de l'éducation nationale dans des conditions non conformes au statut de la fonction publique. On ne peut que s'interroger sur de tels avantages, au regard du principe de gestion désintéressée des mutuelles.

« Troisièmement, ces anomalies sont intervenues dans un contexte d'insuffisante maîtrise des dépenses de fonctionnement, du fait du poids des dépenses de communication et du niveau des recrutements. Entre 1994 et 1997, le coût des opérations promotionnelles, y compris les dotations aux amortissements opérées à ce titre, a été multiplié par 1.700, jusqu'à représenter 15 % des dépenses de fonctionnement.

« Il est vrai que la présentation comptable n'a permis que très difficilement à l'IGAS de reconstituer la réalité de ces dépenses pour opérations promotionnelles, largement sous-traitées à une seule et même agence.

« Je passe sur des frais de colloques et autres frais de moindre importance qui demeurent néanmoins choquants.

« Enfin, durant la même période, les charges de personnel avaient progressé considérablement.

« Globalement, les coûts réels de fonctionnement étaient très importants et ils ont beaucoup pesé sur les performances du régime.

« Quatrièmement, l'opacité des règles tarifaires a été l'une des lacunes majeures du régime du CREF. L'information sur les produits et la gestion du régime s'est ainsi avérée surabondante, mais lacunaire, voire contradictoire.

« Enfin, monsieur le ministre, je précise que j'ai récemment écrit au président de la commission de contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance, dorénavant fusionnée avec la commission de contrôle des assurances, pour lui faire part des interrogations des associations de défense des adhérents du CREF, l'ARCAF, l'association nationale des fonctionnaires épargnant pour la retraite, et le CDIS, le comité d'information et de défense des sociétaires de la mutuelle retraités de la fonction publique, sur les actuelles campagnes de promotion du nouveau régime, le complément retraite mutualiste, ou COREM. J'ai émis à cette occasion quelques doutes sur la réalité et sur la transparence de l'information soumise à ces souscripteurs.

« C'est à titre d'amendement d'appel que j'ai formulé le souhait qu'il soit tenu compte au regard de l'impôt sur le revenu des pertes subies par des salariés modestes de la fonction publique. Je suis en mesure de citer bien des cas : celui d'une secrétaire de collège, adhérente au CREF de 1981 à 2001, celui d'un professeur certifié, adhérent de 1989 à 2001, celui d'un inspecteur des impôts, adhérent de 1993 à 2002, qui ont perdu entre 27 % et 37 % de leur épargne en termes strictement nominaux.

« Monsieur le ministre, il s'agit certes d'opérations de gestion antérieures à la période de responsabilité de l'actuel gouvernement, mais les intéressés ont parfois le sentiment d'être seuls face à leurs problèmes, et je crois qu'ils attendent un peu de considération et de sollicitude.

« **M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

« **M. Alain Lambert, ministre délégué.** Je comprends très bien l'esprit qui anime M. le rapporteur général lorsqu'il propose d'atténuer les pertes financières subies par les sociétaires du CREF lors de leur démission du régime.

« Le Gouvernement partage d'ailleurs sa préoccupation, comme en témoigne le système très favorable de caution adopté - M. le rapporteur général s'en souvient - dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2002.

« Faut-il aller plus loin, comme vous le suggérez, monsieur le rapporteur général ? Le Gouvernement ne le pense pas, et je vais vous en donner la raison.

« Deux situations coexistent. L'ensemble des cotisations versées depuis 1989 ont été déduites de leur revenu imposable par les sociétaires, mais seule la part de ces cotisations qui est récupérée est imposable dans la catégorie des pensions. Dès lors, la différence, c'est-à-dire en définitive la perte subie par les personnes concernées, a déjà été déduite fiscalement.

« En revanche, les cotisations versées avant 1989 n'étaient pas déductibles et, corrélativement, les capitaux récupérés ne sont pas imposables. Admettre la déduction de la perte subie poserait donc un problème de politique fiscale, car, en matière d'impôt sur le revenu, hormis les moins-values de cessions de titres qui relèvent d'une autre logique, les pertes en capital ne sont par principe pas déductibles, qu'il s'agisse de l'immobilier ou des contrats d'assurance.

« Au total, les dispositions en vigueur me paraissent assurer un traitement fiscal équilibré des pertes subies par les sociétaires démissionnaires du CREF et il ne serait pas équitable d'admettre une déduction fiscale dans cette situation et pas dans d'autres, parfois tout aussi dignes d'intérêt.

« Cela étant, les problèmes que vous avez évoqués sont réels et j'ai bien entendu votre appel à la sollicitude envers les victimes. C'est pourquoi je vais demander à la commission de contrôle des assurances de renforcer sa surveillance sur le CREF et sur les autres organismes comparables, car il y en a d'autres qui pourraient être défaillants et insuffisamment attentifs à leurs obligations à l'endroit de leurs souscripteurs, de manière à éviter qu'une telle situation ne se reproduise et afin que la gestion de ce régime puisse être la plus performante possible.

« Je ne crois cependant pas que, du point de vue de la logique fiscale, l'adoption de cet amendement soit souhaitable. C'est pourquoi je vous demande, monsieur le rapporteur général, de bien vouloir le retirer, ce qui m'épargnera d'émettre à son sujet un avis défavorable.

« **M. le président.** Monsieur le rapporteur général, l'amendement n° 131 est-il maintenu ?

« **M. Philippe Marini.** Je le retire, monsieur le président.

« **M. le président.** L'amendement n° 131 est retiré. »

Source : J.O. Débats Sénat : 15 décembre 2003

A la suite du débat en séance publique au Sénat le 15 décembre 2003, la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP, actuelle Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) a établi un rapport sur la situation de l'ex-CREF, sur la base duquel **un plan de convergence est en cours jusqu'en 2017, en vue d'un provisionnement intégral du régime.**

(2) Une situation en voie d'assainissement

Le régime R2 ou COREM comprenait, en 2005, 245.000 cotisants actifs, auxquels s'ajoutaient 30.000 actifs non cotisants (qui auront un statut d'allocataires lorsqu'ils cesseront leur activité professionnelle), **pour 25.000 allocataires.**

Les cotisations au COREM (régime R2) ont atteint 230,4 millions d'euros en 2005, selon l'UMR. Les rachats de cotisations, opérés par

2.333 adhérents, ont représenté 10,24 millions d'euros la même année, soit moins de 5 % de l'ensemble des versements opérés. L'absence de classe (maximale) de cotisations explique la moindre pratique des rachats de cotisations par rapport à la Préfon. Le montant minimal des cotisations s'élève à 20 euros par mois et 150 euros par an, le montant moyen des cotisations atteignant 940 euros par an.

Selon l'UMR, en 2005 l'encours total atteignait 5,91 milliards d'euros (dont 2,08 milliards d'euros pour R1 et 3,83 milliards d'euros pour R2). S'agissant du seul régime ouvert, le COREM, l'actif était composé d'obligations à hauteur de 70 %, puis d'actions (15 %), de biens immobiliers (10 %) et de fonds alternatifs (5 %).

Compte tenu des bons rendements de ses actifs, le taux de couverture du COREM selon les règles qui lui sont propres s'élevait à 107,1 % fin 2005, au-delà des prévisions du plan de convergence, contre 106,5 % en 2004, 103,5 % en 2003 et 101,3 % en 2002. En revanche, **si l'on applique le régime de droit commun vers lequel doit tendre le COREM, le taux de couverture en 2004 atteignait 81 %** (contre 77 % en 2003), soit des résultats plus favorables que les prévisions du plan de convergence.

Dans le plan initial de convergence (à horizon 2027), le COREM se fondait sur des hypothèses de rendement de ses placements de 5 % par an, des flux d'au moins 10.000 nouvelles adhésions par an et une revalorisation annuelle de la valeur du point de 1 %.

Or le nombre d'adhésions au COREM s'est élevé, respectivement, à 1.200 en 2004 et 1.878 en 2005.

Sans modifier l'hypothèse de rendement annuel de 5 % des placements, **le nouveau plan de convergence (à horizon 2017) se fonde sur les taux de recrutement réellement constatés les années passées.**

La convergence est accélérée grâce à une diminution du taux technique (c'est-à-dire du taux de conversion, ou rendement, du produit d'épargne retraite), fixé à 3 %, au niveau du taux d'actualisation de droit commun dans le domaine de l'épargne retraite, lequel est compris entre 2 % et 2,5 %¹. Concrètement, l'abaissement du taux technique signifie une augmentation du prix d'achat du point et/ou une moindre revalorisation de la valeur du point².

Enfin, le taux annuel de revalorisation de la valeur de service du point suivra les préconisations du service de contrôle des assurances.

Compte tenu de ces hypothèses extrêmement prudentes, la convergence du régime est assurée. En revanche, l'attractivité du régime dépendra en partie du nombre d'adhésions nouvelles afin de permettre une

¹ Ce taux est calculé par référence au rendement moyen des emprunts obligataires.

² Pour mémoire, les droits des cotisants n'ont pas été revalorisés en 2003 et 2004, la revalorisation ayant atteint 0,5 % en 2005.

revalorisation du point. Dans une hypothèse extrême, le COREM pourrait atteindre l'équilibre pratiquement sans nouvelle adhésion, mais la revalorisation du point serait nulle, ce qui représenterait une perte de pouvoir d'achat pour les adhérents. Afin d'élargir la base de recrutement du régime, l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2005 a élargi aux non-fonctionnaires le droit à déduction fiscale des cotisations versées.

Tout en rappelant que le COREM devra respecter ses objectifs de convergence jusqu'en 2017, **vo**tre rapporteur général apprécie la capacité du régime à atteindre les objectifs fixés dans la première phase de son redressement.

S'il relève que le non-provisionnement intégral du COREM constitue un handicap concurrentiel par rapport à d'autres régimes d'épargne retraite, il observe que d'autres éléments rendent, en revanche, le COREM plus attractif que certains PERP : l'ancienneté du portefeuille obligataire (permettant de servir des rendements relativement élevés) et le niveau relativement faible des frais de gestion.

Lors de l'audition des dirigeants de l'UMR par votre rapporteur général, ceux-ci ont précisé que leurs objectifs de recrutement en 2006 s'élèvent entre 5.000 et 6.000 nouvelles adhésions, ce qui représente un triplement par rapport à l'année 2005.

2. Les aménagements souhaitables

a) Rapprocher les règles de gouvernance de celles applicables au PERP

(1) La suite d'un engagement pris par le gouvernement devant le Parlement

Le rapprochement des règles de gouvernance du COREM de celles applicables au PERP constitue un engagement pris par le gouvernement, en contrepartie de l'élargissement aux non-fonctionnaires de la possible déduction fiscale de leurs cotisations, prévue à l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2005. En effet, il s'agit d'offrir à ces nouveaux adhérents des garanties équivalentes à celles dont ils auraient bénéficié en souscrivant un PERP.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative, votre rapporteur général avait rappelé les engagements pris par le gouvernement en réponse à notre collègue député Charles de Courson¹ :

« Notre collègue député Charles de Courson a alors accepté de retirer ses deux amendements (de suppression et de repli) au regard de l'engagement du gouvernement à mettre en place, d'ici la fin de l'année 2006, un dispositif de gouvernance renforcé du COREM compte tenu des obligations qui s'imposent pour les PERP ».

¹ Sénat, rapport n° 129 (2005-2006), p. 259-260.

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat avait alors apporté les précisions suivantes à notre collègue député Charles de Courson.

« Votre amendement n° 45 rectifié ne me convient pas vraiment, car il tend à appliquer au COREM les conditions imposées aux PERP, alors que les systèmes sont différents. Votre inquiétude est néanmoins parfaitement légitime. Il est en effet tout à fait normal que la représentation nationale s'interroge sur les contrôles, les verrous, les garde-fous que l'on peut instaurer pour gérer de tels mécanismes. Je vous propose donc que nous travaillions ensemble à cette question pour définir rapidement un dispositif de gouvernance renforcé, plus ouvert mais verrouillé en termes de sécurité (...).

« Il faut prendre le temps de la concertation. Je ne peux donc pas vous garantir que nous serons prêts dans quinze jours. Cela dit, je crois que nous pouvons parvenir à un dispositif cohérent répondant à vos inquiétudes avant la fin de l'année 2006. Un Charles-Amédée de Courson rassuré, c'est quand même plus agréable pour tout le monde ! »¹.

Toujours dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2005, votre rapporteur général avait ainsi souligné que **l'avis favorable de votre commission des finances à l'adoption de l'article du projet de loi était subordonné au respect des engagements pris par le gouvernement à propos des règles de gouvernance de l'UMR :**

« Votre rapporteur général rappelle que, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2004 (PLFR 2004), votre commission des finances avait émis un avis défavorable sur des amendements tendant à insérer dans le PLFR 2004 un dispositif identique à celui prévu au présent article. La spécificité du régime du COREM, non intégralement provisionné et répondant à un dispositif de gouvernance spécifique, a motivé cette position.

