

N° 370

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale,

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Laheyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Martin, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir le numéro :

Sénat : 332 (1992-1993).

Retraites.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DU MINISTRE D'ETAT	5
II. EXAMEN DU RAPPORT	9
INTRODUCTION	15
I. CE PROJET DE LOI REPRESENTE UNE ETAPE TRES IMPORTANTE DE LA REFORME DES RETRAITES ET DU RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE FINANCIER DES REGIMES SOCIAUX ENGAGES PAR L'ACTUEL GOUVERNEMENT	17
A. LES GOUVERNEMENTS SOCIALISTES ONT LAISSE LA SITUATION DES COMPTES SOCIAUX SE DEGRADER MALGRE LES PERSPECTIVES DEFAVORABLES DES REGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE	17
1. La dégradation prévisible de l'équilibre financier des régimes d'assurance vieillesse	18
<i>a) Un déséquilibre structurel</i>	<i>18</i>
<i>b) ... amplifié par les effets de la crise économique</i>	<i>21</i>
2. L'incapacité des gouvernements socialistes à entreprendre la réforme des régimes de retraite	22
<i>a) Une occasion manquée : Le Livre blanc sur les retraites</i>	<i>22</i>
<i>b) L'immobilisme gouvernemental</i>	<i>24</i>
B. L'ACTUEL GOUVERNEMENT ENTREPREND UN PLAN DE REDRESSEMENT SANS PRECEDENT DANS L'HISTOIRE DE LA SECURITE SOCIALE	26
1. La première étape vers le rétablissement financier des régimes sociaux	27
<i>a) L'augmentation des moyens de financement</i>	<i>27</i>
<i>b) La maîtrise des dépenses</i>	<i>28</i>
2. Les autres aspects du redressement des comptes sociaux	30
<i>a) Les mesures d'économie en assurance maladie</i>	<i>30</i>
<i>b) Les mesures pour l'emploi et la situation de l'UNEDIC</i>	<i>31</i>

	Pages
	-
II. LA CREATION D'UN FONDS PRENANT EN CHARGE DES DEPENSES DE SOLIDARITE CORRESPOND A UNE REFORME STRUCTURELLE DE NOTRE SYSTEME DE SECURITE SOCIALE MAIS LA MISSION DE CE FONDS DOIT ETRE DAVANTAGE CLARIFIEE	35
A. CE FONDS ENGAGE UNE REFORME STRUCTURELLE DE NOTRE SYSTEME DE SECURITE SOCIALE	35
1. Un dispositif ambitieux	36
<i>a) La définition du non-contributif</i>	36
<i>b) L'intérêt de cette dissociation</i>	37
2. ... qui va au-delà du précédent projet de loi portant création d'un fonds de solidarité vieillesse	39
B. LA MISSION DU FONDS DOIT ETRE DAVANTAGE CLARIFIEE	42
1. Une question de principe	42
<i>a) Deux problèmes distincts</i>	42
<i>b) La nécessité d'une clarification</i>	44
2. Les "zones d'ombre" du texte	46
<i>a) L'organisation du fonds</i>	47
<i>b) Les dépenses relevant du fonds</i>	47
<i>c) L'équilibre financier du fonds</i>	48
III. LA PERENNITE DU MODE D'INDEXATION DES PENSIONS ET DE LEURS BASES DE CALCUL SUR L'EVOLUTION DES PRIX A LA CONSOMMATION EST LE PREMIER ELEMENT DE LA REFORME DU SYSTEME DES RETRAITES	53
A. UNE PRATIQUE INSTAUREE IL Y A QUELQUES ANNEES AU MEPRIS DE LA LEGISLATION TOUJOURS EN VIGUEUR REND NECESSAIRE L'INTERVENTION DU LEGISLATEUR ...	53
1. Une pratique instaurée il y a quelques années au mépris de la législation toujours en vigueur	53
2. ... rend nécessaire l'intervention du législateur	57
B. L'INDEXATION SUR LES PRIX FAVORISERA LE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE DE LA BRANCHE VIEILLESSE MAIS N'EST PAS SANS RISQUES AU POINT DE VUE DE L'EQUITE ENTRE LES GENERATIONS	62
1. L'indexation sur les prix favorisera le retablisement de l'équilibre de la branche vieillesse	62
2. ... mais n'est pas sans risques au point de vue de l'équité entre les générations	66
CONCLUSION	71
EXAMEN DES ARTICLES	73
TITRE PREMIER - FONDS DE SOLIDARITE ET DE SAUVEGARDE DE LA PROTECTION SOCIALE	73
<i>Article premier : Création et régime juridique du fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale</i>	73
CHAPITRE V - Fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale	73
<i>Art. L. 135-1 du code de la sécurité sociale : Mission et statut du fonds</i>	73
<i>Art. L. 135-2 du code de la sécurité sociale : Dépenses à la charge du fonds</i>	77

	Pages
	-
<i>Art. L. 135-3 du code de la sécurité sociale : Recettes du fonds</i>	83
<i>Art. L. 135-4 du code de la sécurité sociale : Financement des frais de gestion administrative</i>	84
<i>Art. L. 135-5 du code de la sécurité sociale : Conditions de versement au fonds du produit de la CSG qui lui est affecté</i> ..	84
<i>Art. L. 135-6 du code de la sécurité sociale : Frais d'assiette et de recouvrement des ressources affectées au fonds</i>	85
<i>Art. 2 : Entrée en vigueur</i>	86
TITRE II - MESURES RELATIVES À L'ASSURANCE INVALIDITÉ ET À L'ASSURANCE VIEILLESSE	87
<i>Art. 3 : Modalités de revalorisation des pensions d'invalidité</i> ..	87
<i>Art. 4 : Modalités de revalorisation des pensions de vieillesse</i> .	89
<i>Art. 5 : Durée d'application, modalité de l'ajustement prévu en 1996 et revalorisation pour 1993</i>	91
TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES	93
<i>Art. 6 : Codification des articles relatifs à la contribution sociale généralisée</i>	93
<i>Art. 7 : Modifications tirant les conséquences de la codification prévue à l'article 6</i>	94
<i>Art. 8 : Modifications liées aux dispositions du titre premier du projet de loi</i>	96
<i>Art. 9 : Modifications du livre VIII du code de la sécurité sociale</i>	97
<i>Art. 10 : Disposition relative au budget annexe des prestations sociales agricoles</i>	98
<i>Art. 11 : Toilettage législatif et réglementaire</i>	99
<i>Art. additionnel après l'article 11 : Rapport au Parlement sur les dépenses non contributives de retraite</i>	99
TABLEAU COMPARATIF	102
ANNEXES	121
<i>Annexe n° 1 - Auditions du rapporteur</i>	122
<i>Annexe n° 2 : Hypothèses retenues par le Livre blanc sur les retraites publié en 1991</i>	125
<i>Annexe n° 3 : Etude menée par la division "actuariat statistique" de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés</i>	131

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE D'ETAT

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 9 juin 1993, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la ville, sur le projet de loi n° 332 (1992-1993) relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

Après avoir rappelé que le rapport Raynaud a confirmé le bilan de la situation des comptes qu'elle avait présenté devant le Conseil des ministres du 21 avril 1993 et que la prochaine réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale aurait lieu le 29 juin 1993, le ministre d'Etat a indiqué que le Gouvernement avait décidé les mesures d'urgence qui s'imposaient, comme il allait s'attacher à prendre les dispositions permettant de pérenniser le système à moyen et long terme.

Dans le but de rétablir l'équilibre financier du régime général, le Gouvernement a entrepris trois types d'actions : augmenter les ressources, maîtriser les dépenses de santé, réformer les retraites.

S'agissant de l'augmentation des ressources, une hausse du taux de la Contribution sociale généralisée (CSG), qui passera de 1,1 % à 2,4 %, a été prévue dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993.

En ce qui concerne l'assurance maladie, des négociations sont en cours pour parvenir, par voie de conventions, à une décélération des dépenses de santé.

Pour les retraites, le projet de loi soumis au Parlement prévoit, outre les modalités de prise en charge du déficit du régime général, l'affectation de certaines prestations non contributives à un fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale qui allègera les dépenses de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et, dans une moindre mesure, celles de l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et de la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA). Ce dernier entrera en vigueur au 1er janvier 1994 et devra être complété, après négociations par les partenaires sociaux, par d'autres mesures de nature réglementaire.

Ce projet de loi propose également de pérenniser le mécanisme d'indexation sur les prix utilisé de fait depuis 1987, en l'assortissant d'une "clause de rendez-vous" au 1er janvier 1996.

Mme Simone Veil a précisé que le Gouvernement espérait ramener le déficit cumulé du régime général de 100 milliards, estimations figurant dans le rapport Raynaud, à 80 milliards. Le fonds pourrait, à partir de 1994, assurer le service de la dette à hauteur de 7 à 10 milliards par an.

Elle a estimé qu'ainsi, le régime général aurait la possibilité de repartir sur des bases saines permettant aux partenaires sociaux d'assurer pleinement les responsabilités qui sont les leurs.

Aux questions de M. Alain Vasselle, rapporteur, elle a apporté les réponses suivantes :

- l'intitulé du "fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale" indique que celui-ci s'inscrit dans une nouvelle logique visant à rééquilibrer le régime général. L'élargissement des dépenses du fonds aux "charges indues" de la branche maladie paraît difficile à envisager compte tenu de la nature de ces dépenses et des contraintes financières du fonds ;

- le conseil d'administration ne comportera que des représentants de l'Etat puisqu'il sera financé par des impôts ou taxes. Le champ de ses compétences n'est toutefois pas encore déterminé ;

- la loi de finances pour 1994 devra préciser les modalités de prise en charge de la dette du régime général par le fonds ;

- il appartiendra au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires à l'équilibre financier du fonds, avec le concours du Parlement s'agissant des recettes fiscales ;

- les contraintes du calendrier législatif et la pauvreté du ministère des Affaires sociales en moyens financiers et humains n'ont pas permis d'envisager une remise en ordre des avantages de retraite non contributifs bien qu'une réflexion sur le sujet serait, en effet, souhaitable ;

- le Gouvernement souhaite que les recettes de la branche famille ne soient pas affectées à d'autres branches et il envisage l'élaboration d'un projet de loi relatif à la famille qui pourrait venir en discussion devant le Parlement à la fin de l'année 1993 ou en 1994. A cet égard, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a formulé le souhait que la CSG soit entièrement affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ;

- selon les calculs du Gouvernement, la pérennisation de l'évolution des pensions sur celle des prix à la consommation permettrait d'économiser au cours de la période concernée par le présent projet de loi respectivement 3 milliards de francs pour 1994, 7 milliards pour 1995, 11 milliards pour 1996, 15 milliards pour 1997 et 19 milliards pour 1998 ;

- la divergence d'évolution entre le plafond de la sécurité sociale et celle des coefficients de majoration servant au calcul des pensions constitue un réel problème mais la réflexion du Gouvernement dans ce domaine n'est pas achevée. A cet égard, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que tous les

grands pays industrialisés ont mis en oeuvre une réforme de leur régime de retraite avec quelque succès et qu'une telle réforme, indispensable en France pour des raisons démographiques, pourrait également inciter à la création de fonds de pension ;

- ce texte ne constitue que la première étape d'une réforme qui sera complétée par des dispositions réglementaires visant notamment à allonger progressivement la durée de cotisations (de 150 à 160 trimestres) et à élargir la période de référence des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul des pensions de retraite. Ces dispositions devraient être rendues publiques d'ici juillet 1993 ;

- l'expérience prouve qu'il est très difficile de remettre en cause les avantages des régimes spéciaux. M. Jean-Pierre Fourcade, président, a néanmoins suggéré qu'une étude soit établie sur ce sujet.

Puis plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Guy Robert a fait part des critiques des ressortissants du régime agricole qui paient la CSG sans que la Mutualité sociale agricole (MSA) en bénéficie directement.

M. Charles Descours a salué le courage du Gouvernement en rappelant que, malgré le diagnostic pertinent présenté dans le Livre blanc sur les retraites, les précédents gouvernements n'avaient pas pris les mesures que tous les autres pays développés (Japon, Allemagne, Suède) avaient commencé à mettre en oeuvre, depuis dix ans. Il a appelé l'attention sur le nombre excessif de régimes spéciaux qui n'ont parfois que quelques centaines de ressortissants et l'importance des transferts financiers en leur faveur. Il a enfin souhaité que l'Etat apure son contentieux financier (11 milliards) avec les régimes de retraite complémentaires.

M. Jean Chérioux a également souligné le courage du Gouvernement et sa volonté de mettre de l'ordre dans le système des retraites et de garantir son avenir. Il a contesté l'inclusion des bonifications pour enfants dans le fonds créé par le projet de loi au motif qu'elles ne se distinguent pas des pensions de reversion au regard des mécanismes de l'assurance vieillesse.

Mme Michelle Demessine, après avoir manifesté son opposition au texte, a interrogé le ministre sur une éventuelle revalorisation des pensions au 1er juillet 1993 et sur les perspectives d'amélioration des prestations familiales.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a souhaité que soient précisées les conditions de l'équilibre financier du fonds tout en saluant positivement les réformes structurelles entreprises. Elle a regretté le renvoi à beaucoup de dispositions réglementaires et la mise à l'écart des régimes spéciaux du champ de la réforme. Elle a demandé à Mme Simone Veil si une étude avait pu être entreprise sur les conséquences financières du relèvement des taux de cotisations d'assurance maladie payés par les retraités.

M. Jean-Paul Hammann a interrogé Mme Simone Veil sur les modalités et l'impact financier de la réforme des cotisations dans le régime agricole.

Mme Hélène Missoffe a estimé, également, cette réforme courageuse et cohérente mais a critiqué l'attitude consistant à demander l'augmentation des ressources de la branche famille alors que le vieillissement de la population réduit les charges de prestations, l'accent devant donc être davantage mis, selon elle, sur des mesures touchant l'environnement des familles.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a enfin considéré qu'ayant depuis longtemps attendu cette réforme, il ne fallait pas "faire la fine bouche". Il a souhaité également que l'Etat revoie la gestion de son propre régime de retraites et qu'une disposition facilite le départ anticipé à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, a alors apporté les précisions suivantes :

- le BAPSA bénéficie déjà largement de la solidarité nationale et récemment encore le collectif budgétaire a prévu une subvention supplémentaire d'équilibre de 3,7 milliards de francs. A cet égard, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a proposé à MM. Guy Robert et Jean-Paul Hammann l'organisation d'une audition du ministre de l'Agriculture, M. Jean Puech ;

- certains régimes spéciaux ont fait un effort d'alignement, qu'il convient de souligner, sur le régime général comme l'ORGANIC et la CANCAVA ;

- les mesures attendues au plan de l'assurance maladie seront probablement d'ordre exclusivement réglementaire ;

- les bonifications pour enfant ne relèvent pas de la même logique que les pensions de reversion car ces dernières, malgré l'absence de cotisations, constituent un droit du conjoint au titre de "la communauté de vie" qu'il a connue avec le titulaire de la retraite ;

- aucune revalorisation supplémentaire de pension n'est prévue au 1er juillet 1993. De même, la création d'allocations familiales au premier enfant aurait un coût considérable alors que d'autres situations paraissent prioritaires ;

- l'accroissement des charges de retraite est inéluctable du fait de l'allongement de l'espérance de vie ; en revanche, des économies sont possibles en assurance maladie grâce à l'aide des prescripteurs ;

- un effort particulier devra sans doute être fait, au-delà des prestations, pour le logement des familles et la retraite des anciens combattants (par exemple en leur évitant l'allongement de la durée de cotisations).

M. Jean-Pierre Fourcade a proposé, en réponse à Mme Michelle Demessine, une audition de M. Jean-Louis Langlais récemment nommé au poste de délégué général à la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

**La commission a alors décidé de demander au Sénat le renvoi pour avis de la proposition de résolution n° 306 (1992-1993) présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, par

M. Jacques Genton, en ce qu'elle concerne la réforme du Fonds social européen et les politiques de l'emploi. Elle a désigné M. Louis Souvet comme rapporteur pour avis.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Puis la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 332 (1992-1993) relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

A titre liminaire, M. Alain Vasselle, rapporteur, a comparé, pour les opposer, le quasi-immobilisme des gouvernements précédents concernant la réforme nécessaire des retraites et les mesures indispensables à la sauvegarde de la protection sociale et l'action courageuse du gouvernement actuel dont le présent projet de loi est l'expression.

Analysant, ensuite, le contenu du projet de loi qui comporte trois parties distinctes, il s'est attaché, dans un premier temps, à présenter les avantages de la création d'un fonds de solidarité et de sauvegarde de la Sécurité sociale qui permettra, selon lui, de clarifier les relations entre la Sécurité sociale et l'Etat, et, notamment, de pouvoir séparer les avantages contributifs qui relèvent de la première, des avantages non contributifs qui doivent être assumés par le second.

Soulignant que le présent projet de loi est plus ambitieux que le précédent, présenté par M. René Teulade et portant création d'un fonds de solidarité vieillesse, en ce qu'il prévoit l'affectation de ressources nouvelles destinées à apurer le passif du régime général, il a précisé les modalités de ce dernier mécanisme.

Cependant, s'il a noté que le présent projet de loi s'avérait plus satisfaisant que le précédent, M. Alain Vasselle, rapporteur, n'en a pas moins souligné que la création de ce fonds posait un certain nombre de problèmes puisqu'elle tentait d'apporter une réponse commune à une question structurelle -la nécessité de séparer le "contributif" du "non-contributif" en matière d'avantages vieillesse- et une question conjoncturelle -l'équilibre financier du régime général à la fin de 1993-. Il a relevé, à cet égard, que la mission du fonds, telle que définie par ce texte, apparaissait extrêmement extensive et donc risquait de conduire tous les régimes de Sécurité sociale à demander à ce fonds de financer des charges qu'ils estiment assumer à titre indû.

Dans un but de clarification, M. Alain Vasselle a précisé qu'il proposerait à la commission un amendement visant à distinguer pour ce fonds deux missions, l'une de caractère permanent, pour prendre en charge les dépenses non contributives, l'autre, temporaire, pour apurer le passif du régime général. Il a souhaité, de plus, que, parmi les dépenses du fonds, figurent désormais celles correspondant aux majorations pour conjoint à

charge et pour tierce personne d'un coût évalué à deux milliards de francs.

Envisageant un éventuel déficit du fonds eu égard aux difficultés économiques qui minorent les ressources et accroissent les charges, M. Alain Vasselle, rapporteur, a souhaité que le Gouvernement s'engage à garantir les recettes nécessaires à la couverture des dépenses de ce fonds.

Estimant que l'excédent de CSG du au 1,3 % supplémentaire perçu créé à partir du 1er juillet 1993 se trouvera, de fait, affecté à la branche vieillesse, à cause de l'unité de trésorerie du régime général, il s'est interrogé sur la proportion qui reviendrait réellement à celle-ci, du fait des conséquences financières éventuelles d'un texte sur la famille annoncé par Mme Simone Veil et des revendications des autres régimes déficitaires. Il a remarqué qu'à son sens, il pouvait paraître inopportun de "geler" l'affectation d'un produit dont le montant était incertain, compte tenu de la situation économique.

Ensuite, M. Alain Vasselle, rapporteur, a présenté le deuxième volet du projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale qui consiste à inscrire dans la loi, pour une durée de cinq ans, l'indexation des pensions d'invalidité et de vieillesse, ainsi que les coefficients servant à leur calcul, sur les prix à la consommation. Il a, toutefois, souligné que l'indexation des pensions sur l'évolution des prix à la consommation se pratiquait depuis 1987, chaque augmentation étant validée grâce à un article de la loi portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) votée en fin de chaque année, en contradiction avec le principe posé par le code de la Sécurité sociale qui prévoyait une revalorisation par rapport aux salaires bruts. Il a rappelé, à cet égard, les raisons à la fois juridiques et économiques qui président à la réforme du mode d'indexation des pensions qui permettra à la branche vieillesse du régime général des économies substantielles et indispensables au maintien du système des retraites, mais non suffisantes à son équilibre financier. C'est pourquoi, ainsi que l'a précisé M. Alain Vasselle, rapporteur, l'indexation des pensions n'est que le premier volet d'une réforme plus large du système des retraites qui comprend l'allongement de la durée de cotisation de 150 à 160 trimestres et l'élargissement de la base de calcul des retraites, c'est-à-dire le passage des dix aux vingt-cinq meilleures années, ces deux mesures étant du domaine réglementaire.

Rappelant qu'à son sens, afin d'obtenir la préservation du pouvoir d'achat des pensions, il apparaissait nécessaire que les prix à la consommation considérés soient, non les prix prévisionnels, mais les prix constatés, et qu'il proposerait à la commission un amendement en ce sens, M. Alain Vasselle, rapporteur, a évoqué la possibilité d'un ajustement prévu par le présent projet, au 1er janvier 1996, en fonction des progrès de l'économie mais uniquement pour les retraités, excluant ainsi les futurs retraités par l'omission des coefficients servant au calcul des pensions. Relevant cette inégalité de traitement, il a souhaité présenter à la commission un amendement visant à la corriger.

Il a, par ailleurs, relevé d'autres risques d'inégalités que la réforme de l'indexation des pensions et surtout de leurs bases de calcul pouvait engendrer. Il a souligné la distorsion d'évolution entre le plafond de la sécurité sociale indexé sur les salaires bruts et les pensions qui le sont sur les prix à la consommation, rappelant qu'actuellement une personne ayant cotisé au plafond de la sécurité sociale pendant au moins dix ans ne pouvait plus obtenir le maximum de la retraite du régime général, soit 50 % du plafond. Il a attiré l'attention de la commission sur le fait que cette tendance très inquiétante pour le niveau de vie relatif des futurs retraités, qui subiraient déjà des conditions d'accès à la retraite beaucoup moins favorables que leurs aînés, ne ferait que s'accroître. Estimant que les retraités du "baby-boom", qui sont les actifs d'aujourd'hui, pourraient se considérer comme victimes à un transfert de charges inter-génération, il a formulé le souhait, afin de leur permettre de pallier les conséquences d'une baisse éventuelle de niveau de vie, que le Parlement examine, dans les meilleurs délais, la proposition de M. Philippe Marini sur les fonds de pension.

Enfin, s'agissant du titre III consacré aux dispositions diverses, outre la garantie pour la branche famille de bénéficier d'au moins 1,1 % de CSG, il a souhaité le dépôt d'un rapport du Gouvernement devant le Parlement, sur les dépenses à caractère non contributif, un an après la promulgation de la loi, et qui donnerait lieu à débat.

Puis, un large débat s'est ouvert.

Mme Hélène Missoffe a estimé que le problème de fond que soulève ce texte et qui a été magistralement exposé par le rapporteur est celui du champ des prestations qu'il doit prendre en charge. La version actuelle du projet de loi permet de laisser ce champ largement ouvert, ce qui constitue également une marge de souplesse pour le Gouvernement, avec le risque que, sous l'action des "lobbies", le fonds ne soit amené à prendre en charge de plus en plus d'éléments, par exemple les dépenses d'aide médicale aux étrangers. Elle s'est également interrogée sur l'opportunité de figer le système d'indexation sur les prix pendant cinq ans.

M. Charles Metzinger a souligné la clarté de l'exposé mais également son côté très militant sur lequel il n'a pas souhaité engager une polémique. A la suite du rapporteur, il a souligné la confusion introduite par le texte qui vise à régler à la fois un problème structurel et un problème conjoncturel. Il a d'ailleurs annoncé que le groupe socialiste déposerait des amendements, non pour allonger inutilement les débats mais afin de rapprocher ce texte du projet de loi déposé en décembre 1992 par M. Teulade relatif au fonds de solidarité vieillesse. S'agissant de la CSG affectée au fonds, il a regretté que l'augmentation de 1,3 point, qui rapportera 51 milliards en année pleine, ait été assortie d'un mécanisme de déductibilité inéquitable pour les petits revenus. Il a demandé également des précisions quant au remboursement de la dette du régime général et de l'éventuel emprunt de l'Etat. Quant à l'indexation sur les prix, il a rappelé que les précédents Gouvernements avaient été obligés d'y recourir mais sans vouloir la

pérenniser. Il a interrogé le rapporteur sur la possibilité de faire bénéficier les personnes âgées dépendantes d'une partie des ressources du fonds et sur l'idée de constituer une caisse de garantie de retraites pour assurer le financement des retraites à moyen et long terme.

M. Bernard Seillier a appelé l'attention sur la pertinence des réflexions développées par le rapporteur notamment sur la difficulté de distinguer le "contributif" du "non-contributif" et sur les risques d'inéquité de traitement entre les générations. Il a néanmoins contesté l'intégration de deux dispositions parmi les dépenses du fonds : les majorations pour enfant à charge et la validation des périodes de service national légal.

M. Jean Chérioux a souhaité que le rapporteur tienne compte du fait que les réformes envisagées concernent surtout le régime général alors qu'il n'assume qu'un tiers de la liquidation des retraites et que les solutions exposées dans le Livre Blanc sur les retraites, qui ont fait l'unanimité, inspirent les solutions à venir. Il a également demandé au rapporteur si le fait de retenir les vingt-cinq meilleures années pour le calcul des pensions n'était pas également un avantage non-contributif par rapport au système de retraite par points. Enfin, il a contesté le caractère non-contributif des majorations pour enfant.

M. Jean Madelain a estimé que l'architecture des amendements proposés par le rapporteur se défend parfaitement, compte tenu notamment de la nécessité de limiter le fonds aux prestations d'assurance-vieillesse pour éviter tout "dérapage". S'agissant des 20 milliards de ressources supplémentaires de CSG en 1993, il a, comme le rapporteur, souhaité ne pas affecter prématurément cette somme.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé qu'il fallait "protéger le Gouvernement contre lui-même" et soutenir la position du rapporteur en rappelant également la nécessité de garantir à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) le produit de la CSG à hauteur d'au moins 1,1 %.

A ces questions, M. Alain Vasselle, rapporteur, a apporté les réponses suivantes :

- sa préoccupation principale a été d'éviter que le fonds ne se transforme en "fourre-tout" ;

- sur l'indexation, le projet de loi prévoit la possibilité d'un ajustement des pensions au 1er janvier 1996 ;

- l'équilibre du fonds pourra éventuellement être maintenu en jouant sur les modalités de remboursement de la dette du régime général et sur les bases forfaitaires retenues pour le calcul des périodes validées gratuitement ;

- les mesures en faveur des personnes âgées dépendantes doivent être étudiées avec les départements et ne peuvent être supportées par le fonds ;

- l'imputation des dépenses correspondant aux majorations pour enfant au fonds est, en effet, l'objet d'un débat et les

amendements qui pourront être présentés sur ce sujet seront étudiés avec attention ;

- le problème de la réforme des régimes spéciaux sera évoqué dans le rapport écrit mais il s'agit d'un dossier complexe et sensible ;

- les solutions proposées par le Livre Blanc constituent, en effet, la référence principale pour les réformes à entreprendre.

Puis les membres de la commission ont procédé à l'examen des amendements.

Sur l'article premier, plusieurs amendements ont été adoptés tendant :

- à donner un nouvel intitulé au titre premier, désormais appelé fonds de solidarité vieillesse, et au chapitre 5 inséré par cet article dans le titre III du livre premier du code de la Sécurité sociale.

- à distinguer les deux missions confiées au fonds à savoir, à titre permanent, la prise en charge des avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif et, à titre exceptionnel, l'apurement du déficit constaté au 31 décembre 1993 :

- à préciser que le conseil d'administration sera assisté d'un comité de surveillance composé notamment de membres du Parlement;

- à répartir les dépenses prises en charge par le fonds au sein de deux sections distinctes ;

- à prévoir un article d'équilibre financier ;

A l'article 2, la commission a adopté un amendement précisant que les dispositions du titre Premier entreront en vigueur au 1er janvier 1994.

A l'article 3, elle a, tout d'abord, adopté un premier amendement visant à préciser que ce seront bien les prix constatés qui seront pris en compte et que le taux de revalorisation sera bien identique à celui des prix à la consommation.

La commission a ensuite adopté un second amendement tendant à une nouvelle rédaction du paragraphe II relatif aux pensions d'invalidité régies par le code local d'Alsace-Moselle.

La commission a, enfin, adopté un troisième amendement visant à introduire un paragraphe additionnel après le paragraphe II afin de permettre au Gouvernement de préciser les modalités d'application de cet article.

