

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit,

TOME I

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES

D'ASSURANCE

(ARTICLES PREMIER À 7 TER).

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Billaud, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnaud, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2560, 2627 et T.A. 627.

Sénat : 316 et 337 (1991-1992).

Banques et établissements financiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE : L'OUVERTURE DU CAPITAL DES ENTREPRISES D'ASSURANCE PUBLIQUES	7
I- LA MODIFICATION DU STATUT DES SOCIETES D'ASSURANCE	7
II LES FINALITES DE LA REFORME PROPOSEE	8
A. Une finalité évidente : renflouer l'État	8
B. Une nécessité oubliée : renforcer les assureurs publics	10
III UN CADRE JURIDIQUE PARTIEL	12
DEUXIEME PARTIE : LA MODERNISATION DU STATUT DE LA CAISSE NATIONALE DE PREVOYANCE	17
I- UN GROUPE PERFORMANT MALGRE SON STATUT ARCHAÏQUE	17
A. Le premier assureur-vie français	18
B. Une modernisation nécessaire	19
II- UNE EVOLUTION STATUTAIRE QUI NE RESOUD PAS D'IMPORTANTES QUESTIONS	20
A. La réforme législative	20
B. Des questions non résolues	26
1. L'évaluation de la CNP	27
2. La répartition du capital	28
3. L'utilisation du réseau de La Poste	28

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES**

**CHAPITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES
D'ASSURANCE**

<i>Article premier : Alignement de la composition du capital des entreprises publiques d'assurance sur le droit commun du secteur public</i>	31
<i>Art. premier bis (nouveau) : Abrogation et modification de certaines dispositions du code des assurances</i>	50
<i>Art. 2 : Transformation du statut de la Caisse nationale de prévoyance</i>	51
<i>Art. 3 : Suppression de l'établissement public</i>	55
<i>Art. 4 : Situation des personnels de la Caisse nationale de prévoyance</i>	56
<i>Art. 5 : Suppression de dispositions ou de mentions spécifiques du code des assurances</i>	59
<i>Art. 6 : Concours apportés aux institutions et aux caisses de retraite ou de prévoyance complémentaire</i>	61
<i>Art. 6 bis (nouveau) : Abrogation et modification de certaines dispositions du code général des impôts</i>	62
<i>Art. 6 ter (nouveau) : Abrogation et modification de diverses dispositions du Code de la construction et de l'habitation</i>	63
<i>Art. 7 : Entrée en vigueur des dispositions prévues aux articles 5 et 6</i>	64
<i>Art. 7 bis (nouveau) : Prise en compte d'une réorganisation administrative</i> ..	65
<i>Art. 7 ter (nouveau) : Pouvoirs de la Commission de contrôle des assurances</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	67
TABLEAU COMPARATIF	73
ANNEXE	87

AVANT-PROPOS



Le projet de loi portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit comporte quatre parties bien différentes, de volume très inégal et de portée distincte :

- l'ouverture du capital des entreprises d'assurance publiques,
- la modernisation du statut de la Caisse nationale de prévoyance,
- l'introduction en droit français de la législation européenne en matière d'assurance sur la vie,
- un certain nombre de mesures devant permettre la réalisation du marché unique bancaire.

L'objet du présent rapport est d'examiner les deux premières parties, c'est-à-dire le *chapitre premier* (Dispositions relatives aux entreprises d'assurance publiques) du *Titre premier* (Dispositions relatives aux assurances) du projet de loi.

PREMIÈRE PARTIE

L'OUVERTURE DU CAPITAL DES ENTREPRISES D'ASSURANCE PUBLIQUES

L'article premier (1) du présent texte qui aurait pu constituer à lui seul un projet de loi, propose une nouvelle définition du statut des sociétés centrales d'assurance.

La finalité de cette disposition apparaît éminemment ambiguë : sous une apparence de "*privatisation partielle*", elle semble avoir plutôt pour effet de "*renationaliser*" les entreprises publiques d'assurance.

I- LA MODIFICATION DU STATUT DES SOCIÉTÉS CENTRALES D'ASSURANCE

La modification de statut proposée par le présent texte consiste à supprimer la spécificité du statut des sociétés centrales d'assurance pour les inclure dans le secteur public de "droit commun".

Dans la rédaction actuelle de *l'article L 322-13 du code des assurances*, il est précisé que "*les sociétés centrales sont des sociétés anonymes dont l'Etat détient directement ou indirectement les trois quarts au moins du capital social*".

L'article premier du texte aujourd'hui soumis au Parlement modifie cette rédaction et propose de définir les sociétés centrales comme "*des sociétés anonymes appartenant au secteur public*".

Outre le fait que les trois grands assureurs publics que sont l'UAP, le GAN et les AGF deviendraient des entreprises publiques "comme les autres", cet article a également pour effet de

1. Voir commentaire détaillé sur l'article premier

permettre au Gouvernement de ramener la part de l'Etat dans ces trois compagnies de 75 % au moins à 50 % au moins.

En effet, après la nationalisation à 100 % des compagnies d'assurance en 1946 et l'ouverture d'une possibilité de céder 25 % du capital de ces sociétés à des personnes autres que l'Etat -mais définies de manière limitative- en 1973, c'est la *loi du 31 décembre 1989* qui a défini le statut actuel des sociétés centrales d'assurance. Celles-ci doivent être détenues, directement ou indirectement, à 75 % par l'Etat.

Le changement de statut des sociétés centrales les ferait entrer dans le secteur public de droit commun, c'est-à-dire dans le respect du critère d'un seuil minimal du capital social détenu par l'Etat, de façon directe ou indirecte, fixé à 51 %.

En définitive, il apparaît bien que, sous couvert de permettre la "privatisation partielle" des compagnies d'assurance publiques, la nouvelle rédaction de l'article L.322-13 du code des assurances aboutit en fait, avant tout, à réaffirmer leur appartenance au secteur public.

↳

II - LES FINALITES DE LA REFORME PROPOSEE

Les raisons avancées par le Gouvernement, depuis l'annonce de cette mesure au mois de novembre 1991, conduisent toutes au même aveu : l'Etat a besoin de nouveaux capitaux et donc d'accroître la marge des cessions d'actifs publics possibles.

A l'inverse, il est frappant de constater le peu d'attention portée aux besoins réels des trois assureurs publics. En effet, la poursuite du développement de leurs activités est aujourd'hui grandement freinée par leur sous-capitalisation.

A. UNE FINALITE EVIDENTE : RENFLouer L'ETAT

Le Gouvernement a indiqué à plusieurs reprises, par la voix du Premier ministre, du ministre de l'économie et des finances et du ministre du budget, que des cessions d'actifs publics interviendraient en 1992 pour financer d'une part les mesures pour l'emploi, d'autre part les dotations en capital du secteur public.

En effet, la lutte contre le chômage étant devenue la priorité de l'action du Gouvernement, celui-ci a décidé d'utiliser les entreprises du secteur public pour y subvenir.

Ainsi, les cessions d'actifs publics doivent permettre de financer les **10 à 12 milliards de francs** que coûteront les **mesures décidées en faveur de l'emploi** (plans Cresson, Aubry, Bérégofoy).

Par ailleurs, la cession d'actifs de certaines entreprises devrait permettre à d'autres entreprises de retrouver une meilleure santé financière et donc, à terme, d'embaucher du personnel.

Il convient toutefois de noter qu'au-delà de cette intention, aucune information précise n'a été donnée par le Ministre de l'économie et des finances ni lors du débat sur ce texte à l'Assemblée nationale, ni lors de son audition par votre commission.

Enfin, ces mêmes cessions d'actifs publics devront financer les **dotations en capital au secteur public**. 5,6 milliards de francs ont été inscrits à ce titre au budget des Charges communes.

A ce jour, une partie seulement de ces dotations a été financée, grâce à la vente de 2,28 % du capital d'Elf-Aquitaine. Le montant exact récupéré par l'Etat à l'occasion de cette cession s'élèverait à 1,98 milliard de francs selon M. Michel Sapin (1).

L'écart avec les prévisions initiales relatives au produit de cette cession qui aurait dû s'élever à près de 2,3 milliards de francs s'explique par une décote de près de 10 % du titre.

En tout état de cause, il apparaît qu'un montant de dotations en capital d'environ 4 milliards de francs reste à financer.

Ainsi, au total, le gouvernement doit compter sur un **minimum de quinze milliards de francs de cessions d'actifs publics**.

Parmi l'essentiel des mesures qu'il financera avec leur produit, il y aura donc les mesures pour l'emploi. Votre rapporteur ne peut s'empêcher de considérer que celles-ci ne sont pas des "*dépenses exceptionnelles*", comme le soulignent un peu rapidement les ministres concernés. Il s'agit bien en effet de "*dépenses courantes*" que le gouvernement semble avoir décidé de "*débudgétiser*" en 1992.

Car l'emploi est, nous dit-on depuis 1991, la préoccupation fondamentale du gouvernement de François

Mitterrand. Il ne peut donc s'agir d'une mesure financée par des ressources exceptionnelles et non reconductibles.

Ainsi, par la vente du patrimoine public, "un actif considérable qui doit être géré au mieux"⁽¹⁾, le gouvernement finance des dépenses qui jusqu'à présent ont toujours été de nature budgétaire.

B. UNE NECESSITÉ OUBLIÉE : RENFORCER LES ASSUREURS PUBLICS

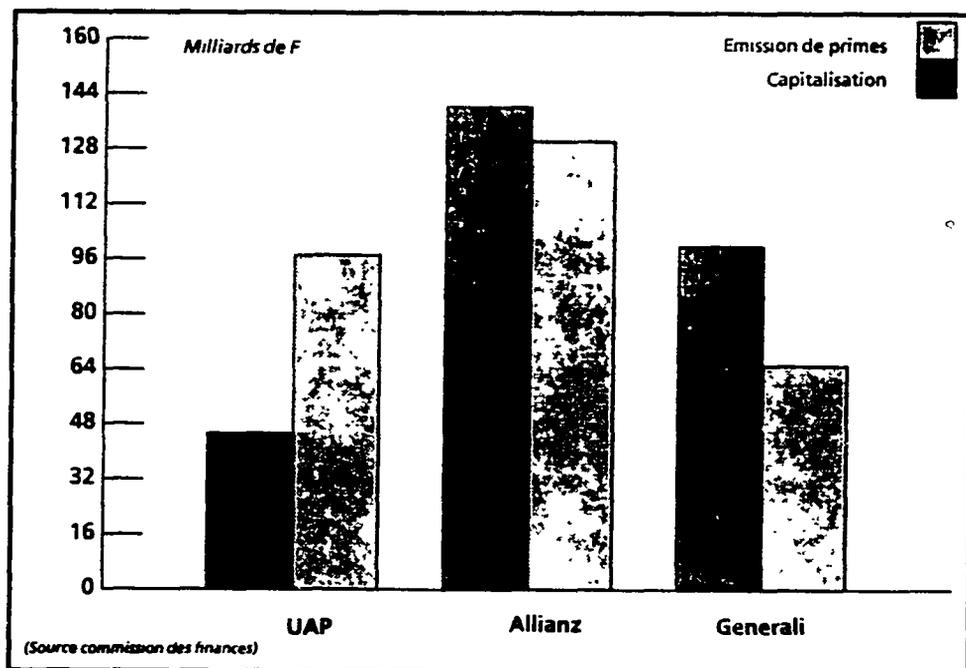
"La croissance en Europe des sociétés françaises d'assurance continuera pour l'essentiel à passer par l'acquisition de parts de marchés et par le développement des filiales et succursales qu'elles possèdent déjà. Cette stratégie obligée, qu'ont d'ailleurs adoptée nos principaux concurrents est cependant très coûteuse en fonds propres et ne peut être menée que par des sociétés en bonne santé financière"

Rapport au Conseil économique et social de Mme Yvette Chassagne sur l'adaptation des entreprises d'assurance à l'ouverture du marché européen dans le secteur des risques d'entreprises. Février 1992. p. 10.

Devant l'importance des besoins de l'Etat, le grave problème de l'amélioration des fonds propres des entreprises d'assurance, et plus largement de ceux des entreprises du secteur public en général, ne semble ni résolu, ni même envisagé.

Or, les assureurs publics, et notamment l'UAP, estiment qu'il s'agit là d'une condition indispensable à leur développement, en particulier sur le marché européen. En effet, pour faire face à la concurrence de groupes aussi puissants qu'Allianz en Allemagne ou Generali en Italie, l'UAP part avec un sensible retard de capitalisation.

Le graphique ci-après est particulièrement éloquent. L'UAP a une capitalisation boursière trois fois moins importante que celle d'Allianz. Malgré cela, l'UAP émet un montant de primes significatif qui le place au deuxième rang européen.



Le Ministre de l'économie et des finances a indiqué devant la Commission des finances du Sénat que la question de l'augmentation des fonds propres serait examinée pour chaque entreprise "au cas par cas" et "de façon pragmatique, sans aucun dogmatisme". Il n'est cependant pas certain que les assureurs publics s'y retrouvent. En effet, aucune déclaration de principe n'est intervenue.

Dans le même temps, le groupe allemand Allianz lève en moyenne 3 milliards de francs nouveaux sur les marchés chaque année.

Par ailleurs, interrogé sur l'estimation du produit des cessions d'actifs des assurances, M. Michel Sapin a indiqué qu'il suffisait de se fonder sur la valeur de la capitalisation boursière de ces entreprises.

Or, le Ministre ne semble pas avoir tenu compte de la décote importante qui caractérise les sociétés d'assurance, notamment publiques et que certains observateurs et experts évaluent entre 20 et 40 %.

A fortiori, l'expérience des trois augmentations de capital effectuées par l'UAP en février 1990, le GAN en juillet 1990 et les AGF en juin 1991, aurait dû servir de leçon. En effet, les cours de

bourse des trois assureurs n'ont pas encore retrouvé les niveaux antérieurs à ces appels au marché.

L'évolution du cours moyen mensuel des actions de l'UAP, du GAN et des AGF, comparée à celle de l'indice des valeurs françaises à revenu variable est, à cet égard, très significative (1).

Votre Rapporteur s'interroge enfin sur la **capacité du marché financier à absorber ces cessions d'actifs publics**. En effet, celui-ci devra faire face, dans les mois qui viennent à la fois :

- au financement d'un dérapage budgétaire de plus de 50 milliards de francs,
- à la mise sur le marché d'actifs publics pour au moins 15 milliards de francs,
- aux besoins de financement qu'impliquera la relance attendue de l'investissement des entreprises.

III - UN CADRE JURIDIQUE PARTIEL

L'évolution importante de la pensée du Gouvernement sur la place et la gestion du secteur public dans l'économie française est frappante.

Des "*nationalisations à 100 %*" de 1981-1982, on est passé au "*ni-ni conservatoire*" de 1988. Aujourd'hui lui succède un "*mi-mi pragmatique*".

1. Voir graphique et commentaire dans l'article premier.

Evolution d'un dogme

1981 - Pierre Mauroy, premier ministre

"Si nous avons retenu la solution d'une nationalisation à 100 pour 100, il est clair que c'est afin de rendre cette mesure irréversible."

(Assemblée nationale - séance du 13 octobre 1981 - Examen du projet de loi de nationalisations)

1981 - Christian Goux, député

"La propriété du capital est nécessaire, en droit français, pour exercer le pouvoir dans l'entreprise. Ni la minorité de blocage, ni la majorité à 51 pour 100, ni même la majorité des deux tiers ne suffisaient. Il fallait que la totalité du capital, non détenu encore par les organismes publics dans les sociétés concernées, change de mains et devienne la propriété de l'Etat. Ce sera chose faite avec l'adoption du projet de loi".

(Assemblée nationale - séance du 14 octobre 1981 - Examen du projet de loi des nationalisations)

1982 - Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat

"Si nous avons choisi le contrôle à 100 pour 100, c'est bien pour prendre toutes les précautions qui évitent de casser les synergies, pour protéger les outils dont nous avons besoin."

(Sénat - séance du 4 février 1982 - Examen du projet de loi des nationalisations) (1)

1988 - François Mitterrand, président de la République

"Puisque les français, par leur vote de 1986, ont préféré une autre direction, laissons s'apaiser les bouillonnements que le va-et-vient nationalisations - privatisations ne prolongerait pas sans dommages".

Annonçant ma candidature à la télévision j'ai dit qu'«lu j'arrêterai le ballet. Je ne conseillerais pas, en effet, au futur gouvernement, s'il en était tenté, d'alourdir le dossier."

(Lettre aux Français - avril 1988)

(1) Dans le cadre de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale, M. Fèvre avait déposé un amendement proposant de ramener à 51 pour 100 la prise de contrôle de l'Etat.

