

Débats parlementaires sur le fonds de réserve des retraites

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION des AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 20 octobre 1999

Présidence de M. Jean Le Garrec, président puis de M. Jean-Paul Durieux, vice-président

- Suite de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 1835) :

.....

M. Denis Jacquat a ensuite présenté son rapport sur l'assurance vieillesse .

Il a tout d'abord rappelé des données relatives au vieillissement de la population : l'espérance de vie s'accroît de trois mois chaque année. 2006 sera l'année du « papy-boom ». D'un taux de croissance de 110 000 retraités chaque année, on arrivera en 2006 à un taux de 250 000. En 2040, un tiers des Français auront plus de 60 ans et l'on comptera 7 retraités pour 10 actifs. La France connaît de surcroît un problème spécifique tenant au fait que l'âge de cessation d'activité ne coïncide plus avec celui de la retraite .

Il est clair que le système de retraite par répartition doit être conservé. Cependant on assiste à un début de décrochage entre les régimes notamment du aux différences d'indexation des pensions existant entre le régime général et les régimes spéciaux. Il faut aussi préciser que le quart du revenu des retraités provient de leur patrimoine .

La baisse du chômage annoncée pour 2006 ne résoudra pas à elle seule la question du déficit. Un taux de chômage de 3 % de 2006 à 2033 ne suffirait pas en effet à y mettre fin .

Le fonds de réserve dont le rapporteur avait, l'an dernier, approuvé la création n'est encore que symbolique. Pour qu'il devienne effectif, il doit être abondé, car les besoins, que l'on peut évaluer à 66 milliards de francs en 2006, ne feront ensuite que s'accroître d'année en année. Il faut en outre s'interroger sur le fait qu'il ne concerne que le régime général. Qu'en est-il pour les autres régimes ?

Même avec un fonds de réserve abondé, le niveau des retraites ne pourra être garanti. Il faut un troisième étage à la fusée, qu'on l'appelle épargne-retraite ou fonds de pension. Il est indispensable que tous puissent y accéder, car l'épargne salariale ne suffit pas .

Le rapport Charpin préconise un allongement de la durée de cotisation. Cette proposition, qui a été largement commentée, aurait un simple effet mécanique, en faisant baisser le nombre de retraités à payer. En revanche, on peut s'interroger sur les moyens d'occuper davantage d'actifs, alors que la France est le pays d'Europe où il y a le plus grand nombre de cessations anticipées d'activité .

La réforme de 1993, qui a allongé la durée de cotisation et pris comme référence les vingt-cinq meilleures dernières années de salaire, va entraîner une disparité entre actifs et retraités, mais aussi entre les retraités du régime général et ceux de la fonction publique. Il y a là un risque d'explosion sociale. Une réflexion sur l'harmonisation des régimes et la réforme des régimes spéciaux est nécessaire, en ayant à l'esprit que la retraite des fonctionnaires est un élément statutaire .

Les mesures prises en 1999 en faveur des veuves civiles

La prestation spécifique dépendance.....

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur .

M. Yves Bur a formulé les observations suivantes :

- L'accroissement du nombre des personnes âgées pose la question de leur statut et de leur rôle. Quelle place peuvent tenir dans la société des personnes retraitées à partir de 55 ou 60 ans et dont l'espérance de vie va jusqu'à 90 ou 95 ans ?

Les retraités manifestant de plus en plus, ils ont découvert leur pouvoir de pression .

- Le fonds de réserve est toujours à l'état virtuel, ce qui conduit à s'interroger sur la portée des lois de financement .

- Il serait souhaitable d'établir une programmation pour la prise en charge des malades atteints de la maladie d'Alzheimer et des déments séniles.....

- L'avenir de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est inquiétant et risque d'amener les élus locaux à prendre des mesures difficiles .

- La réforme de la tarification des établissements

M. Jean Bardet a observé que, pour les retraites, il est beaucoup plus facile d'évaluer les besoins qu'en matière de santé. Il a regretté le faible contenu de ce projet de loi, le Gouvernement ayant reporté les décisions à l'année prochaine .

.....

M. Jean-Luc Prél a fait les remarques suivantes :

- Cette loi ne prépare pas l'avenir, face au double défi du financement des retraites et de la prise en compte de la dépendance .

- Il semble que le fonds de réserve n'a pas été effectivement créé et abondé .

.....

M. François Goulard a posé des questions sur :

- l'estimation de la dotation nécessaire au fonds de réserve à compter de 2006 ;

- l'état des travaux gouvernementaux à propos de la retraite par capitalisation et sur l'appréciation du rapporteur à l'égard de l'amendement, voté par la commission des finances, abrogeant la loi de 1997, créant les plans d'épargne-retraite, dite « loi Thomas » .

.....

Mercredi 20 octobre 1999 (Séance de 16 heures 15)

Présidence de M. Jean Le Garrec, président

Suite de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 1835) : examen des amendements

Branche vieillesse

Article 10 (articles L. 251-6-1 nouveau et L. 135-6 du code de la sécurité sociale) : Abondement du fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par **M. Jean-Luc Prél** .

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, après avoir considéré que la suppression de l'article ne résoudrait aucun des problèmes posés en matière d'assurance vieillesse, a jugé en revanche important de prévoir l'abondement rapide et conséquent du fonds de réserve. Ce dernier devra en effet être doté de 66 millions de francs à l'horizon 2006 pour ce qui concerne le régime général. Il convient, non pas de supprimer le fonds, mais de faire en sorte qu'il puisse permettre de passer la « bosse » démographique à venir. La commission a rejeté cet amendement .

Elle a également rejeté deux autres amendements de **M. Bernard Accoyer** visant, l'un, à supprimer le deuxième alinéa de l'article relatif à l'affectation par la CNAV au fonds de réserve pour les retraites du résultat excédentaire de l'exercice clos de chacun des fonds dont elle a la gestion, et l'autre, à supprimer simplement dans cet alinéa la référence au régime spécial des agents de chemins de fer secondaires d'intérêt général .

La commission a examiné un amendement de **M. Jean-Luc Prél** rendant obligatoire le fait que 50 % au moins des avoirs des fonds partenariaux de retraite soient investis en actions françaises. M. Jean-Luc Prél a estimé que cet amendement permettrait de lutter contre les phénomènes de délocalisations des entreprises françaises à l'étranger .

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a considéré, pour sa part, que l'idée contenue dans cet amendement était sans doute intéressante mais qu'il fallait en premier lieu s'assurer que le fonds de réserve serait correctement abondé et que se développe en parallèle une épargne-retraite forte. Un amendement allant dans le même sens pourrait être redéposé à condition d'être plus précis dans son dispositif .

L'amendement a été retiré par son auteur .

La commission a adopté l'article 10 sans modification. Après l'article 10 La commission a rejeté un amendement de **M. Pascal Terrasse** visant à affecter intégralement et systématiquement les excédents de la C3S et de la première section du FSV au fonds de réserve .

La commission a rejeté un amendement de **M. Bernard Accoyer** étendant les avantages des systèmes de retraite par capitalisation des agents publics (PREFON, CGOS...) aux régimes de retraites complémentaires du secteur privé .

Mardi 26 octobre 1999 (Séance de 10 heures 30)

Présidence de M. Jean Le Garrec, président

Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 - n° 1835

Article 10 (articles L. 251-6-1 nouveau et L. 135-6 du code de la sécurité sociale) : Abondement du fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse

La commission a examiné les amendements n° 198 et 199 du Gouvernement prévoyant l'affectation au fonds de réserve pour les retraites, d'une fraction égale à 49 % du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus de capitaux attribué également à la CNAM, à la CNAV et à la CNAF .

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a estimé qu'il s'agissait d'une « tuyauterie astucieuse » dont l'effet est de faire contribuer le régime général au fonds de réserve des retraites .

La commission a accepté les amendements n° 198 et 199 .

.....

Session ordinaire de 1999-2000 - 13ème jour de séance, 32ème séance

2ÈME SÉANCE DU MARDI 26 OCTOBRE 1999

PRÉSIDENCE de M. Laurent FABIUS

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2000

.....

M. Denis Jacquat, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour l'assurance vieillesse

- La retraite est un sujet d'actualité qui nous projette dans l'avenir tout en nous poussant à agir dès maintenant .

Aussi est-on frappé, en lisant le présent projet, par la modestie des mesures qui y figurent à ce sujet.

Après ces rappels indispensables, la question est celle des choix à faire afin de déterminer une politique pour les retraites .

L'an passé, j'ai soutenu la création du fonds de réserve tout en dénonçant le montant symbolique de 2 milliards qui lui était alloué .

Aujourd'hui, je persiste : les 15 milliards annoncés pour le début de l'année prochaine demeurent insuffisants .

M. Jean-Luc Prétel - Le fonds est encore virtuel !

M. Denis Jacquat, rapporteur - Non, plus depuis ce matin grâce au complément d'information paru dans le Journal officiel. J'ai de bonnes lectures matinales .

Bref, les crédits destinés à ce fonds seront insuffisants, puisque nous savons que, pour lisser la hausse prévue des cotisations rendue nécessaire par le pic démographique de la période concernée, 66 milliards seront nécessaires dès 2006 et 480 milliards environ autour de 2040. En outre, rien ne garantit la pérennité du versement des sommes allouées à ce fonds .

Ce fonds n'intéresse actuellement que les régimes concernés par la réforme de 1993 : quid des autres régimes ? Faudra-t-il ou non les inclure dans le dispositif ? Dans la négative, de quelles mesures feront-ils l'objet ? En ce qui concerne l'épargne retraite, je suis partisan d'ajouter un troisième étage de la fusée : régime de base, régime complémentaire, épargne personnelle réalisée dans les conditions de la plus stricte égalité pour tous .

Ces deux éléments, fonds de réserve et épargne personnelle, permettront de limiter la hausse éventuelle du montant des cotisations, qui dépend, au demeurant, des choix politiques qui auront été faits. A cela, devra s'ajouter un dispositif de pilotage .

Une autre piste

Session ordinaire de 1999-2000 - 14ème jour de séance, 34ème séance

1ÈRE SÉANCE DU MERCREDI 27 OCTOBRE 1999

PRÉSIDENTE DE M. Pierre-André WILTZER vice-président

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2000 (suite)

Mme Jacqueline Fraysse.....

Nous devons prochainement débattre de l'avenir de nos systèmes de retraites .

Mais ce débat ne doit pas se limiter à l'avenir des pensions de retraite.....

A côté du diagnostic, et du dialogue engagé avec les partenaires sociaux, la réforme nécessaire exigera un large consensus, car elle doit être durable et repose sur des aménagements à long terme. C'est le sens de la création en 1999 d'un fonds de garantie des retraites. Je souhaite que ce fonds soit pérennisé dans son financement grâce à un mécanisme d'abondement automatique et doté d'une certaine autonomie au lieu d'être géré au sein du FSV .

.....

M. Thierry Mariani - De toute façon, ce ne sont pas deux, dix, ou même cent milliards qu'il faudrait pour consolider nos régimes par répartition : ce sont 400 milliards qui manqueront à terme, selon le rapport Charpin. De même, ne nous répondez pas que vous comptez affecter au fonds les «excédents» de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. Certes, la commission des comptes de la Sécurité sociale a prévu un excédent de 4,3 milliards en 1999, et 6,5 milliards en l'an 2000. Mais ces excédents sont aujourd'hui virtuels et hypothétiques. Même s'ils devaient se réaliser, les quelque 15 milliards que vous entendez mobiliser restent symboliques au regard des 400 milliards qui seraient nécessaires .

C'est donc avec gravité que nous vous demandons solennellement de cesser de reporter,.....

Quand nous vous pressons d'instaurer les fonds de pension,.....

Vous vous refusez de même à toute décision relative aux régimes spéciaux,.....

Enfin, que dire des retraites agricoles,

Même les symboles ont un coût

Autant de raisons pour lesquelles le groupe RPR s'opposera de toutes ses forces à ce projet, pour ce qui est de la branche vieillesse (Applaudissements sur les bancs du groupe du RPR) .

.....

M. Maxime Gremetz - L'avenir de notre système de retraite constitue un enjeu fondamental pour notre société. Il s'agit de savoir si nous voulons maintenir et consolider un système reposant sur la solidarité entre les générations ou si nous voulons développer l'individualisme par la capitalisation et les fonds de pension .

Les parlementaires communistes ont choisi

Le Gouvernement a chargé M. Charpin,.....

Le recours à la capitalisation et aux fonds de pension n'est pas davantage une solution

Le rapport Charpin ne peut constituer l'unique base de réflexion.

Pour les retraités comme pour ceux qui le deviendront, il importe de consolider les acquis afin de renforcer la cohésion nationale (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste ; protestations sur les bancs du groupe du RPR) .

Session ordinaire de 1999-2000 - 16ème jour de séance, 41ème séance

2ÈME SÉANCE DU VENDREDI 29 OCTOBRE 1999

PRÉSIDENCE DE M. Yves COCHET vice-président

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2000 (suite)

M. Jean-Luc Prél - S'agissant du problème des retraites, l'article 10 qui traite de la tranche vieillesse ne propose rien, malgré l'excellent travail du rapporteur qui a fait tout son possible pour répondre aux besoins du pays. Nous pensons qu'il faut conforter la retraite par répartition. Les données démographiques, mises en évidence par M. Charpin après d'autres, sont connues de tous .

Certes, le régime général est équilibré - il fera même cette année des bénéfices, que vous allez ponctionner - mais cela est dû pour l'essentiel au courage de Mme Veil et de M. Balladur. A brève échéance, il sera de nouveau en déficit. L'avenir des régimes spéciaux n'est pas mieux assuré et l'on sait qu'à l'horizon 2015 les retraites des fonctionnaires coûteront près de 350 milliards par an .

M. Pascal Terrasse - Il s'agit de la fourchette haute !

M. Jean-Luc Prél - Je salue l'arrivée de M. Terrasse.. .

Mais il est grand temps d'y penser et peu courageux de reporter sans cesse les décisions. Certes, un fonds de réserve des retraites par répartition a bien été créé en 1998 mais il est resté «virtuel» jusqu'à la veille de notre débat au début de cette semaine, période faste s'il en est qui a vu aussi la proposition d'un nouvel article 2 sans ponction de l'UNEDIC ! Reste à abonder ce fonds, suffisamment pour faire face au «papy boom» à partir de 2005 .

.....

Ces différents éléments nous conduiront à rejeter cet article .

M. Yves Bur - La faiblesse des mesures annoncées pour le financement des retraites

.....

Face à des enjeux de cette importance, le Gouvernement ne répond que par des attermolements en proposant que quelques milliards d'excédents soient versés au fonds de réserve. Mais ce sont des dizaines de milliards qui sont en jeu : 66 par an dès 2006, plus de 300 chaque année à partir de 2015 .

.....

M. Bernard Accoyer - L'article 10 dispose que les excédents éventuels du régime général sont affectés à la «C3R», c'est-à-dire à la«caisse de réserve pour les retraites par répartition» .

.....

Pour compenser le déficit de la branche vieillesse pour les seuls salariés du privé, il faudrait dès 2005 dégager 60 milliards d'intérêts et donc, à un taux de 5 %, disposer de 1 200 milliards de réserves ; et pour dégager 300 milliards d'intérêts en 2010, c'est de 6 000 milliards qu'il faudrait disposer... On mesure à quel point, par la faute de la gauche, l'avenir des retraites est aujourd'hui compromis .

Les solutions, du coup, sont toutes douloureuses

Alors que vous refusez de vous attaquer aux problèmes de la retraite, vous n'hésitez pas à financer les 35 heures par un système pervers, en détournant du fonds de solidarité vieillesse une partie de la taxe sur les alcools .

Vous commettez, Madame la ministre, une faute extrêmement grave en n'assumant pas vos responsabilités vis-à-vis de la solidarité entre les générations .

Ce matin, vous nous avez expliqué qu'il y aurait dans un an 22 milliards dans le fonds de réserve, dont 6 versés par la Caisse des dépôts.. .

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité - Trois !

M. Bernard Accoyer - Cette somme proviendra-t-elle du produit de l'épargne de la Caisse ou s'agira-t-il d'un don ?

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas 22 milliards mais 100 et même 200 qu'il faudrait mettre chaque année dans un fonds qui n'a été effectivement créé qu'avant-hier au Journal officiel. Une fois de plus vous masquez la vérité comme vous l'avez fait sur les 35 heures en faisant croire aux Français qu'ils pourront travailler moins, gagner autant et jouir de la même protection sociale .

Nous nous réjouissons des bons chiffres du chômage : c'est l'assainissement des finances publiques qui a permis la relance et la croissance. Mais en refusant de vous attaquer au problème des retraites, c'est une véritable bombe à retardement que vous laissez aux Français .

M. Pascal Terrasse - Nous avons déjà largement débattu de la création du fonds de réserve l'an dernier. J'avais alors regretté le caractère symbolique des 2 milliards qui lui avaient été affectés. Il convient donc maintenant qu'il soit abondé, tel est l'objet de cet article 10. Le fonds pourra ainsi passer le cap des effets du baby-boom en 2005 (Exclamations sur les bancs du groupe du RPR, du groupe UDF et du groupe DL) ..

.....

M. François Goulard -

....., vous n'avez rien fait et votre fonds de réserve permettra au mieux de couvrir le tiers du déficit qui apparaîtra en 2006 .

.....

Mme Mugette Jacquaint - Le fonds de réserve ne doit pas, selon nous, constituer le troisième étage de l'actuel système de retraite. Autrement dit, il ne doit pas se transformer en outil de capitalisation sous forme de fonds de pension. Si fonds de réserve il doit y avoir, son existence ne saurait être qu'éphémère : il doit uniquement servir à faire face au pic démographique à venir et aider à financer les pensions de retraites des générations issues du baby-boom. Il devra ensuite disparaître .

Sinon, cela signifierait que nous optons pour la capitalisation.....

.....

Le fonds de réserve ne doit évidemment pas être financé par des privatisations, car la privatisation ne saurait être l'ambition d'un gouvernement de gauche. Y verser les excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse me paraît également exclu tant que ne sont pas revalorisées comme il se doit les pensions de retraite .

Telles sont les raisons qui justifient notre opposition à l'article 10 .

.....

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité

- Le problème des retraites

..... il nous faut impérativement consolider les régimes par répartition .

Je vous rassure, Monsieur Accoyer : selon le rapport Charpin, que vous ne contestez pas.. .

M. Bernard Accoyer - Il est excellent !

Mme la Ministre - ...nous n'avons besoin que de quelque 300 milliards en 2020. Il ne faut donc pas 200 milliards par an, ce qui ferait 6 000 milliards en 2020 ! Les 20 milliards dont nous disposerons à la fin de l'année ne sont qu'un début -continuons le combat-, mais ce début est satisfaisant. Simplement, peut-être aurait-on pu commencer plus tôt.. .

Comment se décomposent ces 20 milliards ? Le fonds de solidarité vieillesse dispose déjà de 2 milliards d'excédents de 1998, des 4 milliards provenant des caisses d'épargne et des 4,4 milliards d'excédents de la CNAV. A cela s'ajoutent, versés cette année, les 5,5 milliards mis de côté pour le fonds de réserve des charges patronales -car, Monsieur Accoyer, une fois encore, nous n'avons pas détourné cette somme pour financer la réduction du temps de travail. Enfin, pour la première fois, la

loi de financement de la Sécurité sociale dispose que les excédents éventuels de 2000 seront versés au fonds de réserve dès septembre, pour un montant de 3 milliards .

Par ailleurs, j'ai appris comme vous ce matin que la Caisse des dépôts verserait au fonds 3 milliards, pris sur les résultats exceptionnels tirés de ces opérations de fusion-acquisition - comme d'ailleurs une somme équivalente, à destination cette fois du fonds pour le renouvellement urbain ! Nous en serons donc à 20 ou 22 milliards à la fin de l'année .

.....
M. le Président - Nous en arrivons à cinq amendements de suppression : les 588, 241, 337, 474 et 612 .

M. Bernard Accoyer - Nous aurions dû depuis longtemps aborder la discussion sur cette question des plus graves. Bravo, Madame la ministre, pour la sérénité avec laquelle vous présentez des mesures dérisoires ! L'inconscience ou la machiavélisme du Gouvernement sont proprement inqualifiables ! Mais vous ne parviendrez pas à éteindre les mèches qui brûlent, de plus en plus près de bombes nombreuses... Selon vous, le fonds de réserve permettrait de sauver la retraite par répartition : c'est faux ! Créée en 1998, ce fonds n'est toujours pas abondé. Or, contrairement à ce que vous avez soutenu avec aplomb, ce sont 60 milliards par an qu'il faudra en 2000, et 300 par an en 2010. Nous sommes donc très loin du compte !

L'amendement 588, commun aux trois groupes de l'opposition, vise à supprimer l'article, non pour supprimer le fonds, mais pour empêcher le Gouvernement de s'abriter derrière lui pour dissimuler sa passivité .

Madame la ministre, vous nous dites qu'il y aura une vingtaine de milliards à la fin de l'année prochaine ; peut-être, mais ce sera peu au regard des besoins.

.....
M. Bernard Accoyer - J'en ai presque terminé. Fin 1998 : vous créez le fonds de réserve ; vous n'y mettez pas un franc en 1999. Pour 2000, nous n'avons aucune garantie car le Gouvernement ne travaille que sur des hypothèses .

Tout cela est de la plus haute gravité. Vous ne pouvez pas, Madame la ministre, prétendre que ce fonds va résoudre tous les problèmes .

M. Yves Bur - Je défendrai l'amendement 474 .

Les mesurette prises pour abonder le fonds ne sont pas du tout à la hauteur de l'enjeu. Les besoins sont évalués à 66 milliards dès 2006. La seule solution serait de tailler dans les dépenses de l'Etat pour dégager les moyens nécessaires, à l'instar de l'Allemagne où le gouvernement Schröder a économisé 100 milliards de dépenses publiques pour relever le défi des retraites .

Par ailleurs, il va falloir faire face aux dépenses liées à la dépendance, conséquence du vieillissement de la population .

M. Jean Bardet - Madame la ministre, je vous remercie de l'effort de pédagogie que vous faites pour nous expliquer ce que nous ne comprenons pas, mais j'avoue ne pas encore avoir tout compris.. .

Vous nous dites que tout est prévu pour faire face aux difficultés que rencontreront les régimes de retraite en 2005-2010. De son côté, M. Jospin déclare qu'il va mettre la question à l'étude et qu'il prendra les décisions qui s'imposent à partir du 1er janvier 2000... Qu'en est-il ? Cet article prévoit d'abonder le fonds de réserve par les excédents de la CNAVTS ; mais que devient le fonds de solidarité, amputé de ressources qui iront désormais au fonds des 35 heures ? En réalité, le serpent se mord la queue : il n'y a pas de moyens supplémentaires .

M. François Goulard -

.....

Du fait de l'article 40, nous ne pouvons pas proposer d'abonder le fonds de réserve -cette réponse dérisoire que vous apportez au problème des retraites ; c'est pourquoi, pour manifester que l'inaction du Gouvernement en matière de retraite est coupable, nous demandons la suppression de cet article .

M. Denis Jacquat, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour l'assurance vieillesse -

L'an passé, à titre personnel, j'avais approuvé la création du fonds de réserve, qui m'apparaissait indispensable pour le lissage de la bosse démographique. Mais j'avais ajouté qu'il n'aurait d'utilité que si sa dotation n'était pas purement symbolique. Il nous faut tirer les conséquences du rapport Charpin, qui est une base de travail .

Il faut abonder suffisamment le fonds de réserve pour faire face aux besoins -66 milliards en 2006 ; il sera en outre indispensable de faire appel à l'épargne-retraite

.....

M. Alfred Recours - Je comprendrais qu'il y ait des amendements relevant le montant du fonds.. .

M. Bernard Accoyer - Et l'article 40 ?

M. Alfred Recours - On peut toujours faire des propositions et d'ailleurs vous ne vous en êtes pas privés hier, pour réduire les recettes de TGAP par exemple... Eh bien non ! La droite dit : «20 milliards, ce n'est pas assez, donc on les supprime».....

.....

Les amendements de suppression 588, 241, 337, 474 et 612, mis aux voix, ne sont pas adoptés .

M. Bernard Accoyer - L'amendement 339 vise à supprimer une disposition qui a toutes chances d'être inefficace, celle qui prévoit d'alimenter le fonds de réserve par les excédents de la CNAVTS. Qui oserait parier que cette caisse sera durablement en excédent ?

.....

M. Denis Jacquat, rapporteur - L'amendement propose de supprimer le versement de l'excédent annuel de la CNAVTS au fonds de réserve et donc de réduire les recettes de ce fonds. La commission l'a rejeté .

Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat à la santé et à l'action sociale - Même avis .

L'amendement 339, mis aux voix, n'est pas adopté .

M. Jean-Luc Prél - Je veux donner acte à Mme la ministre du fait qu'elle va revaloriser les pensions des veuves et améliorer la situation des polypensionnés .

Mon amendement 298 vise à exempter le fonds veuvage de l'obligation de reverser ses excédents au fonds de réserve. Ce fonds veuvage est financé par une cotisation de 0,10 % des salaires .

Chacun sait que le fonds veuvage est largement excédentaire et qu'à peine 25 % des cotisations sont reversées aux veuves. Son existence est d'ailleurs «virtuelle» puisqu'il est noyé dans la CNAV. La logique veut que ce fonds assis sur des cotisations spécifiques serve à améliorer l'assurance veuvage. Il est donc anormal que ses excédents aillent au fonds de réserve .

M. Denis Jacquat, rapporteur - Je salue la constance de M. Prél,

Sur cet amendement cependant, et bien qu'il soulève un problème réel, la commission a donné un avis défavorable pour ne pas réduire les ressources du fonds de réserve .

Mme la Secrétaire d'Etat - Le risque veuvage doit être apprécié dans sa globalité..... L'enjeu du fonds de réserve est d'une autre ampleur puisqu'il vise à amortir le choc de l'arrivée à l'âge de la retraite des populations du baby-boom, en 2005 .

Le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement 298 .

L'amendement 298, mis aux voix, n'est pas adopté .

Mme la Secrétaire d'Etat - Les amendements 198 et 199 complètent les amendements du Gouvernement à l'article 2. Ils visent à utiliser les ressources dégagées par la suppression de la contribution des organismes de sécurité sociale au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales pour alimenter le fonds de réserve pour les retraites à hauteur de 5,5 milliards. A cet effet, ils procèdent au transfert d'une fraction du prélèvement de 2 % sur les revenus de patrimoine et de placement de la CNAVTS, de la CNAF et de la CNAMTS vers le fonds de réserve pour les retraites .

L'amendement 198 définit la nouvelle affectation du prélèvement de 2 % sur les revenus de patrimoine et de placement. Ce prélèvement est, en l'état des textes, attribué pour 50 % à la CNAVTS, pour 22 % à la CNAF, pour 28 % à la CNAMTS. Il ira désormais pour 49 % au fonds de réserve, pour 30 % à la CNAVTS, pour 13 % à la CNAF et pour 8 % à la CNAMTS .

L'amendement 199 tire les conséquences de ce transfert de recettes vers le fonds de réserve .

M. Bernard Accoyer - Nos sous-amendements 813 et 812 à l'amendement 199 nous donnent l'occasion de mettre en évidence la perversité du Gouvernement quant au financement des 35 heures. Le jeu de tuyauterie mis en place tend à masquer un véritable détournement des finances sociales. La première manipulation coupable a consisté à prélever 5,6 milliards sur la taxe sur les alcools, réservée jusqu'à cette manoeuvre au FSV. La deuxième est dans cet amendement, improvisé sous la pression des partenaires sociaux, lundi dernier. Aujourd'hui, grâce à l'architecture perverse retenue par le Gouvernement, la moitié du produit de la CSG sur l'épargne est détournée en direction du fonds de réserve au détriment des branches famille et vieillesse que vous privez de leurs ressources pérennes. Les communistes ont d'ailleurs montré combien ils étaient attachés à l'idée que la taxation sur l'épargne vienne conforter les régimes sociaux. Il est inadmissible de procéder à de telles manoeuvres et de déstabiliser ainsi les finances sociales. On voit là la «crypto-perversité» du Gouvernement. Car la majorité, quant à elle, n'a pas compris le montage. Le résultat de ces subterfuges, c'est que ce sont toujours les finances sociales qui paient la facture des 35 heures .