A l'article 4, la commission a adopté un premier amendement de coordination avec son premier amendement à l'article 3.

La commission a, ensuite, adopté un deuxième amendement visant à créer un second paragraphe afin d'inclure dans le dispositif d'indexation les pensions de vieillesse du régime local d'Alsace-Moselle.

En homothétie avec le troisième amendement adopté à l'article 3, elle a adopté un troisième amendement visant à créer un paragraphe additionnel après le paragraphe II.

A l'article 5, la commission a adopté un premier amendement visant à réécrire le début du paragraphe II afin d'en préciser la rédaction et d'introduire une possibilité d'ajustement pour les coefficients de calcul des retraites.

La commission a, ensuite, adopté un second amendement visant à réécrire la fin du paragraphe II pour modifier la notion de caisses concernées initialement retenue et définir la date de remise du rapport du Gouvernement au Parlement.

Aux articles 6 et 7, la commission a adopté deux amendements visant à rectifier des erreurs matérielles.

A l'article 8, outre la rectification d'une erreur matérielle, elle a souhaité préciser par amendement que les ressources de la CNAF seront constituées d'une part du produit de la CSG correspondant à un taux au moins égal à 1,1 %.

A l'article 9, elle a adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle.

A l'article 11, elle a adopté un amendement de conséquence des amendements présentés à l'article premier.

Après l'article 11, elle a adopté un article additionnel prévoyant que le Gouvernement déposera un rapport sur les dépenses à caractère non contributif des régimes d'assurance vieillesse et que ce rapport fera l'objet d'un débat.

Elle a alors adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale dont le Sénat est saisi en première lecture constitue une étape essentielle du plan de redressement annoncé à l'occasion de la déclaration de politique générale du Gouvernement par le Premier ministre Edouard Balladur, devant le Parlement en avril dernier.

Le bilan qui a été établi par le rapport Raynaud sur l'état des comptes publics, a fait apparaître l'ampleur des déficits du budget de l'Etat et des régimes de sécurité sociale que le précédent Gouvernement avait tenté de dissimuler, notamment par divers artifices budgétaires et en ne réunissant pas la Commission des comptes de la sécurité sociale. Il a mis en évidence la nécessité d'un tel redressement.

A l'occasion de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1993, M. Edouard Balladur a clairement indiqué les trois directions majeures de cette politique de redressement : le rééquilibrage des finances de l'Etat, la sauvegarde de la protection sociale et un soutien actif à l'activité économique et à l'emploi.

En ce qui concerne la protection sociale, il convient de mesurer la gravité de la situation financière actuelle des régimes sociaux. En effet, le rapport Raynaud a évalué le besoin de financement cumulé pour le seul régime général, à la fin de 1993, à près de 100 milliards de francs, soit une dégradation sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale.

Afin de répondre à ce défi, le Gouvernement a annoncé et commencé à mettre en oeuvre trois réformes très importantes : le relèvement du taux de la contribution sociale généralisée de 1,1 % à 2,4 % à compter du 1er juillet 1994 dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993, un plan de maîtrise des dépenses de santé destiné à dégager 30 milliards de francs d'économies d'ici à la fin de 1994, enfin une réforme des régimes de retraite visant à garantir l'équilibre de ces derniers grâce à la création d'un fonds de solidarité et à l'indexation des retraites sur les prix (1).

Tel est l'objet du projet de loi qui a été présenté lors du Conseil des ministres du 2 juin dernier et dont le communiqué a souligné qu'il constitue "l'une des pièces du dispositif visant au redressement et à la sauvegarde de notre protection sociale". En effet, celui-ci sera prochainement complété, après concertation avec les partenaires sociaux, par des dispositions réglementaires portant sur la durée de cotisation minimale exigible pour bénéficier d'une pension à taux plein et sur la détermination de l'assiette de calcul de la pension.

Il s'agit donc d'un texte très important qui concerne une très grande partie de nos concitoyens, retraités ou futurs retraités, et qui s'inscrit dans la perspective d'une vaste réforme de notre système de retraites. Depuis longtemps cette réforme est présentée comme inéluctable en raison des évolutions socio-démographiques et économiques en cours ou prévisibles.

Le projet de loi dont le Sénat est présentement saisi comporte trois parties distinctes. Les deux premiers titres sont consacrés aux deux réformes essentielles annoncées par le Premier ministre, à savoir la création d'un établissement public administratif intitulé "fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale", d'une part, et la réforme du système de revalorisation des pensions, d'autre part. Ces deux mesures fondamentales font l'objet des deux dernières parties de l'exposé général du présent rapport qui serait précédées d'un rappel de leur contexte historique et social.

Quant au dernier titre, il contient des dispositions diverses qui tirent les conséquences des modifications précédentes sur les articles en vigueur du code de la Sécurité sociale. Il prévoit également une codification des règles relatives à la contribution sociale généralisée dont la portée sera également examinée.

(1) voir débats Assemblée nationale, séance du mardi 25 mai 1993, p. 620.

I. CE PROJET DE LOI REPRESENTE UNE ETAPE TRES IMPORTANTE DE LA REFORME DES RETRAITES ET DU RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE FINANCIER DES REGIMES SOCIAUX ENGAGES PAR L'ACTUEL GOUVERNEMENT

Malgré les nombreuses études laissant prévoir une évolution défavorable des comptes de la sécurité sociale et en particulier de la situation de l'assurance vieillesse, il faut constater qu'aucune mesure significative n'a été décidée par les gouvernements précédents.

Cet immobilisme apparaît avec le recul extrêmement regrettable et condamnable dans la mesure où l'occasion de prendre des mesures d'application progressive a ainsi été perdue. Engagée plus tôt, la réforme des retraites, considérée depuis longtemps comme inévitable, aurait sans doute été plus indolore.

En conséquence, le courage politique de l'actuel gouvernement doit d'autant plus être salué que cette mission lui incombe au moment même où les perspectives économiques sont les moins favorables.

A. LES GOUVERNEMENTS SOCIALISTES ONT LAISSE LA SITUATION DES COMPTES SOCIAUX SE DEGRADER MALGRE LES PERSPECTIVES DEFAVORABLES DES REGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE

Les problèmes soulevés par l'avenir des retraites ne sont pas nouveaux et figurent depuis de nombreuses années au premier rang des préoccupations officielles des gouvernements qui se sont succédés.

Mais force est de constater l'incapacité de ces derniers à entreprendre les réformes qui s'imposaient et à assumer les responsabilités qui étaient les leurs.

1. La dégradation prévisible de l'équilibre financier des régimes d'assurance vieillesse

Depuis plus de dix ans, l'évolution des régimes d'assurance vieillesse fait l'objet de perspectives financières pessimistes.

a) Un déséquilibre structurel ...

Dans le cadre de la préparation du VIII^e plan (1981-1986), le groupe de travail sur les "Personnes âgées" (1) estimait déjà en 1980 que se posait *"le problème de l'équilibre financier du système de retraite à moyen terme, résultant pour une part de la poursuite de la montée en charge de retraites, notablement améliorée depuis 1970, d'autre part de la détérioration du rapport entre les cotisants et les retraités liée au chômage"*. L'accroissement du chômage alourdit, en effet, les charges des régimes d'assurance vieillesse en raison de l'abaissement de l'âge de cessation d'activité et du manque à gagner en termes de cotisations sociales.

Au fil des ans, les prévisions se sont faites plus sombres, notamment sous la pression des deux facteurs identifiés par les membres du groupe de travail susvisé, à savoir la poursuite de la montée du chômage et l'abaissement de l'âge de départ à la retraite.

Il est clair que les conséquences du droit à la retraite à taux plein dès 60 ans institué à partir du 1^{er} avril 1983 n'ont pas été, à cette époque, mesurées dans toute leur ampleur. Ses incidences financières ne tardèrent d'ailleurs pas à se faire sentir.

Il est significatif que le gouvernement conduit par M. Jacques Chirac ait confié dès septembre 1986 à une commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse (on parlait déjà de "sauvegarde"), le soin de faire des propositions *"de nature à assurer un équilibre satisfaisant du régime général, à l'horizon des années 2000-2005, et plus particulièrement :*

- d'étudier les dispositifs permettant de favoriser la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de l'âge de 60 ans ;

- de s'interroger sur la place faite aux droits dits "gratuits" ;

(1) Rapport de la commission protection sociale et famille du VIII^e Plan (1981-1985). Documentation française 1980, p. 111.

- d'examiner l'intérêt respectif des différents modes de gestion technique des régimes d'assurance vieillesse : système par annuités ou système par point (1)".

Déjà, l'idée d'entreprendre des mesures structurelles pour garantir l'avenir des retraites est présente dans les préoccupations exprimées par le gouvernement d'alors.

Cette commission a effectué dans son rapport remis en mars 1987 un triple constat :

- sur le plan financier, le régime général d'assurance vieillesse est, à législation constante, structurellement déséquilibré. La dégradation moyenne des comptes de la CNAVTS était alors de 8 milliards par an ;

- le régime général d'assurance vieillesse dont la vocation première était de garantir à ses ressortissants, à partir d'un certain âge, des prestations proportionnées à la contribution acquittée par ces derniers au cours de leur vie active, s'est vue attribuer progressivement une fonction redistributive très importante. La juxtaposition de ces avantages aboutit à une opacité préjudiciable au bon fonctionnement du régime et leur niveau représente une charge très élevée pour le régime alors que les objectifs sociaux n'ont pas été toujours pleinement atteints ;

- la France est un des pays occidentaux où le taux d'activité a fléchi le plus tôt et le plus rapidement, en raison du chômage et de l'apparition d'un "âge couperet" de départ à la retraite que les réformes de ces années précédentes ont, à l'évidence, favorisé.

Les éléments de ce constat étaient parfaitement clairs et ne sous-estimaient pas l'ampleur du défi à relever.

Le rapport du comité des Sages rendu en octobre 1987 à la suite des Etats généraux de la sécurité sociale n'est pas moins lucide. Il prédisait qu'à législation constante le besoin de financement annuel de la CNAVTS passerait en francs courants de 19,3 milliards en 1988 à 67,2 milliards en 1992. Pour le comité des Sages, il paraissait donc inévitable de relever progressivement, dans tous les régimes, l'âge d'ouverture des droits à pension au taux plein, constatant notamment que la durée pendant laquelle nos concitoyens seraient à la retraite tendait à égaler celle pendant laquelle ils auront travaillé (environ 30 années pour chaque période).

(1) Rapport de la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse présidée par M. Schopflin - Mars 1987.

Malheureusement, l'alternance politique intervenue en 1988 n'a pas permis de tirer toutes les conséquences de ces analyses qui restent aujourd'hui encore d'actualité.

Dans le cadre de la préparation du Xe plan (1989-1992), le rapport de la commission "Protection sociale" présidée par M. René Teulade, publié en juin 1989, proposait plusieurs hypothèses pour déterminer le besoin de financement du régime général à l'horizon 1993 et à législation constante. Avec une hypothèse de stabilité des effectifs cotisants et une évolution du pouvoir d'achat du salaire brut de 1 % par an, ce besoin de financement devait représenter 94 milliards de francs en 1993 pour l'ensemble du régime général. Cette prévision étonnamment pertinente constituait bien entendu la plus pessimiste de celle envisagée dans ce rapport. Il faut noter également que la situation financière du régime général a été sur cette période fortement contrastée, notamment en raison de deux années exceptionnellement favorables (1989 et 1990) en terme de croissance économique, ce qui a permis de masquer temporairement l'évolution défavorable à long terme, des comptes sociaux.

La commission du Xe plan proposait déjà que la période (1989-1992) soit mise à profit pour engager l'adaptation des régimes d'assurance vieillesse et maîtriser l'évolution de dépenses d'assurance maladie.

Mais, aux yeux de l'opinion, c'est le Livre Blanc sur les retraites présenté en avril 1991 qui a véritablement porté ces problèmes sur la place publique, en exposant les perspectives financières des régimes de retraite à l'horizon 2010 et 2040.

L'analyse du Livre blanc s'appuie sur des perspectives démographique et économique qui font apparaître notamment que :

- la masse des pensions de droit direct progresserait de 109 % au cours des vingt prochaines années : l'ensemble des prestations devrait ainsi passer de 627 à 1257 milliards entre 1990 et 2010, soit un doublement ;

- le besoin global des régimes de retraite à l'horizon 2010 s'établirait à 307 milliards : à règles constantes, le régime général verrait sa part relative croître de 34 à 46 %, le régime des fonctionnaires civils serait confronté à des difficultés financières de même ampleur que celles du régime général et les deux principaux régimes complémentaires connaîtraient une détérioration de leur situation financière légèrement moins forte que celle des régimes de base.

Malgré ces analyses alarmantes et dont personne ne conteste la fiabilité, aucune décision opérationnelle n'a été prise dans le prolongement des réflexions du Livre blanc sur les retraites.

b) ... amplifié par les effets de la crise économique

Pour l'instant, les perspectives financières présentées dans le cadre du Livre blanc restent la principale référence.

Pourtant, on peut se demander si elles ne seront pas à leur tour dépassées, compte tenu de la dégradation très nette des comptes sociaux constatée depuis 1991.

S'agissant du régime général, alors que la commission des comptes de la sécurité sociale estimait en juillet 1992 que le déficit total pour l'année 1992 s'établirait à - 7,2 milliards de francs, le rapport Raynaud rendu en mai 1993 fait état d'un déficit de - 15,7 milliards sur la même période. Le besoin cumulé du régime général atteignait au 31 décembre 1992 un montant de - 35 milliards.

Le déficit de l'assurance vieillesse reste le plus important des quatre branches de ce régime avec un besoin de financement représentant 6 à 7 % des recettes de la branche vieillesse, soit - 17,9 milliards.

Il convient de souligner que le précédent gouvernement, sans doute conscient de l'ampleur de la dégradation financière du régime, n'avait pas réuni la commission des comptes de la sécurité sociale en novembre 1992 comme il aurait dû réglementairement le faire. Au lieu de cela, par la voie tout à fait inhabituelle d'un communiqué adressé à la commission des comptes de la sécurité sociale, M. René Teulade, alors ministre des affaires sociales, a indiqué en février 1993 que le déficit total pour 1992 s'établissait à - 12,5 milliards et celui de l'assurance vieillesse à - 16,9 milliards.

Pour 1993, les estimations ne sont pas encore arrêtées officiellement car la commission des comptes de la sécurité sociale ne se réunira que le 29 juin prochain.

Le rapport Raynaud fait néanmoins état d'un déficit cumulé prévisible du régime général fin 1993 d'environ - 100 milliards dont environ 60 milliards au titre de l'assurance vieillesse (hors l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée), chiffre qui n'a pas été contesté par Mme Veil lors de son audition devant la commission des Affaires sociales.

Cette situation est particulièrement préoccupante en raison des difficultés de trésorerie qu'elle génère.

En 1992, notre collègue, M. Charles Descours, dans son rapport sur les problèmes généraux et l'équilibre financier de la sécurité sociale, a souligné l'ampleur des avances que l'ACOSS a dû solliciter auprès de la Caisse des dépôts et consignations, au-delà même des 11,7 milliards de francs prévu par la convention liant ces deux organismes, et surtout auprès du Trésor public. Le coût de ces avances est particulièrement élevé puisqu'elles sont rémunérées sur la base du taux moyen du marché monétaire plus un point (et non un demi-point comme pour les avances conventionnelles).

Sur le premier semestre 1993, ces difficultés ont été plus graves encore. En mai 1993, le solde de trésorerie de l'ACOSS s'élevait à - 62 milliards. Pour la première fois dans l'histoire du régime général, les encaissements de cotisations ont été inférieurs à ce qui avait été enregistré au cours du même mois de l'année précédente.

A la fin de l'année 1993, le besoin de financement cumulé du régime général pourrait, selon l'ACOSS, demeurer compris entre - 90 et - 100 milliards, même après intégration de quelque 20 milliards de recettes complémentaires résultant de l'augmentation du taux de la CSG.

2. L'incapacité des gouvernements socialistes à entreprendre la réforme des régimes de retraite

La situation financière de nos régimes aurait sans doute été moins grave et préoccupante si les précédents gouvernements n'avaient pas été dans l'incapacité de prendre les mesures nécessaires pour y faire face.

En effet, malgré l'initiative prise par le Premier ministre Michel Rocard de faire établir un Livre blanc sur les retraites destiné à ouvrir le débat sur l'avenir des retraites, aucune mesure significative n'a été adoptée au cours des trois années qui ont suivi sa publication.

a) Une occasion manquée : Le Livre blanc sur les retraites

En avril 1991, le Livre blanc sur les retraites, est présenté au public. Dans sa préface, le Premier ministre prend soin de

souligner l'importance de ce problème : *"l'enjeu est considérable : maintenir l'acquis au profit des générations futures dépend, au-delà de la démographie et de l'économie, de notre capacité à actualiser le pacte de solidarité qui lie les générations entre elles"*. Et en conclusion de cette même préface, M. Rocard précisait même : *"Je ne vois décidément pas de tâche plus fondamentale pour l'avenir de la société française que celle qui consiste à traiter de manière exemplaire la question des retraites"*.

A sa publication, le Livre blanc sur les retraites qui est l'aboutissement d'un travail technique interministériel coordonné par le Commissariat général au Plan, a été considéré comme une analyse sérieuse sur l'état de nos régimes de retraite et des problèmes auxquels ils étaient ou seraient confrontés. Au cours des auditions entreprises par notre commission des affaires sociales et par son groupe de travail sur la sécurité sociale à l'automne 1991, l'ensemble des partenaires sociaux ont souligné la qualité de ces travaux et ont indiqué qu'ils partageaient le diagnostic ainsi présenté sur les perspectives financières des régimes, même si les évaluations portant sur la croissance économique faisaient l'objet d'appréciations plus ou moins pessimistes de leur part.

Or, le Livre blanc ne se contentait pas d'indiquer les perspectives financières à l'horizon 2010, il considérait comme inacceptable de laisser évoluer de cette manière les dépenses des régimes de retraite en raison de la déformation continue du partage du revenu au bénéfice des retraités et au détriment des actifs, de la rupture de l'équité entre les générations et des risques sur la croissance économique que cette situation pourrait entraîner.

A côté d'un certain nombre de scénarios "de rupture" (substituer la capitalisation aux systèmes par répartition) ou de "transformation" (passage à des régimes par points), le Livre blanc proposait donc des mesures d'adaptation qui permettraient selon leur "dosage" de contenir les besoins de financement des régimes dans des limites acceptables.

Parmi ces mesures, trois étaient privilégiées dans les simulations effectuées par les auteurs du Livre blanc :

- l'allongement de la durée de cotisations : le fait de porter de 37,5 ans à 42 ans cette durée réduisait le besoin de financement à l'horizon 2010 de près de 254 milliards pour le régime général et de 12,4 milliards pour le régime des pensions de l'Etat ;

- l'élargissement de la période de référence : le calcul de la pension sur la base du salaire moyen des 25 meilleures années au lieu

de 10 meilleurs années diminuait le besoin de financement du régime général de 31 milliards de francs à l'horizon 2010 ;

- surtout, la revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix au lieu des salaires nets ou bruts, tout en garantissant le pouvoir d'achat des retraités, était sensée économiser entre 126 et 115 milliards de francs selon les hypothèses,

Malgré la précision des propositions ainsi contenues dans ce document, le nouveau gouvernement conduit par Mme Edith Cresson, qui a succédé à Michel Rocard une semaine après la présentation du Livre blanc en Conseil des ministres, a désigné M. Robert Cottave pour conduire une mission chargée "d'animer le débat public et d'engager une concertation avec les organisations syndicales, patronales et l'ensemble des partenaires sociaux."

Mais en réalité, les mesures destinées à éviter la dégradation financière des régimes de retraite n'ont cessé d'être différées.

b) L'immobilisme gouvernemental

La commission Cottave a eu recours à diverses méthodes de médiatisation (auditions publiques télévisées, débats en province) qui n'ont pourtant pas réussi à faire déboucher ce dossier sur des solutions concrètes.

Le rapport remis en décembre 1991 au ministre des Affaires sociales et de l'intégration, M. Jean-Louis Bianco, différait sensiblement des conclusions présentées dans le Livre blanc.

Parmi les mesures de clarification, le rapport Cottave suggérait la création d'un observatoire des retraites dont les travaux alimenteraient aussi bien les débats au Parlement et au Conseil économique et social que la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Il proposait également la prise en charge par l'impôt des dépenses non contributives et la poursuite des réflexions sur le développement de formes de retraite par capitalisation (au-delà du socle de la répartition constitué par les régimes de base et les régimes complémentaires).

S'agissant des mesures d'équité à mettre en oeuvre, le rapport Cottave se prononçait en faveur d'un mode d'indexation des pensions sur les salaires nets ou sur un nouvel indice de référence déterminé après négociation entre les partenaires sociaux et l'Etat. En revanche, l'indexation sur les prix était rejetée au motif qu'elle rompait avec la logique du système actuel qui repose sur le maintien

d'un certain rapport entre les revenus d'activité et les pensions de retraite. De même, le rapport considérait que l'indexation sur les prix entraînerait une déconnexion importante entre l'évolution du plafond de la sécurité sociale évoluant en fonction des salaires moyens et celle des pensions.

En revanche, il proposait l'allongement progressif de la durée de cotisation requise de 37,5 à 40 années pour l'obtention d'une retraite à taux plein, en raison d'un trimestre par génération, mais écartait l'élargissement de la période de référence des 10 aux 25 meilleures années, en raison de la pénalisation excessive que l'adoption d'une telle mesure ne manquerait pas d'entraîner pour le nombre croissant de personnes soumises à des statuts précaires et à des difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle.

Il proposait enfin un effort particulier pour les femmes veuves ou isolées, notamment en relevant le taux de la pension de réversion de 52 à 60 %.

Ces conclusions, bien qu'ayant fait l'objet d'un grand nombre d'auditions publiques ont été jugées "insuffisantes" par le ministre des Affaires sociales et de l'intégration qui a confié à un nouveau médiateur, en janvier 1991, M. Bernard Brunhes, le soin de présenter un nouveau rapport sur le même thème ! Ce rapport n'a jamais été rendu public.

Quelques mois plus tard, à l'occasion de son discours d'investiture du 8 avril 1992 devant l'Assemblée nationale, le nouveau Premier ministre, M. Pierre Bérégovoy, a, à son tour, annoncé des réformes en matière d'assurance vieillesse. Mais ce n'est seulement qu'à l'automne 1992 qu'un projet de loi portant création d'un fonds de solidarité vieillesse a finalement été déposé devant le Parlement.

Il prévoyait la création d'un établissement public chargé de financer les dépenses de retraite relevant de la solidarité nationale et alimentées par une partie importante du produit de la contribution sociale généralisée" (33,6 milliards), le produit du prélèvement de 1 % sur les revenus des capitaux institué par une loi du 10 juillet 1987 (2,6 milliards) ainsi que par diverses recettes fiscales de l'Etat (à hauteur de 25,2 milliards).

Ce texte, auquel fut raccroché "in extremis" un dispositif relatif à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, n'a été examiné que par l'Assemblée nationale avant le changement de majorité et la constitution du gouvernement de M. Edouard Balladur.

Dernier avatar de cette longue série "d'actes manqués", un projet de loi portant création d'une caisse de garantie des

retraites fut présentée au conseil des ministres du 17 mars 1993, soit quatre jours avant le premier tour des dernières élections législatives. Il prévoyait que les dividendes et les cessions d'actifs publics qui seraient effectués à partir de 1994 viendraient alimenter un fonds, lui-même chargé de verser à partir de 2005 des subventions à la CNAVTS confrontée au surcroît de dépenses occasionnées à cette date par l'arrivée à la retraite des classes nombreuses de l'après-guerre.

Il est clair que ce texte de circonstance n'avait pas d'autre objet que de tenter de dicter au Gouvernement issu de la consultation électorale les conditions d'affectation des ressources procurées par les futures privatisations annoncées dans la plate-forme de l'opposition d'alors.

*

Ce bref rappel historique montre bien que les analyses n'ont pas manqué pour appeler l'attention des responsables politiques sur la dégradation prévisible de la situation financière des régimes de retraite.

Mais les gouvernements qui se sont succédés, surtout à partir de la publication du Livre blanc dont les conclusions avaient recueilli l'unanimité, n'ont pas eu le courage politique d'engager les réformes nécessaires et ont préféré reporter les mesures impopulaires qui en auraient découler.

B. L'ACTUEL GOUVERNEMENT ENTREPREND UN PLAN DE REDRESSEMENT SANS PRECEDENT DANS L'HISTOIRE DE LA SECURITE SOCIALE

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat a, comme l'indique son intitulé, deux objectifs essentiels : d'une part répondre aux difficultés actuelles des régimes de retraite et, d'autre part, permettre la sauvegarde de notre système de protection sociale.

Mais les mesures présentées ne sont donc qu'une partie des mesures structurelles décidées par le gouvernement pour répondre à ces défis et s'inscrivent dans un plan de redressement plus vaste.

1. La première étape vers le rétablissement financier des régimes sociaux

Au cours de la présente session parlementaire, le gouvernement a déjà présenté deux trains de mesures directement destinées à enrayer la dérive des déficits de nos régimes de protection sociale et à assurer la pérennité de ceux-ci.

Il s'agit d'une part des dispositions contenues dans le collectif budgétaire et, d'autre part, de celles figurant dans le présent projet de loi.

Ce faisant, le gouvernement a décidé d'agir à la fois sur les recettes et sur les dépenses de la sécurité sociale.

a) L'augmentation des moyens de financement

Les mesures visant à freiner les dépenses n'ayant qu'un effet progressif (et compte tenu par ailleurs de la situation des comptes du régime général de la sécurité sociale particulièrement préoccupante), une augmentation des ressources de la protection sociale a été décidée par le gouvernement dans le cadre du collectif budgétaire.

Le taux de la contribution sociale généralisée instauré en 1991, sera ainsi porté de 1,1 % à 2,4 % à compter du 1er juillet 1993. Cette mesure devrait rapporter environ 20 milliards de ressources supplémentaires au régime général d'ici la fin de l'année 1993 et 50 milliards en année pleine.

La CSG est un impôt qui alimente déjà à hauteur de 40,6 milliards le régime général par le biais de la Caisse nationale des allocations familiales.

Il convient de souligner que le gouvernement a décidé de rendre le montant de la CSG correspondant à cette augmentation, déductible des sommes soumises à l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond fixé à 3 000 F pour les contribuables célibataires et à 6 000 F pour les personnes mariées. Le choix de la CSG a été dicté par le souci de privilégier l'emploi et de répartir de manière équitable les efforts exigés par le redressement.

La CSG est en effet moins pénalisante pour la croissance et moins inflationniste qu'une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, elle ne pèse pas sur le coût du travail. Enfin, elle permet une

meilleure répartition de l'effort demandé aux Français, grâce à son assiette qui dépasse les stricts revenus d'activité.

Conjointement à cette mesure, le gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi *"mettant en oeuvre les mesures destinées à garantir l'équilibre des régimes sociaux"* et *"des mesures structurelles concernant l'assurance vieillesse"*(1).

Ce sont ces mesures qui sont présentées dans le cadre du projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

b) La maîtrise des dépenses

Les mesures contenues dans le projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale ont en revanche une incidence sur les dépenses des régimes sociaux.

D'une part, il contient des mesures entrant dans le cadre de la réforme des retraites. D'autre part, il propose un dispositif destiné à appurer le passif du régime général.

S'agissant des retraites, le texte ne prévoit que deux mesures, mais qui ont une portée structurelle. De plus, elles devraient être complétées par d'autres dispositions de nature réglementaire.

Il s'agit d'abord de la création d'un fonds destiné à prendre en charge les dépenses de solidarité actuellement supportées par les régimes d'assurance vieillesse de base et par l'Etat. Cette disposition doit permettre à la fois une clarification entre ce qui relève de la solidarité nationale et ce qui relève de la logique d'assurance et une modification du mode de financement de ces deux types de dépenses.

Regroupées au sein d'un fonds spécifique, les dépenses relevant de la solidarité nationale et visées par le projet de loi seront désormais financées par l'impôt. Pour le régime général, cette mesure devrait représenter une économie d'environ 41,4 milliards. Si on prend en compte les autres régimes concernés (les régimes non salariés non agricoles), cette économie avoisine 44,6 milliards.