« Cette question nécessite effectivement un examen attentif, compte tenu des règles propres au COREM qui s'expliquent par le fonctionnement mutualiste du régime.

*« Ces interrogations demeurent. Aussi, **l'engagement pris par le gouvernement à l'Assemblée nationale représente-t-il une avancée significative à laquelle votre commission des finances sera extrêmement attentive.***

« En outre, votre rapporteur général se félicite de l'accélération du plan de convergence du COREM fondée sur des progrès de gestion à saluer et il ne souhaite pas pénaliser les adhérents au COREM.

*« **Sous le bénéfice de ces observations, il vous est donc proposé d'adopter le présent article sans modification.** Cette position est prise par souci de réalisme, pour encourager les gestionnaires à poursuivre leurs efforts et pour ne pas « prendre en otages » les souscripteurs actuels, dans une querelle de doctrine certes légitime mais dont la poursuite serait stérile.*

¹ J.O. Débats Assemblée nationale : 8 décembre 2005.

L'essentiel est à présent de redéfinir une gouvernance qui n'apporte pas assez de garanties de transparence aux adhérents anciens et nouveaux »¹.

(2) Des avancées insuffisantes

Interrogé par votre rapporteur général dans le cadre de la présente étude, **le gouvernement n'a fait état que de modification des délais entre les réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale :**

« Une proposition a été faite récemment par l'UMR pour accroître le temps laissé à la consultation des mutuelles qui en sont membres, et donc à la consultation des sociétaires, en allongeant l'intervalle entre le conseil d'administration et l'assemblée générale ».

Cette réponse apparaît très insuffisante à votre rapporteur général.

Certes, il n'ignore pas que le principe de représentation syndicale des adhérents, propre aux mutuelles, ne correspond pas à la représentation directe des adhérents prévue pour les PERP, au sein du comité de surveillance et d'une association, le groupement d'épargne pour la retraite populaire².

Il juge toutefois que **la représentation syndicale ne saurait se substituer à toute forme de représentation directe**. Cette représentation s'est d'ailleurs avérée gravement défaillante dans la phase de la gestion de l'ancien CREF, et n'a pas empêché les graves abus et les pratiques délictueuses évoqués ci-avant. De plus, il y a lieu d'observer que d'autres régimes d'épargne retraite – comme le PERCO – donnent une place éminente aux syndicats, partie prenante de la mise en place du PERCO par négociation collective, tout en assurant une représentation spécifique des intérêts des adhérents au sein de conseils de surveillance.

En outre, la multiplicité des degrés de représentation dilue le lien entre l'adhérent et les représentants syndicaux au sein du COREM.

Votre rapporteur général appelle donc le gouvernement à mener sans délais de véritables négociations sur la gouvernance du COREM, conformément à ses engagements pris devant les deux chambres du Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2005.

Proposition IV-1 : conduite immédiate par le gouvernement de négociations sur la gouvernance du COREM, conformément à ses engagements pris envers la représentation nationale. Adoption d'une disposition relative à ce sujet dans un prochain texte financier.

¹ Sénat, rapport n° 129 (2005-2006), p. 260-261.

² Voir la présentation de ces règles ci-dessus (paragraphe II A 5).

b) Appliquer au COREM le droit commun des PERP en matière de gestion du régime

- (1) La transférabilité entre un PERP et le COREM et l'application au COREM des cas de déblocage anticipé

Comme pour la Préfon, **votre rapporteur général estime que les principes généraux des autres contrats d'épargne retraite ont vocation à s'appliquer au COREM¹**, en particulier :

- la possibilité de transférer les sommes investies entre un PERP et le COREM ;

- la possibilité, pour l'adhérent, d'obtenir un déblocage anticipé dans les conditions prévues à l'article L. 132-23 du code des assurances (expiration des droits à assurance chômage, cessation d'activité suite à une liquidation judiciaire, invalidité).

A cet égard, l'application au COREM d'autres dispositions que celles du code des assurances ne saurait constituer un argument juridique recevable : en effet, d'autres dispositions relatives aux contrats d'assurance gérés par les mutuelles et les institutions de prévoyance ont été transcrites, respectivement, dans le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale. Cette harmonisation des règles applicables aux contrats gérés par les différentes catégories d'opérateurs permet d'éviter toute distorsion de concurrence.

Toutefois, le COREM n'étant pas intégralement provisionné, l'application de ces dispositions déstabiliserait fortement le régime. **L'extension au COREM des règles de droit commun de l'épargne retraite constitue un objectif à moyen-long terme, posant comme préalable son provisionnement intégral.**

- (2) La possibilité d'opérer en libre prestation de services au sein de l'Union européenne

Le même argument explique la **non-délivrance, par l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), d'un certificat à l'UMR pour opérer en libre prestation de services (LPS) au sein de l'Union européenne.**

Le refus de l'ACAM de délivrer un certificat LPS (dit « agrément ») se fonde d'abord sur sa responsabilité de régulateur français, vis-à-vis notamment de ses homologues européens, de ne pas permettre qu'un régime dont elle souligne le sous-provisionnement fragilise le marché européen.

Certes, une telle mesure répondrait à l'objectif d'accroître le nombre d'adhérents au COREM en phase de consolidation. Mais elle étendrait aux ressortissants d'autres pays les risques liés à un éventuel échec du plan de convergence.

¹ Voir ci-dessus la présentation détaillée des principes de transférabilité et de déblocage anticipé au paragraphe III A 2 b.

En revanche, dès que le COREM sera parvenu à un niveau de provisionnement compatible avec les standards européens, l'UMR aura vocation à opérer en LPS.

C. LE COMPLÉMENT DE RETRAITE DES HOSPITALIERS : L'IMPÉRATIF D'UNE CONSOLIDATION PAR UN EFFORT PARTAGÉ

1. Des règles spécifiques ne permettant pas le provisionnement intégral des engagements

a) Un régime juridique ad hoc dérogatoire au droit commun

Le régime complémentaire de retraite des hospitaliers (CRH) a été créé en 1961. C'est aujourd'hui un régime mixte, fonctionnant en répartition et en capitalisation. Le contrat actuellement en vigueur entre le CGOS et les AGF date du 2 décembre 1965.

Le **CGOS**, association loi 1901 créée en 1960, **gère le régime du CRH** : il fixe les paramètres du régime, en assure la promotion et recueille les adhésions. Le CGOS est aujourd'hui constitué paritairement de représentants de la fédération hospitalière de France (employeurs) et de représentants des syndicats. Les employeurs sont des directeurs d'établissements hospitaliers publics, fonctionnaires de l'Etat et soumis à la tutelle de celui-ci.

L'assureur (les AGF) enregistre les adhésions des établissements et les affiliations, encaisse les cotisations, tient à jour les comptes de points et liquide les dossiers de retraite. Il calcule les provisions et **gère les fonds**.

Dès l'origine, le régime du CRH a été fondé sur des règles propres, dérogatoires au droit commun, s'agissant notamment des taux de rendement (supérieurs aux limites réglementaires), de la couverture des engagements, ou encore des règles d'indépendance des associations souscriptrices de contrats d'assurance vie de groupe issues de l'article 12 de la loi précitée portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance.

S'agissant des dérogations relatives au régime financier, celles-ci ont été accordées avec l'accord écrit du directeur des assurances du ministère chargé de l'économie.

Comme pour la caisse de répartition de l'ancien CREF, **le CRH n'est tenu d'assurer le provisionnement que de cinq années de prestations : cette règle a conduit, dès l'origine, à une situation de non-provisionnement intégral**. Il est clair que les souscripteurs n'en ont pas toujours eu conscience et que l'information qui leur a été diffusée n'a mis l'accent que récemment sur cette particularité.

b) Une situation structurelle de non-provisionnement intégral

(1) Une prise en compte ancienne de nécessaires mesures de redressement

Sur l'initiative notamment des AGF qui s'inquiètent en 1990 de la dégradation du taux de couverture, **des mesures de redressement sont prises à partir de 1994** : nettes diminutions du taux de rendement, du taux de revalorisation des rentes et de la valeur du point ; fin du dispositif d'attribution gratuite de points.

Dans son rapport d'information d'octobre 1997 sur l'épargne retraite des fonctionnaires, **voire rapporteur général avait déjà souligné la situation de sous-provisionnement du régime, le besoin de financement** (10 milliards de francs, soit 1,5 milliard d'euros) **étant resté remarquablement stable depuis 1997** :

« L'Etat ne peut ignorer l'imminence du problème du CGOS. Face à cette situation, le "renflouement" du régime par une subvention, qui devrait être de l'ordre de 10 milliards de francs, paraît peu vraisemblable dans le contexte budgétaire actuel.

« Dès lors, deux solutions restent possibles :

« - amener à extinction le régime actuel et le remplacer par un régime par capitalisation, ce qui poserait un problème délicat de garantie des droits des "anciens" affiliés, et supposerait aussi, à ce titre, une intervention budgétaire.

« - rendre obligatoire l'affiliation au CGOS pour les agents hospitaliers.

« De manière générale, il ne paraît pas responsable, pour l'Etat de continuer à prodiguer un encouragement fiscal à la souscription de régimes de répartition facultatifs »¹.

Le régime est, depuis 1995, sous la surveillance étroite de l'actuelle ACAM, auteur de quatre rapports (1995, 1998, 2001 et 2003). En outre, une étude a été confiée à M. Pierre Petauton, contrôleur d'Etat honoraire, par les ministres chargés de l'économie, des affaires sociales et de la santé.

¹ Sénat, rapport d'information n° 5 (1997-1998). Citation p. 32.

Ce rapport non public, mais dont votre rapporteur général a (difficilement) obtenu la communication en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, a été remis au gouvernement en août 2004. Il reflète essentiellement les positions de son auteur, faute d'entente entre les membres du groupe de travail qu'animait M. Pierre Petauton. **Votre rapporteur général déplore fortement l'absence de suites données** à ce rapport, dont il a d'ailleurs repris certaines des conclusions et analyses.

(2) La situation actuelle : des améliorations récentes mais un objectif de provisionnement intégral inatteignable

Pour établir un bilan, votre rapporteur général a repris les données de l'analyse financière effectuée par M. Pierre Petauton dans son rapport de l'automne 2004, faute d'étude récente aussi détaillée. Certains chiffres communiqués lors des auditions ont toutefois permis une actualisation partielle.

Il convient cependant d'accueillir les données statistiques avec prudence :

- M. Pierre Petauton reconnaît lui-même qu'il n'a pas disposé de toutes les informations nécessaires pour une évaluation du passif aussi précise qu'il l'aurait souhaitée ;

- les expertises extérieures ne sont pas homogènes : selon les méthodes de calcul retenues, une donnée aussi fondamentale que le taux de couverture des engagements ne fait pas totalement l'objet d'un consensus.

Les chiffres présentés ci-après traduisent toutefois les données moyennes qui sont apparues les plus plausibles à votre rapporteur général.

¹ L'article 57 de la LOLF dispose :

« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« **Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.**

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ».

(a) Un contexte démographique défavorable

En 2001, le régime apparaissait fragilisé au plan démographique :

- **le nombre d'affiliés (342.440) ne comportait alors que 175.000 cotisants¹, 115.000 allocataires et près de 53.000 actifs non cotisants** (correspondant à des personnels ayant cessé leur activité, à partir de 55 ans, mais n'ayant pas encore atteint l'âge de 60 ans pour bénéficier du versement des pensions) ;

- surtout, **le nombre des adhésions tend à diminuer** (4.500 par an, selon les dernières données communiquées par le CGOS lors de l'entretien de ses dirigeants par votre rapporteur général en mars 2006) et par conséquent la part des allocataires à augmenter².

Selon les données fiscales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le nombre de cotisants s'élève en 2004 à 176.000, soit un nombre quasi-équivalent à 2001 (175.000). Le nombre d'adhérents non cotisants, ayant suspendu leurs versements, semble marginal.

La même année, **les cotisations versées ont atteint 108 millions d'euros, soit en moyenne 610 euros par cotisant et par an**. Le montant net des retraites versées est équivalent aux cotisations, soit 100 millions d'euros par an.

(b) Un environnement concurrentiel accru

La mise en place du régime public additionnel de la fonction publique (RAFP) et du PERP a créé une nouvelle concurrence pour le CRH, lequel offre *a contrario* des taux de rendement actuellement plus attractifs qu'un autre régime de la fonction publique : la Préfon.

