

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE MME NICOLE CATALA

1. **Aménagement du temps de travail.** Discussion, en troisième lecture, d'une proposition de loi (p. 2).

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

M. Yves Nicolin, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4)

MM. Jean-Paul Anciaux,
Denis Jacquat,
Rémy Auchedé,
Michel Berson.

PRÉSIDENTICE DE M. DIDIER BARIANI

Mme Marie-Thérèse Boisseau,

M. Jean-Yves Chamard.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 12)

Article 1^{er}. – Adoption (p. 12)

Article 1^{er} *bis*. – Adoption (p. 13)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 13)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

M. le rapporteur.

Suspension et reprise de la séance (p. 13)

2. **Epargne retraite.** Discussion de deux propositions de loi (p. 14).

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur de la commission des finances.

PRÉSIDENTICE DE MME NICOLE CATALA

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 14)

Exception d'irrecevabilité de M. Fabius : MM. Augustin Bonrepaux, Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances ; le ministre. – Rejet.

QUESTION PRÉALABLE (p. 18)

Question préalable de M. Sarre : MM. Georges Sarre, le rapporteur, le ministre, Gilbert Gantier. – Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 23)

MM. Charles de Courson,
Augustin Bonrepaux,
Daniel Garrigue,

Mme Muguette Jacquaint.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre de l'économie et des finances.

MM. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement ; le président de la commission, le rapporteur, le ministre de l'économie et des finances, Gilles de Robien.

3. **Dépôt de rapports** (p. 38).

4. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi** (p. 39).

5. **Dépôt d'un projet de loi adopté par le Sénat** (p. 39).

6. **Ordre du jour** (p. 39).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Discussion, en troisième lecture, d'une proposition de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en troisième lecture, de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail (n^{os} 2809, 2811).

La parole est à M. le ministre du travail et des affaires sociales.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Madame le président, mesdames, messieurs les députés, cette proposition de loi, à l'origine de laquelle se trouve l'Assemblée nationale, vient aujourd'hui en troisième lecture.

Les échanges avec le Sénat semblent avoir permis de faire converger les positions des deux assemblées. Cette proposition de loi permettra d'avancer dans la voie difficile de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, dans des conditions créatrices d'emplois.

En effet, si – et seulement « si » – certaines conditions sont respectées, l'aménagement et la réduction du temps de travail peuvent être une des voies pour enrichir la croissance en emplois.

L'expérience nous l'a appris, une réduction autoritaire du temps de travail serait peu efficace pour l'emploi. Dans ce débat, il faut éviter deux écueils : la vision malthusienne d'un je ne sais quel partage du travail ainsi que les solutions que j'appellerai les solutions en kit.

La problématique de l'aménagement-réduction du temps de travail est fondée sur le pari du triple gagnant : l'entreprise doit gagner de la souplesse donc de la productivité, le salarié doit gagner du temps libre, et la collectivité doit gagner des emplois nouveaux.

Cette voie est difficile, mais elle est possible. Progresser dans cette voie suppose des efforts de tous et une grande volonté de négocier.

Première condition, des efforts de tous : il ne faut pas présenter cette voie comme une voie de la facilité. C'est une voie féconde, mais ce n'est pas une voie de la facilité.

Effort de l'entreprise et de l'encadrement en particulier : ils doivent aménager différemment les cycles de production, s'interroger sur l'organisation des équipes.

Effort des salariés : ils doivent accepter une certaine perte de revenus, qui peut être plus ou moins significative selon les niveaux de revenus, et une plus grande flexibilité.

Effort de l'Etat aussi : il doit savoir intervenir pour pousser la négociation, pour l'inciter et non s'y substituer.

Deuxième condition : trouver le point d'équilibre entre les intérêts différents de l'entreprise et des salariés. Pour ce faire, rien ne remplace la négociation. C'est pour cette raison que l'accord interprofessionnel du 31 octobre dernier est important. Nous y reviendrons dans quelques jours, mesdames, messieurs les députés, à l'occasion du débat sur les comités européens d'entreprise puisque, à ce texte, sera joint celui sur la transposition de cet accord qui engage les partenaires sociaux sur la voie non seulement des négociations de branche, mais aussi des négociations d'entreprise.

Les négociations de branche sont en cours. Il n'est pas très facile de décliner au niveau des branches les décisions interprofessionnelles. La sensibilité du thème de la réduction du temps de travail n'est pas toujours aussi forte d'une branche à l'autre. Le débat sur le temps de travail est resté bloqué – il faut bien le dire – depuis quinze ans. Bien entendu, entamer une négociation ne signifie pas la conclure positivement. Nous verrons et nous jugerons la qualité des accords.

Troisième condition : il est de la responsabilité des pouvoirs publics de favoriser la négociation et d'inciter les partenaires sociaux à déboucher sur la création de nouveaux emplois, sinon les gains de productivité seront répartis exclusivement en hausses de salaires et en meilleurs profits pour l'entreprise. Pour y arriver, le dispositif de prélèvements obligatoires doit inciter les négociateurs à intégrer l'emploi dans leur recherche de point d'équilibre.

Tout l'intérêt de cette proposition – je salue ses auteurs, Mme Boisseau, M. de Robien, M. Jacquat – est d'avoir bien montré qu'une certaine manière de procéder aux prélèvements peut permettre en effet d'intégrer la préoccupation de la création d'emplois dans l'aménagement et la réduction du temps de travail.

La méthode choisie par le Gouvernement procède du même esprit.

Il cherche à mettre en garde – je le répète – contre les solutions en kit, les moules, contre les discours de ceux qui ont une vision malthusienne du partage du travail. Il ne faut pas faire croire que l'on peut réduire le temps de travail sans faire des efforts et sans aménager le temps de travail.

Il privilégie la négociation. A cet égard, je remercie l'Assemblée nationale qui, tout en ayant avancé dans cette voie, a laissé se dérouler la négociation de branche.

Début juillet, l'Etat fera le point avec les partenaires sociaux pour soutenir la dynamique de négociation dans les entreprises. Nous verrons quelles initiatives il faudra éventuellement prendre à la lumière de ce que les partenaires sociaux auront fait.

Enfin, l'Etat doit, dans l'aménagement des prélèvements, réfléchir aux incitations financières à la réduction du temps de travail dans des conditions créatrices d'emplois. C'est en effet ce qui s'est produit dans ce dialogue fécond avec l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les conditions économiques, les besoins de flexibilité sont différents selon les entreprises. Une intervention uniforme de l'Etat se révélerait insuffisante dans certaines entreprises et excessive dans d'autres.

Le calibrage de l'aide a fait l'objet d'avis différents entre le Sénat et l'Assemblée, mais ces débats montrent la difficulté d'une mesure générale et prouvent que la solution se trouve au plus près du terrain.

Je souhaite qu'un accord se dessine très vite – aujourd'hui même, je l'espère – entre les deux assemblées.

Le texte qui vient du Sénat a calibré le coût de l'emploi créé à des niveaux comparables au coût d'indemnisation d'un demandeur d'emploi. Le calibrage est raisonnable ; je ne crois pas qu'il faille aller au-delà. Ce coût est variable selon le niveau de compensation salariale négociée dans l'entreprise, le niveau des salaires et le nombre d'embauches.

Je me permets de donner quelques chiffres parce que des évaluations fantaisistes ont circulé sur le coût que pourrait avoir cette proposition de loi.

Je ne prendrai qu'une hypothèse : avec 15 p. 100 d'embauches et un temps de travail de trente-trois heures, le coût net est de 53 000 francs ; ce qui n'est pas du tout ce qu'on a dit ici et là un peu hâtivement et sans vérification.

Ce dispositif devrait nous permettre de créer des emplois et d'éviter, dans certaines entreprises, la disparition d'emplois, qui serait inéluctable s'il n'était pas mis en œuvre.

C'est la raison pour laquelle, madame le président, mesdames, messieurs les députés, je remercie l'Assemblée nationale d'avoir pris l'initiative dans ce domaine. Il est vrai qu'au début j'étais un peu préoccupé de savoir comment cette proposition serait accueillie par les partenaires sociaux. Je ne voulais qu'en aucune manière elle puisse les dissuader de poursuivre activement leurs négociations.

M. Denis Jacquat. Très bien !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Dieu merci, les choses se sont très bien passées.

Voilà pourquoi je souhaite maintenant une conclusion rapide de ce débat par l'adoption d'un texte qui nous permettra d'avancer et aussi de tester ces nouvelles approches, ce que je crois absolument nécessaire pour la société française. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Yves Nicolin, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Monsieur le ministre, vous venez de souhaiter une conclusion rapide du débat qui nous occupe depuis déjà quelques mois. Nous nous retrouvons aujourd'hui en troisième lecture à l'Assemblée nationale, après deux lectures devant le Sénat. Avant, je l'espère, de nous unir, nous pouvons d'ores et déjà dire que ce texte nous aura beaucoup réunis !

Grâce au groupe UDF et à son président, Gilles de Robien, cette proposition de loi s'inscrit dans la « fenêtre » qui donne la possibilité d'inscrire plus de textes à l'ordre du jour de notre assemblée.

Vous me permettez de rendre hommage aux deux auteurs de cette proposition de loi, Marie-Thérèse Boisseau et Denis Jacquat, qui, aujourd'hui, comme moi, doivent être heureux.

Vous avez en effet devant vous, monsieur le ministre, mes chers collègues, un rapporteur heureux.

Heureux, tout d'abord parce que, après un long cheminement et deux lectures dans chaque assemblée, la proposition de loi approche désormais de son adoption définitive. Or, il faut le rappeler, elle a fait l'objet de la première application de la nouvelle procédure réservant une séance par mois un ordre du jour fixé par l'Assemblée elle-même. Je crois pouvoir affirmer que nous avons accompli un travail sérieux qui ne pourra que profiter au développement de l'initiative parlementaire et à sa prise en compte par le Gouvernement.

Heureux, ensuite, parce que le texte adopté en deuxième lecture par le Sénat amplifie les dispositions votées par l'Assemblée. Je me félicite de l'atmosphère nouvelle qui a présidé à l'examen de ce texte par les sénateurs. Rappelons en effet, rapidement, qu'à l'issue de la première lecture les divergences entre les deux assemblées étaient profondes.

Pour sa part, l'Assemblée nationale cherchait, en adoptant cette proposition de loi, à lever les obstacles qui entravent à l'heure actuelle l'application de l'article de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993. De manière très schématique, cet article permet aux entreprises, qui annualisent et réduisent leur temps de travail, de bénéficier d'un encouragement financier de la part de l'Etat à condition qu'elles embauchent des salariés supplémentaires. Cependant, du fait d'un certain nombre de « verrous » posés par l'article 39, peu d'entreprises ont pu en bénéficier.

La proposition de loi avait donc pour objet de donner une nouvelle impulsion à la création et désormais au maintien d'emplois grâce à l'aménagement et à la réduction du temps de travail en assouplissant l'article 39 de la loi quinquennale. Cette démarche – il faut le souligner – était en pleine cohérence avec celle des partenaires sociaux qui, en application de leur accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995, ont entamé des négociations dans les branches sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

Malheureusement, l'objectif de la proposition de loi n'avait pas été véritablement partagé par le Sénat lorsqu'il a examiné le texte en première lecture, et sa portée avait été considérablement amoindrie. C'est pourquoi, après que l'Assemblée eut rétabli le texte initial en deuxième lecture, s'est tenues, à l'initiative du président de notre groupe, Gilles de Robien, une réunion de concertation entre députés et sénateurs.

M. Michel Berson. Certains députés et certains sénateurs !

M. Yves Nicolin, rapporteur. Effectivement, les plus assidus aux réunions, monsieur Berson !

Il en est résulté un compromis permettant de préserver au mieux les ambitions de la proposition de loi.

Il est nécessaire de souligner que cette réunion n'a pas seulement été utile, mais s'est révélée très fructueuse. Car le texte soumis à l'Assemblée en troisième lecture va

désormais bien au-delà des dispositions initiales de la proposition de loi. Le Sénat a, en effet, considérablement élargi le dispositif sur trois points importants.

En premier lieu, le dispositif est maintenant ouvert aux entreprises qui réduisent leur temps de travail de 10 p. 100 et embauchent 10 p. 100 de salariés supplémentaires ; elles bénéficieront d'un allègement de charges de 40 p. 100 la première année et de 30 p. 100 les années suivantes, sur une durée de sept ans ; ce sera favorable aux entreprises qui, par exemple, souhaitent passer aux trente-cinq heures. Au-delà, il est prévu un mécanisme encore plus incitatif pour les entreprises qui réduisent leur temps de travail de 15 p. 100 et embauchent 15 p. 100 de salariés supplémentaires ; dans ce cas, l'allègement sera de 50 p. 100 la première année et de 40 p. 100 les années suivantes.

Il s'agit donc d'un double mécanisme qui répond à la diversité des situations des entreprises, étant souligné que l'objectif essentiel est la création d'emplois et que la démarche retenue procède par incitation et non par contrainte.

Il faut rappeler, monsieur le ministre, que, lors de nos travaux, a prévalu la possibilité, pour les entreprises, de recourir à la réduction du temps de travail, et ainsi de créer des emplois, plutôt que d'y être contraintes par une loi, ce que personne ici ne souhaite véritablement.

En deuxième lieu, les entreprises n'auront pas besoin de conclure un accord d'entreprise pour pouvoir bénéficier du dispositif si elles sont couvertes par un accord de branche ayant pour objet un aménagement du temps de travail. Ainsi, nous redonnons tout son sens aux négociations de branche.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Très bien !

M. Yves Nicolin, rapporteur. En dépit des lenteurs de ces négociations, on peut espérer qu'une grande majorité des entreprises pourront ainsi être couvertes. Rien n'empêche cependant les entreprises qui le souhaiteraient de conclure leur propre accord d'entreprise. Là encore, souplesse dans le dispositif.

Par ailleurs, il n'est plus exigé d'annualiser le temps de travail, dans la mesure où plusieurs projets d'accords de branche prévoient une modulation différente, par exemple assise sur le semestre. Il s'agit, là encore, d'un assouplissement favorable à l'efficacité maximale de la proposition de loi.

Enfin, le cumul des différentes exonérations et des différents allègements de charges sera calculé sur l'ensemble des cotisations dues par l'entreprise et non salarié par salarié. Cela permet à l'entreprise de bénéficier d'un allègement qui ne sera pas plafonné, même si le cumul est supérieur aux cotisations dues pour un salarié considéré. Cet élément d'incitation est très important, notamment pour combiner l'allègement lié à la réduction du temps de travail avec des mesures spécifiques, telles que le dispositif en faveur du secteur du textile, institué par l'article 99 de la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Au total, la proposition de loi est à la fois plus ouverte et plus efficace. La dynamique engagée par l'Assemblée nationale va donc trouver ici un aboutissement qui ne pourra que renforcer les négociations en cours dans les branches sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

De nombreuses entreprises sont en attente de ce texte qui leur offre la souplesse nécessaire pour conjuguer le progrès économique et le progrès social grâce à une nouvelle organisation du travail répondant aux impératifs économiques de l'entreprise et aux aspirations des salariés.

Grâce à la proposition de loi, le Parlement ouvre surtout une voie novatrice en faveur du développement de l'emploi au moyen du « levier » de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Enfin, monsieur le ministre, vous avez évoqué le coût. Ici, nous ne prenons en compte que le coût financier direct. Je voudrais, pour ma part, mettre l'accent sur un autre coût, dont on parle peu et que l'on pourrait qualifier de « coût sociétal ». Il ne faudrait pas oublier que si certaines personnes retrouvent un emploi, la consommation ne peut que être augmentée, d'où un surcroît de rentrées fiscales.

C'est pourquoi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales vous demande d'adopter conforme le texte du Sénat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Très bien !

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Paul Anciaux.

M. Jean-Paul Anciaux. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce stade de notre discussion – troisième lecture – je serai bref et je me bornerai à rappeler rapidement les raisons et les principes qui guident notre action, au travers de cette proposition de loi tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction du temps de travail.

Le constat de départ est clair. Chacun aujourd'hui reconnaît que la croissance, même si elle s'avère indispensable, ne pourra suffire à elle seule à résorber rapidement et totalement le problème du chômage. Or, nous ne pouvons nous satisfaire d'un mode d'organisation économique et sociale qui a pour effet d'abandonner à leur sort un nombre trop important de nos concitoyens. Une des pistes qui s'offrent donc à nous est d'imaginer comment dégager du temps de travail qui puisse être attribué à des demandeurs d'emploi.

Il faut un effort d'imagination pour permettre à de nouvelles formules d'organisation et de répartition du travail de voir le jour ; de nouvelles formules qui écartent les vieilles recettes car, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à cette tribune, il ne suffit pas de prendre la quantité totale de travail et de la diviser par le nombre d'actifs pour obtenir une durée hebdomadaire de travail qui permette à chacun d'avoir un emploi.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Très bien !

M. Jean-Paul Anciaux. Ce texte n'a pas cette vision malthusienne de l'emploi et n'a pas non plus pour ambition de gérer la pénurie.

M. Jean-Yves Chamard. Bien sûr !

M. Jean-Paul Anciaux. Il nous faut aussi écartier les vieux réflexes de contrainte. Cette mesure ne doit pas se comprendre comme une modalité unique, uniforme, obli-

gatoire et générale de réduction du temps de travail, décidée hors du monde économique mais qui lui serait appliquée.

N'oublions pas que la diminution autoritaire du temps de travail, en 1981, a bloqué pour longtemps le système.

M. Jean-Pierre Foucher. Absolument !

M. Yves Nicolin, rapporteur. Eh oui !

M. Jean-Paul Anciaux. Au travers de ce texte, notre volonté est de favoriser ce qu'on pourrait appeler une réduction offensive et libre du temps de travail,...

M. Yves Nicolin, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Paul Anciaux. ... celle qui accompagne le développement des entreprises et de l'emploi, par un dispositif attractif, mais en laissant aux entreprises le choix d'en bénéficier ou non.

Je suis heureux que les divergences qui étaient apparues avec nos collègues du Sénat aient été surmontées. Moi-même et les membres de mon groupe, nous accueillons même très favorablement les dispositions souhaitées par les sénateurs qui amplifient la portée du dispositif initial sur trois points importants :

Celui-ci est, en effet, ouvert aux entreprises qui réduisent leur temps de travail de 10 p. 100 et embauchent 10 p. 100 de salariés supplémentaires.

Les entreprises n'auront pas besoin de conclure un accord d'entreprise pour pouvoir bénéficier du dispositif si elles sont couvertes par un accord de branche.

Enfin, le cumul des différentes exonérations et des différents allègements de charges sera calculé sur l'ensemble des cotisations dues par l'entreprise et non salarié par salarié.

Nous souhaitons contribuer aux discussions par branche qu'ont engagées les partenaires sociaux depuis le début de l'année sur l'annualisation et la réduction du temps de travail. En effet, l'aménagement et la diminution du temps de travail constituent une voie importante pour enrichir la croissance en emplois. Progresser dans cette voie exige des efforts de tous et une volonté partagée de négocier, ce qu'a illustré la réunion de concertation que nous avons eue sur ce point avec nos collègues du Sénat.

Le point d'équilibre entre les intérêts des uns et des autres ne peut être trouvé que par la discussion et la négociation. Il revient à l'Etat, pour sa part, de pousser la négociation sans se substituer aux partenaires sociaux. C'est dire que l'intervention du législateur trouve aujourd'hui sa justification. De cette manière, nous souhaitons marquer notre attente des résultats des rencontres entre les partenaires sociaux et notre volonté de ne pas rester inactifs.

Par ailleurs, cette proposition de loi constitue un outil important dans la constitution du contenu des accords. Elle ouvre une marge de négociation supplémentaire aux partenaires sociaux qui pourront opter, par exemple, pour une semaine de quatre jours de travail.

Lors de la première lecture, au nom du groupe RPR, j'avais indiqué que nous étions d'accord sur l'esprit de ce texte. Les discussions qui ont eu lieu et les améliorations qui ont été apportées me permettent de dire, aujourd'hui, que nous sommes d'accord aussi avec la lettre et que nous voterons la proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici parvenus au terme de la procédure législative concernant la proposition de loi de Marie-Thérèse Boisseau et moi-même, tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail.

Ce texte doit constituer un tournant décisif dans notre combat contre le fléau du chômage.

Je ne saurais dire comment exprimer ma joie de voir notre détermination et notre persévérance récompensées. Je mesure aujourd'hui toute l'importance des efforts accomplis depuis l'adoption de l'article 39 de la loi quinquennale sur l'emploi dont j'étais le rapporteur. C'était il y a presque trois ans.

Je profite de cette tribune pour remercier chaleureusement tous ceux qui se sont pleinement investis sur la question de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, en particulier Marie-Thérèse Boisseau, co-auteur de cette proposition et, surtout, notre président de groupe, Gilles de Robien, qui, dès le début, s'est beaucoup investi allant jusqu'à faire des tours de France. Il voit, ce jour, ses efforts récompensés. Je ne pourrai citer tout le monde mais je ne saurais oublier Jean-Yves Chamard qui s'est battu à mes côtés, il y a trois ans.

M. Jean-Yves Chamard. C'est vrai !

M. Michel Berson. C'est la distribution des prix !

M. Denis Jacquat. Eh oui ! C'est la fin de l'année. Seriez-vous jaloux, monsieur Berson, vous qui n'avez aucun prix ?

M. Michel Berson. Chacun son tour !

M. Denis Jacquat. Je tiens également à rendre hommage à notre ministre du travail et des affaires sociales, Jacques Barrot, ici présent, dont le soutien sans faille à notre initiative aura permis à ce texte d'aboutir rapidement.

Le dispositif de l'article 39 de la loi quinquennale a constitué une première étape en matière d'aménagement-réduction du temps de travail. A l'épreuve des faits, la formule, prévue à l'époque dans un cadre expérimental, est apparue trop restrictive.

Aussi Marie-Thérèse Boisseau et moi-même, en déposant cette proposition de loi à l'automne dernier, avons jugé indispensable de dépasser ce stade d'expérimentation et d'inscrire l'aménagement et la réduction du temps de travail dans un cadre législatif pérenne, plus souple et plus incitatif, qui, appliqué à grande échelle, doit permettre une création substantielle d'emplois.

Le texte qui nous est présenté aujourd'hui en troisième lecture, résultant d'une collaboration fructueuse entre le Sénat et notre assemblée, répond parfaitement à l'ensemble de ces critères. Ma démarche ne consistera pas à exposer en détail ses différentes mesures. Notre rapporteur, Yves Nicolin, vient de les analyser parfaitement.

Les caractéristiques essentielles de cette proposition traduisent une volonté commune de dépasser les schémas traditionnels qui ont prévalu jusqu'ici en matière de lutte contre le chômage et qui, désormais, ont vécu.

Nous connaissons un contexte économique mondial morose. Nous savons qu'il ne faudra pas compter sur un retour significatif de la croissance avant un certain temps. D'ailleurs, quand bien même elle atteindrait un taux de 5 p. 100 par an pendant dix ans, le chômage n'en serait pas pour autant éradiqué.

N'oublions pas que l'exclusion et la précarité conduisent plus que jamais à un désarroi social qui n'est plus supportable !

On ne peut plus laisser vivre les habitants de notre pays, et plus particulièrement les jeunes, dans la crainte perpétuelle d'un « non-avenir ». On ne peut plus laisser croire que le chômage serait une fatalité dont il faudrait simplement se contenter de constater les méfaits en attendant des jours meilleurs.

Nous devons nous attaquer la cause de ce cancer qui ronge notre pays. Il y va de notre cohésion sociale.

Notre action s'inscrit dans la lutte engagée pour résorber les déficits publics et sociaux de notre pays, compte tenu du coût généré par le chômage qui se traduit par une perte de recettes liée à l'absence de cotisations sociales et de rentrées fiscales.

L'aménagement-réduction du temps de travail constitue un remède pour l'emploi qui n'a pas encore été exploité avec ampleur.

Le cadre conventionnel non contraignant des dispositions proposées est fondamental. Il est le seul à même de répondre à la diversité des situations. Une réduction du temps de travail généralisée, autoritaire, risquerait de produire l'effet contraire à celui qui est recherché.

Ce texte est donc souple et incitatif. Souple parce que les entreprises bénéficieront du dispositif par application d'un simple accord de branche ayant pour objet un aménagement du temps de travail. Souple également dans la mesure où la réduction du temps de travail ne se traduira pas nécessairement en termes d'annualisation, et pourra prendre d'autres formes de modulation.