La réforme du système de revalorisation des pensions vise également à rétablir l'équilibre de la branche vieillesse en réduisant l'évolution de leurs dépenses. Le titre II du projet prévoit qu'à partir du 1er janvier 1993 la revalorisation des pensions sera

(1) Exposé des motifs de la loi de finances rectificative pour 1993.

fixée chaque année en fonction de l'évolution des prix à la consommation et non de celle du salaire moyen, conformément à l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale. Il s'agit en réalité d'une pérennisation du mode d'indexation retenu de fait depuis 1987 à titre temporaire, chaque année le gouvernement ayant fait évoluer les pensions par rapport à l'augmentation des prix, contrairement aux dispositions du code de la sécurité sociale.

Cette mesure pourrait économiser, d'ici 1995, environ 7 milliards de francs du régime général.

Les projections du Livre blanc sur les retraites révèlent que cette mesure est celle dont l'impact financier en termes d'économies, est à l'horizon 2000-2010 le plus important (cf. annexes).

Afin de faire bénéficier les retraités des progrès de l'économie, un ajustement des pensions pourra néanmoins intervenir sous certaines conditions au 1er janvier 1996.

Le dispositif sur les retraites devrait également être complété, à l'issue des négociations avec les partenaires sociaux par deux autres mesures importantes de nature réglementaire, qui ont été confirmées par Mme Veil lors de son audition devant la commission des affaires sociales : l'allongement progressif de la durée de cotisation de 150 à 160 trimestres et l'élargissement de la période de référence pour le calcul des pensions des 10 aux 25 meilleures années.

Il convient de noter que ces différentes mesures constituaient l'essentiel des propositions contenues dans le Livre blanc sur les retraites.

En ce qui concerne l'apurement du passif qui, selon le rapport Raynaud, devrait avoisiner 100 milliards à la fin de 1993, le projet de loi prévoit que le fonds institué pour financer les dépenses de solidarité sus-mentionnées sera également appelé à prendre en charge le service de la dette cumulée du régime général dans des conditions qui seront fixées par la loi de finances, c'est-à-dire vraisemblablement la loi de finances initiale pour 1994 puisque le montant de cette charge sera arrêté au 31 décembre 1993.

Cette volonté de permettre au régime général de repartir sur des bases saines dès 1994 entre dans le plan de redressement des comptes sociaux.

2. Les autres aspects du redressement des comptes sociaux

Bien que dépassant le strict cadre de l'examen de ce projet de loi, il faut souligner que l'effort du gouvernement porte également sur deux autres domaines, faisant apparaître des dérapages financiers considérables.

a) Les mesures d'économie en assurance maladie

Le rapport Raynaud a révélé qu'après avoir fléchi en 1991, le déficit de l'assurance-maladie du régime général s'est creusé en 1992 pour atteindre - 6,2 milliards. Il estime néanmoins que le déficit "spontané" de l'assurance maladie, c'est-à-dire le déséquilibre provenant de l'évolution des recettes et des dépenses en l'absence de toute mesure de financement exceptionnelle, est plus élevé qu'il n'apparaît.

En effet, plusieurs mesures ponctuelles de réduction des dépenses (décalage du versement de la dotation globale aux établissements hospitaliers) et d'augmentation des recettes (augmentation de 0,9 point des cotisations d'assurance maladie au 1er juillet 1991, transfert de taux des accidents de travail vers la maladie) ont permis de limiter la dérive financière de l'assurance maladie entre 1990 et 1992.

Le Premier ministre a annoncé son intention de faire réaliser 30 milliards d'économies sur les dépenses d'assurance maladie d'ici la fin de l'année 1994.

Trois mesures seraient à l'étude : l'instauration d'un forfait non remboursé sur chaque ordonnance, la création d'une franchise sur les médicaments et l'augmentation du forfait hospitalier.

Il convient de rappeler que, selon les études de la CNAM, notre pays compte environ 60 000 lits d'hospitalisation excédentaires sur 560 000. Leur conversion en faveur des personnes âgées dépendantes pourrait à cette occasion être envisagée. Une circulaire a d'ores et déjà été adressée aux préfets dans laquelle il est rappelé que la priorité absolue est de résorber dans les meilleurs délais les surcapacités hospitalières et d'adapter cette offre aux besoins.

Parallèlement, les négociations sur la convention médicale devraient être reprises. Un projet de loi sur le système de santé devrait être examiné par le Parlement cet automne.

b) Les mesures pour l'emploi et la situation de l'UNEDIC

L'équilibre financier de l'Union interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce a été affecté, depuis la fin de l'année 1990, par le ralentissement de la croissance économique et la montée du chômage. En effet, 100 000 emplois supprimés réduisent le montant des cotisations de 500 millions de francs et augmentent de 6 milliards le montant des allocations de chômage.

Alors que le régime d'assurance chômage était presque équilibré fin 1990, celui-ci a enregistré une forte dégradation puisque fin 1992 son déficit annuel était de 15,1 milliards et son déficit cumulé excédait 24 milliards.

Cette dégradation s'est poursuivie malgré les accords intervenus en décembre 1991 et en juillet 1992.

Le 5 décembre 1991, un accord a été signé entre les partenaires sociaux dont les principales mesures consistaient en l'augmentation au 1er janvier 1992 du taux des cotisations d'assurance chômage de 4,78 % à 4,90 %, la suppression de l'exonération de la "contribution Delalande" pour certains licenciements de salariés dont l'ancienneté dans l'entreprise était inférieure à deux ans.

Le protocole signé le 18 juillet 1992 a prévu la création d'une allocation unique dégressive qui se substitue aux prestations antérieures et dont le taux diminue régulièrement pendant la durée d'indemnisation ainsi que l'augmentation de 0,8 % du taux des contributions.

Pourtant, c'est seulement en profitant de la trésorerie des autres régimes qu'elle gère (association pour la structure financière, régime de la garantie des salaires, gestion des conventions de conversion et de certains allocations de l'Etat) et grâce à un accord conclu avec un pool bancaire que l'UNEDIC a pu, en 1992, éviter de se trouver dans une situation d'impasse.

Pour 1993, les prévisions sont encore plus pessimistes après l'annonce d'une croissance nulle, voire une régression du PIB sur cette année. Le besoin de financement cumulé devrait dépasser, fin 1993, 35 milliards. Comme le souligne le rapport Raynaud : "dans ces conditions, l'UNEDIC connaîtra d'importants problèmes de trésorerie à très court terme : à partir du mois de juin 1993, l'organisme se trouverait dans une situation de rupture de trésorerie, le

montant du découvert prévisible dépassant le droit de tirage autorisé par les banques".

On comprend donc l'importance des enjeux des négociations menées actuellement avec la perspective de 350 000 chômeurs supplémentaires d'ici la fin de l'année.

Même si l'Etat n'exerce pas directement de responsabilité dans ce système, il est clair qu'il est très directement concerné par la sauvegarde de ce dispositif et par ses répercussions sur le plan social.

Les mesures en faveur de l'emploi annoncées dans le cadre du collectif budgétaire et le projet de loi relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage devraient contribuer à redresser cette situation.

Il convient de rappeler que le gouvernement consacra environ 64 milliards de francs au seul titre de l'année 1993 à cette politique : 29 milliards résultant du collectif budgétaire, 26 milliards prélevés sur l'emprunt annoncé récemment par le Premier ministre et 8,6 milliards correspondant aux mesures relatives à la taxe professionnelle qui seront supportés par la Caisse des Dépôts et Consignations.

*

L'ensemble de ces mesures constituent les différents éléments du plan de redressement des comptes sociaux entrepris par le gouvernement.

Au terme de ce rapide survol, plusieurs remarques peuvent être formulées.

En premier lieu, il faut souligner l'ampleur de la tâche à laquelle s'attaque le gouvernement. Le Premier ministre avait pris la mesure de ce défi dès le 8 avril 1993 en indiquant dans la déclaration de politique générale du gouvernement : *"sur le plan intérieur, la France doit faire face à une situation économique et sociale plus grave qu'aucune de toutes celles qu'elle a connues depuis une quarantaine d'années"*.

En second lieu, l'ensemble des mesures proposées présentent une cohérence certaine au regard de la nature et de la gravité des problèmes posés. S'agissant de notre système de protection sociale, le but que s'est fixé le gouvernement, à savoir la sauvegarde de ce système, l'a conduit à prendre les mesures, même impopulaires, qui en découlent.

Enfin, le gouvernement a eu le courage d'engager les réformes nécessaires là où ses prédécesseurs ont temporisé. L'attitude irresponsable et inacceptable de ces derniers doit d'ailleurs être dénoncée et s'ajoute au bilan désastreux laissé à l'actuelle majorité.

II. LA CREATION D'UN FONDS PRENANT EN CHARGE DES DEPENSES DE SOLIDARITE CORRESPOND A UNE REFORME STRUCTURELLE DE NOTRE SYSTEME DE SECURITE SOCIALE MAIS LA MISSION DE CE FONDS DOIT ETRE DAVANTAGE CLARIFIEE

La prise en charge des dépenses dites de solidarité constitue depuis longtemps un objet de débat entre l'Etat et les gestionnaires des régimes sociaux. Les termes de ce débat se sont dessinés surtout au cours des années 70, alors que les préoccupations financières sur l'équilibre à moyen et long terme des régimes commençaient à apparaître du fait de la progression plus rapide des transferts sociaux que celle de la croissance économique.

Mais c'est surtout depuis une dizaine d'années que cette idée a commencé à s'imposer progressivement. Elle figure en particulier, expressément dans le rapport de la Commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse qui, dès 1987, articule ses propositions autour des deux axes suivants : donner plus de souplesse aux conditions d'exercice du droit à la retraite et renforcer le caractère contributif du régime général, en distinguant plus nettement en son sein ce qui relève d'une logique d'assurance et ce qui relève de la solidarité.

Ces orientations restent encore entièrement d'actualité.

A. CE FONDS ENGAGE UNE REFORME STRUCTURELLE DE NOTRE SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

Au-delà des préoccupations financières immédiates qui président à la mise en place de ce fonds, il convient de souligner la portée considérable de cette réforme qui va dans le sens d'une clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale.

En décidant de créer ce fonds, l'Etat admet de façon implicite l'existence des fameuses "charges indues" depuis longtemps dénoncées par les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de sécurité sociale. Il reconnaît, par ailleurs, la vocation qu'ont ces charges à être financées par des ressources autres que des cotisations sociales.

1. Un dispositif ambitieux

Le Livre blanc sur les retraites publié en 1991 proposait plusieurs scénarios destinés à garantir l'avenir de notre système. Il est significatif que la proposition tendant à dissocier "le contributif" du "non contributif" figurait parmi les réformes susceptibles de "transformer en profondeur" l'organisation du système actuel des retraites.

a) La définition du non-contributif

D'un point de vue théorique, la dissociation du "contributif" et du "non-contributif" consiste à séparer les dépenses qui sont directement proportionnées à l'effort de cotisation (part dite contributive) et les droits acquis sans contrepartie de cotisations ou non proportionnels aux cotisations acquittées (part dite non contributive).

Selon le Livre blanc sur les retraites, on peut donc distinguer deux niveaux de prestations non contributives.

- D'une part, les droits acquis sans contrepartie de cotisations qui, elles-mêmes, sont de deux sortes :

* la validation dite gratuite (en fait financée par la totalité du groupe) des périodes de cessation d'activité due notamment à la maladie, la maternité, l'invalidité, l'accident de travail, le chômage, la préretraite, aux périodes de services militaire et à l'éducation des enfants ; en effet, la France se caractérise, en cohérence avec sa politique familiale dynamique, par des avantages importants accordés en contrepartie des charges familiales : majoration de 10 % de la pension pour les familles de trois enfants et plus, validation gratuite d'une ou deux années, selon les régimes, pour la mère de famille ayant élevé des enfants (cette validation n'existe que dans les régimes de base) ;

* la reconstitution gratuite de carrière auxquels se sont livrés les grands régimes complémentaires de retraite des salariés (validation des périodes antérieures à leur création).

- D'autre part, les droits non proportionnels aux cotisations versées qui recouvrent : le calcul de la pension sur une base différente du salaire de carrière (10 meilleures années pour le

régime général, 6 derniers mois pour le régime des fonctionnaires) ; l'existence de minima de pension (distincts du minimum vieillesse).

Ces deux mécanismes n'existent, à la différence des précédents, que dans les seuls régimes de base.

En réalité, il ressort de l'examen des dispositions juridiques, notamment celles relevant du code de la sécurité sociale, qu'il n'existe pas de frontières clairement délimitées entre le "contributif" et "le non-contributif". L'article L. 111-1 dudit code mêle d'ailleurs les deux notions puisqu'il dispose que *"l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale"*.

Par ailleurs, la frontière entre solidarité nationale et solidarité professionnelle est difficile à établir. Il existe par exemple un débat sur la façon de considérer les garanties contre les aléas de carrière (chômage, période d'inactivité liée à l'éducation des enfants, maladie).

Jean-Jacques Dupeyroux, dans son ouvrage consacré au **Droit de la sécurité sociale**, fait relever de la solidarité nationale les minima sociaux accordés aux catégories les plus vulnérables de la collectivité nationale, comme l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation supplémentaire aux invalides ou le revenu minimum d'insertion au même titre que le minimum vieillesse aux personnes âgées. En revanche, il cite parmi les prestations traduisant une solidarité professionnelle l'allocation spéciale et les majorations de pension ou encore l'allocation de parent isolé, ces différentes prestations étant actuellement prises en charge par les régimes de sécurité sociale.

On constatera que les dépenses affectées au fonds créé par le projet de loi relèvent indistinctement de ces deux logiques (solidarité nationale et solidarité professionnelle), d'où certaines interrogations comme sur les majorations pour enfant à charge.

b) L'intérêt de cette dissociation

Malgré la difficulté de procéder concrètement à cette dissociation, trois avantages lui sont habituellement reconnus et amènent à l'envisager sérieusement.

Premièrement, elle est de nature à justifier un changement du mode de financement de la part non contributive. Les prestations qui relèvent d'une logique de solidarité ont vocation à être financées par une ressource de nature fiscale et basée sur une assiette plus large que celle des cotisations sociales.

Or, une telle ressource a été instaurée par la loi de finances pour 1991 et correspond à la définition même de la contribution sociale généralisée. Sa nature fiscale a été confirmée par la décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 du Conseil Constitutionnel, par lequel ce dernier a confirmé que la CSG entre dans la catégorie des impositions de toutes natures visées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. La CSG est par ailleurs prélevée à partir d'une assiette très large qui englobe les revenus d'activité et de remplacement ainsi que sur le patrimoine et les capitaux.

Il convient de souligner que, de manière cohérente, le projet de loi prévoit qu'une partie du produit de la CSG sera affectée au fonds de solidarité à hauteur d'un pourcentage fixé à 1,3 %, soit le montant des ressources supplémentaires résultant de l'augmentation du taux de la CSG de 1,1 % à 2,4 %.

De même, l'affectation de la totalité des droits sur les alcools relève par sa nature et son assiette de cette logique de financement.

Selon les informations qui ont été fournies au rapporteur, le fonds créé par la présente loi doit effectivement permettre aux régimes d'assurance vieillesse d'alléger leurs charges à hauteur de 44,6 milliards dont 41,4 milliards pour le seul régime général.

Deuxièmement, la dissociation entre "contributif et non contributif" peut conduire à une remise en ordre des avantages non contributifs qui se sont juxtaposées au fil du temps.

Ainsi, l'écart entre les pensions de ceux qui ont cotisé toute une vie active sur la base d'un salaire modeste et ceux qui n'ont pas ou peu contribué est souvent considéré comme insuffisant par les assurés sociaux.

Il importe donc que les formes de solidarité interprofessionnelle incontournables soient dûment ciblées au niveau de leurs bénéficiaires et mesurées dans leurs effets.

Dans un premier temps, le fonds créé par la loi n'a pas vocation à se substituer aux actuels organismes liquidateurs ni à remettre en cause les conditions d'attribution des prestations qui en relèveront.

Mme Veil, lors de son audition devant notre commission des Affaires sociales, a indiqué que des difficultés de calendrier et les

moyens trop limités dont disposent ses services ne lui ont pas permis d'envisager dans l'immédiat un tel réaménagement.

A plus long terme, une des pistes de réflexion qui pourrait être retenue comme dans certains pays tels que le Royaume-Uni, le Danemark ou le Japon, consiste dans le paiement d'une pension universelle, dont le financement serait fiscalisé et qui représenterait le niveau de pension de base.

Il s'agit d'une réforme particulièrement délicate à mettre en oeuvre, notamment en raison de la très grande diversité en France des régimes de retraite, mais qui présenterait le mérite de clarifier et de simplifier les modalités de versement du "minimum vieillesse".

Troisièmement, la dissociation permet d'ouvrir la voie à une clarification des responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux. Dans ce cas de figure, il reviendra à l'Etat le soin d'assurer l'équilibre de la partie non-contributive alors qu'aux seconds incombera cette même responsabilité pour la partie contributive.

A de nombreuses reprises, votre commission des Affaires sociales a manifesté son souhait de voir accorder aux partenaires sociaux plus de responsabilités dans la gestion des caisses de retraite, à condition que, préalablement, l'Etat apure la situation financière de celles-ci, afin qu'il ne se défausse pas d'une situation qu'il a contribué à créer.

La réforme ainsi amorcée par le présent projet de loi doit être l'occasion de faire progresser ce partage des responsabilités. Des auditions auxquelles il a procédé, votre rapporteur retire la conviction que les partenaires sociaux sont prêts à s'engager dans cette voie dès lors que l'Etat aura fait preuve de sa détermination à assainir la situation financière actuelle des régimes sociaux.

2. ... qui va au-delà du précédent projet de loi portant création d'un fonds de solidarité vieillesse

Par rapport au projet de loi Teulade présenté à la fin de la session d'automne 1992, le projet de loi sur les pensions et la sauvegarde de la protection sociale présente deux différences essentielles.

D'une part, il prévoit l'affectation de ressources nouvelles résultant de l'augmentation du taux de la CSG par le collectif budgétaire de 1,3 point. En année pleine, ce produit devrait représenter 51 milliards de ressources pour le fonds.

Le projet Teulade ne prévoyait en revanche qu'un "lifting comptable", selon l'expression employée par le député M. Denis Jacquat, c'est-à-dire qu'il se contentait de déplacer les ressources de la branche famille, à hauteur d'une trentaine de milliards au titre de la CSG, vers la branche vieillesse sans créer de recettes nouvelles.

D'autre part, le présent texte propose d'apurer le passif du régime général, tel qu'il sera constaté au 31 décembre 1993, d'où son intitulé "fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale".

Le rapport Raynaud a révélé que le besoin de financement cumulé du régime général au 31 décembre 1992 s'élevait à - 35 milliards, confirmant d'ailleurs l'évaluation proposée par notre collègue Charles Descours dans son avis budgétaire sur la Sécurité sociale et que le Gouvernement précédent avait tenté de dissimuler en ne réunissant pas la Commission des comptes de la Sécurité sociale fin 1992.

Pour la fin de l'année 1993, le rapport Raynaud considère que le besoin de financement cumulé du régime général avoisinera -100 milliards, chiffre qui est confirmé par les responsables de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) et ceci malgré la vingtaine de milliards de ressources supplémentaires résultant de l'augmentation du taux de la CSG au 1er juillet 1993.

Les prévisions de cet organisme sont en effet très pessimistes, en raison de la récession économique (- 0,8 % du PIB attendu pour cette année). Pour la première fois dans l'histoire du régime général, les encaissements de cotisations enregistrés en avril 1993 par l'ACOSS ont été inférieurs (de près de 900 millions) à ce qui avait été comptabilisé au cours du même mois de l'année précédente !

La dégradation de l'équilibre du régime général requiert à l'évidence des mesures d'urgence.

La solution proposée par le Gouvernement est la suivante : le fonds prendra en charge le remboursement à l'Etat, en capital et en intérêts, des avances que celui-ci aura accordées à l'ACOSS d'ici au 31 décembre 1993 pour faire face au paiement des charges du régime général. Ce remboursement devrait représenter, selon les indications qui ont été données par Mme Veil lors de son audition devant votre commission des Affaires sociales, une charge annuelle pour le fonds de l'ordre de 7 à 10 milliards.

S'agissant de la prise en charge des dépenses non contributives, les différences entre les deux projets de loi sont en

revanche assez limitées. Dans les deux cas, relèveraient du fonds, les dépenses concernant :

- ce qu'on appelle le "minimum vieillesse" au sens large (AVTS, AVTNS, secours viager aux mères de famille, allocation viagère aux rapatriés, allocation spéciale et allocation supplémentaire du FNS),

- les majorations de pension pour enfants à charge,

- la validation gratuite de certaines périodes correspondant au service national légal, à la durée de chômage (lorsque celui-ci donne lieu à la couverture d'assurance chômage visée par le code du travail) ou à la durée de versement de certaines allocations dites d'insertion ou de préretraite (Fonds national pour l'emploi).

En revanche, deux dépenses principales prévues par le projet de loi Teulade ne figurent plus dans le présent texte, à savoir :

- les cotisations dues au titre de l'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer, instituée en 1972 par l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale.

Ce dispositif qui concerne environ 1,4 million de personnes (titulaires du complément familial, de l'allocation pour jeune enfant, de l'allocation parentale d'éducation ou assumant la charge d'un enfant handicapé bénéficiant de l'allocation d'éducation spéciale ou d'un adulte handicapé titulaire de l'AAH) a un coût actuel évalué à 17 milliards de francs. Il convient de souligner que ces cotisations font déjà l'objet d'un financement par la Caisse nationale d'allocations familiales. Elles ne constituent donc pas à proprement parler une charge pour la branche vieillesse du régime général. Le transfert proposé par le projet de loi Teulade conduisait en réalité à "détourner" une partie des ressources de la branche famille vers le fonds alors que le financement de celui-ci aurait dû être assuré par des ressources fiscales autres que des cotisations sociales ;

- le rachat de cotisations d'assurance vieillesse des rapatriés institué par l'article 2 de la loi n° 85-1274 du 4 décembre 1985.

Par ce texte, l'Etat s'était engagé à rembourser à chaque régime obligatoire d'assurance vieillesse gérant l'assurance volontaire le total des cotisations rachetées lorsque celui-ci serait inférieur au surplus des pensions liquidées à ce titre. La Commission des comptes de la sécurité sociale a à plusieurs reprises, en 1991 et 1992, critiqué les conditions dans lesquelles l'Etat s'acquittait de cet engagement. En transférant au fonds de solidarité vieillesse institué

par le projet Teulade, le coût de ce rachat, l'Etat tentait de s'alléger d'une charge de l'ordre de 400 millions de francs de façon tout à fait condamnable.

Votre commission des Affaires sociales se félicite que l'actuel Gouvernement ait décidé d'écarter ces dépenses litigieuses et de privilégier des prestations constituant incontestablement le "noyau dur" des prestations de solidarité actuellement à la charge des caisses d'assurance vieillesse du régime général et des régimes alignés.

B. LA MISSION DU FONDS DOIT ETRE DAVANTAGE CLARIFIEE

Si votre commission des affaires sociales souscrit pleinement aux objectifs fixés par le Gouvernement et à ceux qui découlent implicitement du choix d'une dissociation entre le "contributif" et le "non contributif", elle a estimé que certaines dispositions relatives au fonds, telles qu'elles sont exposées dans le projet de loi, soulèvent plusieurs interrogations dont une question de principe très importante.

1. Une question de principe

La question de principe est la suivante : le projet de loi confie au fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale le soin de régler deux problèmes de nature et de portée très différentes, au risque de créer une confusion préjudiciable à la réussite des objectifs de ce texte.

a) Deux problèmes distincts

En effet, d'une part, il vise à répondre à un problème de nature structurelle qui est celui de la nécessité de clarifier le domaine du non-contributif par rapport au contributif afin d'engager les réformes évoquées précédemment : financement distinct, remise en ordre des avantages redistributifs, responsabilisation des partenaires sociaux à l'égard de l'évolution des dépenses d'assurance vieillesse.

Mais, d'autre part, le projet prévoit également que le fonds devra régler, et ceci avec les mêmes ressources, un problème qui est

davantage conjoncturel et de trésorerie, à savoir, l'équilibre financier du régime général d'ici la fin de l'année 1993.

Votre commission craint pour sa part qu'en mélangeant ces deux problèmes de nature différente, on n'introduise une confusion dans l'esprit de nos concitoyens. Ce sentiment est largement partagé par les partenaires sociaux et les personnalités que votre rapporteur a pu auditionner.

Le risque d'une telle confusion apparaît d'autant plus grave que ce texte comporte un certain nombre de dispositions ambiguës, qui, mal interprétées, pourraient, à terme, se retourner contre l'esprit de ce texte.

Ainsi, la définition de la mission du fonds qui est de "contribuer, dans le cadre de la solidarité nationale, au financement de la protection sociale", apparaît extrêmement extensive.

La notion de protection sociale est encore plus large que celle de sécurité sociale et vise notamment les dépenses relevant de la mutualité, des régimes d'assurance individuelle ou encore l'aide sociale des organismes privés.

De même, la notion de solidarité nationale est très difficile à cerner dans la mesure où l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale dispose que *"l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale"*.

Une telle rédaction risque de conduire tous les régimes, y compris les régimes d'assurance maladie dont les déficits vont croissants et qui estiment supporter des "charges indues", à réclamer un financement par ce fonds.

La branche maladie du régime général, par exemple, considère que ces "charges indues" avoisinent 40 milliards de francs, notamment en raison de la couverture qu'elle doit accorder à certaines catégories conformément aux dispositions du code de la sécurité sociale et sans cotisations en contrepartie.

Celle-ci pourra d'autant plus légitimement réclamer une contribution financière du fonds que le projet prévoit un apurement de sa situation financière à travers la prise en charge de la dette du régime général.

Deux exemples permettent d'illustrer les risques de "dérapage" que comporte ce texte :

- la formation du personnel médical : en application d'une décision du conseil des ministres de juillet 1979, l'Etat aurait dû

prendre en charge les frais de formation des étudiants en médecine et du personnel paramédical qui étaient répercutés sur les prix de journée hospitaliers. Cette participation a été supprimée en 1987. Cette suppression constitue une perte de recettes évaluée à plus de 250 millions de francs pour la CNAM qui considère que les décisions prises ces dernières années consistant pour l'assurance maladie à contribuer à la formation médicale continue des médecins libéraux, ne sauraient exonérer l'Etat d'assurer complètement les charges de formation initiale dans le cadre de l'Education nationale ;

- le régime des étudiants : en 1986, la contribution de l'Etat au financement de l'assurance maladie des étudiants, a été supprimée. La perte de recettes pour le régime général correspond à un montant de 400 millions de francs. La CNAM estime que la participation des régimes au financement de l'assurance maladie des étudiants n'est pas totalement illégitime mais que la détermination du montant de la cotisation par voie réglementaire couvre à peine les frais de gestion et, surtout, que l'exonération prévue pour les boursiers correspond à une décision unilatérale des pouvoirs publics qui auraient dû prendre en charge les conséquences financières de leurs décisions.

De même, la question de la compensation démographique ou inter-régimes (ex. : la répartition de la C3S ou contribution sociale de solidarité des sociétés) pourrait être l'objet de discussion par le biais d'une interprétation extensive de la notion de solidarité nationale.

Ce débat sera d'autant plus vif que la perspective d'une réforme des retraites visant le seul régime général et dont les assurés auront à faire les principaux sacrifices, conduit à s'interroger sur la situation des régimes spéciaux. Pour ces derniers, aucune modification de leurs modalités de liquidation des retraites n'est pour l'instant envisagée, alors que d'une part, leurs ressortissants bénéficient généralement d'avantages très substantiels (concernant, par exemple, l'âge de départ à la retraite, le montant de la reversion ou la période de référence pour le calcul des pensions) et, d'autre part, leurs besoins de financement sont en partie couverts par le régime général à travers la compensation démographique ou inter-régimes.

Il est donc apparu souhaitable à votre commission de clarifier autant que possible la mission de ce fonds.

b) La nécessité de distinguer ces deux missions

La commission a adopté plusieurs amendements dans le but de mieux définir l'objet de ce fonds et d'éviter les dérapages mentionnés précédemment.