A cet égard, votre rapporteur général rappelle que, en 2003, la fédération hospitalière française avait demandé, en vain, **l'intégration du CRH au régime additionnel de la fonction publique**.

Cette option, qui n'a pas été retenue par le gouvernement, aurait permis d'étendre le champ du régime et donc de répartir différemment les efforts à effectuer dans le cadre d'un plan de convergence. Sur le principe, cette solution n'était pas très éloignée d'une hypothèse avancée par votre rapporteur général en 1997 : l'obligation d'adhérer au CRH pour les agents de la fonction publique hospitalière.

Mais l'inconvénient d'une intégration du CRH au RAFP repose dans la pénalisation, de fait, des nouveaux adhérents au régime du RAFP. Il ne semblait pas opportun que le RAFP, dès sa création, apparaisse durablement

¹ Par comparaison, les effectifs de la fonction publique hospitalière s'élevaient à 783.000 personnes à la même date. Cela signifie que **près d'un quart des agents publics hospitaliers** (plus précisément, 22,5 % d'entre eux) **cotisent au régime du CRH**.

² Cette part s'élève à 33,5 % des affiliés en 2001, contre 31,5 % en 1999.

comme un régime sous-provisionné, dans l'attente que de nouveaux adhérents modifient l'équilibre initial du régime.

Au demeurant, le RAFP obéit actuellement à des règles distinctes du CRH qui rendent encore plus hypothétique la proposition fondée sur l'intégration des deux régimes.

(c) Un taux de couverture actuel compris entre 60 % et 65 % selon le mode de calcul retenu

L'actif net comptable, non cantonné par rapport aux autres activités des AGF, correspondant par définition aux provisions du régime, **s'élevait à 2,3 milliards d'euros au 31 décembre 2003**, dont 45 % d'actions. L'augmentation de la part des actions avant l'éclatement de la bulle boursière, en plein accord avec le CGOS, s'est traduite par d'importantes moins-values (évaluées à 200 millions d'euros à la fin de l'année 2002). Le rendement du portefeuille a atteint 0,9 % par an en 2002 et 2003, puis 1,19 % en 2004 et 3,68 % en 2005.

Les taux de couverture actuels et envisagés varient selon les paramètres retenus, en particulier le taux de revalorisation des rentes, le taux d'actualisation (reflétant les rendements futurs attendus) et la durée de versement des prestations. **L'hypothèse moyenne indique un taux de couverture compris entre 60 et 65 %**. Le **taux de couverture** s'est notablement amélioré dans la période récente, puisqu'il ne **s'élevait qu'à 35 % en 1993** selon le cabinet Hewitt, mandaté par le CGOS.

Selon l'interprétation de la réglementation, **le besoin de provisionnement variait, en 2003, entre 1,315 et 1,586 milliard d'euros**. Un tel différentiel de besoin de financement, à hauteur de 271 millions d'euros, incite votre rapporteur général à retenir une interprétation libérale de la réglementation.

Toutes les projections montrent que les actifs vont continuer d'augmenter, dans l'attente que le régime parvienne à maturité. Dans ce contexte, **les taux de couverture viagers devraient continuer à s'améliorer jusqu'à 70 %, voire 80 %**.

Mais votre rapporteur général met en garde contre des jugements hâtivement optimistes : **l'atteinte d'un objectif de provisionnement intégral est hors de portée, et la situation se dégradera très fortement après l'atteinte du taux de couverture viager le plus élevé**.

Les difficultés du régime étant inéluctables, mais sans risque majeur à court terme, **votre rapporteur général estime possible et souhaitable un plan de consolidation à moyen et long termes**, à l'instar des mesures de redressement qui ont été adoptées pour l'ancien CREF.

En toute hypothèse, un meilleur pilotage requiert la mise en place d'outils fiables pour apprécier le provisionnement du régime et l'évolution du taux de couverture.

Proposition I-A-4 : définir des outils de pilotage du régime du CRH mesurant le taux de provisionnement du régime et son évolution.

2. Un effort partagé indispensable

a) Des responsabilités multiples impliquant un effort partagé

- (1) La position actuelle du gouvernement : un rôle de facilitation et d'accompagnement réglementaire pour la viagerisation progressive du régime

En réponse au questionnaire de votre rapporteur général, **le gouvernement juge possible un plan de convergence, mais il estime qu'il ne doit jouer qu'un rôle de facilitation et, éventuellement, d'accompagnement réglementaire, s'agissant de la gestion d'un contrat de droit privé :**

« Les simulations effectuées par les équipes des AGF et du CGOS montrent qu'une consolidation juridique et financière du contrat, sur une base viagère, est possible. Certes, elle suppose des efforts significatifs de la part des deux parties au contrat, et notamment, pour le CGOS, un effort de redressement technique du CRH (par exemple introduction de coefficients d'âge, création d'un fonds de solidarité, baisse du rendement et nouvelle tarification des réversions) et, pour les AGF, par exemple une garantie minimale de rendement des actifs. Une telle garantie, quoique non négligeable en terme d'engagement, n'apparaît pas irréaliste dans le cadre d'un actif géré à long terme de manière performante par un professionnel comme les AGF.

« S'agissant d'un contrat de droit privé, l'action de l'Etat sur ce dossier n'est pleinement légitime que dans un rôle de facilitation et, le cas échéant, d'accompagnement réglementaire ».

- (2) La position de votre rapporteur général : une responsabilité partagée entre le CGOS, les AGF et l'Etat

Après avoir rencontré les différents acteurs (CGOS, AGF, représentants des administrations compétentes et des cabinets, syndicats, ainsi que M. Pierre Petauton), votre rapporteur général estime pour sa part que **l'actuelle situation du CRH traduit une responsabilité partagée.**

L'Etat a mis en place un régime dérogatoire par voie réglementaire, dont il a ensuite accepté le fonctionnement sur des bases qui n'étaient pas saines. Le directeur des assurances du MINEFI a notamment accepté des taux de rendement excessifs. Pour sa part, le ministère chargé de la santé était présent au conseil d'administration du CGOS jusqu'en 1998. L'Etat exerce toujours la tutelle du CGOS.

Chargé de la commercialisation du régime et de son développement, le CGOS joue un rôle dans la gestion du régime qui devrait normalement incomber à l'assureur. En particulier, le CGOS a longtemps fixé les valeurs

d'acquisition et de service du point à des niveaux trop élevés, sans objections de l'assureur. Votre rapporteur général apprécie toutefois le réalisme des nouveaux dirigeants du CGOS et leur volonté de parvenir à une solution partenariale acceptable pour tous.

Quant à l'assureur (les AGF), ses premières objections ne datent que de 1988, alors que le régime fonctionnait depuis plus de vingt ans sur des règles dérogatoires au droit commun. Si les AGF ont certes respecté les termes du contrat qui les liait au CGOS, cette compagnie a tacitement accepté les modifications du règlement intérieur. En outre, le CRH représente un élément non négligeable de son portefeuille d'actifs¹ et l'intérêt de l'assureur n'est manifestement pas de dénoncer le contrat qui le lie au CGOS, alors qu'il perçoit des commissions sur les cotisations versées par les adhérents depuis plus de quarante ans.

Selon votre rapporteur général, ce rapide exposé des responsabilités fait apparaître la **nécessité de certaines évolutions des rôles respectifs du CGOS et des AGF** : il convient que les AGF interviennent dans la détermination de la valeur d'acquisition et de service du point, tandis qu'une structure dédiée à la représentation des seuls adhérents au CRH devrait être créée, distinctement du CGOS. Une telle évolution apparaît d'autant plus nécessaire que **les adhérents, de même que les syndicats représentatifs de la fonction publique hospitalière, devront être étroitement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan de convergence.**

Proposition V-B-1 : donner aux AGF la compétence pour déterminer les valeurs d'acquisition et de service du point.

Proposition IV-4 : créer une structure de représentation spécifique des adhérents au CRH, distincte du CGOS.

b) Quelques pistes en vue d'un plan de convergence

- (1) Le principe général d'un effort tripartite entre les AGF, l'Etat (le CGOS) et les assurés (via le CGOS)

Votre rapporteur général est convaincu qu'**un plan de convergence correspond à l'intérêt partagé des différents intervenants**, de préférence à un contentieux dont les dommages en termes d'images, et de délais, seraient élevés pour toutes les parties.

¹ Les cotisations du contrat CRH représentaient 100 millions d'euros, soit 10 % du chiffre d'affaires en assurance collective des AGF en 2003 (soit un chiffre d'affaires d'assurance collective de 1 milliard d'euros). L'ensemble du chiffre d'affaires des AGF dans le secteur des assurances s'élevait à 16,5 milliards d'euros en 2003. L'encours de placement des assurances vie pour les AGF s'élevait à 38,1 milliards d'euros la même année. L'actif net des AGF atteignait 7 milliards d'euros au 31 décembre 2003.

Votre rapporteur général n'envisage pas d'autre solution que la **viagérification du régime, en augmentant progressivement le taux de provisionnement**. Il s'agirait de garantir non plus seulement cinq années de prestations, mais l'ensemble des prestations à venir. **Dès l'engagement du plan de consolidation, les provisions déjà constituées devraient ainsi permettre d'assurer le provisionnement de huit années de prestations.**

Les autres options, notamment la dénonciation du contrat et sa reprise immédiate par un autre opérateur (mutuelle, institution de prévoyance, autre assureur...), n'apparaissent pas viables si le repreneur n'est pas en mesure d'apporter les financements nécessaires à la consolidation du régime. De surcroît, ces sommes seraient majorées de 800 millions d'euros, en application de l'obligation prévue par le contrat, en cas de résiliation de la convention entre les AGF et le CGOS, de distribuer aux affiliés les provisions constituées au-delà de la durée minimale de provisionnement de cinq ans. En revanche, un changement d'opérateur pourrait être envisagé après la recapitalisation du régime, s'il s'agissait d'une condition nécessaire au rétablissement de relations de confiance entre les différents acteurs.

Un plan de convergence suppose des mesures de redressement financier, pesant sur les adhérents, d'une part, et un financement complémentaire direct ou indirect, d'autre part. Dans cette perspective, les schémas élaborés entre le CGOS et les AGF se fondaient sur différentes hypothèses de rendement minimum des actifs (compris entre 5,5 % et 6,5 % par an) qui, sauf poursuite durable de l'embellie boursière, doivent s'interpréter comme un financement indirect par les AGF.

Votre rapporteur général estime par ailleurs que l'Etat, ne serait-ce que du fait de ses responsabilités au titre de la gestion de la fonction publique hospitalière, et en raison de la tutelle qu'il a toujours exercée sur le CGOS, ne peut pas se cantonner à un rôle d'arbitre. **Une contribution de l'Etat, dont le montant reste à définir, pourrait prendre différentes formes, comme une garantie totale ou partielle du régime ou une déductibilité fiscale partielle des versements de l'assureur.**

D'autres modalités de financement du régime ont été envisagées par votre rapporteur général, en particulier l'émission d'un titre participatif comportant un rendement fixe et un rendement variable : cette option permettrait de lisser le besoin de financement annuel sur une période plus longue.

Quelles que soient les modalités techniques de financement, **la viagérification progressive du régime suppose donc un effort général tripartite des AGF, de l'Etat et des assurés.**

Il convient de mettre en garde le gouvernement contre la tentation d'une fuite en avant dont le coût social et politique, au sein des hôpitaux publics, serait très élevé. On ne peut attendre raisonnablement du CGOS et des AGF qu'ils trouvent spontanément un accord sans l'intervention financière de l'Etat, selon l'une des formules techniques évoquées ci-dessus. La période

actuelle serait propice pour la mise en œuvre d'une solution partenariale, se traduisant par des efforts partagés. Si cette occasion devait être manquée, le risque serait grand de voir les surenchères syndicales faire obstacle à tout règlement, conduisant à un assèchement des cotisations et donc à des pertes accrues pour les affiliés. **Votre rapporteur général considère qu'il n'est plus possible d'en rester aux attermolements, et que les ministres de l'économie, des finances et de l'industrie et de la santé et des solidarités doivent au plus vite prendre l'initiative de convoquer les partenaires, en leur proposant un jeu de solutions comportant une intervention raisonnable de l'Etat.**

Proposition I-A-1 : établir un plan de convergence pour une viagérisation progressive du régime, impliquant des efforts tripartites entre les AGF, l'Etat et les assurés.