Par ailleurs, il laissera toute latitude pour procéder ou non à une diminution des salaires.

Le mécanisme d'aménagement-réduction, désormais prévu à deux niveaux différents, renforce le caractère incitatif du dispositif envisagé initialement, et permettra aux entreprises d'organiser dans les meilleures conditions la nouvelle répartition de leur temps de travail, compte tenu de leurs possibilités et de leurs contraintes.

De même, le montant des allègements de charges accordés sur une durée de sept ans permettra de réduire substantiellement le coût du travail.

Nous voici dotés d'un texte clair, efficace et facile à appliquer. Plus que jamais d'actualité, il répond aux aspirations d'une majorité de nos concitoyens et un certain nombre de chefs d'entreprises, prêts à s'engager dans la réduction du temps de travail, l'attendent.

Notre démarche n'a nullement pour objet de contre-carrer les négociations engagées dans les branches professionnelles entre les partenaires sociaux et les entreprises en application de l'accord du 31 octobre 1995. Force est de constater, au demeurant, que ces négociations ont, à ce jour, débouché sur un nombre limité d'accords de branche.

Je souhaite très sincèrement que le comité de pilotage sur le temps de travail, créé à l'initiative de Jacques Barrot, permettra de préparer dans les meilleures conditions le sommet social à Matignon prévu après la clôture des négociations.

Nous sommes animés par la même volonté que les partenaires sociaux : être constructifs et complémentaires.

M. Gilles de Robien. Très bien !

M. Denis Jacquat. Cette logique justifiait une intervention du Parlement, qui ne pouvait être tenu à l'écart de ce sujet essentiel. Chaque jour, les Français demandent à leurs élus de s'attaquer davantage au problème du chômage.

Cette proposition de loi constitue un cadre pour donner une impulsion et contribuer à lever les craintes et les *a priori* à l'égard de ce qui est devenu une nécessité absolue : une nouvelle organisation du travail et de notre vie sociale.

L'accomplissement des hommes et des femmes dans notre société reposait jusqu'ici sur le travail, seul critère de reconnaissance et d'intégration, à l'exclusion de tous les autres. L'entreprise ne constitue pourtant plus, à l'heure actuelle, le lieu exclusif d'épanouissement personnel de l'individu.

La nouvelle organisation de notre monde du travail doit garantir une meilleure intégration sociale à la fois pour ceux qui sont aujourd'hui en situation de non-emploi ou de grande précarité et pour ceux qui travaillent.

Loin de les desservir, la réduction-aménagement du temps de travail va dans le sens de l'intérêt économique de nos entreprises et ne doit nullement freiner leur compétitivité. Pour celles, trop rares encore, qui la pratiquent déjà, c'est une solution qui marche, susceptible même d'engendrer, à masse salariale égale, des gains de productivité.

M. Gilles de Robien. Exact !

M. Denis Jacquat. Nouveau fer de lance contre le chômage, l'aménagement-réduction du temps de travail doit favoriser non seulement le maintien de milliers d'emplois dans les secteurs en grande difficulté, mais ouvrira également de réelles possibilités d'embauche, gages d'une véritable relance de la consommation.

Telle est l'ambition de notre proposition de loi. Elle ne prétend pas être l'unique recette pour l'emploi. Elle constitue une voie quasi inexplorée à ce jour.

Lors de la discussion de la loi quinquennale sur l'emploi, nous avons dit qu'il n'y avait pas de recettes miracles pour lutter contre le chômage et que la loi était, en fait, une boîte à outils. Nous y introduisons aujourd'hui, mais en l'assouplissant, un des outils qui existait déjà à l'époque. Nous avons aussi – et c'est très important – avec le président Péricard et un certain nombre de parlementaires, mis en place une commission de suivi. C'était la première fois dans l'histoire de la République ! Or, c'est sur le terrain que les chefs d'entreprise nous ont demandé d'aménager l'article 39 de ladite loi et de faire sauter les verrous. Vous voyez, nous assurons le suivi de nos textes.

Si ce dispositif est, comme je l'espère, rapidement institué, nous ne manquerons pas de suivre son application et nous dresserons un bilan au terme d'un délai de deux ans après son entrée en vigueur.

J'ose aujourd'hui un pari : celui de voir changer nos mentalités pour entrer dans une nouvelle ère reposant sur une logique gagnante plus de flexibilité pour plus d'emploi. Soyons nombreux à vouloir relever ce défi ambitieux. La présente proposition de loi doit y contribuer largement. C'est la raison pour laquelle le groupe UDF la votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. Rémy Auedé.

M. Rémy Auedé. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, des milliers de salariés et de jeunes sont exclus de l'entreprise, pendant que d'autres doivent faire face à une surcharge de travail. Cela ne peut plus continuer !

Des centaines d'entreprises en France connaissent une telle situation. Je prendrai l'exemple d'une entreprise située près de chez moi, qui compte plus de 4 000 salariés, dans l'industrie automobile à Douvrin dans le Pas-de-Calais. La direction continue à user et abuser des heures supplémentaires qui se chiffrent par milliers. Elle utilise aussi le travail par intérim, tout en refusant obstinément depuis des années d'embaucher. Pire encore, elle cherche par tous les moyens à restreindre les effectifs permanents.

Les salaires de cette entreprise étant parmi les plus bas, il est facile de comprendre que quelques heures supplémentaires apportent un peu d'oxygène à ceux qui les effectuent. Mais dans le même temps, cela empêche toute embauche de jeunes, ne serait-ce que des enfants des salariés de l'entreprise.

C'est pourquoi il devient évident, pour qui veut effectivement combattre le chômage et créer des emplois, que cela passe par une augmentation substantielle des salaires, accompagnée d'une réduction du temps de travail sans perte de pouvoir d'achat.

Pour l'entreprise que j'ai citée, cela aurait pour effet l'embauche immédiate de plusieurs centaines de jeunes, dans une région, je le rappelle, qui est fortement touchée par le chômage. Cette proposition a été formulée de nombreuses fois par les syndicats, et notamment la CGT, auprès de la direction, mais en vain.

Or la logique qui sous-tend cette proposition de loi est à l'opposé. S'il n'y a plus assez de travail, ce serait à cause de moyens de production trop performants. Il faudrait donc le partager en même temps que les revenus.

Mais tous les besoins sont-ils vraiment satisfaits ?

Si le pouvoir d'achat des familles était augmenté, les débouchés ne seraient-ils pas autrement plus importants ? De nombreuses familles n'ont-elles pas besoin de changer leur voiture, de moderniser leur équipement ménager, d'améliorer leurs conditions d'habitat, de renouveler un certain nombre de biens de consommation, d'acheter tout ce qui pourrait servir à la vie, à l'éducation, à la pratique culturelle et sportive, aux loisirs.

A l'échelle de la planète, le minimum de nourriture n'est pas assuré à chaque être humain.

A l'évidence, il y a encore du travail pour tout le monde et pour longtemps ! Le plein emploi n'est pas une notion dépassée.

La productivité a doublé en trente ans, mais la question fondamentale est bien la place de l'homme dans la société. Au service de qui le progrès se développe-t-il ? Au service de l'argent, de la spéculation, des multinationales, des banques, ou au service des hommes et des femmes ?

Contrairement aux exigences qui s'expriment, et qu'ont montrées les manifestations unitaires du 23 mai dernier, cette proposition de loi autorise le patronat à faire travailler les salariés quand il veut, le temps qu'il veut...

M. Gilles de Robien. Pas du tout !

M. Yves Nicolin, rapporteur. Vous n'avez pas lu le texte.

M. Jean-Pierre Foucher. Cela n'a rien à voir !

M. Rémy Auedé. Venez voir sur le terrain si cela n'a rien à voir et comment la flexibilité est mise en œuvre !

Le patronat, donc, fera travailler les salariés sans prendre en compte les aspirations à davantage de temps libre pour les loisirs, la famille, la participation à la vie de la commune.

L'article 39 de la loi quinquennale sur l'emploi, que cette proposition de loi modifie, prévoyait une compensation partielle des cotisations sociales des employeurs à condition que soit mis en place un horaire de travail annualisé, et qu'il y ait une baisse de 15 p. 100 du temps de travail.

Les mesures proposées accroissent les aides au patronat alors que celles-ci ont montré leur inefficacité pour vaincre le chômage. Les exonérations de cotisations sociales seront accordées non pas seulement pour les salariés concernés par la réduction du temps de travail, mais pour l'ensemble des salariés de l'entreprise. De surcroît, l'obligation de maintien des emplois est revue à la baisse.

M. Gilles de Robien. Mais non !

M. Rémy Auedé. Annualiser le temps de travail, c'est faire travailler plus durement les salariés, c'est les obliger à suivre les fluctuations des marchés.

Les négociations en cours sur l'aménagement du temps de travail se traduisent, comme à EDF-GDF, par la réduction des emplois statutaires, la remise en cause du treizième mois, une intensification du travail, le développement de la précarité. Vous voulez opposer les garanties statutaires au service aux usagers, mais de bonnes conditions de travail, du personnel en nombre suffisant sont des conditions nécessaires à un service public de qualité.

C'est ce qu'a exprimé le soutien des usagers au mouvement de novembre et décembre derniers.

Toutes les mesures mises en œuvre depuis vingt ans par les gouvernements successifs – exonérations de cotisations sociales, aides aux grandes entreprises, développement du temps partiel, annualisation du temps de travail – loin de réduire le chômage, ont contribué à aggraver, à amplifier la précarité.

Le nombre de chômeurs a crû d'un million depuis 1985. En dix ans, le nombre de salariés au chômage ou en situation de précarité a doublé pour atteindre 10 millions. Curieusement, tout le monde reconnaît peu ou prou ces faits et l'échec des mesures prises mais, comme elles servent le patronat, personne ne veut changer !

Au siècle dernier, les travailleurs se louaient de ville en ville. Aujourd'hui, vous proposez comme avenir aux jeunes et aux salariés de faire le tour des emplois saisonniers. Un emploi à durée indéterminée, un statut seraient des privilèges exorbitants ! Mais vous ne dites pas un mot des véritables privilèges, par exemple le fait que les entreprises ont disposé de 716 milliards de francs d'épargne brute en 1994, une somme jamais atteinte depuis vingt-cinq ans. Quel gâchis ! Ces sommes pourraient être réinvesties dans les entreprises, notamment pour aider celles qui mènent une politique créatrice d'emplois.

En soixante ans, la durée hebdomadaire du travail n'a baissé que d'une heure. Il est indispensable que des mesures soient prises afin de porter la durée hebdomadaire légale à trente-cinq heures sans diminution de salaire ni alourdissement de la charge de travail. Dans ce cadre, des négociations par branche pourraient porter sur un nouvel aménagement du temps de travail aboutissant à une nouvelle diminution des horaires.

Nous avons proposé plusieurs amendements lors de la première lecture de ce texte, mais vous n'avez pas voulu déroger à la pratique des cadeaux au patronat sans contrepartie réelle en matière d'emploi.

Pour toutes ces raisons, le groupe communiste votera contre ce texte de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Yves Nicolin, rapporteur. Il a tort !

M. Denis Jacquat. Erreur historique !

Mme le président. La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un accord interprofessionnel sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a été signé le 31 octobre 1995 par les partenaires sociaux et, depuis, les négociations piétinent.

Elles sont particulièrement décevantes, comme c'était prévisible. L'accord signé dans la métallurgie, une branche importante, qui aurait dû être un accord phare, est un accord *minimum minimorum*, qui a d'ailleurs attiré les foudres des confédérations syndicales.

Déjà, les accords interprofessionnels de 1981 et de 1989 sur le même sujet avaient montré leurs limites puisque pratiquement aucun accord de branche n'en était sorti.

A l'évidence, la voie microéconomique, décentralisée, de la réduction du temps de travail préconisée aujourd'hui par le Gouvernement et par le patronat, reposant sur la seule négociation collective, n'est pas adaptée à la situation française, eu égard à ce que sont dans notre pays le patronat et les organisations syndicales.

Faut-il pour autant privilégier la voie macroéconomique, centralisée, de la réduction du temps de travail utilisée en 1936 et en 1982 ? Nous ne le pensons pas.

M. Yves Nicolin, rapporteur. Très bien !

M. Michel Berson. Le processus de diminution du temps de travail, pour être efficace, doit combiner les deux approches, qui ne doivent pas être opposées l'une à l'autre, mais se compléter. Si nous voulons que le mouvement de réduction du temps de travail ait une réalité, qu'il ait des effets significatifs en termes de création d'emplois, il est clair que l'Etat doit pleinement jouer son rôle d'impulsion, de catalyseur du changement. La réduction du temps de travail va au-delà de la nécessité de créer aujourd'hui massivement des emplois. C'est un véritable projet de transformation sociale, qui répond à une aspiration de plus en plus grande de la société.

Aussi, sans volonté politique forte, il ne peut y avoir de réduction forte de la durée du travail.

S'il revient à l'Etat d'impulser et d'encadrer ce processus, il revient aux partenaires sociaux d'en négocier la mise en œuvre.

Nous savons que, pour être efficace, la réduction du temps de travail doit être rapide et forte, de l'ordre de 10 p. 100. Sinon, elle est annulée par les gains de productivité du travail réalisés dans l'entreprise.

Nous savons également qu'elle doit être diversifiée pour tenir compte des situations économiques variables des entreprises et des branches et des aspirations des salariés, qui ne veulent pas d'un aménagement de leur travail imposé, subi, mais voulu, choisi.

Nous savons enfin que cette réduction ne peut qu'être négociée par les partenaires sociaux, pour tenir compte précisément de la diversité des entreprises et des aspirations des salariés.

Pour garantir aux salariés le respect de certaines règles de droit, pour les prémunir contre certains effets pervers de tel ou tel dispositif des accords de branche, et même interprofessionnels, doivent précéder la négociation d'accords d'entreprise et ensuite d'établissement.

Peut-être même faut-il envisager des dispositions législatives ou réglementaires définissant un cadre à la négociation. On ne peut pas laisser les salariés seuls, sans garanties, souvent en proie à un rapport de force défavorable, face à un patronat qui, quelquefois, joue la crainte du chômage, recherche la plus grande flexibilité du travail, les gains de productivité maximaux, au besoin au détriment de l'emploi et des salaires. Cette conception libérale de l'aménagement et de la réduction du temps de travail n'est pas celle des socialistes.

La négociation des partenaires sociaux doit notamment porter sur la répartition des gains de productivité du travail dans l'entreprise, en affectant prioritairement ces gains à l'emploi plutôt qu'aux salaires et au profit.

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. Michel Berson. Mais, au même titre que la voie décentralisée de la négociation collective ne peut parvenir à elle seule à réduire la durée du travail, les gains de productivité ne peuvent à eux seuls financer la diminution du temps de travail. Une ressource complémentaire est nécessaire sous forme d'aide publique à l'emploi, de réduction du taux de cotisations sociales patronales ou de changement d'assiette des cotisations, et cette ressource nouvelle ne pourra être dégagée que si l'on met véritablement en œuvre une nouvelle répartition des richesses produites et des revenus salariaux et non salariaux distribués.

Il ne peut y avoir de réduction du temps de travail sans redistribution des revenus. En effet, si la baisse de la durée du travail a un coût, ce coût ne peut être supporté ni par les salariés de l'entreprise – toute baisse des salaires, donc de la consommation serait socialement injuste et économiquement dangereuse –, ni par les entreprises concernées – toute augmentation de leurs coûts de production dégraderait leur compétitivité et il faudrait donc lier taux de cotisation sociale et aide à l'emploi à la durée du travail – ni par les finances publiques, au sens large, puisque l'objectif est de réduire les déficits publics et sociaux et non de les accroître.

Tout manquement à l'une de ces trois contraintes, qui ne sont pas minces, ferait perdre tout ou partie des gains escomptés en emploi. Seule une politique volontariste de redistribution des richesses et des revenus permet de réunir ces trois conditions, permet d'éviter ces trois écueils.

Monsieur le ministre, la réduction du temps de travail ne peut se faire sans effort, et c'est au niveau de la redistribution des richesses et des revenus qu'il doit être accompli.

Pas de réduction sans redistribution, je le répète. C'est incontournable ! C'est la clef de la réussite en matière de diminution de temps de travail, et c'est le point nodal, le point de clivage entre la position défendue par les députés libéraux et celle défendue par les députés socialistes.

Une redistribution plus juste des revenus salariaux et non salariaux, indispensable au financement de la réduction du temps de travail, implique une réforme audacieuse des prélèvements fiscaux et sociaux. La baisse des cotisations sociales, qu'il faut faire dépendre de la baisse de la durée du travail, est à ce prix.

Bien que le Président de la République ait promis il y a un an un changement de logique radical, une rupture avec le passé et la pensée unique, la voie suivie aujourd'hui par le Gouvernement pour lutter contre le chômage est aux antipodes de cette nouvelle logique.

M. Denis Jacquat. C'est une proposition parlementaire !

M. Michel Berson. Le Gouvernement commet une grave erreur en pensant que la baisse massive des charges des entreprises – plus de 100 milliards de francs, je le répète – va mécaniquement entraîner une diminution de la durée du travail et un développement de l'emploi. Il faut au contraire inverser la logique, conditionner la baisse des charges à une baisse du temps de travail.

Imaginons ce que serait aujourd'hui la négociation des partenaires sociaux si l'obtention de ces 100 milliards de francs était au centre des négociations, en contrepartie de la signature d'accords de branche.

Les incitations financières, certes, sont importantes, mais elles ne sont finalement que des mesures d'accompagnement de la baisse du temps de travail. La mesure levier, la mesure déterminante, c'est la baisse de l'horaire collectif de travail, qui ne doit pas nécessairement être légale. Elle peut être conventionnelle, et elle le sera demain de plus en plus.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en troisième lecture fut, je le concède volontiers, substantiellement améliorée par la navette parlementaire...

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Alors ?

M. Michel Berson. ... mais elle nous conduit en définitive à légiférer sur une mesure secondaire d'accompagnement sans connaître la mesure principale.

M. Denis Jacquat. Mais si ! C'est créer des emplois !

M. Michel Berson. Nous ne pensons pas que cette proposition de loi fera fondamentalement avancer le dossier, certes délicat et difficile, de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. On peut constater d'ailleurs que, contrairement à ce que certains avaient annoncé un peu hardiment, elle n'a guère servi d'aiguillon à la négociation collective, qui piétine aujourd'hui.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Ce n'est pas fini !

M. Michel Berson. Je doute que son adoption accélère le mouvement de réduction du temps de travail.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. On verra !

M. Michel Berson. En effet, limiter à sept ans l'aide financière accordée aux entreprises sera très dissuasif. De même, l'absence de loi-cadre ou d'accord de branche définissant des règles et des garanties n'incitera pas les salariés à se lancer dans une négociation collective.

La mesure qui nous est proposée, qui n'est pas dénuée d'intérêt...

M. Yves Nicolin, rapporteur. Merci !

M. Michel Berson. ... a tout de même une portée très limitée. Elle n'est pas à la hauteur de l'importance du chômage et de l'exclusion dans notre pays aujourd'hui. Cette proposition de loi est donc bien en-deçà des vrais enjeux de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

M. Yves Nicolin, rapporteur. Il fallait le faire avant !

M. Michel Berson. La réduction du temps de travail est au cœur de notre projet de transformation sociale, non pas parce que la création massive d'emplois est aujourd'hui

d'hui prioritaire, mais parce que la relation de l'homme au travail a toujours été l'un des fondements des idées que nous défendons.

Cette question mérite aujourd'hui un grand débat, un grand texte, un projet mobilisateur. Aussi, vous comprendrez pourquoi le groupe socialiste ne pourra pas voter la proposition de loi.

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Non, on ne comprend pas !

M. Denis Jacquat. Non, on ne comprendra pas ! C'est une autre erreur historique !

M. Gilles de Robien. Je suis sûr que Michel Rocard l'aurait votée !

(*M. Didier Bariani remplace Mme Nicole Catala au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER BARIANI, vice-président

M. le président. La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous allons voter tout à l'heure, conforme au texte du Sénat, du moins je l'espère, la proposition de loi sur l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail. Cela marquera le terme d'un long combat.

C'est pourquoi, à mon tour, après Denis Jacquat, je voudrais rendre hommage à tous ceux qui ont participé à l'élaboration de ce texte : le rapporteur Yves Nicolin, d'abord, et l'équipe de l'Assemblée nationale, constamment épaulée par Gilles de Robien, le véritable initiateur de cette proposition ; les sénateurs et le Gouvernement ensuite, avec qui les relations n'ont pas été faciles au départ mais qui ont notoirement enrichi le texte au cours des multiples discussions que nous avons pu avoir.

Je crois vraiment que nous sommes arrivés à un consensus, sans arrière-pensée, et que nous sommes prêts à continuer à travailler ensemble pour faire avancer cette idée d'aménagement et de réduction conventionnels du temps de travail, dans les esprits, mais surtout dans les faits.

Monsieur le ministre, soyez remercié pour votre compréhension et pour votre collaboration passée... et à venir ! Le vote de cette loi ne constitue en effet qu'une première étape. Il nous faut maintenant mener deux nouveaux combats, si possible de front.

Le premier est celui des décrets d'application, deux, si j'ai bien compris. C'est votre affaire. Pouvez-vous prendre l'engagement qu'ils sortiront au plus vite, c'est-à-dire avant la rentrée ? Des entreprises, plus nombreuses qu'on ne le croit, les attendent avec impatience pour réorganiser leur temps de travail et augmenter leurs effectifs. D'autres, vous le savez mieux que nous, ont un besoin urgent des dispositions de cette loi pour maintenir des emplois.

Le second combat consiste à faire connaître cette loi aux intéressés et à leur donner envie de l'appliquer.

En dépit de mille sollicitations, nous avons, je crois, réussi à maintenir le cap d'une loi simple et lisible.

Mais pour qu'elle sorte du lot des innombrables mesures existantes, je suis convaincue qu'il nous faut très vite descendre sur le terrain avec des chefs d'entreprise,

des responsables syndicaux, pour diffuser l'information, expliquer la loi concrètement et la commenter entreprise par entreprise, car il n'y a pas deux situations superposables.

M. Yves Nicolin, rapporteur. Tout à fait !

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Pour cette tâche noble, mais de longue haleine, qui me semble incontournable, nous aurons encore besoin d'une coopération étroite avec le ministère du travail et avec vous-même, monsieur le ministre.

Dans une France qui ne va pas si mal que cela économiquement mais qui voit tout en noir et qui a peur de l'avenir, il nous faut rassurer.

Dire et redire que cette loi, contrairement à la réduction autoritaire de quarante à trente-neuf heures en 1982, ne s'impose à personne. Qu'elle n'est qu'un outil mis à la disposition des syndicats pour solvabiliser les accords qu'ils sont en train, je l'espère, de négocier et des responsables économiques pour restructurer leur appareil de production.

Rassurer, c'est aussi insister sur la stabilité des mesures proposées. « Avant tout, nous voulons des mesures pérennes », nous disent les patrons. Nous leur répondons : « Sept ans ! » Je considère, pour ma part, que c'est un véritable bail ! Et rien ne dit, monsieur Berson, que ces mesures ne pourront pas être prolongées en cours de route en fonction de l'évolution de la situation.

Il nous faudra aussi tenter de redonner l'espoir et de convaincre que l'application de cette loi peut avoir des effets bénéfiques à différents titres.

L'entreprise, d'abord. Certes, il lui est demandé de se remettre en question pour repenser son organisation et innover, ce qui n'est jamais confortable. Mais cette démarche peut améliorer, dans plus de cas qu'on ne le pense, tant la productivité que la qualité des relations à l'intérieur de l'entreprise.

Les salariés, ensuite. Qu'ils soient déjà dans l'entreprise parce qu'ils y travailleront mieux, ou qu'ils y entrent, échappant ainsi enfin au cercle infernal du chômage.

La société française, enfin, qui est malade de ses inégalités et de ses fractures et qui ne retrouvera confiance en elle que si elle est plus libre et plus égale.

Si cette loi pouvait y contribuer – et, pour ma part, j'en suis absolument convaincue –, nous n'aurions pas perdu notre temps. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, enfin ! « Enfin » puisqu'il n'y a pas d'amendement et que, donc, le texte va être voté dans quelques instants. Enfin ! Bravo ! Et remerciements !

Alors, je vais également distribuer quelques prix.

Ce soir, en effet, cela ressemble un peu à une distribution des prix, mais je vais être encore plus « large » que mes collègues ! (*Sourires.*)

D'abord, il faut féliciter et remercier les auteurs de la proposition de loi, le rapporteur et le président du groupe UDF. Non seulement il s'est investi sur ce sujet, mais c'est parce que le groupe UDF a choisi l'inscription de ce texte à l'ordre du jour que nous arrivons aujourd'hui au terme d'un processus.