Cet amendement était ainsi motivé :

"L'Etat détiendra le contrôle complet de ces groupes, et en même temps il économisera 49 pour 100 des frais d'indemnisation. Comme le précise l'exposé des motifs de l'amendement, (il est proposé) que les sommes ainsi économisées soient affectées à la lutte contre le chômage et au développement de l'emploi."

Le Gouvernement avait donné un avis négatif.

M. Charzat, rapporteur du texte, avait précisé : "Il s'agit d'un souci de rigueur politique".

1989 - François Mitterrand, président de la République

"C'est un contrat que j'ai avec les Français. Donc il n'y aura pas de nationalisations, il n'y aura pas non plus de privatisations hypocrites ou rampantes (...). Cela ne correspond pas peut être à la pensée que j'ai du devenir de l'économie française mais c'est sage parce qu'il faut éviter des remous inutiles et même dangereux".

(Sept sur Sept - TF 1 - 12 février 1989)

1989 - Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie et des finances

"Je ne considère pas que les frontières actuelles entre public et privé sont inamovibles. On peut très bien imaginer que dans quatre ans il apparaisse nécessaire de nationaliser telle entreprise et possible de privatiser telle autre. Le débat démocratique en décidera. Mais cela n'a rien à voir avec les privatisations partielles auxquelles certains pensent pour cette législature".

(Allocution devant le Haut Conseil du secteur public - 13 juin 1989)

1989 - Michel Rocard, premier ministre

"En France, ce fameux "ni-ni" est protecteur. L'appareil public français est défendu contre les O.P.A. et c'est une protection nécessaire pour l'essentiel de l'industrie nationale (...) (Après 1993) il faut peut-être assouplir un peu sa traduction financière dans l'équilibre du capital des entreprises publiques, c'est presque un détail".

(Europe n° 1 - 6 février 1990)

1990 - Jacques Delors, président de la Commission européenne

"Il ne faut pas empêcher nos entreprises publiques ou privées françaises d'avoir les capitaux nécessaires. La règle du "ni-ni" doit être transgressée. Ce n'est pas une question de dogme. C'est une question de bataille et de survie économique".

(L'Heure de vérité - Antenne 2 - 23 janvier 1990)

1991 - Edith Cresson, premier ministre

"Rien ne doit freiner notre mobilisation pour une politique imaginative et réaliste, ce qui veut dire qu'il faudra bousculer quelques tabous. Celui du "ni ni". Mais il faut être clair : rien ne serait plus absurde que de penser vendre une partie des entreprises nationalisées pour faciliter la réalisation du budget".

(Université d'été du P.S. - Ramatuelle - 2 septembre 1991)

1991 - Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie et des finances

"Je n'ai jamais considéré que le "ni-ni" était valable pour toute l'éternité. Il est bien évident que nous pourrions prendre des initiatives sur ce point. C'est au Premier ministre et au Président de la République d'en délibérer collectivement avec le gouvernement. Pour ma part, il ne me choquerait pas que dans les entreprises aujourd'hui publiques, à condition que le capital public reste majoritaire, une ouverture soit faite aux capitaux privés".

(Europe 1 - 30 août 1991)

1991 - François Mitterrand, président de la république

"Les ressources financières ainsi dégagées serviront aux entreprises et non pas à combler les trous ou à désendetter l'État, mais permettront de développer l'investissement et la création d'emplois".

(Paris, Conférence de presse - 12 septembre 1991)

1991 - Dominique Strauss-Kahn, ministre délégué à l'industrie et au commerce extérieur

"L'économie doit être mixte au sein des entreprises. Il n'y a pas par nature des entreprises publiques et des entreprises privées... Il faut que l'argent retiré de ces opérations retourne en priorité au secteur public pour renforcer l'investissement... On ne va pas s'en sortir sans mettre les dizaines de milliards de francs nécessaires."

(Les Echos - 10 octobre 1991)

1991 - Jacques Delors, président de la commission européenne

Il serait souhaitable que les opérations dégagent 10 à 15 milliards de francs pour soutenir l'industrie du bâtiment ou renforcer l'effort d'insertion des jeunes sur le marché du travail.

(2 septembre 1991)

1991 - Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget

Les recettes tirées des cessions d'actifs seront "affectées par priorité au financement des dotations en capital aux entreprises publiques en remplacement des crédits au budget général.. Comptez sur notre imagination et notre sens de l'intérêt général pour trouver l'argent nécessaire à ce plan emploi."

(Grand Jury RTL - Le Monde - 22 septembre 1991)

1992 - Michel Charasse, ministre du budget

"L'ensemble des mesures pour l'emploi sera financé par des cessions partielles d'actifs".

(Audition devant la Commission des Finances du Sénat - 28 avril 1992)

Dans ce cadre, les **modalités de cessions d'actifs publics** définies par les *lois de privatisation des 2 juillet et 6 août 1986* demeurent applicables (1).

La *loi du 2 juillet 1986*, votée par le Sénat, comprenait dans la liste des entreprises à privatiser qui figurait en annexe de la loi, les trois sociétés centrales d'assurance UAP, GAN et AGF.

Toutefois, le programme de privatisation voté en 1986 n'ayant pas été mis en oeuvre dans sa totalité avant le 1er mars 1991, le Sénat a souhaité réaffirmer sa position en prorogeant le délai inscrit dans la *loi du 2 juillet 1986*. Il a donc adopté, au cours de sa séance du 25 octobre 1990, la proposition de loi de MM. Etienne Dailly et Jean Arthuis visant à proroger ce délai.

En conséquence, votre Commission constate que le **Gouvernement souhaite diminuer la participation publique dans le capital social des sociétés centrales d'assurances. Elle se félicite que ces opérations se fassent conformément aux modalités inscrites dans les lois de privatisation de 1986. Elle n'entend donc pas revenir sur le principe même qui présidait à ces dernières.**

1. Voir le détail de ces dispositions dans le commentaire sur l'article premier.

DEUXIEME PARTIE

LA MODERNISATION DU STATUT DE LA CAISSE NATIONALE DE PRÉVOYANCE

"La réforme de la Caisse nationale de prévoyance, préparée en 1991, voulue par la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et par la Direction générale, comme par les instances dirigeantes de la CNP, a été actée dans un projet de loi adopté par le Conseil des ministres, début 1992."

(Caisse des dépôts Informations n° 77,
février 1992)

Ce résumé officiel de l'esprit de la réforme de la Caisse nationale de prévoyance, ainsi que de la démarche suivie, témoigne bien de la faible marge de manoeuvre laissée au Parlement.

En effet, force est de constater que si cette évolution statutaire s'imposait effectivement, le texte soumis au Parlement ne comporte pas tous les éléments de la réforme. En particulier, certaines questions essentielles semblent aujourd'hui relever d'une appréciation totalement discrétionnaire du Gouvernement.

I- UN GROUPE PERFORMANT MALGRE SON STATUT ARCHAÏQUE

La Caisse nationale de prévoyance est née en 1959, au sein du groupe Caisse des dépôts, de la fusion de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accident créée en 1868 et de la Caisse nationale d'assurance sur la vie créée en 1949 par regroupement de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès (1868) et de la Caisse de retraite pour la vieillesse (1850).

Cette longue histoire justifie pour partie les particularismes de son statut, aujourd'hui remis en cause.

Toutefois, l'évolution statutaire de la Caisse nationale de prévoyance est également devenue indispensable avec le développement de ses activités et en raison de sa place de numéro un sur le marché français de l'assurance-vie.

A. LE PREMIER ASSUREUR-VIE FRANÇAIS

Les résultats de la Caisse nationale de prévoyance ont fortement et rapidement progressé au cours des dernières années.

Les tableaux ci-après en donnent les principaux éléments.

Le chiffre d'affaires du groupe CNP a pratiquement été multiplié par 3 en 5 ans, ce qui témoigne d'une grande vitalité et d'un rapide développement.

Chiffre d'affaires	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
En milliards de francs	12,9	16,0	23,4	29,0	35,6	43,8
En indice (base 100 en 1987)	100	124	181	225	276	340

* Estimation

La part du marché de l'assurance vie-capitalisation détenue par le groupe CNP a également progressé.

Part de marché	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
en %	11	11,5	11,8	12,4	12,7	13

* Estimation

Parallèlement, les résultats nets du groupe ont augmenté pour atteindre près d'un milliard de francs en 1991.

Résultat net	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
En millions de francs	641	624	703	873	989	1.120
En indice (base 100 en 1987)	100	97	110	136	154	175

* Estimation

Enfin, la productivité a suivi une forte courbe ascendante puisque les effectifs n'ont que peu progressé pendant la même période, passant de l'indice 100 en 1987 à 129 en 1991, c'est-à-dire de 1.630 à 2.060 agents.

En 1991, le montant total des placements gérés par le groupe CNP s'est élevé à 129 milliards de francs et le nombre d'assurés a atteint 14 millions.

Les produits d'assurance-vie de la Caisse nationale de prévoyance sont principalement commercialisés par trois réseaux : la Poste pour 13,1 milliards de francs en 1991, les caisses d'épargne pour 8,5 milliards de francs, et le Trésor Public pour 2,8 milliards de francs.

Ainsi, la Caisse nationale de prévoyance dispose d'une position dominante sur un secteur en fort développement. Elle semble avoir également de réels atouts pour continuer à maintenir sa présence sur un marché très porteur.

B. UNE MODERNISATION NECESSAIRE

Le statut de la Caisse nationale de prévoyance est l'héritage d'une longue histoire. Etablissement public à caractère administratif depuis 1959, la CNP est devenue établissement public industriel et commercial à la suite de la réforme intervenue par le *décret n° 87-833 du 12 octobre 1987 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse nationale de prévoyance.*

L'objectif de cette réforme était essentiellement de permettre à la CNP d'affirmer son esprit d'entreprise.

Dans ce but, une direction générale était mise en place, de façon à rapprocher les conditions de gestion de la CNP de celles d'une entreprise. Par ailleurs, la modification des attributions et de la composition de la Commission supérieure devait rendre celle-ci plus proche d'un conseil de surveillance de société.

Enfin, ce décret opérait une séparation claire entre les activités de la CNP et celles de la Caisse des dépôts et consignations, les relations entre ces deux institutions devant être désormais régies par des conventions de prestation de services.

Toutefois, dès 1987, il est apparu que cette réforme statutaire devait être une première étape vers la voie d'une transformation plus importante.

De fait, face aux perspectives d'unification du marché européen de l'assurance et compte tenu de la situation actuelle du marché français, la CNP se trouve devant une double exigence :

- augmenter ses fonds propres,
- affirmer et développer sa position internationale.

Or, son statut d'établissement public ne lui offre pas la souplesse nécessaire ni le cadre juridique adéquat pour permettre cette évolution.

Le présent projet de loi répond donc à cette nécessité de modernisation du statut de la CNP.

II - UNE EVOLUTION STATUTAIRE QUI NE RESOUD PAS D'IMPORTANTES QUESTIONS

La mise en oeuvre de la transformation du statut de la CNP comporte, d'une part, la réforme législative, d'autre part, la mise en place des nouvelles structures, sur lesquelles plusieurs interrogations essentielles demeurent.

A. LA REFORME LEGISLATIVE

Le projet de loi qui doit "*faciliter le développement de la CNP et le renforcement de ses fonds propres*" (exposé des motifs) prévoit la transformation de la Caisse nationale de prévoyance en **société anonyme du secteur public**.

En outre, il a pour objet :

- le transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations de l'établissement public à la société anonyme appelée à lui succéder,
- la suppression de l'établissement public,

- le maintien de la garantie de l'Etat pour les contrats souscrits avant le 1er août 1991 (1),

- la mise à la disposition de la nouvelle société anonyme, pour une durée maximale de 6 ans, des personnels fonctionnaires qui concourent à sa gestion,

- un toilettage du code des assurances ainsi que de divers autres codes afin de supprimer les mentions relatives au statut spécifique de la CNP.

L'objectif de la réforme est ainsi une **banalisation du statut de la CNP** qui devient une société commerciale intégralement soumise au droit commun du code des assurances, ce qui devrait faciliter le développement de ses activités concurrentielles. En effet, les quelques missions d'intérêt général dont elle était bénéficiaire (monopole d'assurance de certains prêts aidés à la construction, service bonifié de pensions de retraite...) ne représentent plus, aujourd'hui, qu'une faible partie de ses activités.

L'autre aspect important de la réforme est de **confirmer l'appartenance de la CNP au secteur public**. En revanche, il est mis un terme à la gestion directe traditionnellement exercée par la Caisse des dépôts sur la CNP.

Cette évolution s'inscrit dans la même ligne que celle du Crédit Local de France. Celui-ci, issu de l'ancienne Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, est aujourd'hui une société anonyme, cotée en Bourse depuis novembre 1991, dont le capital est majoritairement contrôlé par l'Etat et d'autres entités publiques.

Pour préparer cette modification statutaire, la Caisse nationale de prévoyance a déjà mis en place les nouvelles structures qui seront appelées à succéder à l'établissement public.

La **société anonyme CNP Assurances** a été créée. Il s'agit d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Son capital social actuel de 5 millions de francs a été réparti entre la Caisse des dépôts et consignations pour 25 % et la CNP établissement public pour 75 %.

Cette nouvelle société est destinée à recueillir les activités "assurance vie" du groupe CNP et à détenir les participations du groupe dans ses filiales.

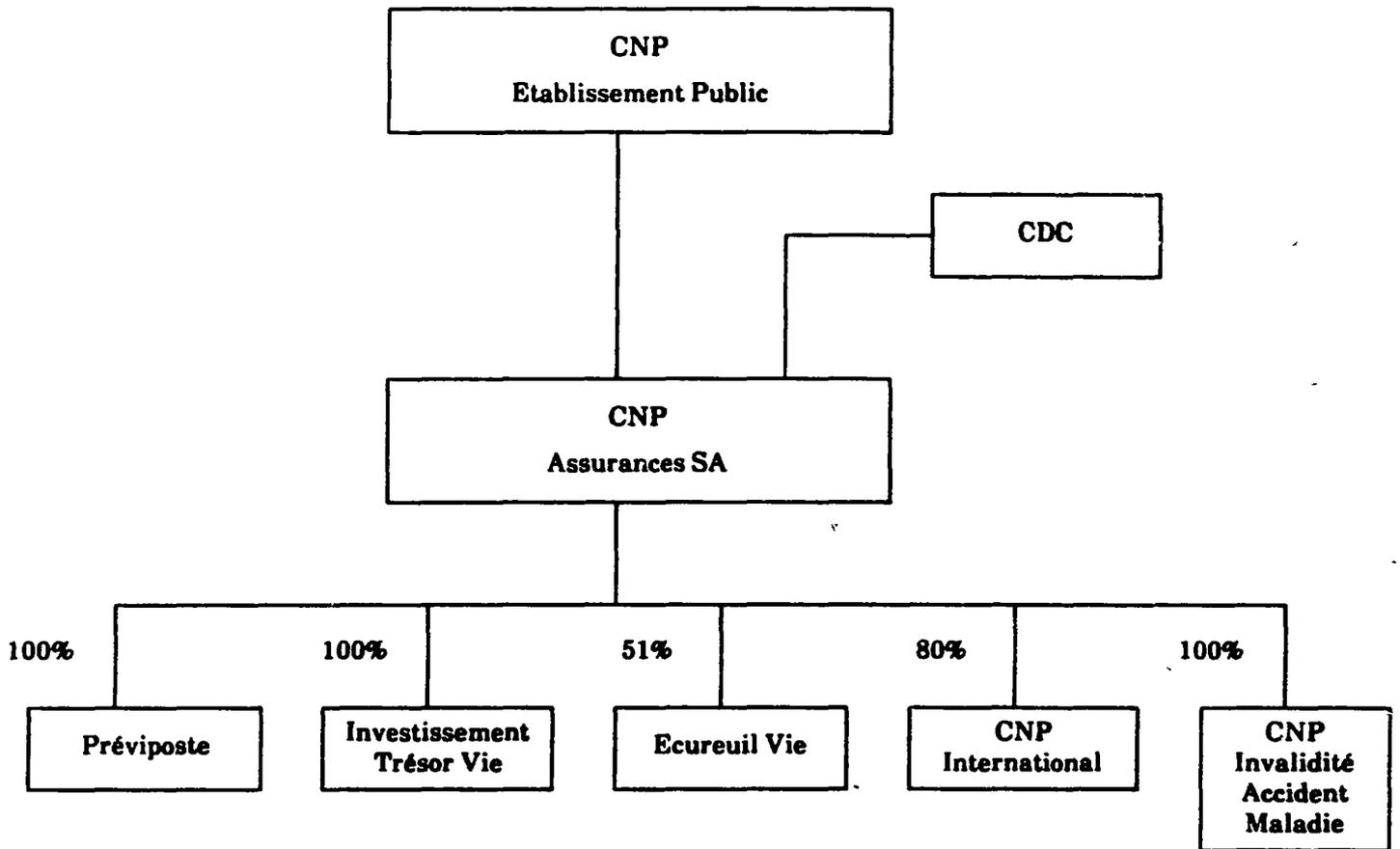
1. Cette garantie a été supprimée pour les contrats souscrits à compter du 1er août 1991 par l'article 22 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Une autre société anonyme a également été créée pour exercer les activités "non vie" du groupe. Il s'agit de la société CNP-IAM (Invalidité, Accident, Maladie).