M. Denis Jacquat, rapporteur - L'amendement 199 est accepté par la commission, qui n'a pas examiné les sous-amendements de M. Accoyer .

Mme la Secrétaire d'Etat - Avis défavorable aux sous-amendements 813 et 812 .

M. Bernard Accoyer - Pourquoi ? Nous voulons des explications ! (Exclamations sur les bancs du groupe socialiste)

M. François Goulard - Je vous remercie, Monsieur le Président, de me donner la parole, car le sujet est d'importance, surtout après le feuilleton des prélèvements sur l'UNEDIC et les régimes sociaux .

Le Gouvernement a d'abord annoncé qu'il renonçait à ces prélèvements. Or l'article 2 est toujours financé. En même temps, nous n'avons vu apparaître ni ressource nouvelle, ni prélèvement nouveau. Est-ce que par miracle 5,5 milliards seraient tombés du ciel ?

En réalité, le Gouvernement a opéré le tour de passe-passe qui consiste à gonfler un excédent au-delà de toute prévision antérieure et à prélever sur ce montant, en l'occurrence pour financer les allègements de charges prévus au titre des 35 heures .

J'ajoute que Mme Aubry, questionnée sur le prélèvement sur l'UNEDIC, a prétendu que le Conseil d'Etat n'avait soulevé aucune réserve relative à la constitutionnalité sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Elle mentait effrontément et n'aurait pas manqué de le faire à nouveau aujourd'hui si elle était restée en séance ! (Applaudissements sur les bancs du groupe UDF, du groupe du RPR et du groupe DL)

M. Jean Bardet - Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité, qui ne manque pas une occasion de faire la leçon aux absents, n'est plus là ! J'ai demandé dans la nuit de mardi à mercredi par quel tour de passe-passe le Gouvernement comptait alimenter le fonds de réserve. J'ai fait de même à propos de mon amendement de suppression de l'article 10 sans obtenir davantage de réponse. Nous posons des questions précises. Nous attendons des réponses qui le soient aussi et elles ne viennent pas. Je demande donc une interruption de séance de trente minutes .

M. le Président - Avant de suspendre la séance pour quelques minutes, je mets aux voix l'amendement 199 et ses sous-amendements .

Les sous-amendements 813 et 812, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés .

L'amendement 199, mis aux voix, est adopté .

La séance, suspendue à 16 heures 45, est reprise à 16 heures 55 .

M. le Président - Mme la Secrétaire d'Etat a présenté l'amendement 198, sur lequel des sous-amendements sont présentés .

M. François Goulard - En proposant par le sous-amendement 784 de réduire le taux du prélèvement, nous entendons protester contre un procédé malhonnête destiné à financer les 35 heures .

M. Bernard Accoyer - Les sous-amendements 808, 809, 810 et 811 portent également sur le taux et offrent au Gouvernement la possibilité de réaliser un hold-up de moindre importance sur les recettes de la CSG .

Monsieur le Président, je trouve très désagréable que les membres du cabinet du ministre se moquent des orateurs (Protestations sur les bancs du groupe socialiste). S'ils sont incapables de fournir au Gouvernement les réponses que nous lui demandons sur les raisons de ce détournement de la CSG, qu'au moins ils respectent leur devoir de réserve ! (Vives protestations sur les bancs du groupe socialiste)

M. Gérard Terrier - C'est inadmissible ! Pour qui vous prenez-vous ?

M. le Président - Je n'ai observé aucun comportement particulier de la part des collaborateurs de Mme la ministre .

M. Bernard Accoyer - Que le Gouvernement assume donc la responsabilité de ce détournement.. .

Mme la Secrétaire d'Etat - Ça suffit !

M. Bernard Accoyer - ...de la moitié du produit de la CSG sur l'épargne au profit du fonds de réserve et au détriment des caisses de protection sociale .

Le Gouvernement en est arrivé là parce qu'il a dû reculer sous la pression des partenaires sociaux. Que la ministre nous l'explique ! (Protestations sur les bancs du groupe socialiste)

M. Alfred Recours - Elle l'a fait cent fois !

M. Denis Jacquat, rapporteur - La commission n'a pas examiné les sous-amendements 808, 809, 810 et 811, elle a repoussé le 784 .

Par l'amendement 198, le Gouvernement propose un nouveau dispositif, prenant sur les excédents des différents régimes, pour compenser la diminution de recettes du FSV. C'est de la tuyauterie. Cela étant, la commission a émis un avis favorable .

M. Alfred Recours - Et elle a eu raison .

Mme la Secrétaire d'Etat - Avis défavorable sur les sous-amendements .

Les sous-amendements 808, mis aux voix, n'est pas adopté, non plus que les sous-amendements 784, 809, 810 et 811 .

L'amendement 198, mis aux voix, est adopté .

Mme Mugette Jacquaint - Mme la ministre nous a dit que nous approfondirions l'an prochain le débat sur le fonds de réserve .

Cela ne suffit pas à dissiper nos inquiétudes et nos réticences à son sujet. C'est pourquoi nous voterons contre l'article 10 .

En revanche, nous voterons l'article 11

.....

M. Bernard Accoyer - Le groupe RPR votera contre cet article parce qu'il est illusoire de penser que la branche vieillesse puisse dégager des excédents suffisants pour alimenter le fonds de réserve comme il convient. En outre, l'amendement qu'a déposé le Gouvernement pour financer la réduction du temps de travail après le rejet de premières dispositions par les partenaires sociaux, illustre une politique à la sapeur Camember : on comble des trous en en creusant d'autres ! En destinant au fonds de réserve la moitié du produit de la CSG prélevée sur l'épargne, auparavant affectée aux branches famille et vieillesse puis, pour partie, à la CMU, le Gouvernement se livre à un nouveau détournement de fonds sociaux, qui obligera à relever encore les cotisations pour combler le déficits. Nous condamnons ces manœuvres pour lesquelles on ne nous a d'ailleurs donné aucune explication -ce qui est le propre de tous ceux qu'on prend en flagrant délit !

A la majorité de 30 voix contre 15 sur 51 votants et 49 suffrages exprimés, l'article 10 modifié est adopté .

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION des AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mardi 23 novembre 1999 (Séance de 10 heures 30)

Présidence de M. Jean Le Garrec, président

Examen, en deuxième et nouvelle lecture, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 - n° 1943

Article 10 (articles L. 251-6-1 nouveau, L. 135-6 et L.245-16 du code de la sécurité sociale) :
Abondement du fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse

La commission a examiné un amendement de M. Denis Jacquat, rapporteur pour la branche vieillesse, de rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture sous réserve d'un ajout précisant que le transfert de recettes réalisé au titre du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine et de placement s'applique à compter du 1er janvier 2000 .

Elle a examiné un sous-amendement de M. Jean Le Garrec à l'amendement du rapporteur prévoyant l'affectation au fonds de réserve des retraites, au cours de l'année 2000, de 3 milliards de francs, tirés des résultats exceptionnels réalisés par la Caisse des dépôts et consignations durant l'exercice 1999 .

Le président Jean Le Garrec a précisé que cet amendement qui concerne l'utilisation des résultats des participations de la Caisse dans les « noyaux durs » a été présenté en plein accord avec la Caisse des dépôts et à l'initiative du président de son conseil de surveillance, M. Jean-Pierre Balligard .

La commission a adopté le sous-amendement puis l'amendement ainsi modifié .

L'article 10 a été ainsi rédigé .

.....

Session ordinaire de 1999-2000 - 33ème jour de séance, 79ème séance

2ÈME SÉANCE DU MARDI 30 NOVEMBRE 1999

PRÉSIDENCE de M. Laurent FABIUS

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2000 -nouvelle lecture

Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat à la santé et à l'action sociale -..... .

En matière de retraites, la méthode du Gouvernement repose sur un triptyque simple : diagnostic, dialogue, décision. Après le diagnostic porté par le commissariat général du plan, des consultations ont été lancées auprès des partenaires sociaux pour définir au début 2000 des principes directeurs pour la réforme de nos régimes de retraite. Notre objectif est avant tout de consolider le système par répartition, seul garant de la justice sociale et de la solidarité entre générations, et de garantir le droit à la retraite pour tous .

Le fonds de réserve des retraites, qui s'établit aujourd'hui à deux milliards, sera abondé dès 2000 des excédents 1999 de la CNAV, soit 4,4 milliards, d'une partie de l'excédent prévisionnel 2000, soit 2,9 milliards, ainsi que de 49 % des prélèvements sur les revenus du capital, soit 5,5 milliards. A cela s'ajoutent la dotation de 3 milliards en provenance de la Caisse des dépôts et consignations votée grâce à un amendement de M. Le Garrec et les 4 milliards en provenance du fonds de mutualisation des caisses d'épargne. 22 milliards seront donc ainsi mis en réserve fin 2000 pour le financement des retraites futures. Cette dotation significative, deux ans seulement après la création du fonds, témoigne de la détermination du Gouvernement. Loin de constituer des réserves pour les retraites des futures générations, les gouvernements précédents ont accumulé des dettes que les Français seront obligés de rembourser jusqu'en 2014. Les dettes transférées à la CADES correspondant aux déficits des années 1994 à 1997 dépassent les 200 milliards .

M. Jean-Luc Prél -..... .

Alors que les données démographiques connues de tous ont été confirmées par le rapport Charpin et qu'il y a urgence, vous demandez d'attendre. Le fonds de réserve est demeuré virtuel. La revalorisation proposée des retraites, de 0,5 %, signe elle aussi une baisse du pouvoir d'achat des retraités. Vous proposez d'augmenter les cotisations à la CNRACL, ce que les collectivités apprécieront .

Nous souhaitons, nous, conforter les régimes par répartition en accroissant l'autonomie de la CNAV, en créant une caisse de retraite des fonctionnaires gérée paritairement, en harmonisant progressivement des règles appliquées aux divers régimes, enfin en prévoyant une épargne retraite .

..... .

M. Gérard Terrier - Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale permettra de renforcer encore la qualité des soins et d'abonder plus largement le fonds de réserve des retraites.

Troisième élément de satisfaction : nous abondons pour la première fois le fonds de réserve des retraites. A la fin de l'exercice pour lequel nous votons ce budget, plus de 20 milliards l'alimenteront. Certes, c'est encore insuffisant mais au moins ce fonds est-il créé et il sera encore alimenté de manière à couvrir les besoins de nos concitoyens .

M. François Goulard..... .

Votre projet n'apporte pas la moindre réponse au lancinant problème des retraites : vous en reportez la solution de débat en débat, de rapport en rapport, vous contentant d'affecter quelques malheureux milliards au fonds de réserve, soit à peine le dixième du déficit prévisible du régime général en 2007

.....

Débats parlementaires sur le fonds de réserve des retraites

Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION des AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

COMPTE RENDU N° 3 **Mercredi 7 octobre 1998** (Séance de 16 heures 15)

Présidence de M. Jean Le Garrec, président – Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, et de M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

.....

Mme Martine Aubry a indiqué que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 était marqué par le retour à l'équilibre du régime général.....

Le retour à l'équilibre est néanmoins conditionné par une modération des dépenses de l'assurance maladie.....

Dans le domaine de l'assurance vieillesse, le Gouvernement oeuvre à la consolidation des régimes de retraite par répartition. La méthode retenue pour aborder l'avenir des retraites peut être résumée en trois mots : diagnostic, dialogue et décision.

La phase des diagnostics que doit établir le Commissariat au Plan, portant sur les taux et les niveaux des retraites, a déjà débuté.

Un large dialogue devra ensuite s'ouvrir afin de réfléchir, de façon collective, à l'évolution souhaitable des retraites dans un avenir proche. Il est certain que les systèmes de retraite par répartition doivent être préservés car ils sont les seuls à garantir les nécessaires liens de solidarité entre les générations. D'ailleurs la question des retraites ne va pas sans susciter quelques inquiétudes au sein de la population ; il convient donc d'y apporter des réponses claires et satisfaisantes. A cet égard, le projet de loi de financement de la sécurité sociale a prévu la création d'un fonds de réserve, doté initialement de 2 milliards de francs, ce qui représente un montant très limité qui sera augmenté par la suite.

En 1999, les retraités doivent être mieux associés aux fruits de la croissance retrouvée. Il est ainsi proposé de revaloriser les pensions comme les prix, soit de 1,2 %, alors que l'application de la loi de 1993 n'aurait pas conduit à un tel résultat.

La réforme du financement de la sécurité sociale doit être poursuivie.

.....

M. Alfred Recours, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a fait les remarques suivantes :

- Le basculement des cotisations de l'assurance maladie vers la CSG en 1998 a contribué au redressement des comptes de la sécurité sociale.....

- La réforme des cotisations patronales a été promise en 1997

- Le fonds de réserve pour les retraites a été doté d'un montant symbolique de 2 milliards de francs. Cependant, il convient dès à présent de réfléchir à des pistes de financement ultérieures. De ce point de vue, il est nécessaire de débattre de la pérennisation des systèmes de financements des retraites.

.....

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, après avoir souligné que la constitution d'un fonds de réserve était la mesure la plus marquante du projet de loi dans le domaine de l'assurance vieillesse, a estimé que les modalités retenues pour la mettre en oeuvre restaient imprécises. Il convient donc de s'interroger sur :

- la pérennisation du fonds de réserve ;

- l'intégration de ce fonds au sein du fonds de solidarité vieillesse (FSV), étant souligné qu'il serait préférable d'en prévoir une gestion strictement paritaire sur le modèle des régimes de retraite complémentaire obligatoire des salariés ;

- la nature des recettes qui lui seront ultérieurement affectées et la possibilité, envisagée par le ministre de l'économie et des finances, d'affecter à ce fonds des sommes dégagées par la réforme des caisses d'épargne ou des recettes de privatisation ;

- la possibilité de créer une surcotisation dont le produit serait versé au fonds de réserve ;

- la compatibilité de la création du fonds avec celle d'un troisième étage de retraites fonctionnant en capitalisation, et les intentions du Gouvernement à ce propos ;

- les modalités d'utilisation des réserves constituées au sein du fonds ;

- l'opportunité de prévoir d'autres mesures d'ajustement si le fonds de réserve ne permet pas à lui seul de faire face au déséquilibre démographique de la branche vieillesse, qui se produira à partir de 2005 ;

.....
M. Bernard Accoyer a posé des questions sur :

- le caractère peu sérieux de la somme de 2 milliards de francs prévue pour l'abondement du fonds de réserve des retraites, alors que des centaines de milliards de francs seront nécessaires pour assurer l'équilibre des régimes ;

- la possibilité, pour le Gouvernement, de lever les gages sur des amendements parlementaires relatifs à l'épargne-retraite ;

.....
En réponse aux intervenants, **Mme Martine Aubry**, ministre de l'emploi et de la solidarité, a apporté les précisions suivantes :

- L'instauration d'une couverture maladie universelle

-volonté de réformer les cotisations patronales.....

- En créant un fonds de réserve pour les retraites le Gouvernement veut affirmer sa volonté de garantir les régimes de retraite par répartition. Le premier abondement du nouveau fonds de 2 milliards de francs pour 1999 peut paraître symbolique ; il a cependant pour objet d'afficher clairement le principe selon lequel des excédents dégagés dans l'avenir par les régimes de sécurité sociale seront versés à ce fonds de réserve. En outre, celui-ci pourrait être financé par d'autres sources, comme des sommes provenant des caisses d'épargne. Ce système devra être géré de manière collective selon des modalités - gestion confiée aux partenaires sociaux, gestion par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ou autre solution - qui seront définies après une large concertation au vu des conclusions du rapport du Commissariat général au plan. Il est possible d'envisager, à titre de complément à la répartition, un système de retraite par capitalisation à condition qu'il soit équitable, à la différence de la loi relative à l'épargne retraite qui favorisait, en fait, les cadres.

Le problème des régimes de retraite ne peut être réglé par une simple augmentation des cotisations. Il convient, après une concertation approfondie, de définir des mesures structurelles. Une surcotisation ne pourrait être décidée que dans le cadre de ces mesures.

.....

COMPTE RENDU N° 7 **Mardi 20 octobre 1998** (Séance de 17 heures)

Présidence de M. Jean Le Garrec, président

M. Denis Jacquat, rapporteur, a rappelé qu'il avait, dans son rapport de l'année dernière, qualifié d'« attentiste » l'attitude du Gouvernement dans le domaine des retraites.

Cette année, la situation a évolué avec la mission d'analyse et de concertation sur les retraites confiée par le Premier ministre au commissaire du Plan, mais l'ouverture du chantier des retraites que marque cette mission reste pour le moment purement formelle. La situation est préoccupante, va le rester, et il faut signaler que la branche vieillesse du régime général se distingue des autres en 1999 puisqu'elle sera la seule à enregistrer un déficit. La décision de créer un fonds de réserve est importante dans son principe car elle constitue l'amorce d'une mise en application du principe controversé de « répartition provisionnée ». Cependant, le financement prévu est symbolique, les modalités retenues imprécises et de nombreux points restent à éclaircir.

Tout d'abord, on peut dire que la principale justification de la mission dont a été chargé M. Jean-Michel Charpin réside dans le dernier de ses thèmes d'étude, à savoir les comparaisons entre les différents régimes et, singulièrement, entre les régimes spéciaux et le régime général et les régimes alignés (commerçants, artisans et salariés agricoles). Même s'il a été annoncé que cette commission se penchera sur le problème des inégalités entre retraités « sans se focaliser sur une opposition entre régime général et régimes spéciaux », il est clair que le principal problème politique posé par la réforme des retraites est bien celui des régimes spéciaux et, en particulier, de la comparaison des retraites des salariés avec celles des agents publics et du poids croissant que représente, pour la collectivité nationale, le financement de ces dernières.

Il convient ensuite d'évoquer le report du choix de règles stables d'indexation des pensions et de limitation du cumul emploi-retraite. Au-delà des réserves que peut justifier le dispositif de l'article 29, le véritable débat, qu'il contribue à retarder, est celui du choix d'un mode pérenne d'indexation des pensions. Dans la situation actuelle, c'est la référence aux salaires nets qui paraît la plus juste en termes d'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle.

.....

Etant donné l'absence de modification significative de la situation financière des régimes de retraite par le présent projet, il est nécessaire de revenir sur l'idée novatrice de la création d'un fonds de réserve.

L'article 2 du présent projet de loi crée donc un fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse, doté d'un financement symbolique, puisque limité à ce jour à 2 milliards de francs. Cette mesure intéressante dans son principe, puisqu'elle représente la première application des propositions visant à provisionner une partie

des engagements implicites des régimes de retraite par répartition, doit être soumise au débat en raison de sa timidité et de ses zones d'ombre.

.....

Après l'exposé du rapporteur, **M. Pascal Terrasse** a formulé les observations suivantes :

- Le projet de loi de financement de la sécurité sociale a le mérite de réaffirmer le principe de la retraite par répartition, qui demeure nécessaire pour conforter les liens de solidarité entre les générations. Le système de la retraite par capitalisation paraît inadapté aux fluctuations démographiques et financières. D'ailleurs certains pays étrangers, comme le Chili aujourd'hui, fournissent des exemples de situations dans lesquelles une génération entière peut être spoliée, les fonds de pension ne parvenant plus à payer les retraites à l'ensemble des personnes concernées. Le système de répartition permet de mieux prendre en compte les effets des évolutions démographiques. Le fonds de réserve doté de deux milliards de francs constitue une démarche intéressante pour l'organisation d'une épargne collective mobilisable en vue du paiement des pensions de retraite.

.....

M. Bernard Accoyer a considéré que les modalités proposées pour créer un fonds de réserve n'étaient pas sérieuses, car les 2 milliards de francs qui y sont affectés sont détournés de la C3S, alors que cette cotisation doit servir à aider les artisans et petits commerçants victimes de la grande distribution. En fait, on met en place un système de vases communicants entre les professions indépendantes et certains régimes spéciaux de retraite.

Après avoir également considéré que l'affectation de 2 milliards de francs au fonds de réserve était dérisoire, **M. François Goulard** a souhaité connaître le montant financier nécessaire à la mise en place d'un véritable système de répartition provisionnée.

.....

Après avoir souligné l'importance de la PSD pour les familles vivant sur une petite exploitation agricole, **M. Germain Gengenwin** s'est interrogé sur le mode de gestion du fonds de réserve, en souhaitant que d'autres partenaires que l'Etat y soient associés.

.....

En réponse aux intervenants, **M. Denis Jacquat**, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a apporté les éléments d'information suivants :

- Les retraites par répartition des régimes de base et complémentaire ne sont pas remises en cause par les propositions relatives aux fonds de pensions. Il s'agit uniquement de créer un troisième étage par capitalisation, pour lequel se pose le problème du financement des cotisations des personnes les plus démunies.

- S'agissant de l'évolution du pouvoir d'achat des retraites, la mesure proposée par le présent projet de loi aboutit à mettre fin au dispositif de l'« amendement Chamard » qui a permis de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités grâce au rattrapage des écarts constatés en fin d'année. Il serait désormais souhaitable de faire référence au salaire net, qui est le mode d'indexation le plus juste.

.....

- Il faut souligner que le prélèvement opéré sur le C3S ne lèse pas le régime de non-salariés non agricoles, puisqu'il intervient après la couverture du déficit comptable de ces régimes.

- Au sujet du financement du régime général et de la création du fonds de réserve, une commission animée par le commissaire général du Plan doit rendre ses conclusions dans les six mois. Sur cette base, le Gouvernement devra faire des propositions dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. En tout état de cause, on peut d'ores et déjà estimer à 45 milliards de francs par an le besoin de financement nécessaire d'ici à 2005 pour constituer des réserves permettant de faire fonctionner un système de répartition provisionnée. La création d'un fonds de réserve constitue donc une mesure essentiellement symbolique qui laisse subsister beaucoup de zones d'ombre.

.....

COMPTE RENDU N° 8 **Mercredi 21 octobre 1998** (Séance de 9 heures 30)

Présidence de M. Jean Le Garrec, président puis de M. Jean-Paul Durieux, vice-président

Article 2 - Affectation des excédents de la contribution sociale de solidarité des sociétés au FSV et création au sein de cet organisme d'un fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse

La commission a examiné un **amendement de suppression** de l'article présenté par M. Bernard Accoyer.

M. Bernard Accoyer a indiqué que l'affectation au fonds de réserve de l'excédent de C3S constituait un détournement de cette contribution destinée aux artisans et commerçants. De plus, la dotation de 2 milliards de francs consacrée au fond de réserve reste notablement insuffisante eu égard aux besoins de financement des retraites par répartition.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, après avoir observé que le dispositif proposé pour créer un fond de réserve comportait de nombreuses zones d'ombre, a néanmoins jugé que l'idée de la répartition provisionnée méritait d'être débattue. Les conclusions de la mission Charpin, qui seront rendues au printemps

prochain, permettront de donner à ce débat toute l'ampleur nécessaire. Des mesures pourraient ainsi être intégrées dans le prochain projet de loi de financement.

M. Jean-Luc Prél a souhaité connaître le montant de l'excédent de la C3S reporté sur l'exercice 1999.

M. Pascal Terrasse a indiqué que la C3S était in fine supportée par l'ensemble des salariés. Aussi, le fait que l'excédent de cette contribution soit affecté au fonds de réserve est logique et ne pénalise pas particulièrement les artisans et commerçants.

La commission a rejeté l'amendement.

.....

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Denis Jacquat**, rapporteur pour l'assurance vieillesse, visant à supprimer, dans le texte proposé pour l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, les dispositions prévoyant que les recettes du fonds de réserve comprennent **toute ressource nouvelle lui étant affectée par voie législative ou réglementaire.**

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a précisé que cette disposition était redondante pour le pouvoir législatif et qu'elle attribuait au pouvoir réglementaire une compétence relevant du domaine exclusif de la loi. En effet, l'affectation des recettes de la sécurité sociale ne dépend que du législateur, et particulier dans la loi de financement.

Le président Jean Le Garrec s'est interrogé sur la portée de cette suppression, puisque, du même coup, serait supprimé le principe même de nouvelles recettes.

M. Bernard Accoyer a tenu à rappeler son opposition à la création même du fonds de réserve.

M. Pascal Terrasse a estimé que la modification proposée semblait supprimer toute possibilité d'abonder le fonds.

M. Denis Jacquat, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a souligné qu'il serait plus adéquat que les dispositions législatives créant une nouvelle recette affectée au fonds modifient directement l'article L. 135-6 précité, rendant ainsi inutile la « disposition balai » dont la suppression était proposée par l'amendement. Il a néanmoins estimé qu'il était plus important de défendre la compétence du législateur contre les empiètements du pouvoir réglementaire et a modifié en conséquence son amendement pour ne plus supprimer que la référence aux dispositions réglementaires.

Le président Jean Le Garrec a fait part de son accord avec l'amendement ainsi corrigé, que la commission a adopté.

La commission a ensuite examiné un **amendement de M. Pascal Terrasse tendant à créer un conseil de surveillance au sein du fonds de réserve.**

M. Pascal Terrasse a fait valoir que cette création correspondait à une nécessité et que la composition du conseil, renvoyée au pouvoir réglementaire, devait, selon lui, inclure des parlementaires et des partenaires sociaux.

M. François Goulard a indiqué que si le fonds, dont il désapprouve au demeurant le principe, devait être créé, alors la création d'un tel conseil s'imposerait. Il a souhaité, compte tenu des déficiences constatées lors de leur contrôle sur certains établissements financiers, que les fonctionnaires du ministère des finances ne siègent pas au sein de ce conseil.

M. Bernard Accoyer et M. Jean-Luc Prél se sont opposés à l'amendement en estimant qu'il relevait de l'improvisation et ne répondait pas aux problèmes posés par l'avenir des retraites.

Après que **M. Denis Jacquat**, rapporteur pour l'assurance vieillesse, eut rappelé qu'il existait un comité de surveillance au FSV et s'en soit remis à la sagesse de la commission, l'amendement a été adopté.

Assemblée nationale

Compte rendu analytique officiel, Session ordinaire de 1998-1999

1ère SÉANCE DU MARDI 27 OCTOBRE 1998

PRÉSIDENCE DE M. Patrick OLLIER vice-président

LOI DE FINANCEMENT POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1999

Mme la Ministre - En attendant les conclusions des travaux du Plan, qui seront remises avant la fin du premier trimestre 1999, le Gouvernement s'est engagé dans deux voies. Tout d'abord, la pérennisation de nos régimes de retraite : nous commençons symboliquement en mettant en place un fonds de réserve qui complètera les ressources de notre système de retraite lorsque son besoin de financement augmentera brutalement à partir de 2005. Il est doté cette année de deux milliards, et sera complété d'autre part en fonction des besoins identifiés par le Plan. Nous voulons faire participer les retraités aux fruits de la croissance en revalorisant les pensions de 1,2 % au 1er janvier 1999 alors que la loi n'exigeait que 0,7 %. Et le Gouvernement est prêt à examiner avec vous les conditions d'une réévaluation du minimum vieillesse et du minimum des pensions de réversion.

3ème SÉANCE DU MARDI 27 OCTOBRE 1998

PRÉSIDENCE DE M. Arthur PAECHT vice-président

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1999 (suite)

M. Maxime Gremetz - Les retraités viennent de rappeler avec vigueur leurs difficultés et leurs attentes. Ils ont souligné l'urgence de trouver des réponses justes et durables au problème des retraites et de la dépendance, tout en réaffirmant leur attachement au système de retraite par répartition.