(2) Portée et nature des mesures de redressement

Plusieurs mesures financières, incombant essentiellement aux adhérents, doivent être poursuivies ou méritent d'être envisagées :

- **la poursuite de la politique actuelle prudente dans la détermination de la valeur d'achat du point** (en se référant au salaire de référence à la plus haute valeur possible) **et de la valeur de service**, car l'effet sur le régime est immédiat et indépendant du rythme des adhésions nouvelles¹ ;

- **la modulation des cotisations en fonction de l'âge**, alors que le tarif actuel, uniforme, n'est pas incitatif pour les plus jeunes ;

- **l'ouverture d'une possibilité de choix entre une pension avec ou sans réversion**, à l'instar de règles déjà applicables à la Préfon, sans exclure une nouvelle tarification des réversions ;

- l'introduction de la **possibilité de différer l'âge de liquidation des droits après la cessation d'activité**, alors que les agents de la fonction publique hospitalière partent en retraite plus tôt que la moyenne des salariés ; une variante pourrait consister en un versement exceptionnel d'une partie des droits sous forme de capital, et non de rente, pour ceux qui accepteraient de retarder la liquidation de leur pension : une telle mesure serait actuariellement neutre.

¹ Le taux de rendement des retraites atteint 5,5 % en 2006, très proche de celui de la Préfon (5,6 %). La revalorisation des points retraite acquis jusqu'en 1997 correspond au niveau de l'inflation moins 1,5 %, soit une revalorisation globale de 2,09 % sur la période 1998-2005 (à comparer avec 12,42 % d'inflation INSEE hors tabac).

Proposition I-A-2 : poursuivre l'actuelle politique actuarielle de détermination prudente de la valeur d'achat du point et de la valeur de service.

Proposition I-A-3 : étudier des mesures de diversification des choix de gestion par les adhérents (modulation des cotisations selon l'âge, option de réversion, possibilité de différer l'âge de liquidation de la pension).

Une autre option, plus radicale, consisterait à **créer un dispositif de solidarité à la charge des allocataires** : ce transfert de revenus entre les cotisants et les allocataires se justifierait par la générosité du régime jusqu'à la fin des années 1980, dont continuent de bénéficier les pensionnés, mais pourrait être fortement contesté au nom du respect des droits acquis.

Toutefois, même en conjuguant ces différentes mesures, le régime n'atteindra pas une couverture de ses engagements à 100 %¹.

A défaut que soit apporté un financement complémentaire immédiat estimé à 1,4 milliard d'euros, votre rapporteur général propose donc une viagerisation progressive du régime en augmentant progressivement la durée de garantie des rentes, aujourd'hui limitée à cinq ans.

Dans ce cadre, les travaux du cabinet Hewitt, réalisés pour le compte du CGOS et cités dans le rapport de M. Pierre Petauton, envisagent **un taux de couverture de 100 % en 2027, mais avec le versement d'une subvention annuelle comprise entre 50 et 68 millions d'euros, soit un versement total de l'ordre de 1,3 milliard d'euros**. Cette évaluation se base sur des hypothèses de rendement prudentes² et pourrait donc être révisée à la baisse, au regard de l'efficacité des mesures de redressement et des flux d'adhésion au régime.

Il reste toutefois à déterminer qui apportera la subvention, entre l'Etat et les AGF.

La conviction de votre rapporteur général est que seul un partage de l'effort est réaliste, et que l'Etat doit bien entendu y contribuer.

¹ Sous réserve de la forte incidence des paramètres retenus, il est estimé que la seule augmentation de la valeur d'acquisition du point, conjuguée à une baisse de rendement de 1 %, conduirait à accroître le taux de couverture de 8 points en vingt-cinq ans, alors qu'il faut rappeler que le besoin de couverture est de 30 à 35 points pour atteindre 100 %.

² Rendement financier net maintenu à 4,5 %, rendement du régime abaissé à 5,5 %, 4.500 nouvelles affiliations par an et revalorisation des points comprise entre 0 et 0,5 % (points acquis avant 1998) et 1,5 et 2 % (points acquis après 1998), octroi d'une subvention annuelle pour compenser les moins-values financières et combler l'insuffisance de couverture.

c) D'utiles clarifications du régime juridique

La définition d'un plan de convergence accepté par tous les acteurs devrait permettre de régler d'autres sujets non financiers, concernant en particulier les incertitudes juridiques des contrats existants.

En effet, le contrat entre le CGOS et les AGF diffère du règlement intérieur du régime, seul communiqué aux adhérents.

Proposition IV-3 : communiquer aux adhérents le contrat entre le CGOS et les AGF.

Proposition V-B-4 : faire concorder le règlement intérieur et le contrat entre le CGOS et les AGF.

(1) Clarifier le règlement intérieur

Le règlement intérieur comporte, pour l'assureur, d'autres engagements que ceux figurant dans le contrat avec les AGF, en particulier une garantie d'exonération de responsabilité en cas d'invalidité. Votre rapporteur général fait sienne l'observation selon laquelle, faute de dénonciation par l'assureur, les dispositions du règlement intérieur valent acceptation de la modification de ses engagements contractuels pour l'assureur.

Néanmoins, **le règlement intérieur est rédigé en termes juridiquement trop vagues pour préciser les responsabilités en cas de cessation du régime.** Sa rédaction peut aussi favoriser l'engagement de contentieux par les adhérents au régime. Il est réellement très surprenant que la tutelle hospitalière ait laissé perdurer de telles ambiguïtés...

Proposition V-B-5 : clarifier dans le règlement intérieur le régime des responsabilités entre l'assureur et le CGOS.

(2) Rendre le contrat entre le CGOS et les AGF conforme au droit commun de l'assurance

S'agissant du contrat entre le CGOS et les AGF, les AGF pourraient se prévaloir d'une obligation pour le CGOS de prise en charge des garanties de réversion, faute d'obligation claire incombant, sur ce point, à l'assureur dans le contrat avec le CGOS.

La présentation comptable des primes et provisions techniques n'est pas conforme au droit commun de l'assurance.

Enfin, l'assureur ne respecte pas les termes de la convention d'assurance, dont l'article 9 dispose qu'il doit effectuer des projections sur l'évolution du régime. Le taux de couverture est ainsi établi par le CGOS qui recourt aux services du cabinet Hewitt Associates.

Ici, la carence de la direction du Trésor et de l'actuelle ACAM doit être dénoncée : il leur appartenait, depuis longtemps, d'imposer la remise en ordre indispensable.

Proposition V-B-2 : rendre la présentation comptable des primes et provisions techniques figurant dans le contrat entre le CGOS et les AGF conforme au droit commun de l'assurance.

Proposition V-B-3 : rendre effective l'obligation pour les AGF d'effectuer des projections sur l'évolution du régime.

(3) Le respect par les AGF de ses obligations d'information des adhérents

Suite aux recommandations de l'ACAM, les AGF ont dû renforcer leurs obligations d'information des adhérents : les ajustements techniques ainsi opérés ne justifiaient toutefois pas l'adoption de mesures de sanctions.

En revanche, si le site Internet du CRH expose aujourd'hui très clairement sa situation financière, votre rapporteur général estime que les documents promotionnels du CRH diffusés aux adhérents doivent être sans ambiguïté, en indiquant clairement le nombre d'années de prestations dont le provisionnement est garanti. Les prescriptions de l'ACAM sont donc insuffisantes.

Proposition VI-1 : modifier les documents promotionnels du CRH afin d'indiquer clairement le nombre d'années de prestations dont le provisionnement est garanti.

d) L'application du droit commun des contrats d'épargne retraite

Comme pour la Préfon, votre rapporteur général estime que le droit commun de l'épargne retraite a vocation à s'appliquer également au CRH, qu'il s'agisse des possibilités de transfert des investissements entre le CRH et un PERP ou de l'application des cas de déblocage anticipé prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances¹.

Toutefois, compte tenu de la fragilité financière du régime, sa consolidation apparaît comme un préalable nécessaire à l'harmonisation des règles applicables au PERP, à la Préfon et au CRH.

¹ Voir ci-dessus la présentation de ces dispositions pour la Préfon, au paragraphe III A 2 b.

D. LES RÉGIMES À POINTS GÉRÉS PAR LES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

1. Des régimes multiples

a) Caractéristiques générales

Les régimes de retraite surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance sont des régimes à adhésion obligatoire, tant pour les employeurs que pour les salariés, en application de conventions collectives nationales ou d'accords d'entreprise.

La gestion de ces régimes était initialement adossée à celle des régimes AGIRC et ARRCO. Désormais indépendants, ils doivent gérer une **phase de transition, difficile pour certains d'entre eux, dans le passage d'un modèle par répartition à un fonctionnement par capitalisation**, induit par les directives communautaires sur l'assurance.

La gestion est paritaire, entre les employeurs et les syndicats. Elle relève des dispositions de l'article L. 932-24 du Code de la sécurité sociale¹. Il s'agit de régimes en unité de rente dits « branche 26 ».

Dans son rapport d'activité pour l'année 2004, l'ex-Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP, actuelle Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles ou ACAM) a précisé qu'elle conduisait un inventaire de ces régimes.

b) Les principaux régimes

Le tableau ci-après présente les principaux régimes de retraite surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.

Non exhaustif, il ne comprend pas des régimes propres aux expatriés, au groupe Elf Aquitaine, à l'enseignement privé, et aux constructions aéronautiques, tous de moindre importance.

¹ L'article L. 932-24 du code de la sécurité sociale dispose :

« Lorsque les institutions de prévoyance réalisent des opérations ayant pour objet l'acquisition ou la jouissance de droits en cas de vie dans lesquelles un lien est établi entre la revalorisation des cotisations et celle des droits en cas de vie précédemment acquis et dont les actifs et les droits sont isolés de ceux des autres participants, elles sont tenues de mettre en œuvre ces opérations sur la base d'un règlement particulier.

« Les actifs correspondant à ces opérations sont affectés au règlement des droits acquis et en cours d'acquisition ».

Principaux régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance

(en millions d'euros)

Régime (public concerné)	Cotisants	Cotisations annuelles	Encours des placements
Salariés agricoles	23.000 ¹	107	1.117
Salariés d'avocats	47.300	26	240
Salariés d'huissiers	10.000	14,5	110
Salariés de cliniques	14.000	8	162
Salariés BNP Paribas	n.d.	29	220
Salariés des Banques populaires	32.000	19	211
Salariés des Caisses d'épargne	41.000	91	n.d.
Salariés de Nestlé	n.d.	4	n.d.
Cadres supérieurs ²	3.900	8	132

n. d. : données non disponibles.

Sources : ACAM et CTIP (données relatives à l'année 2004)

Votre rapporteur général a plus particulièrement étudié la situation de **trois régimes non intégralement provisionnés, relatifs respectivement aux salariés d'avocats, aux clercs et employés d'huissiers de justice et aux établissements de soins privés.**

La situation de sous-provisionnement de ces trois régimes a été confirmée à votre rapporteur général par différentes sources. D'autres régimes pourraient également se révéler, à l'avenir, non intégralement provisionnés.

Si les données sur le niveau actuel de provisionnement de ces régimes ne sont pas toutes publiques, dans l'attente de l'examen définitif de leur situation pour l'établissement d'un plan de provisionnement, **le niveau de provisionnement des régimes en cours de redressement (huissiers de justice, établissements de soins privés) peut être estimé entre 40 % et 60 %, selon les paramètres retenus.**

En tout état de cause, votre rapporteur général souhaite **que l'ACAM conduise prioritairement un examen de la situation de tous les régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.**

Dans cette attente, il juge que les institutions de prévoyance doivent communiquer immédiatement à leurs adhérents des informations complètes sur la situation de provisionnement des régimes qu'elles gèrent.

¹ Source : CTIP.

² Régime interprofessionnel géré par l'Institution de Prévoyance et de Retraites Interprofessionnelles de Cadres Supérieurs (IPRICAS).

Proposition I-B-2 : examen prioritaire par l'ACAM de la situation de tous les régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.

Proposition VI-2 : communication immédiate aux adhérents de la situation de provisionnement des régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.

2. Trois régimes sous-provisionnés

a) Le régime des salariés d'avocats

La Caisse de retraite des employés d'avocats (CREPA) est une institution de prévoyance qui gère un régime de retraite par capitalisation obligatoire institué par une convention collective nationale. A l'ouverture de l'exercice 2005, le régime de retraite comptait 207.339 participants enregistrés, dont 47.275 cotisants et 12.090 allocataires.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général par le ministère de la santé et des solidarités, *« le dossier de la CREPA fait actuellement l'objet d'une instruction par le secrétariat général de l'ACAM et n'a pas encore été examiné par son collègue, auprès duquel siègent les ministres de l'économie et de la sécurité sociale ou leurs représentants en tant que commissaires du gouvernement ».*

Comme il est probable que le régime de la CREPA ne soit pas intégralement provisionné, votre rapporteur général a interrogé le gouvernement sur un **éventuel cadre réglementaire général à l'étude pour le redressement des régimes surcomplémentaires** gérés par les institutions de prévoyance.