Les deux sociétés ont déposé un dossier de demande d'agrément auprès du Service des assurances du Ministère de l'économie et des finances.

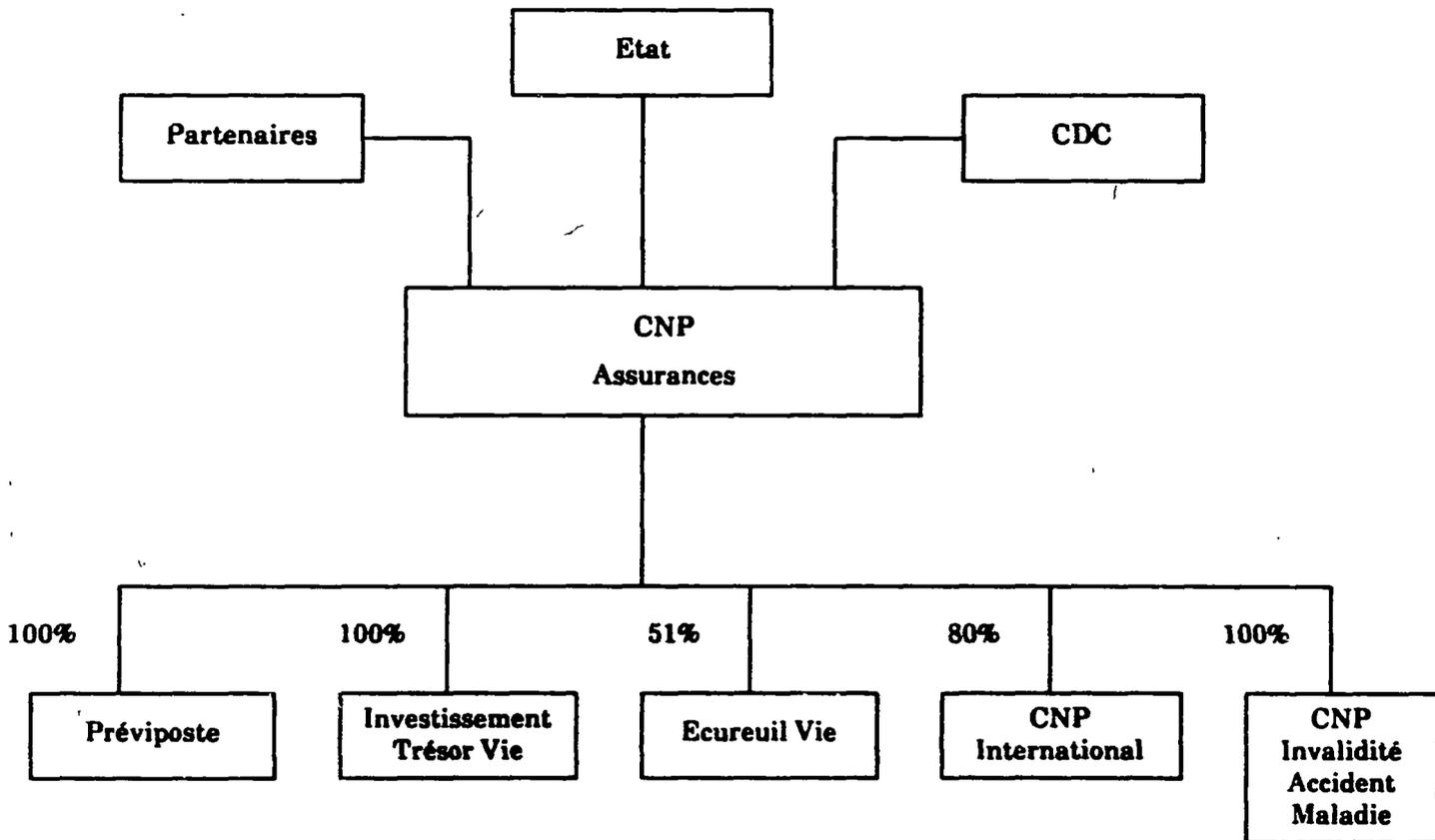
Les trois organigrammes ci-après décrivent la structure actuelle du groupe CNP, la structure qui est en cours de mise en place pour préparer la transformation statutaire de la CNP, enfin l'organisation du groupe telle qu'elle est prévue à l'issue de la réforme législative.

Organigramme du groupe CNP à l'issue de la première phase





Organigramme du groupe CNP à l'issue de la seconde phase (après la réforme législative)



B. DES QUESTIONS NON RESOLUES

Le projet de loi soumis au Parlement prend acte d'une réforme mise au point par la direction générale de la Caisse des dépôts. Il s'apparente néanmoins à une véritable "coquille vide" puisque trois aspects essentiels de l'évolution de la CNP n'y figurent pas : l'évaluation globale du capital social, sa répartition entre les nouveaux actionnaires et l'utilisation par la nouvelle société du réseau de La Poste.

En revanche, la question des personnels y est traitée à l'article 4. Votre rapporteur s'en félicite car il s'agit d'un problème important. Il a constaté d'ailleurs avec étonnement que certains ne souhaitaient pas l'inscrire dans la loi.

En effet, près des deux-tiers des agents de la Caisse nationale de prévoyance sont des fonctionnaires. Cette proportion atteint même 85 % au sein du personnel d'exécution.

Or, actuellement, ces fonctionnaires dépendent de la Caisse des dépôts et consignations et sont simplement affectés à la Caisse nationale de prévoyance.

Le projet de loi propose de mettre ces fonctionnaires à la disposition de la nouvelle société anonyme pour une durée maximale de 6 ans.

A l'issue de cette période, ils devront choisir entre un détachement auprès de la nouvelle société ou une réintégration dans les cadres de la Caisse des dépôts et consignations.

Votre rapporteur ne saurait suffisamment insister sur l'importance de ce droit à réintégration. Il estime néanmoins que le délai prévu de 6 ans est raisonnable pour permettre aux agents travaillant à la CNP de faire un choix en connaissance de cause.

En effet, la poursuite de la réussite des activités de la CNP reposera sur une bonne mobilisation de ses personnels, dont les grandes capacités d'adaptation n'ont plus, aujourd'hui, à être prouvées.

1. L'évaluation de la CNP

Avant de répartir le capital de la Caisse nationale de prévoyance entre les différents actionnaires prévus, pressentis ou intéressés, l'Etat doit procéder à l'évaluation de la CNP.

Différents établissements ont été chargés de procéder à cette évaluation : le Crédit commercial de France pour l'Etat, la Compagnie financière Edmond de Rothschild et Goldman Sachs International pour la CNP.

Leurs conclusions devraient ensuite permettre à la Commission d'évaluation des entreprises publiques de fixer un prix minimum pour les titres qui seront cédés, conformément aux dispositions du *décret n° 91-332 du 4 avril 1991 relatif à certaines opérations d'ouverture minoritaire du capital d'entreprises publiques*, c'est-à-dire dans le cadre d'opérations de gré à gré reposant sur des "accords de coopération industrielle, commerciale ou financière".

Sur ces bases, le Ministre de l'Economie et des Finances déterminera, enfin, la valeur de la CNP et le prix de cession de ses titres.

Votre rapporteur s'étonne du manque de transparence avec lequel est conduite cette opération d'évaluation. Ni au cours des auditions effectuées, ni au cours des réunions de la Commission de surveillance de la CNP, ni lors du débat sur ce texte devant l'Assemblée nationale, des informations précises n'ont pu être obtenues.

Or, il s'agit là d'une opération de gestion du patrimoine public importante, puisqu'à l'issue de la réforme, l'Etat pourrait récupérer, dans l'hypothèse d'évaluation la plus basse, entre 4 et 5 milliards de francs.

En outre, si l'évaluation définitive se révèle être assez basse, le Parlement pourra-t-il connaître les raisons précises de ce qui pourrait bien apparaître comme une "décote" de la valeur de la CNP ? Plusieurs facteurs sont à cet égard envisageables : la situation générale des entreprises d'assurance par exemple, mais également la difficulté de La Poste à payer sa participation.

Votre rapporteur regrette que le Parlement soit non seulement tenu à l'écart de ces informations, mais obligé de se soumettre à l'appréciation discrétionnaire du gouvernement. On vend les "bijoux de famille", mais à quel prix les vend-on ?

2. La répartition du capital

Aucune information, là encore, n'a été fournie par le Ministre de l'Economie et des Finances, alors que celui-ci exerce une tutelle rapprochée et efficace sur la CNP et que des négociations sont en cours depuis de nombreux mois avec les principaux partenaires intéressés.

La seule certitude est que, dans un premier temps, l'Etat sera le premier actionnaire de la nouvelle société. Dans ce "tour de table" devraient également figurer la Caisse des dépôts et consignations et La Poste, l'ensemble de ces trois actionnaires publics représentant environ 75 % du capital.

Toutefois, au moment où nous examinons ce texte, et dès lors qu'il semble raisonnable de penser que la répartition précise est désormais arrêtée, il paraîtrait souhaitable que le Parlement en soit informé.

Parmi les autres partenaires envisagés, il faut citer le CENCEP (réseau des caisses d'épargne), le Crédit agricole, les mutuelles, certaines caisses de retraite ainsi que quelques actionnaires étrangers, notamment belge et italien.

A nouveau, votre rapporteur s'étonne que le double souci de transparence et de bonne gestion du patrimoine public qui doit animer les pouvoirs publics ⁽¹⁾ ne le conduise pas à mieux informer le Parlement de ces questions.

3. L'utilisation du réseau de La Poste

Sans fondement juridique particulier, la CNP dispose d'un monopole de fait de La Poste comme réseau distributeur de ses produits. Ces liens d'exclusivité se traduisent d'ailleurs par l'importance du chiffre d'affaires qu'elle réalise avec La Poste. Celui-ci devrait atteindre 15 ou 16 milliards de francs en 1992.

1. Cf. M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances, au Grand Jury RTL-Le Monde, le 22 septembre 1992 : "Je veillerais à ce que (les cessions partielles d'actifs publics) soient conduites dans la transparence la plus totale".

Or, la transformation de la CNP en société anonyme soumise au droit commun des sociétés commerciales du secteur des assurances rendra ce privilège de plus en plus exorbitant, voire contestable.

En effet, la CNP n'a pas à entretenir de système de distribution propre et elle bénéficie d'un réseau particulièrement bien implanté sur l'ensemble du territoire. Cette évidente distorsion aux mécanismes de la concurrence pourrait faire -si aucune évolution ne devait apparaître à l'avenir- l'objet de recours, en particulier devant les institutions communautaires.

Il apparaît donc qu'une solution plus transparente devrait être trouvée. Votre Commission regrette qu'à l'occasion de l'examen de ce texte le gouvernement n'ait pas jugé utile de traiter cette question.

Plus généralement, ainsi d'ailleurs qu'elle l'avait déjà fait lors de l'examen du texte relatif à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications (1), votre Commission conteste à nouveau la dérive qui conduit à faire exercer par une entité relevant du secteur public des activités concurrentielles selon des modalités dérogatoires au droit commun.

1. cf. Rapport de M. Henri Torre au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi relatif à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications (Senat - seconde session ordinaire de 1989-1990 - n° 328.).

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES D'ASSURANCE

ARTICLE PREMIER

**Alignement de la composition du capital des entreprises
publiques d'assurance sur le droit commun du secteur public**

**Commentaire : le présent article a pour objet de remplacer les
dispositions de l'article L.322-13 du code des assurances, qui
définit le statut et la structure du capital des sociétés centrales
d'assurance, par les règles du droit commun applicable aux
entreprises du secteur public.**

**Ainsi, il permet au gouvernement de ramener⁽⁷⁾ la part
du capital détenue par l'Etat dans les sociétés centrales
d'assurance de 75 % au moins à 50 % au moins.**

I - LE REGIME ACTUEL

1. 1946 : nationalisation des compagnies d'assurance

**Le statut des sociétés centrales d'assurance a été défini
par la loi du 25 avril 1946 qui a procédé à la nationalisation de
36 compagnies d'assurance.**

**Ces 36 compagnies ont été réparties entre quatre groupes :
le groupe de l'Union des Assurances de Paris (UAP), le groupe des
Assurances Nationales (GAN), le groupe des Assurances Générales de
France (AGF) et le groupe de la Mutuelle Générale de France, formé**

de deux sociétés d'assurance mutuelle, nationalisées bien que dépourvues de capital social.

Pour les trois groupes principaux, la loi du 25 avril 1946 a prévu la création de **sociétés centrales**. Celles-ci ont recueilli à l'actif de leur bilan la totalité des actions des compagnies du groupe. L'Etat, détenteur de ces actions a reçu en rémunération de son apport la totalité des droits sociaux des sociétés centrales.

2. 1973 : détention directe par l'Etat des 3/4 du capital social

La loi n° 73-8 du 4 janvier 1973, relative à la mise en oeuvre de l'actionnariat du personnel dans les banques nationales et les entreprises nationales d'assurances, a prévu que l'Etat pourrait céder jusqu'à 25 % du capital des sociétés centrales à certaines catégories de personnes :

- les salariés des entreprises du groupe,
- la Caisse des dépôts et consignations,
- divers organismes de retraite et de prévoyance,
- les agents généraux d'assurance des entreprises du groupe.

Il était également prévu que ces actionnaires ne pourraient eux-mêmes négocier leurs actions que dans certaines conditions :

- seules des personnes physiques de nationalité française, la Caisse des dépôts et consignations ou des caisses de retraite pouvaient les acquérir,

- une même personne physique ne pouvait détenir plus de 0,05 % du capital, cette limite étant portée à 1 % pour les personnes morales.

En tout état de cause, la participation directe de l'Etat dans les sociétés centrales ne pouvait pas être inférieure à 75 %.

3. 1989 : de la participation directe à la participation indirecte

La loi du 31 décembre 1989 (1) portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen a assoupli ce dispositif, l'Etat ayant désormais la possibilité de détenir, les trois-quarts du capital social de ces sociétés centrales, soit directement, soit indirectement.

Parallèlement, l'article 35 de la loi de 1989 prévoyait la banalisation des conditions de détention des 25 % de capitaux publics non détenus par l'Etat, l'énumération limitative des catégories de personnes seules appelées à les détenir dans la loi de 1973 étant désormais supprimée.

Ce régime, actuellement en vigueur, apparaît dans la composition du capital des trois sociétés centrales d'assurance.

Participation de l'Etat au capital des sociétés centrales d'assurances
(avril 1992)

	Etat	Autres personnes publiques	Total (en %)
UAP	55,7	20,0 (1)	75,7
GAN	77,7	0,8	78,5
AGF	72,3	7,7	80,0

(1) Participation de la Financière BNP, détenue par l'Etat (49 %), et par la BNP (51 %).

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

1. L'appartenance au "secteur public" de droit commun

Le présent article propose de faire entrer les sociétés centrales d'assurance dans le secteur public de droit commun.

On rappellera d'abord le caractère particulier de la notion de "secteur public".

1. Cf. rapport pour avis de M. Paul Loridant, au nom de la Commission des finances du Sénat, sur le projet de loi portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen - Sénat, deuxième session ordinaire 1988-1989, n° 397.

La notion de secteur public

- Au regard du contrôle parlementaire : article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958

"Le contrôle des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte s'étend aux sociétés ou entreprises dans lesquelles les capitaux d'origine publique représentent plus de 50 p. 100."

- Au regard du contrôle de la Cour des comptes : article 6 bis A et B de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967

"Art.6 bis - A. - La Cour des comptes assure la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics de l'Etat de caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social.

B. - La Cour peut également assurer, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes, la vérification des comptes et de la gestion :

- des autres établissements ou organismes publics, quel que soit leur statut juridique, qui exercent une activité industrielle ou commerciale ;

- des sociétés, groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'Etat, les collectivités, personnes ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;

- des filiales des organismes visés aux deux alinéas précédents, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément, ensemble ou conjointement avec l'Etat, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;

- des personnes morales dans lesquelles l'Etat ou des organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion."