Le financement des retraites pose problème, nul ne le conteste. C'est pour y faire face qu'a été imposée l'indexation des pensions sur les prix, allongée la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et allongée la période de détermination du salaire de référence.

Le pouvoir d'achat des pensions a régressé, alors même que les retraités doivent souvent aider leurs enfants ou petits-enfants confrontés au chômage et à la précarité. C'est donc avec amertume qu'ils ont constaté que l'engagement pris d'indexer les pensions sur les salaires n'a pas été tenu.

Rien n'a été réglé pour autant. Vous proposez comme solution de créer un fonds de réserve. Cette disposition nous pose problème ("Ah !" sur les bancs du groupe du RPR, du groupe UDF et du groupe DL). Le Gouvernement a confié au Commissariat général au plan une mission d'analyse sur notre système de retraite, associant les partenaires sociaux, les caisses de retraite et les représentants des retraités. Un rapport sera rendu public au printemps prochain. L'efficacité voudrait que les décisions importantes suivent cette concertation, au lieu de la précéder.

En outre, le financement de ce fonds reste extrêmement flou.

M. Jean-Luc Prével - Tout à fait.

M. Maxime Gremetz - Vous dites qu'il ne recevra pas les recettes des privatisations. Mais reconnaissez que "toute disposition législative ou réglementaire" est une formule trop vague pour que nous puissions émettre un avis favorable a priori. Enfin, nous ne savons pas non plus comment sera géré ce fonds. En tout état de cause, le mode de gestion actuel du fonds de solidarité vieillesse n'est pas satisfaisant.

C'est pourquoi, si nous prenons acte de vos déclarations sur la pérennité du système de répartition, la création de ce fonds nous inquiète, même si vous précisez qu'il ne s'agit pas d'un fonds de pension. Les fonds de pension, chers au CNPF et à la droite, sont une fausse solution....

Mme Odette Grzegorzulka - Tout à fait.

M. Maxime Gremetz - Pis, ils ouvrent la voie aux dérives d'une capitalisation soumise aux aléas d'une guerre boursière planétaire.

La crise actuelle devrait pourtant nous inviter à réfléchir.

La loi Thomas, qui existe toujours, entretient l'ambiguïté. Son abrogation clarifierait la situation et donnerait d'ailleurs suite à la promesse faite par le Premier ministre le 19 juin 1997.

Tout en présentant des risques, la retraite par capitalisation ne résout pas pour autant les problèmes ni du financement ni de la part des richesses qui doit être consacrée aux retraites. Selon un responsable de la Caisse des dépôts, on ne saurait justifier le choix de la capitalisation par l'évolution démographique. Quel que soit le type de régime choisi, le problème reste de savoir comment partager le PIB entre actifs et retraités.

Retraite par répartition ou par capitalisation : c'est un choix de société.

Mme Odette Grzegorzulka - Tout à fait.

M. Maxime Gremetz - Soucieux de la solidarité et de la justice, nous choisissons la répartition. Pour assurer une retraite décente à tous, il faut mettre à contribution l'ensemble des revenus, développer l'emploi et les salaires. Nous avons fait des propositions en ce sens, tout comme nous avons demandé l'indexation des pensions sur les salaires.

En l'état actuel de votre texte, nos préoccupations sur l'avenir des régimes de retraite par répartition et la situation des retraités demeurent, de même que nos craintes sur les fonds de réserve. J'espère que le débat nous permettra d'y voir plus clair et d'avancer. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste)

Mme la Ministre - Je l'espère également.

1ère SÉANCE DU MERCREDI 28 OCTOBRE 1998

PRÉSIDENCE DE M. Patrick OLLIER vice-président

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1999 (suite)

Mme la Ministre - La retraite. Il y a bien longtemps que nous posons les mêmes problèmes... Nous souhaitons un diagnostic clair, qui ne soit pas contestable. Il ne sert à rien de montrer du doigt telle ou telle catégorie d'agents publics : il faut regarder d'abord quel est leur salaire, combien ils ont contribué et quels sont leurs avantages. Il faut examiner aussi les contrats passés -salaire moins élevé que dans le privé, retraite plus confortable. Nous avons donc demandé au commissariat du Plan de faire une analyse complète.

Ensuite, nous devons -je le redis aux membres de l'opposition, car lorsque j'entends M. Jacquat, je me dis que nous pouvons le faire ensemble- trouver les scénarios possibles pour conforter les régimes par répartition et mettre en place une épargne salariale à long terme.

Que faire pour conforter les régimes par répartition ? Sans doute pourrait-on diminuer les retraites ou augmenter les cotisations patronales de 5 ou 10 %... Mais ne devons-nous pas plutôt rechercher des moyens financiers nouveaux ? C'est toute la logique du fonds de réserve. J'ai bien entendu les quolibets sur les 2 milliards : nous aurions pu les afficher en excédent de la Sécurité sociale, mais nous préférons les affecter à la retraite par répartition.

Les 15 à 20 milliards de fonds sociaux des caisses d'épargne, dont le ministre de l'économie a parlé, pourraient aussi alimenter ce fonds de réserve plutôt que d'être déposés à la Caisse des dépôts.

Vous nous reprochez de n'avoir pas prévu tous les éléments de gestion de ce fonds. Mais c'est parce que nous attendons les conclusions du grand débat public qui débutera au mois de janvier et parce que nous voulons réfléchir à la façon dont nous surmonterons les difficultés que soulève le système des retraites. Nous avons placé ce fond de réserve au sein du fonds de solidarité vieillesse -FSV- parce qu'il relève à la fois de la Sécurité sociale et de la vieillesse. Le conseil de surveillance du FSV comprend des parlementaires, des représentants des caisses et des personnalités qualifiées. Nous sommes prêts à l'élargir pour y faire entrer des représentants patronaux et syndicaux.

2ème SÉANCE DU MERCREDI 28 OCTOBRE 1998

PRÉSIDENCE DE M. Laurent FABIUS

M. Maxime Gremetz - Notre amendement 423, adopté par la commission, tend à abroger la loi Thomas instituant les fonds de pension. Cette loi plaisait beaucoup aux compagnies d'assurances et au CNPF, ardent défenseur du fonds de pension. Les décrets d'application n'ont jamais été pris, mais cette loi reste là. Hélas, j'ai exprimé nos réticences sur le fonds de réserve, alors que se développe une campagne pour établir à tout prix des fonds de pension.

La droite a déposé un amendement tendant à supprimer l'article 2. Nous l'avons fait aussi dans un tout autre esprit, mais nous le retirons. La droite considère en effet que l'article ne va pas assez loin, qu'il faut en venir aux fonds de pension.

En adoptant l'amendement 423, nous enverrons un message politique fort : nous voulons renforcer les retraites par répartition, et il n'est pas question de mettre en place des fonds de pension à la façon de la loi Thomas (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste).

M. Alfred Recours, rapporteur - La commission a en effet adopté l'amendement.

M. Bernard Accoyer - Quelle irresponsabilité !

M. Alfred Recours, rapporteur - Nous devons avoir pour première préoccupation de sauver et de pérenniser le régime de retraites par répartition, issu de la Résistance.

M. Bernard Accoyer - C'est devenu le Titanic de la répartition !

M. Alfred Recours, rapporteur - L'an dernier, sur les deux étages constitués par les régimes de base et complémentaire, est venu se poser de guingois le troisième étage de la capitalisation.

Nous ne disons pas qu'il ne faudra pas construire un jour un étage supplémentaire. Nous souhaitons en discuter en toute clarté, et pour cela nous voulons garantir le bénéfice des deux régimes existants à tous les Français. Ces derniers pourraient ensuite recourir à d'autres formules, mais sans porter atteinte aux recettes de la Sécurité sociale ni aux recettes fiscales, et donc sans compromettre le financement des deux premiers étages.

C'est avec une certaine fierté que la commission a adopté l'abrogation de la loi Thomas (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste).

M. François Goulard - Il n'y a vraiment pas de quoi !

M. le Président de la commission des affaires culturelles - Le vote de cet amendement permet de lever toute ambiguïté dans le débat qui va s'engager avec l'ensemble de la gauche plurielle. Nous sommes décidés à pérenniser le système de retraites par répartition. Le rapport de M. Charpin, dont on connaît le courage et la lucidité, permettra de nourrir la discussion sur l'avenir des retraites, face aux déséquilibres à venir entre actifs et inactifs. En levant l'ambiguïté que fait peser la loi actuelle sur les fonds de pension, nous serons en mesure de réfléchir sereinement à un système de retraites par capitalisation à long terme, collectif, et ne se substituant pas au régime par répartition. De plus, les avantages de ce dispositif de complément doivent bénéficier à l'ensemble des salariés, sans fragiliser les comptes de la Sécurité sociale. Nous aurons ce débat entre nous, et avec le Gouvernement.

La création d'un fonds de réserve signale notre volonté de donner à l'ensemble des retraites leur architecture complète. Il est donc très important d'adopter l'amendement.

M. Denis Jacquat, rapporteur de la commission des affaires sociales pour l'assurance vieillesse - L'an dernier, j'avais regretté que le projet de loi Thomas n'ait pas été soumis pour avis à la commission des affaires sociales. L'éphémère président du conseil de surveillance de la CNAV que je fus a rappelé que la possibilité offerte à l'employeur de choisir entre la constitution d'une épargne-retraite et une augmentation de salaire jouera au détriment de cette dernière, et qui entraînera un manque à gagner de cotisations sociales. J'ai dit ma crainte d'un siphonnage des régimes de retraites par répartition (Approbations sur les bancs du groupe socialiste).

Cependant, je pense qu'il est impossible d'abroger la loi du 25 mars 1997 avant d'avoir mis en place un système par capitalisation offrant aux retraités un taux de remplacement. Car ce qui intéresse les gens, c'est le montant de la retraite qu'ils toucheront.

Mme la Ministre - Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a déclaré qu'il remettrait en cause la loi Thomas qui porte atteinte au régime par répartition et risque de fragiliser notre protection sociale. Cette loi privilégie une approche individuelle, avec le danger que cela fait courir à la Sécurité sociale. En effet, rien n'empêcherait une entreprise de créer une épargne salariale pour ses seuls cadres, avec les pertes de cotisations qui s'ensuivraient.

Tels sont les inconvénients majeurs de la loi Thomas : elle est individuelle, injuste car elle ne donne des avantages qu'à certains et elle détourne certaines ressources complémentaires de la Sécurité sociale. Bref, elle menace les retraites par répartition et l'équilibre de la Sécurité sociale. Nous ne pouvons donc qu'approuver votre souhait de l'abroger.

La priorité absolue du Gouvernement est d'assurer la pérennité des régimes par répartition. Cette question fera l'objet d'un grand débat public. En attendant, nous créons dès maintenant un fonds de réserve pour consolider les retraites par répartition. Mais nous ne sommes pas opposés à ce qu'une épargne à long terme vienne compléter celles-ci à condition qu'il n'y ait pas concurrence entre les deux.

Le système que nous espérons mettre en place dès 1999, aura trois caractéristiques essentielles : il devra être collectif et accessible à tous les salariés ; il ne devra pas fragiliser les comptes de la Sécurité sociale ; les partenaires sociaux devront être associés à son application et à son contrôle.

Bref, le Gouvernement est d'accord pour abroger la loi Thomas et pour adopter un système d'épargne-retraite dont je viens de rappeler les principes. Mais l'amendement 423 ne semble pas avoir sa place dans le présent projet, pour des raisons non pas de fond mais de forme : il constituerait un cavalier. Le Gouvernement s'engage donc à abroger la loi Thomas dès qu'un support juridique adéquat lui en donnera l'occasion -ce pourrait être le projet portant DMOS au début de 1999- et à consolider un système de retraites auquel les Français sont très attachés (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe RCV).

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie - Les défauts constitutifs de la loi Thomas ont été clairement expliqués. Son abrogation serait, à la limite, inutile, dans la mesure où les décrets d'application n'ont jamais été pris.

Cela dit, personne n'est hostile à l'idée qu'après avoir renforcé notre régime de retraites par répartition, on crée un système permettant à ceux qui le peuvent de mettre un peu d'argent de côté pour leur retraite. Ceux d'entre eux qui le font déjà déposer, à cette fin, des fonds sur des livrets de caisse d'épargne, mais avouez que ce n'est pas le meilleur support possible pour un effort d'épargne à long terme, compte tenu du taux de rendement. Il faut donc créer un instrument de placement à long terme ouvert à tous.

D'autre part, la récente crise financière a montré qu'une grande partie des capitaux investis dans les entreprises provenait de ces fameux fonds de pension venus d'outre-Atlantique, qui peuvent mettre à mal nos plus grandes entreprises industrielles ou bancaires s'ils décident de retirer brutalement leur mise. Or nous voulons rester maîtres de l'avenir de nos entreprises.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement vous soumettra en 1999 un dispositif, sous la forme d'articles de loi ou d'un projet, définissant les caractéristiques de ce produit d'épargne collectif contrôlé par les salariés, qui ne mettra pas en cause notre système de retraites par répartition tout en répondant à nos besoins d'épargne individuelle et d'accumulation de capitaux sur notre territoire (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe RCV).

M. Maxime Gremetz - En adoptant cet amendement la commission voulait, par ce geste fort, affirmer une volonté et obtenir des engagements de la part du Gouvernement. Nous savions fort bien que cela ne réjouirait

pas la droite. Mais pour ne pas lui donner l'occasion de saisir le Conseil constitutionnel et compte tenu de l'engagement pris par le Gouvernement d'abroger la loi Thomas, je retire l'amendement (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste).

M. Alfred Recours, rapporteur - En effet, pour pouvoir abroger la loi Thomas comme le Gouvernement s'y est engagé avec force par la voix de deux de ses ministres, il convient que nous retirions cet amendement.

M. José Rossi - Je demande une suspension de séance pour réunir mon groupe.

La séance, suspendue à 17 heures 25, est reprise à 17 heures 40.

M. le Président - L'amendement 423 est repris par M. Bur.

M. François Goulard - Rappel au Règlement, fondé sur l'article 58. Nous venons d'assister à une sorte de psychodrame -nous commençons à en avoir l'habitude, voyez le débat du 9 octobre- entre les composantes de la majorité, voire entre les membres du Gouvernement.

Alors que la majorité et le Gouvernement ont pu s'exprimer largement sur cette question déterminante, je déplore que l'opposition n'ait pu, à aucun moment, faire valoir son point de vue (Interruptions sur les bancs du groupe socialiste). C'est anormal. Je demande à pouvoir m'exprimer sur cet amendement, retiré au terme d'une véritable pantalonnade (Protestations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste ; applaudissements sur les bancs du groupe DL, du groupe UDF et du groupe du RPR).

M. le Président - Appliquant scrupuleusement le Règlement, je n'ai pu vous donner la parole une fois l'amendement retiré. Comme M. Bur vient de le reprendre, je vais donner la parole aux députés qui l'ont réclamée avant la suspension.

M. le Président de la commission des affaires culturelles - Je désire moi aussi prendre la parole quelques instants. Je connais bien M. Goulard, dont j'apprécie les qualités et que je respecte, malgré toutes nos divergences. Je ne peux accepter qu'il parle de "pantalonnade" et je souhaite qu'il retire ce mot.

Depuis hier, l'opposition a défendu trois motions de procédure, ce qui est son droit. Elle a pu ainsi s'exprimer.

Quant à nous, ce que nous voulons, c'est la pérennisation de la retraite par répartition et un système de garantie universel. Nous l'avons dit clairement, non pas une, mais dix fois, les ministres, les rapporteurs et moi-même, en commission, en présentant les rapports, en répondant aux motions de procédure et pendant la discussion générale.

Alors on ne peut pas parler de surprise !

L'amendement de M. Gremetz, que nous avons adopté en commission après un débat très large -je remercie d'ailleurs M. Jacquat d'avoir exprimé avec doigté sa position personnelle-, c'était une façon forte, politique, de dégager le terrain afin de pouvoir aborder les problèmes au fond.

Alors, Monsieur Goulard, par respect pour vous-même, je souhaiterais que le mot "pantalonnade" soit retiré car il ne correspond pas à la réalité de nos débats.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis de la commission des finances - La loi Thomas souffrait de défauts évidents : risque d'assèchement des ressources des régimes par répartition, absence de contrôle collectif, obligation de détenir un certain pourcentage de titres boursiers -les récents événements ont montré les risques d'un tel dispositif ! Nous sommes d'accord, sur ces bancs, pour abroger la loi Thomas.

Mais si cet amendement avait été adopté, nous courions le risque d'une censure par le Conseil constitutionnel et comme l'opposition est intelligente et active, elle aurait exploité la situation pour faire apparaître comme "constitutionnel" un dispositif que nous estimons contraire aux intérêts du pays.

Donc si vous reprenez l'amendement, je crois qu'il serait bon que la majorité vote contre pour ne pas encourir un tel risque.

M. François Goulard - Monsieur Cahuzac, à force d'être à fronts renversés, on risque de se prendre les pieds dans le tapis !

Monsieur Le Garrec, si un mot vous a blessé, je le retire bien volontiers. Mais vous m'avez mal compris : ce que je visais, ce n'était pas notre débat, qui a été effectivement de grande qualité, c'est l'événement politique auquel nous venons d'assister : le groupe communiste, et c'est son droit, a voulu manifester de façon spectaculaire son opposition totale aux fonds de pension, cela au moment même où le Gouvernement semble amorcer un changement de position et confie au commissaire au Plan une mission sur le sujet... Ce geste du groupe communiste a entraîné des réactions en chaîne : ce matin, notre débat a été prolongé inutilement parce que la majorité cherchait à se mettre d'accord et le secrétaire d'Etat à la santé a été chargé d'occuper la tribune, à la suite de quoi la majorité a accepté de se rallier à la position de principe du groupe communiste et le rapporteur a défendu l'amendement de M. Gremetz. Et puis nous avons vu le Gouvernement inverser la manoeuvre : Mme la ministre de l'emploi s'est déclarée d'accord avec l'amendement, mais..., ensuite le ministre des finances nous a dit qu'il était favorable aux fonds de pension, mais....

Voilà où nous en sommes et compte tenu de l'extrême importance du sujet, l'opposition est dans son rôle quand elle dénonce ce type de manoeuvre. Il y a des moments où l'intérêt général devrait prévaloir sur la politique politicienne ! (Applaudissements sur les bancs du groupe UDF et du groupe du RPR ; protestations sur les bancs du groupe socialiste)

M. Bernard Accoyer - Je redoute que l'accord politique intervenu au sein de la majorité ne soit perçu comme un signe négatif par les épargnants et les investisseurs...

Mais ce qui nous importe, c'est l'avenir des retraites. En réalité, il y a un consensus sur le fond : le Gouvernement a affirmé, ces derniers jours, qu'il fallait sauvegarder les retraites par répartition mais y ajouter des outils nouveaux, fondés sur la capitalisation : nous sommes bien d'accord. Il faut sortir de l'impasse financière qui nous menace et en fait l'outil existe déjà : ce sont les retraites complémentaires par capitalisation, créées il y a plus de trente ans, mais réservées aujourd'hui aux agents des collectivités publiques.

Le groupe RPR a déposé un amendement tendant à étendre ce régime aux salariés du secteur privé et la discussion en commission a montré qu'il y avait là un vrai problème. Il faut assurer à tout le monde la sécurité du financement des retraites et je trouve inquiétant que les commissaires socialistes aient déclaré cet amendement irrecevable.

Madame la ministre, puisqu'il s'agit d'assurer à tous l'accès aux mêmes droits, je vous propose de reprendre cet amendement à votre compte : ce serait un signal fort et apaisant pour tous nos concitoyens. Cela ne compromettrait nullement nos régimes par répartition : je rappelle que ces régimes complémentaires par capitalisation ont été créés à la demande des syndicats de fonctionnaires CFTC, CFDT, FO et CGT et sont gérés aujourd'hui par l'UAP et le GAN sous la houlette de la CNP.

Pouvez-vous reprendre cet amendement, ou, à défaut, prendre un engagement en ce domaine pour l'an prochain ? (Applaudissements sur les bancs du groupe du RPR)

Mme la Ministre - Effectivement, nous avons eu un débat très large sur les retraites et je ne comprends pas la réaction de l'opposition puisque j'avais dit, dès mon discours introductif, que nous n'étions pas d'accord avec la loi sur les fonds de pension.

Mais les juristes consultés nous ont fait observer que ni vous, ni le Gouvernement ne pouvaient déposer d'amendement pour l'abroger, car ce n'est pas l'objet de cette loi.

Si vous êtes d'accord avec nous sur le fond de cet amendement, je m'en réjouis. Je vous donne rendez-vous au prochain DMOS, début 1999, et j'espère qu'alors nous serons unanimes à voter l'abrogation de la loi Thomas et la création d'un nouveau dispositif ne comportant pas les mêmes risques (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste).

M. Yves Bur - Je maintiens l'amendement.

Mme Muguette Jacquaint - Le groupe communiste demande une suspension de séance !

M. le Président - Elle est de droit.

La séance, suspendue à 18 heures, est reprise à 18 heures 10.

M. Charles de Courson - Le groupe UDF qui est à l'origine de la proposition de loi ayant débouché sur la loi Thomas votera contre l'amendement de M. Gremetz.

La majorité plurielle, elle cherche à masquer ses contradictions. Le groupe communiste est résolument hostile à tout le système de retraites par capitalisation alors que le groupe socialiste, qui a beaucoup évolué sur le sujet, n'y est plus opposé ?

M. Alain Néri - N'exagérons rien !

M. Charles de Courson - Quant aux critiques que le ministre a adressées à la loi Thomas, elles sont erronées. D'une part, il n'y a aucun "siphonnage". En effet, le système doit être examiné d'un point de vue dynamique. L'accumulation du capital dans le temps permettra de créer des richesses et donc, à terme, d'engranger des cotisations supplémentaires. D'autre part, le système n'est pas individuel, il est géré collectivement.

Pour ce qui est de la Bourse, oui, ses cours fluctuent mais à long terme, sa rentabilité est très intéressante. Le dispositif prévoyait d'ailleurs une diversification qui minimisait les risques.

Votre amendement est archaïque ("Ah !" sur les bancs du groupe communiste). Nous n'avons jamais voulu remettre en question les régimes par répartition. Le système prévu par la loi Thomas a toujours été conçu comme un troisième étage complétant le régime de base et les régimes complémentaires.

Les fonctionnaires des trois fonctions publiques bénéficient déjà d'un système par capitalisation assorti d'avantages fiscaux.

Refuser de créer les fonds Thomas aboutirait à une inégalité entre salariés du privé et du public.

Il y va de la prospérité de la France : ces fonds de pension sont nécessaires à nos entreprises pour renforcer leurs capitaux propres et accroître leur autonomie (Exclamations sur les bancs du groupe communiste).

M. Maxime Gremetz - M. de Courson pensait se livrer à une habile manoeuvre politicienne, mais voilà que la droite se déchire, sur cette manoeuvre même ! (Interruptions sur les bancs du groupe du RPR) Cela ne m'étonne pas. Je me souviens de l'acharnement avec lequel vous aviez défendu ici la loi Thomas et vous vous apprêtez à voter aujourd'hui un amendement visant à l'abroger !

Nous savions en commission que cet amendement posait un problème de constitutionnalité, vous-même, Monsieur de Courson, l'aviez souligné. Nous l'avons accepté en toute connaissance de cause afin de permettre le débat et de demander au Gouvernement de prendre une position claire. Ce dernier s'est engagé à abroger la loi Thomas. Deux ministres du Gouvernement se sont exprimés. Donc puisque vous avez voulu jouer au plus fin, nous ne voterons pas cet amendement. Mais je demanderai au Gouvernement de transcrire dans le rapport

annexé son engagement d'aller au plus vite, dès que l'occasion législative s'en présentera, vers l'abrogation de la loi Thomas (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste).

M. Alfred Recours, rapporteur - Par respect pour la majorité, qui a obtenu du Gouvernement des engagements précis et va peut-être en obtenir d'autres en réponse à la question de M. Gremetz ; par respect pour l'opposition, à qui je veux éviter d'être tenté de faire un recours constitutionnel contre un amendement qu'elle aurait elle-même déposé ; par respect donc pour le Parlement dans son ensemble, il me semble qu'après avoir entendu la réponse de Mme la ministre à la demande de M. Gremetz il nous faudra refuser l'amendement du néo-fossoyeur de la loi Thomas qu'est devenu M. Bur.

Mme la Ministre - Je comprends que vous essayiez une deuxième habileté, après une première qui n'a pas marché. Mais nous ne vous donnerons pas la possibilité de dire, parce que nous aurions été annulés sur la loi Thomas, que celle-ci est bonne. Nous ne vous donnerons pas la possibilité de dire que nous avons voté pour son maintien. En effet, nous allons inscrire à l'article premier l'engagement du Gouvernement et de la majorité d'abroger cette loi, comme le demande M. Gremetz. Ayez donc le courage de défendre vos opinions ! Si vous êtes pour la retraite par capitalisation, dites-le. Si vous êtes pour le maintien de la répartition, avec un troisième étage d'épargne à long terme, juste, équitable et qui ne siphonne pas la Sécurité sociale, vous voterez à l'article premier l'engagement du Gouvernement. Nous défendrons la répartition, nous abrogerons la loi Thomas, et nous mettrons en place des dispositions justes et équitables (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste).

M. Jacques Barrot - M. Gremetz n'a pas tout à fait tort : il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée. La loi Thomas était ce qu'elle était, et je ne comprends pas qu'il ait fallu attendre seize mois pour savoir ce qu'en pensait le Gouvernement. Je pense qu'une épargne-retraite est nécessaire ; si vous n'étiez pas aussi manichéens, vous auriez proposé des mesures à partir du texte voté (Applaudissements sur les bancs du groupe UDF, du groupe du RPR et du groupe DL). La majorité est désormais condamnée à faire un vrai choix. Tout un travail a été fait, depuis le temps où j'avais fait voter en commission des finances, avec l'abstention de certains membres de la majorité actuelle, un premier texte, qui préparait la loi Thomas. Je pense que tout ce travail n'était pas sans valeur : il est trop facile de décréter que tout ce qu'ont fait les prédécesseurs ne vaut rien, et d'en faire table rase. C'est une mentalité dont je regrette qu'elle ait prévalu depuis seize mois.

Mme la Ministre - Nous n'avons pas l'habitude, Monsieur le ministre, d'annuler tout ce qu'ont fait nos prédécesseurs, et beaucoup de choses que vous avez faites sont toujours là. C'est le cas de la loi sur la PSD, que beaucoup d'entre nous contestaient, mais que nous allons améliorer et aménager : nous n'avons pas d'a priori ni de tabous. Mais quand il y a désaccord, comme c'est ici le cas, sur la philosophie même d'une loi, plutôt que de la bricoler, mieux vaut l'abroger et faire quelque chose de clair. C'est ce que nous allons faire (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste).

M. le Président - Sur l'amendement 423, je suis saisi par le groupe UDF d'une demande de scrutin public.

A la majorité de 135 voix contre zéro, sur 135 votants et 135 suffrages exprimés, l'amendement 423 n'est pas adopté (Rires et applaudissements).

ART. 2

M. Jacques Barrot - Nous souhaiterions savoir, Madame la ministre, quel calendrier vous envisagez pour 1999. Vous avez confié au Plan, instance à mes yeux tout à fait qualifiée, une remise à plat du problème des retraites. Le Parlement pourra-t-il, au vu des résultats de ce travail, être saisi pour un débat d'orientation ? Cela contribuerait à la prise de conscience dans le pays de ces enjeux majeurs. Pour le régime général, un premier effort a été fait, à la lumière du livre blanc de M. Rocard, par Mme Veil et M. Balladur. Je souhaite que de nouvelles adaptations interviennent en temps voulu. Je ne parlerai pas des régimes spéciaux ; certains risquent de connaître une situation de plus en plus difficile. Je souhaite vivement que le Parlement puisse débattre, de manière plus ample qu'à l'occasion d'un article de la loi de financement, de la méthode par laquelle notre pays pourra aborder ce problème majeur.