Selon les informations qui lui ont été transmises par le ministère de la santé et des solidarités, *« un projet de décret encadre les conditions dans lesquelles les régimes de retraite à adhésion obligatoire régis par l'article L. 932-24 du code de la sécurité sociale et gérés par une institution de prévoyance dont la provision technique spéciale a été inférieure à la provision mathématique théorique durant les deux derniers exercices clos à la date de publication du décret pourraient faire l'objet d'un redressement sur une durée maximale de 20 années. Ce projet sera transmis prochainement au Conseil d'Etat. Il serait applicable à la CREPA ».*

Tout en déplorant n'avoir pas été plus amplement informé du contenu de ce projet de décret, votre rapporteur général se félicite que la situation de sous-provisionnement de certains régimes surcomplémentaires soit en voie de résolution. Il appelle à la parution du projet de décret dans les meilleurs délais, et en tout état de cause d'ici la fin de l'année.

Proposition I-B-1 : parution dans les meilleurs délais du projet de décret fixant un cadre général de provisionnement progressif des régimes surcomplémentaires à adhésion obligatoire.

b) La Caisse de retraite complémentaire des clercs et employés d'huissiers de justice (CARCO)

La Caisse de retraite complémentaire des clercs et employés d'huissiers de justice (CARCO) est une institution de prévoyance qui gère un régime de retraite par capitalisation obligatoire, institué en 1961 par une convention collective nationale du personnel des huissiers de justice. Le régime compte aujourd'hui 10.000 participants cotisants et environ 9.000 retraités. Les cotisations s'élevaient, en 2004, à 14,5 millions d'euros.

Le ministère de la santé et des solidarités a apporté les précisions suivantes sur la situation financière dégradée du régime et les mesures de redressement en cours :

« Depuis plusieurs années, cette caisse connaît une situation financière délicate. A la suite d'un contrôle, l'ACAM a déclenché une procédure de sanction disciplinaire qui s'est conclue par un blâme et une sanction pécuniaire d'un montant de 1 euro qui n'ont pas été rendus publics. Elle a parallèlement nommé un administrateur provisoire chargé d'élaborer un plan de redressement.

« Les partenaires sociaux ont conclu un accord relatif au financement du plan de redressement de la CARCO le 29 juin 2006. L'accord prévoit une baisse de 20 % de la valeur de service du point à compter du 1^{er} janvier 2007 et une contribution additionnelle au bénéfice de la CARCO égale à 4,5 % de la masse salariale versée par les employeurs jusqu'à reconstitution des réserves nécessaires. Cependant les partenaires sociaux conditionnent la mise en œuvre de ce dispositif à l'exclusion de l'assiette des cotisations de sécurité sociale et à la déductibilité fiscale de la contribution annuelle ».

Le projet de décret relatif au provisionnement intégral des régimes surcomplémentaires obligatoires devrait s'appliquer à la CARCO.

Votre rapporteur général se félicite de l'accord trouvé entre les partenaires sociaux, lequel pourrait constituer un modèle pour d'autres régimes sous-provisionnés. En outre, il **salue l'efficacité du travail de l'ACAM**, issue de la fusion de la Commission de contrôle des assurances et de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance, pour avoir fait apparaître les situations financières dégradées de certains régimes, grâce à l'intensification de ses contrôles.

c) La Caisse de retraite des établissements de soins privés (CRESP)

La Caisse de Retraite des Etablissements de Soins Privés (CRESP) est une institution de prévoyance qui gère un régime de retraite surcomplémentaire à points. L'adhésion à la CRESP n'est pas obligatoire pour

les établissements de soins (aucune convention de branche ni aucun accord interprofessionnel ne l'impose) mais dès qu'un établissement a adhéré, l'ensemble des salariés (à l'exception des médecins) de l'établissement sont obligatoirement affiliés. Au 31 décembre 2004, 85 établissements étaient adhérents à la CRESP, ce qui représentait un total de 14.000 cotisants et 7.000 allocataires.

Votre rapporteur général a obtenu les précisions suivantes sur la situation financière de la CRESP, également en cours de redressement :

*« Depuis l'exercice 2001, le régime connaît des difficultés financières. **Des mesures de redressement** (notamment recul de l'âge de la liquidation des droits, réduction des droits acquis avant le 1^{er} janvier 1999 pour les liquidations postérieures à 2003, baisse linéaire de la valeur de service de 5 % par an entre 2003 et 2007) **ont été prises par le conseil d'administration en octobre 2002 afin d'assurer la convergence du régime à l'horizon 2011.** Ces mesures n'ont pas alors été approuvées formellement par la Commission de Contrôle des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance mais lui avaient été notifiées. Elles sont entrées en vigueur en avril 2003 et ont permis au régime de réduire les difficultés financières. L'ACAM suit attentivement la situation de cette institution qu'elle a décidé en avril 2006 de placer sous surveillance spéciale ».*

Comme pour la CARCO, le projet de décret en cours précité offrira un cadre réglementaire pour assurer la convergence du régime.

CONCLUSION

A l'issue de ses travaux conduits depuis février 2006, votre rapporteur général a été conforté dans sa conviction que **les conditions sont réunies pour assurer le développement de l'épargne retraite en France** : la diminution des taux de remplacement des revenus d'activité, appelée à s'accélérer, crée les besoins d'une épargne retraite complémentaire, constituée dans un cadre individuel ou dans celui, collectif, de l'entreprise.

Il est cependant **improbable que l'épargne retraite en France prenne une place équivalente à celle des fonds de pension en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis** : l'épargne retraite française doit compléter les régimes par répartition, alors que les fonds de pension tendent à pallier une moindre couverture collective obligatoire publique du risque lié à la retraite dans les pays anglo-saxons. En outre, le statut fiscal privilégié de l'assurance vie en France, couplé à une vraie liquidité (seule une imposition plus élevée des plus-values pénalise les départs avant l'échéance de huit ans), lui garantit, aujourd'hui, un statut de vecteur principal de l'épargne retraite. En l'absence de modification du régime fiscal de l'assurance vie, l'essor de l'épargne retraite devrait être corrélatif de celui de l'assurance vie, sans transferts massifs de l'assurance vie vers l'épargne retraite.

En outre, certains **aménagements** apparaissent nécessaires pour accroître l'attractivité de l'épargne retraite, dans un cadre juridique parmi les plus complets et les plus protecteurs d'Europe. Ainsi, une meilleure couverture du risque dépendance, la réévaluation automatique du plafond d'abondement par l'employeur ou la clarification du régime d'imposition à l'ISF, constituent autant de mesures de nature à mieux identifier les contrats d'épargne retraite au sein de l'épargne financière.

Par ailleurs, **la situation de régimes non intégralement provisionnés** – au premier rang desquels le complément de retraite des hospitaliers – **rend impérieuse la recherche puis la mise en œuvre de plans de consolidation**, où toutes les parties concernées – adhérents, opérateur, Etat – devraient faire des efforts, **si l'on veut éviter que ne se produisent des scénarios identiques à celui de l'ancien complément de retraite de la fonction publique (ex-CREF)**, par ailleurs en voie de redressement.

Votre rapporteur général estime, enfin, qu'**une autorité de régulation puissante et indépendante** constitue une condition importante de pleine confiance des épargnants dans la viabilité des régimes d'épargne retraite.

A cet égard, il souhaite **que l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) puisse prononcer des décisions de sanction sur la base non seulement du code des assurances, mais aussi de l'ensemble des textes applicables** (code de la consommation, code de commerce, code de la mutualité, code de la sécurité sociale, ...), alors que ce point fait actuellement l'objet de contestations. Cette interprétation lui semble à même d'éviter une segmentation artificielle du droit entre différents codes, alors que le choix d'insérer des dispositions dans tel ou tel code apparaît largement conventionnel et non-conforme à la réalité économique et sociale, qui ni ne connaît pas de frontières étanches entre les différents codes pour traiter une question donnée.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 20 septembre 2006, tenue sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur **l'épargne retraite**, après que **M. Jean Arthuis, président**, eut salué la présence d'une délégation de parlementaires et de hauts fonctionnaires du Sénat de Madagascar, conduits par le président de la commission des finances.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord dressé le panorama actuel de l'épargne retraite en France.

Il a souligné que la France était dotée d'un dispositif exhaustif d'épargne retraite depuis l'adoption de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dite « loi Fillon ». Il a montré que la création, en 2003, du plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP), du plan d'épargne pour la retraite collective (PERCO) et du plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE), avait complété les régimes antérieurs : les contrats d'entreprise (définis par les articles 39, 82 et 83 du code général des impôts), les régimes ciblés sur les fonctionnaires (PREFON, complément de retraite mutualiste ou COREM et complément de retraite des hospitaliers ou CRH), les contrats dits « Madelin » et les ex-contrats pour la retraite volontaire agricole (COREVA), ouverts respectivement aux travailleurs indépendants et aux exploitants agricoles. Il a observé que le champ de son étude sur l'épargne retraite, menée depuis février 2006, avait donc exclu les régimes de base et les régimes complémentaires obligatoires.

Il a ensuite montré que l'épargne retraite occupait déjà une place significative dans l'épargne financière des Français : en 2005, plus de 6,5 millions de personnes avaient réglé des cotisations, le montant des cotisations atteignant 9 milliards d'euros et l'encours total s'élevant à près de 100 milliards d'euros. Il a rappelé en comparaison que les flux de cotisations sur les contrats d'assurance-vie se chiffraient à 120 milliards d'euros en 2005, tandis que l'encours des contrats d'assurance-vie devrait dépasser 1.000 milliards d'euros en 2006.

A une question de **M. Yann Gaillard**, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a répondu que l'encours des trois régimes d'épargne retraite des fonctionnaires (PREFON, COREM et CRH) s'élevait à 16,2 milliards d'euros.

Il a ensuite mis en exergue les importantes perspectives de développement à long terme. Il a estimé que les prestations d'épargne retraite devraient au moins sextupler d'ici à 2050, pour s'élever à 36 milliards d'euros à cette date, en euros constants. Il a détaillé sa méthode de calcul, fondée sur des estimations prudentes d'évolution du produit intérieur brut (PIB), d'augmentation de la part des dépenses de retraite dans le PIB et une

compensation partielle, par un essor de l'épargne retraite, de la diminution du taux de remplacement des régimes obligatoires : selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), le taux de remplacement des régimes obligatoires devait revenir de 70 % à 60 % entre 2003 et 2050.

Il a ensuite établi des projections encourageantes de développement de l'épargne retraite à moyen-long terme, d'ici à 2020. Ainsi, il a relevé qu'1,7 million de personnes avaient souscrit un PERP à la fin de l'année 2005, soit près de 10 % de la cible visée constituée des salariés de l'économie marchande. Ayant observé que le nombre de souscriptions de PERP suivait un rythme de commercialisation proche de celui des contrats « Madelin » détenus par 44 % des travailleurs indépendants en 2005, il a estimé que le nombre d'adhérents aux PERP pourrait tripler d'ici à 2020, dans l'hypothèse d'une poursuite de la tendance actuelle. Il a ajouté que la majorité des personnes souscrivant un PERP versaient des cotisations régulières : les cotisations annuelles sur les PERP devraient ainsi dépasser 7 milliards d'euros, en euros constants, d'ici à 2020, contre 1,3 milliard d'euros en 2005.

Il s'est également félicité de la mise en place rapide, bien que récente, des PERCO, ainsi que de l'arrivée à maturité des dispositifs d'épargne retraite antérieurs à la création de la « loi Fillon » : par conséquent, les cotisations annuelles sur tous les contrats d'épargne retraite devraient augmenter de 9 milliards d'euros en 2005 à plus de 30 milliards d'euros en 2020.

Malgré ces signes encourageants d'une diffusion progressive de l'épargne retraite, il a déploré la faiblesse de l'investissement en actions sur ces contrats (15 % en 2005), alors que cette catégorie d'actifs offrait les meilleures possibilités de rendement à long terme. Il a relevé que, si la part des actions passait à 25 % en 2020, cela représenterait un volume annuel d'investissements en actions sur les contrats d'épargne retraite à hauteur de 7,5 milliards d'euros à cette date, contre 1,5 milliard d'euros en 2005.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite exposé ses principales propositions pour accompagner la montée en puissance de l'épargne retraite, tout en rappelant que l'ensemble de ses quarante propositions, qui seraient détaillées dans son rapport écrit, portait sur huit thèmes :

- assurer la convergence des régimes non intégralement provisionnés ;
- encourager le développement de l'épargne retraite ;
- favoriser l'épargne investie en actions ;
- renforcer les droits des adhérents ;
- harmoniser les règles applicables entre les différents opérateurs et les catégories de contrats ;
- améliorer la communication sur les contrats d'épargne retraite ;
- clarifier le droit applicable ;

- aménager les règles de gouvernance du PERP et du PERCO.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a alors détaillé ses principales propositions.