S'agissant du problème du financement des "dépenses de solidarité, elle vous propose de préciser que celui-ci aura une mission à caractère permanent qui est de prendre en charge les dépenses d'assurance vieillesse à caractère non contributif (expression moins ambiguë que celle de solidarité nationale) et une mission à caractère temporaire qui est celle de rembourser les avances faites à l'ACOSS par l'Etat sur l'année 1993.

Cette position de principe l'a ensuite conduit à procéder à deux modifications importantes.

D'une part, il est proposé de rebaptiser ce fonds "fonds de solidarité vieillesse" afin de bien indiquer qu'il ne vise que la prise en charge des dépenses de retraite relevant de la solidarité nationale.

D'autre part, les dépenses du fonds feront l'objet de deux sections distinctes correspondant à ces deux missions.

En revanche, l'idée de créer deux fonds distincts n'a pas été retenue, d'une part, pour éviter de doubler inutilement les structures administratives, et, d'autre part, parce que ces missions ont un point commun qui est de permettre d'alléger les charges des régimes de retraites. Comme cela a déjà été souligné, en 1994 cet allègement représentera 44,6 milliards (dont 41,4 milliards pour le seul régime général).

Il convient de souligner à ce propos que, contrairement au texte Teulade, ce texte sera neutre pour l'Etat puisque ses dépenses, au titre de l'allocation supplémentaire, soit 15,4 milliards, seront désormais prises en charge par le fonds mais qu'en échange les droits sur les alcools et les boissons non alcoolisées seront versés au fonds, ce qui représente une perte de recettes pour l'Etat de 15,9 milliards.

En ce qui concerne l'apurement de la dette pour respecter l'engagement du Gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles pour permettre au régime général de répartir sur des bases saines, il a semblé souhaitable à votre commission de préciser que c'est la loi de finances pour 1994 qui fixera les conditions de ce rééquilibrage.

A titre personnel votre rapporteur aurait été favorable à une affectation complète de l'augmentation de la CSG perçue au second semestre 1993 à l'apurement de la dette, c'est-à-dire des

quelque 20 milliards de recettes supplémentaires attendues, sachant que le fonds ne sera constitué qu'au 1er janvier 1994.

La commission n'a pas jugé toutefois opportun de déposer un amendement allant dans ce sens.

En effet, sans que cela soit explicite, l'excédent de CSG ira sans doute comme les années précédentes à la branche vieillesse en raison de l'unité de trésorerie réalisée par l'ACOSS. Cette situation n'est pas satisfaisante mais ne pourra être évitée tant qu'une séparation des branches du régime général ne sera pas intervenue.

Par ailleurs, Mme Veil, lors de son audition devant la commission des affaires sociales, a annoncé qu'il y aura à la rentrée un texte "famille" dont on ignore encore le coût. Le moment venu, les associations familiales seront néanmoins fondées à réclamer l'argent qui est théoriquement affecté à la branche famille en vertu de l'article 134 de la loi de finances pour 1991 et qui n'a pas été modifiée par le récent collectif budgétaire.

Il paraît également nécessaire de laisser au Gouvernement le temps, jusqu'à la présentation de la loi de finances pour 1994, de prendre en compte toutes les priorités sociales, y compris celle de la budgétisation des prestations familiales qui va être poursuivie à la suite des mesures d'exonérations de cotisations patronales prévues par le prochain plan pour l'emploi.

Enfin, affecter officiellement les 20 milliards à l'assurance vieillesse du seul régime général ne manquera pas d'éveiller les revendications qui ne sont pas toutes injustifiées des autres régimes déficitaires (CANCAVA, ORGANIC et surtout des régimes spéciaux).

En conséquence la commission a décidé de ne pas geler d'ores et déjà l'affectation d'un produit dont le montant réel et définitif n'est pas encore assuré compte tenu de la dégradation de la situation économique. A titre d'exemple des conséquences de cette dégradation, la branche famille ne devrait plus connaître qu'un excédent d'un milliard selon les dernières estimations pour 1993.

2. Les "zones d'ombre" du texte

Par ailleurs; plusieurs dispositions de ce texte apparaissent relativement imprécises et mériteraient d'être mieux définies sans toutefois bouleverser l'architecture du texte proposé.

a) L'organisation du fonds

Le projet de loi prévoit que le fonds sera doté du statut d'établissement public d'Etat à caractère administratif. Celui-ci paraît légitime compte tenu de la nature de sa mission qui s'apparente essentiellement à la gestion financière.

L'article L. 135-1 (nouveau) du code de la sécurité sociale renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser la composition de son conseil d'administration ainsi que les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds.

Mme Veil a précisé lors de son audition devant la commission Affaires sociales que ce conseil d'administration sera constitué exclusivement de représentants de l'Etat, dans la logique de la nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux.

Toutefois, votre commission s'est interrogée sur l'opportunité de prévoir une participation de la représentation nationale, avec la possibilité pour des membres du Parlement de siéger au sein de ce conseil. Si une participation à la gestion directe du fonds n'apparaît pas pleinement justifiée en raison de la mission essentiellement financière de celui-ci, la présence de parlementaires au sein d'un comité de surveillance a été jugée souhaitable.

D'une part, celle-ci vise à renforcer les moyens d'information du Parlement sur l'évolution de l'organisation et des comptes de la sécurité sociale. Ce souhait est régulièrement formulé par les rapporteurs des commissions des Affaires sociales et des Finances de la Haute Assemblée, et trouverait ici une traduction législative.

D'autre part, cette participation permettrait de contrôler les risques de dérapage précédemment évoqués. Compte tenu de l'impossibilité de définir strictement la frontière entre "le contributif" et le "non-contributif", il n'est pas exclu que la liste des dépenses du fonds puisse être étendue, notamment à la suite du rapport que le gouvernement devra déposer d'ici un an et dont l'obligation a été prévue par un amendement de votre rapporteur. Les élus siégeant au conseil pourront exprimer leurs éventuelles réserves si le gouvernement, sous la pression de certains "lobbies", envisageait d'élargir ce fonds sans prévoir les recettes adéquates.

b) Les dépenses relevant du fonds

Les différentes dépenses mises à la charge du fonds correspondent aux "masses critiques" des avantages d'assurance vieillesse traditionnellement qualifiées de non-contributives.

Toutefois, la commission s'est interrogée sur l'opportunité de dissocier la situation des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants de celle des autres majorations de pension de retraite, soit pour conjoint à charge, soit pour tierce personne. La première est versée lorsque le conjoint âgé de plus de 65 ans n'a pas de droits propres et la seconde est attribuée aux personnes qui ont été titulaires d'une pension d'invalidité avant l'âge de 65 ans et qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne pour les actes ordinaires de la vie. Ces deux "bonifications" concernent des catégories qui ont vocation à bénéficier des aides entrant traditionnellement dans le cadre de la solidarité nationale.

Certes, ces charges représentent un coût élevé et actuellement à la charge des régimes concernés (régime général, ORGANIC, CANCAVA et salariés agricoles), soit environ 2 milliards de francs.

Mais votre commission des Affaires sociales a souhaité, par souci de cohérence, inclure d'ores et déjà celles-ci dans le fonds afin de prendre en compte l'ensemble du "noyau dur" des dépenses à caractère non-contributif, les ajustements ultérieurs ne devant plus être que d'une ampleur limitée.

La commission souhaite et attend en contrepartie de cet effort consenti par l'Etat, un engagement très ferme de la part des partenaires sociaux à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine du "contributif".

A cet égard et dans cette perspective d'un nouveau partage des responsabilités, elle a souhaité prévoir par amendement que les caisses des régimes d'assurance vieillesse concernés seraient consultées sur le montant retenu pour les bases forfaitaires correspondant à la prise en charge des périodes validées gratuitement.

c) L'équilibre financier du fonds

La commission, à la suite de son rapporteur, s'est longuement interrogée sur l'équilibre financier à terme du fonds.

Celui-ci est encore difficile à évaluer dans la mesure où les conditions du remboursement du passif du régime général par le fonds

ne seront connues qu'à l'occasion de la présentation de la loi de finances pour 1994, c'est-à-dire à la fin de l'année.

Une première évaluation, à prendre sous toute réserve, donnerait l'équilibre financier suivant :

**FONDS DE SOLIDARITE ET DE SAUVEGARDE
DE LA PROTECTION SOCIALE**

EMPLOIS	66,9 Mds	RESSOURCES	66,9 Mds
1. . Financement des prestations constitutives du minimum vieillesse . FNS . AVTS, AVTNS et contributions des régimes au FSAV	20,1 Mds 25,4 Mds 4,7 Mds	1. . CSG	51,0 Mds
2. . Versements représentatifs de prises en charge gratuites . Majoration de 10 % pour enfants . Validation de périodes de chômage et de préretraite . Validation de périodes de service national	40,0 Mds 14,7 Mds 24,4 Mds 0,9 Mds	2. . Droits sur les alcools et les boissons non alcoolisées	15,9 Mds
3. . Service de la dette du régime général	6,8 Mds*		

* chiffre provisoire qui sera modulé selon le montant de l'emprunt qui ne sera arrêté qu'en fin d'année. Le montant forfaitaire de la validation du chômage et des préretraites devrait être ajusté en conséquence.

Ce tableau appelle trois remarques :

1°) les dépenses de vieillesse domiciliées au fonds ne présentent pas les mêmes profils d'évolution.

Le "minimum vieillesse" constitue une charge financière assez stable pour les régimes et tend même à décroître en raison de l'évolution du niveau moyen des pensions. Le minimum vieillesse compte aujourd'hui deux fois moins de bénéficiaires qu'il y a 30 ans. Il s'agit pour l'essentiel d'une population féminine, isolée et âgée.

De même, les majorations de pension pour enfants à charge n'évoluent que faiblement compte tenu des tendances démographiques.

En revanche, la prise en compte des périodes validées gratuitement peut se révéler à terme "explosive", compte tenu de la montée du chômage. Cette dernière ayant par ailleurs un impact non négligeable sur les rentrées de contribution sociale généralisée (diminution des rémunérations directes et impact de la récession économique), on peut raisonnablement estimer que le fonds de solidarité ainsi créé ne sera pas automatiquement équilibré.

2°) Certes, le dispositif des dépenses comporte deux "marges de manoeuvre" destinées à faciliter le maintien de l'équilibre.

D'une part, il sera possible de modifier par voie réglementaire la valeur des bases forfaitaires permettant de prendre en compte les périodes validées gratuitement.

D'autre part, le remboursement à l'Etat devrait pouvoir faire l'objet d'aménagements sous forme de "différés" ou de rééchelonnement de la dette.

Ces éléments sont importants mais ne constituent pas des garanties absolues.

En effet, il est difficile d'envisager un abaissement des bases forfaitaires dès lors qu'elles auront été fixées initialement après avis des caisses concernées. Ce premier niveau sera sans doute un niveau plancher qu'il sera difficile de remettre en cause sans mécontenter les gestionnaires des régimes d'assurance qui auront l'impression d'une marche arrière de l'Etat. Cette menace risquerait de rendre difficile la responsabilisation souhaitable des partenaires sociaux dans le secteur du "contributif".

Par ailleurs, l'opinion publique comprendrait mal qu'après avoir annoncé un apurement des comptes du régime général en 1994, les opérations les concernant soient reportées dans le temps en fonction de considérations autres que financières.

3°) Aussi, la commission a souhaité déposer deux amendements destinés d'une part à garantir que le Gouvernement prendra les mesures nécessaires au maintien de l'équilibre financier de ce fonds et, d'autre part, que celui-ci n'ait pas la tentation d'affecter une part croissante de la CSG à ce fonds.

Il serait en effet particulièrement désastreux que la branche famille pour laquelle a été initialement conçue la CSG se voit priver des ressources escomptées. Par amendement, la commission a souhaité préciser que la CNAF recevra une part de cette contribution au moins égale à 1,1 % de l'assiette de celle-ci.

C'est également une des raisons pour lesquelles la commission n'a pas souhaité remettre en cause la codification de la CSG proposée par le titre III du projet de loi.

En effet, elle a estimé que celle-ci était cohérente avec le fait que la CSG a vocation à financer des dépenses de sécurité sociale. Il ne faudrait pas, qu'à l'occasion des difficultés financières de l'Etat,

ce dernier puisse être tenté de récupérer le produit de cette contribution sous prétexte qu'il s'agit d'un impôt.

•

Telles sont les principales observations qu'appelle, selon votre commission, le fonds de solidarité ainsi créé.

Ce faisant, elle a conscience, à la fois, de l'importance de cette mesure sur l'organisation de notre système de protection sociale et du fait qu'elle entraînera d'autres modifications à moyen ou long terme. Cet immense "chantier" ouvert aujourd'hui par le projet de loi requerra toute la vigilance du Parlement et naturellement celle de votre commission des Affaires sociales.

III. LA PERENNITE⁽¹⁾ DU MODE D'INDEXATION DES PENSIONS ET DE LEURS BASES DE CALCUL SUR L'EVOLUTION DES PRIX A LA CONSOMMATION EST LE PREMIER ELEMENT DE LA REFORME DU SYSTEME DES RETRAITES

En effet, depuis 1987, à la suite de circonstances tout à fait particulières, les gouvernements successifs ont pratiqué une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Toutefois, les textes insérés dans le code de la Sécurité sociale prévoyaient un autre mode d'indexation. Une telle pratique, même légitimée, chaque année, par un article d'une loi portant diverses mesures d'ordre social, n'était guère satisfaisante juridiquement. L'intervention du législateur s'avérait donc nécessaire sur ce plan, comme il l'était également eu égard aux difficultés récurrentes de notre système de sécurité sociale. Toutefois, la pérennité de l'indexation des pensions et de leurs bases de calcul sur les prix à la consommation, si elle s'avère indispensable compte tenu des économies substantielles qu'elle offrira, et offre déjà, à la branche d'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, n'est pas sans risques du point de vue de l'équité des charges qu'auront à supporter les différentes générations pour sauvegarder notre système de retraite.

A. UNE PRATIQUE INSTAUREE IL Y A QUELQUES ANNEES AU MEPRIS DE LA LEGISLATION TOUJOURS EN VIGUEUR REND NECESSAIRE L'INTERVENTION DU LEGISLATEUR

1. Une pratique instaurée il y a quelques années au mépris de la législation toujours en vigueur ...

En effet, avant 1987, conformément aux articles L. 341-6 et L. 351-11 du code de la Sécurité sociale, les pensions et leurs bases de calcul, qu'elles concernent l'invalidité ou la vieillesse, étaient revalorisées en fonction du rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée. Ainsi, les pensions évoluaient-elles de la même manière que les salaires bruts. Cette disposition

(1) Ce terme peut sembler un peu fort mais il signifie seulement rendre durable et cinq années auxquelles s'ajoute 1993 paraissent, selon votre rapporteur, une durée notable

était extrêmement favorable à l'égard des retraités. Le Livre blanc des retraites de 1991 en a, d'ailleurs, parfaitement expliqué le mécanisme. La revalorisation des pensions sur le salaire brut dans la mesure où les charges sociales supplémentaires supportées par les actifs n'étaient pas répercutées sur les retraites rompait la parité de situation entre salariés et inactifs. S'instaurait donc une sorte de cercle vicieux : les déficits du régime vieillesse engendraient la mise en oeuvre d'augmentations des cotisations sociales pour les actifs qui avaient pour effet de faire croître plus que proportionnellement les pensions des inactifs qui, à leur tour, à terme, créaient de nouveaux déficits et réclamaient de faire appel à de nouvelles augmentations de cotisations pour les actifs.

De plus, la référence au salaire moyen, qu'il soit brut ou net, engendre un autre effet qui fait que ce mode d'indexation va, en fait, bien au-delà de l'objectif de départ qui était de faire participer les retraités aux bénéfices des fruits de la croissance. Concrètement, grâce à la mise en oeuvre d'un tel critère, l'évolution de la structure de la population active salariée et notamment l'élévation du niveau général de formation et de qualification de celle-ci, particulièrement sensibles au cours des cinquante dernières années, ont profité aux retraités. Si l'on veut prendre un exemple, on peut dire que le retraité dont la pension évolue selon le salaire moyen par tête voit celle-ci augmenter à un rythme plus élevé que le salaire de la personne qui a pris sa succession au sein de l'entreprise. L'INSEE a pu évaluer à 0,9 % par an cet effet de structure.

Un tel mode de revalorisation extrêmement favorable aux retraités avait été mis en oeuvre à l'origine pour permettre d'augmenter rapidement des pensions faibles, conséquence de carrières incomplètes alors même que les mesures d'amélioration de la législation ne pouvaient faire sentir leurs effets qu'à long terme. Et il faut souligner qu'un tel objectif a parfaitement été atteint. Alors qu'en 1956, la situation financière des personnes âgées était jugée à ce point préoccupante qu'un fonds national de solidarité (FNS), financé par le produit de la "vignette" automobile instaurée à cet effet, était créé pour leur assurer une pension minimale décente, près de quarante ans plus tard, vieillesse n'est plus synonyme de pauvreté.

Ainsi que le soulignait M. André Babeau dans un ouvrage publié en 1985 sur la fin des retraites, plus précisément dans le chapitre intitulé "l'âge d'or des retraites", "de 1949 à 1977, pendant donc près de trente ans, le pouvoir d'achat des pensions du régime général a presque quintuplé alors que le niveau de vie des Français ne faisait que tripler". Auparavant, aucune génération de retraités n'avait pu bénéficier de revenus de cette importance. Certes, cette situation extrêmement favorable a commencé à se dégrader légèrement à partir de 1978. En effet, la période allant de 1978 à

1984 a vu une stagnation du pouvoir d'achat des retraités et une légère dégradation de celui-ci par rapport au niveau de vie des actifs, puisque le salaire moyen a continué de croître de 1 % par an pendant le même laps de temps.

Taux annuel moyen de revalorisation des pensions
et gain de pouvoir d'achat en %
(1949-1984)

Période	Taux moyen de croissance			Gain de pouvoir d'achat	
	Régime général	Salaire moyen	Coût de la vie	Régime général	Salaire annuel moyen
1949-1957	13,6	9,9	6,1	+ 7,1	+ 3,6
1958-1967	10,5	8,2	4,8	+ 5,4	+ 3,2
1968-1977	12,7	12,6	7,9	+ 4,4	+ 4,4
1978-1984	10,8	11,7	10,8	0,0	+ 0,8
Ensemble	11,9	10,5	7,1	4,5	+ 3,2

Toutefois, si l'on contemple en perspective les cinquante dernières années, on peut se rendre compte qu'elles ont permis une croissance sans précédent du niveau de vie des retraités. En ce sens, on a vraiment pu parler d'un âge d'or des retraites qui n'est peut-être qu'une parenthèse de l'histoire.

Une étude plus récente de la revue "Économie et statistiques" datant de juin 1989, précise qu'entre 1971 et 1984 les pensions des retraités âgés de plus de 65 ans ont été multipliées, en moyenne, par 1,8 en pouvoir d'achat, et le "minimum vieillesse" par 2,6 alors que le salaire moyen d'un ouvrier se trouvait, lui, multiplié par seulement 1,4. Aujourd'hui, arrivent à l'âge de la retraite des actifs de plus en plus qualifiés et de mieux en mieux rémunérés, ce qui explique que les pensions sont d'autant plus fortes que les retraités sont de nouveaux retraités. Ainsi, globalement, en moyenne, les salariés et les personnes âgées ont des niveaux de vie pratiquement identiques. Plus précisément, les retraités, dont la retraite compose 80 % des revenus, ont un niveau de vie équivalent à celui d'un couple de deux actifs avec deux enfants.

L'objectif de parité des revenus entre actifs et inactifs a donc été atteint grâce au mode de revalorisation particulièrement favorable qu'est l'indexation des pensions sur le salaire brut. Un tel procédé de revalorisation ne se justifiait donc plus, alors que, dans le même temps, l'assurance vieillesse connaissait déjà de graves problèmes financiers, du fait, entre autres, de l'arrivée à maturité des

différents régimes, de l'augmentation de l'espérance de vie et de la mise en oeuvre de la retraite à soixante ans à taux plein à partir du 1er avril 1983.

C'est dans ce contexte socio-économique profondément modifié qu'intervinrent des circonstances particulières qui aboutirent à remettre en cause d'une manière transitoire, mais qui devint rapidement d'un caractère permanent, le mode d'indexation des pensions et de leurs bases de calcul sur l'évolution des salaires moyens.

En effet, par un arrêt en date du 25 juin 1986, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté du 28 décembre 1984 relatif à la revalorisation des pensions pour l'année 1985, à la suite d'un recours pour excès de pouvoir présenté par la Fédération nationale des mutilés du travail. Le Conseil d'Etat motivait cette annulation par le fait que les dispositions du décret du 29 décembre 1973 définissant le salaire moyen annuel des assurés devant être pris en compte pour le calcul de la revalorisation des pensions avaient été abrogées sans être remplacées et que l'arrêté interministériel qui lui était soumis et qui procédait à une telle définition ne réunissait pas les critères juridiques requis puisque l'exécution des lois est de la compétence exclusive du Premier ministre.

Afin d'aplanir la difficulté, le Gouvernement fit valider par une disposition législative dans le cadre de la loi portant diverses dispositions d'ordre social du 27 janvier 1987, les mesures de revalorisation qu'il avait prévues. A cet égard, votre commission, par la voix de son rapporteur, M. Claude Huriet, dans le cadre du rapport sur le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (rapport n° 103 - 1986-1987) notait qu'il s'agissait, en quelque sorte, d'un régime transitoire suspendant l'actuel mode de calcul en attendant de le supprimer pour le remplacer par un dispositif nouveau.

Dans les faits, l'attente fut très longue, puisque, actuellement encore, l'ancien dispositif n'est toujours pas abrogé et que c'est le présent projet qui apporte -enfin- une solution à cette situation juridique insatisfaisante ! En effet, cédant quelque peu à la facilité, les gouvernements qui se sont succédés ensuite ont préféré, chaque année jusqu'en décembre 1991, insérer dans une loi portant diverses mesures d'ordre social ou relative à la sécurité sociale, une disposition permettant de revaloriser, la plupart du temps en deux fois, (cf. tableau page suivante) les pensions.

Revalorisations intervenues entre le 1er janvier 1987 et le 31 décembre 1992

%	1987	1988	1989	1990	1991	1992
au 1er janvier	1,8	2,6	1,3	2,15	1,7	1,0
au 1er juillet	1,0	1,3	1,2	1,3		1,8

Cette façon de procéder déjà peu satisfaisante dura jusqu'en 1992. Mais aucune disposition de ce type ne fut prise par le Gouvernement précédent pour l'année 1993 dans le cadre de la loi portant diverses mesures d'ordre social votée à la fin du mois de décembre 1992. S'exposant à la même sanction que celle qu'avait subie le Gouvernement de M. Fabius pour l'arrêté du 29 décembre 1984, le Gouvernement préféra revaloriser, sous forme d'un arrêté en date du 22 janvier 1993, les pensions de 1,3 % à partir du 1er janvier 1993. Cet arrêté a fait, d'ores et déjà, l'objet de plusieurs recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat et, sans préjuger des conclusions du juge administratif, il semble fort probable qu'il annulera, pour les mêmes motifs qu'en 1986, ce texte.

2. ... rend nécessaire l'intervention du législateur

Il faut saluer à cet égard, encore une fois, le courage du Gouvernement actuel par rapport aux gouvernements précédents. En effet, comme votre rapporteur l'a déjà évoqué, le présent projet de loi est le premier qui pérennise, en modifiant à cet effet le code de la Sécurité sociale, les mesures d'indexation des pensions sur l'évolution des prix à la consommation qui étaient pratiquées en fait, mais selon un procédé juridique insatisfaisant, depuis 1987.

Le projet permet, de plus, de prévenir la situation de vide juridique qui ne manquera pas de se produire si le Conseil d'Etat annule l'arrêté du 22 janvier 1993 revalorisant les pensions pour l'année 1993, en prévoyant une disposition de revalorisation, pour cette année, identique à celle qui est déjà intervenue par la voie de l'arrêté précité. Il faut donc rendre hommage au Gouvernement de M. Edouard Balladur qui ose entreprendre -enfin- une réforme du système des retraites dont l'indexation des pensions sur l'évolution des prix à la consommation n'est que le premier volet alors que les deux autres : allongement de la durée de cotisation et élargissement de la base de calcul des retraites, sont du ressort du pouvoir réglementaire après consultation des partenaires sociaux.

En effet, ses prédécesseurs, malgré la multiplication d'études et de rapports, souvent de très grande qualité, et qu'ils avaient souvent eux-mêmes commandés -on peut citer, à cet égard,

pour les plus récents, le Livre blanc sur les retraites de 1991 et les travaux de la mission Cottave également de 1991- et malgré les déclarations ministérielles, sont restés dans un quasi-immobilisme. Ainsi, le débat qui eut lieu le 4 mai 1991 à l'Assemblée nationale et qui faisait suite à la publication du Livre blanc sur les retraites, n'a été suivi d'aucun dépôt de texte. Certains, certes, s'engagèrent fort imprudemment, comme M. Jean-Louis Bianco, éphémère ministre des affaires sociales du gouvernement de Mme Edith Cresson, qui annonça en janvier 1992 que "des mesures seraient prises avant la mi-avril 1992, soit directement par le Gouvernement, soit votées par le Parlement".

Cet immobilisme est d'autant plus regrettable que ce sont plusieurs années précieuses qui ont été perdues et qui accroissent d'autant les efforts à demander aux retraités et futurs retraités pour sauvegarder notre système de retraite.

Il faut d'ailleurs souligner que les principaux pays industrialisés, au contraire de la France, se sont engagés dès les années quatre-vingt, dans une réforme de leur système de retraite dont la modification des modalités d'indexation est un élément central. Toutefois (cf. tableau page suivante), les solutions retenues en matière d'indice sont largement divergentes, preuve qu'il n'existe pas de système d'indexation qui satisfasse à la fois l'exigence de parité de situation entre actifs et inactifs et l'équilibre financier des systèmes des retraites. Et cela est sans tenir compte de certaines mesures qui, par leur contenu même, ne peuvent être que transitoires comme la non-revalorisation pour une durée déterminée, utilisée par l'Allemagne⁽¹⁾, la Finlande, la Suède⁽²⁾, les Etats-Unis, le Danemark et les Pays-Bas. Par ailleurs, les périodicités retenues pour l'indexation varient extrêmement : annuelles, biannuelles, trimestrielles. De même, certains pays considèrent les retraités comme une catégorie unique (notamment la France et le Royaume-Uni) tandis que d'autres modulent les taux d'indexation en fonction des montants et de la catégorie de retraite comme l'Espagne ou l'Italie⁽³⁾.

(1) Les mesures envisagées actuellement en Allemagne par le ministre des Finances M. Théo Waigel prévoient un "gel" des retraites pour 1994

(2) Le plan "Bildt-Carlsson" de septembre 1992 a prévu une non-revalorisation des retraites pour 1993

(3) Il faut toutefois ajouter que, en principe uniquement pour 1993, l'Italie a choisi d'indexer ses retraites sur l'évolution des prix

Mode de revalorisation dans certains pays de l'OCDE

Pays	Allemagne	Australie	Canada	Danemark	Etats-Unis	Espagne
Périodicité	Annuelle	Mai et novembre	Trimestrielle pour pension universelle, annuelle pour pensions liées aux salaires	Semestrielle si la croissance des prix est supérieure ou égale à 3 %	Annuelle	Annuelle
Mode de revalorisation	Depuis le 1er janvier 1992 en fonction du salaire net (avant en fonction du salaire brut)	Indice des prix à la consommation	Indice des prix à la consommation	Prix de détail (mais uniquement pour les pensions universelles ; pour les pensions liées à l'emploi, aucune revalorisation, l'ajustement se fait par des primes)	Ajustement en fonction du coût de la vie ou des salaires, selon la base la moins élevée si le rapport total actifs et dépenses est en deçà de 20 %	En fonction du niveau de la pension
Pays	Italie	Japon	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	Suisse
Périodicité	Trimestrielle	Annuelle	Semestrielle	Annuelle	Annuelle	Tous les deux ans
Mode de revalorisation	En fonction du niveau de la pension	Indice des prix à la consommation	En fonction du salaire minimum net	Indice des prix à la consommation	Indice des prix à la consommation	Moyenne arithmétique de l'indice des salaires et des prix

Source : la réforme des régimes publics de pension : OCDE 1988

Parmi les pays que prenait comme exemple le Livre blanc sur les retraites de 1991, on peut citer les Etats-Unis et l'Allemagne qui ont, tous les deux, entrepris une importante réforme de leur système de retraite à la fin des années quatre-vingt ou au début des années quatre-vingt-dix où la révision du mode d'indexation des pensions figurait parmi les mesures les plus importantes et dont on attendait le plus d'effets.