- Au regard du contrôle économique et financier de l'Etat : décret du 26 mai 1955

"Art. 1er - Sont assujettis au contrôle économique et financier de l'Etat les organismes énumérés ci-après :

1° Les entreprises nationales, qu'elles aient ou non le caractère d'établissements publics, ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole ;

2° Les sociétés ou les groupements d'intérêt économique dans lesquels l'Etat détient plus de 50 % du capital ;

3° Les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels, à caractère économique, autorisés soit à percevoir des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire, soit à opérer des péréquations de prix."

- Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

"Art. 1er - Sont régies par les dispositions de la présente loi les entreprises suivantes :

1° Etablissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, autres que ceux dont le personnel est soumis à un régime de droit public ; autres établissements publics de l'Etat qui assurent tout à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial, lorsque la majorité de leur personnel est soumise aux règles du droit privé.

2° Sociétés mentionnées à l'annexe I de la présente loi.

3° Entreprises nationales, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte ou sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social ainsi que les sociétés à forme mutuelle nationalisées.

4° Sociétés anonymes dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, depuis plus de six mois, à lui seul par l'un des établissements ou sociétés mentionnés au présent article, et dont le nombre de salariés employés en moyenne au cours de vingt-quatre derniers mois est au moins égal à 200.

5° Autres sociétés anonymes dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, depuis plus de six mois, conjointement par l'Etat, ses établissements publics ou les sociétés mentionnés au présent article, et dont le nombre de salariés employés en moyenne au cours des vingt-quatre derniers mois est au moins égal à 200."

- Loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social

Article 7 : "I. - Sont approuvés par la loi les transferts au secteur privé de la propriété : des entreprises dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social ; des entreprises qui sont entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative.

II. - Les opérations ayant pour effet de réaliser un transfert du secteur public au secteur privé de propriété d'entreprises autres que celles mentionnées au paragraphe I ci-dessus, sont soumises à l'approbation de l'autorité administrative, dans les conditions fixées par les ordonnances mentionnées à l'article 5. Nonobstant toute disposition législative contraire, toute prise de participation du secteur privé au capital social d'une entreprise dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social et qui n'a pas pour effet de transférer sa propriété au secteur privé, est soumise aux conditions d'approbation mentionnées à l'alinéa précédent";

- Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : Décision DC 86-207 des 25 et 26 juin 1986 (extraits) relative à la loi 86-793 du 2 juillet 1986

Quant au principe des transferts du secteur public au secteur privé :

Considérant que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi "les règles concernant... les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé";

Considérant que, si cette disposition laisse au législateur l'appréciation de l'opportunité des transferts du secteur public au secteur privé et la détermination des biens ou des entreprises sur lesquels ces transferts doivent porter, elle ne saurait le dispenser, dans l'exercice de sa compétence, du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle qui s'imposent à tous les organes de l'Etat ;

Quant à la détermination des entreprises visées par l'article 4 et figurant sur la liste annexée à la loi :

Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les dispositions de l'article 4 et les énonciations de la liste d'entreprises annexée à la loi méconnaîtraient les dispositions du neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel "tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité"; qu'il suit de là que serait contraire à la Constitution le transfert du secteur public au secteur privé de certaines entreprises figurant sur la liste annexée à la loi et dont l'exploitation revêt les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ;

Considérant que, si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas ; qu'il suit de là que le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé ;

Considérant que les auteurs de l'une et de l'autre saisines font grief à l'article précité de méconnaître sous des formes diverses les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui placent dans le domaine de la loi les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;

Considérant que l'article 34 de la Constitution n'impose pas que toute opération impliquant un transfert du secteur public au secteur privé soit directement décidée par le législateur ; qu'il appartient à celui-ci de poser des règles dont l'application incombera aux autorités ou aux organes désignés par lui ; qu'il ne lui est cependant pas loisible d'attribuer aux seuls organes des entreprises concernées un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision soustrait à tout contrôle et d'une étendue excessive ;

Considérant que les sénateurs auteurs de l'une des saisines font grief au législateur de n'avoir pas englobé dans le critère des transferts devant être déterminés cas par cas par la loi les participations indirectes de l'Etat et celles des personnes publiques autres que l'Etat ;

Considérant que ce grief ne saurait être retenu : qu'en effet, s'il n'est pas permis au législateur d'exclure de telles participations dans la détermination des entreprises appartenant au secteur public au sens de l'article 34 de la Constitution, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne lui impose de prévoir des modalités de transfert identiques entre les entreprises dans lesquelles l'Etat détient directement une partie du capital social et les autres entreprises y compris celles où la majorité des participations directes et indirectes appartient à l'Etat ou aux personnes publiques ;

Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que les dispositions de l'article 7 laissent le Gouvernement et même les entreprises maîtres de déterminer si le transfert de celles-ci au secteur privé relève ou non de la loi ; qu'à cet égard les entreprises dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital social et qui, à ce titre, ne pourraient être transférées que par l'effet d'une loi les visant individuellement comme le veut le paragraphe I de l'article 7 pourraient sans difficulté échapper à cette contrainte en cedant à d'autres personnes publiques un nombre suffisant de parts pour que l'Etat ne détienne plus directement la majorité du capital social, ce qui aurait pour effet de placer ces entreprises sous le régime du paragraphe II de l'article 7 et d'en permettre le transfert sous la seule condition d'une autorisation administrative ;

Considérant que l'éventualité d'un détournement de procédure ou d'un abus dans l'application d'une loi ne saurait la faire regarder comme contraire à la Constitution ; que, d'ailleurs, il appartiendrait aux juridictions compétentes de paralyser et, le cas échéant, de réprimer de telles pratiques ;

Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que, en ne prenant pas le soin de déterminer lui-même la nature de l'autorité administrative devant approuver les opérations de transfert visées au paragraphe II de l'article 7, le législateur a opéré une subdélégation non permise par la Constitution ;

Considerant que ce grief ne saurait davantage être retenu ; qu'en effet une loi d'habilitation a pour objet normal de confier à une ou plusieurs ordonnances le soin de poser des règles de compétence, de procédure ou de fond en vue de la réalisation des finalités qu'elle énonce ; que tel est précisément l'objet du 2° de l'article 5 de la loi qui prévoit que seront définies par voie d'ordonnance les conditions juridiques des transferts visés par le paragraphe II de l'article 7, ce qui implique nécessairement la détermination des autorités compétentes ;

Considérant qu'ainsi les dispositions de l'article 7 de la loi présentement examinée ne sont pas contraires à la Constitution ; que, cependant, pour être conforme aux exigences de l'article 34 de la Constitution telles qu'elles ont été rappelées plus haut l'ordonnance prévoyant les conditions de délivrance de l'autorisation administrative visée au paragraphe II de l'article 7 devra non seulement respecter les prescriptions précédemment énoncées relatives aux conditions de transfert, mais également comporter des dispositions qui, d'une part, tiendront compte de l'incidence sur le prix du transfert, des charges qui demeureront pour le secteur public après la cession et, d'autre part, seront de nature à garantir un contrôle effectif de la régularité et de la finalité des transferts selon des procédures et par des autorités appropriées ; qu'en outre les transferts qui concernent des entreprises dans lesquelles des collectivités territoriales ont des intérêts, les dispositions dont il s'agit devront respecter le principe de libre administration de ces collectivités posé par l'article 72 de la Constitution ; qu'enfin devront être respectées les dispositions du neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 relatives à la nationalisation des entreprises dont l'exploitation présente les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ;

- Au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat : (CE - Syndicat du personnel des industries électriques et gazières du centre de Grenoble - 28.06.1989 - extraits)

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : la loi fixe les règles concernant ... les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé ; considérant que la délibération attaquée du conseil municipal de Grenoble décide, pour assurer la distribution du gaz et de l'électricité, de créer une société d'économie mixte locale, régie par la loi du 7 juillet 1983 et destinée à se substituer à la régie communale de gaz et d'électricité ; que cette délibération prévoit, conformément à l'article 1er, 2 1/2, de cette loi, que la ville de Grenoble détiendra plus de la moitié du capital social, ainsi que le précise l'article 6 des statuts de la société, annexés à la délibération ; que, dans ces conditions, ladite société appartiendra au secteur public ; qu'il suit de là que le moyen tiré de la violation de la disposition précitée de l'article 34 de la Constitution ne saurait être accueilli ;

L'analyse des différents textes législatifs, réglementaires ou jurisprudentiels qui abordent le notion de "secteur public", amène à conclure qu'il s'agit d'un critère évolutif.

D'une manière générale, si l'on excepte le cas particulier des entreprises nommément nationalisées à 100 % en 1982, il apparaît que l'appartenance d'une entreprise au secteur public ne découle pas d'une disposition législative ou réglementaire explicite, mais plutôt de l'application de critères dont la définition est susceptible d'évoluer.

En l'état actuel des textes, de la jurisprudence et de la doctrine gouvernementale (1), il semble que le critère principal soit un seuil minimal du capital social détenu par l'Etat, de façon directe ou indirecte, fixé à 51 %.

Le retour au "droit commun" du secteur public que prévoit le présent article pour les sociétés centrales d'assurance a dès lors, en réalité, pour seule finalité de permettre au Gouvernement d'élargir la marge potentielle de cession partielle des actifs publics détenus dans les sociétés centrales d'assurance, en faisant sauter le verrou de 25 % précédemment fixé par la loi de 1989.

Désormais, l'Etat pourra limiter sa participation globale à 51 % du capital social, un tel dispositif n'exclut pas la possibilité d'une détention directe ramenée en-deçà du seuil de 51 %, au profit d'une participation indirecte croissante, qui ne pourra que renforcer "l'endogamie du secteur public" déjà largement soulignée par votre rapporteur (2).

2. L'application des modalités de cession définies par les lois de privatisation du 2 juillet 1986 et du 6 août 1986

L'article 7 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social dispose que seule la loi peut autoriser le transfert au secteur privé de la propriété du capital des entreprises notamment entrées dans le secteur public par la voie d'une disposition législative.

1. Cf. audition de M. Michel Sapin devant la Commission des finances - 12 mai 1992.

2. Cf. rapport d'information de M. Roger Chinaud au nom de la commission des finances sur le contrôle des entreprises publiques : évolution des structures et des modes de financement (Senat, seconde session ordinaire de 1989-1990, n° 315).

Tel est bien le cas des sociétés centrales d'assurances en vertu de la loi de 1946.

Article 7

I.- Sont approuvés par la loi les transferts au secteur privé de la propriété :

- des entreprises dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social,

- des entreprises qui sont entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative.

II.- Les opérations ayant pour effet de réaliser un transfert du secteur public au secteur privé de propriété d'entreprises autres que celles mentionnées au paragraphe I ci-dessus sont soumises à l'approbation de l'autorité administrative, dans des conditions fixées par les ordonnances mentionnées à l'article 5.

Nonobstant toute disposition législative contraire, toute prise de participation du secteur privé au capital social d'une entreprise dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social, et qui n'a pas pour effet de transférer sa propriété au secteur privé, est soumise aux conditions d'approbation mentionnées à l'alinéa précédent.

Dans ce cadre, les modalités définies par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi du 2 juillet 1986 s'appliquent donc, notamment l'ensemble des règles de transparence ainsi que celles qui favorisent l'actionnariat des salariés et l'actionnariat populaire, de même que celles qui limitent la participation des capitaux étrangers.

On rappellera ici les principales dispositions de ce texte :

Article premier

Les opérations de transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé décidées à l'article 4 et mentionnées au premier alinéa du paragraphe II de l'article 7 ainsi que les prises de participations mentionnées au deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 7 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, s'effectuent par cession de titres, échange contre des actions de titres participatifs, certificats d'investissement ou certificats pétroliers, renonciation au droit préférentiel de souscription à une augmentation de capital ou vente d'un tel droit, augmentation de capital contre apport de titres ou d'actifs, fusion ou scission, émission de tous titres ou valeurs mobilières assortis ou non d'éléments donnant un droit sur le capital,

dissolution ou liquidation d'entreprise ou par transferts de portefeuille tels que prévus aux articles L.324-1 et suivants du code des assurances.

Article 3

Il est créé une commission ~~de la~~ privatisation, chargée de procéder à l'évaluation de la valeur des entreprises faisant l'objet des opérations mentionnées (...).

Les prix d'offre, les prix de cession ainsi que les parités d'échange sont arrêtés par le ministre chargé de l'économie sur avis de la commission de privatisation (...).

Article 4

Les cessions ou échanges de titres, les ventes de droits préférentiels ou les renoncations à de tels droits sont réalisés suivant les procédures du marché financier.

Toutefois, le ministre chargé de l'économie peut choisir l'acquéreur hors marché, après avis de la commission de privatisation, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui précise notamment les conditions de publicité auxquelles est subordonnée cette décision.

Article 9

Au moment de la cession des titres par l'Etat suivant les procédures du marché financier, un arrêté du ministre chargé de l'économie peut décider qu'aucune personne physique ou morale ne pourra acquérir, à l'occasion de cette opération, plus de 5 % des titres cédés.

Article 10

Quel que soit le mode de cession, le montant total des titres cédés directement ou indirectement par l'Etat à des personnes physiques ou morales étrangères ou sous contrôle étranger, au sens de l'article 355-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée, ne pourra excéder 20 % du capital de l'entreprise. Cette limite peut être abaissée par arrêté du ministre chargé de l'économie lorsque la protection des intérêts nationaux l'exige (...).

Article 11

En cas de cession d'une participation de l'Etat, des titres doivent être proposés aux salariés de l'entreprise, à ceux des filiales dans lesquelles

elle détient, directement ou indirectement, la majorité du capital social, ainsi qu'à leurs mandataires exclusifs, ou aux anciens salariés s'il justifie d'un contrat d'une durée accomplie d'au moins cinq ans avec l'entreprise ou ses filiales.

Leurs demandes doivent être intégralement servies, pour chaque opération, à concurrence de 10 % du montant de celle-ci. Chaque demande individuelle ne peut toutefois être servie que dans la limite de cinq fois le plafond annuel des cotisations de la sécurité sociale.

Si ces demandes excèdent 10 %, un arrêté du ministre chargé de l'économie fixe les conditions de leur réduction (...).

Article 13

Les demandes présentées par les personnes physiques de nationalité française ou résidentes n'excédant pas dix titres sont servies intégralement. Les personnes ayant présenté ces demandes peuvent bénéficier de délais de paiement dans les conditions définies à l'article 11. Dans l'hypothèse où elles ne pourraient être satisfaites entièrement, les demandes sont réduites dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (...).

3. Une finalité "pragmatique"

Si le cadre juridique des cessions partielles d'actifs est bien défini, il convient de s'interroger sur l'utilisation du produit qui en sera retiré.

a) Le produit potentiel des cessions partielles d'actifs des assurances publiques

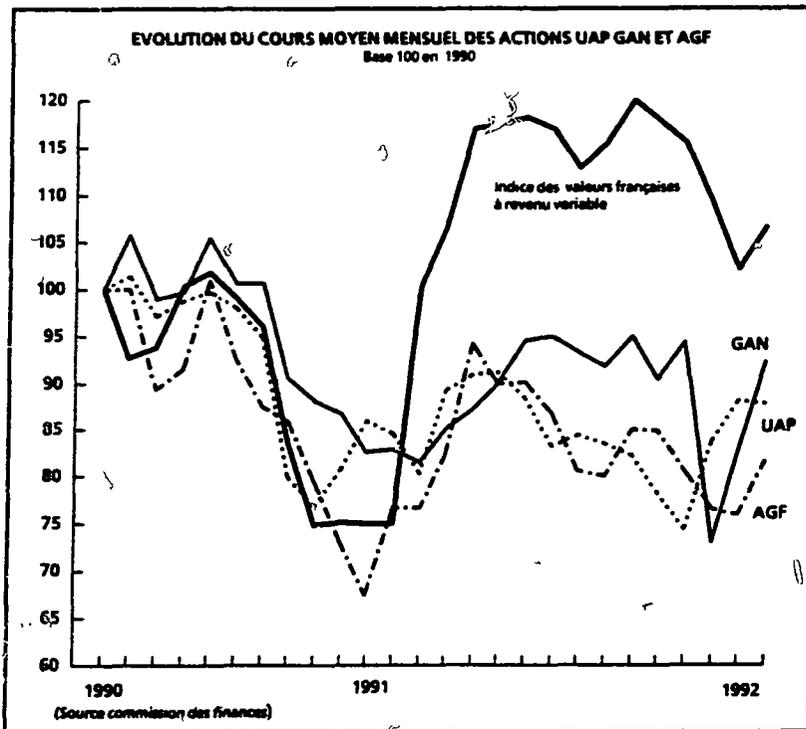
Interrogé par votre Rapporteur sur le produit potentiel à attendre des cessions partielles d'actifs publics détenus dans les sociétés centrales d'assurance, M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, a indiqué, lors de son audition devant la Commission des finances le 12 mai 1992 (1), qu'il convenait de rapporter à la capitalisation boursière des trois entreprises concernées la part détenue directement par l'Etat.