Tout d'abord, il a appelé de ses vœux la création, à terme, d'un code de l'épargne retraite, afin de regrouper des dispositions législatives et réglementaires qui aujourd'hui étaient dispersées dans au moins cinq codes.

Puis il a proposé de clarifier le régime fiscal de l'épargne retraite au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

D'une part, il a rappelé que les rentes d'épargne retraite étaient exonérées d'ISF, à condition d'avoir épargné pendant au moins quinze ans. Une telle exigence ne pouvait pas être requise de la part de personnes ayant souscrit tardivement un PERP ou un PERCO, depuis leur création en 2003, moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein. Par conséquent, une dérogation à la condition des quinze ans avait été ouverte s'agissant des PERP et des PERCO souscrits avant le 31 décembre 2005, moins de quinze ans avant l'âge de départ en retraite.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a proposé de rouvrir le délai ayant expiré le 31 décembre 2005, après avoir observé que la mise en place des PERP et des PERCO se poursuivait. Après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**, sur la nécessité de trouver une solution durable, ainsi que celles de **MM. Michel Mercier et Jean-Jacques Jégou**, la commission des finances s'est prononcée pour une exonération d'ISF de la valeur des capitalisations des rentes d'épargne versées sur les contrats souscrits pendant quinze ans après la promulgation de la « loi Fillon », soit jusqu'au 31 décembre 2018, en cas de souscription moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

D'autre part, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souhaité que soient exclues de l'assiette de l'ISF les sommes versées sur un PERCO en phase de constitution d'épargne, en cas de sortie en rente ou de déblocage anticipé dans les mêmes cas que ceux existant pour le PERP.

Afin d'encourager le développement de l'épargne retraite, il a souhaité la création d'un plafond mutualisé de déduction des droits à épargne retraite au sein du foyer fiscal, pour les couples mariés et assimilés, ce qui renforcerait le caractère familial de l'épargne retraite.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que cette mesure n'avait pas de coût direct : il s'agissait en réalité d'un report d'imposition puisque, si les cotisations bénéficiaient d'une exonération fiscale, la rente était, elle, imposable.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité encourager la souscription de contrats dépendance couplés à des contrats d'épargne retraite. A cette fin, il a évoqué la possibilité de déduire fiscalement les cotisations complémentaires qui seraient versées sur un contrat d'épargne retraite, dans

les mêmes conditions que les cotisations de base aux contrats d'épargne retraite. En outre, les plafonds de déduction au titre de l'épargne retraite ne seraient pas rehaussés.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également proposé que le PERE puisse être complété par des sommes issues de la participation et de l'intéressement.

Abordant in fine la situation des régimes particuliers d'épargne retraite, il a souligné l'impérieuse nécessité d'assurer la convergence du complément de retraite des hospitaliers (CRH). Il a déploré que le taux de couverture de l'ensemble des engagements ne s'élève qu'à 60 %, ce qui représentait un besoin de financement d'1,3 milliard d'euros afin d'assurer un provisionnement intégral. Il a relevé que cette situation, dérogatoire au droit commun, était connue et acceptée de longue date. Il a donc conclu à l'urgence d'établir un plan de convergence pour une « viagérisation » progressive du CRH, impliquant des efforts tripartites et partagés entre l'assureur, l'Etat et les assurés.

Enfin, il a proposé que les adhérents à la PREFON et au COREM disposent d'un droit direct de dépôt de résolutions en assemblée générale, dans la continuité des dispositions adoptées, à l'initiative de la commission des finances, dans la loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. Philippe Marini pour la très grande qualité de son travail, en observant qu'il se traduirait par le dépôt d'amendements de la commission des finances à plusieurs projets de loi, notamment le projet de loi de finances ou le projet de loi pour le développement de la participation et l'actionnariat salarié.

Un large débat s'est alors instauré.

M. François Trucy a souhaité connaître les différences entre les dispositifs français d'épargne retraite et les fonds de pension anglo-saxons.

M. Yann Gaillard s'est demandé si la loi du 21 août 2003 avait permis de mettre fin aux inégalités d'accès à l'épargne retraite, puisqu'avant sa promulgation, seules, certaines catégories d'actifs avaient accès aux contrats d'épargne retraite (par exemple les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires pour la PREFON, les travailleurs indépendants pour les contrats Madelin).

M. Jean-Jacques Jégou a posé la question d'éventuels transferts entre, d'une part, les contrats d'entreprise relevant des articles 39, 82 et 83 du code général des impôts et, d'autre part, les PERP et les PERCO créés par la « loi Fillon ».

M. Yves Fréville a observé que l'effort d'épargne des ménages en vue de la retraite était essentiellement conduit après 40 ans. Si la dominante obligatoire des placements sur les contrats d'assurance répondait aux besoins

de couverture des déficits publics, il a estimé que le financement de l'économie française requerrait, lui, un accroissement de la part des investissements en actions.

S'agissant de la comparaison entre la France et les pays anglo-saxons, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné les différences de structure des systèmes de retraite. En France, la dépense publique consacrée aux retraites s'élève à 12,1 % du PIB, alors que cette part atteint 4,4 % aux Etats-Unis, 5 % au Royaume-Uni et 5,2 % aux Pays-Bas. Il a expliqué ces disparités par le plus fort développement des régimes de retraite par répartition en France, tout en relevant que la diminution du taux de remplacement des revenus d'activité lors du départ en retraite créait des opportunités importantes d'essor des contrats d'épargne retraite.

En réponse à **M. Yann Gaillard**, il s'est félicité de ce que la « loi Fillon » ait instauré les premiers produits d'épargne retraite universels, ouverts à tous les salariés et aux travailleurs indépendants : les inégalités d'accès à l'épargne retraite selon l'appartenance socio-professionnelle étaient donc résolues.

Concernant les éventuels transferts entre régimes d'épargne retraite d'entreprise, il a reconnu que la question était particulièrement pertinente pour le PERCO, mais que ce dispositif avait été mis en place trop récemment pour que l'on dispose de premiers résultats. Il a néanmoins souligné la souplesse des contrats « article 39 », « article 82 » et « article 83 », qu'il s'agisse de leur création par voie d'accord collectif ou par décision unilatérale de l'employeur, ou encore des publics de salariés visés. Par conséquent, il a jugé envisageable que l'essor des PERP soit conjugué avec la poursuite du développement des contrats « article 39 », « article 82 » et « article 83 ».

Enfin, il a estimé indispensable que toute modification de la politique fiscale de l'épargne donne lieu à un débat préalable global avec les professionnels, ce qui n'avait pas été le cas lors de la récente tentative de réforme gouvernementale des conditions d'assujettissement à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) des plus-values réalisées sur les contrats d'assurance-vie. Il a mis en valeur les différences entre ce projet et l'amendement au projet de loi de finances pour 2006, adopté sur l'initiative de la commission des finances, relatif à la taxation, sous certaines conditions, des plans d'épargne logement (PEL) arrivés à échéance. Dans le cas des PEL, il s'agissait de garantir que les PEL répondent effectivement à une logique économique d'épargne pour le logement. En conclusion, il a estimé que la montée en puissance des contrats d'épargne retraite s'inscrivait dans une évolution prévisible de la répartition des placements financiers, alors que l'assurance-vie occupait aujourd'hui une place prédominante.

La commission a alors, à l'unanimité, **donné acte** à M. Philippe Marini, rapporteur général, de sa **communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE I : CARACTÉRISTIQUES DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE

Nom du dispositif	Date de création	Public concerné	Cotisations ou prestations définies	Durée	Sortie	Fiscalité	Abondement
Article 39 du CGI	Mise en place de ces régimes par accord contractuel, avec avantage fiscal, depuis 1950	Salariés cadres supérieurs (collectif)	Prestations définies (régime « chapeau »)	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Contributions de l'entreprise déductibles des cotisations sociales (sous plafond)	Oui, exclusivement
Article 82 du CGI		Salariés (individuels)	Cotisations définies (en % du salaire)	6 ans minimum	Rente ou capital	Sur salaire imposable, cotisations employeur déductibles (sous plafond)	Oui, exclusivement
Article 83 du CGI		Salariés (individuel, cadre collectif)	Cotisations définies (en % du salaire)	Blocage mais portabilité	Rente	Cotisations employeur déductibles, déduction plafonnées du revenu imposable	Oui
Loi Madelin	1994	Indépendants	Obligation annuelle de cotisation	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Déduction des cotisations retraite du bénéfice industriel et commercial	
Ex-COREVA	1988	Exploitants agricoles	Cotisations définies (facultatif)	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Versements déductibles du bénéfice agricole	
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. Rachat d'annuités jusqu'à l'âge de 16 ans.	Non
COREM et régimes issus du CREF	Création du CREF en 1949	Fonctionnaires et non fonctionnaires	Cotisations définies. Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite : (10 ans minimum)	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Indexation sur fonction publique

Nom du dispositif	Date de création	Public concerné	Cotisations ou prestations définies	Durée	Sortie	Fiscalité	Abondement
CGOS	1963	Fonctionnaires hospitaliers	Cotisations définies. Régime par répartition	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Cotisations déductibles du revenu	Non. Rente garantie 5 ans
FONPEL et CAREL	1992	Elus locaux	Cotisations définies. Facultatif par points.	Libre	Rente	Cotisations non déductibles du revenu. Rente partiellement imposée	Oui, à parité avec l'élu.
PERCO	2003	Salariés	Cotisations définies	Blocage jusqu'à la retraite mais cas de déblocage anticipé	Rente ou capital	Versements imposables, abondement exonéré	Oui.
PERP	2003	Tous les actifs (les salariés du secteur marchand sont plus spécialement concernés)	Cotisations définies	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Cotisations déductibles	Non
PERE	2003	Salariés	Cotisations définies	Blocage jusqu'à la retraite	Rente	Cotisations déductibles	Oui

Source : d'après Assemblée nationale, rapport d'information n° 858 présenté par M Eric Woerth, au nom de la commission des finances (2002-2003). Données actualisées

ANNEXE II :

SYNTHÈSE DÉTAILLÉE DES PROPOSITIONS (AVEC RENVOIS AUX PAGES DU RAPPORT)

Les 40 propositions de votre rapporteur général se regroupent autour de huit thèmes :

I – Assurer la convergence des régimes non intégralement provisionnés

A – Le complément de retraite des hospitaliers (CRH)

B – Les régimes surcomplémentaires obligatoires gérés par les institutions de prévoyance

II – Encourager le développement de l'épargne retraite

III – Favoriser l'épargne investie en actions

IV – Renforcer les droits des adhérents

V – Harmoniser les règles applicables entre les différents opérateurs et les catégories de contrats

VI – Améliorer la communication sur les contrats d'épargne retraite

VII – Clarifier le droit applicable

VIII – Aménager les règles de gouvernance du PERP et du PERCO

Propositions	Autorités décisionnaires	Référence dans le rapport
I – Assurer la convergence des régimes non intégralement provisionnés		
<i>A – Le complément de retraite des hospitaliers (CRH)</i>		
<p>Proposition I-A-1 : établir un plan de convergence pour une viagérisation progressive du régime, impliquant des efforts tripartites entre les AGF, l'Etat et les assurés.</p> <p><i>Données relatives au CRH :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 176.000 cotisants en 2004, des cotisations de 108 millions d'euros la même année et un encours de 2,3 milliards d'euros fin 2003. - un taux de couverture en hausse (de 35 % en 1993 à plus de 60 % aujourd'hui, soit un besoin de provisionnement compris entre 1,315 et 1,586 milliard d'euros en 2003), mais insusceptible de dépasser 70 % ou 80 % au regard de l'arrivée à maturité du régime. <p><i>Argumentaire :</i></p> <p>Le complément de retraite des hospitaliers, géré par le Comité de Gestion des Oeuvres Sociales des établissements hospitaliers (CGOS), obéit à des règles ad hoc dérogatoires au droit commun, faisant apparaître une responsabilité partagée dans l'évolution vers la situation actuelle : le régime ne prévoit d'obligation de provisionnement qu'à hauteur de cinq années de prestations.</p> <p><i>Modalités :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - dès l'engagement du plan de consolidation, les provisions déjà constituées devraient ainsi permettre d'assurer le provisionnement de huit années de prestations ; - Une contribution de l'Etat, dont le montant serait à définir, pourrait prendre différentes formes, comme une garantie totale ou partielle du régime ou une déductibilité fiscale partielle des versements de l'assureur. 	<p>CGOS, AGF, gouvernement</p>	<p>§ III C 2 b (1) p. 94-96</p>
<p>Proposition I-A-2 : poursuivre l'actuelle politique actuarielle de détermination prudente de la valeur d'achat du point et de la valeur de service du CRH.</p>	<p>CGOS et AGF</p>	<p>§ III C 2 b (2) p. 96-97</p>
<p>Proposition I-A-3 : étudier des mesures de diversification des choix de gestion par les adhérents (modulation des cotisations selon l'âge, option de réversion, possibilité de différer l'âge de liquidation de la pension).</p>	<p>CGOS et AGF</p>	<p>§ III C 2 b (2) p. 96-97</p>
<p>Proposition I-A-4 : définir des outils de pilotage du régime du CRH mesurant le taux de provisionnement du régime et son évolution.</p>	<p>AGF</p>	<p>§ III C 1 b (2) (c) p. 92-93</p>