Ainsi, l'indexation des pensions du système américain de sécurité sociale (Old age survivor's insurance : OASI) repose désormais, soit sur l'évolution des prix, soit sur celle des salaires, le taux le plus bas étant retenu, lorsque les actifs détenus par l'OASI sont inférieurs à 20 % de ses dépenses.

L'Allemagne, dont le mode d'indexation était semblable à celui en vigueur en France, c'est-à-dire conformément aux salaires bruts, indexe désormais ses pensions depuis le 1er janvier 1992 sur les salaires nets, ce qui, selon les experts, devrait permettre d'économiser

2,1 points de cotisations à l'horizon 2010, soit 120 milliards de francs environ. Toutefois, il faut ajouter que, au moins pour 1994, eu égard aux déficits publics allemands, un tel mode d'indexation sera suspendu puisque, cette année-là, les retraites ne seront vraisemblablement pas revalorisées.

La France est donc en retard d'une réforme par rapport à ses principaux partenaires. A cet égard, la courageuse réforme que le Gouvernement souhaite mettre en place vise à combler ce retard.

Au regard de la diversité des choix opérés par les autres pays, votre rapporteur s'est interrogé sur la pertinence de l'indice retenu. L'hypothèse de l'augmentation de cotisations sociales qui, compte tenu des problèmes financiers, devrait être nécessairement dans des proportions importantes, comme le suggère, par exemple, M. Alain Lipietz, dans un article paru le 18 mai 1993 dans le journal *Le Monde*, semble résolument à écarter. En effet, ainsi que la lettre de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) dans son numéro du 3 avril 1991, "assurer les retraites", l'explicitait fort bien, il est à "craindre que ce taux n'apparaisse insupportable et que les actifs cherchent à y échapper, soit socialement, soit individuellement. Les hausses de cotisations augmenteront le coût du travail et les entreprises étrangères répugneront d'autant plus à s'installer en France, tandis que les firmes françaises auront la tentation de se délocaliser ailleurs".

A cet égard, la lettre de l'OFCE précitée fait une suggestion qu'il semble intéressant à votre rapporteur de mentionner, même s'il n'y adhère pas, car il estime que, psychologiquement, cette remise en cause du droit à pension serait inacceptable, alors même que l'indexation des salaires reportés aux comptes sur les prix à la consommation risque d'avoir des effets néfastes sur le montant de la pension du régime général.

Les experts de l'OFCE évoquent, en effet, la diminution du taux de remplacement afin de réduire la montée en charge des prestations de retraites. Selon eux, "le plus simple serait de profiter de la réforme du système d'indexation pour décider que la pension du régime général serait désormais égale à 55 % du salaire net (au lieu de 60 % comme le voudrait le maintien du niveau actuel). Pour eux, "une telle modification, prise une fois pour toutes, serait meilleure qu'un grignotage relatif des pensions par la sous-indexation des revalorisations annuelles".

De fait, votre rapporteur s'est interrogé sur le risque de sous-indexation et sur les avantages et inconvénients de tel ou tel mode d'indexation. L'indexation sur les salaires nets qui peut apparaître, à bien des égards, plus satisfaisante, suppose, en fait, une augmentation annuelle des salaires, ce qui, dans la conjoncture actuelle, n'apparaît pas certain. Par ailleurs, la modulation en fonction à la fois des prix et des salaires nets évoquée par le Livre blanc sur les retraites semble quelque peu difficile à mettre en oeuvre. Quant à l'indexation en fonction de l'évolution des prix à la consommation, si elle permet, en théorie, la préservation du pouvoir d'achat des retraités, encore faut-il être sûr qu'il s'agit bien de l'évolution des prix constatés et non pas des prix prévisionnels ! En effet, il suffit de reprendre les constatations faites par notre collègue Jacques Oudin, dans son rapport d'information sur les aspects financiers de la protection sociale (rapport d'information n° 31 (1992-1993)), pour se rendre compte qu'un tel risque n'est pas hypothétique pour les retraités. Celui-ci constate, par exemple, qu'en 1990, les pensions de retraite ont été revalorisées de 2,5 %, soit la hausse des prix prévisionnelle en moyenne annuelle alors que la hausse réelle des prix constatée a été de 3,4 %. Et le sénateur Jacques Oudin de conclure : "une stricte indexation des pensions sur les prix aurait ainsi nécessité un rattrapage de 0,9 %".

Afin de tenter de prévenir de tels dérapages, qui risquent encore de faire perdre du pouvoir d'achat aux retraités, votre rapporteur a souhaité voir inscrit dans la loi le fait qu'il s'agit bien des prix constatés et non simplement prévisionnels. Pour 1993, votre rapporteur s'est d'ailleurs interrogé sur l'éventualité d'une sous-indexation en cas de regain de l'inflation étant donné que la seule hausse prévue de 1,3 % déterminée en fonction de la hausse prévisionnelle des prix à la consommation pour l'année, est déjà intervenue au 1er janvier.

Par ailleurs, si cette indexation des pensions sur l'évolution des prix à la consommation est prévue pour cinq ans, dans l'optique de la loi quinquennale sur la protection sociale, qui sera, selon toute probabilité, présentée devant le Parlement à la session d'automne, l'existence d'une possibilité d'ajustement au 1er janvier 1996, même si compte tenu des conditions à remplir, celle-ci s'avère extrêmement ténue, semble à votre rapporteur une bonne chose. Permettre aux retraités de pouvoir bénéficier des progrès de l'économie rappelle l'idée de "contrat de progrès avec les familles" qu'avait instauré le président Pompidou pour faire participer celles-ci à la croissance. Il apparaît légitime d'élaborer un même contrat avec les personnes âgées afin de restaurer la confiance entre celles-ci et la Nation.

Toutefois, cette nécessaire réforme du mode d'indexation des pensions si elle favorisera le rétablissement de l'équilibre de la branche vieillesse n'est pas sans risques du point de vue de l'équité entre les générations.

B. L'INDEXATION SUR LES PRIX FAVORISERA LE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE DE LA BRANCHE VIEILLESSE MAIS N'EST PAS SANS RISQUES AU POINT DE VUE DE L'EQUITE ENTRE LES GENERATIONS

1. L'indexation sur les prix favorisera le rétablissement de l'équilibre de la branche vieillesse

Les économies qui sont d'ailleurs tout à fait théoriques puisque l'indexation est entrée dans les faits dès 1987, sont indispensables pour sauvegarder notre système de retraite. D'après les informations qui ont été fournies à votre rapporteur, le fait de continuer à indexer les pensions et les coefficients servant à leur calcul pendant cinq années à partir du 1er janvier 1994, comme le prévoit le présent projet de loi, permettra à la Caisse nationale d'assurance vieillesse d'économiser des sommes croissantes puisque l'influence sur les coefficients de calcul des retraites ira en augmentant.

Economies engendrées par l'indexation des pensions et des coefficients servant à leur calcul (en milliards de francs de 1993)

1994	1995	1996	1997	1998
3	7	11	15	19

Toutefois il faut bien avoir présent à l'esprit qu'une telle mesure, même si elle est d'importance, sera tout à fait insuffisante pour rééquilibrer les comptes de l'assurance vieillesse. A cet égard, elle n'est que le premier volet d'une vaste réforme du système de constitution des pensions dont les deux autres, qui sont du domaine du règlement après consultation des partenaires sociaux, devraient être arrêtées au début de l'été. Ces deux mesures sont, respectivement, l'allongement de la durée de cotisation nécessaire, c'est-à-dire son passage de 150 à 160 trimestres, à raison d'un trimestre supplémentaire par an à partir de 1994 pour avoir une

retraite à taux plein à soixante ans et l'extension de la base de référence, c'est-à-dire que les pensions ne seront plus calculées à partir des dix meilleures années, mais des vingt-cinq meilleures au terme de la réforme, la gradation étant progressive à raison d'une année de plus par an, à partir également de 1994.

Toutefois, de la même façon, l'effet conjugué de ces trois mesures, qui ne sont pas indépendantes les unes des autres, ne suffira vraisemblablement pas à rééquilibrer durablement la situation de l'assurance vieillesse. En 1998, selon des prévisions communiquées à votre rapporteur, et qu'il convient de considérer avec prudence, lorsque s'achèvera la période quinquennale prévue par le présent projet de loi, l'assurance vieillesse du régime général pourrait toujours être en déficit. Compte tenu de ce risque, il s'avère, donc, d'ores et déjà nécessaire d'envisager à plus long terme l'application de ce procédé d'indexation. Il semble d'ailleurs avéré que la mesure qui permettra de réaliser le plus d'économies à long et moyen terme, est celle qui touche les salaires reportés aux comptes individuels, ce qui ne sera pas sans inconvénients pour les futurs retraités, mais la sauvegarde de notre système des retraites semble être à ce prix.

Le tableau construit à partir des simulations qui ont été communiquées à votre rapporteur montre bien à la fois la croissance très rapide du besoin de financement de l'assurance vieillesse due essentiellement à l'arrivée à l'âge de la retraite, à partir de 2005 et ce, jusqu'en 2025 environ, des enfants du "baby-boom", et l'effet des trois mesures structurelles déjà mentionnées qui seront, malgré tout, insuffisantes pour empêcher la création d'un déficit résiduel. Toutefois, ces résultats ne sont que des estimations à utiliser avec circonspection.

Combinaison des effets de la réforme du système des retraites et de ceux dûs à la création du fonds de solidarité (en milliards de francs 1993)

	1994	1995	2000	2005	20.0
Prestations	278	290	359	436	558
Besoin de financement	46	52	92	131	212
Réduction due au fonds de solidarité vieillesse et de sauvegarde de la protection sociale	42	43	46	50	54
Réduction due à l'effet combiné des trois mesures structurelles (1)	3	7	34	69	126
Dont :					
- indexation sur les prix à la consommation	(3)	(7)	(26)	(50)	(87)
- durée de cotisation	(0,2)	(0,5)	(6)	(14)	(23)
- période de référence	0	(0,1)	(2)	(9)	(23)
Déficit résiduel	1	2	12	12	32

(1) Les trois mesures étant interdépendantes, leur effet combiné n'est pas égal à la somme de leurs effets particuliers.

Si l'on se réfère à ce tableau, la mesure d'indexation des pensions et des coefficients servant à leur calcul est, de loin, celle qui permet le plus d'économies, et ce, d'une manière croissante jusqu'en 2010. On pourra, à cet égard, se reporter à l'annexe I, qui dans sa partie V évoque les mérites comparés de l'indexation sur les prix à la consommation et sur les salaires nets, conformément aux simulations réalisées dans le cadre du Livre Blanc pour les retraites.

Une étude de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) démontre également, en calculant le besoin de financement de l'assurance vieillesse en terme de points de cotisation, le "rendement" de l'indexation sur les prix à la consommation des pensions et coefficients servant à leur calcul par rapport à l'hypothèse où l'on aurait gardé le mode d'indexation antérieur sur les salaires bruts et par rapport à une hypothèse mixte, indexation sur les salaires bruts pour les coefficients de calcul des futures pensions, indexation sur les prix pour les pensions déjà liquidées. Cette étude a, de plus, distingué deux hypothèses, l'une favorable, qui semble peu réaliste actuellement, qui consiste à escompter une hausse des effectifs salariés de 1 % par an et une augmentation du pouvoir d'achat de 1,5 %, l'autre, plus vraisemblable dans le contexte actuel, d'une stagnation des effectifs salariés à laquelle s'ajoute une croissance faible du pouvoir d'achat de 1 %. Par ailleurs, cette prévision intègre, dans l'une de ses hypothèses, la mise en oeuvre de l'allongement de la durée de cotisation et l'extension de la base de référence.

Besoin de financement de l'assurance vieillesse du régime général en points de cotisation
(selon des hypothèses favorables, hausse des effectifs salariés de 1 %
et croissance de pouvoir d'achat de 1,5 %)

Indexation	Mesures	Besoin de financement en points de cotisation			
		1995	2000	2005	2010
Salaire brut	à législation inchangée avec les deux mesures structurelles	2,21	3,95	5,39	8,23
		2,16	3,49	4,30	6,25
Prix à la consommation	à législation inchangée avec les deux mesures structurelles	1,79	2,45	2,91	4,4
		1,74	2,02	2,00	2,73
Pensions indexées sur les prix	à législation inchangée	1,79	2,53	3,23	5,33
Salaires aux comptes sur le salaire brut	avec les deux mesures structurelles	1,74	2,10	2,25	3,58
Valeur du point de cotisation plafonné en milliards de francs 1993		15,7	17,8	20,1	22,8

**Besoin de financement de l'assurance vieillesse du régime général en points de cotisation
(selon des hypothèses défavorables : stagnation des effectifs salariés,
croissance du pouvoir d'achat de 1 %)**

Indexation	Mesures	Besoin de financement en points de cotisation			
		1995	2000	2005	2010
Salaire brut	à législation inchangée avec les deux mesures structurelles	2,39	5,19	7,89	12,45
		2,35	4,70	6,67	10,13
Prix à la consommation	à législation inchangée avec les deux mesures structurelles	2,11	4,11	5,99	9,33
		2,06	3,64	4,87	7,26
Pensions indexées sur les prix Salaires aux comptes sur le salaire brut	à législation inchangée avec les deux mesures structurelles	2,11	4,16	6,23	10,09
		2,06	3,7	5,1	7,95
Valeur du point de cotisation plafonné en milliards de francs 1993		15,4	16,2	17,0	17,9

Cette simulation démontre à la fois l'intérêt absolu de l'indexation sur les prix sur l'indexation en fonction des salaires bruts, l'intérêt non négligeable de la solution mixte et surtout l'importance de la conjoncture qui fait passer le besoin de financement de la branche vieillesse du régime général, si l'on intègre les trois mesures structurelles souhaitées par le Gouvernement, en 2010, de 2,73 points de cotisation à 7,26 points (même si la valeur du point dans les deux cas n'est pas identique, ce qui relativise bien sûr la comparaison).

Ainsi, la pérennité de l'indexation des pensions et des coefficients servant de base à leur calcul, associée aux deux autres mesures structurelles, permettra des économies substantielles à la branche vieillesse du régime général. Toutefois, cela pourrait s'avérer insuffisant pour passer, dans une situation d'équilibre financier, le cap de la "bosse" démographique de 2005 consécutive à l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants du "baby-boom". De plus, l'indexation sur les prix à la consommation des coefficients servant au calcul des pensions risque de poser le problème du transfert intergénérationnel de charges des retraités d'aujourd'hui vers les retraités de demain, alors même que ceux-ci auront à subir des conditions d'accès à la retraite beaucoup moins favorables.

2. ... mais n'est pas sans risques au point de vue de l'équité entre les générations

Cela est déjà le cas lorsque l'on évoque, au sein du présent projet, la possibilité d'ajustement au 1er janvier 1996. Sont concernés les coefficients de revalorisation des pensions déjà liquidées et non les coefficients de majoration servant au calcul des futures retraites. Le projet prévoit ainsi que les retraités puissent profiter des progrès de l'économie, mais non les futurs retraités, ce qui paraît contraire à l'équité même si, dans les faits, au regard des conditions économiques actuelles, un tel ajustement semble très incertain.

Toutefois, l'équité de situation entre les générations est davantage menacée par le fait même que les coefficients servant au calcul des futures pensions sont déjà, et continueront à être, conformément au présent projet, indexés sur les prix à la consommation, alors même que le plafond de la sécurité sociale évolue, lui, en fonction du salaire moyen.

En effet, le montant de la pension du régime général dépend de trois facteurs qui sont la durée d'assurance (pour le moment, dans la limite de 150 trimestres), le taux de liquidation qui est au maximum de 50 % et le salaire annuel moyen (SAM) qui est pour l'instant, égal à la moyenne des dix meilleures années cotisées revalorisées en fonction de coefficients de majoration. En théorie, toujours selon la législation actuellement en vigueur, une personne qui remplit les conditions pour avoir une retraite à taux plein, soit 150 trimestres, et qui a bénéficié pendant au moins dix ans d'un salaire égal ou supérieur au plafond, devrait pouvoir bénéficier d'une pension du régime général égale à 50 % dudit plafond. Mais, du fait de la distorsion d'évolution entre le plafond de la sécurité sociale et les coefficients servant au calcul des pensions, depuis 1987 ce n'est plus possible. La pension maximale ne peut être atteinte. Avec une carrière type au plafond, le salarié ne peut plus prétendre actuellement en moyenne qu'à 47,6 % du plafond (1). Avec la pérennité de la mesure d'indexation sur les prix à la consommation alors qu'il n'est pas prévu de modifier les règles d'évolution du plafond de la sécurité sociale, la distorsion entre la pension maximum théorique du régime général et ce que pourront toucher réellement les retraités, dans le cas le plus favorable, va inévitablement s'accroître.

(1) Selon les informations qui ont été données à votre rapporteur, on peut considérer, à cet égard, deux exemples de personnes partant à la retraite :

- une personne ayant commencé à travailler très jeune qui a cotisé au plafond pendant 40 ans, depuis le 1er janvier 1948 - hypothèse de plus en plus rare mais prenant en compte les années 1948, 1949, 1950, 1952 et 1953 - pourra obtenir une pension de 5 997,60 francs, soit 49,36 % du plafond ;
- une personne ayant cotisé au plafond pendant 37,5 ans depuis le 1er janvier 1957 - hypothèse plus fréquente, les dix meilleures années vont de 1983 à 1992 inclus et donc prennent en compte les six années de revalorisation des coefficients sur les prix - n'aura droit qu'à une pension de 5 573,80 francs, soit 45,09 % du plafond.

Les chiffres qui ont été communiqués, lors des auditions, à votre rapporteur et qu'il faut, bien entendu, utiliser avec réserve et prudence, confirment cette tendance.

Pension maximale que les retraités du régime général pourront réellement percevoir (en pourcentage du plafond)

Différentiel de progression entre le plafond de la sécurité sociale et les prix à la consommation	1993	1994	1995	2000	2005	2010
1,5 %	47,39	45,94	45,49	43,96	42,56	41,84
2 %	47,39	45,94	45,28	42,97	41,00	39,96

La CNAVTS qui a également procédé à l'analyse de ce phénomène en retenant, d'une part, une "carrière plafond-type" et, d'autre part, une "carrière SMIC-type", relève, de la même façon, cette tendance très inquiétante et qui pourrait être un facteur de désincitation au travail. Toutefois, les résultats obtenus par la CNAVTS sont très captifs de ses hypothèses de départ, ce qui conduit à obtenir, à partir d'une certaine date, un seuil stationnaire en pourcentage du plafond, ce qui peut être contesté.

La tendance, en tout cas, est claire : elle ne fait que prolonger celle qui a déjà été constatée depuis 1987. La distorsion va s'accroître entre le montant réellement perçu par les retraités et les 50 % du plafond de la sécurité sociale considérés comme la retraite à taux plein du régime général.

Votre rapporteur tient à souligner les conséquences de ce phénomène auxquelles vont s'ajouter celles des deux mesures qui seront prises par voie réglementaire, c'est-à-dire l'allongement de la durée de cotisation de 150 à 160 trimestres pour avoir une retraite à taux plein, et l'extension de la base de calcul des pensions des dix meilleures années aux vingt-cinq meilleures années. Ainsi, les futurs retraités des années 2005-2025 qui sont aussi, il ne faut pas l'oublier, les actifs d'aujourd'hui, vont supporter intégralement les effets de ces trois mesures structurelles, certes nécessaires à la pérennité de ce système de retraites.

Les retraités d'aujourd'hui voient, eux, le maintien de leurs droits acquis. Ils n'auront à subir, en fait, que l'indexation de leurs pensions sur l'évolution des prix à la consommation, qu'ils éprouvent déjà depuis 1987. Or, si cette indexation se fait bien conformément à la hausse des prix constatée par l'INSEE, elle leur permettra, ce qui n'a pas toujours été le cas dans les années

antérieures, votre rapporteur le reconnaît, de préserver leur pouvoir d'achat.

Puisqu'il est admis que le Gouvernement ne reviendra pas sur les avantages acquis, sans aller aussi loin que M. Denis Kessler, président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) qui déclarait en 1990 que "la situation des personnes âgées est tout à fait exorbitante" -ce qui est exagéré-, on peut dire que les retraités bénéficient de conditions de retraite que leur envieront leurs enfants, les futurs retraités, qui ne pourront plus obtenir de tels avantages.

A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur les conséquences tant économiques que sociales de ce qu'il faut bien appeler un transfert de charges intergénération.

En effet, les futurs retraités financent déjà les retraites de leurs aînés puisque c'est la logique du système de répartition. Or, en subissant les effets des mesures structurelles qui vont être mises en oeuvre, ils vont également contribuer au financement de leurs propres retraites qui seront très vraisemblablement, ainsi que les études précitées le démontrent, amputées d'une manière non négligeable, par rapport à celles de leurs aînés. Sous cet angle, la génération du "baby-boom" qui arrivera à l'âge de la retraite entre 2005 et 2025, pourrait apparaître à certains comme une "génération sacrifiée".

Sans aller jusque-là, votre rapporteur tient à souligner les risques inhérents à une telle situation et, tout d'abord, celui de désincitation au travail. En effet, pourquoi travailler pendant une durée de plus en plus longue, si, au bout du compte, du fait du mode d'indexation des bases de calcul des retraites du régime général et de la prise en compte d'un nombre plus élevé de "meilleures années", on ne peut obtenir qu'une retraite minorée et non significativement différente du minimum contributif ? Les actifs d'aujourd'hui, ceux qui produisent la richesse du pays, pourraient se trouver découragés, alors même que l'heure est à l'effort national.

De même, le risque de fracture du corps social, entre deux générations, l'une perçue comme nantie, l'autre comme appauvrie, n'est pas totalement à écarter. Il ne faudrait pas que la France entame le chemin inverse qu'elle a parcouru depuis les années cinquante et qui a conduit au fait que les revenus des retraités sont maintenant voisins de ceux des actifs ! Le risque, à terme, de voir les revenus des retraités du "baby-boom" véritablement amputés existe, alors même que ces générations auront une espérance de vie de plus en plus longue, si le rythme actuel d'augmentation d'un trimestre par an perdure, et devront faire face à des besoins en matière de santé et de vie quotidienne croissants. Or, si l'accès à des institutions pour personnes âgées et le financement des problèmes de dépendance, dans

le cadre du maintien à domicile, sont déjà d'un coût difficilement supportable pour les retraités d'aujourd'hui considérés comme "nantis", qu'en sera-t-il pour les retraités du siècle prochain aux revenus amoindris ?

Par ailleurs, les personnes âgées constituent, actuellement, un marché en pleine expansion, pour les secteurs du tourisme, de l'alimentation, des biens semi-durables. Réduire leur niveau de vie aurait des conséquences économiques d'autant plus importantes et brutales que cette réduction serait peu équitablement répartie.

Il semble donc, puisque les mesures qui nous sont proposées par le présent projet de loi et celles qui interviendront dans les mois à venir s'avèrent indispensables à la pérennité du système même des retraites, qu'il faille, dès aujourd'hui, étudier des dispositions afin d'offrir aux retraités du "baby-boom" des possibilités de pallier l'éventualité d'une dégradation relative de leur niveau de vie. A cet égard, deux pistes pourraient, selon votre rapporteur, être envisagées :

- tout d'abord, il pourrait être utile d'étudier la mise en oeuvre du plan décennal japonais (1990-1999), dit Gold plan, destiné aux personnes âgées afin d'en tirer quelques enseignements et voir si une telle initiative pourrait être viable à l'échelle de la France. Ce premier plan global est, en effet, intéressant à plus d'un titre puisque le Japon connaît l'espérance de vie la plus élevée du monde et que ce plan intègre tous les aspects et conséquences du vieillissement démographique. Il vise, notamment, à développer la fourniture de soins, d'hébergement et de services à domicile pour les personnes âgées ainsi que les actions en matière de prévention et de recherche gérontologique, tous problèmes qui concernent déjà et concerneront la France. Les solutions apportées par l'exemple japonais pourraient donc être étudiées avec grand profit dans le cadre d'une appréhension globale de toutes les questions soulevées par la retraite et le vieillissement démographique.

- Une autre piste à suivre, cette fois non plus du côté des pouvoirs publics mais des individus, serait être la mise en oeuvre de fonds de pension qui pourraient, à terme, contrebalancer la perte relative de revenus subie par les retraités du "baby-boom" du fait de la réforme du système des retraites. A cet égard, votre rapporteur formule le souhait que le Parlement examine, dans les meilleurs délais, la proposition de la loi (1) de notre collègue Philippe Marini sur les fonds de pension.

(1) Rapport n° 288 (1992-1993)

Enfin, votre rapporteur tient à renouveler son interrogation sur le risque d'inéquité de charges entre les générations. A cet égard, il ne peut que rappeler ce qu'écrivait déjà M. André Babeau en 1985 dans son ouvrage intitulé "La fin des retraites?" : "Nous sommes peut-être plus sensibles aux disparités observées à un moment donné (inégalités sociales sous leurs diverses formes) qu'aux différences de situation historiques qui, pourtant, sont fréquentes, et souvent profondes : il y a eu la génération de la Belle époque et celle de la guerre de 1914-1918, il y a eu les salariés qui sont entrés sur le marché du travail au moment de la "Grande Crise" des années 1930 et ceux qui ont commencé leur vie professionnelle au début des "Trente glorieuses" (1945-1975). Peut-être mentionnera-t-on plus tard, pour l'opposer à la cohorte des retraités de l'an 2000, la génération des salariés partis à la retraite au cours de la décennie 1960-1970."

CONCLUSION

Votre commission, malgré ses interrogations, portant notamment sur les domaines respectifs des avantages contributifs et non contributifs et sur les conséquences à long terme de la réforme des retraites, dont l'indexation des pensions et de leurs bases de calcul sur l'évolution des prix à la consommation n'est que la première étape, entend souligner les apports indéniables de ce texte, à la fois ambitieux et courageux.

Considérant, en effet, que la création d'un fonds de solidarité dont les objectifs seraient précisément définis, clarifiera les rapports entre l'Etat et la Sécurité sociale, contribuera au rétablissement de l'équilibre financier du régime général de sécurité sociale et que le procédé d'indexation retenu, en vigueur, en fait, depuis plusieurs années, permettra de mieux sauvegarder de notre système de retraite, votre commission vous propose d'adopter ce texte, sous réserve des observations et des amendements présentés ci-dessus.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

FONDS DE SOLIDARITE ET DE SAUVEGARDE DE LA PROTECTION SOCIALE

Article premier

Création et régime juridique du fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale

L'article premier introduit un nouveau chapitre dans le titre III du Livre premier du code de la sécurité sociale qui prévoit la création d'un nouvel établissement public intitulé "fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale" et qui précise sa mission, son statut et certains éléments de son régime financier.

CHAPITRE V

Fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale

Art. L. 135-1 du code de la sécurité sociale

Mission et statut du fonds

Cet article comporte deux alinéas, l'un relatif à la mission du fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale, l'autre consacré à son statut juridique.

1°) La mission du fonds est de nature exclusivement financière puisqu'il sera chargé de participer au financement des dépenses de protection sociale.

Le terme de protection sociale utilisé en particulier dans la comptabilité nationale recouvre non seulement les prestations et charges à caractère social obligatoires ("l'effort social de la nation")

mais également des efforts volontaires de prévoyance collective ou individuelle comme la mutualité, les régimes d'assurance individuelle, l'aide sociale des organismes privés... Le compte satellite "protection sociale" de la comptabilité nationale représente un ensemble de dépenses évalué à près de 2000 milliards de francs !

Toutefois, l'article L. 135-1 précise que le fonds n'assurera qu'une contribution financière et non une prise en charge totale. Même si on constate globalement une fiscalisation croissante des ressources de la protection sociale, les recettes fiscales ne représentent qu'environ 20 % de son financement.

Il indique également que les dépenses concernées devront entrer dans le cadre de la solidarité nationale. Cette disposition tend à exclure les prestations ayant un caractère contributif, c'est-à-dire qui ont donné lieu au versement de cotisations sociales. Mais en fait les régimes par répartition empruntent des éléments à ces deux logiques. Même le code de la sécurité sociale ne permet pas de lever cette ambiguïté puisque l'article L. 111-1 dispose que *"l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale"*.