1. Cf. compte-rendu de l'audition de M. Michel Sapin in fine du présent rapport.

	Capitalisation boursière (milliards de francs)	Participation directe de l'Etat (%)	Participation directe (milliards de francs)
UAP	44,5	55,66	24,8
AGF	28	72,28	20,2
GAN	20,7	79,44	16,4

Un tel calcul permettrait de tabler, si l'Etat ramenait à néant sa participation directe dans les trois sociétés, sur un produit total potentiel de 61,4 milliards de francs, et s'il la ramenait seulement à 25 % (1) à 38,6 milliards de francs (2).

Votre Rapporteur est plus réservé. Il estime en effet nécessaire de tenir compte de la décote importante constatée depuis deux ans déjà sur les titres d'assurances, notamment publics, décote qui semble se maintenir malgré le contexte actuel de reprise générale du marché boursier.



1. Hypothèse évoquée par M. Jean Peyrelevade, président de l'UAP.

2. Soit 14,1 milliards pour l'UAP, 13,2 milliards pour les AGF, 11,3 milliards pour le GAN.

On rappellera, en outre, le résultat des précédentes augmentations de capital menées par les groupes concernés.

	Valeur du titre lors de l'augmentation de capital	Valeur actuelle du titre	Décote
UAP	Février 1990 : 627 F	525 F	15 %
GAN	Juillet 1990 : 2.150 F	1.880 F	12,5 %
AGF	Juin 1991 : 535 F	490 F	8,4 %

b) L'utilisation possible du produit de ces cessions

Trois utilisations sont évoquées par l'actuel Gouvernement, et notamment par M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances.

Lors de l'examen du texte devant l'Assemblée nationale, M. Michel Sapin a en effet indiqué :

"- Le produit d'éventuelles cessions de ces actifs doit être utilisé au bénéfice de l'emploi.

"- S'agissant des moyens de satisfaire les besoins en fonds propres de ces sociétés (du secteur public), deux démarches pourront être suivies au cas par cas :

- . doter en capital ces entreprises, en finançant ces apports, le cas échéant, par la cession d'autres actifs publics,*
- . autoriser ces sociétés à augmenter leur capital."*

Ajoutant alors :

*"- Je pense avoir fourni sur ces questions une clé de lecture.
"-Tout est sur la table, tout est clair, tout est net."(1)*

Déjà, lors de son audition devant la Commission des finances, le 28 avril 1992, M. Michel Charasse, ministre du budget, avait indiqué : *"toutes les mesures pour l'emploi seront financées par cessions partielles d'actifs publics."*

1. Assemblée nationale. 1ère séance du 29 avril 1992.

1. Le financement des mesures pour l'emploi

Le coût des différentes "mesures pour l'emploi" prévues pour 1992 est actuellement estimé par M. Michel Charasse à 12 milliards de francs.

On rappellera que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1992, le Gouvernement a créé un chapitre nouveau au budget des Charges communes, le *chapitre 44-75 "Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi"*, destiné à recevoir les crédits appelés à financer ces mesures.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1992 à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter une mesure tendant à transférer sur ce chapitre nouveau l'ensemble des crédits précédemment inscrits, dans le projet de loi de finances pour 1992, au *chapitre 54-90 "Dotations au secteur public"* du budget des Charges communes, soit 3.290 millions de francs.

Les crédits ainsi supprimés au chapitre 54-90 sont désormais inscrits au *Compte de gestion de titres du secteur public (Compte spécial du Trésor n° 904-09)*, alimenté par un surcroît des produits de cessions partielles de titres publics.

2. Les dotations au secteur public

L'opération de "débudgétisation" ainsi réalisée dans le budget 1992 a en réalité été "précédée" d'une opération analogue dès la loi de finances rectificative pour 1991.

En effet, dès 1991, 1.416,3 millions de francs ont été annulés au total sur le chapitre 54-90 (1), soit près du tiers de la dotation initiale.

L'inscription, dès l'exercice 1991, du produit de la vente des titres Crédit Local de France, à hauteur de 1,9 milliard de francs (2), a permis de compenser ce mouvement.

La même opération se reproduit donc pour le budget 1992. Celui-ci prévoit en effet :

- l'inscription dans le projet de loi de finances initiale au *Compte de gestion n° 904-09* d'un produit de cession de titres publics

1.440 millions de francs par arrêté du 9 mars 1991.

978,3 millions de francs par arrêté du 21 novembre 1991.

2. Cf. audition de M. Michel Charasse devant la Commission des finances, 28 avril 1992.

de 2.350 millions de francs, destinés à financer des dotations en capital au secteur public.

- l'inscription additionnelle à ce même compte, *en cours d'examen à l'Assemblée nationale*, des 3.290 millions de francs précédemment inscrits initialement au chapitre 54-90 du budget des Charges communes.

Soit, au total, 5.640 millions de francs au titre des dotations au secteur public désormais inscrits au compte de gestion n° 904-09 (contre 4.400 millions de francs inscrits en 1991).

A ce jour, seul le produit de la vente des titres d'Elf-Aquitaine a été inscrit au compte spécial, pour un montant de 1,9 milliard de francs.

Il reste donc 3.740 millions de francs à trouver pour financer le montant de dotations au secteur public voté pour 1992.

3. "Un retour justifié" ?

Lors de l'examen du présent texte par l'Assemblée nationale, M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, a indiqué :

"L'Etat a déjà consenti de gros efforts et largement utilisé les dispositions de la loi du 31 décembre 1989.

Il ne serait pas injustifié qu'il recueille, aujourd'hui, en partie par des cessions directes, le retour normal de l'accroissement de la valeur de ces groupes auquel il a beaucoup contribué."

Votre Rapporteur est des plus réservés sur la façon dont, en réalité, l'Etat s'est acquitté de son devoir d'actionnaire à l'égard des entreprises du secteur public.

Depuis 1989, l'effort de l'Etat actionnaire a en effet plafonné entre 4 et 5 milliards de francs par an, contre une moyenne annuelle de 15 milliards de francs de 1982 à 1988 -soit près de 20 milliards de francs 1992-.

En revanche, si les dotations en capital plafonnent à 5 milliards de francs, les dividendes prélevés par l'Etat actionnaire atteignent désormais environ 15 milliards de francs par an.

De sorte que les flux financiers entre l'Etat et son secteur public se traduisent en réalité, depuis 1989, par une ponction nette de l'Etat de l'ordre de 10 milliards de francs par an.

L'Etat "actionnaire"

Millions de francs

	1989	1990	1991	1992
Dotations en capital	5.116	4.918	3.661	5.640
Dividendes perçus	12.148	15.959	14.733	15.518
Solde au profit de l'Etat	7.032	11.041	11.072	9.878

4. L'augmentation des fonds propres

L'augmentation des fonds propres des entreprises publiques d'assurances est une absolue nécessité, si elles souhaitent s'insérer en bon ordre dans le marché européen.

En réalité, il devrait s'agir pour le Gouvernement d'une priorité.

Tel ne peut être à l'évidence le choix retenu aujourd'hui, dès lors qu'il faudra d'abord pourvoir au financement des mesures pour l'emploi et à celui des dotations au secteur public.

Cette situation, jointe au refus confirmé du Gouvernement d'envisager d'utiliser au moins une partie du produit potentiel des cessions partielles d'actifs publics pour diminuer le stock de la dette publique, afin de ralentir l'accélération de la charge de la dette, conduit à exprimer les plus expresses réserves sur le choix du Gouvernement.

Sauf à constater, à regret, qu'il ne s'agit en réalité que d'assurer le bouclage d'un équilibre budgétaire dont le Sénat a déjà, en 1991 puis en 1992, dénoncé la précarité, en ne votant pas le projet de budget présenté par le Gouvernement.

En tout état de cause, l'équilibre budgétaire pour 1992 -au moins le financement des mesures pour l'emploi et des dotations au

secteur public- ne pourra-t-il être assuré que si les cessions partielles d'actifs publics permettent de lever au moins 17 milliards de francs.

On peut s'interroger sur la capacité du marché financier, malgré son renforcement actuel, à absorber sur les six derniers mois de l'année 1992 à la fois le financement du dérapage budgétaire constaté sur l'exercice 1991, soit 51 milliards de francs -sans compter celui du déficit budgétaire 1992, désormais estimé par le Gouvernement à 135 milliards de francs-, la mise sur le marché d'actifs publics, -certes opportunément couplée avec le lancement d'un nouveau produit d'épargne-, et la relance de l'investissement des entreprises, et donc de leur demande de financement, ceci dans le contexte général d'assouplissement des taux d'intérêt "*att'endu avec confiance*" par le Gouvernement.

III - APPRECIATION DE LA MESURE

Le présent article a donc pour seul effet d'inscrire dans la loi le principe de l'appartenance des sociétés centrales d'assurances au secteur public de droit commun.

Cette disposition permet à l'Etat de réduire sa participation directe au capital social des sociétés centrales, voire même de la supprimer totalement, dès lors que d'autres "*actionnaires publics*" assureraient un niveau de détention global de 51 % au moins du capital social.

En accroissant la marge potentielle de cession d'actifs publics sur le marché, cette démarche permet au Gouvernement de se procurer en priorité les ressources nécessaires pour financer directement, d'une part les mesures destinées à réduire le chômage, d'autre part les dotations au secteur public d'ores et déjà inscrites au budget 1992.

S'il est possible d'approuver -non sans ironie- la démarche "*pragmatique*", pour reprendre les termes du Ministre de l'économie et des finances, ainsi faite par le Gouvernement pour diminuer la part du capital public dans les assurances, votre Commission ne saurait proposer au Sénat d'accepter le principe de leur appartenance au secteur public en adoptant en l'état le présent article.

En effet, en votant la *loi du 2 juillet 1986* (1), la Haute Assemblée a voté l'application d'un dispositif de privatisation qui

1. *Séance du 2 juin 1986.*

concernait notamment les trois compagnies publiques d'assurances UAP, GAN et AGF (1).

Le Gouvernement issu des élections de 1988 n'ayant pas mis en oeuvre dans sa totalité le programme voté par le Parlement en 1986, le Sénat a souhaité réaffirmer solennellement sa position en prorogeant le délai de cette loi de privatisation, devenue caduc à compter du 1er mars 1991. Il a donc adopté, au cours de sa séance du 25 octobre 1990, la proposition de loi de MM. Etienne Dailly et Jean Arthuis, visant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la *loi du 2 juillet 1986* (2).

A l'évidence, le Sénat n'avait pas cru devoir s'opposer en 1989 à un assouplissement de la loi de 1973.

A l'évidence encore, et soucieux de cohérence, il ne saurait, avec le présent texte, voter une disposition qui réaffirme solennellement l'appartenance de l'UAP, du GAN et des AGF au secteur public.

Aussi, sans rentrer dans un débat de principe sur l'appartenance souhaitable ou non de ces sociétés au secteur public, votre Commission vous propose de se limiter à préciser que les sociétés centrales sont désormais des sociétés anonymes, certes aujourd'hui contrôlées de fait -mais non par principe- par des capitaux publics.

Une telle rédaction permet parfaitement au Gouvernement d'atteindre l'objectif "*pragmatique*" qu'il a lui-même défini en faisant descendre, par voie réglementaire, la part des capitaux publics dans ces sociétés jusqu'à 51 % dans le strict respect des modalités définies par la *loi de privatisation du 6 août 1986*.

Décision de la Commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

1. Article 4 - Annexe.

2. Cf. rapport de M. Roger Chinaud au nom de la Commission des finances, sur les propositions de loi de MM. Jean Arthuis et Etienne Dailly, visant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986.

ARTICLE PREMIER BIS (NOUVEAU)

Abrogation et modification de certaines dispositions du code des assurances

Commentaire : Le présent article, qui résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet de faire un "toiletage" de la partie législative du code des assurances relative aux entreprises publiques d'assurance, en abrogeant les dispositions devenues redondantes ou obsolètes.

Parmi ces mesures, il convient de noter l'abrogation des *articles L.322-7, L.322-8, L.322-9 et L.322-10 du code des assurances*. Il s'agit, pour l'essentiel, de dispositions ayant eu pour objet de mettre en oeuvre la nationalisation de certaines entreprises d'assurance en 1946. La fin du remboursement des parts bénéficiaires, qui avaient alors été remises aux actionnaires, devrait intervenir en 1996. C'est pourquoi il est proposé d'abroger ces dispositions à compter du 1er janvier 1997.

Par ailleurs, les *articles L.322-25 et L.322-26 du code des assurances*, relatifs à la participation des salariés et à l'absence de garantie de l'Etat sont supprimés. Il s'agit de dispositions devenues obsolètes.

Enfin, les *articles L.322-5 et L.322-12* du même code font l'objet d'une nouvelle rédaction pour tenir compte de l'évolution de la législation applicable aux entreprises d'assurance vers le droit commun des sociétés commerciales.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Transformation du statut de la Caisse nationale de prévoyance

Commentaire : Le présent article a pour objet de transférer l'ensemble des droits et obligations de l'actuel établissement public à caractère industriel et commercial à l'une de ses filiales ayant le statut de société anonyme et agréée pour pratiquer des opérations d'assurance sur la vie.

I - LE REGIME STATUTAIRE ACTUEL

Le décret n° 59-863 du 18 juillet 1959 qui a opéré la fusion de la Caisse nationale d'assurance sur la vie et de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents a créé la Caisse nationale de prévoyance et lui a donné le statut d'établissement public à caractère administratif.

Aux termes de ce décret, la Caisse des dépôts et consignations assurait la gestion de la Caisse nationale de prévoyance en lui fournissant le personnel, ainsi que l'assistance financière, bancaire et informatique nécessaires à son activité.

Toutefois, avec le développement des activités de nature concurrentielle de la Caisse nationale de prévoyance et les perspectives d'unification du marché européen de l'assurance, une modification du statut de cet établissement est devenue nécessaire.

Aussi, par le décret n° 87-833 du 12 octobre 1987 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse nationale de prévoyance, le Gouvernement a transformé la Caisse nationale de prévoyance en "établissement public national à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière".

Ce décret a eu également pour objet de séparer clairement les activités de la Caisse nationale de prévoyance de celles de la Caisse des dépôts et consignations en instituant que les relations entre ces deux institutions devaient être régies par des conventions de

prestation de services, la Caisse des dépôts continuant néanmoins à assurer la gestion de la Caisse nationale de prévoyance.

Par ailleurs, la Caisse nationale de prévoyance était plus directement soumise aux dispositions générales du code des assurances dont l'essentiel lui est devenu applicable, afin notamment de faciliter son insertion sur le marché européen de l'assurance.

La Caisse nationale de prévoyance s'est également vu accorder la faculté d'agir par l'intermédiaire d'entreprises placées sous son contrôle ou bien dont elle est actionnaire.

Enfin, la tutelle exercée par les pouvoirs publics, en particulier par le ministère de l'économie et des finances, était renforcée.

C'est l'ensemble de ces dispositions qui constitue le régime actuellement en vigueur de la Caisse nationale de prévoyance.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article transforme le statut de la Caisse nationale de prévoyance.

D'établissement public à caractère industriel et commercial, elle devient société anonyme, conformément aux dispositions de la *loi du 24 juillet 1966 relative au régime des sociétés commerciales*.

Pour cela, l'ensemble des droits et obligations de l'établissement public actuel sont transférés à l'une de ses filiales qui est créée à cet effet avec le statut de **société anonyme**.

Cette société anonyme doit répondre à deux conditions :

- **relever du code des assurances**, c'est-à-dire être agréée pour pratiquer des opérations d'assurance sur la vie ;

- **appartenir au secteur public**, selon les mêmes modalités que les autres entreprises publiques du secteur de l'assurance.

Le transfert patrimonial de l'établissement public à la société anonyme portera sur l'ensemble des droits, biens et obligations liés à son activité et comprendra par conséquent les garanties et sûretés attachées à ces droits.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article prévoit que les apports (1) effectués à la société anonyme seront exonérés de toute conséquence fiscale ou indemnitaire et qu'ils ne pourront ouvrir droit à un avantage financier au profit des agents de l'Etat appelés à participer à leur exécution. Une disposition de cette nature figure en effet dans la plupart des textes ayant entraîné le changement de statut d'institutions comparables (Caisse nationale du Crédit Agricole, Crédit local de France par exemple).

La Caisse nationale de prévoyance a déjà mis en place les structures qui devront permettre cette opération de transfert.