Merci à Jacques Barrot !

C'est vrai, monsieur le ministre, vous étiez un peu réticent au départ, parce que vous craigniez...

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Pour des questions de méthode !

M. Jean-Yves Chamard. ... je le craignais un peu aussi, d'ailleurs – que les partenaires sociaux n'aient le sentiment qu'on les poussait un peu.

Et puis ils ont, je crois, compris que nous donnions des outils supplémentaires à leurs négociations.

Et puis aussi – il faut bien le dire – nous souhaitons tous, et vous notamment, que les dispositifs préventifs – l'autre partie, l'article 1^{er} *bis* – soient rapidement mis en application.

Bravo et merci à vos collaborateurs, qui ont beaucoup travaillé et qui nous ont associés à ce travail !

Bravo, aussi, aux sénateurs ! Première lecture : ça n'avait pas été terrible – il faut quand même le reconnaître. Mais, en deuxième lecture, après la réunion qui a eu lieu, on a vraiment constaté une amélioration.

Bravo également à M. Berson ! Il a eu une tâche difficile. On l'a bien compris. On sait bien que, dans l'opposition, on « s'oppose ». Encore que j'aie cru comprendre que l'expression « ne votera pas » n'impliquait pas forcément qu'on vote contre ! Il a eu une tâche difficile parce que ce dispositif, évidemment, améliore les choses. On ne peut le nier. Qu'il ne soit pas suffisant à lui tout seul, évidemment ! Mais qu'il améliore profondément les choses, oui ! Alors bravo, monsieur Berson, pour la façon dont vous avez réussi à vous en tirer ! (*Sourires.*)

Sur la loi elle-même, vous avez, monsieur le ministre, employé le mot « kit ». Je ne suis pas sûr que Jacques Toubon, à l'époque où il était ministre de la culture, n'aurait pas préféré le mot « boîte à outils », un peu plus français. Mais c'est bien cela dont il s'agit. Nous avons très largement perfectionné l'article 39, qui était un premier dispositif, mais tellement limité dans le temps que sa portée était insuffisante.

Mécanisme offensif. Mécanisme avec deux dispositions. Mécanisme également préventif. Et gagnant pour tous !

J'entends, ici ou là, dire que nous allons dépenser trop d'argent public. Vous avez eu raison, monsieur le ministre, de rappeler les chiffres. Ce dispositif sera fait à prélèvements constants, et même légèrement décroissants.

J'entends dire que nous avons une vision malthusienne. Mais, mon Dieu ! quelle erreur ! Ne peut-on simultanément essayer de faire grossir le gâteau, c'est-à-dire d'augmenter la croissance, et se préoccuper de la façon dont ce gâteau est réparti ? J'ai même tendance à penser que, s'il est mieux réparti et s'il y a de l'embauche, puisque c'est bien cela dont il s'agit, la confiance reviendra. Or la confiance, c'est la croissance. Opérer une meilleure répartition du gâteau est donc l'un des moyens de l'augmenter.

Gagnant pour les salariés aussi, qui, avec un effort qui restera minime et qui est néanmoins nécessaire – je vais l'expliquer dans un instant –, pourront procéder à un meilleur partage de leur vie entre leur travail et leur vie personnelle.

En effet, quel montage peut-on, en gros, imaginer ?

Dans une entreprise qui négocie un accord de réduction, mettons de 15 p. 100 de son temps de travail – l'une des deux versions –, il faut 15 p. 100 quelque part pour que la masse salariale n'augmente pas. Parce que –

je le répète car il vaut mieux le dire deux fois qu'une – la masse salariale, bien sûr, n'augmentera pas. Il ne s'agit pas de produire la même chose et que cela coûte plus cher. On aurait « tout faux ! » Elle n'augmentera pas ; elle diminuera légèrement.

La moitié des 15 p. 100, c'est notre dispositif qui l'amène – à peu près 8 p. 100. Et cela, c'est le recyclage de l'argent du chômage. Ce qui était destiné aux chômeurs à l'extérieur de l'entreprise, nous allons l'apporter pour qu'il rentre dans l'entreprise, et l'argent avec. La moitié !

Le quart : c'est ce qui va venir, ce qui doit venir des accords de branche ou d'entreprise lorsqu'on parle d'aménagement, d'annualisation, de modulation du temps de travail. Là, je voudrais être très clair et beaucoup ont insisté sur ce point : il n'est pas possible que tel syndicat ou tel groupe politique dise : « Lorsqu'il y a aménagement du temps de travail, cela doit être payé en argent. » Si l'on procède ainsi, on tuera l'idée de réduction du temps de travail.

Il faut – c'est là le rôle des négociations, et toutes, nous le savons bien, ne sont pas bonnes – que la productivité supplémentaire résultant de l'annualisation, de la modulation du temps de travail soit « payée » en réduction de temps de travail.

Chaque branche négocie. Toutes n'ont pas encore abouti, loin s'en faut. Et l'on ne peut pas dire que le premier des accords signés soit le meilleur. Je souhaite, monsieur le ministre, que l'on puisse aller plus loin.

Si l'on évalue à environ 3 p. 100 de masse salariale la productivité supplémentaire induite, c'est un quart.

Reste un quart à trouver. Et ce quart, ce sont effectivement les salariés qui seront sollicités. Il faut le dire ! Il faut avoir le courage de le dire ! Certains syndicats ont ce courage. Non pas nécessairement par une réduction de leur salaire, mais par une non-augmentation ou par une moindre augmentation pendant une durée variable, qui pourrait être d'un an et demi ou de deux ans !

Ça, c'est le mécanisme offensif.

Il y a le mécanisme défensif. Et, monsieur le ministre, j'aimerais que vous nous disiez, à un moment ou à un autre, que plus aucun plan social ne sera accepté dans ce pays sans que l'étude ait été faite de l'application de l'article 1^{er} *bis*, c'est-à-dire du mécanisme défensif en termes de réduction du temps de travail.

Si cela ne marche pas, alors, oui ! on peut accepter le plan social. Mais ne pas essayer d'utiliser dans la boîte à outils la possibilité « réduction du temps de travail avec réduction de charges » serait, à mon avis, une grande erreur.

Faut-il rappeler une fois de plus que tout ce que nous écrivons, ce ne sont que des possibilités, non des obligations ? Sans doute, puisque certains chefs d'entreprise ont encore dans l'esprit qu'on va les « obliger » ! On ne les « oblige » pas ! Ils veulent ; ils font. Ils ne veulent pas ; ils ne font pas.

Je voudrais attirer votre attention, monsieur le ministre, sur l'« après », l'« après » qui commence dans un quart d'heure, dans cinq minutes. Marie-Thérèse Boisseau l'a d'ailleurs dit sur un point qui me paraît essentiel : il faut informer.

Mais je voudrais aller plus loin. Je rencontre beaucoup de chefs d'entreprise. Certains ont envie d'appliquer ce dispositif, mais me disent : « Vous comprenez, il y a tout un travail préalable, un travail d'audit, un travail d'expertise pour voir si c'est faisable ou pas, pour imaginer la

réorganisation du temps de travail. Cela, je ne peux pas le faire tout seul. » Monsieur le ministre, le Gouvernement est-il prêt à apporter sa contribution – cela se fait déjà en Ile-de-France, non grâce au Gouvernement, mais grâce à la région – pour faire en sorte que toute entreprise désireuse d'effectuer une étude sur la faisabilité du dispositif soit aidée par l'Etat dans cette expertise ? Ce serait là une mise financière tout à fait réduite, mais essentielle. Une entreprise y pense. Si elle n'a pas un document pertinent qui lui permette de dire : « Oui ! C'est faisable dans telle et telle condition ! », elle ne le fera pas. J'aimerais, monsieur le ministre, qu'au-delà de l'information, qu'il faut évidemment faire – nous, les parlementaires, vous, le Gouvernement, les préfets, les délégués à l'emploi –, il y ait également cette offre. Il y a la boîte à outils, mais il y a aussi la clé qui permet d'utiliser la boîte à outils.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Il faut avoir de l'argent pour acheter une clé ! (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Chamard. Cet article 39 est donc rénové. Que de changement, entre nous ! Nous étions là, pour la plupart, il y a deux ans et demi, dans un hémicycle on ne peut plus réticent – c'est le moins qu'on puisse dire – sur cet aspect des choses. Cet article 39 rénové constitue-t-il la seule méthode ? Non ! Il existe d'autres propositions. Et je vais en citer une qui est assez largement diffusée dans la presse : c'est celle de notre collègue, le sénateur Rocard. Ce n'est pas idiot !

M. Jean-Pierre Foucher. Berson est parti ! (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Chamard. Et l'idée n'est pas inintéressante. Simplement, la vraie différence entre cette proposition de Michel Rocard et notre proposition de loi, dans son état actuel...

M. Denis Jacquat. C'est qu'il est socialiste ! Pas nous ! (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Chamard. ... c'est que la proposition de Michel Rocard est moins volontariste. Il faut le dire ! Il ne prévoit pas d'obligation d'embauche pour qu'une entreprise bénéficie d'une aide de l'Etat.

Je ne prendrai qu'un exemple. Si une branche négocie une réduction hebdomadaire de son temps de travail d'une heure par aménagement et annualisation du temps, on va réduire les charges sociales, mais cela ne créera aucun emploi. Pour l'instant en tout cas, ce n'est pas satisfaisant. Aussi avons-nous raison de prévoir une obligation, une contrepartie, un « donnant, donnant », qui devrait donner un coup de *booster*.

Mais, une fois que ce dispositif sera largement et, je l'espère, rapidement mis en place, pour quoi ne pas, dans un deuxième temps, prévoir, par superposition ou par remplacement, des mécanismes qui seraient disons moins volontaristes, mais qui auraient également leur intérêt ?

Je termine, monsieur le ministre, en disant qu'au-delà de cette loi, au-delà de l'application qu'il va falloir en faire, il y a une réflexion à mener sur un problème qui est un problème de société. On va travailler sans doute plus longtemps dans sa vie, moins longtemps chaque mois ou chaque semaine, différemment. Et on aura plus de temps pour la vie personnelle. C'est un immense sujet. C'est toute la formation, c'est tout le loisir, c'est toute la vie familiale qui, d'une certaine manière, peuvent être améliorés par cette loi que, dans un instant, nous allons adopter et dont je me réjouis très profondément qu'elle le soit – j'en ai le sentiment – à la quasi-unanimité de ceux qui sont ici présents. (*Applaudissements sur les bancs*)

du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Je remercie à nouveau M. Nicolin pour son excellent rapport. Je remercie aussi M. Jacquat, M. Anciaux, Mme Boisseau et M. Chamard pour la part qu'ils ont prise avec vous, monsieur de Robien, à l'élaboration de ce texte.

Je regrette que M. Berson, au nom d'une conception plus pragmatique, ne puisse pas rejoindre cette démarche qui me semble enrichir notre dispositif social de lutte contre le chômage. Je regrette aussi, monsieur Auchédé, que la polémique vous dispense de contribuer à cet apport positif. Mais c'est ainsi !

Le Gouvernement entend maintenant aller très vite – et je réponds là à Mme Boisseau mais aussi au président de Robien et à l'ensemble des parlementaires. M. Balmary, délégué général à l'emploi, est ici. Nous allons, sous dix jours, pratiquement, élaborer un projet de décret.

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Nous nous efforcerons de procéder, éventuellement, à une concertation qui n'est pas juridiquement nécessaire, mais qui peut être souhaitable. Et je donne l'assurance à l'Assemblée nationale que le décret sera paru avant que le mois de juillet ne soit achevé. (« Bravo ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.) C'est un décret simple. Donc, nous allons essayer d'aller le plus vite possible.

Monsieur Chamard, vous avez raison – et M. Berson, dont je connais l'intérêt qu'il porte aux problèmes que posent les restructurations, partage certainement votre point de vue – d'insister pour que, dans tout examen de plans sociaux, nous regardions avant tout si nous pouvons tirer parti du nouveau dispositif...

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... et pour que nous fassions en quelque sorte obligation à ceux qui viennent nous voir avec des plans sociaux de bien vérifier au préalable s'ils n'ont pas pu utiliser ce dispositif. Je suis tout à fait favorable à cette approche.

M. Chamard a posé une autre question, à laquelle je répondrai avec un petit peu d'humour. Et, comme le président de la commission des finances est là, je vais en profiter. On n'exclut rien, monsieur Chamard ! Encore faut-il que le budget du ministère du travail reste un budget suffisamment convenable...

M. Jean-Yves Chamard. Ah !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... pour que je puisse éventuellement répondre à des sollicitations comme celles que vous m'avez adressées. Car vous n'ignorez pas que nous allons essayer de faire mieux avec moins de moyens. Et nous allons répondre en cela à l'appel général de tous pour réduire la dépense publique insuffisamment efficace.

Donc, monsieur Chamard, vos sollicitations seront d'autant mieux entendues qu'il restera encore quelques sous dans la caisse du ministre du travail. (*Sourires.*)

C'est une manière sympathique de demander...

M. Jean-Yves Chamard. C'est un appel au peuple ! (*Sourires.*)

M. le ministre du travail et des affaires sociales. ... non pas de l'indulgence – car je considère qu'il ne s'agit pas de cela –, mais ce qui est nécessaire au bien du pays.

Cela étant dit, il faudra effectivement garder, ici et là, des dispositifs permettant justement d'expérimenter. C'est un point très important, auquel je tiens.

Voilà ! Je remercie vivement l'Assemblée nationale, et je m'engage à ce que le décret d'application paraisse très rapidement une fois le texte adopté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion des articles

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles de la proposition de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Articles 1^{er} et 1^{er} bis

M. le président. « Art. 1^{er}. – L'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle est ainsi modifié :

« 1° Le I est ainsi rédigé :

« I. – Il est institué une incitation à la réduction collective du temps de travail dont bénéficient les entreprises ou établissements dans lesquels, sous réserve des dispositions du II, un nouvel horaire collectif ayant pour effet de réduire la durée initiale de travail d'au moins 10 p. 100 est fixé, soit par application d'une convention ou d'un accord de branche étendu, soit par un accord d'entreprise ou d'établissement, ayant pour objet un aménagement du temps de travail. » ;

« 2° Le II est ainsi modifié :

« a) La première phrase est remplacée par quatre phrases ainsi rédigées :

« Cette incitation prend la forme d'un allègement des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales assises sur les gains et rémunérations des salariés concernés par l'accord ou la convention mentionnée au I. Son montant est égal à 40 p. 100 des cotisations la première année et à 30 p. 100 les années suivantes. L'employeur le déduit du montant total des cotisations à sa charge dont il est redevable, pour la même période, à l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales. L'allègement est plafonné à ce montant. » ;

« b) Le début de la deuxième phrase est ainsi rédigé :

« L'allègement est accordé pour une durée de sept ans, par convention avec l'Etat... (le reste sans changement) » ;

« c) Dans la deuxième phrase, les mots : "dans un délai de six mois" sont remplacés par les mots : "dans un délai fixé par la convention sans pouvoir excéder un an" ;

« d) Il est inséré, avant la dernière phrase, une phrase ainsi rédigée :

« Le montant de l'allègement est porté à 50 p. 100 des cotisations la première année et à 40 p. 100 les années suivantes lorsque la réduction de l'horaire collectif prévue

au I est de 15 p. 100 et qu'elle s'accompagne d'embauches correspondant au moins à 15 p. 100 de l'effectif annuel moyen de l'entreprise ou de l'établissement concerné. » ;

« e) Dans la dernière phrase, le mot : "trois" est remplacé par le mot : "deux" ;

« 3° Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le bénéfice de l'allégement prévu au présent paragraphe ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales, à l'exception des exonérations prévues par les articles L. 241-6-1 et L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale et par l'article 7 de la présente loi, de l'abattement prévu par les deux premiers alinéas de l'article L. 322-12 du code du travail et de la réduction de cotisations prévue par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale et par l'article 99 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier » ;

« 4° et 5° *Non modifiés.* »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 1^{er} bis

M. le président. Art. 1^{er} bis. – Après l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 précitée, il est inséré un article 39-1 ainsi rédigé :

« Art. 39-1. – Il est institué une incitation à la réduction collective du temps de travail dont peuvent bénéficier les entreprises ou établissements dans lesquels est conclu un accord destiné à éviter les licenciements prévus dans le cadre d'une procédure collective de licenciement pour motif économique par une réduction de l'horaire collectif.

« Cette incitation, qui prend la forme d'un allégement des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales assises sur les gains et rémunérations des salariés concernés par l'accord mentionné ci-dessus, peut être attribuée par convention avec l'Etat lorsque la réduction de l'horaire collectif de travail est au moins égale à 10 p. 100 de l'horaire collectif antérieur. Le montant de l'allégement est égal à 40 p. 100 des cotisations la première année et à 30 p. 100 les années suivantes. Il est porté à 50 p. 100 la première année et à 40 p. 100 les années suivantes lorsque la réduction de l'horaire de travail est au moins égale à 15 p. 100 de l'horaire collectif antérieur. Le montant total des allègements est déduit du montant total des cotisations à la charge de l'employeur versées pour la même période par l'entreprise ou l'établissement au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales : il est plafonné à ce montant.

« L'accord d'entreprise ou d'établissement fixant le nouvel horaire collectif détermine notamment le nombre des licenciements évités, la durée pendant laquelle l'employeur s'engage à maintenir les emplois des salariés compris dans le champ de l'accord, les conditions dans lesquelles les pertes de rémunération induites par la réduction du temps de travail peuvent faire l'objet d'une compensation salariale.

« Le bénéfice de l'allégement prévu par le présent article ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales, à l'ex-

ception des exonérations prévues par les articles L. 241-6-1 et L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale et par l'article 7 de la présente loi et de la réduction de cotisations prévue par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale et par l'article 99 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

« Un décret détermine les conditions d'application du présent article, notamment la durée de l'allégement. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er} bis.

(*L'article 1^{er} bis est adopté.*)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je ne suis saisi d'aucune demande d'explication de vote.

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.
(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

M. Yves Nicolin, rapporteur. Je demande la parole, monsieur le président.

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

M. Yves Nicolin, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le président.

Je tiens à remercier tous nos collègues sur tous les bancs de cette assemblée qui ont permis l'adoption de cette proposition de loi présentée à l'initiative du président du groupe U.D.F.

Pour la première fois, le Parlement vient de marquer une avancée claire dans la réduction du chômage grâce à la réduction du temps de travail,...

Mme Muguette Jacquaint. On en reparlera !

M. Yves Nicolin, rapporteur. ... réduction du temps de travail qui s'effectuera sous certaines conditions, favorables aux entreprises.

Je suis, pour ma part, très fier d'appartenir à la majorité dont est issu ce gouvernement, qui vient d'agir intelligemment en ce sens, contrairement à d'autres, qui prônent la réduction du temps de travail sans jamais présenter de textes alors qu'ils auraient pu le faire en d'autres temps.

Voilà les quelques mots, monsieur le président, que je souhaitais ajouter, afin de bien faire comprendre aux médias ici présents et à chacun d'entre nous, qui représentons une partie du territoire national et de ses habitants, que, pour une fois, nous mettons en concordance nos paroles et nos actes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Avant d'aborder l'examen du texte suivant, je vais suspendre la séance à la demande de la commission des finances.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures vingt, est reprise à seize heures quarante-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

ÉPARGNE RETRAITE

Discussion de deux propositions de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

De la proposition de loi visant à créer un plan d'épargne entreprise retraite (n^{os} 741, 1286) ;

De la proposition de loi créant des fonds de pension (n^{os} 1039, 1286).

J'informe l'Assemblée que le bureau de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, saisi conformément aux dispositions de l'article 92, alinéa 2, du règlement, a décidé que l'article 40 de la Constitution était opposable à l'article 28 du texte tel qu'il résulte des conclusions de la commission sur les deux propositions de loi.

La parole est à M. le rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie et des finances, mes chers collègues, donner un supplément de retraite à tous les Français, voilà une grande réforme.

Cette réforme, c'est aussi l'aboutissement d'un long parcours. En effet, lorsque, le 26 mai 1994, la commission des finances a adopté en deuxième lecture la proposition de loi qui est examinée aujourd'hui, c'était déjà le résultat d'un long travail. Votre rapporteur avait fait la synthèse entre sa propre proposition de loi, signée par le président du groupe UDF de l'époque, M. Charles Millon, celle du président de la commission des finances d'alors, M. Jacques Barrot, tout en tenant compte de travaux effectués par le sénateur Marini.

La volonté d'aboutir à un consensus était évidente, non seulement au sein de cette assemblée, mais aussi à l'extérieur, comme en témoignent les auditions de tous les partenaires sociaux, des syndicats et des différents organismes socioprofessionnels auxquelles la commission a procédé.

Depuis ce vote, des initiatives ont été prises, des déclarations prononcées, mais tout cela n'a débouché sur rien de concret.

Aujourd'hui, ce texte est enfin inscrit à l'ordre du jour, à l'initiative du groupe UDF, lequel a utilisé la « fenêtre parlementaire » ouverte par la récente réforme de notre constitution. Mes chers collègues, nous pouvons, en examinant ce texte important, donner toutes ses chances à cette réforme constitutionnelle. L'heure est donc au dialogue et à la discussion constructive et non aux manœuvres de procédure qui, comme un lent poison, ruinent petit à petit le crédit du Parlement.

Je tiens à vous remercier, monsieur le ministre de l'économie et des finances, d'avoir tenu vos engagements. Vous aviez promis ici-même, au nom du Gouvernement, de venir discuter avec nous cette proposition de loi sur l'épargne retraite dès son inscription à l'ordre du jour. C'est désormais chose faite. Grâce à vous, un nouveau dialogue va s'instaurer entre le Parlement et le Gouvernement.

Bien sûr, certaines inerties, certains attentismes pourraient nous conduire à ne pas examiner tous les articles aujourd'hui. Mais, dans ce cas, nous saurions utiliser la « fenêtre » suivante, à défaut de passer par la grande porte de l'ordre du jour prioritaire.

Une grande réforme, disais-je. Son objectif est double : premièrement, donner à tous les Français un supplément de retraite ; deuxièmement, réorienter l'épargne au profit de l'économie et donc de l'emploi.

Tous les rapports et toutes les conclusions s'accordent sur le constat suivant : il y a un allongement de la durée de la vie, un raccourcissement de la durée du travail – nous venons d'ailleurs de légiférer sur ce thème –, une baisse de la natalité. Bref, alors que l'on comptait trois actifs pour un inactif en 1985, il y en aura moitié moins en 2040.

Devrions-nous pour autant baisser les prestations de moitié ou doubler les cotisations ? Cela serait socialement inacceptable. Nous devons donc agir pour offrir aux Français autre chose que la perspective d'une augmentation des cotisations, d'un allongement de la durée de cotisation ou d'une baisse des prestations. Les derniers accords de l'AGIRC et de l'ARRCO du 26 avril dernier vont dans un tel sens. Nous ne pouvons pas nous résigner à une baisse du taux des prestations pour les futurs retraités.

La seule réponse possible est la suivante : renforcer et pérenniser le système de retraite par répartition, mais compléter le système de base et le système complémentaire par un système supplémentaire de retraite par l'épargne. Car si, demain, nous ne parvenons pas à maintenir le revenu de nos retraités, c'est tout notre système social à la française, tout notre système de retraite à la française qui pourrait s'en trouver menacé. Il s'agit, au fond, de répondre à une exigence sociale et à une nécessité économique.

Quelle est l'économie de la présente proposition de loi ?

Il s'agit de permettre à tous les Français d'épargner pour leur retraite, soit individuellement soit dans le cadre d'un accord d'entreprise, d'un accord professionnel, d'un accord interprofessionnel. Le système proposé sera à la fois facultatif et universel. L'adhésion au plan d'épargne entreprise est subordonnée au dialogue social au sein de l'entreprise.

Il s'agit, non de copier le système de capitalisation à l'allemande, ou le système des fonds de pension anglo-saxon, mais de créer un système à la française, avec des règles prudentielles strictes et un contrôle paritaire.

Le système retenu est celui d'un système de gestion externe exercé par des organismes agréés par le ministre de l'économie et des finances : banques, assurances, Caisse des dépôts, organismes mutuels.

Nous devons répondre au double souci d'être attractif à la fois pour les entreprises et pour les salariés afin que l'épargne retraite soit un succès.