Par ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi tend à donner une interprétation restrictive de la mission du fonds. Il souligne en effet que l'objet de ce fonds est, notamment, de prendre en charge les dépenses de solidarité des régimes de retraite actuellement en grande difficulté financière, et mentionne le régime général, celui des salariés agricoles et des professions non salariées non agricoles. Mme Simone Veil a confirmé, lors de son audition devant la commission, que le fonds n'a pas vocation à couvrir l'ensemble des dépenses non contributives des régimes sociaux, notamment celles des régimes d'assurance maladie.

Le champ des dépenses mis concrètement à la charge du fonds et qui figure à l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale permet également de constater que la portée de cet article est moins étendue que sa rédaction pourrait le laisser penser.

Il convient donc de souligner que la mission du fonds est définie de façon extensive et ambiguë, en décalage avec les dépenses réellement concernées.

Pour les raisons qui ont été exposées dans la première partie de ce rapport, votre commission a adopté un amendement tendant à préciser que ce fonds aura deux missions :

1°) à titre permanent, de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135-2 du présent code ;

2°) à titre exceptionnel et dans les conditions fixées par la loi de finances pour 1994, d'assurer le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêts, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci des avances accordées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale telles qu'elles seront arrêtées au 31 décembre 1993.

Elle a également adopté deux amendements de conséquences afin de modifier l'intitulé du fonds et le rebaptiser "fonds de solidarité vieillesse". Tel sera, en effet, l'objet définitif de ce fonds une fois que le problème de trésorerie du régime général aura été réglé.

2°) Le second alinéa de l'article L. 135-1 définit le statut du fonds.

Il est créé sous forme d'un établissement public administratif, placé sous la tutelle de l'Etat. Ceci signifie que le fonds aura une personnalité juridique distincte de l'Etat et qu'il disposera d'une autonomie administrative et financière.

Les règles relatives à la composition du conseil d'administration de ce fonds ainsi que celles concernant le fonctionnement et la gestion du fonds sont renvoyées aux dispositions d'un décret en Conseil d'Etat.

Le projet de loi ne précise pas notamment si le conseil d'administration sera composé exclusivement de représentants de l'Etat comme le prévoyait le projet de loi Teulade portant création d'un fonds de solidarité vieillesse. Contrairement à ce texte, il n'indique pas non plus les modalités de désignation du président du conseil d'administration.

Interrogée par votre rapporteur, Mme Simone Veil a précisé aux membres de la commission des Affaires sociales qu'en principe seuls des représentants de l'Etat devraient siéger au sein du conseil compte tenu de la nature des recettes, exclusivement fiscales, de ce fonds.

Elle a également indiqué que le champ des compétences des membres du conseil d'administration n'est pas encore défini, notamment sur le point de savoir s'ils exerceront un pouvoir de décision sur les prestations domiciliées au fonds.

Ce fonds ayant une vocation essentiellement comptable et financière, l'Etat devrait en principe conserver ses prérogatives, notamment en matière de revalorisation des prestations concernées. Quant à l'extension du nombre des prestations pris en charge par le fonds, elle implique l'intervention du Parlement car elle nécessite une

modification de l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, institué par le projet de loi.

Toutefois, il convient de souligner que le fonds, prenant désormais en charge le financement des allocations servies au titre du fonds national de solidarité visé à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale et du fonds spécial d'allocation vieillesse prévu à l'article L. 814-5 du même code, se substituera à ces deux structures.

Or, l'article L. 815-1 précise que le fonds national de solidarité est administré par l'autorité compétente de l'Etat "assistée d'un comité comprenant des représentants de l'Etat et des principaux régimes d'assurance vieillesse". De même, l'article L. 814-2 dispose que le fonds spécial est placé "sous la surveillance d'une commission composée de représentants des divers organismes participant à son financement", c'est-à-dire des régimes d'assurance vieillesse.

Même si ces dispositions sont restées assez théoriques, notamment en ce qui concerne le FNS qui n'a jamais disposé d'organes propres, on notera que le législateur a manifesté, à chaque fois, son intention d'associer les gestionnaires des régimes d'assurance vieillesse concernés au fonctionnement de ces structures. L'exemple du FNS est particulièrement révélateur car, comme le fonds institué par le présent projet de loi, il est entièrement financé par le budget de l'Etat.

En conséquence, il aurait semblé normal que des représentants de ces régimes soient présents au sein d'une instance consultative de l'établissement public créé par cet article.

Toutefois prenant acte du souci du gouvernement et des partenaires sociaux de bien distinguer les responsabilités entre le secteur "contributif" et le secteur "non contributif", la commission a été conduite à ne retenir qu'un amendement visant à permettre à des représentants du Parlement de siéger au sein du comité de surveillance de ce fonds.

La participation de membres du Parlement au conseil d'administration paraît souhaitable, compte tenu de la compétence du pouvoir législatif, tant au plan des recettes (de nature fiscale) que de celui des dépenses (prestations relevant du fonds). Cette participation facilitera l'information indispensable du Parlement.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. L. 135-2 du code de la sécurité sociale

Dépenses à la charge du fonds

Cet article énumère les dépenses qui seront désormais financées par le fonds visé à l'article L. 135-1.

Celles-ci peuvent être regroupées en quatre catégories.

1°) Le fonds prendra en charge le service de la dette cumulée du régime général, c'est-à-dire le remboursement échelonné des sommes correspondant aux avances consenties par l'Etat à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Le rapport Raynaud présenté le 6 mai 1993 a mis en évidence la dégradation très préoccupante de la situation financière du régime général depuis trois ans. Le besoin de financement cumulé du régime général atteignait au 31 décembre 1992 un montant de - 35,3 milliards de francs.

Cette situation pose d'importants problèmes à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale qui est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différents risques relevant de la Caisse nationale des allocations familiales, de la Caisse nationale d'assurance maladie et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Celle-ci n'a pu assurer ces dernières années la gestion de la trésorerie du régime général que par l'utilisation quasi permanente des avances de la Caisse des dépôts et consignations, elles-mêmes complétées par des emprunts exceptionnels auprès de cet organisme fin 1991 et fin 1992, et, surtout, grâce aux avances exceptionnelles consenties par le Trésor.

Au cours de l'année 1992, l'ACOSS s'est trouvée en difficulté de trésorerie durant 280 jours (plus de neuf mois) correspondant à un concours extérieur de 20,8 milliards en moyenne chaque jour. Les frais financiers payés par l'ACOSS à la Caisse des dépôts et consignations et au Trésor se sont élevés à environ 2 milliards de francs en 1992.

Les prévisions du rapport Raynaud sont pessimistes pour l'année 1993. A législation constante, il estime le besoin de financement prévisible pour 1993 à une soixantaine de milliards, soit un déficit cumulé du régime général au 31 décembre 1993 proche de 100 milliards. Par son ampleur, ce déséquilibre financier est sans précédent.

C'est cet ordre de grandeur qu'il convient de retenir puisque le projet de loi précise que les avances concernées par le remboursement seront celles arrêtées au 31 décembre 1993. Toutefois, cette évaluation ne prend pas compte du produit de l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée prévue par la loi de finances rectificative pour 1993 et qui devrait rapporter, au titre du second semestre de cette année, environ 20 milliards de recettes supplémentaires ni d'une dégradation éventuelle de la situation économique.

Les conditions d'apurement de ce passif seront précisées par la loi de finances initiale pour 1994, en particulier le montant des avances et le calendrier de leur remboursement. Le fonds ne prendra en charge que le remboursement en capital et en intérêts des sommes que l'Etat aura accordées à l'ACOSS pour clore l'exercice 1993.

Selon les informations données par Mme Veil lors de son audition devant la commission des Affaires sociales, cette dépense devrait représenter 7 à 10 milliards par an. Mais il ne peut s'agir que d'hypothèses puisque le montant définitif du prêt de l'Etat n'est pas connu ni l'échéancier du remboursement par le fonds. Initialement, il semble toutefois que la durée maximale envisagée pour ce remboursement était de 15 ans.

Beaucoup d'incertitudes pèsent donc sur la charge réelle que représentera cette catégorie de dépenses pour le fonds. De nombreux paramètres entrent en effet en jeu dans l'évaluation de celle-ci. Elle dépend, en premier lieu, du besoin cumulé de financement du régime général qui sera constaté fin 1993, lui-même lié à l'évolution des dépenses et des recettes du régime général, ainsi que de l'évolution des taux d'intérêt sur le marché financier.

Même si on constate une légère diminution des taux d'intérêt, l'ampleur des dépenses pourrait être influencée par la montée prévisible du chômage résultant du recul prévisible de la croissance de 0,8 % cette année, même en tenant compte des économies annoncées en matière d'assurance maladie. Quant aux recettes, l'ACOSS constate une dégradation des encaissements de cotisations puisque, pour la première fois dans l'histoire du régime général, les encaissements de cotisations ont été inférieurs à ce qui avait été enregistré au cours du même mois de l'année précédente et les prévisions d'encaissement faites par l'ACOSS sont revues chaque mois à la baisse.

2°) Le projet de loi prévoit que le fonds prendra en charge l'ensemble des allocations aux personnes âgées correspondant au "minimum vieillesse".

a) Il s'agit, premièrement, des prestations visées au titre premier du Livre VIII du code de la sécurité sociale exception faite de celle versée en raison de l'article L. 815-3 du même code, lequel définit les conditions d'attribution de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (FNS) accordée aux personnes invalides. Sont ainsi concernées :

- l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) qui est accordée aux personnes âgées d'au moins 65 ans (ou, s'ils sont reconnus inaptes au travail, d'au moins 60 ans), de nationalité française, dont les ressources sont inférieures à un certain plafond (38 480 F pour une personne seule, 67 400 F pour un couple) et qui a occupé un emploi salarié pendant au moins cinq années après l'âge de 50 ans, ou pendant au moins vingt-cinq années au total ;

- le secours viager qui est attribué sous certaines conditions au conjoint survivant de plus de 55 ans, d'un bénéficiaire de l'AVTS ou d'une personne susceptible d'en avoir bénéficié au jour de son décès ;

- l'allocation aux vieux travailleurs non salariés (AVTNS) qui correspond à l'extension de l'AVTS aux personnes non salariées des professions artisanales, industrielles et commerciales ;

- l'allocation aux mères de famille qui est versée aux femmes séparées, divorcées ou veuves d'un salarié, artisan, industriel ou commerçant, sous réserve qu'elles remplissent les conditions d'âge, de ressources et de nationalité nécessaires au bénéfice de l'AVTS, de ne bénéficier d'aucun avantage de vieillesse à titre propre et d'avoir élevé au moins cinq enfants ;

- l'allocation spéciale qui peut être attribuée aux personnes n'ayant la possibilité de bénéficier d'aucun avantage de vieillesse, et la majoration de cette allocation visée à l'article L. 814-2 ;

- enfin, l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (FNS) qui a été conçue pour compléter un avantage principal, contributif ou non, dans la limite du minimum vieillesse (soit 3 310 F par mois pour une personne seule et 5 616 F par mois pour un ménage). Le fait que les sommes représentant le versement de cette allocation aux personnes invalides ne puissent pas être imputées au fonds institué par le projet de loi, démontre bien que la vocation réelle de celui-ci est la prise en charge des dépenses de retraite relevant de la solidarité nationale.

b) Entrent également dans cette catégorie les dépenses liées à l'application de l'article 14 de la loi de finances rectificative

pour 1993 (n° 63-628 du 2 juillet 1963), portant maintien de la stabilité économique et financière. Celui-ci accorde aux rapatriés âgés de plus de 60 ans, si leur dernière activité professionnelle exercée avant la date de ce retour a été une activité salariée, ou de 65 ans dans les autres cas, une allocation viagère lorsque leurs ressources sont inférieures au plafond fixé pour le bénéfice de l'allocation supplémentaire.

c) Enfin, les dépenses correspondant au versement de l'allocation vieillesse aux exploitants agricoles visée au 1°) de l'article 1110 du code rural seront également financées par ce fonds. Son attribution est réservée aux exploitants ayant exercé leur profession pendant au moins quinze ans et ayant cotisé au moins cinq ans. En raison de l'intervention de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 et de celle du 6 janvier 1986 qui a assoupli les conditions d'attribution du droit à la retraite pour les exploitants agricoles, cette allocation n'est plus attribuée et seul le service des allocations déjà liquidées avant ces dispositions continue d'être assuré.

Ces différentes prestations sont actuellement à la charge des régimes d'assurance vieillesse, à l'exception de l'allocation supplémentaire du FNS qui est financée par l'Etat au moyen des crédits inscrits chaque année au budget des charges communes. Elles représentent une dépense totale de 20,1 milliards de francs dont 15,4 milliards au titre du FNS.

Le nombre de titulaires de l'allocation supplémentaire reste en effet élevé (environ 1,1 million de personnes en 1991) mais il a tendance à diminuer. Comme l'a souligné le Livre blanc sur les retraites (1991) les retraités les plus jeunes disposent de prestations de vieillesse plus élevées que les plus âgés en raison de la généralisation et de l'amélioration des systèmes de retraite ainsi que de l'allongement des durées d'affiliation.

3°) Le projet de loi prévoit la prise en charge, dans certaines limites, des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants.

Cette majoration, instaurée dès l'ordonnance n° 2454 du 19 octobre 1945, permet d'augmenter la pension principale à hauteur d'un dixième du montant de celle-ci, pour tout assuré ayant eu ou élevé au moins trois enfants. Il s'agissait d'un avantage accordé dans le cadre de la politique familiale. Il a été étendu aux régimes assimilés au régime général mais n'est pas accordé dans tous les régimes. Il n'a pas été instauré, par exemple, dans celui des professions libérales qui a préféré privilégier son équilibre financier.

Le 4°) de l'article L. 135-2 limite la prise en charge de cette prestation par le fonds, d'une part, en précisant les régimes qui en

seront bénéficiaires et d'autre part, en permettant une évaluation des dépenses supportées par ces régimes, sur une base forfaitaire déterminée par voie réglementaire.

Les régimes retenus sont ceux présentés dans l'exposé des motifs du projet comme traversant de graves difficultés financières, à savoir le régime général (Livre III du code de la sécurité sociale), les professions artisanales, industrielles et commerciales (les 1° et 2° de l'article L. 621-3 du même code), et les salariés agricoles (article 1024 du code rural).

La justification de la base forfaitaire n'apparaît pas clairement dans la mesure où il s'agit de dépenses directes d'ailleurs chiffrées pour l'ensemble des régimes concernés, à 14,7 milliards par la Direction de la sécurité sociale du ministère des Affaires sociales.

4°) Enfin, la dernière série de dépenses mise à la charge du fonds correspond à des périodes validées gratuitement au titre de l'assurance vieillesse. Il s'agit :

- des périodes de service national légal. L'évaluation du coût de cette validation est calculée en fonction des cotisations qui auraient pu être perçues sur les revenus évalués fictivement (70 % du SMIC) en fonction de l'effectif moyen annuel des appelés du contingent. Ces périodes seront prises en considération en vue de l'ouverture du droit à pension du régime général dès lors que les intéressés auront été préalablement affiliés, en vertu de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale ;

- les périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations de chômage et de retraite visées à différents articles du code du travail, soit :

. l'article L. 351-3 qui pose les conditions générales d'accès aux allocations de chômage, ;

. le 2°) de l'article L. 322-4 qui concerne les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (FNE) en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés, lorsqu'il est établi qu'ils ne sont plus aptes à bénéficier de mesures de reclassement ;

. l'article L. 351-9 qui concerne les bénéficiaires des allocations d'insertion (jeunes à la recherche d'un emploi, femmes veuves, divorcées ou célibataires ayant la charge d'au moins un enfant, détenus) ;

. l'article L. 351-10 qui vise les chômeurs de longue durée en fin de droits.

Comme les majorations pour enfant à charge, la prise en compte de ces périodes est limitée. D'une part, seuls les régimes visés au premier alinéa du 4°) de l'article L. 135-2 peuvent bénéficier de cette "compensation" financière calculée en termes de "manque à gagner" de cotisations. Il s'agit là encore du régime général, des régimes des professions artisanales, industrielles et commerciales ainsi que de celui des salariés agricoles.

D'autre part, ce coût sera estimé de façon forfaitaire dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les évaluations faites par le ministère des affaires sociales font état d'un coût prévisionnel d'environ 24,4 milliards en 1994.

Votre commission a adopté un amendement qui vise à répartir les dépenses mises à la charge du fonds en deux sections (les dépenses à caractère permanent d'une part, les dépenses à caractère exceptionnel, d'autre part).

Par ailleurs, outre quelques modifications rédactionnelles par rapport au projet de loi, cet amendement :

1°) précise que l'allocation minimale prévue à l'article L. 643-1 du code de la sécurité sociale sur les professions libérales sera également prise en charge au même titre que le minimum vieillesse ;

2°) prévoit la prise en charge de deux autres majorations de pension qui constituent, comme la majoration de 10 % pour enfant à charge, des avantages de retraite non contributifs, à savoir la majoration pour conjoint à charge (versée lorsque le conjoint âgé de plus de 65 ans n'a pas de droits propres), et la majoration pour tierce personne (attribuée aux personnes qui ont été titulaires d'une pension d'invalidité avant l'âge de 65 ans et qui ont besoin de l'assistance d'une tierce personne pour les actes ordinaires de la vie) :

3°) limite les risques d'arbitraire de la part du pouvoir réglementaire en indiquant que la base forfaitaire retenue pour évaluer la prise en charge des validations gratuites doit être soumise préalablement aux conseils d'administration des caisses d'assurance vieillesse concernées.

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

Art. L. 135-3 du code de la sécurité sociale

Recettes du fonds

Cet article détermine les recettes qui seront affectées au fonds. La nature de ces recettes, à caractère fiscal, répond à celle des dépenses qui entrent dans le cadre de la solidarité nationale.

Le fonds bénéficiera d'une part de l'affectation d'une fraction du produit de la contribution sociale généralisée, d'autre part, de la totalité du produit des droits prélevés sur l'alcool et les boissons non alcoolisées.

S'agissant de la part représentée par la CSG, cet article confirme qu'il s'agit de la CSG prélevée tant sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement (article L. 136-1 du code de la sécurité sociale introduit par le projet de loi) que celle perçue sur les revenus du patrimoine (article L. 136-2) et sur les produits de placement (article L. 136-3).

Elle sera limitée à la part correspondant à l'application d'un taux de 1,3 % à l'assiette de la CSG, soit très exactement la fraction correspondant à l'augmentation du taux de la CSG décidée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993. Le collectif budgétaire a en effet porté ce taux de 1,1 % à 2,4 %. La CSG devrait ainsi procurer 51 milliards de ressources au fonds en 1994.

Le collectif budgétaire n'a pas modifié l'affectation actuelle du produit de la CSG fixée par l'article 134 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991. Celui-ci prévoit l'attribution du produit de la CSG à la Caisse nationale des allocations familiales. En revanche, le présent projet de loi tire les conséquences de l'affectation d'une partie de la CSG au fonds institué par l'article L. 135-1, notamment dans ses articles 7 et 8.

En ce qui concerne les droits sur les alcools et les boissons non alcoolisées, mentionnés aux articles du code général des impôts, c'est la loi de finances qui fixera chaque année les conditions de leur affectation au fonds. Une exception est néanmoins prévue en faveur du produit des taxes perçues sur certains alcools mentionnés à l'article 403 du code général des impôts dans les départements de Corse car celui-ci constitue actuellement une ressource du budget de la région Corse. La totalité des produits prélevés à ce titre représente actuellement une somme évaluée à 15,9 milliards de francs.

Au total, le montant des recettes du fonds devrait s'établir en 1994 à environ 67 milliards.

D'un point de vue rédactionnel, il faut noter que si l'affectation de la part de CSG est présentée comme automatique, celle résultant des droits sur les alcools et les boissons non alcoolisées sera subordonnée aux conditions déterminées par la loi de finances annuelle.

Votre commission a adopté un amendement visant à obliger le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires au maintien de l'équilibre financier du fonds et à les soumettre au Parlement à l'occasion de l'examen d'une loi de finances.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. L. 135-4 du code de la sécurité sociale

Financement des frais de gestion administrative

L'article L. 135-4 met à la charge de l'Etat le montant des frais de gestion administrative correspondant aux charges de fonctionnement de ce fonds.

Contrairement au projet de loi portant création d'un fonds de solidarité vieillesse présenté par le Gouvernement Bérégovoy, cet article ne prévoit pas la création d'un budget de fonctionnement au sein de fonds pour isoler ce type de dépenses.

Cette disposition devrait se traduire par le versement annuel d'une dotation, sans doute modeste, de l'Etat dans le cadre de la loi de finances.

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

Art. L. 135-5 du code de la sécurité sociale

Conditions de versement au fonds du produit de la CSG qui lui est affecté

Cet article précise que la part de la CSG affectée au fonds en application de l'article L. 135-3 lui sera versée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale d'une part, et par l'Etat d'autre part.

En effet, en vertu de la loi de finances pour 1991, les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général de la sécurité sociale (les URSSAF) ainsi que les caisses de

mutualité sociale agricole ont compétence pour recevoir le produit de la CSG prélevée sur les revenus d'activité et de remplacement. Celui-ci est reversé à l'ACOSS qui perçoit directement la contribution due sur les allocations et pensions d'invalidité et de retraite lorsqu'elles sont servies par des organismes autres que l'employeur.

Le décret prévu par cet article concernant les compétences de l'ACOSS devrait permettre de simplifier ce circuit financier afin que le fonds perçoive directement le produit de la CSG centralisé par l'ACOSS.

Quant au produit correspondant à la CSG prélevée sur les revenus de patrimoine, le Trésor assure son recouvrement dans les mêmes conditions que pour l'impôt sur le revenu.

Enfin, pour la part de CSG portant sur les produits de placement, le recouvrement est effectué par retenue à la source, au moment du paiement, le produit devant être reversé au Trésor public dans le mois qui suit.

Ces deux dernières ressources transitant actuellement par le Trésor, c'est l'Etat qui, logiquement, devra reverser leur montant au fonds.

Cet article identifie donc clairement les autorités qui seront chargées de financer la CSG et contre lesquelles le fonds, en tant qu'établissement public, pourra se retourner en cas de carence.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Art. L. 135-6 du code de la sécurité sociale

Frais d'assiette et de recouvrement des ressources affectées au fonds

Cet article précise que le fonds devra couvrir les frais d'assiette et de recouvrement des recettes fiscales qui lui seront affectées en vertu de l'article L. 135-3.

Il s'agit d'une disposition classique qui met à la charge du bénéficiaire du produit des impositions, les frais occasionnés par leur prélèvement.

Selon les informations recueillies, ces frais ne devraient pas excéder 1 % pour la fraction représentant les sommes prélevées sur les revenus et 3 à 4 % sur la fraction de CSG prélevée par le Trésor public. Ce surcoût résulte des conditions plus difficiles de prélèvement

mais ne portera que sur un pourcentage faible des ressources du fonds.

En effet, 95 % du produit de la CSG sont prélevés sur les revenus.

Votre commission propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Entrée en vigueur

Cet article fixe l'entrée en vigueur des dispositions du titre relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale intervenant à compter du 1er janvier 1994.

Cette rédaction introduit une certaine ambiguïté dans la mesure où elle peut signifier que les dispositions n'entreront en vigueur non pas au 1er janvier 1994 mais à partir de cette date.

En conséquence, votre commission a adopté un amendement visant à bien préciser que les dispositions relatives au fonds entreront en vigueur le 1er janvier 1994 et non pas au cours de l'année 1994.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE II

MESURES RELATIVES À L'ASSURANCE INVALIDITÉ ET À L'ASSURANCE VIEILLESSE

Le titre II composé des articles 3, 4 et 5 a pour objet de modifier, pour une période quinquennale, à partir du 1er janvier 1994, le système de revalorisation des pensions et rentes et des coefficients applicables aux salaires et cotisations servant de base à leur calcul.

Art. 3

Modalités de revalorisation des pensions d'invalidité

Cet article procède à la réécriture totale ou partielle de deux articles du code de la sécurité sociale, l'article L. 341-6 qui concerne les modalités de revalorisation des pensions d'invalidité et l'article L. 357-6 dans son premier alinéa relatif à ces mêmes pensions dans le cadre du code local d'assurances sociales appliqué dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

L'article L. 341-6, dans sa rédaction actuelle, fonde le principe du calcul de la revalorisation des pensions d'invalidité et des salaires reportés aux comptes individuels sur le rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée.

De même, le premier alinéa de l'article L. 357-6 actuellement en vigueur qui définit le régime applicable en Alsace-Moselle précise qu'en cas d'augmentation importante du niveau général des salaires, la revalorisation des pensions d'invalidité est déterminée par l'évolution du salaire moyen des assurés.

Toutefois, dans les faits, il n'en va plus ainsi depuis 1987. En effet, depuis l'annulation par le Conseil d'Etat, le 25 juin 1986, de l'arrêté interministériel permettant l'ajustement des pensions au 1er janvier 1985, au motif que l'acte consistant à définir le salaire servant de base à la revalorisation de celles-ci était de la compétence exclusive du Premier ministre, chaque année, le plus souvent dans le cadre d'une loi portant diverses dispositions d'ordre social, une mesure législative est prise afin de revaloriser les pensions en fonction de l'évolution des prix à la consommation et non plus en fonction de celle des salaires moyens.

Une telle mesure annoncée comme transitoire en 1986 a donc été reconduite d'année en année jusqu'à la fin de 1991.

Cet article permet ainsi de mettre en accord le droit tel qu'il figure dans le code de la sécurité sociale avec une pratique instaurée il y a maintenant sept ans. Il propose, en effet, de faire évoluer les pensions d'invalidité et les coefficients servant de base à leur calcul, y compris dans le cadre du régime local d'Alsace-Moselle, en fonction de l'évolution des prix à la consommation.

Une telle formulation a semblé à votre commission quelque peu vague et ambiguë. C'est pourquoi elle a souhaité préciser la rédaction initiale afin de garantir l'égalité du taux de revalorisation avec celui de l'inflation et le fait que les prix à la consommation concernés seront bien ceux constatés en fin d'année et non ceux prévus par le Gouvernement en début d'année.

Votre commission vous propose également d'adopter deux amendements de précisions, l'un visant à réécrire le paragraphe II concernant le régime applicable en Alsace-Moselle, afin de faire figurer le terme pensions d'invalidité, ce qui accroît la cohérence d'ensemble de cet article, l'autre ayant pour objet de formuler l'exigence d'un décret en Conseil d'Etat afin de déterminer les modalités du dispositif d'indexation.

Sous réserve de ces trois amendements et bien qu'elle soit consciente des effets induits par cette procédure d'indexation, notamment pour les futurs pensionnés, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 4

Modalités de revalorisation des pensions de vieillesse

Cet article qui concerne les pensions de vieillesse et leurs bases de calcul modifie la rédaction de l'article L. 351-11 actuellement en vigueur qui prévoit que l'évolution de celles-ci se fait en fonction de la progression des salaires moyens des assurés.

En réalité, du fait des circonstances déjà évoquées au précédent article, la situation depuis 1987 est tout autre. Les pensions de vieillesse et les coefficients servant de base à leur calcul sont revalorisés selon les mêmes modalités que les pensions d'invalidité, en fonction de l'évolution des prix à la consommation, le même article de la loi portant diverses mesures d'ordre social votée en fin de chaque année jusqu'en décembre 1991 visant ces deux types de pensions ainsi que toutes les autres prestations dont l'évolution s'avère identique.

Cet article ne fait donc qu'inscrire dans la loi, pour une durée déterminée, une disposition reconduite annuellement par le législateur, à savoir l'indexation en fonction de l'évolution des prix à la consommation des pensions de vieillesse et de leur base de calcul.

La formulation retenue par le présent projet, ainsi que cela a déjà été noté à l'article précédent, a semblé à votre commission quelque peu vague. Aussi votre commission a-t-elle souhaité préciser la rédaction initiale afin que le taux de revalorisation soit bien identique à celui de l'inflation et que les prix à la consommation pris en compte soient bien ceux constatés en fin d'année et non ceux prévus par le Gouvernement en début d'année.

De plus, cet article ne comporte pas de paragraphe incluant, dans le dispositif d'indexation, les pensions de vieillesse du régime local d'Alsace-Moselle.