En effet, elle a créé la société *Caisse nationale de prévoyance-Assurances* sous la forme d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Au mois de janvier 1992, cette société a déposé auprès du Service des Assurances du ministère de l'économie et des finances un dossier de demande d'agrément pour son activité "vie".

Cette société a été dotée d'un capital de 5 millions de francs, actuellement répartis entre la CNP Etablissement public pour 75 % et la Caisse des dépôts et consignations pour 25 %.

III - APPRECIATION DE LA MESURE

Votre rapporteur tient à souligner que cette réforme du statut de la Caisse nationale de prévoyance, préparée dès 1991, est avant tout le fruit d'une volonté de la commission de surveillance et de la Direction générale de la Caisse des dépôts et consignations, en accord avec les instances dirigeantes de la Caisse nationale de prévoyance.

"Une réforme de la Caisse nationale de prévoyance, préparée en 1991, voulue par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et par la direction générale, comme par les instances dirigeantes de la Caisse nationale de prévoyance, a été actée dans un projet de loi adopté par le Conseil des ministres, début 1992". (2)

1. Le texte initial du Gouvernement comprenait le mot *apport* au singulier. L'Assemblée nationale a opportunément adopté un amendement rédactionnel, ajoutant le pluriel, pour prendre en considération l'ensemble des droits, biens et obligations transférés de l'établissement public à la nouvelle société anonyme.

2. Caisse des dépôts Informations - n° 77 - Février 1992.

Seules les grandes lignes de cette réforme ont été inscrites dans le présent projet de loi et le Parlement doit aujourd'hui en prendre acte.

Force est de constater qu'aucune des questions fondamentales liées à cette réforme ne figure dans le présent texte.

Ainsi, ni la manière dont seront évalués les actifs de la Caisse nationale de prévoyance, ni la probable répartition du capital de la nouvelle société anonyme, ni surtout les relations qu'elle entretiendra avec ses réseaux distributeurs, et en particulier avec la Poste, ne sont définies dans ce texte.

Votre rapporteur regrette que le Parlement ait à se prononcer sur cette "*coquille vide*" et que le gouvernement se réserve une telle marge de décision discrétionnaire.

Il avait espéré que le ministre de l'économie et des finances compenserait ce laconisme des textes par des déclarations et des engagements précis. Or, ni la discussion du texte en première lecture à l'Assemblée nationale ni l'audition du ministre de l'économie et des finances (1) par votre commission ne l'ont permis, malgré les interrogations exprimées par de nombreux parlementaires.

Position de la Commission : Sous réserve de ces observations, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

1. Cf. audition de M. Michel Sapin par la commission des finances à la fin du rapport.

ARTICLE 3

Suppression de l'établissement public

Commentaire : Le présent article prévoit la suppression de l'établissement public qui constitue l'actuelle Caisse nationale de prévoyance, tout en maintenant la garantie de l'Etat en faveur de la nouvelle société anonyme pour les contrats anciennement souscrits.

Le premier alinéa de l'article dispose que l'établissement public dénommé Caisse nationale de prévoyance est supprimé à la date du transfert à la nouvelle société anonyme de ses activités, ainsi que de l'ensemble des droits, biens et obligations qui y sont attachés.

Ce transfert et cette suppression n'affectent pas les droits des assurés puisque le deuxième alinéa de l'article maintient la garantie de l'Etat au profit des contrats qui en bénéficiaient jusque là, c'est-à-dire pour les contrats souscrits avant le 1er août 1991.

En effet, l'article 22 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a supprimé la "garantie de l'Etat sur les opérations de la Caisse nationale de prévoyance pour les contrats souscrits à compter du 1er août 1991, au motif que *"la banalisation de cet établissement, engagée par la réforme de 1987, suppose qu'il soit mis fin clairement à ce principe"* (exposé des motifs du projet de loi).

Cette garantie de l'Etat n'avait d'ailleurs pas de portée bien définie. En outre, elle ne donnait pas lieu à rémunération et ne constituait pas pour le groupe Caisse nationale de prévoyance un argument commercial.

De fait, M. Edmond Alphandéry, s'exprimant en qualité de président de la Commission supérieure de la Caisse nationale de prévoyance, avait tenu à préciser lors de la discussion du projet de loi devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale *"que la demande d'abandon de la garantie de l'Etat émanait de la CNP, car celle-ci considérait qu'il y avait là un privilège inutile et même désobligeant"*.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Situation des personnels de la Caisse nationale de prévoyance

Commentaire : Le présent article a pour objet d'organiser la mise à la disposition de la nouvelle société anonyme, au jour de l'entrée en vigueur du nouveau statut et pour une période maximale de 6 ans, de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat actuellement affectés à la Caisse nationale de prévoyance.

I - LA SITUATION ACTUELLE

La Caisse nationale de prévoyance emploie plus de 2.000 agents relevant de deux statuts différents. Ce sont, d'une part, des fonctionnaires de l'Etat et, d'autre part, des salariés de droit privé.

La répartition entre ces deux statuts s'effectue conformément au tableau ci-dessous.

Effectifs de la Caisse nationale de prévoyance
au 31 décembre 1991

	Fonctionnaires	Non fonctionnaires	Total
Cadres	75	500	575
Non cadres	1.266	216	1.482
Total	1.341	716	2.057

Au total, près des deux-tiers des agents de la Caisse nationale de prévoyance sont des fonctionnaires. Si l'on ne considère que les seuls agents d'exécution, cette proportion atteint 85 % du personnel.

Actuellement, ces fonctionnaires dépendent de la Caisse des dépôts et consignations et sont simplement affectés à la Caisse nationale de prévoyance.

Le personnel de droit privé est géré par deux "groupements de moyens" : le GEMA (Groupement pour le management de l'assurance) et le GIP (Groupement informatique de prévoyance).

Aucun agent n'est directement employé par l'établissement public Caisse nationale de prévoyance, à la seule exception toutefois du directeur général de la Caisse nationale de prévoyance.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

La transformation du statut de la Caisse nationale de prévoyance n'affecte pas la situation des personnels de droit privé. Pour ceux-ci, en effet, seul le nom de leur employeur changera : il ne s'agira plus des groupements GEMA et GIP mais de la Caisse nationale de prévoyance en tant que telle. Il semble que les salariés ne pourront qu'être bénéficiaires d'un tel changement, principalement en raison de la plus grande notoriété de ce nouvel employeur.

En revanche, pour les fonctionnaires, la transformation du statut de la Caisse nationale de prévoyance va entraîner de sensibles modifications de leurs conditions d'emploi.

Le présent article prévoit que les fonctionnaires affectés à la Caisse nationale de prévoyance seront mis à la disposition de celle-ci pour une durée maximale de 6 ans à partir de la date d'entrée en vigueur du nouveau statut, c'est-à-dire à la date de la réalisation des apports de l'établissement public à la nouvelle société anonyme. Il s'agit donc d'un maintien temporaire de la situation juridique actuelle des fonctionnaires de l'Etat.

A l'issue de cette période, ou avant si les intéressés le souhaitent, chaque fonctionnaire devra avoir choisi entre l'une des trois options suivantes :

- poursuivre son activité au sein de la Caisse nationale de prévoyance, sur la base d'un détachement de longue durée,
- demander sa réintégration immédiate dans les cadres de la Caisse des dépôts et consignations,

- démissionner et conclure un **contrat de travail de droit privé** avec la Caisse nationale de prévoyance.

Cette dernière option ne devrait concerner qu'un tout petit nombre de fonctionnaires, principalement parmi les cadres les plus jeunes.

En revanche, l'option qui devrait être la plus encouragée sera celle du détachement. Comme cela s'est passé au Crédit local de France, après son changement de statut, les fonctionnaires devraient être incités à choisir rapidement cette position administrative, précisément réglementée par le statut général de la fonction publique.

Enfin, il est prévu un droit à réintégration immédiate dans des emplois correspondants à la Caisse des dépôts et consignations, voire dans d'autres ministères, au terme de la période transitoire de 6 ans.

Votre Rapporteur ne saurait suffisamment insister sur l'importance de ce droit à réintégration qui fait l'objet d'une légitime préoccupation de la part de certains personnels de la Caisse nationale de prévoyance et qui constitue l'un des éléments importants du statut de la fonction publique.

Le délai retenu de 6 ans paraît néanmoins satisfaisant pour permettre une véritable réflexion de la part des personnels concernés. Il correspond d'ailleurs à la durée de la période transitoire prévue pour le personnel du Crédit Local de France. Il est toutefois nettement plus favorable que le délai défini pour les personnels de GIAT-Industries lorsque celui-ci a changé de statut : 6 mois, ainsi que pour les personnels de la Caisse nationale de Crédit agricole lors de sa mutualisation : 3 mois.

Une dernière précision importante est apportée par le projet de loi : lors de la période transitoire, la Caisse nationale de prévoyance devra rembourser à l'Etat les traitements et charges des fonctionnaires mis à sa disposition.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Suppression de dispositions ou de mentions spécifiques du code des assurances

Commentaire : Le présent article a pour objet d'abroger les dispositions du code des assurances spécifiques à la Caisse nationale de prévoyance.

En modifiant le statut de la Caisse nationale de prévoyance, le présent projet de loi banalise les conditions de gestion et d'activité de la Caisse nationale de prévoyance en les alignant sur le droit commun des entreprises d'assurance.

De fait, l'ensemble des dispositions spécifiques à la Caisse nationale de prévoyance figurant dans le code des assurances sont abrogées. En contrepartie, toutes les dispositions de droit commun du code s'appliqueront à la nouvelle société anonyme.

Le présent article contient trois séries de dispositions :

- l'abrogation des articles L.433-1 à L.433-11 du code des assurances

Cette abrogation conduit à supprimer tout le *chapitre III ("La Caisse nationale de prévoyance")* du *titre III ("Organismes particuliers d'assurance")* du *Livre IV ("Organisation et régimes particuliers d'assurance")* du code des assurances.

Parmi les mesures supprimées, il convient de noter l'*article L.433-2* dont le troisième alinéa prévoyait un prélèvement au profit de l'Etat sur le résultat net de la Caisse nationale de prévoyance. Cette mesure avait été incorporée dans le code des assurances par l'*article 23 de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

La suppression de ce prélèvement devrait en fait être compensée pour l'Etat par la perception de

dividendes, en tant qu'actionnaire de la nouvelle société anonyme.

A ce titre, la Caisse nationale de prévoyance a versé en 1991 à l'Etat 190 millions de francs, soit 21 % du résultat consolidé de 1990 et 2,6 % des capitaux propres consolidés. Ces montants avaient été fixés à des niveaux voisins de ceux des entreprises d'assurance publiques.

Par ailleurs, la Commission supérieure "*chargée d'examiner toutes les questions relatives à la Caisse nationale de prévoyance*" (article L 433-4) est supprimée.

Enfin, les dispositions relatives à certaines rentes, abrogées par ce premier alinéa (articles L 433-5 à L 433-11), étant pour l'essentiel devenues caduques, principalement en raison du rattachement à la sécurité sociale et à la mutualité société agricole du régime de protection contre les accidents de travail, sont supprimées.

- la suppression de la référence à la Caisse nationale de prévoyance dans le deuxième alinéa de l'article L 111-1 du code des assurances

La disparition de la mention spécifique de la Caisse nationale de prévoyance dans l'article L 111-1 a pour effet de rendre applicable à la nouvelle société anonyme toutes les dispositions du Livre Premier du code des assurances relatives aux contrats.

- la suppression de la référence à la Caisse nationale de prévoyance dans l'article L 441-3 du code des assurances

Cette disposition a pour effet d'assimiler la Caisse nationale de prévoyance aux autres entreprises d'assurance pour tout ce qui touche à la protection complémentaire aux régimes légaux obligatoires en matière de retraite.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

Concours apportés aux institutions et aux caisses de retraite ou de prévoyance complémentaire

Commentaire : Le présent article a pour objet de supprimer les mentions spécifiques à la Caisse nationale de prévoyance dans les articles L.441-2 et L.441-11 du code des assurances, afin de permettre à la nouvelle société anonyme d'apporter son concours aux institutions de retraite ou de prévoyance complémentaire, comme toutes les autres entreprises d'assurance.

Au même titre que les autres entreprises d'assurance, la nouvelle société anonyme aura la possibilité d'apporter son concours aux institutions de retraite ou de prévoyance complémentaire, conformément à l'article L.441-2 du code des assurances.

Il s'agit d'une collaboration avec les institutions relevant de l'article L.732-1 du code de la sécurité sociale ainsi qu'avec les caisses visées à l'article 1050 du code rural qui ont le même objet mais au bénéfice des salariés agricoles.

Les concours qui peuvent être apportés à ces régimes complémentaires sont de plusieurs natures : placement des fonds recueillis, capitalisation des réserves, coopération technique, voire même assurance et réassurance des conventions conclues.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6 BIS (NOUVEAU)

Abrogation et modification de certaines dispositions du code général des impôts

Commentaire : Le présent article, qui résulte d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, complété par un amendement du Gouvernement, a pour objet de supprimer les dispositions contenues dans le code général des impôts spécifiques à la Caisse nationale de prévoyance.

La transformation de la Caisse nationale de prévoyance en société anonyme de droit commun du secteur public des assurances ne justifie plus le maintien de dispositions particulières à son égard dans le *code général des impôts*.

Ainsi, cet article abroge l'*article 1061 du code général des impôts* qui exonère de droits de timbre et d'enregistrement les certificats et autres pièces relatives à l'activité de la Caisse nationale de prévoyance.

Il convient de noter que la suppression de cette disposition aura peu d'effet car les règles de droit commun sont déjà applicables en la matière.

Par ailleurs, il est proposé de supprimer la référence à la Caisse nationale de prévoyance dans le *paragraphe 1 bis de l'article 83 du code général des impôts* qui n'a plus lieu d'être dès lors que la Caisse nationale de prévoyance a un statut de société anonyme de droit commun.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6 TER (NOUVEAU)

Abrogation et modification de diverses dispositions du Code de la construction et de l'habitation

Commentaire : Le présent article, qui résulte d'un amendement de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de supprimer les dispositions législatives spécifiques du code de la construction et de l'habitation relatives à la Caisse nationale de prévoyance.

La transformation de la Caisse nationale de prévoyance en société anonyme de droit commun du secteur public des assurances ne justifie plus le maintien de dispositions particulières à son égard dans le *code de la construction et de l'habitation*.

Ainsi, le paragraphe I de l'article supprime la référence à la Caisse nationale de prévoyance dans l'*article L.443-2 du code de la construction et de l'habitation* et abroge l'*article L.443-3* du même code.

Ces dispositions ont pour effet de supprimer le fait que les opérations d'accession à la propriété réalisées avec l'aide de l'Etat devaient être subordonnées à la souscription d'un contrat d'assurance-décès auprès de la Caisse nationale de prévoyance.

Il convient toutefois de noter que le maintien de ces dispositions ne se justifiait déjà plus, compte tenu de la suppression, par la *loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, de la garantie de l'Etat pour les contrats souscrits auprès de la Caisse nationale de prévoyance à compter du 1er août 1991.

Par ailleurs, le paragraphe II de l'article modifie l'*article L.443-17 du code de la construction et de l'habitation* en supprimant la référence aux tarifs de la Caisse nationale de prévoyance pour l'établissement des contrats de garantie consentis aux invalides de guerre. Ces contrats sont accordés par un fonds spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations, visé à l'*article L.326 du code des pensions militaires d'invalidité*.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

Entrée en vigueur des dispositions prévues aux articles 5 et 6

Commentaire : Le présent article a pour objet de prévoir l'entrée en vigueur des modifications du code des assurances définies aux articles 5 et 6 du présent projet de loi, à la date de réalisation des apports de l'établissement public à la nouvelle société anonyme.

En toute logique, il est prévu de ne supprimer les mentions spécifiques à la Caisse nationale de prévoyance qui figurent actuellement dans le code des assurances qu'au jour où la nouvelle société anonyme aura reçu l'ensemble des droits, biens et obligations de l'établissement public.

En effet, à cette date, l'établissement public sera supprimé, conformément aux dispositions de l'article 3 du présent projet de loi. En outre, la Caisse nationale de prévoyance sera devenue une société anonyme de droit commun du secteur public des assurances et l'ensemble des dispositions du code des assurances lui deviendront applicables.

Par souci de cohérence, il apparaît souhaitable que les autres dispositions de mise à jour des différents codes, prévues par le présent projet de loi, aient la même date d'entrée en vigueur. C'est l'objet de l'amendement qui vous est proposé.