Pour ce qui concerne les entreprises – qu'il s'agisse de grandes entreprises cotées ou *a fortiori* de PME-PMI –, on ne peut leur refuser, alors qu'elles ont besoin de fonds propres pour financer les créations d'emplois, le bénéfice du système de l'épargne retraite. Le texte prévoit donc une disposition qui permettra de rendre attractifs les plans d'épargne retraite.

Le rapport entre le niveau des fonds propres et le total des passifs s'établit à 27 p. 100 en France, contre 42 p. 100 en Allemagne. Cette différence correspond exactement à la fraction que représentent les fonds de pension allemands. Et, aux États-Unis, ce rapport est de 53 p. 100. Il s'agit donc là d'un enjeu majeur.

Le dispositif doit également être attractif pour les salariés. Nous avons donc prévu une sorte de coup de pouce fiscal qui consiste en une déduction fiscale sur l'impôt sur

le revenu. Mais nous devons aussi penser à ceux qui ne paient pas cet impôt afin que tous les Français soient concernés. Il faudra donc, lors de l'examen de la prochaine loi de finances, harmoniser tout cela et revoir notre système de fiscalité sur l'épargne afin de le rendre plus clair et plus simple, et de faire en sorte – et je sais que le Gouvernement partage de telles préoccupations – que notre épargne ne soit pas en quasi-totalité « cannibalisée » par les obligations assimilables du Trésor, mais plutôt orientée vers les fonds propres, l'économie et l'emploi. Car si nous sommes d'accord sur l'europanisation des capitaux des entreprises et du management de ces entreprises, nous sommes moins d'accord pour qu'elles soient colonisées par les fonds de pension anglo-saxons. Il s'agit là d'un enjeu majeur en matière de contrôle de nos entreprises.

Alors, si cette proposition de loi répond à des exigences sociales majeures et à des nécessités économiques que tout le monde reconnaît, pourquoi la France est-elle le dernier pays de l'Union européenne à ne pas avoir ouvert cette troisième voie pour la retraite ?

Sans doute parce qu'on nous dit que c'est un sujet de discorde, que certains partenaires sociaux sont opposés à la mise en place d'un tel système, que l'opposition est contre. Mais si tout cela n'était qu'une apparence ? Quelques citations montrent en effet que le consensus est peut-être plus large qu'on ne veut bien le dire.

C'est François Hollande qui déclare : « L'épargne retraite est une idée à étudier et à développer. »

C'est Michel Rocard qui, en 1991, écrit dans son *Livre blanc* : « La mise en place de fonds d'épargne collective mérite probablement un examen plus attentif. »

M. Charles de Courson. C'est vrai !

Mme Muguette Jacquaint. Le Parlement n'est pas le siège de la pensée unique !

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. Pour convaincre un peu plus mes collègues de l'opposition, je citerai Jacques Delors,...

M. Rémy Auchédé. Celui-là, il est encore moins à gauche que le précédent !

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. ... qui, en 1994, déclarait que l'une des erreurs faites en France a été de ne pas expliquer que, au-delà d'un minimum décent, il fallait faire appel pour partie à la retraite par l'épargne, le premier élément assurant la solidarité pour tous, le second faisant appel à la responsabilité et au sens de la prévoyance de chacun.

Alors, mesdames, messieurs de l'opposition, ne faites pas semblant d'être contre et acceptez une vraie discussion !

Le futur Président de la République s'était engagé, lors de la campagne électorale, à mettre en place un régime surcomplémentaire, ouvert à tous, géré par les partenaires sociaux et qui permette d'améliorer les choses pour ceux qui le veulent. Le Premier ministre, lors d'un discours qu'il a prononcé ici même, le 25 novembre dernier, a déclaré : « Au-delà des régimes de base et des régimes de retraite complémentaires, pour préparer l'avenir, nous favoriserons la constitution d'une épargne retraite. » Pourquoi attendre, différer, ou hésiter ?

« Dans tous les domaines, face aux conservatismes de toutes sortes, je serai du côté de la réforme et de ceux qui choisissent l'audace », déclarait le chef de l'Etat le 27 avril dernier. Alors, monsieur le ministre, mes chers collègues,

faire aboutir cette réforme pour permettre à tous les Français d'avoir un supplément de retraite, c'est être du côté de la réforme et de l'audace ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

(*Mme Nicole Catala remplace M. Didier Bariani au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Madame le président, mesdames et messieurs les députés, la proposition de loi que vient de présenter M. Jean-Pierre Thomas a pour objet d'instituer dans notre pays un dispositif d'épargne retraite. Une telle préoccupation rejoint celles du Gouvernement. C'est une des réformes d'envergure que le Premier ministre s'est engagé à effectuer, et le Gouvernement travaille activement à la mise au point d'un texte qui sera soumis prochainement à une large concertation.

L'occasion nous est donnée aujourd'hui de débattre du cadre dans lequel pourrait s'inscrire l'épargne retraite dans notre pays, et je m'en réjouis. Avant d'aborder le contenu de ce texte, je voudrais rappeler les raisons qui militent en faveur de la création d'un mécanisme d'épargne retraite.

La nécessité de créer un tel dispositif est aujourd'hui largement admise. Comme l'a souligné M. Jean-Pierre Thomas dans son rapport, dont il vient de rappeler les grandes lignes, l'épargne retraite répond à deux attentes : celle des salariés, qui souhaitent constituer une épargne complémentaire ; celle des entreprises, qui ont besoin d'une épargne longue investie dans leurs fonds propres.

Bien entendu, l'épargne retraite ne peut être envisagée que dans le prolongement du système de protection sociale français et ne saurait en aucun cas mettre en péril les régimes par répartition qui doivent naturellement être consolidés et rester le socle de notre système de solidarité.

L'intérêt essentiel de l'épargne retraite est d'offrir un moyen supplémentaire et facultatif d'améliorer les revenus de nos concitoyens pendant la retraite, étant entendu que les régimes obligatoires continueront d'assurer dans l'avenir l'essentiel des revenus des retraités. J'ajoute que l'épargne retraite a aussi une vertu pédagogique, car elle rend mieux perceptible le lien entre l'effort d'épargne consenti par chacun en vue de sa retraite et son montant.

Cette épargne à long terme est également nécessaire à nos entreprises dont chacun sait qu'elles souffrent d'une insuffisance de fonds propres. Les fonds par capitalisation permettront en effet aux entreprises de disposer de nouvelles ressources longues pour financer leurs investissements, pour financer leurs fonds propres.

Elle est enfin indispensable pour développer la place financière de Paris et renforcer la collecte d'épargne longue par les investisseurs institutionnels. Comme le rapporteur l'a noté, l'institution des fonds de pension britanniques a été, dans les années 50, à l'origine de l'essor de la place de Londres.

Permettez-moi de souligner la cohérence qui existe entre le projet de loi sur la modernisation des activités financières, dont l'Assemblée a discuté hier en deuxième

lecture, et la nécessité de doter la France d'un système d'épargne retraite. Chacun sait que ce qui altère et met en cause la vitalité, la capacité d'investissement et la pérennité des entreprises, ce qui fragilise l'emploi, c'est l'insuffisance de fonds propres, l'insuffisance d'une épargne longue.

C'est ainsi que la création de l'épargne retraite devrait permettre de renforcer la capitalisation boursière, inférieure en France à celles des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni.

Mais n'y a-t-il pas quelque paradoxe à vouloir mettre en place un nouveau mécanisme d'épargne au moment même où, de l'avis général, notre pays souffrirait d'un excès d'épargne des ménages ?

Au regard du niveau global de l'épargne nationale – celle des ménages, des entreprises et des administrations publiques – qui s'est établi en 1995 à 19,3 p. 100 du produit intérieur brut, la réponse est non, et cela pour deux raisons.

D'abord, nos principaux partenaires et concurrents n'ont pas des taux d'épargne sensiblement différents. Ainsi, notre taux d'épargne est-il supérieur à celui des États-Unis ou du Royaume-Uni, mais il est inférieur à celui qui est constaté en Allemagne, au Canada, en Italie et au Japon.

Ensuite, le niveau d'épargne actuel n'est nullement excessif en France, compte tenu des besoins de financement d'investissement. L'investissement productif est nécessaire au maintien sur le long terme d'une croissance forte et non inflationniste. Dans l'Europe unifiée de demain, la santé de notre économie dépendra plus que jamais de la compétitivité, de la souplesse et de l'autonomie financière de l'appareil productif.

Le problème n'est donc pas, dans notre pays, celui de l'excès d'épargne globale, mais plutôt celui de l'allocation de cette épargne entre les différents acteurs de la vie économique.

Comme le débat d'orientation budgétaire a permis de le rappeler, en France, les administrations publiques détruisent de l'épargne, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas en mesure de couvrir, par leurs ressources, leurs dépenses courantes, sans parler de leurs propres investissements. Cette situation est à l'évidence malsaine et justifie l'effort de redressement budgétaire engagé par le Gouvernement.

M. Gilbert Gantier. Très bien !

M. le ministre de l'économie et des finances. Dois-je vous rappeler, mesdames, messieurs les députés, qu'en distinguant dans le budget de 1996 ce qui relève du fonctionnement de ce qui relève de l'investissement la démonstration a été faite que, pour cette année, le fonctionnement sera en déficit : le Trésor devra émettre au moins 109 milliards de francs d'emprunt pour couvrir les dépenses courantes. Il devra emprunter pour assurer le financement d'une partie des dépenses courantes, des salaires, des charges sociales, des pensions de retraite, des charges de la dette.

Nous ne pouvons continuer ainsi !

Le Trésor va même devoir emprunter pour assurer le remboursement des emprunts contractés antérieurement qui viendront à échéance pendant l'année 1996.

Notre épargne, d'un niveau satisfaisant et correspondant à la moyenne des grands pays comparables à la France, est donc très largement absorbée par les besoins des administrations publiques. Autrement dit, elle est

affectée au financement du déficit public et non pas à celui des investissements productifs, c'est-à-dire au développement des entreprises, à la croissance et à l'emploi.

M. Jean-Jacques Descamps et M. Gilbert Gantier. C'est vrai !

M. le ministre de l'économie et des finances. Les ménages ont, au contraire, un taux d'épargne actuellement excessif au regard de la situation conjoncturelle. Traditionnellement, l'épargne des ménages évolue de manière contracyclique : ceux-ci puisent dans leur épargne au moment où leur revenu croît moins vite, afin de limiter les fluctuations de leurs consommations.

Au lieu de puiser dans leur épargne pour préserver leur niveau de vie, les ménages ont accru leur épargne en 1995. Nous connaissons les causes de ce phénomène. Nos concitoyens savent que le niveau qu'ont atteint les déficits publics est intolérable et ils anticipent des prélèvements accrus. Ils s'inquiètent pour leurs retraites, comme il s'angoissent devant le risque du chômage. Toutes ces incertitudes les conduisent à constituer un surcroît d'épargne de précaution et à camper sur des positions attentistes.

Cette épargne de précaution sert à financer non pas un supplément d'investissement productif, mais nos déficits publics. Il ne faut donc pas réduire notre effort global d'épargne nationale, mais il faut assurer une meilleure allocation de cette épargne entre l'épargne publique et l'épargne privée. La réduction des déficits publics que nous avons engagée est la condition d'une consommation des ménages plus dynamique et d'une épargne des ménages plus orientée vers le financement des fonds propres dont notre économie a impérativement besoin. C'est un facteur essentiel d'investissement productif, de croissance et d'emploi.

La création de l'épargne retraite s'inscrit naturellement dans cette perspective et cette exigence.

J'en viens à présent aux grandes lignes de la proposition de loi.

Le cadre proposé présente trois caractéristiques essentielles, auxquelles le Gouvernement souscrit : l'épargne retraite est une possibilité offerte à tous les salariés, mais elle reste facultative et constitue un produit de retraite avec sortie en rente viagère. Cette dernière caractéristique est la seule à même de permettre de faire face de manière satisfaisante au problème des retraites en permettant la constitution d'un complément de revenu lors de la liquidation des droits à retraite du régime de base.

Permettre une sortie en capital, comme d'aucuns l'envisagent, affaiblirait l'objectif recherché de complément de retraite et ferait de ce produit un nouveau produit d'épargne longue qui viendrait s'ajouter à un paysage déjà riche : plan d'épargne en actions, plan d'épargne populaire, assurance-vie, plan d'épargne entreprise.

En revanche, quatre points méritent à mon sens réflexion.

En premier lieu, le texte de la proposition de loi inclut le secteur public.

Il me semble prématuré, dans le contexte actuel, de prévoir la mise en place de plans d'épargne retraite dans la fonction publique et les entreprises disposant d'un régime spécial d'assurance vieillesse. Cette question relève en effet de la problématique spécifique des régimes spéciaux.

En deuxième lieu, la proposition de loi prévoit la coexistence de deux dispositifs, l'un individuel et l'autre collectif, ce qui me paraît délicat pour les raisons suivantes.

La mise en place de plans individuels, c'est-à-dire souscrits directement par les salariés auprès des compagnies d'assurance, présente des inconvénients.

D'abord, un tel dispositif ne correspond pas à la tradition française de gestion paritaire des régimes de retraite auxquels les partenaires sociaux sont très attachés.

Ensuite, des exemples étrangers, notamment britannique, ont mis en lumière les difficultés et les risques des plans individuels de retraite, les salariés n'étant pas toujours en mesure d'apprécier seuls la qualité et la sécurité des produits qui leur sont offerts.

Enfin, de tels plans ne permettent pas le partage des cotisations entre le salarié et l'employeur, ce qui en limite considérablement l'intérêt.

C'est pourquoi l'implication de l'entreprise ou d'un groupement d'entreprises me paraît indispensable pour assurer le succès du dispositif. En effet, le versement complémentaire des entreprises constitue un encouragement puissant à la souscription de plans d'épargne retraite.

Je crois que la mise en place des plans devrait s'effectuer de manière collective au niveau de l'entreprise, de la branche, ou encore au niveau interprofessionnel, ce qui permettrait de couvrir l'ensemble des salariés. A défaut d'accord, un dispositif unilatéral pourrait être mis en place par l'employeur et, dans tous les cas, le salarié et l'employeur devraient rester libres de souscrire et de cotiser.

Si la mise en place des fonds doit être collective, il me semble par contre que tant la création par l'entreprise que l'adhésion du salarié au dispositif dont il relève – entreprise ou branche – doivent demeurer facultatives. En effet, il faut laisser à chacun la liberté de choix en matière d'épargne en vue de sa retraite, éviter de concurrencer directement les régimes par répartition existants et de ne pas créer des charges nouvelles obligatoires pour les entreprises.

En troisième lieu, la possibilité de gestion interne des fonds me semble devoir être écartée.

La proposition de loi prévoit deux modes alternatifs de gestion des fonds : la gestion externe est prévue de manière générale, mais le texte instaure une possibilité de gestion interne pour les sociétés cotées. Je ne suis pas favorable à cette dernière à ce stade car les fonds internes constitués par des provisions pour retraite inscrites directement au bilan des entreprises présentent des inconvénients importants. Il faudrait instituer un dispositif d'assurance des droits des salariés, définir le rang de la créance des salariés ainsi que le taux de rémunération de leurs droits. Je note par ailleurs qu'en Allemagne, où ils existent, ils sont étroitement liés à la tradition de cogestion dans l'entreprise. Cela n'a toutefois pas empêché les graves difficultés rencontrées lors de la défaillance d'entreprises telles que AEG.

J'ajoute que la création de fonds gérés en interne dans les grandes entreprises risque de priver le système des fonds gérés en externe de ses contributeurs les plus importants et les plus sûrs, et de remettre en cause leur existence.

Pour des raisons analogues, il me semble que doit être écartée la possibilité de fonds d'épargne retraite investis très largement en titres d'une seule entreprise car elle serait dangereuse pour la sécurité des droits des salariés.

En revanche, la demande des entreprises visant à ce qu'une partie de leurs cotisations soient réinvestie dans leurs fonds propres est tout à fait légitime. Les règles prudentielles de division des risques visent à plafonner la proportion de titres d'un même émetteur dans un fonds mais, lorsqu'un fonds gère de nombreux contrats, rien ne s'oppose à ce que les contributions d'une entreprise soient largement réinvesties en titres de celle-ci, à la condition que la proportion dans l'actif total du fonds reste faible.

La fixation de planchers d'allocations d'actifs ne me semble pas souhaitable.

Je suis totalement acquis à l'idée que les actifs des fonds contiennent une forte proportion d'actions – la plus forte proportion possible, oserai-je dire, car la priorité est bien le financement des entreprises. Mais de tels planchers sont prohibés par les directives européennes et des dispositions de ce type contraindraient les gestionnaires, qui ne pourraient plus adapter leurs actifs à la durée de leur passif.

Toutefois, je crois possible d'encourager le placement en actions en adaptant les règles comptables, aujourd'hui très contraignantes, concernant les provisions pour risques de liquidité. De nombreux gestionnaires estiment en effet que la règle qui conduit à provisionner immédiatement l'ensemble des moins-values sur actions amène à privilégier les placements en obligations puisque ceux-ci ne supportent pas la même contrainte. Cette réforme, qui me semble justifiée, relève du domaine réglementaire et pourrait être menée à bien, très rapidement après le vote de la loi.

Au total, la formule que je retiens sera très favorable aux placements en actions puisqu'il s'agira de sociétés dédiées exclusivement à l'épargne retraite, disposant de ce fait d'un long horizon de gestion particulièrement adapté à ce type de placement. En effet, sur une longue période, les placements en actions ont une rentabilité supérieure à celle des produits de taux, c'est-à-dire les obligations.

Enfin, la proposition de loi prévoit un volet fiscal. Il me semble, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, prématuré de fixer aujourd'hui les dispositions financières et notamment fiscales qui font l'objet du chapitre V de la proposition de loi que nous présente M. Thomas.

En effet, comme vous le savez, le Premier ministre a constitué en avril dernier, sur ma proposition, un groupe de travail présidé par M. Dominique de La Martinière, qui a pour mission de proposer les axes stratégiques et les étapes successives d'un projet définissant des orientations fiscales sur cinq ans. Ce projet prendra la forme d'une loi d'orientation, à la préparation de laquelle seront associées les commissions des finances des deux chambres du Parlement. C'est dans ce cadre que nous devrions trouver les modalités fiscales les plus adaptées et qu'il conviendra de veiller à la pleine cohérence des dispositions s'appliquant aux produits de l'épargne.

Ce groupe de travail doit me remettre ses conclusions dans les tout prochains jours. Les orientations dégagées à l'issue de ses travaux trouveront leur traduction dans le projet de loi de finances pour 1997.

Il me paraît important, dans ce contexte, d'assurer une cohérence entre les dispositions fiscales qui régiront l'épargne retraite et les grands axes de la réforme de l'impôt sur le revenu. C'est pourquoi je vous proposerai de reporter la discussion du chapitre V au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 1997.

Sans préjuger le sort de la proposition de loi qui nous permet d'ouvrir ce débat sur l'épargne retraite, je voudrais vous confirmer que le Gouvernement va dans les prochaines semaines soumettre à la concertation avec les partenaires sociaux un projet répondant aux mêmes préoccupations.

En tout état de cause, soyez assurés, mesdames, messieurs les députés, que nous serons en mesure de vous proposer dès l'automne un texte complet, étant bien entendu que les mesures d'ordre fiscal trouveront leur place dans la prochaine loi d'orientation relative aux prélèvements obligatoires ainsi que dans le projet de loi de finances pour 1997. Ce rendez-vous permettra de faire le point sur les grands principes régissant la fiscalité de l'épargne et de ses produits.

Je remercie les auteurs de la proposition de loi, et particulièrement le rapporteur-auteur, puisque nous pouvons ainsi ouvrir la voie dans laquelle, je vous le confirme, le Gouvernement entend s'engager résolument, dans l'intérêt des salariés comme dans celui des entreprises, apportant ainsi une pierre supplémentaire à l'œuvre de solidarité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Exception d'irrecevabilité

Mme le président. J'ai reçu de M. Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes dans le roman-fleuve des fonds de pensions. Le projet revient devant notre assemblée régulièrement depuis 1993 et il nous est présenté comme la solution miracle à nos problèmes de retraite.

Nous savons déjà que ce ne sera qu'un épisode puisque le Gouvernement nous a annoncé que serait déposé un projet de loi, ce qui me fait poser la question suivante : à quoi servons-nous et à quoi sert notre discussion puisqu'elle n'aura pas d'issue – c'est en tout cas notre impression ? Cela dit, nous nous en réjouissons puisque le texte qui nous est aujourd'hui soumis ne nous paraît pas conforme à l'équité ni, surtout, à la solidarité.

L'Assemblée nationale examine donc cet après-midi la proposition de loi n° 1286, texte qui est une synthèse de propositions qu'avaient déposées M. Charles Millon et M. Jacques Barrot alors qu'ils étaient encore députés, et M. Jean-Pierre Thomas.

M. Alain Madelin avait réussi une première percée lorsque, ministre des PME du gouvernement Balladur, il avait créé les fonds de pension pour les professions libérales.

Le candidat Chirac s'est engagé « à mettre en place des fonds de pension, non seulement pour assurer le complément indispensable de la réforme des retraites, mais aussi pour collecter une épargne nouvelle qui pourra s'investir en faveur de l'emploi ».

Dans le plan de réforme de la protection sociale présenté le 15 novembre dernier, M. Alain Juppé s'est engagé à « favoriser la constitution d'une épargne retraite. Cela impliquera des dispositions fiscales cohérentes avec la réforme des prélèvements obligatoires ». Nous allons voir ce qu'il en est.

Le 6 mars dernier, M. le ministre des finances a annoncé que « le projet de loi sur les fonds de pension sera déposé avant la fin de la session parlementaire, fin juin ». Il semblerait que ce dépôt soit quelque peu différé.

Le 3 avril dernier, M. Jacques Barrot a indiqué que le Gouvernement n'était « pas encore en phase décisionnelle » sur un projet de loi sur l'épargne retraite et qu'il n'y avait pas encore de calendrier fixé à ce sujet. Il a d'emblée précisé que ses propos n'étaient « pas tout à fait » ceux qu'il avait tenus lorsque, en tant que président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, il avait présenté, au mois de février 1994, une proposition de loi relative à la création des fonds de pension.

Enfin, vous venez de nous expliquer, monsieur le ministre, qu'un autre projet nous serait présenté, ce qui signifie que ce débat n'aura pas d'issue. La seule chose que l'on peut constater, c'est que la position du Gouvernement n'est pas très claire, même s'il s'entête et continue à penser que ce texte est réellement la panacée.

D'après nous, cette proposition de loi est irrecevable. Deux points peuvent être évoqués à l'appui de cette affirmation. Le premier porte sur la recevabilité financière de cette proposition de loi. L'article 92 du règlement de l'Assemblée nationale permet à tout député d'opposer les dispositions de l'article 40 de la Constitution. Or, l'article 28 de la proposition est clairement contraire aux dispositions de l'article 40 de la Constitution. Cet article permet en effet, aux contribuables de renoncer au bénéfice de la déductibilité des cotisations sur les plans d'épargne retraite en échange du versement d'une prime annuelle égale à 20 p. 100 des sommes investies dans les plans dans la limite de 3 500 francs par an. Il y a donc, avec l'article 28, aggravation d'une charge publique. La commission des finances l'a reconnu.

Pour d'autres articles de la proposition, la question de la recevabilité mérite aussi d'être posée. L'article 2 prévoit que le plan d'épargne retraite ouvre droit au paiement d'une rente viagère. Selon le caractère public ou privé de l'établissement qui gère les fonds de pension, il y a aggravation des charges publiques.

L'article 18 prévoit les modalités de la revalorisation de la rente viagère. Pour les mêmes raisons, il y a, avec cet article, aggravation des charges publiques. Le problème de la recevabilité de la proposition de loi est donc posé.

La commission des finances a cependant jugé ces articles recevables. En revanche, les articles 24 à 27, s'ils constituent des pertes de recettes, doivent être examinés au niveau de la recevabilité financière. Le gage prévu à l'article 30 sur les droits de consommation des alcools et tabacs est-il suffisant, compte tenu d'un coût estimé à 8 milliards de francs, voire à 10 milliards de francs en année pleine ?

Le deuxième point justifiant l'irrecevabilité porte sur le principe d'égalité face à l'impôt. L'article 25 de la proposition de loi prévoit que les cotisations versées par les particuliers ou pour leur compte par leurs employeurs sur les plans d'épargne retraite seront déductibles du revenu imposable. Elles seront déductibles dans une certaine limite – 20 p. 100 du plafond annuel retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale par part –, mais cette limite est très élevée. Ce dispositif permet aux contribuables de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu le montant des souscriptions à des plans d'épargne retraite dans une limite supérieure à 30 000 francs par part et par an. Actuellement, le plafond annuel pour l'année 1996 est de 13 330 francs pour le premier semestre et de 13 540 francs pour le second semestre.