Il apparaît à votre commission qu'il existe là une anomalie puisque, s'agissant des pensions d'invalidité, le régime appliqué en Alsace-Moselle est bien concerné par l'indexation sur l'évolution des prix à la consommation. C'est pourquoi votre commission vous propose d'inclure, par voie d'amendement, les pensions de vieillesse du régime local d'Alsace-Moselle dans le dispositif qui vous est soumis.

Par ailleurs, votre commission souhaite également voir préciser, par un décret en Conseil d'Etat, les modalités d'application et d'adaptation des dispositions de cet article. C'est pourquoi elle vous propose un amendement en ce sens.

Sans méconnaître les problèmes que pourraient engendrer ces modalités d'indexation, notamment pour ceux qui prendront leur retraite dans quinze ou vingt ans, votre commission vous propose donc d'adopter cet article ainsi amendé.

Art. 5

Durée d'application, modalités de l'ajustement prévu en 1996 et revalorisation pour 1993

Cet article vise, dans un premier paragraphe, à fixer à cinq années -c'est-à-dire jusqu'en 1998- la durée d'application des dispositions d'indexation des pensions d'invalidité et de vieillesse et des coefficients servant à leur calcul sur l'évolution de prix à la consommation.

Il prévoit également, dans un deuxième paragraphe, la possibilité d'un ajustement au 1er janvier 1996 afin de faire bénéficier les pensionnés des progrès de l'économie. Toutefois, par le fait même que les coefficients servant au calcul des pensions ne soient pas mentionnés, les futurs retraités semblent exclus de cet ajustement éventuel. Cette omission a semblé peu équitable à votre commission qui a estimé que les futurs retraités seraient déjà fortement sollicités pour permettre la pérennité du système des retraités. Elle a, donc, souhaité, pour eux, préserver l'espoir d'un ajustement et vous propose un amendement en ce sens. Cet amendement substitue également les termes de bénéficiaires de pensions de retraite, plus précis juridiquement à celui de retraités.

Etant donné que cet ajustement est fixé par arrêté interministériel après avis de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, s'il s'agit des pensions de retraite, et après avis de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, s'il s'agit des pensions d'invalidité, selon la situation économique générale mais aussi en fonction des perspectives financières des caisses concernées, ces deux éléments devant donner lieu à un rapport présenté par le Gouvernement au Parlement, la commission a souhaité préciser la rédaction qui lui est présentée l'estimant insuffisamment explicite et relativement ambiguë.

En effet, il apparaît à votre commission peu pertinent de faire dépendre l'ajustement éventuel des pensions de la santé financière de la Caisse nationale de l'assurance maladie, puisque les pensions d'invalidité ne contribuent que très marginalement à l'évolution des dépenses de cette caisse. Il a semblé à votre commission plus logique, par contre, de faire dépendre cet ajustement des perspectives d'évolution des régimes de vieillesse concernés et, plus efficace, dans une perspective d'amélioration du contrôle de l'activité gouvernementale, de préciser la date de remise du rapport au Parlement. C'est pourquoi votre commission vous propose d'amender cet article en ce sens.

Le paragraphe III de cet article qui prévoit, tant pour les pensions de vieillesse que pour les pensions d'invalidité, une augmentation de 1,3 % à partir du 1er janvier 1993 permet d'apporter une légitimité législative à la revalorisation intervenue au début de cette année. En effet, contrairement à ce qui se passait depuis 1987, aucune disposition de revalorisation n'a été incluse dans la loi portant diverses mesures d'ordre social votée à la fin de l'année 1992. C'est un arrêté en date du 22 janvier 1993 dont la valeur juridique est insuffisante, et qui a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs recours devant le Conseil d'Etat, qui a, en fait, pris les mesures de revalorisation nécessaires. Le paragraphe III de cet article apporte, donc, à cet égard, une solution juridique attendue à cette situation tout à fait insatisfaisante.

Sous réserve des deux amendements concernant les modalités de l'ajustement éventuel prévu au 1er janvier 1996, votre commission vous propose d'adopter cet article.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Cette partie comporte six articles qui ont pour objet d'introduire dans le code de la sécurité sociale les dispositions relatives à la contribution sociale généralisée et de tirer les conséquences des dispositions du titre premier du projet de loi sur celles du code de la sécurité sociale.

Art. 6

Codification des articles relatifs à la contribution sociale généralisée

Cet article propose de codifier les dispositions de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991 concernant la contribution sociale généralisée dans le code de la sécurité sociale.

A cette fin, est créé au sein du titre III du livre 1er de ce code qui concerne les dispositions relatives au financement des régimes de base, un nouveau chapitre consacré à la CSG.

Les quatre sections qui composeront ce chapitre reproduisent les divisions retenues dans la loi de finances pour 1991.

La section 1 réunira les dispositions relatives à la contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de placement. Celles-ci précisent les modalités de calcul de l'assiette de la CSG applicables aux revenus ainsi que celles de son recouvrement. Sont ainsi introduits dans le code de la sécurité sociale cinq nouveaux articles, de l'article L. 136-1 à l'article L. 136-5.

La section 2 sera consacrée à la contribution sociale sur les revenus de patrimoine qui font l'objet d'un article unique L. 136-6.

La section 3 concernera la contribution sociale sur les produits de placement avec également un seul article L. 136-7.

Enfin, la section 4 intitulée "dispositions communes" comportera un article L. 136-8 qui précise le taux des contributions susmentionnées et son affectation ainsi qu'un article L. 136-9 qui

prévoit que le gouvernement présente au Parlement un rapport sur la protection sociale faisant apparaître l'état et l'évolution des recettes et des dépenses des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale et indiquant l'assiette et le produit de la CSG. Il convient de souligner que cette dernière disposition n'a jamais été appliquée.

La loi de finances rectificative pour 1993, récemment adoptée, a apporté trois modifications à ces dispositions. D'une part, le taux des contributions a été porté de 1,2 % à 2,4 %. D'autre part, elle a précisé quelles étaient les personnes physiques assujetties à la contributions sociale sur les revenus d'activité et de remplacement. Enfin, elle a abrogé la disposition indiquant que le produit de la CSG entraîne l'allègement à due concurrence des prélèvements actuellement affectés à la sécurité sociale.

Il faut noter également que les règles de déductibilité que fixées par la loi de finances pour 1993 ne sont pas visées par la codification et restent insérées dans ladite loi de finances.

Votre commission a adopté un amendement précisant que l'article 127 de la loi de finances codifié par le présent article a été modifié par le collectif budgétaire.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. 7

Modifications tirant les conséquences de la codification prévue à l'article 6

Cet article a pour objet de tirer les conséquences d'une part, de la codification des articles relatifs à la CSG prévue à l'article 6, d'autre part de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 1993.

Le paragraphe I substitue aux anciens articles de la loi de finances pour 1991, la référence aux articles tels qu'ils seront désormais codifiés dans le code de la sécurité sociale, conformément à l'article 6.

Le paragraphe II remplace la date qui doit être retenue par les services de recouvrement pour déterminer quelles sont les dispositions applicables au moment du calcul des différentes contributions sociales.

Le paragraphe III transpose dans le code de la sécurité sociale les modifications apportées par la loi de finances pour 1993 à l'article L. 136-8 (ancien article 134 de la loi de finances pour 1991).

D'une part, il porte le taux des contributions sociales constituant la CSG, de 1 % à 2,4 %, conformément aux dispositions adoptées dans le collectif budgétaire pour 1993 et rappelées lors de l'examen de l'article 6 de ce projet.

D'autre part, il précise que le produit de la CSG correspondant au taux initial de 1,1 % restera affecté à la Caisse nationale des allocations familiales mais que les recettes supplémentaires correspondant à l'augmentation du taux de la CSG seront versées au fonds de solidarité et de sauvegarde de la sécurité sociale institué par le projet de loi.

Cette nouvelle clé de répartition devrait permettre à la branche famille de conserver une fraction du produit de la CSG avoisinant 40 milliards (1) et au fonds de bénéficier d'environ 51 milliards de recettes provenant de la CSG.

Il convient de souligner que l'article 134 de la loi de finances pour 1991 (nouvel article L. 136-8) ne comporte plus d'autres paragraphes depuis l'abrogation de son paragraphe III décidée par le collectif budgétaire pour 1993, et ceci malgré ce que pourrait laisser supposer le texte du projet de loi qui indique "le reste de l'article sans changement".

Enfin, les paragraphes IV et V proposent un toilettage des nouveaux articles L. 136-2, L. 136-3 et L. 136-5 du nouveau code de la sécurité sociale pour tenir compte de la codification introduite par l'article 6 du projet de loi.

Votre commission a adopté un amendement visant à corriger une erreur matérielle et vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

(1) en 1992, le taux de 1,1 % a permis d'affecter 40,6 milliards de CSG à la CNAF

Art. 8

Modifications liées aux dispositions du titre premier du projet de loi

Cet article tire les conséquences des dispositions mentionnées au titre premier du présent texte ainsi que de celles relatives à la CSG.

Le paragraphe I précise que, comme pour les autres assurés sociaux, les ressources affectées aux prestations familiales servies aux salariés agricoles seront constituées non plus par les versements du fonds national de surcompensation des prestations agricoles mais par les deux fonds institués par le projet de loi : le fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale et le fonds spécial invalidité.

Le paragraphe II complète l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale relatif à la couverture des charges de l'assurance vieillesse. Outre les cotisations assises sur les rémunérations perçues par les travailleurs salariés et celles qui sont à la charge des employeurs, il précise que le fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale assure également cette couverture dans les conditions définies à l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale introduit par le projet de loi.

Le paragraphe III précise que les ressources affectées au financement des prestations familiales ne représentent plus, compte tenu de l'augmentation du taux de la CSG, la totalité du produit de celle-ci mais une fraction correspondant à l'application d'un taux de 1,1 %.

Les paragraphes IV, V, VI et VII visent à prévoir respectivement que le régime de retraite des professions artisanales, industrielles et commerciales (IV), des professions libérales (V), des ministres des cultes (VI) et des avocats (VII) percevront une contribution du fonds instituée par l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale dans les conditions fixées par l'article L. 135-2 de ce même code.

La commission a adopté d'une part, un amendement visant à corriger une erreur matérielle et, d'autre part, un amendement précisant que les ressources de la CNAF sont constituées d'une part, du produit de la CSG correspondant à l'application d'un taux au moins égal à 1,1 %.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. 9

Modifications du livre VIII du code de la sécurité sociale

Cet article apporte plusieurs modifications au livre VIII du code de la sécurité sociale résultant de l'article L. 135-1 et L. 135-2 introduits par le présent projet de loi.

Le paragraphe I met à la charge du fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale les dépenses entraînées par l'attribution de l'allocation spéciale et par la prise en charge au titre de l'article L. 741-4 des cotisations d'assurance personnelle des titulaires de l'allocation spéciale.

Le paragraphe II tire les conséquences de la création du fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale en indiquant que des décrets détermineront les conditions d'application des dispositions modifiées par le paragraphe I du présent article, notamment sur les conditions d'attribution de l'allocation spéciale et l'organisation administrative de service de l'allocation spéciale.

Le paragraphe III modifie le chapitre du code de la sécurité sociale relatif à l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité.

Premièrement l'intitulé de ce chapitre est rebaptisé "allocations supplémentaires" pour bien souligner qu'il existera désormais deux types d'allocations supplémentaires : celle accordée aux personnes de plus de 65 ans, ou de plus de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, qui sera prise en charge par le fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale et celle dont peuvent bénéficier les personnes invalides visées à l'article L. 815-3, qui sera financée par le fonds spécial d'invalidité prévu à l'article L. 815-3-1 institué par le projet de loi.

Deuxièmement, l'article L. 815-1 relatif au fonds national de solidarité est abrogé puisque le fonds créé par l'article L. 135-1 assurera désormais ses fonctions et en particulier le financement de l'allocation supplémentaire. En réalité, ce fonds n'a jamais fonctionné en tant qu'établissement public.

Troisièmement, un nouvel article est inséré après l'article L. 815-2 pour préciser que le fonds de solidarité et de sauvegarde de la

protection sociale se substitue au FNS pour le remboursement des frais représentatifs de l'allocation supplémentaire.

Quatrièmement, un nouvel article précise qu'un fonds spécial d'invalidité sera créé pour prendre en charge les dépenses entraînées par l'attribution de l'allocation supplémentaire accordée aux personnes invalides visées à l'article L. 815-3. Ce fonds sera constitué sous forme d'établissement public et sa gestion financière assurée par la Caisse des Dépôts et Consignations. Les dispositions de cet article reproduisent celles qui régissaient le FNS, supprimé par le présent article.

Cinquièmement, toutes mentions faites dans ce chapitre 5 au FNS, sont remplacées par la référence au fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale et au fonds spécial d'invalidité.

Votre commission a adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle au I de cet article, les dépenses d'action sociale étant visées de façon explicite dans le texte même de l'article L. 814-5 à travers la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle par l'aide sociale.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. 10

Disposition relative au budget annexe des prestations sociales agricoles

Cet article précise que parmi les recettes du BAPSA figurent des versements du fonds spécial d'invalidité ainsi que du fonds de solidarité et de sauvegarde de la sécurité sociale.

Il s'agit du remboursement par ces derniers, des sommes engagées par le régime agricole pour couvrir le montant des allocations supplémentaires versées à ses ressortissants.

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

Art. 11

Toilettage législatif et réglementaire

Cet article tire les conséquences des dispositions du projet de loi pour tous les textes législatifs et réglementaires qui font expressément référence à l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, au fonds lui-même ou au fonds spécial d'allocation vieillesse en les remplaçant par les intitulés des organismes qui s'y substitueront en vertu du présent texte.

Votre commission a adopté un amendement de conséquence des amendements présentés à l'article premier et vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 11

Rapport au Parlement sur les dépenses non contributives de retraite

Votre commission a adopté un amendement prévoyant que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur les dépenses à caractère non-contributif des régimes d'assurance vieillesse dans le délai d'un an à compter de la date de promulgation de la présente loi.

Elle a souhaité ainsi être informée de la mise en place de la réforme engagée par le Gouvernement visant à séparer le "contributif" du "non contributif" et pouvoir en débattre dès 1994.

Elle vous propose d'adopter ainsi cet article additionnel.

*** ***

Sous réserve des amendements qu'elle vous a présentés, la commission des Affaires sociales propose au Sénat d'adopter l'ensemble ainsi modifié du présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	TITRE Ier	TITRE Ier
	FONDS DE SOLIDARITE ET DE SAUVEGARDE DE LA PROTECTION SOCIALE	FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE
	Article premier.	Article premier.
	Il est inséré dans le code de la sécurité sociale, au livre Ier, titre III, un chapitre 5 ainsi rédigé :	Alinéa sans modification
	"Chapitre 5 : Fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale	"Chapitre 5 : Fonds de solidarité <i>vieillesse</i>
	"Art. L. 135-1. - Il est créé un fonds dont la mission est de contribuer, dans le cadre de la solidarité nationale, au financement de la protection sociale.	"Art. L. 135-1. - Il est : 1°) à titre permanent, de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135-2 du présent code ; 2°) à titre exceptionnel et dans les conditions fixées par la loi de finances pour 1994, d'assurer le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêts, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci des avances accordées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale telles qu'elles seront arrêtées au 31 décembre 1993.
	"Ce fonds, dénommé "Fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale" est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. La composition du conseil d'administration et les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds sont fixées par décret en Conseil d'Etat."	"Ce fonds, solidarité <i>vieillesse</i> ", est un établissement d'administration qui est assisté d'un comité de surveillance composé notamment de membres du Parlement, ainsi que les conditions Conseil d'Etat."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"Art. L. 135-2. - Sont à la charge du fonds :

"Art. L. 135-2. - Les dépenses prises en charge par le fonds visé à l'article L. 135-1 font l'objet de deux sections distinctes ainsi constituées:

"1°) dans les conditions fixées par la loi de finances, le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêts des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci, des avances accordées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, arrêtés au 31 décembre 1993 ;

Section I - Dépenses à titre permanent

"2°) le financement des allocations aux personnes âgées mentionnées :

"1°) le financement ...

... mentionnées :

"a) au titre premier du livre VIII, à l'exclusion de celle qui est versée au titre de l'article L. 815-3,

**"a) au titre ...
... VIII du présent code, à l'exclusion ...
... L. 815-3,**

"b) à l'article 14 de la loi n° 63-628 du 2 juillet 1963 portant loi de finances rectificative pour 1963 portant maintien de la stabilité économique et financière,

"b) à l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1963 n° 63-628 du 2 juillet 1963 portant maintien ...

... financière,

"c) au 1°) de l'article 1110 du code rural ;

Alinéa sans modification

"3°) les dépenses attachées au service de l'allocation spéciale visée aux articles L. 814-1 et L. 814-3 prises en charge par les caisses d'assurance vieillesse ;

"d) au second alinéa de l'article L. 643-1 ;

"2°) les ...

... L. 814-3 et supportées par les régimes d'assurance vieillesse de base ;

"4°) des versements aux régimes d'assurance vieillesse de base mentionnés au livre III et aux 1°) et 2°) de l'article L. 621-3 du présent code et à l'article 1024 du code rural, représentatifs :

"3°) Les sommes correspondant au service, par les régimes d'assurance vieillesse de base mentionnés au titre V du Livre III, aux 1°) et 2°) de l'article L. 621-3 et à l'article 1024 du code rural :

Alinéa sans modification

"a) des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants,

"b) des majorations de pensions pour conjoint à charge,

"b) de la prise en considération des périodes de service national légal,

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"c) de la prise en considération des périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations d'assurance mentionnés à l'article L. 351-3 du code du travail, des allocations spéciales en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés, mentionnées au 2°) de l'article L. 322-4 du même code, lorsqu'il est établi qu'ils ne sont pas aptes à bénéficier de mesures de reclassement, ainsi que des allocations d'insertion et de solidarité spécifiques respectivement mentionnées aux articles L. 351-9 et L. 351-10 du même code.

"c) des majorations pour tierce personne ;

"4°) Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base mentionnés au titre V du Livre III, aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 et à l'article 1024 du code rural, dans la durée d'assurance :

"a) des périodes de service national légal de leurs assurés,

"b) des périodes pendant lesquelles les assurés ont bénéficié des allocations mentionnées aux articles L. 351-3, L. 351-9 et L. 351-10 du code du travail ainsi que des allocations spéciales mentionnées au 2°) de l'article L. 322-4 du même code,

"Les versements mentionnés au 4°) sont calculés sur une base forfaitaire dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat."

"Les sommes mentionnées au 4°) sont calculées sur une base forfaitaire déterminée après avis des conseils d'administration des caisses des régimes d'assurance vieillesse de base concernées dans des conditions ...
... d'Etat.

**Section II - Dépenses
à titre exceptionnel**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêt, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci, des avances accordées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale telles qu'elles seront arrêtées au 31 décembre 1993.

"Art. L. 135-3. - Les recettes du fonds sont constituées par :

"Art. L. 135-3. - Alinéa sans modification

"1°) une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6 et L. 136-7 à concurrence d'un montant correspondant à l'application d'un taux de 1,3 % à l'assiette de ces contributions ;

Alinéa sans modification

"2°) dans les conditions fixées par la loi de finances, le produit des droits prévus aux articles 402 bis, 403, 406 A, 438 et 520 A du code général des impôts, à l'exception du produit du droit de consommation prévu par l'article 403 du même code perçu dans les départements de Corse."

Alinéa sans modification

"L'équilibre financier du fonds est assuré dans les conditions fixées par la loi de finances."

"Art. L. 135-4. - Les frais de gestion administrative du fonds sont à la charge de l'Etat."

"Art. L. 135-4. - Sans modification

"Art. L. 135-5. - La part des contributions sociales qui revient au fonds en application du 1°) de l'article L. 135-3 lui est versée, dans des conditions fixées par décret, par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale s'agissant du produit correspondant à la contribution sociale mentionnée à l'article L. 136-1 et par l'Etat s'agissant du produit correspondant aux contributions sociales mentionnés aux articles L. 136-6 et L. 136-7."

"Art. L. 135-5. - Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>"Art. L. 135-6. - Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts, droits, taxes et contributions mentionnés à l'article L. 135-3 sont à la charge du fonds en proportion du produit qui lui est affecté ; leur montant est fixé par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la sécurité sociale."</p>	<p>"Art. L. 135-6. - Sans modification</p>
	Art. 2.	Art. 2.
	<p>Les dispositions prévues par le présent titre entrent en vigueur à compter du 1er janvier 1994.</p>	<p>Les en vigueur le 1er janvier 1994.</p>
	TITRE II	TITRE II
	<p>MESURES RELATIVES A L'ASSURANCE INVALIDITE ET A L'ASSURANCE VIEILLESSE</p>	<p>MESURES RELATIVES A L'ASSURANCE INVALIDITE ET A L'ASSURANCE VIEILLESSE</p>
	Art. 3.	Art. 3.
<p>CODE DE LA SECURITE SOCIALE</p>	<p>I - L'article L. 341-6 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>I - Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 341-6. - Des arrêtés interministériels pris après avis de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés fixent chaque année, d'après le rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée :</p>	<p>"Art. L. 341-6. - Des arrêtés interministériels pris chaque année après avis de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés fixent, en fonction de l'évolution des prix à la consommation :</p>	<p>"Art. L. 341-6. - Des fixent, conformément à l'évolution constatée des prix à la consommation :</p>
<p>1°) les coefficients de majoration applicables aux salaires servant de base au calcul des pensions ;</p>	<p>"1°) les coefficients de majoration applicables aux salaires servant de base au calcul des pensions ;</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>2°) les coefficients de revalorisation applicables aux pensions déjà liquidées.</p>	<p>"2°) les coefficients de revalorisation applicables aux pensions déjà liquidées."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Chapitre 7. - Régime applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle</p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Section 1. - Pension de vieillesse

Art. L. 357-2. - La pension de vieillesse à laquelle ont droit les assurés à un âge déterminé est constituée par une somme de base et par des majorations proportionnelles aux cotisations ou au salaire.

Entre l'âge fixé en application du premier alinéa du présent article et un âge inférieur fixé par décret, la pension de vieillesse est affectée de coefficients de minoration.

Art. L. 357-4. - Les dispositions des articles L. 351-1, L. 351-5, L. 351-6, L. 351-8, L. 351-15 et L. 351-16 du présent code sont applicables aux assurés ressortissant du code local des assurances sociales du 19 juillet 1911 et à la loi du 20 décembre 1911 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle

Les dispositions de l'article L. 161-22 du présent code sont applicables aux assurés ressortissant du code local des assurances sociales du 19 juillet 1911 et à la loi du 20 décembre 1911 dans les départements du Haut-rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle

Les modalités d'application et d'adaptation du présent article sont fixées par décret.

Section 2. - Pension d'invalidité

Art. L. 357-5. - La pension d'invalidité est égale à une fraction de la pension définie à l'article L. 357-2 ; elle remplacée par cette dernière lorsque le titulaire atteint l'âge fixé en application du même article.

II - Le premier alinéa de l'article L. 357-6 du code de la sécurité sociale est remplacé par l'alinéa suivant :

II - Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Art. L. 357-6. - En cas d'augmentation importante du niveau général des salaires, les arrêtés prévus à l'article L. 341-6 fixent, d'après le rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée, des coefficients de revalorisation applicables aux pensions d'invalidité liquidées ou recalculées au titre de l'un des régimes qui ont été appliqués dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle antérieurement au 1er juillet 1946, lorsque les titulaires desdites pensions n'ont pas atteint l'âge fixé par décret.

Les dispositions de l'article L. 355-1 sont applicables aux pensions d'invalidité mentionnées à l'alinéa précédent.

Art. L. 351-11. - Des arrêtés interministériels pris après avis de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés fixent, chaque année, d'après le rapport du salaire moyen des assurés pour l'année écoulée et l'année considérée :

1°) les coefficients de majoration applicables aux salaires et aux cotisations servant de base au calcul des pensions de retraite ou rentes ;

2°) les coefficients de revalorisation applicables aux pensions ou rentes déjà liquidées.

Texte du projet de loi

"Les dispositions de l'article L. 341-6 sont applicables aux assurés ressortissants du code local des assurances sociales du 19 juillet 1911 et à la loi du 20 décembre 1911 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle."

Art. 4.

L'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. L. 351-11. - Des arrêtés interministériels pris chaque année après avis de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés fixent, en fonction de l'évolution des prix à la consommation :

"1°) les coefficients de majoration applicables aux salaires et aux cotisations servant de base au calcul des pensions ou rentes ;

"2°) les coefficients de revalorisation applicables aux pensions ou rentes déjà liquidées."

Propositions de la commission

"Les ...
... applicables aux pensions d'invalidité définies à l'article L. 357-5 ainsi qu'aux éléments de base servant à leur calcul."

III - Les modalités d'application et d'adaptation du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 4.

I- Alinéa sans modification

"Art. L. 351-11. - Des ...

... fixent, conformément à l'évolution constatée des prix à la consommation :

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

II- Après l'article L. 357-4 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 357-4-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 357-4-1. - Les dispositions de l'article L. 351-11 sont applicables aux pensions de vieillesse définies à l'article L. 357-2 ainsi qu'aux éléments de base servant à leur calcul."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

III - Les modalités d'application et d'adaptation du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 5.

Art. 5.

I - Les dispositions des articles 3 et 4 sont applicables pendant cinq ans à compter du 1er janvier 1994.

I - Non modifié

II - En outre, afin de faire participer les retraités et les bénéficiaires de pensions d'invalidité aux progrès de l'économie, les coefficients de revalorisation applicables aux pensions ou rentes déjà liquidées peuvent faire l'objet d'un ajustement au 1er janvier 1996. Cet ajustement est fixé, par arrêté interministériel pris après avis de la Caisse nationale d'assurance

II - En outre, ...
... participer les bénéficiaires de pensions de retraite ou d'invalidité aux progrès ...

vieillesse des travailleurs salariés en ce qui concerne les retraites et après avis de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés en ce qui concerne les pensions d'invalidité, en fonction de la situation économique générale et des perspectives financières des caisses concernées, qui donnent lieu à un rapport présenté au Parlement par le Gouvernement.

... coefficients visés aux articles L. 341-6 et L. 351-11 du code de la sécurité sociale peuvent faire l'objet ...

... financières des régimes d'assurance vieillesse concernés. Celles-ci donnent lieu ...

... Gouvernement avant le 31 décembre 1995.

III - Les prestations et les salaires servant de base à leur calcul mentionnés aux articles L. 341-6 et L. 351-11 du code de la sécurité sociale ainsi que les prestations, salaires et revenus dont les modalités de revalorisation et de majoration sont identiques, sont revalorisés de 1,3 % au 1er janvier 1993.

III - Non modifié

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

TITRE III

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 6.

Art. 6.

Il est inséré dans le code de la sécurité sociale au livre Ier, titre III, un chapitre 6 intitulé "Contribution sociale généralisée" qui comprend quatre sections.

Alinéa sans modification

I - La section 1 intitulée : "De la contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement" est constituée par les articles 127, 128, 129, 130 et les I, II, III, IV, V de l'article 131 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991, qui deviennent respectivement les articles L. 136-1, L. 136-2, L. 136-3, L. 136-4 et L. 136-5.

I - La ...

... 127 *modifié*, 128,...

II - La section 2 intitulée : "De la contribution sociale sur les revenus du patrimoine" est constituée par l'article 132 de la loi susmentionnée, qui devient l'article L. 136-6.

... et L. 136-5.

II - Non modifié

III - La section 3 intitulée : "De la contribution sociale sur les produits de placement" est constituée par l'article 133 de la loi susmentionnée, qui devient l'article L. 136-7.

III - Non modifié

IV - La section 4 intitulée : "Dispositions communes" est constituée par les articles 134 et 135 de la loi susmentionnée qui deviennent les articles L. 136-8 et L. 136-9.

IV - Non modifié

Art. 7.

Art. 7.

Le chapitre 6 du titre III du livre Ier du code de la sécurité sociale, tel qu'il résulte des dispositions de l'article 6 de la présente loi, est modifié comme suit :

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

I - Au I de l'article L. 136-5, premier alinéa les mots : "aux articles 127 à 130 ci-dessus" sont remplacés par les mots : "aux articles L. 136-1 à L. 136-4".

I- Non modifié

II - Au deuxième alinéa du I, au II, au V 1°) et 2°), premier et deuxième alinéas de l'article L. 136-5, les mots : "à la date du 15 novembre 1990" sont remplacés par les mots : "à la date de la publication de la loi n° du 1993".