Ainsi, le "toiletage" du *code général des impôts* et du *code de la construction et de l'habitation* effectué aux articles 6 bis et 6 ter, articles additionnels introduits en première lecture à l'Assemblée nationale, qui suppriment le caractère spécifique de la Caisse nationale de prévoyance dans ces deux codes, ne devrait entrer en vigueur qu'à la date de réalisation des apports à la nouvelle société anonyme.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 7 BIS (NOUVEAU)

Prise en compte d'une réorganisation administrative

Commentaire : Le présent article, qui résulte d'un amendement de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de tirer les conséquences de la réorganisation administrative intervenue au mois de février 1991 au ministère de l'économie et des finances.

La suppression de la direction des assurances, devenue un service de la direction du Trésor, explique cette mesure d'ajustement rédactionnel.

Désormais, le directeur du Trésor, ou son représentant, est appelé à siéger à la Commission de contrôle des assurances en qualité de commissaire du Gouvernement. Cette fonction était précédemment remplie par le directeur des assurances.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7 TER (NOUVEAU)

Pouvoirs de la Commission de contrôle des assurances

Commentaire : Le présent article, qui résulte d'un amendement de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de permettre à la Commission de contrôle des assurances de prononcer simultanément plusieurs des sanctions disciplinaires qu'elle a à sa disposition.

La loi du 31 décembre 1989 portant diverses mesures relatives aux assurances, qui avait notamment pour objet d'adapter le code des assurances à l'ouverture du marché unique européen, a mis au point un système de contrôle des entreprises d'assurance.

Toutefois, ce dispositif comporte une anomalie puisque la Commission de contrôle des assurances qui a plusieurs sanctions (1) à sa disposition, aussi bien à l'égard des entreprises que de leurs dirigeants, ne peut les utiliser simultanément.

Le présent article a pour objet de corriger cette lacune en ouvrant à la Commission de contrôle des assurances la possibilité de prononcer pour une même affaire plusieurs sanctions disciplinaires.

Position de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

1. Ces sanctions figurent à l'article L 310-18 du code des assurances. Il s'agit, par ordre d'importance, de l'avertissement, du blâme, de l'interdiction d'effectuer certaines opérations, de la suspension temporaire d'un ou plusieurs dirigeants, du retrait total ou partiel d'agrément, du transfert d'office de tout ou partie du portefeuille des contrats.

EXAMEN EN COMMISSION

A. Audition de M. Michel SAPIN

Réunie le mardi 12 mai 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'audition de M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, sur la situation économique de la France et sur les dispositions du projet de loi portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit.

(...)

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a demandé au ministre des précisions sur l'ampleur des cessions d'actifs publics des sociétés publiques d'assurance. Puis il a interrogé le ministre sur le montant du produit de la vente de titres Elf-Aquitaine, les besoins en fonds propres des sociétés publiques d'assurance et le projet de fusion entre Renault et Volvo.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, a précisé que les sociétés appartiennent au secteur public dès lors que le capital est détenu, directement ou indirectement, par l'Etat à plus de 50 %. Il a ajouté que les entreprises majoritairement détenues par l'Etat ne pouvaient sortir du secteur public qu'en vertu d'une loi.

Puis le ministre a noté que la valeur totale des titres publics pouvait être estimée à partir de la capitalisation boursière de ces sociétés et de la part de l'Etat dans ce capital, soit : pour l'U.A.P. 55 % de 45 milliards de francs ; pour les A.G.F. 72 % de 30 milliards de francs et pour le G.A.N. 79 % de 20 à 22 milliards de francs.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, a ensuite confirmé que les cessions d'actifs publics serviraient à financer les mesures de lutte contre le chômage dont le coût s'élèverait à un montant compris entre 10 et 12 milliards de francs.

Il a rappelé qu'il avait une approche pragmatique du problème des cessions d'actifs publics et que les besoins en fonds propres des entreprises publiques dépendaient des stratégies menées par chaque entreprise. Dans certains cas, il y aura des augmentations de capital, dans d'autres des cessions d'actifs pures et simples en fonction notamment de l'évolution des marchés.

Le ministre a ajouté que le Gouvernement avait une triple préoccupation dans la conduite de ces opérations : le respect d'une grande transparence, le souci de la bonne gestion du patrimoine public et le financement de dépenses exceptionnelles et non de dépenses courantes.

Revenant sur la cession de 2,28 % du capital d'Elf-Aquitaine, M. Michel Sapin a indiqué que le montant initialement prévu pour cette opération était de 2,3 milliards de francs, soit 400 francs par action et que le résultat obtenu avait été différent : 1,98 milliards de francs en montant net, soit 360 francs par action.

Enfin, il a rappelé que la fusion Renault-Volvo avait été annoncée par la télévision suédoise et qu'il n'y avait pas de projet de loi en ce sens.

(....)

B. Examen du rapport de M. Roger Chinaud

Réunie le **mercredi 13 mai 1992** sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des rapports de MM. Roger Chinaud, rapporteur général, et Paul Loridant sur le projet de loi n° 316 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale, portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a d'abord précisé que le projet de loi comportait quatre parties bien distinctes : l'ouverture du capital des entreprises d'assurances publiques, la modernisation du statut de la Caisse nationale de prévoyance, l'introduction en droit français de la législation européenne en matière d'assurance sur la vie et un certain nombre de mesures devant permettre la réalisation du marché unique bancaire. Il a rappelé qu'il avait été nommé rapporteur pour les deux premières parties et que M. Paul Loridant rapporterait les deux suivantes.

Commençant alors par examiner la question de l'ouverture du capital des entreprises publiques, objet de l'article premier du projet de loi, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a tenu à rappeler l'état actuel du droit. Il a indiqué que les trois sociétés centrales d'assurance, l'U.A.P., le G.A.N. et les A.G.F. étaient des sociétés anonymes dont l'Etat détenait, directement ou indirectement, 75 % au moins du capital social.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé qu'en proposant de ramener la part du capital détenue par l'Etat dans ces sociétés de 75 % au moins à 50 % au moins, le Gouvernement n'avait qu'un seul objectif : accroître la possibilité de cessions d'actifs publics, car l'Etat a aujourd'hui besoin de capitaux frais.

Il a en effet évalué à 15 milliards de francs les besoins de l'Etat : 10 à 12 milliards de francs prévus au titre de mesures pour l'emploi, 3 à 4 milliards de francs pour les dotations en capital aux entreprises publiques (la cession d'Elf-Aquitaine n'ayant permis de couvrir qu'1,9 milliard de francs sur les 5,6 milliards de francs prévus dans le budget 1992 à ce titre).

Il a ajouté que cette situation ne permettrait pas aux entreprises d'assurances publiques de renforcer leurs fonds propres alors que, pour celles-ci, il s'agit d'une condition indispensable au développement de leur compétitivité sur le marché européen, en particulier face à des groupes comme Allianz et Generali.

Puis, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a émis des doutes sur la capacité du marché financier à absorber à la fois le financement du dérapage budgétaire de 50 milliards de francs, la cession d'actifs publics et la relance de l'investissement des entreprises.

Enfin, revenant sur le principe même de l'ouverture du capital des entreprises d'assurance publiques, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a tenu à souligner l'évolution de la pensée du Gouvernement en la matière. Il a également rappelé que les lois du 2 juillet et du 6 août 1986 constituaient le cadre juridique de la privatisation de ces entreprises. Il a ajouté que l'U.A.P., le G.A.N. et les A.G.F. figuraient dans la liste des entreprises à privatiser avant le 1er mars 1991 et que ce délai avait été prorogé par une proposition de loi, présentée par MM. Etienne Dailly et Jean Arthuis, et votée par le Sénat au mois d'octobre 1990.

Pour l'ensemble de ces raisons, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'adopter l'article premier du projet de loi dans la rédaction proposée par le Gouvernement.

Présentant ensuite la deuxième partie du texte, relative à la modernisation du statut de la Caisse nationale de prévoyance, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a précisé que celle-ci devait passer du statut d'établissement public industriel et commercial à celui de société anonyme du secteur public des assurances.

Il a indiqué que le texte résultait, pour l'essentiel, d'une volonté de la Direction générale de la Caisse des dépôts et consignations et que, dans ce contexte, la marge de manoeuvre du Parlement était faible.

Il a ensuite évoqué trois questions importantes, étroitement liées au changement de statut de la Caisse nationale de prévoyance, sur lesquelles le texte de loi reste muet et sur lesquelles le ministre de l'économie et de finances n'a pas répondu précisément lors de la discussion du projet de loi devant l'Assemblée nationale.

Ces trois questions sont l'évaluation de la Caisse nationale de prévoyance, la répartition du capital de la nouvelle société et le monopole de fait de La Poste comme réseau distributeur des produits de la Caisse nationale de prévoyance.

Enfin, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souligné l'attention qu'il avait portée à la situation des personnels, en particulier des fonctionnaires actuellement affectés à la Caisse nationale de prévoyance. Il a estimé que la période transitoire de six ans, retenue dans le projet de loi, leur était globalement favorable.

Un large débat s'est donc alors instauré.

M. Louis Perrein est revenu sur la question de la distribution des produits de la Caisse nationale de prévoyance par le réseau de La Poste. Il y a associé le problème du développement de ses services financiers.

M. René Monory a constaté que tôt ou tard, de nouvelles privatisations devront avoir lieu. Il a donc exprimé deux regrets : le choix fait par le Gouvernement de vendre des actifs minoritaires, car les participations majoritaires se vendent toujours mieux, et le financement des mesures pour l'emploi qui sont des dépenses permanentes, en aucun cas exceptionnelles.

M. Paul Loridant a souligné à son tour que le problème de la répartition du capital de la Caisse nationale de prévoyance était une question essentielle et que La Poste devait en faire partie.

M. Ernest Cartigny a considéré qu'on ne devait pas vendre son patrimoine pour financer son budget courant, quelle que soit par ailleurs la valeur des intentions poursuivies.

Répondant aux différents intervenants, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a rappelé que les privatisations effectuées entre 1986 et 1988 étaient d'une toute autre nature et qu'elles avaient servi à réduire le stock de la dette et donc la charge de la dette publique.

Il est également revenu sur la question de la répartition du capital de la Caisse nationale de prévoyance, estimant que le "tour de table" comprendrait l'Etat comme premier actionnaire, la Caisse des dépôts et consignations, La Poste, le réseau des caisses d'épargne et quelques autres actionnaires.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles de ces deux premières parties du projet de loi.

A l'article premier (Alignement de l'ouverture du capital des entreprises d'assurance publiques sur le droit commun du secteur public), elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article L 322-13 du code des assurances, aux termes de laquelle les sociétés centrales d'assurance sont désormais des sociétés anonymes, sans préciser leur appartenance au secteur public.

Elle a ensuite adopté conformes les articles premier bis (Abrogation et modification de certaines dispositions du code des assurances), 2 (Transformation du statut de la Caisse nationale de prévoyance), 3 (Suppression de l'établissement public), 4 (Situation des personnels de la Caisse nationale de prévoyance), 5 (Suppression de dispositions ou de mentions spécifiques du code des assurances), 6 (Concours apportés aux institutions et aux caisses de retraite ou de prévoyance complémentaire), 6 bis (Abrogation et modification de certaines dispositions du code général des impôts) et 6 ter (Abrogation et modification de diverses dispositions du code de la construction et de l'habitation).

A l'article 7 (Entrée en vigueur des dispositions prévues aux articles 5 et 6), elle a adopté un amendement de cohérence rédactionnelle visant à préciser que la date d'entrée en vigueur des articles 6 bis et 6 ter serait la même que celle des articles 5 et 6, c'est-à-dire la date de réalisation des apports de l'établissement public Caisse nationale de prévoyance à la nouvelle société anonyme.

Puis, elle a adopté conformes les articles 7 bis (Prise en compte d'une réorganisation administrative) et 7 ter (Pouvoirs de la Commission de contrôle des assurances).

(...)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. L. 322-13 (code des assurances)</p> <p>Les sociétés centrales sont des sociétés anonymes dont l'Etat détient, directement ou indirectement les trois quarts au moins du capital social.</p> <p>Art. L. 322-5 (code des assurances)</p> <p>Sous réserve des dérogations résultant de la présente section, les entreprises d'assurance et de capitalisation nationalisées en application de l'article premier de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946, ont le statut de sociétés commerciales et sont soumises à la législation des assurances.</p> <p>Le contrôle de l'Etat exercé sur ces entreprises est celui institué par l'article L. 310-1. Elles demeurent assujetties aux impôts, sous les mêmes conditions que les sociétés anonymes d'assurance.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">TITRE PREMIER</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES</p> <p style="text-align: center;">Chapitre premier</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives aux entreprises publiques d'assurance</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>L'article L.322-13 du code des assurances est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Art. L.322-13.- Les sociétés centrales d'assurance sont des sociétés anonymes appartenant au secteur public."</p> <p style="text-align: center;">Article premier bis (nouveau)</p> <p>1. - L'article L. 322-5 du code des assurances est ainsi rédigé :</p> <p>"Art. L.322-5. - Sous réserve des dérogations résultant de la présente section, les entreprises d'assurance et de capitalisation nationalisées en application de l'article premier de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France ont le</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">TITRE PREMIER</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES</p> <p style="text-align: center;">Chapitre premier</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives aux entreprises publiques d'assurance</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>(Sans modification)</p> <p style="text-align: center;">Article premier bis (nouveau)</p> <p>1. - L'article L. 322-5 du code des assurances est ainsi rédigé :</p> <p>"Art. L.322-5. - Sous réserve des dérogations résultant de la présente section, les entreprises d'assurance et de capitalisation nationalisées en application de l'article premier de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France ont le</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">TITRE PREMIER</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES</p> <p style="text-align: center;">Chapitre premier</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives aux entreprises publiques d'assurance</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>(Alinea sans modification)</p> <p>"Art. L.322-13.- Lesanonymes."</p> <p style="text-align: center;">Article premier bis (nouveau)</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur

Art. L. 322-7 (code des assurances)

A la date du 2 mai 1946, les actions des sociétés nationalisées sont transférées à l'Etat. Les mandats et les fonctions des administrateurs et du directeur général prennent fin.

Les entreprises nationalisées remettent aux actionnaires, en échange de leurs actions, des parts bénéficiaires négociables. Les caractéristiques de ces titres sont fixées par un arrêté du ministre de l'économie et des finances.

Les dispositions des alinéas ci-dessus s'appliquent également aux parts de fondateur qui ont été émises par les sociétés nationalisées.

Les parts bénéficiaires ainsi créées peuvent remplacer dans les placements selon lesquels sont employés ou réemployés les biens dotaux de la femme mariée, les actions des entreprises d'assurance nationalisées.

Les parts bénéficiaires reçoivent, à partir du 1er juillet 1946, une répartition minimum fixée chaque année par le conseil d'administration, sans pouvoir être inférieure au dividende distribué aux actionnaires pour l'exercice 1944 ou à la somme obtenue en appliquant à la valeur de rachat fixée aux articles L. 322-9 et L. 322-10 le taux d'intérêt de 3 % l'an. Ce montant minimal est considéré comme une charge d'exploitation et garanti par l'Etat.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

II. - Les articles L.322-7, L.322-8, L.322-9, L.322-10 du code des assurances sont abrogés à compter du 1er janvier 1997.

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Art. L. 322-8 (code des assurances)

Les parts bénéficiaires mentionnées à l'article L. 322-7 sont amortissables à leur valeur de rachat fixée aux articles L. 322-9 et L. 322-10 par voie de tirage au sort selon un tableau d'amortissement publié au Journal officiel et assurant, par annuités égales, un remboursement en cinquante ans desdites parts.

Art. L. 322-9 (code des assurances)

Pour les sociétés dont les titres sont cotés en bourse, la valeur de remboursement des parts bénéficiaires est égale au cours moyen des actions pendant la période du 1er septembre 1944 au 28 février 1945 ou au cours du 4 juin 1945 lorsque ce dernier est supérieur au cours moyen en question.

Toutefois, pour les sociétés qui auraient, depuis le 1er mars 1945, procédé à des distributions de réserves ou à des remboursements de capital, quelle que soit la forme de ces distributions ou remboursements, la valeur des parts bénéficiaires est diminuée du montant des remboursements ainsi effectués.

Pour les sociétés qui auraient, entre le 1er mars 1945 et le 1er juillet 1946, augmenté leur capital versé, la valeur des parts bénéficiaires est augmentée du montant des versements ainsi effectués, à moins que, les versements ayant été effectués avant le 4 juin 1945, le cours des actions à cette date ne soit retenu comme prix de rachat.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Pour les sociétés dont les actions ne sont pas cotées en bourse, le prix de rachat des parts bénéficiaires est déterminé sur la base de la valeur liquidative de l'entreprise par des commissions constituées par le président de la section des finances du Conseil d'Etat, un conseiller maître à la Cour des comptes et un représentant élu des actionnaires. Cette valeur liquidative est déterminée en tenant compte de tous éléments comptables.