Pour 1996, les particuliers peuvent réduire leur revenu imposable de 32 244 francs au plus grâce aux fonds de pension.

Les souscriptions aux fonds de pension sont donc assimilées aux cotisations au régime général de sécurité sociale comme aux régimes complémentaires lorsque l'affiliation à ces régimes est obligatoire. Or, pour les fonds de pension, la souscription n'est pas obligatoire. La proposition de loi crée donc un avantage fiscal qui, compte tenu de son ampleur – jusqu'à 32 244 francs pour l'année 1996 –, est de nature à rompre le principe d'égalité face à l'impôt. C'est d'autant plus vrai que l'article 28 a été déclaré irrecevable. Finalement, s'il n'est pas adopté, l'inégalité des contribuables sera renforcée, car la prime devait compenser la déductibilité des souscriptions pour les non-imposables.

Le système ne profitera donc qu'aux catégories imposables. Il aggravera les injustices, car les déductions en question vont s'ajouter à celles qui existent déjà, à savoir celles instaurées par la loi Pons, les déductions pour les emplois familiaux ou pour les investissements. Ce sont finalement toujours les mêmes qui en profiteront et qui pourront ainsi échapper à l'impôt. En outre, alors qu'on nous dit régulièrement qu'il faut supprimer les niches fiscales, on nous propose là d'en créer une nouvelle, si bien que l'on peut se demander quel sera le résultat de cette fameuse réforme fiscale que vous nous promettez.

Cette proposition crée un nouveau produit d'épargne appelé plan d'épargne retraite. Le sigle de ce plan est PER, comme le produit d'épargne créé pendant la période 1986-1988 de sinistre mémoire. Pour les particuliers, le plan est simple : durée de dix ans renouvelable donnant lieu, au moment de la clôture du plan, au paiement d'une rente viagère. La liquidation de la rente peut être effectuée au profit du conjoint survivant. La souscription d'un plan d'épargne retraite peut être effectuée à titre individuel auprès d'un établissement de crédit agréé. Elle peut être effectuée également dans le cadre d'un accord collectif d'entreprise, d'un accord collectif au niveau d'une profession, voire d'un accord interprofessionnel. Dans ce cas, la durée du plan est liée à la durée du contrat de travail.

En apparence, le plan d'épargne retraite ressemble à un produit d'épargne grand public comme le livret A, le CODEVI, l'épargne logement, voire l'assurance-vie. La différence essentielle se situe au niveau de l'avantage fiscal qu'il procure pendant la durée des souscriptions. Il ne s'agit pas de la non-imposition des intérêts capitalisés tous les ans ; il s'agit de la déductibilité du revenu imposable des sommes versées sur le plan dans la limite de 32 244 francs pour l'année 1996, dans une limite supérieure pour les années suivantes, car calculée en fonction du plafond de la sécurité sociale, augmenté régulièrement. Cette incitation fiscale est très élevée, même démesurée. Parce qu'elle est très élevée, elle avantage relativement plus les titulaires de hauts revenus. Elle ouvre la voie à la retraite par capitalisation, à la retraite à deux vitesses.

Les objectifs poursuivis par la proposition partent du constat suivant : notre système de retraite par répartition est menacé, il faut donc développer l'épargne personnelle en vue de la retraite. La réponse apportée est simple : créer un plan d'épargne dont la rente dépend du capital épargné, qui lui-même dépend du niveau de revenu que l'on peut épargner. Ce système est profondément injuste. Il remet en cause le principe de la solidarité entre les générations.

De plus, la proposition de loi a un autre objectif : procurer des fonds propres aux entreprises. Ainsi, le plan d'épargne retraite n'est pas tout à fait un produit d'épargne comme les autres. Les plans seront gérés par des personnes morales agréées par le ministère de l'économie, appelées fonds d'épargne retraite. Ces fonds seront finalement des filiales des établissements financiers, qui collecteront les sommes versées sur les plans d'épargne retraite et qui pourront les réinvestir sous forme d'actions ou d'autres titres au sein des entreprises de l'Union européenne, qu'elles soient cotées ou non.

La solution proposée pour répondre à la fois au problème des retraites et à celui des fonds propres des entreprises renvoie à de nombreuses questions, dont les réponses traduisent les risques pour les particuliers. Est-il concevable de mettre en place un mécanisme ayant ce double objectif ? Retraite ou investissement, ne faut-il pas commencer par faire un choix ? Cette question renvoie immédiatement à la place que l'on souhaite laisser à la répartition. Comment inciter les particuliers à investir dans des placements à risques pour s'assurer la constitution d'une retraite ? Assurer le financement de la retraite ne peut pas être fondé sur le principe de la recherche du profit. L'épargne retraite est par définition une épargne de précaution, ce n'est pas une épargne de spéculation.

La constitution d'une retraite exige des placements sécurisants sur le très long terme. L'investissement dans les entreprises n'est pas l'assurance d'une rentabilité, d'une sécurité du placement.

En outre, les entreprises étant très diverses, certaines offriront un semblant de sécurité, alors que d'autres pas, et les salariés courront des risques encore plus importants. Les faillites d'entreprises dans les pays étrangers où existent déjà les fonds de pension en témoignent. Maxwell au Royaume-Uni, AEG en Allemagne ont parfaitement mis en évidence les risques que courraient les salariés futurs retraités. Ces exemples traduisent parfaitement les contradictions qui existent entre les deux objectifs.

La retraite n'est pas un produit d'épargne individuelle comme les autres. C'est pourtant ce que cherche à en faire cette proposition dont, finalement, l'objectif essentiel est de financer des entreprises, pas de compléter la retraite des assurés sociaux. Cette proposition est donc une injustice. Elle exclut les particuliers qui n'ont pas la capacité d'épargner. Elle constitue un danger. Elle conduira les entreprises à se dégager du financement de la retraite par répartition pour s'orienter vers les fonds d'épargne retraite.

Cette proposition, c'est la porte grande ouverte à la retraite par capitalisation, d'ailleurs déjà largement engagée par le gouvernement de M. Edouard Balladur. Depuis son retour au pouvoir, la majorité a mis et continue de mettre en chantier des mesures qui bouleversent notre système de protection sociale, sous prétexte de la sauvegarder. Le gouvernement d'Edouard Balladur et sa majorité ont ainsi ouvert une large brèche pour le développement de la retraite par capitalisation avec la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite,...

M. Yves Nicolin. Il fallait bien faire quelque chose puisque vous n'aviez rien fait !

M. Augustin Bonrepaux. ... qui a remis en cause le droit à la retraite à soixante ans à taux plein avec l'augmentation de la durée de cotisation de trente-sept ans et demi à quarante ans. Il est paradoxal d'accroître la durée d'assurance alors qu'il est de plus en plus difficile de trouver du travail avant vingt-cinq ans et que ce sont les salariés âgés de cinquante à soixante ans qu'on licencie en

premier – environ 65 p. 100 des assurés sont déjà en inactivité au moment de la liquidation de leur retraite. Cet allongement de la durée de cotisation se traduira soit par un recul de l'âge effectif de la retraite, soit par des taux de pension minorés, ce qui entraînera une remise en cause, dans les faits, du droit à la retraite à taux plein à soixante ans.

L'allongement de la période de référence des dix aux vingt-cinq meilleures années pénalise les assurés sociaux victimes d'exclusion professionnelle – irrégularité de carrière et de niveau de rémunération – et comme les avantages tirés de la promotion sociale et de la formation continue.

L'indexation des pensions sur les prix exclut tous les retraités, y compris les plus basses pensions, des fruits de la croissance, et pénalise les retraités les plus modestes, car leurs pensions constituent une part très importante, voire la totalité de leurs revenus.

Finalement, on cotisera plus pour toucher moins. Ce sont les salariés âgés aujourd'hui de moins de quarante-cinq ans qui subiront de plein fouet les effets de cette réduction des droits à la retraite. La brèche est largement ouverte pour le développement de la retraite par capitalisation et l'instauration d'une retraite à deux vitesses, avec un droit à une retraite décente seulement pour les plus favorisés.

Le gouvernement de Pierre Bérégovoy avait pourtant amorcé une politique alternative en proposant la création d'une caisse de garantie des retraites alimentée par les actifs des entreprises publiques pour assurer le financement des retraites à partir de 2005. La droite a préféré brader l'intérêt des futurs retraités sur l'autel des privatisations.

En ce qui nous concerne, nous défendons fermement le système de retraite par répartition créé à la Libération car il est le seul qui assure la solidarité entre les générations et constitue un élément fondamental de la cohésion sociale. Nous refusons totalement les propositions en faveur de la retraite par capitalisation qui tournent le dos à la solidarité collective et laissent le champ libre aux assurances privées.

M. Yves Nicolin. Quelle démagogie !

M. Augustin Bonrepaux. Nous dénonçons avec force l'alarmisme intéressé des assureurs privés et des banques. La substitution, même partielle, de la capitalisation à la répartition est une injustice et une supercherie.

C'est une injustice car la capitalisation exclut les personnes qui ne disposent pas de la capacité d'épargner et ne profite qu'aux revenus élevés. Elle instaure donc une retraite à deux vitesses. A ce premier facteur d'injustice s'ajoute celui résultant de la déductibilité fiscale des primes. La déductibilité des primes pour la constitution de retraites capitalisées n'intéresserait pas les 12 millions de foyers fiscaux non imposés qui sont les plus modestes et qui ont le plus besoin de garantie en matière de retraite.

C'est aussi une supercherie. L'une des idées fausses martelées dans les spots publicitaires sur la capitalisation concerne la sécurité et la garantie que présenterait, dans l'avenir, un effort d'épargne individuelle. Certes, au fur et à mesure de la disparition des personnes spoliées de la rente capitalisation d'avant 1914, il y a de moins en moins de personnes pouvant parler du danger de la capitalisation. Ce danger tient à ce qu'il est impossible de garantir à un horizon de trente ans, qui correspond à la durée normale de constitution d'une retraite, la sauve-

garde de la valeur du capital accumulé et le niveau de sa rémunération. Les Français ne doivent pas avoir la mémoire courte. Ils ne doivent jamais oublier que les risques d'inflation font peser une menace permanente sur les systèmes de capitalisation.

Enfin, comment peut-on prétendre aujourd'hui qu'il est possible de mettre en place un système supplémentaire par capitalisation alors qu'il existe déjà des difficultés pour dégager les moyens financiers permettant de consolider les régimes de base et complémentaires par répartition ? Ces difficultés appellent au contraire une solidarité encore plus grande entre les générations. Une fois lancé un troisième étage de retraites, fût-il facultatif, on peut légitimement craindre que les entreprises refusent d'accroître leur participation aux régimes de base ou complémentaires.

Cette proposition de loi s'inscrit bien dans la continuité de la politique poursuivie par M. Juppé puisqu'elle va encore aggraver la fracture sociale, comme le plan Juppé. Le Parlement est devenu une simple chambre d'enregistrement. Ce débat en témoigne puisque nous allons parler pendant deux heures d'un texte dont on nous a dit qu'il sera remplacé par un autre.

M. Yves Nicolin. Vous avez la mémoire courte ! Faites ce que je dis, ne faites pas ce que je fais !

M. Augustin Bonrepaux. Le projet de loi de ratification des ordonnances sur la protection sociale a été adopté hier en conseil des ministres et a été déposé aujourd'hui sur le bureau de notre assemblée. Mais le Gouvernement a confirmé le report à l'automne du débat de ratification. Nous ne savons même pas s'il aura lieu et s'il ne sera pas purement et simplement supprimé. Le recours aux ordonnances réduit donc le rôle du Parlement à celui d'une simple chambre d'enregistrement et ce ne sont pas les débats auxquels nous assistons depuis quelque temps qui contribueront à le revaloriser. Tout comme il a, durant de longues semaines, ignoré les millions de gens qui, dans la rue, manifestaient leur hostilité à son plan, M. Alain Juppé a demandé au Parlement de lui signer un chèque en blanc. Les ordonnances illustrent le refus de dialoguer du Gouvernement.

Le nouvel impôt, le RDS, s'applique à des personnes et à des revenus qui, à l'heure actuelle, ne sont soumis ni à cotisation ni à la contribution sociale généralisée. C'est l'assiette de prélèvement social la plus large jamais mise en œuvre. S'il ne touche pas les minima sociaux, le RDS, instauré au taux de 0,5 p. 100 pendant treize ans, pèse bien sur les Français les plus fragiles car il frappe des pensions de retraite et des indemnités de chômage très modestes, les pensions d'invalidité, les indemnités maladie, les petits salaires, les prestations familiales et les aides au logement. Comment oser prétendre alors que « ceux qui gagnent peu ne seront pas touchés » ? Combien de fois n'a-t-on pas entendu l'un des membres du Gouvernement assurer, la main sur le cœur, que le RDS ne toucherait pas les faibles revenus ?

Le Gouvernement a tort d'affirmer, comme il l'a fait dans une page de publicité publiée dans une soixantaine de journaux, que les personnes à revenus modestes ne sont pas touchées par le RDS : les retraités juste au-dessus du minimum vieillesse – 3 330 francs par mois, cela ne fait pas beaucoup – et les chômeurs percevant un peu plus que l'allocation de solidarité spécifique versée aux fins de droit – 2 378 francs par mois – sont bien soumis au RDS.

Le 15 novembre dernier, M. Juppé chiffrait le déficit de 1995 à 64 milliards de francs, promettait de le ramener à 17 milliards de francs en 1996 et de dégager un excédent de 11,8 milliards de francs en 1997.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Ces objectifs ne seront pas respectés : le déficit est d'ores et déjà estimé à près de 80 milliards de francs pour 1995 et à plus de 46 milliards de francs pour 1996.

Le RDS ne suffira donc pas à rembourser la dette. Le Gouvernement va-t-il, dès lors, en augmenter le taux ou en allonger la durée à plus de treize ans ? Il serait peut-être temps que l'on nous apporte une réponse.

Le Gouvernement va-t-il également élargir l'assiette de la CSG sans baisser les cotisations salariales maladie, comme il s'y était engagé ?

Il prévoit en effet le transfert progressif de cotisations salariales maladie vers une contribution sociale élargie. Un projet de loi devait être présenté au Parlement avant le 30 juin 1996 – nous y sommes presque –, conformément aux conclusions du fameux sommet social de décembre dernier.

Deux points de cotisation maladie des salariés – taux actuel : 6,8 p. 100 – seraient remplacés par 1,5 point d'une CSG élargie à la totalité des revenus, hors minima sociaux. Compte tenu du dérapage des déficits, le Gouvernement envisagerait d'élargir l'assiette de la CSG en 1997 sans baisser simultanément les cotisations.

En outre, la majorité fait payer deux fois les Français pour rembourser les déficits cumulés constatés en 1993. Ces 110 milliards, inclus dans la dette sociale, ont déjà été remboursés par l'augmentation de 1,3 p. 100 de la contribution sociale généralisée en juillet 1993.

Au RDS, viennent s'ajouter enfin : le relèvement de 1,2 point en 1996 et de 1,2 point en 1997 des cotisations maladie des retraités imposables et des chômeurs indemnisés au-dessus du SMIC ; l'augmentation de la cotisation maladie des retraités de la fonction publique de 2,65 p. 100 à 3,05 p. 100 en 1996 et à 3,8 p. 100 en 1997 ; l'augmentation du forfait hospitalier près de 30 p. 100, qui est passé de 55 francs à 70 francs par jour à compter du 1^{er} janvier 1996 ; la suppression de la remise forfaitaire de 42 francs sur la cotisation vieillesse salariale à compter du 1^{er} septembre 1995.

D'autres mesures réduisent le pouvoir d'achat des familles : gel des prestations familiales en 1996 ; gel des plafonds de ressources en 1996-1997 et indexation sur les prix à compter du 1^{er} juillet 1997 ; assujettissement des prestations familiales au RDS à partir de 1997 ; réduction de 6 p. 100 des indemnités maternité ; mise sous condition de ressources intégrale de l'allocation pour jeune enfant : plus de 20 p. 100 des allocataires seront exclus du bénéfice de cette allocation de 955 francs par mois, versée à partir du quatrième mois de grossesse, et les familles gagnant plus de 16 161 francs avec deux salaires ne pourront plus toucher cette allocation pour le premier enfant ; fiscalisation des allocations familiales qui rendra de nombreuses familles défavorisées imposables soit 300 000 à 600 000 personnes supplémentaires – et leur supprimera ainsi certaines exonérations de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle.

Manœuvre dilatoire, de la conférence sur la famille qui s'est tenue le 6 mai dernier à Matignon, il n'est rien sorti, le Gouvernement n'ayant aucune mesure concrète à offrir aux familles, à l'exception des ponctions sur leur pouvoir d'achat. L'effort est donc très mal réparti. Le RDS est mis en place pour treize ans, les contributions exceptionnelles des médecins et des laboratoires, pour un an

seulement ! La maîtrise des dépenses de santé est mal engagée. Seuls, les assurés sociaux et l'hôpital feront les frais des économies demandées.

En définitive, le Gouvernement ne réserve une détermination sans faille qu'à la seule augmentation des prélèvements injustes et à la baisse des prestations des assurés sociaux : le plan Juppé est donc un plan avec lequel on paie plus et on touche moins et vous allez aggraver ces injustices par ce plan sur les fonds salariaux.

En conclusion, notre groupe rejette ce texte, d'abord parce qu'il est anticonstitutionnel, mais aussi parce qu'il ne présente que des avantages factices et dangereux.

Comment peut-on penser qu'il permettrait de corriger les déséquilibres démographiques ? Quel que soit le système, il faudra bien que les salariés actifs acquittent les revenus versés aux retraités. Il est tout aussi illusoire de penser qu'il favorisera l'épargne en faveur des entreprises puisque l'expérience montre déjà que celle-ci est plus forte dans les pays où les fonds de pension n'existent pas.

Texte dangereux, il va aggraver la fracture sociale en creusant les inégalités et avantager outrageusement ceux qui ont les moyens d'épargner, c'est-à-dire les plus favorisés, qui ajouteront ainsi à leurs déductions d'impôts au titre de la loi Pons, des emplois familiaux, des investissements, une nouvelle déduction qui leur permettra souvent de devenir non imposables.

C'est un texte qui tourne le dos à la solidarité en avantageant uniquement ceux qui ont les moyens d'épargner. Il compromet le système par répartition et institue un système de retraite à deux vitesses que nous ne pouvons accepter. C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter l'exception d'irrecevabilité.

M. Georges Sarre. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me bornerai à formuler trois observations.

Première observation : reprenant les propos de M. Arthuis et de M. Thomas, je dirai que les raisons qui militent en faveur des fonds d'épargne retraite sont aujourd'hui réunies dès lors que sont consolidés les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC.

M. Charles de Courson. Tout à fait !

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission. Les réserves de M. Bonrepaux, parfaitement compréhensibles jusqu'à un passé tout récent, ne sont donc plus recevables. Ces fonds répondent à l'attente des salariés, et il est nécessaire de prendre en compte le vieillissement du pays – le phénomène est d'ailleurs européen. Ce système facultatif vise donc à compenser une perte inéluctable des régimes de retraite. De plus, et cela crée une concorde entre les salariés et les entreprises, nous avons véritablement besoin de mieux capitaliser nos entreprises pour éviter certains achats inquiétants par l'étranger.

Ces deux raisons expliquent largement la nécessité de créer ces fonds d'épargne retraite.

Deuxième observation, et là je me tourne vers vous, monsieur le ministre. Dès lors que l'Assemblée prendra en compte vos réserves concernant la problématique du secteur public, la coexistence des dispositions individuelles et collectives et la gestion des fonds, pouvons-nous consi-

dérer la proposition de loi en discussion comme le premier étage de la fusée, le deuxième étage étant l'examen des amendements ayant trait à tout ce qui concerne la fiscalité? Si je pose cette question, c'est parce que la commission ne souhaite pas être mise en contradiction avec elle-même, et sur ce point les arguments de M. Bonrepaux sont tout à fait justifiés. Nous l'avons dit clairement lors du DDOEF, il n'est pas sain que soient ajoutés des dispositifs fiscaux en dehors de ceux que prévoient les lois de finances. Nous acceptons parfaitement que les articles au-delà de l'article 24 et les amendements s'y rapportant ne soient pas examinés aujourd'hui, mais à condition que soit respecté le principe que ces amendements soient discutés dans le cadre de la loi de finances et de la réforme fiscale.

Ce matin, à la radio, M. Barrot a déclaré que dès lors que sont consolidés les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC, il était tout à fait favorable à cette proposition de loi. Cela devrait être de nature à apaiser les inquiétudes, dont certaines sont légitimes, de M. Bonrepaux.

Au bénéfice de ces observations, je vous demande, mes chers collègues, de repousser l'exception d'irrecevabilité, et je souhaite que M. le ministre nous précise bien que cette proposition de loi sera complétée par les dispositions fiscales et les dispositions financières qui, elles, seront à l'initiative du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. le ministre de l'économie et des finances. Quel ne fut pas mon étonnement d'entendre M. Bonrepaux rouvrir le débat sur les mesures que le Gouvernement, soutenu par sa majorité, a dû prendre pour mettre en ordre les finances publiques!

Qu'est-ce que cette solidarité, monsieur Bonrepaux, qui se finance à crédit? Comme l'a dit récemment le Président de la République, il en est d'une nation comme d'une famille: on ne peut vivre durablement à crédit. Or la fin des années 80 et le début des années 90 ont été une rude épreuve pour les finances publiques. Il faut y mettre bon ordre.

Je ne vais pas ici me livrer à un procès. Je me borne à souligner que, s'agissant de la solidarité entre les Français, ce serait une étrange conception que de vouloir reporter sur nos enfants et les générations futures le poids des actions dont nous pouvons bénéficier aujourd'hui collectivement! Le Gouvernement a fait preuve de lucidité et de détermination, la majorité, de courage. Nous procédons à l'assainissement des finances publiques parce que nous sommes attachés à la solidarité nationale.

M. Augustin Bonrepaux. Vous corrigez ce qu'ont fait vos prédécesseurs.

M. le ministre de l'économie et des finances. Si nous avons laissé dériver les finances publiques...

M. Augustin Bonrepaux. Vous réparez surtout les dégâts de M. Balladur.

M. le ministre de l'économie et des finances. Puis-je vous rappeler l'état des finances publiques, monsieur Bonrepaux, au printemps 1993?

M. Augustin Bonrepaux. Regardez ce qui a été fait depuis!

Mme le président. Seul le ministre a la parole, monsieur Bonrepaux!

M. le ministre de l'économie et des finances. Le déficit budgétaire qui devait être de 180 milliards a subitement bondi à 360 milliards. Celui de la sécurité sociale atteignait plus de 100 milliards...

M. Augustin Bonrepaux. Il était de combien en 1992?

M. le ministre de l'économie et des finances. ...et celui de l'UNEDIC, 30 milliards. Il a fallu faire face à cette situation avec détermination. Je trouve donc fâcheux que vous ayez cru devoir contester les mesures prises récemment dont la seule finalité est de recréer la confiance en mettant de l'ordre dans nos finances publiques.

M. le président de la commission des finances m'a interrogé sur le sort du texte qui va sortir de ces délibérations, si le temps qui est imparti à la discussion le permet.

J'ai dit combien les préoccupations des auteurs de cette proposition, M. Thomas, M. Millon, rejoignent celles du Gouvernement. Le 15 novembre dernier, en présentant son plan de redressement de la sécurité sociale, M. le Premier ministre a déclaré ici même que le Gouvernement était déterminé à déposer un texte sur l'épargne retraite qui remplirait la condition de ne pas porter atteinte au socle de la retraite, c'est-à-dire la répartition, véritable fondement du régime général comme des régimes spécifiques. Fort heureusement, les responsables de ces régimes viennent de signer un accord qui pérennise l'équilibre financier.

La priorité, donc, c'est la retraite par répartition, et nous ne pouvons en aucune façon prendre le risque de porter atteinte à son équilibre et à sa pérennité. En revanche, il est nécessaire de se doter d'instruments nouveaux pour accueillir une épargne salariale avec, là où c'est possible, des abondements provenant de l'employeur – c'est tout le sens des accords d'entreprise. Il s'agit de mettre prioritairement cette épargne à la disposition des entreprises afin d'assurer le financement des investissements productifs, ce qui fait encore défaut, de faire en sorte que l'épargne cesse de financer le déficit public et qu'elle aille au contraire fertiliser l'économie productive, celle qui créera une valeur ajoutée, qui sera le gage du progrès social, de l'emploi et de la cohésion.