Propositions	Autorités décisionnaires	Référence dans le rapport
<p align="center">B – Les régimes surcomplémentaires obligatoires gérés par les institutions de prévoyance</p> <p><u>Rappels sur les régimes surcomplémentaires à points gérés par les institutions de prévoyance :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - les régimes de retraite surcomplémentaires, gérés paritairement par les institutions de prévoyance, sont des régimes à adhésion obligatoire, tant pour les employeurs que pour les salariés, en application de conventions collectives nationales ou d'accords d'entreprise ; - ces régimes regroupent 250.000 cotisants ; les cotisations annuelles sont évaluées à 330 millions d'euros et l'encours à 3 milliards d'euros. - deux régimes sont d'ores et déjà identifiés comme sous-provisionnés : la Caisse de retraite complémentaire des clercs et employés d'huissiers de justice (CARCO) et la Caisse de Retraite des Etablissements de Soins Privés (CRESP), auxquels il faudra probablement ajouter, sous réserve des conclusions de l'instruction en cours par l'ACAM, la Caisse de retraite des employés d'avocats (CREPA). 		
<p><u>Proposition I-B-1</u> : parution dans les meilleurs délais du projet de décret fixant un cadre général de provisionnement progressif des régimes surcomplémentaires à adhésion obligatoire.</p>	<p align="center">Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p align="center">§ III D 2 a p. 102-103</p>
<p><u>Proposition I-B-2</u> : examen prioritaire par l'ACAM de la situation de tous les régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.</p>	<p align="center">ACAM</p>	<p align="center">§ III D 1 b p. 100-102</p>
<p align="center">II - Encourager le développement de l'épargne retraite</p>		
<p><u>Proposition II-1</u> : créer un plafond mutualisé de déduction des droits à épargne retraite pour les couples mariés et assimilés.</p> <p><i>Modalités</i> : le plafond mutualisé correspondrait en l'addition des droits à épargne retraite individuels de chacun des membres du couple</p>	<p align="center">Parlement (loi de finances)</p>	<p align="center">§ II B 1 a (2) p. 55-56</p>
<p><u>Proposition II-2</u> : exprimer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PERCO (actuellement fixé à 4.600 euros par salarié et par an) en fonction du plafond de la sécurité sociale, et non plus de manière absolue (afin de permettre des revalorisations automatiques).</p>	<p align="center">Parlement (domaine législatif)</p>	<p align="center">§ II A 3 b (1) p. 46</p>
<p><u>Proposition II-3</u> : par coordination avec la proposition précédente (II-3), exprimer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PEE (actuellement fixé à 2.300 euros par salarié et par an) en fonction du plafond de la sécurité sociale, tout en opérant un rattrapage prenant en compte l'évolution des prix.</p>	<p align="center">Parlement (domaine législatif)</p>	<p align="center">§ II A 3 b (1) p. 46</p>

Propositions	Autorités décisionnaires	Référence dans le rapport
<p>Proposition II-4 : permettre l'abondement du PERE des sommes issues de la participation et de l'intéressement.</p> <p><i>Arguments</i> : cette disposition existe déjà pour l'autre produit d'épargne retraite collectif créé par la « loi Fillon », le PERCO, et permettrait d'accompagner le développement du PERE</p>	<p>Parlement (domaine législatif)</p>	<p>§ II A 3 b (3) p. 47-48</p>
<p>Proposition II-5 : jusqu'au 31 décembre 2018, en cas de souscription d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein, la condition de versements pendant quinze ans ne serait pas applicable pour exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune la valeur de capitalisation des rentes versées, en application de l'article 885 J du code général des impôts.</p> <p><i>Rappel du droit existant</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'article 885 J du CGI prévoit ainsi une exonération à l'ISF de la valeur de capitalisation des rentes de l'épargne retraite si celles-ci sont constituées dans des conditions comparables aux cotisations versées dans le régime d'assurance vieillesse : d'où l'exigence d'une durée minimale de cotisations de quinze ans ; - il est apparu que la période de quinze ans ne pouvait pas s'appliquer pour des personnes proches de l'âge de la retraite et souscrivant des contrats d'épargne retraite venant d'être créés. <p>Par conséquent, jusqu'au 31 décembre 2005, la condition d'ancienneté d'au moins quinze ans n'était pas requise pour les PERP, les PERE et les PERCO lorsque le souscripteur avait adhéré moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.</p> <p><i>Modalités</i> :</p> <p>Introduire un dispositif similaire à celui existant jusqu'au 31 décembre 2005 pour les contrats PERP, PERE ou PERCO souscrits avant le 31 décembre 2018, afin de ne pas pénaliser les personnes ayant souscrit, à partir de 2003, un contrat PERP, PERCO ou PERE moins de quinze ans avant leur départ en retraite.</p>	<p>Parlement (lois de finances)</p>	<p>§ II B 3 b p. 62-63</p>

Propositions	Autorités décisionnaires	Référence dans le rapport
<p>Proposition II-6 : à l'article 885 J du code général des impôts, préciser que la rente d'épargne retraite peut être versée « au plus tôt » à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou de l'âge légal de la retraite.</p> <p><i>Amendement de précision, permettant de différer l'âge de liquidation de la pension d'épargne retraite par rapport à la cessation d'activité professionnelle.</i></p>	<p>Parlement (loi de finances)</p>	<p>§ II B 3 b p. 62-63</p>
<p>Proposition II-7 : assouplir les seuils prévus pour la constitution des PERP, en les alignant sur les règles applicables aux contrats Madelin.</p> <p><i>Rappel du droit existant :</i> <u>- un contrat PERP doit regrouper au moins 2.000 adhérents et avoir investi au minimum 10 millions d'euros dans un délai de 5 ans ;</u> <u>- les contrats Madelin ne doivent regrouper au minimum que 1.000 adhérents et il n'est pas prévu de seuil financier, puisque les sommes investies dans des contrats Madelin ne sont pas cantonnées mais adossées à l'actif général.</u></p> <p><i>Arguments :</i> <u>Un nombre minimal de 1.000 adhérents pour les PERP, sans seuils financiers, apparaît suffisant au regard de la nécessité de mutualiser les risques viagers entre un nombre significatif de participants.</u></p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p>§ I A 1 b (2) p. 20-22</p>

III – Favoriser l'épargne investie en actions		
<p>Proposition III-1 : permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite.</p> <p><i>Argumentaire :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - absence de couverture spécifique du risque dépendance dans le système français de protection sociale ; - 3 millions de personnes ont déjà souscrit un contrat dépendance (indépendamment d'un contrat d'épargne retraite), et ce chiffre pourrait s'élever à 8 ou 10 millions de personnes sur la base d'une enquête confiée à l'institut d'études CSA par la FFSA ; - faire face aux besoins de financement induits par la dépendance ; - mesure favorable à l'investissement en actions, puisqu'elle tend à accroître la durée des contrats. <p><i>Modalités :</i></p> <p>Majorer les cotisations de base sur un contrat d'épargne retraite, en contrepartie d'une rente plus élevée (ou du versement d'un capital supplémentaire, dans l'hypothèse d'une sortie en capital) en cas de survenance du risque dépendance.</p>	<p>Parlement (loi de finances)</p>	<p>§ II C 2 p. 66-67</p>
<p>Proposition III-2 : encourager la commercialisation des contrats PERP euro diversifiés grâce à des campagnes de communication et des actions de formation des conseillers financiers.</p>	<p>Opérateurs ⁽¹⁾</p>	<p>§ II C 1 b p. 65</p>
<p>Proposition III-3 : assouplir les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat PERP.</p> <p><i>Arguments :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La sécurisation progressive signifie qu'un montant minimum de l'épargne doit être affecté au fonds garanti en euros, cette proportion s'élevant avec l'âge jusqu'à atteindre 90 % de l'investissement deux ans avant la retraite ; - Proposition d'assouplir les seuils actuels, car ayant été fixés de manière excessivement prudente au regard des probabilités historiques de survenance des moins-values boursières au cours du contrat. 	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p>§ II C 4 p. 68-69</p>

(1) Entreprises d'assurance, mutuelles, institutions de prévoyance.

IV – Renforcer les droits des adhérents		
<p><u>Proposition IV-1</u> : conduite immédiate par le gouvernement de négociations sur la gouvernance du COREM, conformément à ses engagements pris envers la représentation nationale. Adoption d'une mesure législative à ce sujet dans un prochain texte financier.</p> <p><i>Modalités :</i></p> <p><i>Conformément aux engagements pris devant le Parlement, rapprocher la gouvernance du COREM de celle des PERP : il est prévu pour les PERP une représentation directe des adhérents, au sein du comité de surveillance et d'une association, le groupement d'épargne pour la retraite populaire.</i></p>	<p>Parlement (domaine législatif)</p>	<p>§ III B 2 a p. 84-86</p>
<p><u>Proposition IV-2</u> : mieux associer les adhérents à la Préfon au fonctionnement du régime, conformément à la lettre et à l'esprit des dispositions de l'article 12 de la loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (« DDAC assurance »). Clarifier ce point par une disposition législative dans un prochain texte financier.</p> <p><i>Modalités :</i></p> <p><i>Donner aux adhérents à la Préfon la possibilité de déposer des résolutions en assemblée générale.</i></p>	<p>Parlement (domaine législatif)</p>	<p>§ III A 2 b (3) p. 77-79</p>
<p><u>Proposition IV-3</u> : communiquer aux adhérents au CRH le contrat entre le CGOS et les AGF.</p>	<p>CGOS et AGF</p>	<p>§ III C 2 c p. 98</p>
<p><u>Proposition IV-4</u> : créer une structure de représentation spécifique des adhérents au CRH, distincte du CGOS.</p> <p><i>Argument :</i></p> <p><i>Le CGOS jouant le rôle d'un comité d'entreprise du secteur hospitalier, il n'a pas vocation à représenter spécifiquement les adhérents à un régime d'épargne retraite.</i></p>	<p>CGOS</p>	<p>§ III C 2 a (1) p. 93-94</p>

V – Harmoniser les règles applicables entre les différents opérateurs et les catégories de contrats		
<i>A – Dispositions générales</i>		
<p><u>Proposition V-A-1</u> : publier dans les meilleurs délais le décret d'application relatif au fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles.</p> <p><i>Les décrets d'application des dispositions des articles du code de la mutualité relatives au fonds de garantie contre la défaillance des mutuelles n'ont toujours pas été pris, cinq ans après la création législative du fonds de garantie des mutuelles.</i></p> <p><i>Cette situation crée une distorsion de concurrence avec les entreprises d'assurance d'autant plus dommageable que le fonds de garantie pourrait avoir vocation à intervenir en cas de défaillance du régime du COREM, issu du CREF.</i></p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p>§ II A 1 p. 42-43</p>
<p><u>Proposition V-A-2</u> : appliquer au PERP le même taux d'actualisation que les autres contrats d'assurance vie du code des assurances.</p> <p><u>Notion de taux d'actualisation</u> <i>Les taux d'actualisation (appelés aussi taux techniques) servent à déterminer la valeur actuelle des rentes futures à verser.</i></p> <p><i>Le taux d'actualisation est le taux d'intérêt directeur prudent déterminé par l'opérateur dans la limite d'un taux plafond fixé par les pouvoirs publics. Ce taux sert à calculer la valeur actuelle des arrérages de rentes à verser dans le futur en supposant que ces sommes apportent un rendement financier à l'opérateur au minimum égal à ce taux.</i></p> <p><u>Le droit actuel : une distorsion de situation entre les PERP et les autres contrats d'assurance</u> - A. 132-1 du code des assurances : le taux d'actualisation qui ne peut être supérieur à 75 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des six derniers mois, sans pouvoir dépasser, au bout de huit ans, le plus bas des taux suivants : 60 % du taux moyen des emprunts d'Etat au cours des deux dernières années ou 3,5 %.</p> <p>- le PERP fait exception à cette règle, en imposant de façon plus prudente un taux technique nul : cette règle conduit à un premier arrérage plus faible, mais permet en contrepartie une meilleure revalorisation ultérieure de la rente.</p> <p><u>Proposition</u> : appliquer au PERP le même taux d'actualisation que les autres contrats d'assurance vie du code des assurances, afin que les opérateurs disposent des mêmes possibilités de gestion des PERP que pour les contrats d'assurance vie et les autres contrats d'épargne retraite (notamment les contrats Madelin)</p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p>§ II A 2 a p. 43-44</p>