M. Jean-Luc Prétel - Les besoins du système de retraites sont prévisibles, puisqu'ils dépendent de l'évolution démographique. On sait qu'il faudra quelque 150 milliards par an à partir de 2005 : il est grand temps de s'y préparer. Depuis des années de nombreux rapports ont été établis, et les chiffres sont aujourd'hui connus de tous. Nous regrettons que le Gouvernement s'accorde un délai supplémentaire d'un an pour demander encore un rapport, dont nous espérons qu'il sera utile.

Nous souhaitons tous sauvegarder le système par répartition, auquel la loi Thomas apporte un complément. Vous l'avez d'ailleurs reconnu en refusant de l'abroger, et nous en attendons maintenant les décrets d'application (Sourires sur les bancs du groupe UDF et du groupe du RPR).

En 1994, le Gouvernement de l'époque avait pris des mesures pour sauvegarder les retraites. Nous demandons à présent que la branche dispose d'une autonomie réelle, et que son conseil d'administration fixe librement les taux en fonction des cotisations, comme à l'UNEDIC. Quant aux régimes spéciaux, nous souhaitons la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires gérée de façon paritaire, afin d'y voir plus clair.

Au-dessus se trouverait un troisième étage constitué par les fonds d'épargne-retraite, dont nous avons compris que le Gouvernement y est favorable. Du reste, ce système existe déjà pour les fonctionnaires.

Cependant, l'article 2 prépare mal l'avenir. Nous n'approuvons pas la ponction opérée sur la C3S. Si le produit de la C3S dégage un excédent, il faut augmenter les retraites des artisans et commerçants, ou diminuer les cotisations.

Le fonds de réserve n'est qu'un gadget improvisé. Qui le gèrera ? Quelles seront ses ressources ? Quel sera son rôle ? Faute de le savoir, nous demanderons sa suppression.

M. Bernard Accoyer - L'article 2 constitue un aveu, celui que le problème des retraites reste entier. Face à l'urgence, le Gouvernement n'a rien fait durant 16 mois. Pourtant, des réformes ont été décidées en 1993, sans lesquelles les déficits auraient atteint des proportions gigantesques ; en 1997, MM. Juppé et Barrot ont fait adopter la loi Thomas. Voilà trente ans qu'ont été créés les régimes complémentaires par capitalisation, dont nous proposons qu'ils soient accessibles aux salariés du privé. Il fallait vous engager plus loin dans les voies déjà ouvertes.

L'article 2, un peu improvisé, organise le recours à la C3S, qui est en fait une taxation sur le chiffre d'affaires. Au fond vous taxez la consommation pour financer la protection sociale. Pour une fois, je suis d'accord avec vous. C'est un moyen intéressant de lutter contre le dumping social, les délocalisations et le travail au noir. Ce peut-être aussi une voie vers l'harmonisation européenne.

Pourriez-vous nous en dire plus ?

M. Yves Bur - Voilà longtemps que l'on prévoit qu'en 2040 le ratio entre inactif et actif sera de 0,77 % à 0,9 %. Déjà en 2015 le besoin de financement supplémentaire pour la protection sociale s'élèvera à 20 points de cotisations. Or l'article 2 se borne à mettre à contribution la C35, destinée pourtant à financer le déficit des caisses de retraites des artisans, commerçants et travailleurs indépendants. Plutôt que d'augmenter ces retraites, vous faites de la C3S le principal abondement du nouveau fonds de réserve. Il est à craindre que la surcotisation demandée aux entreprises aille en augmentant, et soit même étendue aux salariés. Nous déplorons, en outre, le caractère symbolique de ce fonds de réserve, dont les 2 milliards représentent bien peu de chose par rapport aux 300 milliards nécessaires aux retraites par répartition à partir de 2005. Il aurait été plus cohérent, avant de créer ce fonds, de définir un plan global, indiquant la place respective de la répartition, qu'il faut maintenir, et de la capitalisation, qui doit être ouverte à tous.

Sur la question des fonds de retraite, M. Strauss-Kahn a tenu des propos plutôt rassurants, en parlant de contributions individualisées en fonction des possibilités de chacun.

Le principe d'égalité doit conduire à ce que les salariés soient traités comme les fonctionnaires, qui ont accès à un régime par capitalisation particulièrement attractif. Cette extension aurait en outre un effet économique non négligeable.

M. Maxime Gremetz - Pendant des années, on a imposé aux retraités de lourds sacrifices, aux prix d'une précarisation croissante.

La loi Balladur indexant l'évolution des retraites sur celle des prix a entraîné une dégradation du pouvoir d'achat des pensions. De plus, beaucoup de retraités subviennent aux besoins de leurs enfants et de leurs petits-enfants. Dans ces conditions, il faut prendre au sérieux la mobilisation de la semaine dernière.

Même si les avis peuvent être partagés sur les besoins futurs de financement des retraites, il faudra bien décider quelle part des richesses produites sera consacrée au paiement des retraites, qu'elles soient par répartition ou par capitalisation.

Le système des retraites par répartition est le plus juste, le plus solidaire, le plus efficace et nous prenons acte de la volonté du Gouvernement de le consolider. Nous refusons catégoriquement les fonds de pension qui constituent le plus précaire de tous les systèmes de retraite par capitalisation.

En commission, nous avons émis des réserves sur le fonds de réserve, car nous nous interrogeons sur son abondement, sur ses objectifs et sur sa gestion. Mais le débat que nous venons d'avoir, l'engagement pris par le Gouvernement d'abroger la loi Thomas et l'amendement adopté par la commission à notre initiative tendant à instituer un conseil de surveillance élargi aux organisations syndicales et patronales au sein du fonds de réserve, nous rassurent sur l'avenir de nos régimes de retraite par répartition.

M. François Goulard - Le FSV est un curieux instrument pour le sauvetage de nos retraites par répartition. Je suis favorable au principe d'un fonds de réserve destiné à corriger les déséquilibres futurs, mais pourquoi n'avoir pas choisi un outil plus lisible et donnant une solennité plus grande à la politique qu'on prétend mener ?

Tout en faisant crédit au Gouvernement de sa volonté d'y affecter des sommes importantes, il aurait fallu concevoir un instrument autre qu'un simple fonds et y afficher d'autres ressources que cette petite partie du reliquat de la malheureuse C3S, impôt tout à fait marginal.

Bref, le Gouvernement a fait une erreur de choix quant à l'instrument et quant à la ressource, s'il voulait montrer l'importance qu'il attache à cette question.

De même, laisser à un simple arrêté, fut-il interministériel, le soin de déterminer la quotité de C3S affectée au fonds de réserve me paraît critiquable. Toutes les affectations de ressources au FSV devraient relever de la loi de financement, pour bien montrer la gravité du problème.

M. Germain Gengenwin - Cet article institue un fonds de réserve pour consolider les régimes de retraite par répartition. Sa dotation de 2 milliards ne semble pas être à la hauteur des besoins. Ses ressources sont prélevées sur les excédents de la C3S, laquelle doit rapporter 16,1 milliards en 1998, destinés aux régimes des commerçants et artisans et autres régimes non salariés. L'article 2 modifie l'affectation des excédents de la C3S en substituant le FSV aux bénéficiaires du second rang, soit le BAPSA et les autres régimes non salariés. Or, si l'on en croit la commission des comptes de la Sécurité sociale, "l'excédent de C3S constaté depuis quelques années apparaît de plus en plus comme une donnée structurelle". Autrement dit, le produit de cette contribution est très supérieur aux besoins et il serait logique d'en diminuer le taux.

D'autre part, d'après l'exposé des motifs de l'article 2, le fonds de réserve sera alimenté par d'autres sources de financement.

Lesquelles ? Une surcotisation ne serait guère compatible avec l'annonce d'un allègement des charges.

La présente loi de financement devrait nous éclairer pour éviter que nous nous prononcions sur des recettes virtuelles.

Un responsable syndical a proposé d'abonder ce fonds par une surtaxe sur les heures supplémentaires. J'espère que telle n'est pas votre intention.

Enfin, alors que les régimes par répartition sont gérés paritairement, le fonds de réserve est placé sous l'autorité de l'Etat, ce qui mécontente notamment les partenaires sociaux.

Pour toutes ces raisons, nous avons déposé un amendement de suppression de l'article.

M. Pascal Terrasse - N'ayant plus grand-chose à dire aux retraités, la droite joue un petit jeu politicien (Protestations sur les bancs du groupe du RPR, du groupe UDF et du groupe DL) comme le montre la scène à laquelle nous venons d'assister. M. Gremetz a eu raison de rappeler que des milliers de retraités étaient dans la rue la semaine dernière pour nous dire qu'ils ne voulaient pas des fonds de pension. J'espère que nous aurons l'occasion de revenir sur la loi Thomas pour l'abolir.

J'en viens au FSV, établissement public à caractère administratif qui dispose d'une autonomie budgétaire, financière et comptable.

Au sein de ce FSV, le présent projet crée un fonds de réserve dont les ressources proviennent, pour cette année, des excédents de la C3S. Je rappelle que c'est la droite qui a augmenté, en 1995, cet impôt qui pèse sur les entreprises.

M. Bernard Accoyer - C'était pour équilibrer la CANCAVA.

M. Pascal Terrasse - Ce fonds de réserve est doté de 2 milliards. J'espère que d'autres ressources structurelles viendront l'abonder.

Mais il importe surtout que les partenaires sociaux et les élus de la nation y soient représentés au sein d'un conseil de surveillance, afin de veiller à ce que les fonds servent bien aux retraités et aux régimes de retraite par répartition (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste).

M. Alfred Recours, rapporteur - Cet article 2 affecte au BAPSA une partie des recettes de la C3S, soit 1 milliard, qui permettra une revalorisation importante des retraites agricoles.

D'autre part, il modifie les règles d'affectation de la C3S en versant ses excédents aux régimes de retraites par répartition, une fois assuré l'équilibre financier de la CANAM, de l'ORGANIC et de la CANCAVA.

En outre, une partie du financement sera assise sur le chiffre d'affaires des entreprises. N'est-ce pas là une piste ? On pourrait envisager, en effet, d'augmenter le taux de la C3S tout en réduisant les cotisations patronales à due concurrence. Ce dispositif peut donc être évolutif.

Il est écrit dans le projet que le fonds de réserve sera financé par l'excédent de C3S, mais aussi par "toute autre ressource d'origine législative ou réglementaire", ce qui donne d'emblée une base légale aux nouveaux types d'abondement que nous pourrions proposer à l'avenir.

Mme la Ministre - M. Barrot m'a interrogée sur le calendrier des réformes. Il faut trouver des solutions rapidement, ce qui ne signifie pas dans la précipitation.

A partir d'un premier diagnostic, le commissariat général du Plan est en train de consulter l'ensemble des organisations patronales et syndicales concernées, ainsi que les responsables des caisses. En février 1999 au plus tard, il nous présentera les différents scénarios possibles pour que les régimes de retraite s'autorégulent à l'horizon 2005. Il faudra trouver des moyens supplémentaires pour garantir leur pérennité.

Le Gouvernement espère qu'au terme d'un débat ouvert, nous parviendrons à trouver un accord dans le courant de l'année prochaine, que ce soit en fixant des règles valables pour tous les régimes par le biais d'une loi, ou en empruntant la voie conventionnelle.

Comme l'a indiqué M. Recours à MM. Accoyer et Prél, nous ne modifions pas le dispositif de la C3S dont le taux ne variera pas.

Nous ne lésons personne. C'est bien pour que les excédents de la C3S restent dans le giron de la Sécurité sociale, au lieu d'être reversés au budget de l'Etat, que nous créons ce fonds.

Je partage d'ailleurs l'avis de M. Goulard : le fonds de réserve n'a pas vocation à demeurer en l'état. Il devra être alimenté par de nouvelles ressources et géré dans la transparence. Il s'agit surtout d'adresser un signe à nos concitoyens, en leur montrant que les excédents iront aux retraites. Mettre au point des règles communes de gestion de ces fonds, qui devront à terme relever d'une caisse autonome, cela prendra des mois, une année peut-être. En attendant, les excédents seront gérés par ce fonds. Je ne suis pas opposée à l'idée de faire siéger les partenaires sociaux à son conseil de surveillance, pour montrer que ce fonds a vocation à devenir autonome.

M. Prél a parlé de l'épargne-retraite. C'est déjà une réalité pour les fonctionnaires et le personnel hospitalier. Nous voulons donner à tous les Français la possibilité de placer leurs économies à long terme, avec certes des avantages fiscaux, mais sans mettre en péril les régimes par répartition.

Tel est notre objectif. C'est pourquoi nous abrogerons la loi Thomas dans le prochain DMOS.

M. Jean-Luc Prével - Notre amendement 370 est de suppression. Il est soutenu par les trois groupes de l'Alliance, la gauche n'étant pas seule à être "plurielle".

Nous désapprouvons l'article 2, qui tend à ponctionner les ressources du C3S. Je note toutefois un progrès par rapport à l'année dernière, puisque la ponction ne pourra être supérieure à l'excédent...

En outre, la création du fonds de réserve ne constitue pas une vraie réponse. Il s'agit d'un gadget, d'un dispositif dont Mme le ministre elle-même a reconnu l'aspect symbolique. Il faut, d'urgence, trouver le moyen de garantir la pérennité de nos retraites par répartition.

M. Denis Jacquat, rapporteur - Il est vrai que des zones d'ombre subsistent dans ce dispositif. François Goulard a insisté sur l'importance "visuelle" de ce texte. Faut-il pour autant supprimer l'ensemble de l'article 2 ? Symbolique en effet, la mesure proposée ne suffira pas à sauver les retraites par répartition, mais elle permettra de les consolider par un système complémentaire de capitalisation, qui doit être accessible à tous.

La mission Charpin doit formuler des propositions. Espérons, à l'approche du 80ème anniversaire de l'armistice de 1918, que cette mission sera bien la "der des ders" (Sourires).

La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis - Il serait excessif de supprimer cet article, auquel on ne peut reprocher sa portée "symbolique". Si la dotation budgétaire est en effet insuffisante, la création d'une structure de cantonnement a son importance.

Le gouvernement Balladur, en 1993, a relevé le nombre d'annuités nécessaires pour partir en retraite. On peut penser ce qu'on veut d'une telle mesure...

Plusieurs députés DL et UDF - Elle était courageuse !

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis - En tout cas, personne ne la jugera "symbolique". Elle a fait économiser au régime vieillesse 1,5 milliard en 1997, 2 milliards cette année, et l'économie sera de 2,5 milliards en 1999.

Or le dispositif de l'article 2 porte sur 2 milliards. Ou bien il s'agit d'une mesure symbolique, mais alors vous devez convenir que la mesure "courageuse" du gouvernement Balladur l'était aussi, ou bien elle est tout aussi structurelle que celle-ci...

(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste)

Mme la Ministre - Avis défavorable. Le symbole, c'est aussi pour moi ce signe par lequel nous manifestons notre volonté de consolider les régimes par répartition.

M. Yves Deniaud - La troisième source de financement évoquée par cet article est d'un flou inadmissible. Et les explications données par Mme Aubry ne sont pas pour nous rassurer, au contraire !

Si par malheur un tel fonds était créé, la loi devrait au moins en déterminer de façon très précise les ressources. On ne peut pas remettre au pouvoir réglementaire le soin de trouver des recettes de bric et de broc.

Le recours éventuel aux caisses d'épargne est proprement scandaleux. On assiste à une véritable course de vitesse entre le ministre des finances et celui des affaires sociales, pour mettre la main sur le magot des caisses d'épargne !

M. Bernard Accoyer - Le groupe RPR souhaite également la suppression de cet article. Outre le caractère totalement improvisé de la création de ce fonds de réserve et le détournement d'objet de l'excédent de la C3S, je voudrais souligner l'aspect surréaliste de la mesure. Un simple calcul actuariel montre que les besoins de consolidation du régime par répartition se chiffrent, à l'échéance de 2010, en milliers de milliards ! Cet article est pure gesticulation et c'est inacceptable.

Madame la ministre, j'ai apprécié que vous acceptiez notre proposition de faire bénéficier les salariés du secteur privé des régimes de retraite complémentaire par capitalisation, alors que notre amendement avait été rejeté par la commission. J'aurais, bien entendu, préféré que le Gouvernement le reprenne à son compte : vous auriez pu le faire car la clémence du Conseil constitutionnel concernant les lois de financement de la Sécurité sociale est bien connue.

Mme la Ministre - Vous me contraignez à expliquer à nouveau que je ne suis pas d'accord avec vous !

Je n'ai pas dit que nous allions généraliser les systèmes d'épargne à long terme des fonctionnaires, mais que nous voulions faire en sorte que tous les Français aient accès à une épargne à long terme qui leur garantisse une retraite supplémentaire. Quant aux modalités, nous n'en sommes pas là !

L'amendement 370, mis aux voix, n'est pas adopté.

M. Charles de Courson - Notre amendement 306 tend à supprimer le premier alinéa du II de cet article.

Il n'est pas logique de prélever un milliard d'excédents de la C3S au profit du BAPSA en 1999 et de priver le régime agricole de toute contribution de la C3S à partir de l'an 2000. Si nous votons cet alinéa, nous allons poser un énorme problème au ministre de l'agriculture : comment financera-t-il le BAPSA à l'avenir ? Il sera obligé d'amputer les autres lignes de crédits de son budget.

Nous préférons, quant à nous, pérenniser la contribution de la C3S au BAPSA.

M. Denis Jacquat, rapporteur - D'abord une remarque : il n'y aura pas de ponction de la C35 au détriment des régimes de non-salariés non agricoles puisque l'excédent de 1998 est reporté sur 1999 et permettra à la fois de combler les déficits de ces régimes et d'attribuer un milliard au BAPSA.

Il n'est pas normal que le BAPSA reçoive une compensation financière puisqu'il perd la qualité d'attributaire du second rang de la C3S. Le versement prévu a un caractère opportuniste : il vise à financer la revalorisation des petites retraites agricoles en 1999 et à éviter ainsi à l'Etat de le faire. Mais il n'est pas sain de couvrir une dépense permanente par une recette temporaire.

J'ajouterai que si on supprime le 1er alinéa du II, il faut également supprimer le 2ème alinéa.

La commission a rejeté cet amendement.

M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé - Même avis négatif.

M. Charles de Courson - Vous ne pouvez pas vous contenter d'une telle réponse ! On ne peut pas financer des dépenses durables avec une recette exceptionnelle non reconductible au-delà de 1999 !

Si votre intention est de modifier à nouveau en 2000 le système de répartition de la C3S, alors il ne faut pas voter le 2ème alinéa, car il interdit à la MSA d'en bénéficier au-delà de cette année ! Donnez-nous une réponse claire : comment sera financée la revalorisation des petites retraites agricoles à partir de l'an 2000 ?

M. le Secrétaire d'Etat - N'allongeons pas le débat inutilement. A chaque année suffit sa peine ! (Protestations sur les bancs du groupe UDF et du groupe du RPR)

M. Jean-Luc Prével - C'est ça, on verra bien demain !

M. Bernard Accoyer - Ce matin, quand il s'agissait de retarder l'échéance, le ministre était beaucoup plus prolix ! Finalement de 10 heures à 18 heures, nous avons eu affaire à une obstruction due aux différends au sein de la gauche ! (Protestations sur les bancs du groupe socialiste)

Sur le fond, l'invention improvisée du F3R montre qu'on est en plein délire. Il y a une disproportion totale entre les besoins et les 2 milliards affectés à ce fonds, qui correspondent à six semaines du CADES : vous auriez mieux fait de réduire d'autant l'effort imposé aux jeunes générations. Cela aurait été un signe de solidarité à leur égard. Il est inéquitable d'avoir fait porter l'effort sur elles seules.

C'est pourquoi nous demandons la suppression de la totalité de l'article 2.

M. Alfred Recours, rapporteur - Ce n'est que l'application de la loi !

L'amendement 306, mis aux voix, n'est pas adopté.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance, qui aura lieu ce soir, à 21 heures.

La séance est levée à 19 heures 35.

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION des AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mardi 24 Novembre 1998 (Séance de 16 heures 30) Présidence de M. Jean Le Garrec, président

– Examen, en deuxième lecture, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 1208)

Article 2 - Création d'un fonds de réserve pour les retraites

La commission a examiné un amendement de **M. Germain Gengenwin** visant à ne pas confier la gestion du fonds de réserve pour les retraites au Fonds de solidarité vieillesse, son auteur ayant défendu la nécessité de préserver la gestion paritaire d'un tel fonds.

M. Alfred Recours, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a fait valoir que l'article 2 avait été peu modifié par le Sénat, celui-ci approuvant le principe d'un fonds de réserve créé au sein du FSV.

M. Claude Evin, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a fait remarquer que l'amendement ne propose aucune solution alternative pour gérer le fonds de réserve.

La commission a rejeté l'amendement.

La commission a examiné un amendement de **M. Pascal Terrasse** visant à revenir dans le quatrième alinéa du paragraphe IV au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Pascal Terrasse a précisé qu'il convenait de limiter les bénéficiaires du fonds de réserve au régime général et aux régimes alignés concernés par la réforme de 1993.

M. Jean-Luc Prél a rappelé que le Sénat avait opportunément supprimé la liste des régimes bénéficiaires pour que tous participent tous au fonds de réserve.

Le rapporteur s'étant déclaré favorable, la commission a adopté l'amendement.

La commission a examiné deux amendements identiques de retour au texte de l'Assemblée nationale de **Mme Jacqueline Fraysse et de M. Pascal Terrasse** visant à réintroduire un alinéa après le quatrième alinéa du IV de l'article.

M. Pascal Terrasse a indiqué qu'il s'agissait d'élargir la représentation au sein du comité de surveillance à l'ensemble des partenaires sociaux afin d'instaurer une réelle gestion paritaire du fonds de réserve.

La commission a adopté l'amendement.

Puis la commission a adopté un amendement de retour au texte de l'Assemblée nationale de M. Pascal Terrasse s'agissant de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale fixant les recettes du fonds de réserve.

La commission a adopté un amendement de M. Pascal Terrasse visant à supprimer le paragraphe V pour revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Sénat

Séance du 12 novembre 1998

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1999

Discussion d'un projet de loi

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

.....
J'en arrive maintenant à la branche vieillesse.

.....
Le diagnostic fait actuellement l'objet d'une concertation approfondie avec les partenaires concernés.

.....
..... Une chose est sûre : le Gouvernement souhaite d'abord consolider le système de retraite par répartition.

A cet effet, et ceci a valeur de symbole, nous avons décidé de créer, dès cette année, un fonds de réserve pour les retraites, auquel nous avons affecté les deux milliards de francs qui, sans cela, auraient pu apparaître comme un excédent de la sécurité sociale. En outre, nous avons d'ores et déjà annoncé que d'autres fonds alimenteraient cette réserve, car il est bien évident qu'un montant de deux milliards de francs n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Cependant, encore fallait-il mettre en place ce fonds dès maintenant.

M. Jean Delaneau, rapporteur

.....
Madame la ministre, vous avez déclaré à propos de l'assurance vieillesse, lors du débat à l'Assemblée nationale, que, « en attendant les conclusions des travaux du Plan, le Gouvernement s'est engagé dans deux voies ». Il y a quelque contradiction à attendre... tout en s'engageant. Il n'est pas surprenant que les deux voies en question soient elles-mêmes contradictoires.

D'ailleurs, voilà quelques minutes, la même ambiguïté est apparue dans votre propos : pratiquement dans la même phrase, vous avez dit que ce projet de loi de financement de la sécurité sociale apportait des réponses structurelles lourdes et importantes, et vous avez fait état des réflexions engagées dans le cadre des différentes études en cours pour mettre en place des réformes structurelles ! Le Gouvernement convient lui-même que la création d'un fonds de réserve pour les retraites par répartition est avant tout une mesure symbolique : il s'agit d'affirmer la nécessité de constituer des réserves pour conforter les régimes de retraite par répartition qui affronteront le choc démographique de 2005.

Mais il se sent dès lors autorisé à décider une revalorisation exceptionnelle des pensions qui aggrave le déficit 1999 de la caisse nationale d'assurance vieillesse.

Le message consistant à affirmer simultanément le souci - au demeurant légitime, mais au prix de déficits accrus - de faire participer dès aujourd'hui les retraités aux « fruits de la croissance » et la nécessité impérieuse de constituer des réserves pour payer les pensions de demain apparaît ainsi singulièrement brouillé !

.....
M. Jean Delaneau, rapporteur. Nous ne pouvons enfin, madame la ministre, qu'être inquiets quand vous annoncez que le fonds de réserve pour les retraites serait alimenté par « les excédents de la sécurité sociale ».

M. Michel Caldaguès. Bien sûr !

M. Jean Delaneau, rapporteur. Or, selon les projections annexées au projet de loi de financement, la seule branche à afficher des excédents dans les années à venir...

M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales pour l'assurance vieillesse. C'est la branche famille !

M. Jean Delaneau, rapporteur. ... est la branche famille,...

M. Alain Gournac. Eh oui !

M. Jean Delaneau, rapporteur. ... ce qui montre d'ailleurs que la mise sous condition de ressources des allocations familiales n'était pas justifiée par des considérations financières.

M. Michel Caldaguès. Ni comptables, d'ailleurs !

M. Jean Delaneau, rapporteur. S'il se confirmait que ces excédents devaient être confisqués, il serait particulièrement grave pour notre pays que la politique familiale soit ainsi sacrifiée.

.....
M. Jacques Machet, rapporteur. .

.....
La perspective d'excédents structurels de la branche famille pourrait susciter certaines tentations. Aussi votre rapporteur souhaite-t-il formuler une mise en garde, mes chers collègues. Il serait inacceptable que ces excédents servent à combler d'éventuels déficits futurs des autres branches de la sécurité sociale. Il ne serait pas davantage convenable que ces excédents aillent alimenter le fonds de réserve pour les retraites créé par le présent projet de loi.

.....
M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales pour l'assurance vieillesse.

.....
En outre, conscient de l'absence pour la deuxième année consécutive d'initiatives en matière de retraite, le Gouvernement crée un fonds de réserve pour les retraites dont la finalité et les modalités de financement restent - c'est le moins que l'on puisse dire - particulièrement floues.

.....
Ces déficits répétés et permanents amènent à s'interroger sur la signification que peut dès lors revêtir la constitution concomitante de « réserves » pour les retraites. Il est en effet quelque peu paradoxal de tenter de constituer des réserves pour l'avenir alors que les déficits accumulés alourdissent la dette qui pèse sur les générations futures.

.....
M. Alain Vasselle, rapporteur. Avec la création de ce fonds de réserve, le Gouvernement prend le risque de susciter des espoirs vite déçus. Il y aurait, en effet, un grand péril à ce que nos compatriotes soient amenés à considérer que ce fonds résoudra les difficultés futures des régimes de retraite. A l'évidence, ce type de fonds de réserve ne peut constituer à lui seul une solution réaliste aux déséquilibres futurs de nos régimes de retraite.

.....
Face à ces difficultés prévisibles, la création par le projet de loi d'un fonds de réserve pour les retraites n'apporte qu'une réponse tout à fait dérisoire aux besoins futurs.
Le Gouvernement a indiqué que ce fonds serait, dans l'immédiat, alimenté à hauteur de 2 milliards de francs par un prélèvement sur les excédents de la contribution sociale de solidarité des sociétés et du fonds de solidarité vieillesse. Cette somme correspond à un jour de versement de prestations vieillesse de notre pays, il faut le savoir.
Le Gouvernement a également évoqué - mais sans s'engager formellement - une éventuelle affectation du produit de la cession des parts représentatives de droits de propriété sur les caisses d'épargne, à hauteur de 15 milliards de francs environ, à l'occasion de la réforme annoncée des caisses d'épargne.
Il a également mentionné la possibilité d'une affectation des « excédents futurs de la sécurité sociale », ce qui nous semble aujourd'hui plutôt utopique si l'on tient compte des chiffres.