Les préoccupations du Gouvernement rejoignent pleinement les préoccupations des auteurs de cette proposition et de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Je vous ai dit combien je me réjouissais que nous puissions débattre publiquement des fonds d'épargne retraite. Cependant, il n'est pas imaginable que, ce soir, nous arrêtions les mesures d'ordre fiscal qui vont être, chacun le comprend bien, un élément déterminant de l'enclenchement et de la réussite de ce processus d'épargne et de financement de l'économie productive. Donc le Gouvernement, si on doit aller jusqu'à l'examen des articles, demandera le retrait de ces dispositions.

Quant aux autres mesures, elles définiront les contours de ces instruments de collecte d'épargne, de gestion collective, et fixeront les grands principes. Je crois que si vous votez ces dispositions, vous aurez fait progresser la perception par l'opinion publique de ce projet et de cette ambition.

Je ne puis vous garantir que c'est ce texte-là qui sera proposé à la concertation avec les partenaires sociaux, puisque, je vous l'ai dit, le Gouvernement a lui-même préparé un dispositif sous forme de projet de loi qui ressemble à bien des égards à votre propre contribution.

Nous allons voir dans la discussion ce qu'il adviendra. Nous sommes vraiment dans la même philosophie. Peut-être les contours pourront-ils varier, mais le Gouvernement tient à la concertation. Il importe que, dans les prochaines semaines, celle-ci s'engage avec les partenaires sociaux et que, ensuite, nous revenions devant le Parlement pour aboutir.

Voilà, monsieur le président de la commission, la précision que je puis apporter en réponse à votre question. Je salue le caractère très constructif et très positif de l'initiative prise par les auteurs de cette proposition de loi et je me réjouis que l'occasion nous soit donnée d'en débattre aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.

(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

Question préalable

Mme le président. J'ai reçu de M. Georges Sarre une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, conformément au règlement du groupe République et Liberté, je défends cette question préalable en mon nom propre et pour les députés du Mouvement des citoyens.

Il n'y a pas lieu de délibérer sur cette proposition de loi parce que le principe qu'elle met en avant – un complément de retraite par capitalisation – méconnaît gravement les mécanismes qui favorisent l'égalité des citoyens et la responsabilité de la République. Elle les méconnaît pour trois séries de raisons que je vais exposer successivement : derrière le faux débat technique, il y a une vraie question politique, monsieur Thomas, celle du choix entre deux projets de société radicalement différents ; avec les retraites par capitalisation, le contrat social garant de la solidarité nationale sera mis à mal, et les inégalités sociales entre actifs seront redoublées à l'âge de la retraite ; la déconnexion entre l'économie réelle et la bulle financière ne pourra qu'être renforcée par la création des fonds de pension, au détriment, notamment, de l'emploi, donc, par voie de conséquence, des retraites.

Je commencerai donc par montrer que ce débat prétendument technique masque des enjeux politiques.

Des arguments de nature financière sont avancés pour prédire la faillite prochaine du système actuel de retraite fondé sur le principe de la répartition. La contrainte démographique – réduction drastique du ratio entre actifs et inactifs à l'horizon 2005-2010 – et la conjoncture économique défavorable se combinent pour interdire au mécanisme de répartition d'être opératoire au moment où la génération du *baby boom* arrivera à l'âge de la retraite. Les experts – M. Thomas et d'autres ont fait référence au Livre blanc sur les retraites de 1991 – ont même chiffré le besoin de financement nécessaire à 300 milliards de francs.

Une telle somme ne pourrait être trouvée par les moyens « classiques » jusqu'ici utilisés : augmentation des cotisations, dont le montant est réputé aujourd'hui insupportable et/ou baisse des prestations, d'où la prétendue nécessité, dont la présente proposition de loi se fait

l'écho, de compléter notre système actuel de retraite par répartition d'un troisième étage, celui de la capitalisation. Cette présentation, qui mêle le vrai et le faux et comporte des éléments contradictoires et des non-dits capitaux, doit être démontée point par point afin que chacun en saisisse bien tous les enjeux : le premier est d'ordre constitutionnel ; le deuxième concerne la relativité de telles assertions, et le troisième a trait à l'illusion d'un système par capitalisation qui échapperait, comme par miracle, à toute contrainte démographique ou économique.

On peut donc d'abord relever le défaut de constitutionnalité du système par capitalisation proposé.

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 assigne à la nation le devoir d'assurer « à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Pour ce faire, la nation « garantit à tous, notamment... aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, ... se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Vous voyez, mes chers collègues, qu'il s'agit d'un devoir collectif auquel la collectivité nationale ne saurait se dérober. Elle ne peut notamment pas s'en décharger sur les entreprises et les individus. Certains prétendent que la formule retenue, celle du « troisième étage », préservera les deux premiers – le régime légal de base et le régime complémentaire obligatoire –, tous deux fondés sur la répartition. Il n'en est rien, sinon, comment expliquer que le système par capitalisation proposé, pourrait répondre au besoin de financement de 300 milliards de francs évoqué ?

Dans la pratique, l'instauration de fonds de pension masquera, par un effet d'optique, la réduction des pensions versées par les régimes par répartition. Les cotisations n'augmenteront que peu, essentiellement au titre des régimes ARRCO et AGIRC, en vertu des accords du 10 février 1993, du 9 février 1994 et du 26 avril 1996 ; en revanche, les prestations baisseront.

Je reviendrai sur cette évolution en ciseau qui va couper l'herbe sous les pieds d'une bonne moitié des salariés. Pour l'instant, je retiens que la capitalisation est là pour « cannibaliser » une partie de la répartition. Cela ressortait d'ailleurs des propos de M. Thomas. Or la responsabilité collective qui incombe à la nation trouve sa seule expression dans le principe de retraite par répartition. A défaut de la mise en œuvre pratique d'une solidarité intergénérationnelle, la République française ne saurait être qualifiée de sociale, comme l'indique pourtant l'article 2 de la Constitution.

Les projections démographiques, comme tout exercice de ce genre, doivent toujours être regardées avec une certaine réserve, d'autant qu'elles portent sur le long terme. Cela ne doit certainement pas faire oublier la réalité de la contrainte démographique à venir : à partir de 2005, et pour une vingtaine d'années, les classes pleines des années 1945-1965 atteindront l'âge de la retraite au moment où seront actives des classes d'âge moins nombreuses, celles des personnes nées après 1965.

Autant on peut estimer de façon à peu près fiable le nombre de nouveaux retraités, autant celui des actifs est susceptible d'évoluer sensiblement et rapidement, sauf, bien sûr, à considérer qu'une seule politique est possible et de sombrer dans le fatalisme et dans un conservatisme social parce que tout serait déjà écrit. A l'inverse, une vision volontaire de l'avenir considérera avec la plus

grande attention une multitude de variables dont la projection démographique ne tient guère compte, plus par impossibilité de prédire l'avenir que par commodité d'ailleurs.

Parmi ces variables, citons en vrac : le taux d'activité féminine ; le taux d'activité des jeunes, qui est en France parmi les plus bas de tous les pays développés ; le taux d'activité entre cinquante-cinq et soixante ans, également très bas aujourd'hui ; la politique d'immigration ; le taux de fécondité par femme, également susceptible d'évoluer rapidement et significativement pour peu qu'une politique volontariste crée des conditions plus favorables ; le taux de chômage enfin, dont il n'est pas nécessaire de rappeler combien il peut dépendre de la politique économique suivie.

La « dégradation » du ratio entre actifs et inactifs n'est donc pas inscrite dans les gènes des Français. C'est un indicateur que les démographes nous donnent pour construire un autre avenir.

Brièvement, parce que tel n'est pas le propos de cette question préalable, je tiens à évoquer une piste de réflexion pour satisfaire au nécessaire besoin de financement accru de notre actuel système de retraite, besoin que je me garderai de chiffrer pour les raisons que je viens d'évoquer. Il s'agirait notamment, dans le cadre d'une vraie réforme de la fiscalité qui ne se résumerait pas à une réduction des tranches de l'IRPP, d'une part, d'asseoir plus largement le financement de notre protection sociale sur tous les revenus, y compris ceux du capital, et, d'autre part, de lier les cotisations des employeurs non pas à la masse salariale mais à l'excédent brut d'exploitation, c'est-à-dire aux profits bruts des entreprises.

Pas plus que la « faillite » annoncée des retraites par répartition, la supériorité du système par capitalisation n'est inscrite dans les tables de la loi. La liberté de l'homme étant d'abord définie par sa capacité à choisir à la lumière de sa raison, il importe de démontrer l'illusion d'optique entretenue par ceux qui plaident pour une complémentarité des deux systèmes.

On nous dit que la capitalisation palliera les défauts de la répartition. Qu'est-ce à dire, sinon que les fonds de pension seraient indifférents aux contraintes démographiques et économiques ? Or c'est précisément ce qui est faux : quel que soit le régime de retraite choisi, la charge réelle des retraites est toujours supportée par les actifs du moment. Il est illusoire de croire que l'on va transmettre la richesse à travers le temps, en faisant abstraction des évolutions de la société et de l'économie. Une telle machine à voyager dans le temps n'existe pas encore, monsieur Thomas.

Le système de retraite par capitalisation est contraint, lui aussi, par la démographie. Plus exactement, il est sensible aux pyramides des âges. Cela est particulièrement net pour les systèmes dits à prestations définies, l'une des deux modalités techniques d'existence des fonds de pension dont les effets sociaux ne sont pas négligeables, mais dont la proposition de loi ne souffle pourtant mot.

Si, dans cette modalité, les actifs connaissent à l'avance le montant de leur pension, celui de leurs cotisations peut varier dans le temps, généralement à la hausse. Cela se passe ainsi quand le fonds de pension est constitué sur la base d'une branche ou, pire, d'une entreprise. En effet, la démographie propre de la branche ou de l'entreprise peut, après la période de montée en puissance, amener à la faillite du fonds quand les pensions à verser sont supérieures aux rentrées. C'est la perspective, monsieur le

ministre, d'une telle faillite qui a obligé le groupe Elf à changer son système de retraite par capitalisation pour un autre à cotisations définies.

Cette autre modalité des fonds de pension est-elle la solution miracle ? Pas plus, et sans doute encore moins, car, alors, le fonds est encore plus sensible aux aléas de la conjoncture économique. En effet, dans les fonds de pensions à cotisations définies, les actifs d'aujourd'hui n'ont aucune garantie sur le montant de leur pension de demain, lequel sera fonction du rendement des placements qui seront effectués au moment où ils atteindront l'âge de la retraite.

En première approximation, les pensions seraient, en quelque sorte, indexées sur la bourse. Le souvenir des récents krachs boursiers, le dernier en août 1993, ne présage rien de glorieux ou de bon, et les petits porteurs qui se sont parfois essayés à la corbeille s'en mordent aujourd'hui les doigts. Je pense notamment, mais ils ne sont pas les seuls, aux actionnaires historiques d'Eurotunnel. Sur le long terme, l'histoire passée nous apprend à craindre toujours les retournements boursiers brutaux. Le gonflement dangereux de la bulle spéculative ne peut que renforcer ces craintes pour l'avenir.

Une autre préoccupation tient au fait que le système de retraite par capitalisation est d'autant plus performant que les taux d'intérêt réels sont plus élevés que le taux de croissance du PIB. La création de fonds de pension en France constituerait ainsi un formidable outil de pression des marchés contre toute politique de croissance, contre toute politique de relance par l'investissement. Quel formidable moyen pour imposer toujours plus de pensée unique ! On voit bien le risque d'une véritable lobotomie des moyens d'intervention de l'Etat, au profit d'une insertion, pieds et poings liés, dans le grand vent de la mondialisation libérale.

Les fonds de pension ou, comme vous les appelez, les plans-épargne retraite d'entreprise, ne répondent donc en rien aux défis que notre système de retraite doit relever. Ils offrent l'assurance trompeuse d'une fausse sécurité, au profit d'une insertion toujours plus irrémédiable de notre économie dans les circuits financiers mondiaux.

J'indique à M. Méhaignerie qu'avec ces fonds la logique actuelle d'achat de parts importantes d'entreprises françaises sera accentuée et non combattue.

Au passage, la responsabilité de la nation à l'égard des vieux travailleurs, constitutive du contrat républicain, est allègrement passée par pertes et profits. Se dessinent ainsi les termes d'un véritable choix de société : d'un côté, avec le système par répartition, le niveau de vie des aînés est garanti par un mécanisme de solidarité explicite, institutionnalisé, qui permet la négociation des compromis indispensables par des instances paritaires, alors que, de l'autre, avec le système de capitalisation, le mode de régulation passe par les marchés et les évolutions des prix. Nous aurions ainsi, d'une part, la négociation entre des représentants responsables, de l'autre, la « main invisible » des marchés. Les arguties techniques ne viennent qu'après ; le choix premier est politique.

C'est donc bien à deux projets de société radicalement différents que renvoient le débat et le choix entre les deux systèmes de retraite. Loin d'être complémentaires, répartition et capitalisation obéissent à des logiques opposées qui nous ramènent à deux conceptions différentes de l'homme.

Le projet des libéraux, de ceux qui, sous couvert de nécessités techniques, font le choix d'un Etat corseté par les marchés, correspond à une vision débilante de l'être

humain qui serait un homme unidimensionnel. Suivant les nécessités, l'homme est tantôt individu, membre d'une société civile qui serait étrangère à l'Etat, pensé comme un parasite suçant les forces vives du pays, tantôt consommateur quand il s'agit de mettre à bas des logiques industrielles et sociales dont la rationalité ne se réduit pas à la baisse de prix. Il peut aussi être réduit à sa dimension le contribuable, quand il s'agit de décrier les dépenses improductives ou les mauvaises graisses, ou bien encore ramené, comme aujourd'hui, à la fonction d'épargnant qui doit se soucier de mettre des graines de côté pour l'hiver de sa vie.

Dans tous ces cas de figure, de citoyen il n'est jamais question. Il est éclaté en mille facettes, et, avec lui, vole en éclats le pacte républicain.

Sur un point, en particulier, les fonds de pension proposés enfoncent dans ce pacte un coin plus insupportable que les autres : ils remettent en cause le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens. Le système de retraite par capitalisation aujourd'hui proposé introduit, en effet, un ferment d'inégalité entre les citoyens selon leur profession, leur durée de vie, leurs revenus. Le deuxième terme de la devise républicaine s'en trouvera subrepticement perverti, puis remplacé par une notion contraire au contrat social : la notion d'équité chère à Alain Minc et aux parangons de la pensée unique.

La première des inégalités est celle que devront supporter les actifs d'aujourd'hui par rapport à ceux d'hier ou de demain. Ils devront cotiser non pas deux fois plus, mais au moins selon deux principes cumulatifs. Contrairement à ce que certains prétendent, cette inégalité est peu sensible dans le système actuel. Certes, ceux qui prennent leur retraite aujourd'hui ont plus cotisé que ceux qui l'ont prise hier, mais le taux de remplacement n'a cessé de croître au cours des Trente Glorieuses et, avec l'allongement de la durée de la vie, la baisse récente des prestations a pu être compensée.

La coexistence de deux systèmes de retraite, dont l'un, celui par capitalisation, cannibaliserait l'autre, ne pourra que pénaliser les actifs d'aujourd'hui. A ceux qui en auront les moyens, l'alternative sera la suivante : consacrer une plus grande part de leur revenu à leur retraite – cotisations plus épargne-retraite –, ou accepter une baisse de leur revenu à l'âge de la retraite. Outre l'inégalité ainsi organisée, il est à craindre que cette nouvelle ponction sur le revenu ne vienne affaiblir encore une consommation pour laquelle le Gouvernement jurait, il y a peu, qu'il avait les yeux de Chimène ! A l'injustice, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, vous ajouteriez l'incohérence ! J'attends avec intérêt ce que vous allez me répondre.

Il est une autre inégalité au sein d'une même génération qui doit être soulignée, parce que méconnue. Au regard du seul régime de base, les pensions versées représentaient en moyenne, avant la loi Veil de 1993, 70 p. 100 du salaire de référence, avec très peu de variations selon le montant de cette pension. La hiérarchie des salaires est ainsi, en quelque sorte, reproduite, ce que l'on peut certes regretter d'un point de vue redistributif, mais du moins le système est égalitaire à telle enseigne que les délais de récupération – indicateur mesurant le nombre d'années nécessaires pour « récupérer » les cotisations de toute une vie – sont les mêmes quels que soient le montant de la pension et le montant des cotisations versées : douze années. Au passage, notons que ces délais de récupération sont inférieurs à l'espérance de vie à soixante ans en 1993 : plus de dix-neuf ans pour les hommes et près

de vingt-cinq ans pour les femmes. Outre que ce système est profondément égalitaire, il assure ainsi une réelle solidarité avec nos aînés.

C'est pourtant aussi ce système que l'instauration d'un « troisième étage » par capitalisation mettrait à bas. Pour s'en convaincre, il n'est qu'à regarder la situation des régimes de base dans deux pays voisins où existent des fonds de pension : la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que ce serait une solution à la française ! Bien sûr, mais il suffit de regarder ailleurs pour voir ce qui nous attend !

M. le ministre de l'économie et des finances. J'ai regardé ailleurs !

M. Georges Sarre. Dans ces deux pays, avec – il est vrai – des disparités moins grandes outre-Rhin qu'outre-Manche, les délais de récupération sont d'autant plus longs que le niveau de pension s'élève : de quatorze à seize années en Allemagne, de treize à vingt-huit ans en Grande-Bretagne. Considérant que les taux de remplacement des régimes de base sont nettement inférieurs aux nôtres, l'inégalité introduite par la capitalisation n'y est que plus grande.

Enfin, une dernière inégalité sera introduite par la capitalisation entre les retraités d'une même génération. Suivant l'espérance de vie de chacun à l'âge de la retraite, déterminée en fonction du lieu de résidence, de la profession et – pourquoi pas ? – des habitudes alimentaires et des antécédents médicaux, le montant de la retraite sera modulé. Les tables de mortalité, calculées par des bureaucrates, détermineront, loin de toutes discussions, le montant de la rente de sortie en fonction du nombre d'années qui nous restera à vivre ! C'est un univers kafkaïen qui nous est ainsi préparé !

Kafkaïen et inégalitaire, car d'autres inégalités, d'ordre social, seront introduites dans notre système avec les fonds de pension.

La première est frappée du sceau de l'évidence. Seuls les salariés les mieux rémunérés et travaillant dans une grande entreprise pourront s'offrir le luxe – si j'ose dire – de payer deux fois pour une retraite décente. A l'égalité actuelle en matière de retraite que je viens d'évoquer, serait substituée une inégalité fonction de la capacité d'investir pendant sa vie active dans un fonds de pension. Là encore, les exemples britannique et allemand sont éclairants. Dans ces deux pays, les fonds de pension obéissent pourtant à une organisation si différente qu'on les a tous deux érigés en modèle. En Grande-Bretagne, les fonds sont alimentés pour deux tiers par les entreprises et pour le tiers restant par les salariés et gérés en externe dans des placements mobiliers. En Allemagne, les entreprises seules financent les fonds par constitution de provisions à leur bilan. Dans les deux cas – écoutez-moi bien, mes chers collègues, – le portrait type du salarié bénéficiant d'un fonds de pension est le même : des hommes, salariés de grandes entreprises de l'industrie ou des services financiers, travaillant à temps plein, cadres ou travailleurs qualifiés. Ce portrait-robot dessine en creux celui des salariés qui seront exclus du « troisième étage » que les libéraux nous proposent : les femmes, les salariés des PME, les travailleurs à temps partiel ou en intérim, les ouvriers spécialisés, les agents de maîtrise, les employés de bureau, l'encadrement intermédiaire.

Le résultat promet de ne pas être marginal d'autant que moins de la moitié des salariés anglais, 48 p. 100 des actifs occupés, ou allemands, 42 p. 100 des actifs du privé, bénéficient dans leurs pays de dispositions qui existent pourtant depuis des décennies. Dès lors, au

mieux dans vingt ans, plus de la moitié des salariés français ne pourront pas souscrire un plan d'épargne retraite, alors que tous seront concernés par la baisse des prestations assises sur des cotisations obligatoires. Durant les vingt années qui viennent, que se passerait-il ?

Le système par capitalisation introduirait une autre source d'inégalités entre les salariés. En effet, la constitution d'un plan d'épargne entreprise est un outil supplémentaire de rémunération des salariés offert à la libre appréciation des entreprises. L'avantage ainsi versé est, dans le droit actuel de la sécurité sociale, assimilé à juste titre à une rémunération donnant droit à versement de cotisations et à paiement d'impôts. Certaines de ces quasi-rémunérations bénéficient encore d'avantages fiscaux tout à fait scandaleux ; je pense en particulier aux *stocks options*.

Au lieu de combattre ces avantages, la création des fonds de pension les démultiplierait. Ils auraient pour conséquence, néfaste pour les comptes sociaux et contraire à l'éthique républicaine, de faire échapper au droit commun de l'impôt et des cotisations sociales la majeure partie des plus hauts salaires. Une sorte de zone franche, mes chers collègues, pour les gros revenus !

Parmi les salariés, seuls les plus fortunés bénéficieraient pleinement des avantages offerts par les fonds de pension. Même pour ceux-là, monsieur le ministre, le risque ne serait pas nul de se faire « arnaquer ». Ce n'est pas moi qui le dis mais le très respectable et néanmoins conservateur journal britannique *The Financial Times* dans son édition du 16 novembre 1989. Ce jour-là, il titrait en gros caractères : « Une des plus grosses arnaques qu'aient réalisées les entreprises au cours de l'histoire ». Que dénonçait-il avec tant de véhémence ? La non-valorisation des droits à pension, appelés droits réservés, des salariés licenciés au cours des années 70 et 80. Quand vint l'heure de la retraite, mes chers collègues, les droits réservés avaient été totalement dévalorisés par l'inflation. Pendant ce temps, les versements à l'origine de ces droits à pension ont été démultipliés par l'explosion de la place boursière londonienne, pour le plus grand profit des organismes gestionnaires et des entreprises qui se sont dispensées de verser de nouvelles cotisations.

Plus généralement, la revalorisation des prestations versées constitue un enjeu déterminant pour le niveau des retraites supplémentaires des Britanniques et des Allemands. Pourtant, ce n'est que très récemment que des mécanismes légaux obligent les gestionnaires de fonds de ces pays à procéder à une telle revalorisation. Je constate, sans surprise, que la proposition de loi présentée aujourd'hui n'en souffle mot.

Le « troisième étage » à capitalisation, que les libéraux veulent nous vendre, n'est pas seulement illusoire au regard des défis que doit affronter notre système de retraite. Il est, en outre, profondément inégalitaire : le bénéficiaire que certains pourraient en retirer se ferait au détriment de tous les autres, de la majorité. A la solidarité inter-générationnelle, seraient substitués des égoïsmes en compétition où seule s'exprimerait une solidarité morbide par mutualisation des risques viagers. Dans ces conditions, il devient difficile de percevoir, là, un projet collectif. L'ambition s'y trouve réduite à un alignement sans imagination sur le modèle du libéralisme anglo-saxon triomphant. C'est là qu'il faut rechercher les vraies justifications des fonds de pension. Les libéraux l'admettent d'ailleurs plus ou moins sans ambages : ce qui importe c'est moins l'avenir des retraites, qui n'est qu'un prétexte commode, que l'accroissement de la capitalisation bour-

sière de Paris, le gonflement du montant de l'épargne financière. Vous l'avez d'ailleurs reconnu assez franchement, monsieur le ministre.

Pour expliquer par quels mécanismes nous en sommes arrivés là, deux moments clés doivent être rappelés.

Premier choix décisif, dans le milieu des années 80, quand il fut décidé de libéraliser le système financier français par déréglementation du crédit, création de nouveaux instruments financiers et les marchés qui vont avec, le MATIF, notamment et abolition du contrôle des changes. L'objectif, déjà, était d'accroître la surface financière de la place de Paris.

Second choix déterminant : l'inclusion dans le traité de Maastricht, dans le calcul des déficits publics comptant pour le passage à la monnaie unique, de ceux des systèmes de protection sociale.