II - Non modifié

III - Les I et II de l'article L. 136-8 sont modifiés comme suit :

III- Non modifié

"I - Le taux des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6 et L. 136-7 est fixé à 2,4 %.

"II - Le produit de ces contributions est versé à la Caisse nationale des allocations familiales pour la part correspondant à un taux de 1,1 % et au fonds institué par l'article L. 135-1 pour la part correspondant à un taux de 1,3 %." *(Le reste de l'article sans changement).*

IV - Au I, premier et quatrième alinéas et au III 1°) et 2°) de l'article L. 136-2, au premier et troisième alinéas de l'article L. 136-3, au I premier alinéa, au III et IV 1°) et 2°) du deuxième alinéa de l'article L. 136-5, les mots "du code de la sécurité sociale" sont supprimés.

IV- Au I, ...

.. et V 1°) et ...

...supprimés.

V - Au 3°) du III de l'article L. 136-2 les mots : "du code de la sécurité sociale" sont remplacés par les mots : "du présent code".

V - Non modifié

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. L. 134-6. - Nonobstant toutes dispositions contraires, l'ensemble des prestations légales d'assurances sociales et d'allocations familiales servies aux salariés du régime agricole ainsi que les ressources destinées à la couverture de ces prestations sont retracées dans les comptes des caisses nationales du régime général, dans les conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat, sous réserve du maintien de la gestion des régimes sociaux agricoles par les caisses de la mutualité sociale agricole.</p>	Art. 8.	Art. 8.
<p>Cette mesure ne peut en aucun cas porter atteinte aux droits définitivement consacrés qu'ont les caisses de mutualité sociale agricole de gérer l'ensemble des régimes sociaux agricoles.</p>	<p>Les livres Ier, III, VI et VII du code de la sécurité sociale sont modifiés comme suit :</p>	Alinéa sans modification
<p>Les ressources affectées aux prestations familiales servies aux salariés agricoles sont constituées par :</p>	<p>I - A l'article L. 134-6, le 2^o du troisième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>I - A du quatrième alinéa rédigé :</p>
<p>2^o) les versements du fonds national de surcompensation des prestations familiales au titre des salariés agricoles.</p>	<p>"2^o) les subventions du fonds spécial d'invalidité mentionné à l'article L. 815-3-1 ainsi que les contributions du fonds institué par l'article L. 135-1".</p>	Alinéa sans modification
<p>Art. L. 241-3 (1^{er} alinéa). - La couverture des charges de l'assurance vieillesse est, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par des cotisations assises sur les rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé par décret, à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année, après avis des organisations signataires de la convention collective nationale ayant institué les régimes de retraites complémentaires des cadres et compte tenu de l'évolution générale des salaires</p>	<p>II - Dans le premier alinéa de l'article L. 241-3, après les mots : "assuré par", sont insérés les mots : "une contribution du fonds institué par l'article L. 135-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2 et par".</p>	II - Non modifié

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L. 241-6. - Les charges de prestations familiales et des aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants sont couvertes par des cotisations, ressources et contributions centralisées par la caisse nationale des allocations familiales qui suit l'exécution de toutes les dépenses.

Les cotisations et ressources mentionnées à l'alinéa précédent comprennent :

4°) Le produit de la contribution sociale généralisée.

TITRE III. - ASSURANCE VIEILLESSE ET INVALIDITÉ-DÉCÈS DES PROFESSIONS ARTISANALES, INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES

Art. L. 633-9. - La couverture des charges des régimes d'assurance vieillesse mentionnés à la section I est assurée par :

4°) une fraction du produit de la contribution de solidarité instituée par l'article L. 651-10;

TITRE IV. - ASSURANCE VIEILLESSE ET INVALIDITÉ-DÉCÈS DES PROFESSIONS LIBÉRALES

Art. L. 642-1. - Toute personne exerçant une activité professionnelle relevant de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales est tenue de verser des cotisations destinées à financer notamment :

1° Le régime de l'allocation vieillesse mentionné aux articles L. 643-1 à L. 643-10;

III - A l'article L. 241-6, le 4°) est ainsi rédigé :

"4°) Une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6 et L. 136-7 à concurrence d'un montant correspondant à l'application d'un taux de 1,1 % à l'assiette de ces contributions."

IV - A l'article L. 633-9 le 4°) est ainsi rédigé :

"4°) une contribution du fonds institué par l'article L. 135-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2°."

III - Alinéa sans modification

"4°) Une ...

... taux au moins égal à 1,1 % ...
... contributions."

IV - Non modifié

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>2° Les charges de compensation incombant à cette organisation en application des articles L. 134-1 et L. 134-2.</p>	<p>V - L'article L. 642-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	V - Non modifié
<p>Les charges mentionnées aux 1° et 2° sont couvertes par une cotisation forfaitaire et par une cotisation proportionnelle déterminée en pourcentage des revenus professionnels libéraux de l'avant-dernière année retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond fixé par décret.</p>	<p>"Le régime des allocations de vieillesse mentionnées à l'article L. 643-1 reçoit une contribution du fonds institué par l'article L. 135-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2."</p>	
<p>TITRE II. - RÉGIMES DIVERS DE NON -SALARIÉS ET ASSIMILÉS</p>		
<p>CHAPITRE 1er. - RÉGIME DES MINISTRES DES CULTES ET DES MEMBRES DES CONGRÉGATIONS ET COLLECTIVITÉS RELIGIEUSES</p>		
<p>Art. L. 721-3. - Le financement de la pension de vieillesse instituée par le présent chapitre est intégralement assuré :</p>		
<p>1°) par des cotisations forfaitaires à la charge des assurés ;</p>		
<p>2°) par une cotisation de solidarité à la charge des associations, congrégations et collectivités religieuses dont relèvent les assurés ;</p>		
<p>3°) par les actifs des régimes de prévoyance auxquels se substitue le régime institué par le présent chapitre ;</p>		
<p>4°) par des recettes diverses.</p>	<p>VI - L'article L. 721-3 est complété par un 5°) ainsi rédigé :</p>	VI - Non modifié
	<p>"5°) Par une contribution du fonds institué par l'article L. 135-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2."</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

**CHAPITRE 3. - RÉGIME DES AVOCATS
(ASSURANCE VIEILLESSE ET
INVALIDITÉ-DÉCÈS)**

Art. L. 723-5. - La caisse instituée par l'article L. 723-1 perçoit, outre le montant des droits de plaidoirie mentionnés à l'article L. 723-3, une cotisation annuelle obligatoire pour tous les avocats, à l'exception de ceux qui en sont exonérés. Elle peut être graduée suivant l'âge lors de la prestation de serment et l'ancienneté d'exercice depuis la prestation de serment.

La caisse perçoit également une cotisation assise sur les revenus professionnels tirés de la profession d'avocat de l'avant-dernière année retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond fixé par décret ; le taux de cette cotisation est également fixé par décret.

Art. L. 814-5. - Les dépenses entraînées par l'attribution de l'allocation spéciale, de la majoration prévue à l'article L. 814-2 et de l'action sociale sont à la charge d'un fonds spécial géré par la caisse des dépôts et consignations, sous la surveillance d'une commission composée de représentants des divers organismes participant à son financement.

VII - L'article L. 723-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"La caisse reçoit une contribution du fonds institué par l'article L. 135-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2."

Art. 9.

Le livre VIII du code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

I - L'article L. 814-5 est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. L. 814-5. - Les dépenses entraînées par l'attribution de l'allocation spéciale, par l'action sociale et par la prise en charge, au titre de l'article L. 741-4, des cotisations d'assurance personnelle des titulaires de l'allocation spéciale sont à la charge du service de l'allocation spéciale vieillesse, géré par la Caisse des dépôts et consignations sous la surveillance d'une commission dont la composition est fixée par décret.

VII - Non modifié

Art. 9.

Alinéa sans modification

I - Alinéa sans modification

"Art. L. 814-5. - Les...

... spéciale et par la prise ...

... décret.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Les dépenses de ce fonds sont couvertes par une contribution de tous les organismes chargés d'allouer des retraites, pensions, rentes ou allocations de vieillesse en application de dispositions législatives ou réglementaires.</p>	<p>"Les dépenses du service de l'allocation spéciale vieillesse sont remboursées par le fonds institué par l'article L. 135-1."</p>	Alinéa sans modification
<p>Art. L. 814-9. - Des décrets déterminent les modalités d'application du présent chapitre et, en particulier, les conditions d'attribution de l'allocation spéciale, le mode de gestion et l'organisation administrative du fonds spécial, le montant et les modalités de la contribution des différents organismes mentionnés à l'article L. 814-5, ainsi que les conditions de remboursement entre les différents organismes mentionnés audit article des sommes éventuellement payées par l'un d'eux pour le compte d'un autre.</p>	<p>II - L'article L. 814-9 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Art. L. 814-9. - Des décrets déterminent les modalités d'application du présent chapitre et, en particulier, les conditions d'attribution de l'allocation spéciale et l'organisation administrative du service de l'allocation spéciale vieillesse."</p>	II - Non modifié
<p>Livre 8 : Allocations aux personnes âgées. Allocation aux adultes handicapés. Allocation de logement sociale. Aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants.</p>	<p>III - Le chapitre V du titre premier du livre VIII est ainsi modifié :</p>	III - Non modifié
<p>TITRE 1 : ALLOCATIONS AUX PERSONNES AGÉES.</p>	<p>1°) l'intitulé du chapitre devient : "Allocations supplémentaires";</p>	
<p>CHAPITRE 5 : ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ (P.N.S).</p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L. 815-1. - Il est institué un fonds national de solidarité en vue de promouvoir une politique générale de protection des personnes âgées par l'amélioration des pensions, retraites, rentes et allocations de vieillesse. Le fonds national de solidarité est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est administré par l'autorité compétente de l'Etat assistée d'un comité comprenant des représentants de l'Etat et des principaux régimes d'assurance vieillesse. La gestion financière est assurée par la caisse des dépôts et consignations.

2°) l'article L. 815-1 est abrogé;

3°) il est inséré, après l'article L. 815-2, un article L. 815-2-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 815-2-1. - L'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 est remboursée aux organismes ou services qui en sont débiteurs par le fonds institué par l'article L. 135-1." ;

4°) il est inséré, après l'article L. 815-3, un article L. 815-3-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 815-3-1. - Les dépenses entraînées par l'attribution de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-3 sont à la charge d'un fonds spécial d'invalidité doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administré par l'autorité compétente de l'Etat, assistée d'un comité comprenant des représentants de l'Etat et des principaux régimes de sécurité sociale. La gestion financière est assurée par la Caisse des dépôts et consignations." ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
CODE RURAL		
Art. 1003-4. Le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte :	Art. 10	Art. 10
1. En recettes :	A l'article 1003-4 du code rural le c) du 1 ^o) est ainsi rédigé :	Sans modification
a) Les divers impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés ;		
c) Les subventions du fonds national de solidarité institué par l'article L. 684 du code de la sécurité sociale ;	"c) les subventions du fonds spécial d'invalidité mentionné à l'article L. 815-3-1 du code de la sécurité sociale ainsi que les contributions du fonds institué par l'article L. 135-1 du même code".	
	Art. 11	Art. 11
	I - Toute référence dans les textes législatifs et réglementaires:	Alinéa sans modification
	1 ^o) à "l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité", est remplacée par la référence à "l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou à l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale";	Alinéa sans modification
	2 ^o) au "fonds national de solidarité", est remplacée par la référence au "fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale institué par l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale ou au fonds spécial d'invalidité mentionné par l'article L. 815-3-1 du même code".	2 ^o) au ...
		... "fonds de solidarité <i>vieillesse</i> institué ...
		... code".
	II - Toute référence dans les textes législatifs et réglementaires au "fonds spécial" ou "fonds spécial d'allocation <i>vieillesse</i> " est remplacée par la référence au "service de l'allocation spéciale <i>vieillesse</i> ".	II - Non modifié

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Propositions de la commission

—

Art. additionnel après l'article 11

Dans le délai d'un an suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur les dépenses à caractère non contributif des régimes d'assurance vieillesse. Ce rapport fait l'objet d'un débat.

ANNEXES

- Annexe n° 1 :** Auditions du rapporteur
- Annexe n° 2 :** Hypothèses retenues par le Livre blanc sur les retraites publié en 1991
- Annexe n° 3 :** Étude menée par la division "actuariat statistique" de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

ANNEXE N° 1

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Jeudi 3 juin 1993

- **CGC** **Mme Solange Morgenstern, déléguée nationale chargée des retraites**
M. François Fatoux, chef du service protection sociale

- **CGPME** **M. Pierre Gilson, vice-président, chargé des affaires sociales,**
M. Georges Tissié, directeur de la protection sociale,
Melle Brigitte Laurent, chargée des relations avec le Parlement

- **CNPF** **M. Bernard Caron, responsable des questions de sécurité sociale représentant le CNPF à la CNAM,**
Mme Anne Mounolou, chargée de mission à la DGEL du CNPF

- **CGT** **M. Aimé Relave, administrateur de la CNAV,**
M. Jacques Bourdon collaborateur secteur retraite CGT

- **CFTC** **M. Michel Moïse Mijon secrétaire confédéral**
M. Philippe Nougrou, chargé du secteur social,

Mardi 8 juin 1993

- **ORGANIC** **M. Pierre Soutou, directeur général**

- **CANCAVA** **M. Lucien Chauvier, directeur général**
Melle Carty, responsable du secteur juridique

- **CNAVPL** **M. Gérard Pellessier, directeur**

- **ACOSS** **M. Alain Joubert, directeur adjoint**

Mercredi 9 juin 1993

- **CNAV** **Mme Marie-France Laroque, directeur chargée des questions juridiques**
- **CNAF** **M. Philippe Steck, directeur adjoint**
- **CGT-FO** **M. Jean Guillevic, assistant confédéral, chargé de mission**
 M. Jean-Luc Gilbert, assistant confédéral

Jeudi 10 juin 1993

- **M. Jean Marmot, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale**

ANNEXE N° 2

Les hypothèses retenues par le Livre blanc sur les retraites en 1991

I. Le taux de cotisation nécessaire à législation inchangée :

Le Livre blanc retient huit variantes :

Tableau : Les huit variantes

Variante n°	Fécondité (enfants/femme)	Taux d'activité de 55 à 64 ans (1)	Chômage résorption
1	1,8	stables à partir de 2010	lente
2	1,8	stables à partir de 2010	rapide
3	1,8	reprise à partir de 2005	lente
4	1,8	reprise à partir de 2005	rapide
5	2,1	stables à partir de 2010	lente
6	2,1	stables à partir de 2010	rapide
7	2,1	reprise à partir de 2005	lente
8	2,1	reprise à partir de 2005	rapide

(1) jusqu'en 2005, les taux d'activité évoluent comme dans la projection tendancielle de l'INSEE (1985).

Celles-ci donnent les résultats suivants (1), à législation inchangée, sur une période allant de 1990 à 2040 :

Tableau : Taux moyen de cotisation. Ensemble des régimes de retraites
Taux de fécondité = 1,8

Années	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
1990	18,9	18,9	18,9	18,9
1995	19,8	19,6	19,8	19,6
2000	21,1	20,7	21,1	20,7
2005	22,2	21,5	22,2	21,5
2010	26,2	25,1	25,5	24,4
2015	30,0	28,9	28,4	27,5
2020	33,4	32,1	31,0	29,2
2025	36,7	35,4	33,3	32,2
2030	39,4	38,0	35,1	33,9
2035	41,7	40,3	36,4	35,2
2040	41,9	40,5	36,3	35,1

(1) Ceux-ci sont obtenus à partir de la maquette Margaret, élaborée par la Direction de la Prévision du Ministère des Finances.

**Tableau : Taux moyen de cotisation. Ensemble des régimes de retraite
Taux de fécondité = 2,1**

Années	Variante 5	Variante 6	Variante 7	Variante 8
1990	18,9	18,9	18,9	18,9
1995	19,8	19,6	19,8	19,6
2000	21,1	20,7	21,1	20,7
2005	22,2	21,5	22,2	21,5
2010	26,0	25,0	25,3	24,3
2015	29,4	28,4	27,9	26,9
2020	32,2	31,0	29,9	28,9
2025	34,6	33,4	31,5	30,5
2030	36,4	35,1	32,5	31,4
2035	37,6	36,2	33,0	31,9
2040	36,7	35,4	32,0	30,9

Ces résultats sont à utiliser avec beaucoup de prudence puisqu'ils concernent un régime unique de retraites qui est, bien entendu, fictif.

Par ailleurs, sont intégrées plusieurs hypothèses concernant la revalorisation et la liquidation des pensions. Ainsi, dans cette simulation, la revalorisation se fait selon l'évolution moyenne des revenus bruts d'activité, ce qui n'est pas le cas actuellement et ne le sera pas davantage si le présent projet de loi est adopté par le Parlement. L'hypothèse de gain de pouvoir d'achat du salaire brut et des revenus d'activité non salariaux par tête, à 2 % par an semble quelque peu optimiste. Par ailleurs, est introduite l'hypothèse que le taux d'annuité devrait progresser de 0,5 % par an jusqu'en 2010 pour tenir compte de l'allongement des carrières validées et de l'augmentation des salaires de référence. Cette dernière assertion, du fait de l'indexation de ces derniers sur les prix, ne sera pas réalisée. Après 2010, on considère que les régimes sont parvenus à complète maturité.

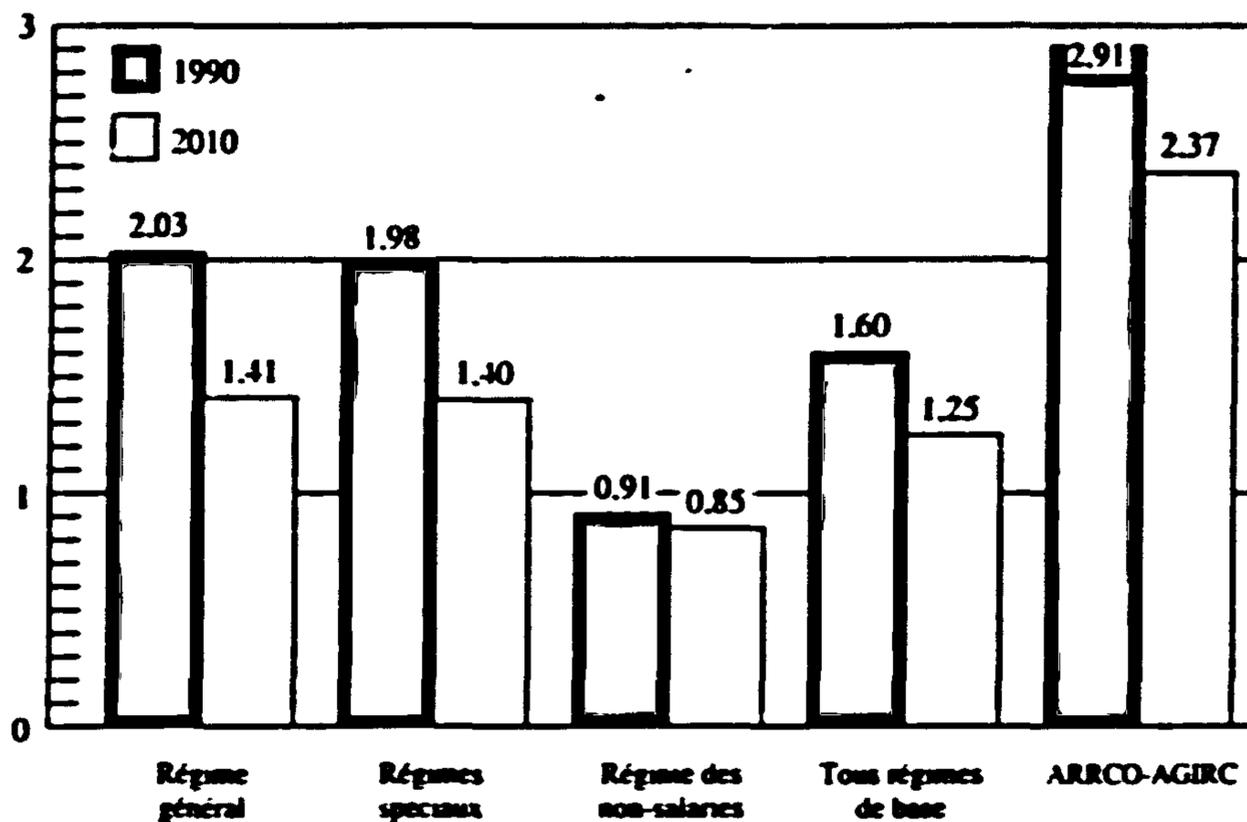
Malgré toutes les réserves dues au choix des hypothèses, un tel travail permet de constater que, dans le cas le plus défavorable, en 2040, le taux de cotisation aurait plus que doublé par rapport à 1990. Dans le cas le plus favorable, à législation inchangée, il faut encore le souligner, il augmenterait tout de même de 50 %.

II. La démographie des régimes :

Cette prévision a été réalisée par les gestionnaires des régimes. Les résultats obtenus ont ensuite été coordonnés par la

division des études économiques et statistiques du ministère des affaires sociales et de la solidarité.

Graphique n° 1 : Ratios cotisants/retraités en 1990 et 2010



III. Les charges de prestations selon les régimes :

Les hypothèses retenues en matière d'indexation sont différentes de celles du I qui n'envisageait qu'un régime unique théorique. Là, on considère les principaux régimes. En ce qui concerne les régimes spéciaux de salariés, les pensions sont revalorisées en fonction des prix. Quant aux régimes complémentaires ils ont des modes de revalorisation diversifiés : pour l'ARRCO, la référence est le salaire brut par tête tandis que l'AGIRC se réfère aux prix :

Tableau : Evolution de la masse des pensions de droits directs de 1990 à 2010

(en francs de 1990)

	Nombre de retraités	Pension moyenne hors revalorisation	Revalorisations	Total
Régime général	+ 76 %	+ 5,3 %	+ 48,6 %	+ 175,4 %
Régimes spéciaux des fonctions publiques	+ 69,4 %	+ 5,1 %	+ 0,0 %	+ 78,2 %
Autres régimes spéciaux de salariés	- 17,9 %	+ 14,3 %	+ 0,0 %	- 6,4 %
Régimes agricoles	- 29,8 %	- 17,3 %	+ 48,6 %	- 13,7 %
Régimes des non-salariés non-agricoles	+ 41,2 %	- 2,7 %	+ 48,6 %	+ 115,5 %
Régimes complémentaires de salariés :				
-ARRCO	+ 40,9 %	- 0,2 %	+ 48,6 %	+ 108,9 %
-AGIRC	+ 148,4 %	- 3,8 %	0,0 %	+ 139,0 %
Ensemble des régimes	+ 47,0 %		+ 42 %	+ 109,0 %

Ainsi, au total, la masse des pensions de droits directs devrait plus que doubler en l'espace de vingt ans.

IV. A propos des besoins de financement des principales catégories de régimes de retraite à l'horizon 2010, à législation constante

Les résultats obtenus le sont conformément aux hypothèses de revalorisation différenciées envisagées dans le III.

Tableau : Les besoins de financement des principales catégories de régimes de retraite à l'horizon 2010.

	1990	2010	Besoin de financement en 2010 (= variation de solde)
Ensemble des régimes :			
- cotisations	554	889	
- prestations	628	1 260	
- compensation démographique	2	2	
- solde (1)	- 76	- 374	298
Régimes de base :			
- cotisations		424	645
- prestations	488	968	
- compensation démographique	2	2	
- solde (1)	- 65	- 324	259
dont :			
• régime général			
- cotisations	212	384	
- prestations	215	576	
- compensation démographique	11	11	
- solde (1)	- 13	- 203	190 soit l'équivalent de 7,8 points de cotisations de 2010
• régime des fonctionnaires civils			
- cotisations	88	108	
- prestations	74	123	
- compensation démographique	15	14	
- solde (1)	0	- 29	29 soit l'équivalent de 11 points de cotisations de 2010
• autres régimes spéciaux			
- cotisations	94	112	
- prestations	118	155	
- compensation démographique	- 1	- 3	
- solde (1)	- 23	- 41	18
• autres régimes de base			
- cotisations	29	41	
- prestations	81	113	
- compensation démographique	- 22	- 20	
- solde (1)	- 29	- 52	23
(1) Solde = cotisations - (prestations + compensation)			

	1990	2010	Besoin de financement en 2010 (= variation du solde)
Régimes complémentaires de salariés			
- cotisations	129	244	
- prestations	140	293	
- solde	- 11	- 49	38
dont :			
ARRCO			
- cotisations	82	156	
- prestations	95	199	
- solde	- 13	- 43	30 (2)
AGIRC			
- cotisations	43	82	
- prestations	41	88	
- solde	+ 2	- 6	8
(2) Hors transferts en provenance de la structure financière et de l'UNEDIC			

V. Résultats comparés de l'incidence sur le besoin de financement du régime général de l'indexation des pensions sur les prix à la consommation ou sur le salaire moyen par tête.

Tableau : Réduction du besoin de financement du régime général résultant d'une indexation sur les prix à la consommation ou sur le salaire moyen par tête

Régime général de la sécurité sociale		1995	2000	2005	2010
Liquidation et revalorisation sur le salaire moyen par tête net (y compris effet de structure)	Mds F	7,6	16,3	28	52
	Part des prestations	2,7 %	4,6 %	6,4 %	9,1 %

Revalorisation des pensions selon les prix	Mds F	19,2	46,0	81,6	135,7
	Part des prestations	6,8 %	12,9 %	18,5 %	23,6 %

ANNEXE N° 3

Etude menée par la division "actuariat statistique" de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

Elle ne concerne que deux cas type : une carrière plafond-type et une carrière SMIC-type. L'hypothèse sélectionnée par votre rapporteur est celle retenant une évolution de 4 % l'an du salaire moyen par tête, ce qui, dans le contexte actuel, ne va pas de soi et une revalorisation des pensions et des coefficients servant à leur calcul sur l'évolution des prix à la consommation, comme le prévoit le présent projet de loi, de 2,5 % en moyenne annuelle. En fait, en intégrant ces hypothèses, la CNAVTS ne fait que prolonger le contexte de distorsion d'évolution des pensions et du plafond de la sécurité sociale qui prévaut depuis 1987. Le différentiel retenu de 1,5 % ne semble pas, à cet égard, à législation constante, excessif.

Par ailleurs, l'hypothèse considérée anticipe la mesure d'ordre réglementaire d'allongement de la durée de cotisation de 37,5 ans à 40 ans et envisage deux durées de base de calcul des pensions.

Enfin, les calculs ont été également menés de manière rétrospective, afin de pouvoir juger de l'évolution. Bien entendu, ces résultats sont étroitement dépendants des hypothèses et notamment du différentiel supposé de 1,5 % par année entre le plafond et le salaire moyen par tête.

Tableau : Carrière plafond-type de 40 ans de durée cotisée

Années	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	2000	2005	2010	2015
Salaire annuel moyen actualisé en % du plafond												
Si l'on prend en compte : les dix meilleures années	112,77	110,37	105,04	102,15	99,62	94,76	92,09	90,41	90,83	91,05	91,05	91,05
les 25 meilleures années	100,71	98,78	94,61	92,54	91,43	88,01	85,09	82,86	81,07	81,07	81,8	81,95
Plafond au 1/1 de chaque année en Francs revalorisé à partir de 1995 sur la base de 4 % l'an	68 760	88 920	104 760	115 560	124 080	136 080	148 320	160 114	194 804	237 006	288 357	350 830

Tableau : Carrière SMIC-type de 40 ans de durée cotisée

Années	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	2000	2005	2010	2015
Salaire annuel moyen actualisé en % du plafond												
Si l'on prend en compte : les dix meilleures années	54,45	53,29	50,79	49,52	49,43	46,56	44,73	43,59	43,04	43,13	43,12	43,12
les 25 meilleures années	45,17	44,94	43,62	43,16	43,63	42,18	40,57	39,38	37,97	38,43	38,84	38,83
Plafond au 1/1 de chaque année en Francs revalorisé à partir de 1995 sur la base de 4 % l'an	68 760	88 920	104 760	115 560	124 080	136 080	148 320	160 114	194 804	237 008	288 357	350 830
Minimum contributif × 2		59,38	54,22	52,37	51,86	50,36	48,51	46,95	43,63	40,58	37,73	35,09