M. Alain Gournac. C'est le moins qu'on puisse dire.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Les sommes affectées cette année au fonds de réserve et les éventuels compléments évoqués par le Gouvernement représentent un montant dérisoire par rapport aux besoins futurs et n'apparaissent décidément pas à la hauteur des enjeux.

Les besoins, on l'a vu, sont énormes.

Pour que le fonds de réserve apporte, par les revenus financiers qu'il dégagera, une réponse crédible aux besoins futurs, il faudra en effet atteindre très rapidement un montant d'encours global colossal, évalué, selon les hypothèses des experts - la fourchette est large ! - entre 4 000 et 9 000 milliards de francs, soit l'équivalent du produit intérieur brut de notre pays.

Pour alimenter ce fonds, l'éventualité d'une surcotisation n'est pas exclue, semble-t-il, par le Gouvernement. Je me demande cependant si les actifs accepteront de bonne grâce une surcotisation qui constituerait indéniablement une augmentation des prélèvements obligatoires. La création de ce fonds soulève, en outre - j'y ai fait allusion au début de mon propos - d'autres interrogations qui n'ont pas encore reçu de réponse : quel sera l'horizon de placement et, par conséquent, quels seront les supports financiers de ce fonds de réserve ? Qui sera chargé de la gestion de ce fonds ? Selon quelles modalités de contrôle ?

M. Alain Gournac. On ne sait pas !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Sur toutes ces questions, nous n'avons pas pu obtenir de réponse précise jusqu'à aujourd'hui.

Elles sont reportées à plus tard.

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

.....
M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis

.....
Si nous sommes d'accord sur son principe, le fonds de réserve proposé apparaît comme un dispositif en trompe-l'oeil. Certes, le principe de « répartition provisionnée » dont il procède est supposé cumuler les avantages de la répartition avec ceux de la capitalisation. Toutefois, sa dotation initiale de 2 milliards de francs est loin d'être à la mesure du problème, même si elle devait être complétée par le produit de la cession des caisses d'épargne. Le rapport du conseil d'analyse économique, qui préconise la mise en place de ce fonds, évalue le flux annuel de recettes nécessaires pour l'alimenter à 45 milliards de francs. Par ailleurs, le texte proposé ne définit ni les ressources, ni les missions, ni les modalités de gestion du fonds. Voilà qui fait quand même beaucoup !

Séance du 12 novembre 1998
FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1999
Suite de la discussion d'un projet de loi

M. Jean-Pierre Fourcade. J'en arrive, en quatrième lieu, au financement des régimes de retraite.

.....
La création du fonds de réserve est une réponse intelligente. D'ailleurs, les Américains ont inventé ce système depuis longtemps. Cependant, aux Etats-Unis - nous y sommes allés voir, voilà quelques années - le fonds de réserve est très important et, bien entendu, il est fondé sur la capitalisation. En fait, il faudrait avoir le courage d'affecter au fonds de réserve des recettes supplémentaires tirées de la bonne conjoncture économique actuelle.

Si mes calculs sont exacts - je parle sous le contrôle de M. Delaneau - en trois ans, 1997, 1998 et de façon prévisionnelle, 1999, le Gouvernement a décidé 157,5 milliards de prélèvements supplémentaires pour réduire le déficit du régime général et faire face aux augmentations de dépenses, qui se sont élevées à 104 milliards de francs. Une politique prudente, de mon point de vue, aurait dû conduire à affecter au fonds de réserve au moins 10 % de ces ressources supplémentaires et à réduire les dépenses d'autant.

Ainsi, le fonds de réserve aurait déjà une quinzaine de milliards de francs de ressources et il pourrait commencer à fonctionner dans de bonnes conditions.

.....
M. Guy Fischer. Tout aussi légitimes sont leurs préoccupations face à la création du fonds de réserves et au projet gouvernemental de mise en place d'un système d'épargne-retraite.

Créé au sein du fonds de solidarité vieillesse, le fonds de réserves financières est destiné à soutenir les régimes de retraite par répartition à partir de 2005. Il sera doté, dans un premier temps, de 2 milliards de francs.

Quel sera son mode d'abondement ? On évoque, de sources officielles, les fonds sociaux des caisses d'épargne, voire d'autres. Comment ce fonds sera-t-il géré ? Sera-t-il doté d'un conseil de surveillance, ce qui donnerait un droit de regard aux parlementaires et aux représentants des associations représentatives des retraités, des partenaires sociaux ? Enfin, pourquoi a-t-on, semble-t-il hâtivement, introduit l'article créant ce fonds de réserves, alors même que le Commissariat général du Plan, chargé par le Gouvernement d'une réflexion approfondie sur notre système de retraites, n'a pas encore rendu ses conclusions ?

Séance du 12 novembre 1998
FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1999
Suite de la discussion d'un projet de loi

.....
M. Dominique Leclerc. Face au vieillissement de la population, vous vous contentez d'une mesure symbolique concernant l'avenir des retraites par répartition : la création d'un fonds de réserve que vous envisagez de doter de deux milliards de francs.
Une telle mesure relève de la goutte d'eau ! Vous le savez, ce ne sont pas deux milliards de francs qui seront nécessaires pour faire face aux pensions de la génération du baby boom quand cette dernière quittera la vie active !

.....
M. Claude Domeizel. Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui ouvre le débat.
Le rapport du commissaire général au Plan, qui sera remis au Premier ministre en avril prochain, le prolongera après une longue concertation avec les partenaires sociaux.
Nous ne pouvons que nous féliciter de cette démarche qui montre la réelle volonté du Gouvernement de prendre les décisions qui permettront de relever le défi du financement des retraites face au choc démographique des années 2005-2010.
Mais, d'ores et déjà, ce texte nous engage dans deux voies.
La première est la pérennisation de nos régimes de retraite, avec la mise en place d'un « fonds de réserve » afin de compléter les ressources des régimes de retraite à partir de 2005. Nous nous en réjouissons.
Nous apprécions une telle approche, qui s'inscrit dans une orientation totalement différente de celle de la droite qui, elle, préférerait prôner des systèmes alternatifs et individuels, profitant seulement aux couches les plus favorisées de la population et portant atteinte aux régimes par répartition.

.....
Pour revenir au fonds de réserve, je voudrais, après m'être félicité de sa mise en place, soulever quelques interrogations. Le dispositif prévu dans le présent texte est assez réduit, aussi peut-il prêter à toutes sortes d'interprétations.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Eh oui !

M. Claude Domeizel. J'aurais aimé, tout d'abord, que son objet, libellé de manière générale, soit explicité plus clairement : le fonds doit être destiné à participer au financement des régimes de retraite, pas à autre chose.

Concernant son organisation, je note avec satisfaction que l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui répond à l'une de nos interrogations. Il est en effet précisé, à l'article 2, que le fonds de réserve est assisté d'un comité de surveillance composé notamment de parlementaires et de représentants des assurés, des employeurs et des travailleurs indépendants.

Reste maintenant à préciser le rôle de ce comité, qui devra détenir un pouvoir réel.

Concernant la gestion des sommes qui seront versées, les actifs seront-ils placés en titres de créances ou en actions ? Seront-ils gérés par le personnel du fonds de réserve ou, par délégation, par des gestionnaires privés ? Qui exercera le contrôle permanent du fonds ?

M. Alain Vasselle, rapporteur. Que de questions !

M. Claude Domeizel. Par ailleurs, le fonds de réserve est rattaché au fonds de solidarité vieillesse. Vous me permettrez, madame la ministre, de m'étonner de ce choix. L'objet du FSV est de prendre en charge les avantages non contributifs relevant de la solidarité nationale. Le fonds de réserve, quant à lui, doit participer au financement des régimes de base de la sécurité sociale. N'y a-t-il pas là un mélange des genres ?

M. Alain Vasselle, rapporteur. Bonne remarque !

M. Claude Domeizel. Ne pourrait-on pas craindre qu'à l'avenir le fonds ne soit utilisé à d'autres fins ?

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis. Eh oui !

M. Alain Vasselle, rapporteur. C'est exact !

M. Claude Domeizel. Ce dernier point est important. J'aimerais, pour ma part, que cette affectation au FSV soit limitée dans le temps, dans l'attente d'un dispositif qui, mis en place dès l'année prochaine, serait mieux élaboré en prévoyant un fonds distinct et indépendant.

Enfin, on peut penser que le montant des actifs de ce fonds, même s'il peut atteindre 50 milliards de francs, n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Alain Vasselle, rapporteur. C'est évident !

M. Claude Domeizel. Cependant, tout le monde doit avoir l'honnêteté de reconnaître qu'avec la création de ce fonds le Gouvernement a choisi d'amorcer un virage et d'abandonner une gestion à courte vue. (*M. Vasselle, rapporteur et M. Oudin, rapporteur pour avis, s'exclament.*)

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. C'est bien vrai !

M. Claude Domeizel. En dernier lieu, je souhaiterais connaître votre position, madame la ministre, sur le principe selon lequel tout fonds de réserve doit aller de pair avec l'existence d'une surcotisation. Celle-ci viendrait abonder le fonds d'autant, et lui permettrait ainsi de répondre véritablement aux enjeux.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Les actifs paieront !

M. Claude Domeizel. Un tel fonds ne peut pas être uniquement alimenté par des recettes de poche de l'Etat.

Je vous disais au début de mon propos que ce projet de loi nous engageait dans deux voies.

La première voie, je l'ai dit, est la pérennisation de nos régimes.

Quant à la seconde, c'est la participation des retraités aux fruits de la croissance.

.....
Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

.....
Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. J'en reviens au fonds de réserve. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il est d'abord la volonté affichée du Gouvernement - en cela, il est symbolique - de défendre les régimes de retraite par répartition.

Il est clair, et M. Domeizel a eu raison de le dire, que l'argent ne viendra pas uniquement de l'extérieur. J'espère que les scénarios sur lesquels nous allons travailler dans quelque temps, avec, je le souhaite, le plus grand nombre, nous permettront de trouver les moyens, à la fois par une réforme des retraites et de leur mode de financement, d'éviter la catastrophe annoncée pour l'année 2005.

Mais nous savons aussi que nous devons trouver des ressources pour combler une partie de la différence qui existe entre la situation prévue pour 2005 et un véritable équilibre. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de créer ce fonds dès cette année.

Pourquoi - M. Fischer a posé cette question, ainsi que M. Domeizel - l'avoir inscrit au FSV ? Tout simplement parce que c'est pour nous une position transitoire ; le fonds solidarité vieillesse nous a paru le lieu le plus adéquat pour accueillir ce nouveau fonds en attendant de décider ensemble - c'est mon souhait - de la façon dont nous le mettrons en place, dont il sera géré et comment cet argent sera placé. Ce débat doit être public, non seulement entre nous, mais aussi avec les Français.

Nous avons, à la demande de l'Assemblée nationale, accepté bien évidemment, dans l'attente de la mise en place de ce fonds autonome, que le conseil de surveillance du FSV puisse s'élargir aux organisations patronales et syndicales. Mais, nous aurons à en débattre de façon plus approfondie.

Bien évidemment, la gestion de ce fonds ne peut qu'être transparente.

Cela dit, il nous semble peu raisonnable de proposer de ne pas augmenter le pouvoir d'achat des retraités alors même qu'on nous reproche par ailleurs - y compris dans cette branche-là - de plafonner les exonérations pour les personnes âgées de plus de soixante-dix ans.

.....

Séance du 16 novembre 1998

M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales pour l'assurance vieillesse.

Madame la ministre nous a annoncé que le Gouvernement subordonnait toute réforme des régimes de retraite au diagnostic sur les retraites demandé au Commissariat général du plan.

Je réitère la question que j'ai posée lors de la discussion générale : était-il véritablement nécessaire d'établir un nouveau rapport sur les retraites, trois ans à peine après la publication de l'étude du Commissariat général du plan consacrée aux « perspectives à long terme des retraites », dont les enseignements étaient suffisamment éloquentes, pour engager sans tarder les réformes nécessaires ? Ce rapport de 1995 a mis en lumière l'ampleur des déséquilibres futurs de nos régimes de retraite.

Il évalue ainsi les besoins de financement annuels du seul régime général à 107 milliards de francs en 2015. Si l'on additionne les besoins de financement annuels en 2015 des différents régimes étudiés par ce rapport, on obtient un total de 330 milliards de francs par an. Et encore ce rapport n'a-t-il étudié qu'une partie des régimes de salariés : les besoins de financement totaux de l'ensemble des régimes de retraite en 2015 seront donc supérieurs à ce chiffre.

Face à ces difficultés prévisibles, le Gouvernement propose d'ores et déjà, sans attendre les conclusions du nouveau diagnostic, de créer un fonds de réserve pour les retraites, dont la finalité et les modalités de financement restent particulièrement floues.

En annonçant la constitution d'un tel fonds de réserve, le Gouvernement semble faire le choix de la « répartition provisionnée » préconisée par M. Olivier Davanne dans son rapport au Conseil d'analyse économique. La répartition provisionnée désigne la constitution de réserves au sein des régimes de répartition.

Dans un système de répartition provisionnée, les régimes de retraite se concentrent sur leur rôle « d'assureurs intergénérationnels » et gèrent des réserves financières importantes. Les jeunes générations héritent ainsi en contrepartie de la dette implicite laissée par leurs parents d'un patrimoine, productif de revenus, qui allège le poids des cotisations retraite payées par les actifs. La constitution de réserves peut avoir deux objectifs. Ou bien un simple lissage : les sommes accumulées sont dépensées au moment où les besoins de financement l'exigent, jusqu'à la disparition totale du fonds.

Ou bien la constitution d'un fonds durable et permanent dont les revenus financiers permettent de faire face aux besoins de financement.

Selon que l'on choisit l'une ou l'autre des deux options, les montants nécessaires sont très différents. Ils sont naturellement beaucoup plus élevés dans l'hypothèse de la création d'un fonds permanent. A ce jour, le Gouvernement n'a pas encore indiqué quelle serait véritablement la finalité du fonds de réserve ainsi créé.

En outre, les dotations financières affectées à ce fonds de réserve ne semblent pas à la hauteur des enjeux.

Le fonds de réserve devrait en effet, dans l'immédiat, être alimenté à hauteur de 2 milliards de francs par un prélèvement sur les excédents d'une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises, créée pour alimenter les régimes de sécurité sociale des personnes non salariées. Cette somme - il faut le souligner - correspond à un jour de versement de prestations vieillesse de notre pays.

MM. Alain Gournac et Jean Chérioux. Eh oui, un jour !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Comme la réforme Balladur !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Le Gouvernement a également évoqué - mais sans s'engager formellement - une éventuelle affectation des fonds propres des caisses d'épargne, pour un montant de 15 milliards de francs environ.

Or pour que le fonds de réserve apporte, par les revenus financiers qu'il dégagera, une réponse crédible aux besoins futurs, il faudrait en réalité atteindre très rapidement un montant d'encours colossal, évalué, selon les hypothèses, qui font apparaître, il est vrai, des différences importantes, entre 4 000 et 9 000 milliards de francs. Je signale au passage que 4 000 milliards de francs, c'est plus de deux fois le budget de l'Etat.

L'éventualité d'une surcotisation pour alimenter ce fonds n'a pas été exclue par le Gouvernement.

La commission des affaires sociales se demande toutefois si les actifs - j'imagine que le Gouvernement doit se poser la question également - acceptent de bonne grâce cette surcotisation qui constitue indéniablement une augmentation des prélèvements obligatoires.

Cette question est qualifiée par les économistes de « problème de la transition » qui fait référence au fardeau que doivent subir les générations actuelles de travailleurs contraints de financer aussi bien leur propre compte de retraite que les pensions des retraités actuels ou des travailleurs plus âgés.

Par la création de ce fonds de réserve, le Gouvernement prend le risque de susciter des espoirs qui seront vite déçus. Il y aurait, en effet, un grand péril si nos compatriotes étaient amenés à considérer que ce fonds permettra de résoudre les difficultés futures des régimes de retraite. A l'évidence, ce fonds de réserve, dont la dotation est très faible, ne peut constituer à lui seul une solution réaliste aux déséquilibres futurs de nos régimes de retraite. Tant que nous n'obtiendrons pas des précisions en ce qui concerne son avenir, son montant et ses dotations, la manière dont il sera géré et ses modalités de contrôle, il nous paraîtra sage de ne pas aller plus loin.

M. le président. Sur l'article, la parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'article 2 du présent projet de loi concerne le financement des retraites du régime général.

Il crée, de manière tout à fait concrète, un fonds de réserves pour pallier les insuffisances éventuelles de financement de ces retraites.

Pour l'année 1999, le fonds sera alimenté par un versement d'un milliard de francs en provenance de la contribution sociale de solidarité des sociétés, versement qui pourrait, les années ultérieures, être couplé avec d'autres ressources qui seront définies par la voie législative.

Madame la ministre, la question du financement des retraites doit, selon nous, être replacée dans un cadre beaucoup plus large.

Le véritable problème qui est posé n'est pas en effet celui de la réponse conjoncturelle aux besoins de financement, mais celui de la définition de solutions durables pour un financement stable.

En l'espèce, nous ne pouvons évidemment omettre d'évoquer le problème de la démographie, que d'aucuns ont posé et mis en exergue.

La fin de la période d'activité professionnelle des classes d'âge du baby-boom produirait, si l'on en croit certains, un effet sur le ratio actifs-retraités tel que l'équilibre du régime par répartition ne serait plus assuré avec la même certitude.

Nous devons nous poser la question : à qui fera-t-on croire que cette voie constitue la source de toutes nos difficultés ? Cette appréciation de la situation démographique pose naturellement les véritables interrogations et nous savons, madame la ministre, que vous vous les êtes posées. Il s'agit notamment de savoir quel est l'impact de la précarisation des conditions de travail et de la persistance d'un niveau de chômage élevé sur le niveau des recettes des régimes de retraite. Il est tout de même significatif que, dans notre pays, les régimes de retraite soient entrés en zone de turbulence, si l'on peut dire, dès lors que le chômage s'est massifié et que la précarité s'est développée.

Aujourd'hui, on compte quatre fois plus de travailleurs précaires que voilà quinze ans.

Cela ne peut manquer d'avoir des conséquences sur le financement des régimes de retraite, comme d'ailleurs sur l'ensemble des comptes sociaux. Cela peut aussi avoir à long terme des conséquences pour les travailleurs eux-mêmes, au regard de la consistance de leurs droits à pension.

On ne peut aussi manquer de souligner en termes de recettes des régimes de retraite que, de façon globale, la contribution des entreprises au financement des retraites s'est trouvée réduite ces dernières années, alors même que les prélèvements effectués sur les salariés et les ménages connaissent pourtant une hausse assez régulière.

Au cours des années quatre-vingt, on a ainsi assez largement fiscalisé les recettes du régime d'assurance vieillesse, sans que cela produise d'effet positif durable sur sa situation financière. C'est un constat.

Le mouvement s'est d'ailleurs poursuivi avec la réforme de 1993 qui n'a pas résolu, loin s'en faut, les difficultés de l'assurance vieillesse et dont les effets pèsent en revanche lourdement sur le pouvoir d'achat des retraités et des pensionnés.

La constitution d'un fonds de réserve ne doit donc pas faire oublier la nécessité, dans ce domaine de l'assurance vieillesse comme en d'autres, d'une profonde réforme des cotisations sociales des entreprises et des modalités de financement du régime général de protection sociale.

Là est sans doute la véritable solution aux problèmes posés, madame la ministre.

Quelques mots, pour terminer, sur la question de la retraite par capitalisation, ce que l'on appelle communément « les fonds de pension ».

Nous nous félicitons que les principes ayant guidé l'élaboration de la loi Thomas soient aujourd'hui abandonnés.

Permettez-moi d'ailleurs d'observer que ce texte était sans doute très mauvais et très mal conçu puisque le gouvernement de l'époque n'avait pas osé le présenter lui-même et avait demandé à un député de la majorité d'alors de le proposer.

MM. Charles Descours, rapporteur, et Alain Gournac et Jean Chérioux. Comme pour le PACS ! (Sourires.)

Mme Marie-Claude Beaudeau. Aucune comparaison, mes chers collègues !

Nous doutons de la capacité des fonds de pension à répondre aux besoins de financement des retraites.

L'une des raisons de ce doute est que le financement, par voie de cotisations, desdits fonds pèsera naturellement sur les recettes normales du régime par répartition, et singulièrement sur les salaires. Quant au remplacement d'un prélèvement dit obligatoire par un prélèvement facultatif qui aura vite un caractère d'obligation, nous ne voyons pas là, malheureusement, de différence sensible.

Il faut que l'on cesse de tromper les gens : les fonds de pension ont vocation non pas à répondre à des inquiétudes, même légitimes, mais plutôt à livrer à la spéculation boursière des sommes chaque fois plus importantes et consacrées à de nouveaux et spectaculaires gâchis de ressources.

Ce sont là, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les quelques observations que nous voulions faire sur cet article 2.

M. Jean Chérioux. Vive les prélèvements obligatoires !

M. le président. Sur l'article, la parole est à M. Lorrain.

M. Jean-Louis Lorrain. Le registre de mon intervention sera différent, mais le sujet est le même.

L'ensemble des experts sont d'accord pour reconnaître que, en 2005-2010, les régimes de retraite de base et les régimes complémentaires connaîtront un déséquilibre chronique.

Ainsi, M. Raoul Briet, dans son rapport relatif aux perspectives à long terme des retraites, analyse avec précision la situation de chaque régime. Le régime des retraites complémentaires des salariés du secteur privé, l'ARRCO, devrait normalement rester excédentaire jusqu'en 2010, au prix d'une hausse progressive des cotisations. Rappelons, par ailleurs, que l'ARRCO ne liquide les pensions à

taux plein qu'à soixante-cinq ans, le surcoût de la retraite à soixante ans pour ces régimes étant assuré par une structure spécifique, créée en 1983.

Mais, comme l'AGIRC, l'ARRCO risque de connaître de graves problèmes financiers dès 2015. A ce moment-là, tous régimes confondus, le besoin de financement pourrait atteindre près de 400 milliards de francs.

Quant aux causes de cette situation, elles suscitent de vifs débats entre responsables politiques et partenaires sociaux. Ces derniers, les syndicats de salariés en fait, insistent sur l'influence du chômage sur les difficultés présentes et futures des régimes de retraite. Nul ne peut nier, en effet, les méfaits de la crise économique, et du problème plus précis de la diminution de la durée de la carrière des actifs, sur la situation financière de la protection sociale.

Par ailleurs, comment ignorer l'impact de la dénatalité, du vieillissement de la population française ? Un taux de natalité de 1,6 ou 1,7 est manifestement insuffisant pour assurer le renouvellement des générations.

Le rapport cotisants-retraités risque donc de se dégrader encore dans l'ensemble des régimes, en particulier dans le secteur public. C'est pourquoi il est plus que jamais nécessaire de mener une politique familiale plus ambitieuse. S'agissant de la dénatalité, il n'y a pas de fatalité : l'exemple de la Suède, voilà quelques années, l'a démontré.

En attendant de connaître les conclusions de la mission Charpin, on peut s'interroger sur l'efficacité du dispositif que le présent projet de loi tend à instituer avec le fonds de garantie des régimes de retraite par répartition. L'idée est louable, certes, mais les modalités sont critiquables ; cela a déjà été dit.

Le montant, tout d'abord, est dérisoire. Quant au fait d'affecter à ce fonds, à terme, une partie des fonds propres des caisses d'épargne et des recettes de privatisation, cela demande un examen plus approfondi et devrait faire l'objet d'un projet de loi spécifique.

S'agissant des recettes de privatisation, rappelons que c'est le gouvernement précédent qui, en 1995, a décidé de les imputer sur un compte d'affectation spéciale concourant au désendettement de l'Etat. Il s'agissait d'une mesure particulièrement courageuse, prise dans un souci de transparence budgétaire et d'assainissement financier.

Modifier l'affectation de ces fonds pose donc un problème plus large. La réduction de la dette par habitant, qui atteint à présent 192 000 francs, doit rester notre priorité. Mais est-ce vraiment à l'Etat et à la communauté nationale d'assurer continuellement le renflouement des régimes de retraite dont certains sont structurellement déficitaires ? La question du maintien du pouvoir d'achat des retraités appelle une réponse volontariste et innovante : la création d'un nouvel étage de retraite complémentaire par capitalisation, alors que la loi de 1997 devrait être prochainement abrogée. Ce sera l'objet d'un amendement de mon groupe parlementaire lors de cette discussion.

M. Jacques Machet. Très bien ! **M. Charles Descours, rapporteur.** Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours, rapporteur.

M. Charles Descours, rapporteur. Avant d'aborder les amendements qui ont été déposés sur cet article important créant le fonds de retraite, je voudrais avoir l'avis de Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité sur une information parue tout à l'heure dans un grand journal du soir : le président de la caisse régionale d'assurance maladie du Sud-Est laisse entendre que des pensions sont versées à des morts à l'étranger, du fait d'« un système de contrôle fort vulnérable et désuet ».

La Caisse nationale d'assurance vieillesse répond que, « si les fraudes existent, elles ne peuvent être que ponctuelles et en aucun cas représenter des surcoûts de dépenses massifs ».

Ce n'est pas, loin s'en faut, une réponse très satisfaisante. J'aimerais donc connaître sur ce point l'avis du ministre de tutelle. (M. Machet applaudit.)

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Monsieur le rapporteur, vous savez comme moi que la CNAM ne dépend pas l'Etat. Je ne me permettrai pas de vouloir étatiser la CNAM, comme cela m'a d'ailleurs été reproché par certains de vos collègues.

Si les faits que vous évoquez étaient avérés, je serais la première à exprimer à la CNAM le souhait du Gouvernement de voir effectuer les contrôles les plus appropriés possible. Mais nous sommes, je le répète, dans un domaine relevant des partenaires sociaux, et je me garderai bien d'intervenir à cet égard.

Pour le reste, je rappellerai rapidement certaines choses.

M. Vasselle déclare que tout était déjà dans le rapport de 1995 sur les retraites. Pourquoi, par conséquent, n'avoir rien fait entre 1995 et 1997 pour régler définitivement ce problème ?

M. Guy Fischer. Eh oui !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Par ailleurs, vous me demandez pourquoi nous faisons établir un nouveau rapport. Je crois l'avoir déjà dit très clairement : on ne peut considérer savoir ce qui se passe s'agissant des retraites en se contentant de comparer le montant final des retraites au montant des salaires, sans étudier quelles ont été les contributions des salariés et quel était le contenu du contrat social que ceux-ci avaient passé avec leur entreprise. C'est la raison pour laquelle nous avons effectivement souhaité qu'un rapport plus complet soit élaboré par le commissariat général du Plan.

Vous nous reprochez de tarder ; mais quand nous ne tardons pas et que nous créons un fonds de réserve, vous nous demandez pourquoi nous agissons si vite ! Là aussi, il faudrait savoir ! Eh bien nous créons ce fonds dès maintenant car il n'y a pas de temps à perdre pour trouver les moyens d'alimenter un fonds pour les retraites.

En revanche, il nous semble que, sur un sujet d'une importance aussi cruciale pour notre société - je rejoins là les propos de Mme Beaudeau -, il est utile d'instaurer un grand débat public. Nous l'engagerons et, je le dis devant cette assemblée, j'espère qu'il réunira l'ensemble des partis politiques de notre pays, car ce problème, qui se pose à nous sur le moyen et le long termes, imposera qu'un certain consensus se dégage quant à la façon de le traiter...

M. Jacques Machet. Très bien !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. ... dès lors que nous sommes d'accord sur les prémisses, à savoir défendre et conforter nos régimes de retraite par répartition et mettre en place une épargne retraite à long terme dont tous nos concitoyens puissent bénéficier et qui soit comme le troisième étage, si je puis dire, d'une fusée comportant en outre le régime général et les régimes complémentaires.