Art. L. 322-10 (code des assurances)

Les porteurs de parts de sociétés par actions ayant droit à une partie de l'actif net en cas de liquidation et les autres personnes ayant des droits similaires dans une société par actions reçoivent, en échange, des parts bénéficiaires sur les bases ci-après :

- S'il s'agit d'une société dont les actions sont cotées en bourse, la valeur des parts bénéficiaires remises aux actionnaires est majorée en faveur des porteurs dans le rapport des droits respectifs des porteurs et des actionnaires dans la liquidation :

- S'il s'agit d'une autre société, la valeur de l'ensemble des parts bénéficiaires à attribuer aux porteurs de parts de la société est une fraction de la valeur liquidative de l'entreprise calculée en vertu de l'article L. 322-9 et son montant est proportionnel au montant des droits des porteurs de ces parts dans la liquidation :

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Texte en vigueur

- Lorsqu'ils justifient que leurs titres ont été acquis postérieurement à la fondation de la société, les porteurs de parts de la société par actions, qui n'ont pas droit à une répartition dans l'actif net en cas de liquidation, reçoivent des parts bénéficiaires dont la valeur représente au jour du transfert l'attribution pendant dix ans durée du dividende moyen attribué à leurs parts au cours des trois exercices antérieurs au 1er janvier 1946.

Art L.322-12 (code des assurances)

Il est créé, par le seul fait de la loi, dans chacun des groupes d'entreprises nationales Assurances générales de France, Groupe des assurances nationales et Union des assurances de Paris, une société centrale d'assurance ayant notamment pour objet de détenir directement ou indirectement la totalité des actions des entreprises constituant le groupe, d'exercer les droits attachés à ces actions et de faire bénéficier de ces droits ses propres actionnaires.

Une entreprise nationale d'assurance peut détenir une participation dans le capital d'une autre entreprise du même groupe.

Les dispositions des articles 95, 111 et 278 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 ne sont pas applicables aux sociétés centrales d'assurance. Les dispositions de la même loi ne font pas obstacle à l'application de la présente section.

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

III. Le premier alinéa de l'article L.322-12 du code des assurances est ainsi rédigé :

"Les sociétés centrales d'assurance créées par la loi n° 73-8 du 4 janvier 1973 relative à la mise en oeuvre de l'actionnariat du personnel dans les banques nationales et les entreprises nationales d'assurance ont notamment pour objet de détenir directement ou indirectement la totalité des actions des sociétés constituant les groupes d'entreprises nationales d'assurance, d'exercer les droits attachés à ces actions et de faire bénéficier de ces droits leurs propres actionnaires."

Le deuxième alinéa du même article est abrogé.

Au troisième alinéa du même article, les références : "95, 111 et 278" sont remplacées par les références : "95 et 111".

Texte en vigueur

Art. L.322-25 (code des assurances)

Par dérogation aux dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967, la participation des salariés des entreprises nationales d'assurance aux fruits de l'expansion peut être réalisée par l'attribution d'actions.

Les dispositions de l'article L. 322-24 sont applicables aux actions attribuées à ce titre. Toutefois, elles ne sont négociables qu'à l'expiration du délai fixé à l'article 6 de cette ordonnance.

Art. L.322-26 (code des assurances)

La garantie financière de l'Etat ne peut, en aucun cas, être accordée aux engagements des entreprises nationales envers les assurés, bénéficiaires et porteurs de contrats.

Texte du projet de loi

Art. 2

L'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Caisse nationale de prévoyance apportera à une société anonyme, créée à cet effet, relevant du code des assurances, et appartenant au secteur public, l'ensemble des droits, biens et obligations attachés à son activité.

Cet apport ne donne lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, droits ou taxes de quelque nature que ce soit, ni au versement de salaire ou honoraire au profit d'agents de l'Etat.

Art. 3

A la date de réalisation des apports, l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Caisse nationale de prévoyance est supprimé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

IV. - Les articles L.322-25 et L.322-26 du code des assurances sont abrogés.

Art. 2

(Alinéa sans modification)

Ces apports ne donnent lieu...

... de l'Etat.

Art. 3

(Sans modification)

Propositions de la commission

Art. 2

(Sans modification)

Art. 3

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Pour les contrats souscrits avant le 1er août 1991, la garantie de l'Etat est maintenue en faveur de la société anonyme nouvelle.

Art. 4

Les fonctionnaires de l'Etat en service à la Caisse nationale de prévoyance à la date de réalisation des apports sont mis, à compter de cette même date et pour une durée maximale de six ans, à la disposition de la société anonyme qui rembourse les charges correspondantes.

Art. 5

Les articles L. 433-1 à L. 433-11 du code des assurances sont abrogés.

Art. 4

(Sans modification)

Art. 5

(Sans modification)

Art. 4

(Sans modification)

Art. 5

(Sans modification)

Art. L. 433-1 à L. 433-11
(code des assurances)

Art. L. 433-1 - La caisse nationale de prévoyance a pour objet de pratiquer, sous la garantie de l'Etat, des opérations d'assurance sur la vie, d'assurance complémentaire aux assurances sur la vie, d'assurance invalidité et d'assurance contre les accidents du travail. Ces opérations font l'objet de deux gestions distinctes selon qu'elles relèvent des 1°, 2°, 3° et 4° d'une part, ou du 5°, d'autre part, de l'article L. 310-1.

Art. L. 433-2.- La caisse nationale de prévoyance est gérée par la Caisse des dépôts et consignations.

Les frais de gestion ainsi exposés sont remboursés par la caisse nationale de prévoyance à la Caisse des dépôts et consignations.

Art. L. 433-3.- Sont applicables à la caisse nationale de prévoyance les dispositions suivantes de la Première Partie "Législative" du présent code :

Texte en vigueur

a) Titre Ier du livre Ier, à l'exception de l'article L. 111 4 ;

b) Titre III du livre Ier ;

c) Sections II et III du titre VI du livre Ier ;

d) Articles L. 310-3, L. 310-8 et L. 310-9 ;

e) Titre IV du livre III.

Art. L. 433-4.- Une commission supérieure est chargée d'examiner toutes les questions relatives à la caisse nationale de prévoyance.

Ses attributions et son mode de fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 433-5.- La caisse nationale de prévoyance est autorisée, en ce qui concerne les rentes qui ont été constituées auprès d'elle avec une clause prévoyant le paiement, au décès du rentier, des arrérages courus à la date du dernier terme échu jusqu'au jour du décès, à supprimer cette clause moyennant le paiement au rentier de la valeur de rachat desdits arrérages s'il s'agit de rentes en cours de service ou une majoration de la rente promise s'il s'agit de rentes non encore délivrées. Cette majoration est calculée d'après la valeur de rachat du prorata d'arrérages dus au décès.

Art. L. 433-6.- Le capital réservé reste acquis à la caisse nationale de prévoyance en cas de déshérence ou par l'effet de la prescription, s'il n'a pas été réclamé dans les trente années qui auront suivi le décès du titulaire de la rente.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Art. L. 433-7.- Les rentes viagères constituées auprès de la caisse nationale de prévoyance en matière d'accidents du travail sont incessibles et insaisissables.

Les autres rentes viagères constituées et à constituer par la caisse nationale de prévoyance sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence d'un montant fixé par décret.

Art. L. 433-8.- La caisse nationale de prévoyance est autorisée à substituer aux échéances trimestrielles de ses rentes viagères des échéances annuelles ou semestrielles.

Art. L. 433-9.- La caisse nationale de prévoyance peut procéder au rachat des rentes inférieures au montant minimum inscriptible au grand livre de la caisse.

Art. L. 433-10.- (Abrogé)

Art. L. 433-11.- Dans le cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées régulièrement constatées et entraînant incapacité absolue de travail, la rente peut être liquidée avant l'échéance en proportion des versements faits avant cette époque.

Les rentes ainsi liquidées peuvent être bonifiées à l'aide d'un crédit ouvert chaque année au budget de l'Etat.

En aucun cas, le montant des rentes bonifiées ne peut être supérieur au triple du produit de la liquidation, ni dépasser un montant maximal de cent cinquante francs, bonification comprise.

La commission supérieure, lorsqu'elle statue sur toutes les demandes de bonification, doit en maintenir les concessions dans la limite des crédits disponibles.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 111-1 (code des assurances)</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>Il n'est pas dérogé aux dispositions des lois et règlements relatifs à la caisse nationale de prévoyance ; aux sociétés à forme tontinière ; aux assurances contractées par les chefs d'entreprise, à raison de la responsabilité des accidents de travail survenus à leurs ouvriers et employés ; aux sociétés ou caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles.</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>Art. L. 441-3 (code des assurances)</p> <p>Dans tous les autres cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 441-2, les opérations prévues à l'article L. 441-1 ne peuvent être réalisées que par des institutions relevant du Code de la mutualité et de l'article 1052 du Code rural, ou par des entreprises d'assurance, ou par la caisse nationale de prévoyance, et agissant conformément aux réglementations qui leur sont propres.</p> <p>Toutefois, la collecte des primes et cotisations, ainsi que le paiement des prestations peuvent être réalisés par l'intermédiaire d'autres personnes physiques ou morales, à la condition que ces dernières agissent pour le compte d'entreprises d'assurance ou de la caisse nationale de prévoyance, dans les conditions et sous les contrôles qui sont déterminés par règlement d'administration publique.</p> <p>Art. L. 441-2 (code des assurances)</p> <p>.....</p>	<p>Au deuxième alinéa de l'article L. 111-1 du code des assurances les mots : "à la Caisse nationale de prévoyance ;" sont supprimés.</p> <p>A l'article L. 441-3 de ce même code, les mots : "ou par la Caisse nationale de prévoyance" ainsi que les mots : "ou de la Caisse nationale de prévoyance" sont supprimés.</p> <p>Art. 6</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article L. 441-2 du code des assurances est ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 6</p> <p>(Sans modification)</p>	<p>Art. 6</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur

Toutefois, les entreprises d'assurances et la caisse nationale de prévoyance peuvent apporter leurs concours aux institutions relevant de l'article L. 4 du Code de la sécurité sociale ou de l'article 1050 du Code rural. La caisse nationale de prévoyance peut apporter son concours aux institutions relevant du Code de la mutualité et de l'article 1052 du Code rural.

Art. L. 441-11 (code des assurances)

Lorsque la caisse nationale de prévoyance entend, par application des articles L. 441-2 et L. 441-3, pratiquer des opérations relevant de l'article L. 441-1, elle doit, pour ces opérations, ouvrir dans ses écritures une section spéciale dont seuls les résultats financiers, à l'exclusion de tout résultat technique, bénéficient de la garantie de l'Etat prévue à l'article L. 433-1.

Art. 1061 (code général des impôts)

I. Sous réserve des dispositions de l'article 679-3°, les certificats, actes de notoriété et autres pièces exclusivement relatives à l'exécution des dispositions du chapitre III du titre III du livre IV de la première partie du code des assurances, sont exonérés des droits de timbre et d'enregistrement et, le cas échéant, dispensés de la formalité.

Texte du projet de loi

"Toutefois, les entreprises d'assurance peuvent apporter leur concours aux institutions relevant de l'article L. 732-1 du code de sécurité sociale ou de l'article 1050 du code rural."

L'article L. 441-11 du code des assurances est abrogé.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

=

Art. 6 bis (nouveau)

I.- L'article 1061 du code général des impôts est abrogé.

Propositions de la commission

Art. 6 bis (nouveau)

(Sans modification)

Texte en vigueur

II. Il en est de même des certificats, actes de notoriété et de toutes autres pièces exclusivement relatives à la liquidation et au paiement des pensions acquittées par l'Etat, comme complément des rentes viagères servies au personnel ouvrier des administrations publiques par la caisse nationale de prévoyance.

Art. 83 (code général des impôts)

Le montant net du revenu imposable est déterminé en déduisant du montant brut des sommes payées et des avantages en argent ou en nature accordés:

.....
" 1° bis Les cotisations afférentes au régime de retraite complémentaire institué par la caisse nationale de prévoyance de la fonction publique. Des décrets peuvent étendre le bénéfice de cette disposition aux régimes de retraites complémentaires constitués au profit des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, soit auprès d'organismes relevant du code de la mutualité, soit auprès d'entreprises d'assurances régies par le livre III du code des assurances ou de la caisse nationale de prévoyance ;
.....
"

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

II.- Au 1° bis de l'article 83 du code général des impôts, les mots : "ou de la Caisse nationale de prévoyance" sont supprimés.

Texte en vigueur

Art. L. 443-2 (code de la construction et de l'habitation)

Toute opération d'accession à la propriété, réalisée à l'aide d'avances consenties par l'Etat, est subordonnée à la souscription par le bénéficiaire auprès de la caisse nationale de prévoyance d'un contrat d'assurance garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de son décès.

Art. L. 443-3 (code de la construction et de l'habitation)

Les contrats de garantie consentis aux invalides de guerre par le fonds spécial mentionné à l'article L. 326 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre sont établis aux mêmes conditions que les assurances temporaires souscrites auprès de la caisse nationale de prévoyance.

Art. L. 443-17 (code de la construction et de l'habitation)

Conformément à l'article L. 326 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les invalides de guerre qui, par suite de blessures ou de maladies ayant ouvert droit à pension au titre de ce code n'ont pu être admis par la caisse nationale de prévoyance à l'assurance temporaire prévue par l'article L. 443-2 du présent code peuvent bénéficier de la législation relative aux habitations à loyer modéré grâce à l'institution d'un fonds spécial ayant pour objet de garantir le remboursement des prêts qui leur sont consentis.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Art. 6 ter (nouveau)

Art. 6 ter (nouveau)

(Sans modification)

I. Dans le premier alinéa de l'article L. 443-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "auprès de la Caisse nationale de prévoyance" sont supprimés.

L'article L. 443-3 du code de la construction et de l'habitation est abrogé.

II. Dans le premier alinéa de l'article L. 443-17 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "n'ont pu être admis par la Caisse nationale de prévoyance à l'assurance temporaire prévue par l'article L. 443-2" sont remplacés les mots : "ne peuvent remplir la condition visée au premier alinéa de l'article L. 443-2".

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 310-12 (code des assurances)</p>	<p>Art. 7</p>	<p>Art. 7</p>	<p>Art. 7</p>
<p>Il est institué une commission de contrôle des assurances chargée de contrôler les entreprises mentionnées à l'article L. 310-1, à l'exception de celles qui ont pour objet exclusif la réassurance.</p>	<p>Les articles 5 et 6 ci-dessus entrent en vigueur à la date de réalisation des apports mentionnée à l'article 3.</p>	<p>(Sans modification)</p>	<p>Les articles 5, 6, 6 bis et 6 ter ci-dessus...</p>
<p>.....</p> <p>Le directeur des assurances au ministère de l'économie et des finances, ou son représentant, siège auprès de la commission en qualité de commissaire du Gouvernement.</p>	<p>Art. 7 bis (nouveau)</p>	<p>Au début de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 310-12 du code des assurances, les mots : "directeur des assurances" sont remplacés par les mots : " directeur du Trésor".</p>	<p>...l'article 3.</p>
<p>Art. L. 310-18 (code des assurances)</p>	<p>Art. 7 ter (nouveau)</p>	<p>Art. 7 ter (nouveau)</p>	<p>Art. 7 bis (nouveau)</p>
<p>Lorsqu'une entreprise mentionnée à l'article L. 310-1 n'a pas respecté une disposition législative ou réglementaire dans le domaine relevant du contrôle de la commission ou n'a pas déféré à une injonction, la commission peut prononcer, à son encontre ou à celle de ses dirigeants, l'une des sanctions disciplinaires suivantes, en fonction de la gravité du manquement :</p>	<p>(Sans modification)</p>	<p>A la fin du premier alinéa de l'article L. 310-18 du code des assurances, après les mots : "ses dirigeants, l'une", sont insérés les mots : "ou plusieurs"</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>.....</p>	<p>Art. 7 ter (nouveau)</p>	<p>(Sans modification)</p>	<p>(Sans modification)</p>

A N N E X E

Liste des personnalités entendues

Lundi 4 mai 1992

- MM. Ben Nadry, Bergero, Chevallier, Didier et Mme Moraud, représentants syndicaux de la CNP.

Jeudi 7 mai 1992

- MM. Beaufret, Lavenir, Marcel et Cevasco, Direction du Trésor et Cabinet de M. Michel Sapin, ministre de l'Economie et des finances
- M. Darnis, directeur général de la CNP et M. Mareuse

Mardi 12 mai 1992

- M. Peyrelevade, président de l'UAP