Ils s'ensuit une formidable pression à privatiser le plus possible notre système public de protection sociale pour rentrer dans l'épure maastrichtienne. Aujourd'hui, nous y sommes. Nous y sommes sans que personne ne dise à voix haute qu'il s'agit de mobiliser, comme le disent les courtiers, l'argent des retraites au profit des marchés financiers, nouveau Moloch jamais rassasié ! L'enjeu est de taille : près de 700 milliards de francs. Cependant, nos aimables courtiers, fines bouches, assurent pouvoir se contenter de 200 à 300 milliards, en attendant mieux ! Car les sommes gérées par les fonds de pension étrangers sucitent bien des envieux : 13 750 milliards de francs aux Etats-Unis, 2 400 milliards de francs en Grande-Bretagne, 850 milliards de francs en Allemagne.

Les conditions du débat public en France et notre système de sécurité sociale, fondée à la Libération à partir du programme du Conseil national de la Résistance et sous les auspices du général de Gaulle, empêchent que les choses soient dites aussi crûment : d'où la confusion volontaire, et entretenue, entre épargne et retraite, celle-ci servant à masquer celle-là. Car les banquiers et autres assureurs ont besoin de trouver de nouveaux produits financiers à placer sur leur marché naturel, la France, pour se frotter à leurs concurrents internationaux, disent-ils. Quel que soit le prétexte, la réalité reste la même.

Pour y parvenir, deux ingrédients sont essentiels : le prétexte des retraites avec la confusion que je viens de mentionner et des sucettes fiscales, comme les a joliment qualifiées notre ministre des finances dans un entretien à un magazine financier. Car les institutions financières le savent bien : pour vendre un produit financier, il faut une « sucette fiscale ». Voyez le succès des assurances-vie. Mais voilà, ces sucettes-ci ont un goût amer : celui de leurs coûts, budgétaire et social. Ni l'un ni l'autre ne sont sérieusement évoqués dans la proposition de loi.

Ne parlons pas de ce qui fâche. Pour mémoire, citons le coût budgétaire des fonds de pension américains : plus de 51 milliards de dollars de déductions fiscales en 1992, soit, très approximativement, un coût de l'ordre de 2 p. 100 du montant des fonds gérés. Il est bien entendu que ces déductions fiscales bénéficieraient plus que proportionnellement aux hauts revenus, réduisant encore un peu plus l'égalité des Français devant l'impôt.

Dois-je rappeler à certains membres de la majorité parlementaire les propos et même les amendements qui furent les leurs lors de la discussion en début d'année du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ? Monsieur le ministre, qu'en est-il des engagements qui furent les vôtres au cours de ce débat ? Je pourrais également citer le Premier ministre qui, lors de la présentation de son plan pour la sécurité sociale, le

15 novembre dernier, subordonnait la création d'une épargne retraite à la réforme des prélèvements obligatoires.

Voilà le second travers, mes chers collègues, des fonds de pension : ils assèchent le financement des régimes obligatoires, de base et complémentaire. C'est l'un des mécanismes du « cannibalisme » du système de capitalisation que j'ai mentionné à plusieurs reprises. Il y a de l'aveuglement, sinon de l'hypocrisie, à prétendre le contraire. Bien sûr, en son article 26, la proposition dispose que les sommes versées au titre des plans d'épargne entreprise resteraient assujetties aux cotisations sociales des seuls régimes de retraites obligatoires. Pourtant, comment ignorer la pression du CNPF, relayée par certains parlementaires, pour une exonération totale ? Nous avons trop l'habitude de telles modifications votées au cours d'un DDOEF pour ne pas craindre le pire.

Deux autres effets pervers redoutables sont à craindre de cette financiarisation de notre économie : les conflits d'intérêts entre les salariés et les détenteurs de plan d'épargne-entreprise, qui seront, dans une certaine proportion, les mêmes personnes ; la déconnexion toujours croissante de l'économie réelle et de l'économie financière.

Contrairement à une idée reçue, les gestionnaires de fonds de pension sont myopes et affligés d'un tropisme moutonnier. La durée moyenne de détention d'un titre ne dépasse pas sept mois. Dans leurs placements, ils privilégient les actions des grandes entreprises et les placements jugés sûrs, comme l'immobilier.

Taraudés par la crainte de faire moins bien que le voisin, ils n'ont plus pour ambition que de ne pas faire plus mal. Pour cela, il n'y a qu'une recette infaillible : faire la même chose que lui. Cette stratégie à courte vue ne correspond pas toujours – doux euphémisme – aux intérêts des salariés de telle ou telle entreprise. Chers collègues, je prendrai un exemple entre mille : quand ATT a annoncé, tout récemment, le licenciement de 40 000 personnes, sa valorisation boursière a crû de 6 milliards de dollars en quarante-huit heures !

Deuxième effet pervers redoutable : le gonflement hors de toute proportion de la bulle financière mondiale est dénoncé par beaucoup, y compris par certains libéraux, comme une des causes principales des turbulences qui secouent le système monétaire international et, avec lui, les échanges commerciaux mondiaux. Je ne souhaite exposer ici que ceux de ces dérèglements qui entravent la capacité du politique à influencer sur le cours des choses. M'honorant d'être un progressiste avancé, je n'accepte pas l'ordre des choses, pour naturel qu'il puisse m'être présenté, sans chercher à remédier aux injustices que j'y trouve.

Comment le politique pourrait-il satisfaire à cette noble ambition si les moyens d'action qui sont les siens, et qui, dans notre République, sont ceux de l'Etat, lui sont retirés ? Je veux parler ici non seulement de la politique de change et de la politique monétaire, mais encore de la politique budgétaire. Or, la création de fonds de pension vient doublement encadrer la politique budgétaire, rejoignant et renforçant les impératifs de la politique correctement unique, qu'on la nomme de désinflation compétitive ou du franc fort.

J'ai déjà mentionné l'extrême sensibilité des fonds de pension à l'inflation. Nul doute que les gestionnaires de ces fonds, fidèles à leur myopie et à leur caractère moutonnier, ne s'attachent, avant d'investir dans un pays, à vérifier le caractère « vertueux » de la politique gouverne-

mentale. Nous en connaissons tous les principes, et la nouvelle version de la pensée unique, en provenance de l'OCDE, vient opportunément de nous les rappeler.

La bonne *policy mix* est celle qui mêle politique budgétaire rigoureuse et politique monétaire permettant une bonne circulation des liquidités. Pour la première partie du programme, le maître Trichet a donné le la : les dépenses de l'Etat sont réputées improductives au-delà de 50 p. 100 du PIB ; l'élève Juppé a repris : il faut faire fondre ces « mauvaises graisses ». Pour la seconde partie du programme : les fonds de pension sont là. Et gageons qu'une fois qu'ils disposeront d'une force de frappe de 200 à 300 milliards de francs, ou plus, les gestionnaires français des fonds sauront s'opposer à toute autre politique. Est-ce un nouveau mur de l'argent que vous projetez là ?

Evidemment, à cette question, vous ne pouvez que répondre non en vous drapant dans votre vertu outragée. Tout au contraire, direz-vous, et vous le dites déjà, il s'agit de permettre à l'économie française de trouver le moyen de financer son expansion. C'est l'argument maintes fois répété du besoin de fonds propres des entreprises françaises.

Qu'en est-il ?

L'investissement des entreprises peut être financé, nous le savons tous, de trois manières : par l'emprunt, par l'autofinancement et par les fonds propres.

Le premier moyen est devenu impossible depuis que des gouvernements successifs ont fait grimper les taux d'intérêts réels à des plafonds inégalés en France depuis les années trente dans le seul but d'accrocher le franc à un mark surévalué.

Le deuxième moyen est, aujourd'hui, tout à fait praticable : les capacités d'autofinancement frôlent les 125 p. 100 et le taux global d'autofinancement a atteint 117 p. 100 en 1995, après avoir atteint 115 p. 100 en 1994 et près de 104 p. 100 en 1993. Ce n'est donc nullement faute de moyens financiers peu coûteux que les entreprises françaises désinvestissent depuis 1991. La faute n'en est pas à la prétendue faiblesse de leurs fonds propres.

En outre, si la détention par une entreprise de fonds propres est vitale en ce qu'ils garantissent sa solvabilité, il n'y a pas de définition *a priori* optimale du partage entre fonds propres et endettement. Car, en dernier ressort, la stratégie financière d'une entreprise dépend de sa stratégie industrielle. Cela est particulièrement net quand on compare les stratégies d'investissement des PMI au regard de celles des grandes entreprises. Depuis le milieu des années quatre-vingt, et en dépit de fonds propres sensiblement inférieurs à ceux des entreprises de plus de 500 salariés, les PMI ont fourni un effort d'investissement plus soutenu. Il s'est naturellement traduit par un taux d'endettement plus fort. Ce sont donc elles qui ont, en premier lieu, souffert de la politique du franc fort.

Si les fonds de pension avaient existé, auraient-elles pu du moins financer ces investissements sur leurs fonds propres ? Rien n'est moins sûr. Pour toute une série de raisons déjà mentionnées, les fonds de pension concernent essentiellement les grandes entreprises, tant par leur financement que par leur placement. En outre, les obligations d'affectation de l'argent collecté par les fonds à des actions et aux fonds propres des entreprises, obligations dont fait état la proposition de loi, ne constituent en rien une garantie.

En effet, une directive européenne est actuellement en préparation et d'ores et déjà, elle a posé deux principes : la liberté de gestion et la liberté de placement des fonds de pension. Autrement dit, aucun Etat membre ne pourra imposer des règles de gestion ni d'affectation des sommes disponibles. Les gestionnaires des fonds seront libres de placer dans un autre pays de l'Union, à hauteur de 80 p. 100, et de la façon qu'ils souhaitent. Bien pire, la Commission européenne – et, j'aimerais que vous me disiez ce qu'il en est, monsieur le ministre – semble vouloir retenir la règle prudentielle suivante : pas plus de 15 p. 100 des fonds collectés par le biais d'une entreprise ou de ses filiales ne pourront y être investis. Alors, que valent les savantes promesses que j'entends ici sur le financement de notre économie ? Qu'est-ce que ce marché de dupes, ce coup de bluff ?

La seule question qu'il faut se poser n'est pas celle d'une faiblesse *a priori* des fonds propres des PME, mais celle des conditions nécessaires pour favoriser leur développement, donc leurs investissements. Et les fonds de pension ne figurent pas parmi les deux réponses possibles et cumulables : des taux d'intérêt réels proches de zéro, ce qui suppose une tout autre politique monétaire ; l'implication des pouvoirs publics à tous les échelons du territoire pour favoriser la création et l'innovation via des fonds départementaux d'industrialisation, évoqués puis abandonnés dans l'avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire, texte déposé et voté du temps du précédent gouvernement.

En conclusion, les prenant un à un, je viens de démontrer que tous les arguments avancés par les libéraux pour instituer des fonds de pension n'étaient au mieux que des prétextes. Prétexte que le sauvetage des régimes de retraite par répartition ; prétexte que le besoin d'accroître les fonds de pension des PME. Les vrais objectifs sont ailleurs : privatisation partielle du système de retraite, insertion encore plus irrémédiable dans la mondialisation libérale.

Il y a donc au moins deux séries de raisons pour ne pas délibérer de ce texte. Il préfigure une société où la dimension citoyenne de l'homme sera réduite à l'acte périodique de voter, et où son revenu plus que tout autre paramètre déterminera sa place et l'importance de ses choix. Dans cette société, le débat public républicain sera réduit à néant, comme le préfigure cette proposition de loi qui masque les choix qu'elle propose derrière des mots qui ne veulent plus rien dire, des mots qui sont complètement vidés de leur sens. Je le dis comme je le pense, il s'agit-là d'une véritable démission.

Ce débat fait ainsi figure de test. Le Gouvernement semble hésiter à franchir le pas. Vous nous avez d'ailleurs dit, monsieur le ministre, dans quelles conditions nous serons amenés à débattre à l'automne d'un projet.

Devant cette situation, devant les dangers réels que comporte cette proposition pour la société française, parce que je refuse toute dérive vers une société américaine, et parce que, au surplus, un nouveau texte nous sera proposé par le Gouvernement, je vous invite, mes chers collègues, à voter la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

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

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. Ce qui se conçoit clairement s'énonce succinctement. M. Sarre nous a fait la démonstration du contraire !

Vos arguments, monsieur Sarre, auraient été valables il y a au moins vingt ans ! Vous nous dites, par exemple, qu'il ne faut pas se décharger des responsabilités sociales sur l'entreprise. Mais c'est précisément l'inverse que nous proposons. Si les retraites par répartition mettent en jeu la solidarité entre les générations, l'épargne-retraite fait appel à la responsabilité de chacun, c'est-à-dire au troisième pilier. C'est exactement le contraire de ce que vous avez compris !

Vous pensez que l'on va « cannibaliser » la répartition. Mais bien sûr que non ! Au contraire, il s'agit de la consolider (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) et de la pérenniser. Car les systèmes de retraite par répartition sont assis sur le tissu économique. Comment voulez-vous que les systèmes de répartition se portent bien quand l'économie va mal ? Nous assistons aujourd'hui aux effets de la situation économique sur la retraite des Français, et c'est pourquoi nous voulons inverser le processus et garantir notre système par répartition.

Vous proposez d'asseoir le financement des retraites sur les revenus, ce qui ne manquera pas d'augmenter des prélèvements obligatoires qui ont déjà atteint, dans notre pays, les sommets que l'on sait.

M. Georges Sarre. Blablabla !

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. Ce n'est évidemment pas la solution que la population souhaite.

S'agissant des fonds propres des entreprises, contrairement à vos déclarations sur la mondialisation ou le libéralisme échevelé, notre politique est réaliste et sociale, notamment pour nos entreprises, qui garderont ainsi leur direction en France et en Europe. Tous les dirigeants des grands groupes que la commission des finances a auditionnés...

M. Georges Sarre. L'ancien président de la SNECMA !

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. ... ont expliqué que si, en France, nous ne mettions pas en place l'épargne-retraite, nos entreprises tomberaient aux mains des capitaux anglo-saxons, du fait de la puissance des fonds de pension. Il y va de l'intérêt national ; vous ne l'avez pas du tout compris.

Vous objectez que l'épargne retraite concernera les salariés bien portants des grandes entreprises. Mais c'est plutôt le système actuel qui les avantage, au travers des plans d'épargne-entreprise, là où ils sont bien gérés. C'est dans l'article 83 et l'article 39 du code général des impôts qu'il y a inégalité entre les Français.

Nous voulons un système universel qui s'applique du haut en bas de la hiérarchie des salaires, même aux plus faibles d'entre nous. Voilà en quoi consiste un vrai système de retraite, et non un bricolage sur les systèmes existants qui sont, tout le monde le sait, injustes et inefficaces !

Mme Muguette Jacquaint. Vous aggravez les inégalités !

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. Enfin, monsieur Sarre, vous pratiquez la politique de l'autruche en refusant d'admettre ce que tout le monde reconnaît, y compris dans votre propre camp – et c'est la réponse à tous vos arguments techniques qui n'ont aucun fondement – à savoir que si les Français n'épargnent pas entre 3 et 5 p. 100 de leur revenu brut, ils ne pourront pas maintenir le niveau de leur retraite au-delà de 2015.

Voilà le défi social pour défendre le modèle français, que nous devons relever.

Je demande donc le rejet de la question préalable.

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

M. le ministre de l'économie et des finances. M. Sarre conteste en bloc le dispositif que nous soumet la proposition de loi au motif qu'il serait inconstitutionnel. Je ne partage pas cette appréciation. Les arguments qu'il a cru devoir utiliser pourraient l'être à l'encontre de nombre d'autres mesures qui n'ont pas été sanctionnées par le juge constitutionnel.

A aucun moment, nous n'avons laissé à penser que les plans d'épargne retraite constituaient une réponse miraculeuse ou magique. Il s'agit d'une démarche responsable de la part d'hommes et de femmes qui entendent gager leur sécurité et se donner les moyens – mais des moyens complémentaires – d'une retraite.

A aucun moment, nous n'avons mis en cause l'exigence de consolidation et de pérennité du socle de la retraite que constituent les régimes de répartition.

M. Sarre voudrait une sécurité absolue. Mais c'est une vision chimérique et illusoire ! Il faut joindre nos efforts et nos moyens, et renforcer le pacte républicain qui n'est, en aucune façon, menacé par ces dispositions, bien au contraire. Ce qui menace le pacte républicain et la démocratie, c'est bien plutôt l'absence de transparence, cette sorte d'opacité qui ne permet plus de vérifier que les régulations sont bien républicaines.

Mme Muguette Jacquaint. Il y a longtemps qu'il est menacé !

M. le ministre de l'économie et des finances. A propos de l'épargne – décidément, nous avons du mal à nous comprendre ! –, je n'ai pas dit qu'il fallait la réduire. J'ai dit que la France accumulait, chaque année, un niveau d'épargne tout à fait raisonnable, qui se situe dans la moyenne des grands pays industrialisés, mais qu'elle en faisait un mauvais usage puisque, pour l'essentiel, elle l'affecte au financement des déficits publics. Ce qui assure la sécurité pour dans vingt ans, c'est notre capacité à investir aujourd'hui et à nous donner un potentiel de valeur ajoutée pour que, dans cette économie qui se globalise, la France occupe toute sa place, c'est-à-dire une place de premier rang. Encore faut-il que le territoire national soit compétitif, accueillant, ouvert sur le monde, afin que nous puissions convaincre les investisseurs, français bien sûr, mais aussi étrangers, de nous rejoindre pour fortifier ce potentiel économique qui, lui, est gage de sécurité pour nos aînés et, assurément, de cohésion sociale.

Vous exprimez des doutes sur le succès du régime de l'épargne retraite. Mais nous aurons le souci, je l'ai affirmé, de veiller, tant sur le plan législatif que réglementaire, à ce que des dispositions prudentielles réduisent les risques d'échec, préviennent les difficultés et mettent les plans d'épargne retraite conclus en France à l'abri des déconvenues que vous décriviez et que j'ai moi-même évoquées à la tribune. Pour ce faire, ce sont des techniques d'assurance qui doivent être mises au service de leur gestion.

Vous avez affirmé que le traité de Maastricht avait malmené notre politique et peut-être notre souveraineté, au motif qu'il incluait dans les déficits publics ceux de la protection sociale. Même si ce traité n'existait pas, croyez-moi, monsieur Sarre, que nous pourrions échapper à l'assainissement et à la remise en ordre de nos finances publiques ?

M. Georges Sarre. Mais oui !

Mme Muguette Jacquaint. On pourrait mener une autre politique !

M. Charles de Courson. Laquelle ?

M. le ministre de l'économie et des finances. De quelle souveraineté jouit un pays qui accumule les déficits et ne cesse de s'endetter, menant une politique de fuite en avant, de déficit, de recours à l'emprunt pour que les générations futures prennent en charge ce que nous n'aurons pas eu la sagesse de financer, aujourd'hui, avec un minimum de rigueur ?

C'est parce que, aujourd'hui, nous mettons de l'ordre dans les finances publiques que nous nous donnons les moyens de garantir, demain, la pérennité des régimes de retraite.

Toutes les actions menées, depuis un an, par le Gouvernement, renforçant ce qui avait été commencé dès le printemps 1993, ont précisément pour objet de conforter la confiance et l'optimisme. Ce n'est pas par l'incantation que nous trouverons nos chances de réussite. C'est par la volonté d'entreprendre, d'agir, de prendre des risques, certes mesurés, dans un environnement assaini.

Vous en avez vous-même fait le constat, monsieur Sarre : depuis le début des années 90, le niveau des investissements productifs a baissé de plus d'un tiers. Voilà la véritable atteinte à la solidarité pour demain et après-demain ! La priorité est donc de réinvestir, et pour réinvestir, il faut de la stabilité. La politique mise en œuvre par le Gouvernement a précisément pour objet de garantir cette stabilité à laquelle contribuera le passage à la monnaie unique.

Ce qui provoque l'attentisme des chefs d'entreprise et des investisseurs, c'est qu'ils redoutent les dévaluations compétitives et les fluctuations monétaires. Or la monnaie unique est l'instrument de la stabilité monétaire à l'intérieur de l'union économique et monétaire. Elle constitue le moyen de mieux équilibrer les parités entre la monnaie européenne ainsi reconnue comme une des grandes monnaies mondiales, et les autres grandes monnaies que sont le dollar américain et le yen.

Cet environnement stabilisé, qui est un facteur déterminant de confiance, stimulera l'esprit d'entreprise, donc la création, et le développement de petites et moyennes entreprises, dont nous savons bien qu'elles sont le vrai gisement des emplois dont nous avons tant besoin.

Par conséquent, il faut aller de l'avant et prendre acte de la réalité plutôt que d'ouvrir un débat sur la base d'images virtuelles. Car c'est parce qu'on s'est trop longtemps accommodé de budgets virtuels, qu'on a mis en péril les finances publiques et qu'on a semé le trouble et l'inquiétude dans l'esprit de nos compatriotes.

Ce qui s'accomplit aujourd'hui doit contribuer à la confiance, à la croissance. La voie que nous avons choisie n'est pas une option entre le chômage et la précarité. Au contraire, nous voulons maintenir une communauté nationale, une solidarité authentique, et les fonds d'épargne retraite auront toute leur place dans cette œuvre de redressement, dans cette œuvre de solidarité.

Mme le président. Pour une explication de vote, la parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce n'est pas sans surprise que j'ai écouté notre collègue George Sarre, porte-parole du Mouvement des citoyens, exposer par sa question préalable qu'il n'y avait pas lieu de débattre de la proposition de loi sur l'épargne retraite car ce serait contraire à l'intérêt des citoyens.

Doit-on comprendre que notre système de retraite n'est en rien menacé par le vieillissement inéluctable de la population, par la diminution relative du nombre des salariés ?

Malheureusement, tel n'est pas le cas. Il faut, en effet, prendre conscience que le régime général de l'assurance vieillesse se trouve dès maintenant en difficulté. Au cours des trois dernières années, les pertes ont atteint plus de 15 milliards de francs par an. Or ces problèmes ne sont rien par rapport à ceux qui nous attendent dans les décennies à venir.

Pour bien souligner qu'il y a urgence à légiférer, je rappellerai quelques données contenues dans le Livre blanc de Michel Rocard paru en 1991.

Le rapport entre cotisants et retraités, qui s'élevait à plus de 3 dans les années 60, descendra à 1,3 après 2030. Cette diminution inéluctable est le résultat du vieillissement de la population. En 2010, d'après les démographes, plus de 27 p. 100 des Français seront âgés de plus de soixante ans et, en 2040, plus de 35 p. 100.

En conséquence, en 2010, le besoin supplémentaire de financement pour les retraites atteindra 300 milliards de francs. Le taux de cotisation sur les salaires devrait de ce fait passer de 18 à 25 p. 100. En 2040, ce taux pourrait atteindre 35 p. 100.

Ce scénario, pour reprendre la formule du Livre blanc, est inacceptable. Avec des prélèvements obligatoires d'ores et déjà supérieurs à 45 p. 100 de notre produit intérieur brut, nous avons atteint un maximum.

En outre, nous sommes tous d'accord pour considérer qu'il conviendrait de baisser les cotisations sur les salaires.

Si nous décidons de ne pas augmenter les cotisations, il faudra alors réduire de manière drastique les pensions. Est-ce là l'égalité que vous souhaitez, monsieur Sarre ?

Nous ne le voulons pas. L'amélioration des conditions de vie des retraités constitue en effet une des avancées sociales les plus importantes depuis la Seconde Guerre mondiale, avancée qui été en grande partie réalisée sous la présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing.

M. Sarre a mis en avant, dans son long exposé, le risque d'inégalité entre les salariés, mais comment ne pas imaginer au contraire que, si l'on ne crée pas le dispositif proposé par ce texte, ou un dispositif voisin, l'inégalité s'accroîtra entre les retraités qui auront pu se constituer par eux-mêmes une épargne de précaution et ceux qui ne l'auront pas pu ? Et pourquoi M. Sarre ne rappelle-t-il pas que les fonctionnaires bénéficient d'un système de retraite par capitalisation, dénommé PREFON, qui a d'ailleurs été amélioré par les gouvernements socialistes ?

Pour assurer la pérennité de notre système de retraite tel que nous l'avons bâti depuis la Seconde Guerre mondiale, il convient aujourd'hui, c'est certain, de créer à côté du régime général et du régime complémentaire un troisième étage que l'on pourrait appeler surcomplémentaire.

Tous les pays, des plus libéraux au plus sociaux-démocrates, des États-Unis à la Suède, de l'Allemagne à l'Australie, disposent actuellement d'un complément de retraite par capitalisation. Notre isolement en ce domaine commence à tourner à l'entêtement, voire à la bêtise.