Le Gouvernement a donc souhaité, pour montrer sa volonté de conforter les régimes de retraite par répartition, verser à ce fonds de retraite les 2 milliards de francs d'excédents qu'il était possible de dégager.

Comme vous l'avez dit vous-même, d'autres sources permettront par ailleurs de l'alimenter. Je pense qu'il s'agit d'une sage précaution.

Pour le reste, il vaut mieux, à mon avis, attendre d'avoir engagé ce débat public et de nous être mis d'accord pour que ce fonds de réserve devienne éventuellement autonome et soit doté d'un conseil particulier. Nous définirons alors ensemble la façon dont ces fonds seront gérés et utilisés. Je crois que cela participe aussi de notre souci de concertation, et c'est la raison pour laquelle nous avons mis de l'argent de côté quelques mois, avant de décider, tous ensemble je l'espère, de son emploi.

M. le président. Sur l'article 2, je suis saisi de quatre amendements, déposés par MM. Descours et Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

L'amendement n° 40 tend, à la fin du texte proposé par le a) du 1° du IV de l'article 2 pour être inséré après le premier alinéa de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale, à supprimer les mots : « visés à l'article L. 222-1 et aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 ».

L'amendement n° 41 vise à supprimer le a bis) du 1° du IV de l'article 2.

L'amendement n° 42 a pour objet de rédiger ainsi le texte présenté par le 6° du IV de l'article 2 pour l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale : « Art. L. 135-6. - Les recettes du fonds affectées aux missions définies au deuxième alinéa de l'article L.

135-1 sont constituées par toute ressource affectée en vertu de dispositions législatives. »

L'amendement n° 43 tend à compléter l'article 2 par un paragraphe additionnel ainsi rédigé : « V. - Les missions, les statuts et les ressources du fonds de réserve mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale sont déterminés par une loi tendant à assurer l'équilibre à long terme des régimes d'assurance vieillesse, portant réforme des régimes spéciaux de retraite et instituant un régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat.

La parole est à M. Descours, rapporteur, pour défendre ces quatre amendements.

M. Charles Descours, rapporteur. Madame le ministre, j'ai bien écouté votre intervention. Je me réjouis de constater que vous faites appel à un consensus. S'agissant du fonds de réserve, nous sommes d'accord sur le principe, mais pas sur la forme. En revanche, l'intervention de Mme Beaudeau me laisse à penser que le consensus sur le troisième étage de l'épargne retraite fait l'objet, au sein de la majorité, de quelques difficultés. (Protestations sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.)

J'en viens maintenant aux quatre amendements déposés par la commission des affaires sociales sur le fonds de réserve.

La décision de créer ce fonds de réserve soulève un certain nombre d'interrogations que vient de rappeler Alain Vasselle et qui n'ont pas reçu de réponse.

Je constate en outre que rien n'est dit sur les modalités de gestion de ce fonds : quel sera l'horizon de placement et, par conséquent, les supports financiers de ce fonds ? Qui sera chargé de la gestion du

fonds ? Quelles seront les modalités de contrôle ? Et ce que je viens d'indiquer sur la CNAV nous fait dire que les modalités de contrôle ne sont pas neutres. Le projet de loi est muet sur tous ces points. En réponse à nos questions, vous avez indiqué, madame le ministre, que ce fonds devait être géré de manière collective selon des modalités qui seront définies après une large concertation au vu des conclusions du rapport du commissariat général du Plan.

Je souhaite que vous ne soyez pas déçue, et que les choses ne se terminent pas comme dans la pièce En attendant Godot : ils attendent toujours ! J'espère donc que M. Charpin ne sera pas Godot ! Enfin, nous verrons !

Les décisions concrètes sont donc renvoyées, une fois de plus, à des textes ultérieurs.

La décision de créer ce fonds de réserve revêt une dimension essentiellement symbolique et politique. Le Gouvernement craignait manifestement de se faire accuser d'attentisme sur la question des retraites ; il a souhaité prendre une initiative à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

Ce contexte explique le caractère un peu précipité de cette décision.

Les objectifs de ce fonds de réserve sont flous, les modalités de financement apparaissent dérisoires par rapport aux besoins futurs - M. Vasselle vient de le dire - et les modalités de gestion restent à définir.

Aujourd'hui, nous considérons que le Gouvernement ne présente pas un dispositif cohérent et crédible, et que le projet de loi est très inachevé. Vous avez d'ailleurs vous-même évoqué, madame le ministre, le caractère de « solution transitoire » du dispositif que vous présentez.

La commission des affaires sociales aurait pu proposer la suppression de ce fonds de réserve. Mais sans nul doute, et avec un peu de mauvaise foi, vous l'auriez accusée de vouloir s'opposer à la pérennisation des retraites par répartition. Elle n'ira donc pas dans ce sens pour vous éviter d'avancer cet argument. De plus, elle a considéré que la suppression de cette mesure symbolique aurait une valeur qu'elle ne souhaite pas donner à la suppression du fonds de réserve.

Ayant pris acte de la mesure « symbolique » - je reprends votre terme - que constitue la création de ce fonds de réserve, la commission a cependant jugé inutile de faire semblant d'attribuer à ce fonds un embryon de ressources, de peaufiner la composition d'un comité de surveillance ou de préciser les régimes bénéficiaires.

De telles dispositions semblent déplacées alors même que restent parfaitement indéterminés la nature des « vraies » ressources qui alimenteront le fonds et qui, de toute façon, devront se chiffrer en centaines de milliards de francs alors que nous en sommes à 2 milliards de francs, l'affectation de ces ressources, leur mode et leur horizon de placement ou, enfin, les modalités de gestion.

En réalité, les différentes dispositions relatives au fonds de réserve forment un tout dont il n'est pas possible de dissocier certains éléments.

La commission considère que la mise en place d'un tel fonds de réserve relève, à l'évidence, d'un texte d'ensemble cohérent et complet incluant des mesures permettant de faire cesser les déficits actuels, de clarifier la situation des régimes spéciaux et de définir un véritable régime des fonctionnaires de l'Etat.

La commission propose donc quatre amendements.

Tout d'abord, l'amendement n° 40 vise à supprimer la liste des régimes bénéficiaires du fonds de réserve - il n'y a pas de raison que des régimes en soient bénéficiaires alors que d'autres en sont exclus, et l'on ne voit d'ailleurs pas très bien en fonction de quoi.

Ensuite, l'amendement n° 41 tend à supprimer les modifications de la composition du comité de surveillance du FSV, le fonds de solidarité vieillesse.

Quant à l'amendement n° 42, il a pour objet de supprimer le circuit complexe permettant d'affecter au fonds de réserve une ressource symbolique. Avouez que le cheminement de la C3S jusqu'à ce fonds de réserve est difficile à suivre et qu'il s'apparente même à un véritable jeu de piste !

Enfin, l'amendement n° 43 prévoit que les missions, statuts et ressources du fonds de réserve seront déterminés par une loi tendant à assurer l'équilibre à long terme des régimes d'assurance vieillesse, portant réforme des régimes spéciaux de retraite et instituant un régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat.

Nous souhaiterions le dépôt, au cours des six prochains mois, d'un projet de loi concernant l'ensemble des retraites - non seulement celles des salariés mais aussi celles des fonctionnaires de l'Etat - ce qui nous permettrait de débattre sereinement d'un problème qui intéresse l'ensemble de notre pays.

Je suis heureux, madame le ministre, que vous ayez indiqué que cette question transcendait les gouvernements ; mais je ne l'ai pas toujours entendu dire par vos amis quand M. Balladur a réformé les régimes de retraite en 1993 ! Peut-être aurons-nous avancé dans la compréhension de ce problème lorsque vous présenterez votre propre programme de réforme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 40 à 43 ?

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Monsieur le rapporteur, nous arriverons à nous mettre d'accord pour l'avenir si nous abordons le sujet sans a priori.

Pour ma part, je ne considère pas a priori que les régimes spéciaux de retraite, notamment ceux des fonctionnaires, sont vraiment plus favorables. Je le répète, il y a un contrat social général et, si nous nous amusons à comparer les salaires versés, le niveau de retraite et les contributions, nous aurons sans doute des surprises. C'est pourquoi le rapport du commissariat général du Plan peut être utile. Nous ne parviendrons à mon avis à traiter ce problème difficile que si nous l'abordons sans a priori - j'insiste sur ce point - et en ne montrant pas du doigt certaines catégories ; c'est en tout cas le schéma du Gouvernement.

Par ailleurs, l'un de vos arguments essentiels est de dire que le fonds de réserve ne sera doté que de 2 milliards de francs, somme symbolique que vous refusez donc.

Or, la réforme de M. Balladur, qui avait d'ailleurs été largement préparée par le travail de Michel Rocard, a apporté 2 milliards de francs par an, et vos amis l'ont considérée comme une très grande réforme.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Ah oui !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Il s'agit du même montant. On ne peut donc considérer que 2 milliards de francs, d'un côté, sont à l'origine d'une importante réforme et, de l'autre, ne sont que symboliques et méritent d'être rejetés, comme vous le faites de manière un peu rapide, me semble-t-il.

S'agissant des divers amendements, vous comprendrez que je ne puisse les accepter.

Tout d'abord, en première intention - tout cela pourra être discuté - le Gouvernement souhaite limiter le champ du fonds de réserve au régime général et à certains régimes alignés de non-salariés, ce qui est cohérent avec une alimentation par la C3S dont vous nous avez parlé par ailleurs et avec l'effort de rééquilibrage financier qui est entamé dans ces régimes.

Je voudrais redire devant le Sénat que, si nous ne prenions pas ces 2 milliards de francs d'excédents de la C3S, qui, je vous le rappelle, est constituée d'une taxe pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs, cette somme serait versée au budget annexe des prestations agricoles, le BAPSA, c'est-à-dire au budget de l'Etat. Il me paraît donc préférable d'affecter cette somme au financement de la sécurité sociale plutôt qu'au budget de l'Etat.

Je suis d'autant plus étonnée que vous ne soyez pas favorable au maintien pérenne de l'affectation des excédents de la C3S au budget de la sécurité sociale que votre position n'a pas été partagée, à l'Assemblée nationale, par les groupes que vous représentez. Pour ma part, je considère que c'est une bonne mesure qui permet aux grandes entreprises de contribuer au financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement n° 40.

De même, vous souhaitez que le FSV, dont vous regrettez par ailleurs que son conseil de surveillance soit étendu aux partenaires sociaux, soit géré par ces mêmes partenaires sociaux. Nous ne l'avions pas prévu au départ, considérant que ce fonds ne resterait au sein du FSV que pendant quelques mois ; mais, pour que chacun soit rassuré, nous avons accepté de modifier la composition du conseil de surveillance. Le Gouvernement est donc également défavorable à l'amendement n° 41.

Il en est de même s'agissant des amendements n°s 42 et 43, qui rejoignent ce que j'ai dit à propos de la dotation initiale. Si ces 2 milliards de francs ne règlent pas la totalité du problème - personne ne le dit d'ailleurs - les parts sociales des caisses d'épargne qui viendront abonder ce fonds représentent 12 à 15 milliards de francs, ce qui est loin d'être négligeable. Et nous trouverons sans doute d'autres ressources.

Tout cela montre la volonté du Gouvernement d'engager sans tarder la consolidation de nos régimes par répartition. C'est là toute l'importance de l'article 2. Le Gouvernement ne peut donc être que défavorable à l'ensemble de ces amendements.

M. Charles Descours, *rapporteur*. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours, *rapporteur*.

M. Charles Descours, *rapporteur*. J'ai bien écouté vos arguments, madame le ministre. Je crois pour ma part que l'excédent de la C3S peut rester au sein du FSV et donc dans les régimes de sécurité sociale. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que cet excédent ne doit pas repartir dans le budget de l'Etat.

Nous sommes d'ailleurs très sensibles à ce genre de choses.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 40.

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Vasselle, *rapporteur*.

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. Dans le cadre des explications de vote sur l'amendement n° 40, qui vient d'être défendu avec pertinence par notre collègue M. Descours, permettez-moi, madame la

ministre, de relever les observations que vous avez formulées en réponse à mon intervention sur l'article 2.

Vous avez commencé par indiquer que les gouvernements qui vous avaient précédé, tant celui de M. Juppé que celui de M. Balladur, avaient peu fait ou n'avaient rien fait et que les réformes engagées par M. Balladur ne représentaient qu'une recette annuelle de 2 milliards de francs.

Mes chers collègues, il m'apparaît nécessaire d'apporter quelques précisions, car on ne peut pas laisser dire que rien n'a été fait avant que le gouvernement socialiste assume les responsabilités du pouvoir au plan national !

Il faut rappeler qu'en 1993 les mesures législatives et réglementaires qui ont été prises par M. Balladur et par Mme Veil ont eu pour objet de jouer sur la durée des cotisations et sur la prise en considération des meilleures années pour le calcul du montant de la retraite. Elles ont eu pour effet de représenter une économie, par rapport au déficit de la branche vieillesse de la sécurité sociale, de l'ordre de 2,5 milliards de francs.

Quand M. Balladur a proposé cette réforme, il se projetait sur les besoins de la branche vieillesse à l'horizon 2000-2005. Or nous savons qu'à partir de l'an 2000 et jusqu'en 2005, ce sont les générations creuses qui vont faire valoir leur droit à la retraite, et qu'elles pèseront moins sur le déficit de la branche vieillesse, puisque les chiffres nous montrent qu'en 2001 le déficit de la branche vieillesse - si la situation reste la même sur le plan conjoncturel - ne serait que l'ordre de 2 milliards de francs, l'équilibre pouvant être atteint autour de 2002. C'est bien dans cette perspective que la réforme Balladur a été mise en place !

Mais M. Balladur avait également mis en place d'autres éléments de réforme. Il faut savoir qu'avant 1993 l'ensemble du non-contributif était supporté par la branche vieillesse et que cela représentait une somme d'au moins 60 milliards de francs par an.

M. Jean Chérioux. C'est tout à fait exact !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Le gouvernement de M. Balladur a donc eu le courage d'engager une réforme se traduisant par une augmentation des recettes au profit du non-contributif - qui doit être financé par le produit de la solidarité nationale - avec un accroissement de la CSG de 1,3 point...

M. Jean Chérioux. Eh oui !

M. Alain Vasselle, rapporteur. ... et une augmentation des droits sur les alcools, qui sont venus alimenter le fonds de solidarité vieillesse, mais également avec une disposition sur la prévoyance qui a servi à alimenter ce fonds.

Tout cela a permis, depuis 1993, d'améliorer la situation de la branche vieillesse de 60 milliards de francs par an. Cinq ans plus tard, cela représente donc une somme de 300 milliards de francs, ce qui n'est tout de même pas nul.

Que l'on ne nous dise donc pas aujourd'hui que ni M. Balladur ni M. Juppé n'ont rien fait sur le sujet ! Lorsque M. Juppé a pris ses fonctions en 1995, la réforme de 1993 commençait à produire ses effets. Il est vrai qu'il a pris peu de temps après une initiative qui n'a pas été bien ressentie par une partie des « bénéficiaires » - ce terme doit sans doute être relativisé, ainsi que Mme la ministre l'a fait remarquer à M. Descours - des régimes spéciaux. Et vous vous souvenez sans doute de ce qui s'est passé lorsqu'on a voulu s'attaquer aux régimes spéciaux des cheminots : force est de constater que les négociations se sont traduites par un échec.

Mais, que je sache, depuis 1997, il s'est écoulé maintenant plus d'une année, et je n'ai pas vu, de la part du Gouvernement, une initiative structurelle forte en faveur de la branche vieillesse. Vous n'avez pas réuni les responsables de ces régimes pour étudier comment on pouvait s'attaquer à la situation d'un certain nombre de régimes spéciaux, pour engager une réforme structurelle à ce niveau.

Evidemment, c'est un domaine très sensible et, quand on y touche, c'est douloureux.

M'exprimant ainsi, je ne vise pas spécifiquement les fonctionnaires, mais je n'oublie pas la CNRACL et ce qui a été fait à ce sujet par les gouvernements successifs : comme nous l'avons reconnu avec M.

Domeizel, alors qu'il y avait un excédent annuel de 17 milliards de francs, on a fait jouer la compensation démographique - comme pour d'autres régimes - mais la surcompensation a placé la CNRACL dans une situation particulièrement délicate et difficile aujourd'hui.

Enfin, s'agissant de l'excédent généré par la C3S, je confirme ce qu'a dit M. Descours tout à l'heure : si notre amendement est adopté, les 2 milliards de francs qui n'iront pas au fonds de réserve resteront cependant dans le fonds de solidarité vieillesse.

Antérieurement, les excédents éventuels de la C3S étaient affectés au BAPSA, de sorte que cet argent n'était pas perdu : il était destiné à alimenter les besoins de la sécurité sociale, soit directement au profit du régime général, soit au profit de régimes alignés comme ceux des agriculteurs ou des artisans.

Voilà les précisions que je tenais à apporter pour que l'on cesse de penser que rien n'avait été fait auparavant et qu'il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir de M. Jospin pour qu'enfin, en 1998, on s'attaque à des réformes structurelles concernant la branche vieillesse. (Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR.)

M. Jean Chérioux. C'est tout à fait exact !

M. Dominique Leclerc. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Leclerc.

M. Dominique Leclerc. Après avoir écouté avec attention les intervenants successifs, notamment M. Vasselle, je considère que les propos qui ont été tenus après ceux de Mme le ministre sont significatifs.

Comment peut-on dire que rien n'a été fait ? Cela étant, qu'il s'agisse de la durée des cotisations - quarante ans - ou du calcul de référence - les vingt-cinq meilleures années - ces mesures ne s'appliquent qu'aux assujettis au régime général. C'est une injustice par rapport aux personnes qui relèvent des régimes spéciaux. Je m'étonne qu'au-delà des chiffres on ne le signale pas ! Nos concitoyens sont donc soumis à un double traitement, et il en va de même pour les pensions de réversion.

L'équité et la justice entre les Français doivent être recherchées dans l'application de toutes ces mesures et je considère qu'il est très réducteur de cantonner le débat aux seuls chiffres.

(Applaudissements sur les travées du RPR.)

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. D'abord, je ne peux pas laisser dire que j'aurais dit que rien n'a été fait. Je ne l'ai pas dit, c'est M. Vasselle qui l'a laissé entendre.

Ensuite, ce n'est pas moi qui cantonne le débat aux chiffres : vous venez d'expliquer pendant un certain temps, monsieur Vasselle, qu'un fonds de réserve de 2 milliards de francs était négligeable. Je souhaiterais élever quelque peu le débat, et permettez-moi de vous dire, monsieur le sénateur, que je partage votre point de vue.

En tout état de cause, je ne me suis pas permis de dire que rien n'avait été fait.

M. Jacques Oudin. C'est pourtant ce que nous avons entendu !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Grâce aux services des comptes rendus, nous saurons quels ont été réellement mes propos à la lecture du Journal officiel !

J'ai simplement constaté qu'à vous entendre les 2 milliards de francs de M. Balladur représentaient une grande réforme alors que les 2 milliards de francs du fonds de réserve n'étaient rien. Voilà ce que j'ai dit !

Mais peut-être ne m'avez-vous pas écoutée... (Applaudissements sur les travées socialistes. - Protestations sur les travées du RPR.)

M. Claude Huriet. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Huriet.

M. Claude Huriet. Je croyais avoir compris, grâce aux explications très claires de M. Vasselle, qu'aucun rapprochement ne pouvait être établi entre 2 milliards de francs d'un côté et 2 milliards de francs de l'autre.

En quelque sorte, les 2 milliards de francs du fonds de réserve sont conjoncturels et représentent l'utilisation logique des excédents. Ils ne sont cependant pas du tout comparables à des mesures structurelles prises par le gouvernement Balladur, qui, comme nombre de mesures structurelles, sont souvent impopulaires, surtout quand l'opposition en conteste le principe même.

Voilà ce que j'avais retenu des explications de M. Vasselle, et je crois, madame la ministre, que vous devriez nous en donner acte. Non, on ne peut pas comparer les 2 milliards de francs Aubry et les 2 milliards de francs Balladur !

M. Alain Gournac. Tout à fait !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Ah non, ce n'est pas la même chose, c'est clair !

M. Claude Domeizel. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Domeizel.

M. Claude Domeizel. J'ai eu l'occasion, lors de la discussion générale, de donner notre sentiment sur la création des fonds de réserve, démarche que nous approuvons.

Par-delà toutes les critiques qui peuvent être formulées ici ou là - et elles ont été nombreuses cet après-midi - ayons tous l'honnêteté de reconnaître qu'avec la création de ce fonds un nouveau virage est amorcé : le Gouvernement abandonne enfin une gestion à courte vue qui risquait de compromettre le système par répartition.

S'agissant du rattachement de ce fonds au fonds de solidarité de vieillesse, j'ai compris que Mme la ministre avait été sensible à l'idée consistant à séparer plus nettement les différents fonds pour éviter, à terme, toute confusion.

Un dispositif mieux élaboré, instaurant un fonds distinct et indépendant du FSV, sera, je l'espère, mis à l'étude pour l'année prochaine.

Quoi qu'il en soit, nous voterons contre tout amendement qui remettrait en cause ou qui fragiliserait la mise en oeuvre d'un fonds de réserve qui est, à nos yeux, indispensable et judicieux.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 40, repoussé par le Gouvernement.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 41.

M. Claude Domeizel. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Domeizel.

M. Claude Domeizel. La rédaction proposée pour le paragraphe a bis de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale. Il s'agit de mettre en place, comme nous le souhaitons, un comité de surveillance composé de parlementaires, de représentants des assurés, des employeurs et des travailleurs sociaux.

Nous voterons donc contre l'amendement n° 41, qui tend à supprimer cette disposition.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Vasselle, *rapporteur*.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Tout à l'heure, Mme la ministre avait le sentiment que nous étions fondamentalement opposés à l'association de l'ensemble des partenaires sociaux à la gestion du fonds parce que nous avons déposé un amendement de suppression.

Il convient de replacer cet amendement dans le contexte de la démarche de la commission des affaires sociales.

Je rappelle que nous ne sommes pas opposés par principe à la création du fonds de réserve. Par conséquent, ne nous faites pas dire, madame la ministre, ce que nous n'avons pas dit : nous disons simplement qu'alimenter ce fonds de 2 milliards de francs est vraiment trop symbolique par rapport à l'ensemble des besoins. Ces 2 milliards de francs, de toute façon, resteraient en réserve et ne seraient pas utilisés à d'autres fins, on les laisserait dans le fonds de solidarité vieillesse.

Pour le reste, nous ne savons pas s'il sera alimenté de façon pérenne ni à quelle hauteur,...

M. Alain Gournac. On ne sait rien !

M. Alain Vasselle, rapporteur. ... ni comment il sera géré, puisque le Gouvernement n'a pas formulé de propositions sur ce point.

Cette disposition n'est que le résultat d'un amendement déposé par le groupe communiste à l'Assemblée nationale et nous ne savons pas comment les fonds seront gérés, ni ce qu'ils vont dégager comme produit financier à terme pour assurer les dépenses futures. Comme nous ne connaissons pas non plus les mesures de contrôle qui vont être prises, tout cela est beaucoup trop flou.

Le groupe communiste républicain et citoyen n'a d'ailleurs pas manqué de le rappeler au cours de la discussion générale, et M. Fischer a bien dit que ce fonds de réserve soulevait de nombreux problèmes.

Cette question se pose donc au sein de tous les groupes de la Haute Assemblée, hormis le groupe socialiste qui, par solidarité vis-à-vis du Gouvernement, adopte une attitude d'approbation aveugle sur ce dossier.

M. Claude Estier. Non, pas aveugle !

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. C'est par conviction !

M. Alain Vasselle, rapporteur. En ce qui concerne la participation des partenaires sociaux à la gestion de ce fonds, nous n'avons pas d'opposition de principe. C'est par cohérence avec l'amendement précédent que la commission a déposé l'amendement n° 41. Ne nous faites donc pas dire ce que nous n'avons pas dit, et ne nous prêtez pas des intentions que nous n'avons pas.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Je crois décidément que je m'exprime mal !

J'ai dit tout à l'heure que je ne comprenais pas que vous demandiez à la fois que les partenaires sociaux ne participent pas au conseil de surveillance du fonds, alors que vous souhaitiez par ailleurs qu'ils gèrent ledit fonds.

Je ne vous ai pas soupçonné de vouloir écarter les partenaires sociaux : je vous ai demandé pourquoi vous vouliez les supprimer alors que vous souhaitiez leur participation !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Je n'ai pas dit cela, madame la ministre !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Monsieur le rapporteur, soit je m'exprime mal, soit j'articule mal. J'aimerais en tout cas que l'on ne m'impute pas des critiques que je n'ai pas portées.

Seule la contradiction entre vos propos m'avait étonnée, et je ne comprends pas cette contradiction. Je le redis pour que vous ne croyiez surtout pas que j'imagine qu'un jour vous puissiez ne pas souhaiter que les partenaires sociaux gèrent les fonds de retraite ! Nous y reviendrons lorsque nous parlerons du système définitif l'année prochaine. (Applaudissements sur les travées socialistes.)

M. Charles Descours, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours, rapporteur.

M. Charles Descours, rapporteur. Pour que tout soit clair, madame le ministre, si vous nous proposez un amendement ainsi rédigé : « Il est créé un fonds de réserve dont les modalités d'alimentation, de gestion et de contrôle seront définies par une loi déposée avant juin 1999 »,...

M. Alain Gournac. Là, d'accord !

M. Charles Descours, rapporteur. ... nous le voterons.

Vous avez la chance de pouvoir amender le texte jusqu'au dernier moment. Saisissez cette chance, et nous vous suivrons !

M. le président. Monsieur le rapporteur, la commission a également le droit d'amender en séance, et ce jusqu'à la fin du débat.

M. Charles Descours, rapporteur. En l'espèce, le Gouvernement a ce droit !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 41, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 42, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 43.

M. Guy Fischer. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Fischer.

M. Guy Fischer. Sa simple lecture ainsi que les observations de M. le rapporteur sur ses objectifs ne peuvent que justifier notre opposition à cet amendement de la commission.

L'une des données essentielles de ce projet de loi est en effet de revenir sur la question du financement des retraites.

C'est peu dire qu'un débat pour le moins controversé s'est ouvert sur ce sujet dans l'opinion publique, voire au sein des associations, des organisations syndicales, des partis politiques et des assemblées parlementaires.

On nous présente comme inéluctable une détérioration de nos régimes de retraite due au « basculement démographique » des tranches d'âge du baby-boom, du statut d'actif à celui d'inactif.

Une telle présentation de la situation appelle plusieurs observations fondamentales.

Cette manière de présenter le devenir de nos régimes de retraite est à la base d'une vaste campagne d'intoxication destinée à justifier la mise en place de régimes de retraite par capitalisation, dont le moins que l'on puisse dire est que la finalité est non pas de fournir un revenu aux salariés, mais plutôt de distraire de la masse salariale des éléments de plus en plus importants tirés de la richesse créée par le travail pour les réinjecter dans les circuits financiers.

Cette présentation de la situation nous semble fallacieuse à deux titres au moins.

En premier lieu, on fait rapidement l'économie d'un élément clé dans toute analyse de l'avenir de la protection sociale, à savoir le niveau et la qualité de l'emploi.

Je vous invite, mesdames, messieurs de la majorité sénatoriale, à vous demander pourquoi l'aggravation de la situation des comptes sociaux, comme des comptes publics de façon générale, d'ailleurs, est allée de pair avec le développement du chômage et le maintien de celui-ci à un niveau particulièrement préoccupant, avec le développement de la précarisation du travail - on compte aujourd'hui quatre fois plus de salariés précaires dans ce pays qu'il y a quinze ans - et avec un raccourcissement de la période d'activité effective de chaque salarié.