V – Harmoniser les règles applicables entre les différents opérateurs et les catégories de contrats		
<i>A – Dispositions générales</i>		
<p>Proposition V-A-3 : élever le taux d’actualisation fixé à l’article A. 222-1 du code de la mutualité au même niveau que le taux applicable aux contrats des entreprises d’assurance.</p> <p><i>Le droit actuel : une distorsion de situation entre les entreprises d’assurance et les mutuelles</i></p> <p>- A. 132-1 du code des assurances (dispositions applicables aux entreprises du code des assurances) : le taux d’actualisation qui ne peut être supérieur à 75 % du taux moyen des emprunts d’Etat au cours des six derniers mois, sans pouvoir dépasser, au bout de huit ans, le plus bas des taux suivants : 60 % du taux moyen des emprunts d’Etat au cours des deux dernières années ou 3,5 %.</p> <p>- A. 222-1 du code de la mutualité (dispositions applicables aux contrats d’assurance (et de retraite) gérés par les mutuelles) : le taux d’actualisation plafond s’élève à 60 % du taux moyen des emprunts d’Etat au cours des six derniers mois, sans pouvoir excéder 3,5 %.</p> <p><i>Proposition</i> : appliquer le même taux d’actualisation aux contrats d’assurance gérés par les mutuelles et les entreprises d’assurance, afin que les mutuelles disposent de la même liberté de gestion de leurs contrats.</p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p>§ II A 2 b p. 45</p>
<p>Proposition V-A-4 : engager une réflexion sur la possibilité d’opérer des transferts entre la Préfon et un PERP.</p>	<p>Etude gouvernementale ou indépendante</p>	<p>§ III A 2 b (1) p. 73-74</p>
<p>Proposition V-A-5 : étendre l’application à la Préfon des cas de déblocage anticipés prévus à l’article L. 132-23 du code des assurances (expiration des droits à assurance chômage, cessation d’activité suite à une liquidation judiciaire, invalidité).</p>	<p>Parlement (domaine législatif)</p>	<p>§ III A 2 b (2) p. 74-77</p>

B – Dispositions spécifiques au régime complémentaire de retraite des hospitaliers		
<u>Proposition V-B-1</u> : donner aux AGF la compétence pour déterminer les valeurs d’acquisition et de service du point.	CGOS et AGF	§ III C 2 a (2) p. 93-94
<u>Proposition V-B-2</u> : rendre la présentation comptable des primes et provisions techniques figurant dans le contrat entre le CGOS et les AGF conforme au droit commun de l’assurance.	AGF et CGOS	§ III C 2 c (2) p. 98-99
<u>Proposition V-B-3</u> : rendre effective l’obligation pour les AGF d’effectuer des projections sur l’évolution du régime.	AGF et CGOS	§ III C 2 c (2) p. 98-99
<u>Proposition V-B-4</u> : faire concorder le règlement intérieur et le contrat entre le CGOS et les AGF	CGOS et AGF	§ III C 2 c p. 98
<u>Proposition V-B-5</u> : clarifier dans le règlement intérieur le régime des responsabilités entre l’assureur et le CGOS.	CGOS et AGF	§ III C 2 c (1) p. 98
VI – Améliorer la communication sur les contrats d’épargne retraite		
<u>Proposition VI-1</u> : modifier les documents promotionnels du CRH afin d’indiquer clairement le nombre d’années de prestations dont le provisionnement est garanti.	AGF et CGOS	§ III C 2 c (3) p. 99
<u>Proposition VI-2</u> : communication immédiate aux adhérents de la situation de provisionnement des régimes surcomplémentaires gérés par les institutions de prévoyance.	Institutions de prévoyance	§ III D 1 b p. 100-102
<u>Proposition VI-3</u> : réserver aux seuls produits d’épargne retraite un label « épargne retraite » lors des campagnes de communication et de commercialisation. <i>Argument : mesure de clarification pour distinguer les produits d’épargne retraite d’autres supports d’épargne pouvant être utilisés pour la retraite, comme l’assurance vie</i>	Gouvernement (domaine réglementaire)	§ I B 1 c p. 33-34

VII – Clarifier le droit applicable		
<p>Proposition VII-1 : exclure de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune les sommes versées sur un PERCO en phase de constitution d'épargne, en cas de sortie en rente ou de déblocage anticipé dans les mêmes cas que ceux existant pour le PERP.</p> <p><i>Rappel du droit existant :</i></p> <p><i>Prévoyant une sortie exclusivement en rente, sous réserve de cas limités de déblocage anticipé¹, le PERP n'est pas considéré comme un contrat rachetable : les sommes versées sur un PERP sont donc exonérées d'ISF en phase de constitution de rente.</i></p> <p><i>Argument :</i></p> <p><i>Pour éviter toute distorsion de concurrence entre le PERP et le PERCO, préciser par voie réglementaire que, en phase de constitution de droits, les cotisations versées sur un PERCO sont exclues de l'assiette de l'ISF si le contrat PERCO présente les mêmes caractéristiques d'un contrat rachetable que le PERP (sortie en rente et mêmes cas de déblocage anticipé que le PERP).</i></p>	<p>Gouvernement (domaine réglementaire)</p>	<p>§ II B 3 a p. 60-61</p>
<p>Proposition VII-2 : codifier les dispositions de l'article 108 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites relatives au PERP.</p>	<p>Parlement (domaine législatif)</p>	<p>§ II A p. 41</p>
<p>Proposition VII-3 : créer, à terme, un code de l'épargne retraite.</p> <p><i>Rappel du droit existant :</i></p> <p><i>Les dispositions relatives à l'épargne retraite sont dispersées dans au moins cinq codes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - le code général des impôts (CGI) pour les dispositions fiscales, mais aussi pour la définition de certains régimes (« article 39 », « article 82 », « article 83 ») ; - le code des assurances, le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale, pour les règles applicables respectivement aux contrats souscrits auprès d'entreprises d'assurance, des mutuelles et des institutions de prévoyance ; - le code du travail concernant le PERCO. 	<p>Gouvernement</p>	<p>§ II A p. 41</p>

¹ Expiration des droits à assurance chômage, cessation d'activité salariée suite à une liquidation judiciaire, invalidité.

VIII – Aménager les règles de gouvernance du PERP et du PERCO		
<i>Argument : la complexité des règles de gouvernance des PERP et des PERCO est une entrave à leur développement et génère des surcoûts de fonctionnement administratifs.</i>		
<u>Proposition VIII-1</u> : doter les comités de surveillance des PERP et les conseils de surveillance des PERCO de la personnalité juridique, comportant le droit d’ester en justice.	Gouvernement (domaine réglementaire)	§ II A 5 b p. 52-53
<u>Proposition VIII-2</u> : lorsqu’un GERP ne concerne qu’un seul PERP, permettre la fusion du conseil de surveillance et du GERP.	Gouvernement (domaine réglementaire)	§ II A 5 b p. 52-53
<u>Proposition VIII-3</u> : mieux distinguer les missions du GERP et du conseil de surveillance, en dotant ce dernier d’un rôle principal de contrôle, de formation et d’information.	Gouvernement (domaine réglementaire)	§ II A 5 b p. 52-53
<u>Proposition VIII-4</u> : abaisser ou supprimer le quorum requis lors des assemblées générales des participants à un PERP.	Gouvernement (domaine réglementaire)	§ II A 5 b p. 52-53

ANNEXE III

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- Lundi 13 février 2006 **M. Pierre BOLLON**, délégué général de l'association française de gestion financière (**AFG**)
- M. Daniel JEAN**, directeur général de la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (**PREFON**)
- M. Gérard de la MARTINIÈRE**, président,
M. Jean-Pierre DIAZ, directeur adjoint, de la Fédération française des sociétés d'assurance (**FFSA**)
- Mardi 14 février 2006 **M. Jean-Luc de BOISSIEU**, secrétaire général du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (**GEMA**) et **M. Jean-Pierre MORIN**, directeur général de NATEXIS-Assurances.
- M. Gérard MENEROUD**, membre du directoire de la Caisse nationale de prévoyance (**CNP**) Assurances et Directeur du développement en France et des partenariats.
- Mercredi 15 février 2006 **M. François PERRIN-PELLETIER**, président,
M. Guillaume PRACHE, vice-président,
M. Patrick PICARD, conseiller technique auprès du président, de la Fédération des associations indépendantes de défense des épargnants pour la retraite (**FAIDER**)
- Mme Ariane OBOLENSKI**, directrice générale de la Fédération bancaire française (**FBF**)
- Jeudi 2 mars 2006 **M. Philippe MARIN**, président du comité de gestion des œuvres sociales (**C.G.O.S**)
Mme Yvonne GUIOVANNA, directrice générale,
M. Eric GLEYZE, directeur du département CRH
- Mardi 7 mars 2006 **M. Jean-Louis FAURE**, directeur général,
M. Bertrand BOIVIN-CHAMPEAUX, responsable technique et financier du centre technique des institutions de prévoyance (**CTIP**)
- Jeudi 9 mars 2006 **M. Henri ALLINE**, président du Club de l'épargne salariale ; **M. Dominique COUDERT**, directeur du développement et des relations extérieures à NATEXIS-interépargne ; **M. Patrick BEHANZIN**, Cabinet Hewitt Associés ; **M. Thomas BIEDER**, avocat au Barreau de Paris.

Lundi 13 mars 2006	M. Christian MAREY , directeur général de l'Union nationale de prévoyance de la mutualité française (UNPMF)
Mardi 14 mars 2006	M. Jean-Philippe HUCHET , président, M. Charles VAQUIER , directeur général, M. Romain ROUQUETTE , secrétaire général, de l'Union mutualiste retraite (UMR)
Mercredi 15 mars 2006	M. André RENAUDIN , président, M. Patrice BONIN , membre du comité exécutif du groupe « La Mondiale », M. Gilbert GURCEL , membre du directoire Arial-assurances
Mercredi 29 mars 2006	M. Frank BOROTRA , président du Conseil supérieur de la participation (CSP)
Jeudi 30 mars 2006	M. Pierre PETAUTON , commissaire contrôleur général des assurances honoraire
Mercredi 5 avril 2006	M. Philippe JURGENSEN , président, Mme Florence LUSTMAN , secrétaire générale, de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)
Mercredi 5 avril 2006	M. Vincent VANDIER , Secrétaire général de l'association française des régimes et fonds de pension (Afpén)
Jeudi 6 avril 2006	M. Jacques de TOURNEMIRE , conseiller technique au cabinet du Premier Ministre ; M. Jacques LEPAPE , conseiller technique au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ; M. Nicolas DENIAU , conseiller technique au cabinet du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ; M. Stéphane BONNET , conseiller technique au cabinet du ministre de la santé et des solidarités
Mardi 25 avril 2006	M. Daniel LENOIR , directeur général de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF)
Mercredi 3 mai 2006	M. Hugues COLMANT , directeur général de BNP-Paribas Epargne & Retraites Entreprises
Jeudi 4 mai 2006	M. Yves GUEGANO , secrétaire général adjoint, M. Christian GOANVIC , chargé de mission au Conseil d'orientation des retraites (COR)
Mardi 9 mai 2006	M. Jean-Louis de MOURGUES , délégué général de AG2R

- Jeudi 11 mai 2006 **M. Gérard RAMEIX**, secrétaire général,
M. Benoît de JUVIGNY, chef du service des
prestataires et des produits d'épargne de l'autorité des
marchés financiers (**AMF**)
- Lundi 15 mai 2006 **M. Jean-Marie BELLOT**, secrétaire général du
syndicat FO des personnels de santé hospitaliers
MM. Jean-Philippe THIERRY, président-directeur
général et **Gilles JOHANET**, directeur général adjoint
du pôle Santé et collectives, **Mme Laurence
MOUNIER**, directeur à la direction retraite épargne
salariale, des Assurances Générales de France (**AGF**)
- Jeudi 8 juin 2006 **M. André-Laurent MICHELSON**, directeur des fonds
d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations
(**CDC**)
- Mercredi 12 juillet 2006 **Mme Bénédicte COSTE**, présidente,
Mme Dominique MALLEMANCHE, conseillère
auprès de la présidente de l'association française
d'épargne et de retraite (**AFER**)