Comment réfléchir au devenir de la protection sociale sans mettre en question toutes les politiques qui, sous prétexte d'alléger le coût du travail - rappelez-vous, mesdames, messieurs de la majorité sénatoriale, avec quelle frénésie vous avez pu amender la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, en ce sens, ou encore accepter les règles de la loi Robien ! - n'ont, en fait, conduit qu'à rendre toujours plus défavorable à l'emploi le partage de la richesse créée par le travail ? Dois-je vous rappeler, une fois de plus, comme pour enfoncer un clou déjà bien martelé, que la part des salaires dans la richesse créée dans notre pays est aujourd'hui inférieure à

ce qu'elle était en 1970, époque où le secrétaire d'Etat à l'emploi, un certain Jacques Chirac, multipliait les initiatives pour éviter que le chômage ne dépassât la barre des 500 000 victimes ? Dois-je vous rappeler que le prélèvement des dividendes versés aux actionnaires par nos entreprises a progressé deux fois plus vite que le niveau général de la production depuis cette même année 1970 ? On ne peut non plus oublier que cette logique de réduction du coût du travail a été, contre toute logique, jusqu'à la réduction pure et simple du niveau de la contribution des entreprises au financement de la protection sociale, singulièrement du régime vieillesse.

Eh oui ! ne l'oublions pas, les régimes de retraite, avec leurs difficultés structurelles dont on nous rebat les oreilles, sont aujourd'hui victimes, entre autres, de la réduction de la contribution des entreprises à leur financement.

La commission des affaires sociales - on s'en serait un peu douté ! - n'a pas d'objections majeures à opposer à la constitution d'un fonds de réserve pour le financement des retraites.

Mais, pour le coup, elle ne ferme pas la porte, si l'on peut dire, à toute utilisation éventuelle des excédents de telle ou telle branche de la protection sociale pour alimenter et pérenniser les ressources du fonds.

En quelque sorte, c'est un peu le retour de la compensation entre branches que vous nous proposez ! Mais, dans ce cas - je suis désolé de vous le dire - il n'aurait pas fallu, un beau jour de 1994, voter la séparation des branches ! Nous pourrions nous dispenser de tels artifices législatifs, si l'on avait maintenu les règles jusqu'alors en vigueur.

Et comme si cela ne suffisait pas, la commission nous ressert finalement le plat de l'application des règles propres au régime général de retraite aux régimes dits « spéciaux ».

Reconnaissons là à la majorité de la commission une certaine constance !

Elle a défendu, en son temps, la réforme des retraites Balladur, allongeant la durée de cotisations et remettant en cause le droit à la retraite à soixante ans à taux plein, et cette position est, certes, logique.

Elle est aussi logique au regard du coup de force pratiqué, sous la pression des événements et du gouvernement de M. Juppé, largement contesté dans le pays, un beau jour de décembre 1995, pour faire passer coûte que coûte le plan Juppé et ses ordonnances, dont le contenu est encore aujourd'hui pour le moins discutable.

Le voeu des auteurs de cet amendement est clair : après avoir réduit les garanties offertes aux salariés du régime général, il s'agit de s'attaquer au niveau des retraites des salariés des régimes spéciaux.

Nous ne pouvons les suivre dans cette voie.

M. Charles Descours, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours, rapporteur.

M. Charles Descours, rapporteur. A l'occasion de l'examen d'un amendement relativement anodin, nous avons eu droit à un survol de la situation de l'emploi dans notre pays depuis dix-sept ans. Puis-je simplement rappeler à M. Fischer que, au cours de ces dix-sept années qui nous séparent de 1981, il a été plus souvent dans la majorité que moi : onze ans contre six ? Si, donc, il y a eu au cours de cette période une augmentation de l'emploi précaire, c'est au moins autant à lui et à ses amis qu'on le doit qu'aux miens !

M. Alain Gournac. C'est clair !

M. Charles Descours, rapporteur. Je ne comprends donc pas qu'on puisse nous donner des leçons à cet égard. A moins que vous n'ayez envie, monsieur Fischer, de faire un acte de contrition et que vous vous repentiez d'avoir soutenu et de soutenir encore un gouvernement !

M. Guy Fischer. M. Huriet nous a déjà demandé tout à l'heure de faire repentance. Pas deux fois !

M. Jean Chérioux. Il faut leur parler d'autocritique ; c'est le langage qu'ils connaissent !

M. Charles Descours, rapporteur. J'avais cru comprendre que, depuis le XXI^e Congrès, il n'y avait plus d'autocritique ! Mais si elle est maintenue, je vous invite à en faire une, monsieur Fischer !

M. Guy Fischer. Reportez-vous aux travaux du comité national d'aujourd'hui, vous verrez !

M. Charles Descours, rapporteur. L'augmentation du nombre des emplois précaires, elle a eu lieu sous tous les gouvernements. Ceux que vous avez soutenus ont eu le pouvoir onze ans, ceux que nous avons soutenus, six ans : vous êtes donc deux fois plus responsables que nous. (Sourires.)

M. Guy Fischer. Vous, vous avez vraiment mis le paquet !

M. Charles Descours, rapporteur. Et puisque vous avez fait allusion à Jacques Chirac et au seuil des 500 000 chômeurs, il me souvient que M. Mitterrand avait dit que la barre des deux millions de chômeurs ne serait jamais franchie !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Cela n'a rien à voir avec le débat sur le fond !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 43, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000

SENAT

Séance du 16 novembre 1999

Mme Martine Aubry, *ministre de l'emploi et de la solidarité*.

.....

Nous agissons sur les retraites avec détermination, sans précipitation, mais sans temporiser non plus, car il faut effectivement prendre des mesures. Cela étant, il faut le faire de manière correcte, c'est-à-dire en ne montrant pas du doigt telle ou telle catégorie, en examinant soigneusement le niveau de cotisation de chacun par rapport à son niveau de retraite, en évaluant les avantages de chacun des régimes de retraites.

Ce qu'attendent aujourd'hui les Français c'est, bien sûr, que le Gouvernement les rassure sur l'avenir de leurs retraites - et nous sommes les premiers à en être convaincus - mais c'est aussi que nous soyons capables de traiter un certain nombre d'autres problèmes qui se posent aujourd'hui aux personnes âgées.

En ce qui concerne les retraites, le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit de faire en sorte que le fonds de réserve pour les retraites soit doté de plus de 20 milliards de francs à la fin de l'année. Il recevra notamment les excédents de la CNAV de 1999 et de 2000, mais aussi des excédents de 5,6 milliards de francs qui étaient prévus par ailleurs pour le financement de la réduction des charges sociales.

M. Charles Descours, *rapporteur*.

.....

La confusion atteint un sommet avec les modifications qui ont été introduites à la hâte par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, et qui correspondent à ce qu'il faut bien appeler « un bricolage financier » sur les 35 heures. En effet, renonçant à taxer le régime général - car la « contribution » prévue était bien une imposition - le Gouvernement finance le « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales » par une partie des droits sur les alcools, en diminuant au passage les recettes du Fonds de solidarité vieillesse, le FSV, de 5,6 milliards de francs. Mais comme les excédents du FSV devaient, à l'origine, alimenter le Fonds de réserve pour les retraites, il décide d'effectuer un « prélèvement sur recettes » du même montant par l'intermédiaire du prélèvement social de 2 %, au détriment des branches du régime général. Ces 5,6 milliards de francs seraient affectés au Fonds de réserve pour les retraites.

C'est pourquoi nous estimons que le régime général contribue toujours, mais de manière indirecte, au financement des 35 heures. A creuser des trous pour en combler d'autres, on finit par faire une victime : la couverture maladie universelle, la CMU.

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. Alain Vasselle, *rapporteur de la commission des affaires sociales, pour l'assurance vieillesse*.

.....

En conclusion, le rapport du Commissariat général du Plan recommande d'engager dès à présent la réforme du système de retraite avant que le choc démographique ne fasse sentir ses effets.

L'accent mis sur l'urgence des décisions à prendre n'a, à l'évidence, pas convaincu le Gouvernement puisque ce dernier annonce l'ouverture d'une nouvelle concertation. Les décisions sont encore une fois différées et le présent projet de loi témoigne d'un attentisme coupable.

M. Claude Domeizel. Il a créé le fonds de réserve !

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. On sait ce qu'il y a dans ce fonds de réserve. Il fait complètement illusion, monsieur Domeizel, vous le savez bien !

M. Jean Chérioux. C'est infime : 2 milliards de francs !

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. Si le Gouvernement ne s'est pas résolu à engager la réforme des retraites, il n'hésite pas, pour autant, à ponctionner sévèrement la branche vieillesse.

La CNAVTS se voit ainsi doublement ponctionnée par la diminution de 2,3 milliards de francs de recettes qui lui sont affectées et par l'affectation de ces excédents au fonds de réserve pour les retraites. Mme le ministre l'a confirmé lors de son propos introductif.

L'article 2 du projet de loi prévoyait initialement, il faut le rappeler, la création d'un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, chargé en réalité du financement de la réduction du temps

de travail, qui devait notamment être alimenté par une contribution de 5,5 milliards de francs versée par les différentes branches du régime général.

Chacun se souvient dans quelles conditions le Gouvernement a été contraint d'abandonner cette mesure, à la suite de la réaction des partenaires sociaux, mais aussi d'une partie de sa majorité plurielle.

Je pense que nos collègues du groupe communiste républicain et citoyen qui sont ici présents pourraient, s'ils le souhaitent, en témoigner parce que je crois que plusieurs de leurs collègues du groupe communiste à l'Assemblée nationale n'ont pas manqué d'interpeller le Gouvernement sur ce point et ont réussi d'ailleurs à le faire reculer !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Pour compenser la perte des 5,6 milliards de francs attendus du régime général, le nouveau dispositif adopté en définitive par l'Assemblée nationale prévoit l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de 47 % des droits sur les alcools mentionnés à l'article 403 du code général des impôts, dits « droits 403 ».

Or, une part de ces droits constitue une des recettes du fonds de solidarité vieillesse, dont les excédents peuvent être affectés, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, au fonds de réserve pour les retraites.

En conséquence, le Gouvernement a décidé d'affecter au fonds de réserve pour les retraites 49 % du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine qui était affecté à la CNAMTS, à la CNAVTS et à la CNAF.

Le Gouvernement, en définitive, n'a donc pas renoncé à ponctionner le régime général. Les différentes branches contribueront ainsi, de manière indirecte, au financement des 35 heures, non pas par un prélèvement classé dans leurs « dépenses », mais par une perte de recettes.

L'opération n'est pas neutre pour la branche vieillesse initialement « taxée » de 1,771 milliard de francs sous le régime de la contribution initiale : elle perd désormais 2,26 milliards de francs de recettes au titre du prélèvement social de 2 %, soit une ponction supplémentaire de 490 millions de francs.

Si la branche vieillesse contribue au financement du fonds de réserve pour les retraites par la perte de recettes qui lui sont affectées, elle est également mise à contribution de manière plus directe, sous la forme d'une affectation permanente de ses excédents.

L'article 10 du projet de loi prévoit en effet l'affectation des excédents de la CNAVTS au fonds de réserve pour les retraites.

Cette affectation se ferait sous une double forme : d'une part, l'affectation du résultat excédentaire de l'exercice clos et, d'autre part, le cas échéant, dans la mesure où des excédents seraient dégagés, l'affectation en cours d'exercice d'un montant représentatif d'une fraction de l'excédent prévisionnel de l'exercice.

L'annexe C du projet de loi prévoit ainsi en 2000, « à titre de provision pour acompte sur le versement de l'excédent de la branche », un versement de 2,9 milliards de francs au fonds de réserve, versement qui prendrait la forme d'une dépense de la branche.

Au total, la contribution - tant en perte de recettes qu'en dépenses - de la branche vieillesse au financement du fonds de réserve pour les retraites serait de 5,2 milliards de francs en 2000.

L'article 2 du présent projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale baisse de 55 % à 8 %, à compter du 1er janvier 2000, le taux de la fraction des droits sur les alcools mentionnés à l'article 403 du code général des impôts, dont vous avez parlé tout à l'heure, qui est affectée au FSV.

Parallèlement, cette fraction de 47 % des droits sur les alcools est affectée par ledit article au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales, c'est-à-dire au financement des trente-cinq heures.

Je ne sais pas si nos administrés parviendront à suivre l'exercice auquel le Gouvernement s'est livré pour arriver au résultat que nous connaissons aujourd'hui, mais j'avoue qu'il est d'une telle complexité qu'il faut vraiment s'y reprendre à deux fois pour bien comprendre le dispositif. Evidemment, plus on complexifie les choses, moins c'est lisible, et plus c'est facile pour faire passer la pilule. Mais les sénateurs, qui ont l'habitude de travailler au fond l'ensemble des dossiers, ne se sont pas trompés sur l'artifice auquel a fait appel le Gouvernement pour financer les trente-cinq heures.

De plus, le FSV se voit dès lors fragilisé. Il aurait dû être excédentaire de 8,5 milliards de francs en 2000 si ce dispositif n'avait pas été mis en place ; mais le financement des droits sur les alcools étant court-circuité pour le FSV en vue des trente-cinq heures, l'excédent ne sera plus que de 2 milliards de francs.

L'analyse des comptes révèle en outre que le fonds de solidarité vieillesse ne sera excédentaire en 2000 que parce qu'il percevra l'excédent du compte de la C 3 S au titre de l'année 1999, soit 3,2 milliards de francs seulement, car le Gouvernement a décidé en même temps, par un article additionnel au projet de loi de finances pour 2000, de prélever 1 milliard de francs sur ce compte pour alimenter le BAPSA en 2000.

Voilà le système tel qu'il a été mis en place.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. C'est une usine à gaz !

M. Alain Vasselle, rapporteur. Si le compte de la C 3 S dégagait un moindre excédent dans les prochaines années, et si la conjoncture devenait moins favorable - le FSV subissant alors l'effet de ciseau - l'équilibre du FSV pourrait par conséquent être sérieusement menacé.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 avait prévu d'affecter une partie des excédents du fonds de solidarité vieillesse au fonds de réserve pour les retraites. Cette possibilité existe toujours juridiquement ; elle devient cependant, avec le nouveau dispositif, complètement virtuelle, les excédents futurs du FSV prenant un caractère beaucoup plus hypothétique. Vous l'avez compris, je pense, après les explications que je viens de vous donner.

Le Gouvernement a, il est vrai, choisi un moyen d'alimentation plus direct du fonds de réserve pour les retraites : la ponction sur les recettes affectées à la sécurité sociale, c'est-à-dire que l'on prélève une partie des recettes qui vont à la sécurité sociale (Exclamations sur les travées socialistes) pour alimenter le fonds de réserve.

Le plan de financement des trente-cinq heures révélant à terme, il faut le savoir et le rappeler, un trou d'une vingtaine de milliards de francs - il est peut-être équilibré aujourd'hui, mais on sait qu'il ne le sera pas à terme - la tentation sera grande pour le Gouvernement - qui l'a d'ailleurs déjà ouvertement évoquée - d'ôter au fonds de solidarité vieillesse les 8 % restants des droits sur les alcools, ce qui lui ferait perdre 1 milliard de francs supplémentaire, voire la totalité des autres droits sur les boissons dont il bénéficie, ce qui le priverait alors de 5,6 milliards de francs supplémentaires. Après une mesure de cette nature, l'équilibre du FSV serait alors durablement compromis.

Votre rapporteur, qui est aussi président du comité de surveillance du fonds de solidarité vieillesse, ne peut que regretter solennellement, madame le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement ait choisi, en diminuant le montant des ressources affectées au FSV, de fragiliser cet organisme, dont le rôle est désormais essentiel dans le financement de la protection sociale qui a pris l'ampleur importante que nous avons voulue en 1993. M. Fourcade, qui présidait la commission des affaires sociales et qui avait joué un rôle déterminant au côté du Premier ministre M. Balladur et de Mme Veil en ce qui concerne ce texte, sait très bien quelles sont les conséquences qui pourront résulter du nouveau dispositif mis en place.

J'exprime ma crainte que cette mesure ne soit que le prélude à d'autres ponctions destinées à financer la réduction du temps de travail. Je souhaite instamment que le Gouvernement s'engage à assurer la pérennité des ressources affectées au fonds de solidarité vieillesse et garantisse ainsi l'équilibre futur de ce fonds qui était initialement destiné à financer uniquement tout ce qui ne fait pas partie du contributif, c'est-à-dire toutes les dépenses de solidarité de la branche vieillesse.

Sur l'initiative de votre commission, le Sénat n'avait pas rejeté, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le principe d'un fonds de réserve pour les retraites. Nous avons cependant souligné à l'époque que la constitution d'un tel fonds n'a véritablement de sens que si cinq conditions sont effectivement respectées, conditions que nous avons posées au Gouvernement et sur lesquelles nous n'avons reçu aucune réponse à ce jour. Nous avons pourtant récidivé au moment où M. Strauss-Kahn est venu nous présenter la réforme qu'il souhaitait engager sur les caisses d'épargne, une partie des fonds devant être ponctionnée pour alimenter le fonds de réserve.

J'en arrive à la première condition qu'il nous paraissait nécessaire de remplir : la constitution d'un fonds de réserve suppose que les pouvoirs publics mènent effectivement une politique de retraite dans une perspective à long terme. Ce n'est manifestement pas le cas aujourd'hui.

Deuxième condition : ce fonds de réserve doit avoir une mission claire et définie de manière préalable - ce n'est pas le cas - en l'occurrence, le lissage de la hausse des cotisations. Or aucun objectif n'a encore été assigné au fonds créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Un décret paru au Journal officiel du 24 octobre dernier a certes prévu les modifications relatives au comité de surveillance du fonds de solidarité vieillesse. Mais la finalité et les modalités de gestion du fonds de réserve restent dans le flou le plus complet pour le moment.

Troisième condition : un fonds de lissage ne résout pas le problème du financement futur des retraites et ne peut donc constituer en tout état de cause qu'une mesure d'accompagnement d'une réforme d'ensemble des retraites. Or cette réforme n'est toujours pas engagée.

Quatrième condition : la constitution d'un fonds de lissage exige des ressources importantes et durables, et pas simplement 20 milliards de francs ou les 40 milliards de francs, que, selon Mme Aubry, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 permettra d'inscrire au fonds de réserve. Je mets en face de ces 40 milliards de francs les 400 milliards ou 500 milliards de francs qui seraient nécessaires en 2020 pour le seul régime général. Sans compter que cela s'accompagnera, en tout état de cause, d'une augmentation des cotisations !

Près d'une année après sa création, le fonds de réserve reste, de ce point de vue, parfaitement virtuel, puisqu'il est encore vide aujourd'hui.

Alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 avait prévu que les excédents du FSV iraient alimenter le fonds de réserve, le Gouvernement a finalement décidé d'amputer les excédents du FSV en diminuant ses recettes et de faire bénéficier le fonds de réserve d'une fiscalité affectée, par l'intermédiaire de 49 % du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine, ce qui, je vous le rappelle, correspond aux 5,5 milliards de francs que n'a pas versés le régime général au financement des trente-cinq heures.

Je me sens le devoir de dénoncer un tel tour de passe-passe, qui m'apparaît tout à fait inacceptable. En effet, comme l'a dit très justement notre rapporteur, Charles Descours, il fait financer de manière directe le fonds de réserve par toutes les branches de la sécurité sociale, y compris les branches famille et maladie, au mépris du principe de séparation des branches que nous avons réussi à introduire dans la loi après avoir - et M. Fourcade se le rappelle - bataillé fort sur ce point avec le gouvernement que nous soutenions à l'époque.

Ce tour de passe-passe prive, ce faisant, la CNAMTS d'une recette qui lui avait été attribuée pour le financement de la CMU, selon un dispositif que nous avons imaginé dans un texte adopté avant l'été et déjà remis en cause dans le cadre de la présente loi de financement de la sécurité sociale.

Il contribue, de plus, à faire financer de manière indirecte les trente-cinq heures par la sécurité sociale.

Parallèlement, le Gouvernement racle « les fonds de tiroirs » en mettant à contribution, de manière ponctuelle, les caisses d'épargne ou la Caisse des dépôts et consignations.

Cette agitation un peu désordonnée, cette politique au coup par coup révèlent, à n'en pas douter, l'absence totale de plan de financement à moyen ou long terme pour le fonds de réserve. Le Gouvernement s'efforce, à l'évidence, de masquer une terrible réalité : il ne sait nullement comment alimenter ce fonds.

La cinquième condition que je tiens à rappeler est la suivante : la constitution d'un tel fonds exige de définir de manière préalable les conditions de gestion financière de ce fonds. Rien de tel n'a été fait à ce jour.

Aucune des cinq conditions que j'ai évoquées n'étant aujourd'hui respectée, le fonds de réserve apparaît dès lors pour le Gouvernement comme un alibi destiné à masquer son incapacité à entreprendre les vraies réformes nécessaires à assurer la pérennité de notre système de retraite.

Je comprends d'ailleurs pourquoi Mme Aubry, a été aussi rapide, dans son intervention, en ce qui concerne la branche vieillesse : deux petits paragraphes (Exclamations sur les travées socialistes), alors que les trois quarts de ses propos étaient consacrés à la branche maladie ! Certes, celle-ci elle est importante, mais les retraites ne le sont-elles pas également ? C'est demain que va se poser le problème des retraites.

Si des mesures ne sont pas prises immédiatement, ce sont évidemment nos concitoyens qui en souffriront.

De concertation en concertation, le Gouvernement essaie surtout de gagner du temps ; c'est le sentiment qu'il donne. S'agit-il de nier l'évidence ? S'agit-il d'une incapacité à imposer la réforme à sa majorité plurielle ou d'un refus d'assumer les risques politiques de décisions difficiles et pourtant indispensables, qui, pour certains, auront inévitablement un caractère impopulaire ?

.....

M. Jean Delaneau, président de la commission des affaires sociales

.....

Comment, ensuite, préparer la branche vieillesse à la crise financière qu'elle affrontera du fait du choc démographique annoncé ? Comment, enfin, utiliser au mieux les excédents de la branche famille s'ils se révèlent durables ? Quelles réponses le Gouvernement apporte-t-il à ces questions ? La première réponse passe par la constitution d'un fonds de réserve pour les retraites dont la mission, comme M. Vasselle l'a excellemment dit, reste indéterminée dès lors que le Gouvernement n'a toujours pas engagé la réforme indispensable des régimes de retraite.

Mme Dominique Gillot, *secrétaire d'Etat*. C'est pour prévoir !

M. Jean Delaneau, *président de la commission des affaires sociales*. Je demande à voir ! Les recettes de ce fonds sont aspirées dès la deuxième année par un système de vases communicants : ses sources, via le fonds de solidarité vieillesse, se tarissent dès lors que le droit sur les alcools est affecté aux trente-cinq heures et une part de la C3S au BAPSA. Elles se reconstituent toutefois partiellement grâce à un prélèvement sur les recettes des trois branches de la sécurité sociale.

Pourquoi la branche famille et la branche maladie devraient-elles financer le fonds de réserve pour les retraites ? Vous savez, madame la secrétaire d'Etat, que cette question reste sans réponse car ces deux branches financent en réalité indirectement les trente-cinq heures. Tel est en effet le grief dont notre projet de loi peut faire l'objet : pour l'analyser, il faut, en permanence, alterner les « en apparence » et les « en réalité ».

Pourquoi les excédents de la branche vieillesse sont-ils affectés à ce fonds ? Pourquoi cette branche ne conserverait-elle pas ses excédents en attendant que le Gouvernement clarifie sa position sur l'avenir des retraites et dise clairement comment il compte répartir les efforts ? La deuxième réponse du Gouvernement consiste à ponctionner les excédents de la branche famille. Elle financera donc, « en apparence », le fonds de réserve pour les retraites ; elle prendra également à sa charge progressivement le financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, soit 7 milliards de francs. Le Gouvernement trouve là une réponse « simple et durable » - si l'on peut dire ! - aux excédents de la branche famille, sans que la situation des familles en soit naturellement améliorée de quelque façon que ce soit.

.....

M. Jacques Oudin, *rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation*.

.....

Dans ses articles 2, 3 et 4, le projet de loi prévoit une véritable « usine à gaz » destinée à financer le passage aux trente-cinq heures. Après avoir débudgétisé cette mesure par le biais d'un fonds dont on espère qu'il sera mis en place plus rapidement que le fonds de réserve pour les retraites, vous avez recours à pas moins de cinq prélèvements obligatoires, dont trois nouveaux, et à une subvention de l'Etat.

.....

Ainsi, indirectement, la sécurité sociale, la couverture maladie universelle et le fonds de réserve pour les retraites contribuent à financer les trente-cinq heures, ce qui révèle les incohérences fortes de votre politique, madame la secrétaire d'Etat.

.....

M. Louis Boyer.

.....

Troisième défaut, les réponses sont insuffisantes pour les autres branches de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les retraites, le Gouvernement poursuit sa politique aveugle. Le fonds de réserve des retraites ne sera doté que de 15 milliards à 20 milliards de francs, et en 2001 seulement, alors qu'il faudrait dès maintenant dix à quinze fois plus. Les vraies réformes attendent toujours.

.....

M. Francis Giraud.

.....

Notre rapporteur Alain Vasselle a très clairement posé le problème : « Face à un décalage démographique, il n'y a que deux solutions : attendre 2005 pour augmenter les cotisations ou abonder réellement un fonds de réserve. » Cet objectif, vous le savez, est irréalisable ; la création de retraites par capitalisation sera donc inéluctable.

.....

M. Guy Cabanel.

.....

Face au défi du vieillissement, on ne peut que regretter l'abondement pour le moins limité du fonds de réserve pour les retraites, surtout à la lecture des conclusions du rapport Charpin. On y estime en effet que le niveau de réserves nécessaire pour assurer les retraites devrait être de l'ordre de 300 milliards de francs annuels d'ici à 2020 et peut-être de 600 milliards de francs d'ici à 2040.

M. Guy Fischer.

.....
Les fonds déjà créés en France - je n'évoquerai pas ceux qui existent aux Etats-Unis - sont un échec, ne serait-ce que dans la mesure où ils ne concernent qu'environ 10 % des bénéficiaires potentiels.

Je crains de ce fait que le fonds de réserve créé l'an dernier ne soit une préfiguration de ce « troisième étage » de notre système de retraite, et j'adjure le Gouvernement de ne pas céder aux sirènes des systèmes de fonds de pension à l'anglo-saxonne, ce qui conduirait à augmenter les prélèvements et à réduire les prestations, à favoriser les salariés dont les revenus importants permettent d'épargner pour leurs vieux jours au détriment des salariés modestes et des chômeurs. Avec un tel dispositif, le principe de solidarité ne pourrait qu'être gravement remis en cause.

.....
M. Jacques Bimbenet.

Aussi, je ne peux qu'être réservé quant aux mesures proposées pour financer les retraites. Tout d'abord, je m'interroge sur la réelle motivation du Gouvernement, puisque les textes réglementaires relatifs au fonds de réserve pour les régimes d'assurance vieillesse, institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, viennent juste d'être publiés au Journal officiel, soit un an après le vote de la loi.

Pour ma part, je ne vois aucun inconvénient à ce que ce fonds de réserve puisse bénéficier aujourd'hui de recettes exceptionnelles de caractère non fiscal. Je pense notamment aux fonds des caisses d'épargne ou aux libéralités de la Caisse des dépôts. L'an dernier, le Sénat n'a d'ailleurs pas supprimé le fonds de réserve.

Je suis en revanche plus que réservé sur son alimentation par le détournement des recettes de la sécurité sociale, qu'il s'agisse du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine ou de la ponction sur les excédents de la branche vieillesse.

En effet, tant que le Gouvernement n'aura pas annoncé ses orientations pour la réforme des retraites, tant qu'il n'aura pas annoncé quels efforts doivent être faits et comment ils doivent être répartis, il me semble tout à fait prématuré de modifier, en aveugle, les flux financiers de la protection sociale.

.....
M. Claude Domeizel. La création d'un fonds de réserve intervient peut-être avec cinquante ans de retard.

.....
Venons-en au fonds de réserve des retraites, dont l'abondement est prévu à l'article 10 du projet de loi.

L'an dernier, à pareille époque, nous avons approuvé la création d'un tel fonds. Que n'a-t-on pas entendu à son sujet dans les rangs de l'opposition,...

M. Charles Descours, rapporteur. Oui !

M. Claude Domeizel. ... particulièrement sur la somme qui y était consacrée ! Les fameux 2 milliards de francs que la droite jugeait insignifiants ! Pourtant, il fallait bien commencer un jour !

Aujourd'hui, vous nous annoncez que 20 milliards de francs viendront s'y ajouter. Nous nous en réjouissons, car vous donnez ainsi une impulsion non négligeable pour atteindre les 66 milliards de francs nécessaires en 2006, ou les 300 milliards de francs attendus en 2020.

A ce sujet, il est difficilement compréhensible que la commission des affaires sociales s'obstine, cette année comme l'an dernier, à supprimer cet article 10, sous le prétexte de l'insuffisance de ces 20 milliards ou 22 milliards en 2000.

.....
M. François Autain. Ils ne comprennent rien !

M. Claude Domeizel. Mesdames et messieurs de l'opposition,...

M. Alain Gournac. ... de la majorité !

M. Claude Domeizel. ... vous ne pouvez décemment pas tenir deux langages : prétendre que vous êtes favorables au fonds de réserve et en même temps vous opposer à l'alimentation de ce fonds !

M. Charles Descours, rapporteur. C'est parce que nous sommes pour la CMU, que vous tuez !

M. Claude Domeizel. Ou alors votre attachement à la répartition est moins ferme que vous ne le prétendez.

M. Charles Descours, rapporteur. Mais on est pour la CMU alors que, vous, vous êtes contre !

M. Claude Domeizel. Votre démarche, madame la ministre, s'appuie sur un cadrage à long terme pour mettre en place les outils indispensables à l'adaptation continue du système des retraites. Elle ne doit céder en rien au catastrophisme parfois annoncé, mais que l'analyse ne justifie pas.

M. Alain Gournac. Ah oui ?

M. Claude Domeizel. Toutefois, la lisibilité de notre système de retraite est l'une des premières conditions d'adhésion des Français aux réformes mises en oeuvre pour maintenir les principes fondamentaux de notre système de retraite que sont la solidarité et l'équité entre les générations.

A ce sujet, prenons garde aux injustices que peut comporter le système par répartition, dans la mesure où il reporte tout le poids des engagements et des risques sur les générations futures.

M. Alain Gournac. Eh oui !

M. Claude Domeizel. Le fonds de réserve figure indiscutablement parmi les initiatives les plus novatrices et les plus susceptibles de répondre de façon adéquate aux principes fondamentaux qui ont déjà été évoqués. Pour une mise en oeuvre immédiate, vous avez logé provisoirement ce fonds au sein du fonds de solidarité vieillesse, structure existante chargée de financer, au titre de la solidarité nationale, divers avantages non couverts par les cotisations sociales.

Cependant, compte tenu de l'importance et de la spécificité des enjeux, des masses financières en cause et de la lisibilité nécessaire du dispositif pour les Français, il est clair que l'organisme chargé de gérer ce fonds ne peut avoir parallèlement d'autre vocation.

C'est la raison pour laquelle il nous semble nécessaire que soit envisagé, pour piloter le fonds de réserve, la création d'un établissement public spécifique doté d'un conseil d'administration ayant pouvoir de décision.

M. Charles Descours, rapporteur. Pourquoi le décret n'est-il pas paru... depuis un an ?

M. Claude Domeizel. Le décret est sorti voilà quelques jours, ainsi que mon collègue M. Bimbenet vient de le rappeler !

M. Charles Descours, rapporteur. Non, il n'est pas sorti !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Depuis un mois !

M. Claude Domeizel. Cette formule juridique permettrait en effet de garantir l'autonomie des décisions, d'affirmer l'importance du fonds constitué pour accomplir une mission spécifique et, enfin, d'assurer transparence et lisibilité.

S'agissant du pilotage du fonds, l'ensemble des parties prenantes, au premier rang desquelles figurent les représentants des employeurs et des organisations syndicales, devraient bien évidemment y être associées.

S'agissant des ressources du fonds, je note que vous persistez dans une démarche de programmation à long terme des paramètres du fonds de réserve : ses ressources doivent être en effet assurées, afin que les projections soient techniquement crédibles et non sujettes à des hypothèses de ressources exceptionnelles.

L'an dernier, déjà, la loi de financement de la sécurité sociale de 1999 lui a octroyé comme ressources « tout ou partie du résultat excédentaire des opérations de solidarité du fonds de solidarité vieillesse, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget ». Il est à noter que les projections de résultat du FSV pour les prochaines années, dans le cadre des travaux menés pour le rapport Charpin, établissent que le solde cumulé des résultats excédentaires du FSV pourrait être, selon les hypothèses retenues, de l'ordre de 75 milliards à 100 milliards de francs en 2005.

Enfin, au risque de me répéter, je dirai qu'il est très important de mettre en place une communication régulière relative à l'ensemble des projections et à la situation du fonds de réserve. Cette communication doit être faite tant à l'usage des décideurs qu'envers les Français, pour confronter la confiance qu'ils ont dans leur système de retraite.

.....

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Tout le monde l'a compris, vous tentez, en l'occurrence, de faire un procès en sorcellerie financière, et je reprends, là encore, les propos de M. Autain.

De quoi s'agit-il d'autre, en effet, quand ces critiques viennent d'une opposition nationale qui a créé, lorsqu'elle était aux responsabilités, en 1994, le Fonds de solidarité vieillesse, qui était financé - excusez du peu ! - par une partie de la CSG, par les taxes sur les alcools, par la taxe sur la prévoyance et les produits financiers et par la C3S, la contribution sociale de solidarité des sociétés ? En matière de complexité, nous sommes à bonne école...

M. Charles Descours, rapporteur. Mais vous continuez !

M. Dominique Braye. Vous en rajoutez !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. ... et nous avons de grands maîtres !

De quoi s'agit-il d'autre quand M. Lambert parle d'argent détourné du fonds de réserve pour les retraites, alors que les ressources qui devaient provenir du FSV viendront de la sécurité sociale, et de manière plus assurée puisqu'il y a transfert de recettes ? De quoi s'agit-il d'autre quand M. Oudin prétend que nous avons utilisé les 14 milliards de francs d'excédents potentiels de la sécurité sociale pour financer des dépenses nouvelles, alors que nous les mobilisons principalement pour alimenter le fonds de réserve pour les retraites ? De quoi s'agit-il d'autre quand M. Descours continue de prétendre qu'il y a une contribution indirecte de la sécurité sociale au financement de la réforme des cotisations patronales,...

M. Charles Descours, rapporteur. Oui, je continue !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. ... alors qu'elle contribue au fonds de réserve pour les retraites ? Mais, si vous n'êtes pas d'accord, il faudra le dire aux Français, car nos concitoyens, qui attendent une réforme de nos systèmes de retraite, ... M. Dominique Braye. Ils attendent toujours !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. ... attendent de la solidarité nationale qu'elle soit capable d'avoir un fonds de réserve pour les retraites à la hauteur des problèmes qui sont soulevés.

M. Dominique Braye. On en est loin !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Certes, mais c'est mieux que lorsqu'il n'y avait rien !

M. Charles Descours, rapporteur. On en reparlera !

.....

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

.....

D'ores et déjà, le fonds de réserve pour les retraites a été constitué - je rassure M. Descours : je comprends qu'il ne lise pas tous les jours le Journal officiel ; moi-même, je ne le fais pas - contrairement à ce qu'il a dit, et ce depuis le décret du 24 octobre. Les décrets et arrêtés fixant le principe des 2 milliards de francs ont été publiés, et la somme versée à ce fonds dès le 29 octobre.

Comme je l'ai dit dans mon discours introductif, les ressources de ce fonds devraient dépasser légèrement les 20 milliards de francs à la fin de l'année prochaine, au titre même de la loi de financement de la sécurité sociale.

Je me réjouis que les excédents de la C3S et le FSV puissent effectivement aboutir à ce fonds de réserve.

Ainsi, nous préparons bien l'avenir. Il est préférable d'accumuler ces réserves pour les retraites, plutôt que de les maintenir, comme le propose le président Delaneau, au sein de la CNAVTS.

Ce fonds de réserve va être mis en place sous la surveillance des partenaires sociaux et, sans doute, des représentants du Parlement. C'est un des thèmes que nous examinons actuellement avec l'ensemble des organisations patronales et syndicales. Les sommes vont être placées. Elles vont être surveillées, si je puis dire, et c'est bien normal, puisqu'il s'agit d'argent qui appartient à l'ensemble des Français.

.....

M. Alain Vasselle.

.....

Première remarque : dans sa réponse, à la fin de la discussion générale, Mme le ministre a relevé certains propos tenus par différents orateurs, et notamment le fait que M. Fourcade avait parlé d'une « raffinerie » à propos du dispositif qui a été mis en place à la fois pour le financement des 35 heures et pour le financement du fonds de réserve. Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'ensemble du dispositif qui a été prévu pour financer le fonds de réserve et les 35 heures manque de lisibilité.

.....

M. Louis Boyer. Le mode de fonctionnement du fonds instauré par l'article 2 présente plusieurs défauts rédhibitoires. Le dispositif d'accompagnement des 35 heures..... procède à un prélèvement indirect sur la sécurité sociale. Si la ponction des organismes de sécurité sociale est abandonnée, y est substituée une fraction des droits sur les alcools prélevée sur le fonds de solidarité vieillesse. Mais la sécurité sociale ne récupère pas les sommes qui devaient lui être retirées puisqu'elles iront abonder le fonds de réserve pour les retraites.

.....

M. Alain Vasselle.

.....
Or, nous avons affirmé tout à l'heure, notamment MM. Adnot et Richert, qu'en définitive les dispositions du présent projet de loi traduisent un manque de lisibilité du dispositif prévu par le Gouvernement pour assurer le financement des 35 heures, mais également, pour partie, celui du fonds de réserve pour les retraites.

Cette première remarque a été faite ; elle n'a pas été relevée par le Gouvernement : il l'admet donc.

.....
M. Charles Descours, rapporteur.

.....
De même, la branche vieillesse est dans l'oeil du cyclone à la veille du choc démographique de 2005. Dans cette attente, il est sain qu'elle puisse constituer des réserves productives d'intérêts et il est prudent que ces réserves restent en son sein plutôt que de migrer vers un fonds de réserve dont les missions sont aussi incertaines ; mais j'ai cru comprendre qu'elles se précisaient au fur et à mesure de la sortie des décrets.

.....
Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

.....
En ce qui concerne l'amendement n° 8, qui vise à introduire pour chaque branche du régime général une section comptable distincte de celle des opérations courantes, je dois dire que je comprends mal le but que vous cherchez à atteindre, monsieur le rapporteur.

.....
Enfin, nous avons décidé - et je crois que nous allons dans le sens de ce que vous recherchez - d'affecter les excédents de la branche vieillesse au fonds de réserve des retraites pour éviter que cet argent puisse être utilisé autrement.

Par conséquent, je ne vois pas l'intérêt de cet amendement et je n'y suis pas favorable.

.....
M. Charles Descours, rapporteur. Mais vous avez très bien compris mon objectif, madame le ministre. Il s'agit de faire en sorte une branche dégage que, quand un excédent de trésorerie, celui-ci reste dans cette branche, afin d'éviter les montages que nous avons dénoncés en début de séance

Je maintiens donc l'amendement n° 8 ; il est possible qu'il faille le modifier sur le plan technique, mais le principe d'autonomie des branches et du maintien des excédents éventuels dans les branches doit être vraiment intangible.

Section 2 Branche vieillesse Article 10

.....
M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, sur l'initiative de notre commission, le Sénat n'avait pas rejeté, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le principe d'un fonds de réserve pour les retraites.

Nous avons cependant, à l'époque, souligné que la constitution d'un tel fonds n'avait véritablement de sens que si un certain nombre de conditions étaient respectées.

La première était que la constitution d'un fonds de réserve supposait que les pouvoirs publics mènent effectivement une politique de retraite dans une perspective à long terme, ce qui n'est manifestement pas le cas pour le moment.

La deuxième condition était que ce fonds de réserve ait une mission claire et définie de manière préalable, en l'occurrence le lissage de la hausse des cotisations. Or aucun objectif n'a encore été assigné au fonds créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Comme l'ont rappelé tout à l'heure Mme le ministre et notre rapporteur M. Descours, seul un décret paru au Journal officiel le 24 octobre 1999 - c'est-à-dire il y a à peu près trois semaines - a prévu les modifications relatives au comité de surveillance du FSV ; mais la finalité des modalités de gestion du fonds de réserve reste encore totalement floue.

La troisième condition est la suivante : le fonds de lissage ne résout pas le problème du financement futur des retraites et ne peut donc constituer qu'une mesure d'accompagnement d'une réforme d'ensemble des retraites. Or cette réforme n'est toujours pas engagée.

Quatrième condition, la constitution d'un fonds de lissage exige des ressources importantes et durables : de 400 à 500 milliards de francs au moins en 2020 pour le seul régime général. Au regard de ces besoins, et même si l'on

tient compte de la montée en puissance qui fera suite à l'adoption des dispositions prévues par le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, les 2 milliards de francs dont dispose le fonds de réserve paraissent bien dérisoires ! Près d'une année après sa création, le fonds de réserve reste, de ce point de vue, un fonds très virtuel...

Permettez-moi à ce sujet une parenthèse : je serai curieux de savoir, madame le ministre, comment cette somme sera placée. En effet, le décret prévoit que les disponibilités du fonds peuvent faire l'objet de placements dans des conditions définies par le ministre chargé de l'économie et des finances, ce qui - vous le reconnaîtrez - n'est pas très explicite et n'indique pas réellement comment ce fonds sera géré. Mais je ferme là la parenthèse.

Alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 avait prévu que les excédents du fonds de solidarité vieillesse alimenteraient le fonds de réserve, le Gouvernement a finalement décidé d'amputer ces excédents en diminuant les recettes et de faire bénéficier le fonds de réserve d'une fiscalité affectée par l'intermédiaire de 49 % du prélevement social de 2 % sur les revenus du patrimoine correspondant aux 5,5 milliards de francs que n'a pas versés le régime général au financement des 35 heures.

La commission des affaires sociales considère que ce tour de passe-passe est inacceptable, car il fait financer de manière directe le fonds de réserve par toutes les branches de la sécurité sociale - ce que nous dénonçons depuis l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale - y compris par les branches maladie et famille, au mépris du principe de la séparation des branches.

Il prive, ce faisant, la CNAMTS d'une recette qui avait été attribuée pour financer la couverture maladie universelle décidée au début de l'été, c'est-à-dire il y a peu de temps. Par ailleurs, il contribue à faire financer de manière indirecte les 35 heures par la sécurité sociale.

Parallèlement, le Gouvernement racle les fonds de tiroirs en mettant à contribution de manière ponctuelle les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts et consignations.

Cette agitation un peu désordonnée, cette politique au coup par coup, révèle l'absence totale de plans de financement à moyen ou à long terme pour le fonds de réserve. Le Gouvernement, à l'évidence, s'efforce de masquer une terrible réalité, il nous donne le sentiment de ne pas savoir comment alimenter durablement ce fonds.

Enfin, la cinquième des conditions que j'ai évoquées est que la constitution d'un tel fonds exige de définir de manière préalable les conditions de sa gestion financière. Or, pour le moment, rien n'a été fait.

Aucune des cinq conditions que j'ai énumérées n'est aujourd'hui respectée. Le fonds de réserve n'est, dès lors, pour le Gouvernement, qu'un alibi destiné à masquer son incapacité à entreprendre les vraies réformes nécessaires à assurer la pérennité à long terme de notre système de retraite.

Pas plus que l'an dernier, la commission des affaires sociales ne souhaite supprimer le fonds de réserve pour les retraites, qui peut servir de réceptacle à des recettes non fiscales - par exemple les sommes provenant de la réforme des caisses d'épargne - ou à des libéralités spontanées, telles que celles de la Caisse des dépôts et consignations.

En revanche, la commission est opposée à une ponction sur les réserves de la sécurité sociale, opérée par le biais de contributions directes ou indirectes, avant que les lignes directrices de la réforme des retraites n'aient été clairement définies et ladite réforme effectivement engagée.

C'est la raison pour laquelle je vous propose, mes chers collègues, au nom de la commission des affaires sociales, d'adopter un amendement de suppression de cet article 10, non pas, je le répète, parce que nous sommes opposés sur le principe à la constitution de ce fonds de réserve, mais parce que nous n'avons obtenu, depuis maintenant plus d'un an, aucun élément qui nous permette d'apprécier comment ce fonds sera géré et comment il sera alimenté d'une manière durable et à un niveau correspondant aux besoins du financement des retraites à partir de 2006.

M. le président. La parole est à M. Louis Boyer, pour présenter l'amendement n° 93.

M. Louis Boyer. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 93 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 14 ?

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Je suis un peu étonnée de la proposition de M. Vasselle, ou plutôt de son absence de proposition.

Je crois qu'il est quand même un peu paradoxal de dire, comme ce fut le cas l'année dernière, que ce fonds de réserve était attendu mais que son montant était négligeable, puis, alors que nous l'abandonnons cette année pour arriver à un montant de plus de 20 milliards de francs, de nous le reprocher.

Je dois dire qu'après vous avoir entendu, monsieur Vasselle, je ne comprends plus grand-chose.

Vous dites que vous êtes favorable à la constitution d'un fonds de réserve, mais vous affirmez en même temps qu'il ne peut en aucun cas y avoir de prélèvement complémentaire, ni d'impôt, ni de cotisations sociales, ni de ressources provenant de la Caisse des dépôts et consignations, ni de recours aux fonds de mutualisation des caisses d'épargne, que nous avons mobilisés.

Dans ces conditions, comment voulez-vous financer ce fonds de retraite ? Plus globalement, j'entends toutes ces critiques de l'opposition, qui nous presse de prendre des mesures sur les retraites, mais je n'ai toujours pas compris quelles étaient ses propositions. Vous ne voulez pas d'un fonds de réserve augmentant les impôts, les cotisations ou les prélèvements de quelque ordre que ce soit. Alors, que souhaitez-vous ? Repousser à soixante-cinq ans ou à soixante-dix ans l'âge de la retraite ? Augmenter les cotisations des entreprises et des salariés de 10 % à 15 % ? Il faudra bien, à un moment, le dire !

M. Jean Delaneau, président de la commission des affaires sociales. Ce n'est pas nous qui gouvernons, madame la ministre !

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Bien évidemment ! Mais ne reprochez pas à ceux qui gouvernent de mettre de l'argent de côté pour essayer de régler le problème des retraites, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent !

Il y a une certaine contradiction à dire qu'il faut absolument traiter le problème en instituant un fonds tout en refusant obstinément toutes les ressources susceptibles d'alimenter ce fonds.

Je veux bien que l'on ne soit pas à une contradiction près, mais, à un moment donné, en démocratie, il faut assurer la cohérence des discours ! Or, excusez-moi de vous le dire, là, elle ne l'est pas !

En effet, nous ne faisons que ce que nous avons dit, c'est-à-dire qu'au-delà de la dotation de l'année dernière nous affectons dans ce fonds de réserve - et quoi de plus normal ! - non seulement les excédents de la CNAV de 1999, qui s'élèvent à 4,4 milliards de francs, ainsi que ceux de 2000, mais aussi des prélèvements non pas sur les contributions des employeurs et des salariés, comme vous le disiez, mais sur les revenus du capital.

Aujourd'hui, pour les Français, ce problème passe avant celui du chômage, et tout le monde reconnaît qu'il faut constituer des réserves.

La Caisse des dépôts et consignations a proposé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ce qui est à l'étude, de verser 3 milliards de francs à ce fonds de réserve, et par ailleurs, le Gouvernement a décidé d'y affecter 4 milliards de francs des fonds de mutualisation des caisses d'épargne.

Nous serons ainsi à plus de 20 milliards de francs en fin d'année.

Bien sûr, ce n'est qu'un début, mais si, chaque année, nous obtenons des résultats similaires, nous parviendrons à traiter une partie non négligeable du problème des retraites.

Des décisions seront annoncées par le Premier ministre au mois de janvier prochain. Nous souhaitons, grâce aux excédents de la CNAV ou aux recettes exceptionnelles issues de la mutualisation des caisses d'épargne, alléger les difficultés du traitement des retraites.

Vous êtes défavorables à ces mesures, mais je ne comprends toujours pas quelles sont celles que vous préconisez pour résoudre ce problème.

M. Alain Vasselle, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Vasselle, rapporteur.

M. Alain Vasselle, rapporteur. J'ai écouté avec une extrême attention Mme le ministre essayer de convaincre la Haute Assemblée qu'en définitive elle était en contradiction avec elle-même parce que, en n'acceptant pas l'alimentation du fonds, elle s'opposait de fait à sa constitution, et ce pour laisser à penser à l'opinion publique que la majorité sénatoriale ne veut pas soutenir le Gouvernement qui engage une réforme nécessaire en matière de retraites.

Je m'inscris en faux contre cette assertion de Mme le ministre selon laquelle la majorité sénatoriale serait incohérente !

Nous avons indiqué très clairement en 1999, je le répète, et nous le réaffirmons à l'occasion du projet de loi de financement de 2000, ne pas être opposés au principe de constitution d'un fonds de réserve. Encore faut-il qu'il corresponde à quelque chose, que nous sachions comment il va être géré, comment il sera alimenté de manière pérenne, comment il progressera pour satisfaire les besoins dès 2006.

Nous ne pouvons pas, nous, Parlement, puisque le projet de loi de financement a pour objet justement de nous permettre de contrôler les dépenses de la sécurité sociale, donner un chèque en blanc au Gouvernement, qui nous propose une gestion « à la petite semaine » consistant à mettre 2 milliards de francs une année, à rajouter 10 milliards de francs un peu plus tard, puis 5 ou 6 milliards cette année, prélevés les excédents de la branche famille et de la branche maladie. Ce n'est certainement pas la bonne méthode pour alimenter de façon pérenne ce fonds de réserve.

Vous savez pourtant, madame le ministre, et le Gouvernement aussi, qu'une véritable réforme des retraites passe par une réforme de structures. Or les seuls gouvernements qui ont eu le courage d'engager des réformes de structures, ce sont les gouvernements Balladur et Juppé. Pour votre part, vous restez l'arme au pied, arguant que vous poursuivez la concertation et que ce n'est qu'à son issue que vous envisagerez les réformes de structures nécessaires.

Vous savez très bien que, en alimentant ce fonds au niveau où vous l'alimentez, ses réserves seront insuffisantes pour faire face aux besoins en 2006. Inévitablement, il faudra augmenter le montant des cotisations. Ne créez donc pas d'illusion, ne laissez pas croire aux Français que la constitution de ce fonds de réserve permettra de régler leurs problèmes de retraite,...

Mme Martine Aubry, *ministre de l'emploi et de la solidarité*. Personne n'a dit cela !

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. ... qu'en 2006 on rasera gratis et que, à cette date, l'ensemble des actifs n'auront pas à mettre la main à la poche pour assurer l'équilibre des retraites... et en 2020 a fortiori, en 2040 plus encore puisque les experts chiffrent les besoins à plusieurs centaines de milliards de francs !

Madame le ministre, il faut revenir à la réalité des faits. N'intentez pas un mauvais procès à la majorité sénatoriale. Lorsque vous serez en mesure de nous apporter des éléments fiables sur la manière dont ce fonds sera alimenté de façon durable, dont il sera géré et dont il progressera pour atteindre les objectifs que vous entendez fixer et sur lesquels nous sommes disposés à vous soutenir, nous serons prêts à adopter les propositions que vous nous ferez pour alimenter ce fonds.

Pour le moment, il ne nous est pas possible d'approuver votre proposition, faute d'éléments suffisamment fiables.

En outre, s'agissant des 2 milliards de francs, je souhaiterais que vous nous précisiez les modalités de leur gestion. Par qui seront-ils gérés ? Comment vont-ils évoluer ? Quelle sera leur affectation ? Nous ne disposons d'aucune information sur ces points.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 14.

M. Claude Domeizel. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Domeizel.

M. Claude Domeizel. M. Vasselle et la majorité sénatoriale sont en train de se prendre à leur propre piège.

L'année dernière, ils nous ont dit qu'ils étaient pour le fonds de réserve, mais que 2 milliards de francs, c'était une somme ridicule. Aujourd'hui, alors qu'il disposera de 20 milliards de francs, ils tentent de trouver d'autres arguments.

M. Alain Vasselle, *rapporteur*. Ce sont exactement les mêmes !

M. Claude Domeizel. Monsieur Vasselle, j'ai lu votre rapport écrit. Sur une vingtaine de pages, vous expliquez le bien-fondé du fonds de réserve et même comment il faut l'alimenter. Et vous concluez : « Aucune de ces conditions n'étant aujourd'hui remplie, le fonds de réserve n'est qu'un alibi à l'immobilisme gouvernemental. » Je ne comprends pas très bien où est l'immobilisme alors que le Gouvernement va de l'avant !

Je conçois qu'on soit favorable au fonds de réserve et que l'on n'approuve pas les moyens proposés pour l'alimenter - c'est la position de M. Vasselle. Alors, monsieur Vasselle, faites des propositions !

Mais vous n'en faites pas, par manque de courage, alors que vous expliquez durant vingt pages de votre rapport écrit comment il faut faire !

Le groupe socialiste se prononce pour ce fonds. La proposition du Gouvernement lui convient, même si elle aurait peut-être pu être aménagée. Aussi, nous voterons contre l'amendement de suppression de l'article 10, car cet

amendement est, à nos yeux, je l'ai déjà dit dans la discussion générale, la preuve que vous tenez un double langage.

M. Louis Boyer. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Louis Boyer.

M. Louis Boyer. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'article 10 est censé traiter des retraites. La modicité de son contenu est à la mesure de l'importance de l'enjeu du financement des retraites futures.

Il n'est pas fait grand-chose pour conforter notre système de retraite par répartition. Il faut dès maintenant conforter la retraite par répartition.

Les données démographiques sont connues de tous. Certes, le régime général est équilibré ; il fera même cette année des bénéfices, que vous allez ponctionner. Mais, à brève échéance, il sera de nouveau en déficit. L'avenir des régimes spéciaux n'est pas mieux assuré. Les millions de retraités actuels se demandent si leur revenu sera assuré et à quel niveau. L'impact financier de l'attentisme est bien connu : plus on tarde, plus les difficultés financières se répercutent sur le paiement des pensions.

Face à des enjeux de cette importance, le Gouvernement ne répond que par des attermolements en proposant que quelques milliards de francs d'excédents soient versés au fonds de réserve. Mais ce sont des dizaines de milliards de francs qui sont en jeu : 66 milliards de francs par an dès 2006, plus de 300 milliards de francs chaque année à partir de 2015. Votre fonds de réserve permettra au mieux de couvrir le tiers du déficit qui apparaîtra en 2006. Ce fonds n'est qu'un alibi pour masquer l'inaction. Sur les régimes spéciaux, rien non plus n'est fait pour réduire l'inégalité entre salariés du public et salariés du privé.

Nous préconisons, en outre, la création de plans d'épargne retraite par capitalisation.

Alors que tous les grands pays ont adopté un système par capitalisation pour assurer l'avenir et ajouter un étage aux régimes en place, nous déplorons votre refus purement idéologique de vous engager à temps dans une voie qui aurait dû être ouverte depuis longtemps et qui a été explorée par la loi Thomas de 1997.

Nous souhaitons donc la suppression de cet article 10.

M. Claude Domeizel. C'est incohérent !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 14, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 10 est supprimé.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.