L'épargne retraite est donc indispensable, non pas pour se substituer à notre système de retraite par répartition, et le ministre, sur ce point, nous a donné toutes les assurances qu'il convient, mais pour l'épauler au contraire et assurer sa survie.

Elle est également indispensable pour notre économie. Nos entreprises souffrent depuis des années d'un manque de fonds propres qui empêche leur développement. Nous le payons cher en termes d'emplois, donc d'équilibre social, et en termes d'investissements, donc de modernisation de notre économie, de notre système de production.

Il faut cesser d'avoir une vision malthusienne de l'économie afin de privilégier la création de richesses. Seule la croissance, qui est avant tout produite par les entreprises, nous permettra de sauvegarder le système élargi de protection sociale dont nous bénéficions.

En outre, nos meilleures entreprises, du fait de la faiblesse de notre capitalisme, risquent, le ministre l'a souligné ainsi que le président de la commission des finances, de passer sous le contrôle de fonds de pension étrangers. Or une entreprise contrôlée par des capitaux étrangers n'aura pas la même politique vis-à-vis des salariés français qu'une entreprise française.

Depuis plus de quinze ans, tous les gouvernements, qu'ils soient de droite ou de gauche, jugent nécessaire la création d'un étage surcomplémentaire de retraite. Il convient donc d'étudier enfin cette proposition de loi. C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous propose de rejeter la question préalable de M. Sarre.

Mme le président. Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, le groupe UDF réclame l'instauration de fonds de pension ou de compléments d'épargne retraite. C'est à ce titre qu'aujourd'hui, dans le cadre de la séance mensuelle réservée aux groupes parlementaires, il a demandé et obtenu l'inscription de la proposition de loi établie par la commission des finances en 1994.

Cette proposition, qui fait la synthèse entre les propositions de Jacques Barrot, d'une part, de Charles Millon et de Jean-Pierre Thomas, d'autre part, a donné lieu pour son élaboration à un abondant travail de concertation, en particulier avec les partenaires sociaux. Deux de ses trois concepteurs étant devenus ministres, il revenait tout naturellement à Jean-Pierre Thomas d'en être le rapporteur. Chacun sait combien il a travaillé pour faire aboutir ce projet.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, le groupe UDF avait demandé la création d'un plan d'épargne retraite en contrepartie de la suppression alors envisagée de la réduction d'impôt dont bénéficiaient les personnes investissant dans l'assurance vie.

Monsieur le ministre, vous nous aviez demandé à l'époque de retirer notre amendement et aviez accepté par avance l'inscription de notre proposition à l'ordre du jour complémentaire. Ce rendez-vous, pris au mois d'octobre 1995, se concrétise aujourd'hui. Vous nous avez annoncé qu'un projet de loi intégrerait les aspects fiscaux de notre proposition. Cela nous satisfait. Ce rendez-vous est d'ailleurs celui de toute la majorité, car nos collègues du RPR, et en particulier le rapporteur général du budget, Philippe Auberger, ont largement contribué à son perfectionnement.

Vous avez également expliqué que ce dispositif devait s'intégrer dans le cadre plus vaste de la réforme fiscale. C'est vrai, mais concevez notre proposition de loi comme une contribution à l'élaboration des fonds de pension.

Notre attachement à cette proposition de loi traduit une démarche qui est avant tout libérale, sociale et européenne, c'est-à-dire qui traduit les valeurs de l'UDF.

Libérale, car il s'agit d'assurer la pérennité même de notre système de retraite en faisant appel à la responsabilité et à la liberté contractuelle des partenaires sociaux et des citoyens.

Sociale, car il s'agit d'offrir à tous les Français, quels que soient leurs revenus, un complément de retraite pour mieux assurer la solidarité sociale.

Européenne, enfin, car il faut que, dans le domaine de la retraite, la France cesse de faire bande à part en Europe, au risque d'affaiblir tant son économie que sa protection sociale.

A travers cette proposition de loi, notre groupe poursuivait deux objectifs.

Le premier objectif, c'est de conforter les régimes financés par répartition.

L'épargne retraite n'est pas une idée neuve, ni en France, ni, *a fortiori*, dans les pays développés.

Depuis plus de dix ans, les rapports s'accumulent en France pour rappeler l'indispensable nécessité de renforcer par ce type de produits notre système de retraite.

S'il est inutile de citer ceux réalisés par les parlementaires de l'actuelle majorité tellement ils sont nombreux, il est plus intéressant de citer ceux de nos collègues socialistes : celui de Dominique Strauss-Kahn, dès 1982, sur l'épargne retraite, ou celui de François Hollande, en 1990, sur la fiscalité du patrimoine français.

En 1991, dans le Livre blanc sur les retraites, Michel Rocard a posé avec clairvoyance, mais sans agir, les défis du vieillissement de la population. Il a demandé la mise en place, « dans le cadre professionnel, des fonds d'épargne collectifs s'adressant à un ensemble d'actifs d'une même entreprise ou d'un même secteur professionnel, mis en place par accord entre partenaires sociaux ». Il s'agit, « sans porter atteinte aux régimes existants, d'enrichir le contrat de travail d'une forme de salaire différé et de favoriser le développement d'une épargne longue supplémentaire, une telle orientation mérite d'être analysée et plus complètement discutée ».

Avec notre proposition de loi, nous sommes parfaitement dans le cadre défini par ce Livre blanc.

S'il est un sujet à propos duquel nous devrions savoir dépasser nos querelles partisans, nos divisions, et être responsables, c'est bien sur cet épineux problème de l'avenir du financement des retraites.

L'arrivée à l'âge de la retraite des femmes et des hommes nés après 1945, associée à l'allongement sans précédent de la durée de vie – un trimestre par an – et à la baisse de la fécondité enregistrée depuis 1965, constitue un défi majeur à relever.

Après avoir connu les joies du « baby boom », notre pays va connaître les graves soucis découlant du « papy boom ».

Or nous savons tous qu'entre 1996 et 2020, la part des plus de soixante ans passera de 18 à 27 p. 100 de la population active et qu'à législation constante, les dépenses d'assurance vieillesse représenteront plus de 18 p. 100 du PIB contre 13 p. 100 aujourd'hui, nécessitant un relèvement supplémentaire de plus d'un tiers des cotisations sociales en un quart de siècle.

Nous savons tous également que le rapport entre cotisants et retraités, qui s'élève aujourd'hui à 2,03, tombera à 1,4, en 2010.

Pour contrecarrer ce processus inéluctable et maintenir à leur niveau actuel les pensions, il faudra progressivement augmenter de dix points les cotisations vieillesse dans les dix ans ou diminuer de plus de 30 p. 100 le montant des retraites.

Par ailleurs, l'amélioration des conditions de vie des retraités, réalisée en grande partie dans les années 70, constitue un des plus grands progrès de la seconde moitié de ce siècle.

Aucun de nous ne souhaite remettre en cause cet acquis, mais, si nous ne faisons rien, nous aurons une crise tant du régime général de retraite que des régimes complémentaires et des régimes spéciaux qui, pour reprendre les termes de Michel Rocard, pourra faire sauter plusieurs gouvernements.

La réforme courageuse du régime général des retraites engagée par Simone Veil et Edouard Balladur en 1993 et l'accord AGIRC-ARRCO du mois d'avril 1996 mis au point par les partenaires sociaux nous permettent d'aller cahin-caha jusqu'en 2010, mais pas au-delà.

Ne perdons pas de vue que, ces trois dernières années, l'ensemble des régimes de retraite ont enregistré des déficits annuels supplémentaires supérieurs à 15 milliards. Entre 2010 et 2030, les déficits cumulés risquent d'atteindre plus de 300 milliards. Avec de tels déficits, le système de retraite que nous avons construit pierre à pierre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sera remis en cause.

L'UDF ne souhaite en aucun cas être complice par omission de cette destruction qui entraînerait une régression sociale grave.

Le second objectif des fonds de pension est d'encourager le dynamisme des entreprises.

Au moment où l'emploi constitue une priorité nationale, comment ne pas favoriser le développement des fonds propres des entreprises ? Or les fonds de pension y contribuent. L'insuffisance de fonds propres des entreprises françaises les a obligées à s'endetter à des taux qui furent longtemps élevés et à avoir un niveau d'investissement et donc d'emploi inférieur à ce qu'il aurait pu être.

Par ailleurs, certaines de nos entreprises les plus performantes risquent de passer sous contrôle de fonds de pension étrangers. Vous semblez, monsieur Sarre, ne pas connaître la réalité de la gestion des fonds de pension. Il faut avoir à l'esprit qu'une entreprise détenue par des non-résidents n'a pas les mêmes priorités en termes d'emploi, d'investissements, qu'une entreprise détenue par des investisseurs français. Sans un capitalisme français, il ne peut y avoir d'entreprise citoyenne.

Il faut cesser d'avoir une vision purement franco-française des problèmes de retraite. Nous sommes les seuls à asseoir notre régime vieillesse quasi exclusivement sur la répartition. Nous sommes les seuls à recourir quasi exclusivement à des cotisations sur les salaires ou les revenus d'activités pour financer nos retraites. Cette spécificité est d'autant plus difficile à tenir que l'emploi salarié recule.

J'ai noté l'opposition du groupe socialiste à l'épargne retraite. Sur ce sujet, une nouvelle fois, les socialistes ont une position à géométrie variable. Lorsqu'ils sont dans la majorité, ils y sont favorables. François Hollande, actuel porte-parole du parti socialiste, n'écrivait-il pas dans son rapport sur la fiscalité du patrimoine en 1990 qu'il fallait

développer et généraliser l'épargne salariale ? En 1993, Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, ne proposait-il pas de créer de véritables fonds de pension en privatisant les entreprises publiques ?

De même, il ne faudrait pas oublier que certains salariés bénéficient déjà des avantages de la capitalisation et parfois même, ô piquant paradoxe, grâce à des gouvernements socialistes.

Ainsi, les fonctionnaires des trois fonctions publiques, soit près du quart des actifs français, peuvent adhérer à un régime par capitalisation créé en 1967, appelé PRE-FON. Il est géré par les syndicats CFTC, CFDT, FO et CGC – puisque la CGT était contre –, dont certains sont par ailleurs les plus ardents défenseurs du système par répartition. Avec 110 000 affiliés, soit 3 p. 100 des bénéficiaires potentiels, ce régime se développe rapidement et verse à 37 000 bénéficiaires près de 1 000 francs par mois en moyenne de complément de retraite.

Dans la fonction publique il existe d'autres fonds de pension, notamment le CREF, qui est ouvert aux fonctionnaires de l'éducation nationale, de la recherche et des PTT et qui fonctionne aux deux tiers par voie de répartition et pour un tiers par voie de capitalisation.

On pourrait également donner l'exemple du COREVA pour les agriculteurs, du FONPEL et de la CAREL pour les élus, fonds mis en place par les gouvernements socialistes.

Pourquoi les fonctionnaires, les élus, les agriculteurs ont-ils le droit d'avoir des compléments de retraite par capitalisation mais pas les salariés du privé ? Une telle attitude n'est pas la nôtre. Elle est incompatible avec notre volonté d'assurer l'équité entre les Français.

Nous devons cesser de vivre avec des *a priori* idéologiques et être réalistes.

Cependant, nous devons également mettre fin à certaines contrevérités savamment entretenues sur les fonds de pension, notamment par M. Sarre et le Parti socialiste, et en particulier à quatre d'entre elles.

Première contrevérité : certains considèrent que l'épargne retraite est un cadeau pour les riches.

C'est complètement faux car les contribuables aisés ont moins besoin d'un dispositif législatif pour se prémunir contre les conséquences du vieillissement que des personnes modestes. Ils peuvent au mieux utiliser tous les produits offerts par les établissements fiscaux – ils sont nombreux – et notamment l'assurance vie.

Nous ne voulons pas que s'installe insidieusement dans notre pays un système de retraite à deux vitesses, contrairement à ce que vous disiez tout à l'heure, monsieur Sarre. C'est pourquoi notre proposition s'adresse à tous les Français, quel que soit leur niveau de revenu et quelle que soit leur activité salariée ou non salariée. Il ne s'agit pas d'exclure les salariés du public, monsieur le ministre, puisqu'ils ont déjà un tel système. On pourrait même l'améliorer.

C'est pourquoi le groupe UDF est favorable à la sortie en rente réévaluable dans le cadre de régimes à prestations définies. Nous ne souhaitons pas créer un énième produit financier mais bien un sur-complément de retraite, c'est-à-dire le troisième étage de la branche vieillesse.

Pour éviter tout détournement du système, nous avons même proposé initialement de plafonner à 2 millions de francs les montants versés sur des plans dont la durée de vie serait au moins égale à dix ans.

Deuxième contrevérité : certains nous accusent de lancer une opération de déstabilisation des régimes par répartition.

Or notre volonté est, au contraire, de renforcer la répartition. En effet, les entreprises ne pourront ouvrir des plans épargne retraite qu'à la condition d'avoir satisfait l'ensemble de leurs obligations en matière de retraite complémentaire, c'est-à-dire d'avoir atteint les taux plafonds de 6 p. 100 pour l'ARCCO, et de 16 p. 100 pour l'AGIRC. Il s'agit donc bien, je le répète, de créer un troisième étage de surcomplémentarité.

Par ailleurs, nous introduisons un système non pas ultra-libéral mais négocié. Les syndicats sont associés à la création et à la gestion des plans d'épargne entreprise retraite ou des fonds de pension.

Troisième contrevérité : l'épargne retraite serait inefficace économiquement et coûteuse fiscalement.

Regardons la vérité : le groupe UDF ne veut pas instituer un plan d'épargne populaire *bis* destiné essentiellement à financer les déficits publics. Il souhaite qu'enfin les entreprises françaises puissent, comme en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suède ou en Australie, disposer de fonds propres plus importants et renforcer à l'échelle internationale leur compétitivité.

C'est dans cette perspective que nous avons fixé des règles précises d'affectation en faveur des actions et, de manière plus globale, en faveur des fonds propres des entreprises contribuant au financement de ce troisième étage de la protection vieillesse.

Le coût fiscal de notre proposition sera réduit par la réinjection de l'épargne dans l'économie, épargne qui se transformera en emplois et en investissements et donc en création de richesse et en versements d'impôts.

Quatrième contrevérité : certains répètent que les Français risquent de ne jamais revoir leur argent investi dans de tels plans. On l'a entendu dans les propos de M. Sarre.

L'épargne-retraite représente au niveau mondial plus de 7 000 milliards de dollars. Des millions de retraités touchent sans problème des rentes. Si les détracteurs des fonds de pensions disaient la vérité, on n'arriverait pas à de tels chiffres. M. Sarre, semble-t-il, ne connaît pas la vérité !

Par ailleurs, nous pouvons nous prémunir contre les risques générés par d'éventuelles faillites en ayant recours, comme le prévoit le texte de la proposition de loi, à des règles prudentielles strictes. Ainsi, même en cas de difficultés des entreprises, le capital accumulé serait protégé. De plus, ces fonds seront externalisés par rapport aux entreprises qui les ont mis en place. Vous êtes d'ailleurs intervenu tout à l'heure, sur ce point, monsieur le ministre. L'option est ouverte, mais c'est vrai que, plus ils seront externalisés, plus ils seront sûrs.

Les salariés de la Banque de France, qui bénéficient depuis près de deux siècles d'un régime de retraite de base obligatoire fonctionnant par semi-capitalisation – régime assez étrange créé par un décret napoléonien –, ont les retraites les meilleures de France, prouvant ainsi qu'un tel système peut concilier efficacité et sécurité.

En conclusion, mes chers collègues, nous sommes placés clairement devant nos responsabilités. Soit nous ne faisons rien – c'est la position de la gauche – et nous attendons 2010 en fermant les yeux, soit nous travaillons tous ensemble à partir du texte de la commission des finances, qui est, par nature, perfectible, afin de généraliser un surcomplément d'épargne-retraite, qui existe déjà

pour certaines catégories sociales de manière embryonnaire. La confrontation idéologique sur ce dossier est obsolète. Elle est dépassée. Les faits ont tranché. Nous devons avant tout définir quel avenir nous réservons aux retraites de nos enfants et aux nôtres dans les trente prochaines années.

La France n'a rien à gagner à ajouter aux difficultés sociales existantes une guerre intergénérationnelle après 2010.

C'est pourquoi le groupe UDF vous demande, à tous, d'appuyer cette réforme essentielle pour l'avenir du pays et sa cohésion sociale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le ministre, pour justifier votre politique vous faites état de la nécessité d'« assainir » les finances publiques.

M. le ministre de l'économie et des finances. Oui !

M. Augustin Bonrepaux. Nous pourrions souscrire à cet objectif,...

M. le ministre de l'économie et des finances. Merci !

M. Augustin Bonrepaux. ... qui concerne notre pays, mais il faut bien reconnaître qu'un assainissement des finances publiques implique que vous corrigiez nos erreurs, et d'abord celles commises au niveau du budget de l'Etat.

Dès 1993, on a procédé à des allègements massifs de charges pour les entreprises sans obtenir ni même demander de garanties pour l'emploi, et accordé à des réductions d'impôts. On s'est finalement retrouvé dans une situation paradoxale : alors que l'année 1994 a connu une croissance de 2,6 p. 100, vous avez réussi l'exploit cette année-là de dépasser le déficit budgétaire de l'année précédente, laquelle avait enregistré une récession de 1,4 p. 100.

De cela vous ne pouvez rendre responsable les gouvernements précédents !

Alors, bien sûr, il faut « assainir » ! Vous n'avez que ce mot à la bouche !

Il faut aussi assainir les comptes de la sécurité sociale. A ce titre-là, je rappelle que son déficit était de 9 milliards en 1990, qu'il avoisinait 13 ou 14 en 1991, et autant en 1992. Depuis lors, il est passé, malgré le doublement de la CSG, à 56 milliards en 1993, à 60 milliards en 1994 et à 80 milliards en 1995.

C'est aussi un exploit d'avoir triplé le déficit de la sécurité sociale. De cela non plus, vous ne pouvez accuser vos prédécesseurs, puisque l'augmentation est intervenue depuis 1993.

Nous sommes d'accord pour assainir les finances, mais il faut bien reconnaître qu'un assainissement implique de corriger les erreurs du précédent gouvernement, que vous avez soutenu puisque vous apparteniez à la majorité.

Vous nous faites maintenant une proposition, qui permettra, nous dites-vous, de garantir les retraites. Mais pas pour tous ! Je ne vois nullement dans vos propositions comment seront garanties les retraites de ceux qui seront laissés pour compte faute de pouvoir participer à ces fonds de pension, soit parce qu'ils ne disposeront pas de revenus suffisants, soit parce que les entreprises qui les emploient seront trop fragiles pour qu'ils aient les garanties suffisantes.

Ce texte s'adresse donc d'abord à ceux qui sont les plus favorisés, soit en raison de leurs revenus, soit parce qu'ils travaillent dans des entreprises disposant de moyens financiers supérieurs.

On peut d'ailleurs se demander ce qui se passera dans trente ou quarante ans. Les faillites qui se sont produites dans certains pays ne sont pas de nature à nous rassurer, et je me demande ce qui arrivera dans quelques décennies à ceux qui auront fait confiance à votre système.

Les avantages fiscaux consentis créeront aussi deux sortes de disparités.

D'abord, les déductions autorisées ont un caractère excessif. Contrairement à celles du livret A ou des CODEVI, elles ne portent pas uniquement sur les intérêts, mais portent aussi sur le capital. Pour 1996, la limite est de 32 244 francs.

Autre injustice : ces allègements vont s'ajouter à ceux que nous connaissons bien pour les avoir dénoncés, que ce soient ceux de la loi Pons ou ceux des emplois familiaux, si bien qu'on va voir plus encore que par le passé des contribuables disposant de hauts revenus devenir non imposables tout en ayant en outre la satisfaction de jouir d'une retraite confortable le moment venu.

Enfin, ce projet me semble condamner la retraite par répartition. C'est du moins ce qui ressort de ce que j'ai entendu tout à l'heure. On nous a longuement expliqué que le financement de notre retraite deviendrait de plus en plus difficile, en raison de l'évolution démographique. Et tout le monde a cité le Livre blanc. C'est la réalité ! Chacun en convient. Mais je ne vois pas en quoi le système que vous nous présentez garantira la retraite de ceux qui n'auront pas les moyens d'y souscrire, c'est-à-dire des plus défavorisés.

Comment, alors qu'il sera très difficile de financer le système par répartition, pourrez-vous mieux le faire en y ajoutant un système supplémentaire ? Vous ne nous avez pas convaincus. J'ai l'impression qu'on oublie aujourd'hui plus de la moitié des Français, les plus défavorisés. Aussi notre groupe s'oppose-t-il à votre système.

Tous les avantages dont vous faites état nous paraissent factices et dangereux. Comment peut-on penser que vous corrigerez ainsi le déséquilibre démographique ? Quel que soit le système, il faudra bien que les salariés actifs acquittent les revenus versés aux retraités. Il est tout aussi illusoire de penser que votre système favoriserait l'épargne, puisque l'expérience montre que celle-ci est plus forte dans les pays où les fonds de pension n'existent pas. En revanche, cette proposition va, comme je l'ai déjà souligné, aggraver la fracture sociale, car elle avantage outrageusement ceux qui ont les moyens d'épargner. Elle tourne le dos à la solidarité. Elle me paraît condamner le système de répartition.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous nous y opposerons.

Mme le président. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi sur les fonds de pension répond pleinement aux attentes de la majorité, et notamment du groupe du RPR, dans son principe.

Elle poursuit, en effet, plusieurs ambitions.

La première est une ambition sociale : compléter notre système de retraite. Il s'agit, bien sûr, non de remettre en cause les retraites par répartition, ni les retraites complé-

mentaires, mais de renforcer les dispositifs de retraite dans la perspective d'une société où les équilibres démographiques connaîtront une évolution défavorable.

Il répond aussi à une ambition économique. Chacun sait que, si le taux d'épargne est aujourd'hui relativement élevé dans notre économie, la part des placements à long terme reste insuffisante. Or l'un des avantages de ce dispositif est de renforcer la part de ces placements à long terme et, à travers eux, les fonds propres des entreprises.

On nous dit que ce système serait contradictoire avec celui des retraites par répartition. Je rappelle que la plupart des grands pays concurrents ont connu un développement de ces fonds de pension. La crainte émise par certains est précisément qu'ils ne prennent une part importante des actifs de nos entreprises et que, si nous n'y prenions garde, nous ne soyons demain conduits à financer les retraites versées dans des pays de la Communauté – ou même dans d'autres pays. En développant cette forme de placement, nous écartons un tel danger.

Il n'y a donc pas contradiction avec le principe de la répartition. Au contraire, nous permettrons ainsi aux retraités français d'avoir pleinement leur place dans la répartition future des richesses.

La proposition de loi comporte plusieurs éléments particulièrement positifs.

D'abord, la sortie du système se fait sous forme de rente viagère, ce qui correspond tout à fait à l'esprit des régimes de retraite. C'est pourquoi cette formule nous paraît à tous égards préférable à celle d'une sortie sous forme de produits en capital.

Ensuite, cette proposition garantit bien que les ressources ainsi collectées iront aux entreprises, par le biais de dispositions favorisant en particulier les entreprises qui sont elles-mêmes à l'origine de la mise en place de ces fonds de pension.

Enfin, il est clairement affirmé que ce système ne pourra être mis en place que si les dispositifs de retraite complémentaire sont eux-mêmes respectés par les entreprises qui s'engageront dans cette nouvelle formule.

Pour autant, le dispositif proposé soulève des interrogations.

En effet, il vient s'intégrer dans l'ensemble des dispositifs existants en faveur de l'épargne, sans que la cohérence et l'articulation avec les autres dispositifs soient totalement assurées.

C'est le cas en ce qui concerne les actuels plans d'épargne d'entreprise. Ces plans ont, je le rappelle, des conditions de mise en œuvre, une durée et des avantages sensiblement différents de ceux qui sont prévus par l'actuelle proposition de loi. Et l'on se demande comment ce problème d'articulation sera résolu. Y aura-t-il coexistence entre les deux dispositifs ? Dans quelles conditions ? Y aura-t-il substitution des fonds de pension aux actuels plans d'épargne d'entreprise ? Une alternative sera-t-elle proposée aux actuels détenteurs de ces plans ? Autant de questions qui, pour le moment, n'ont pas de réponse précise !

Un autre problème de cohérence se pose en ce qui concerne l'assurance-vie. Le dispositif est, en effet, ouvert à toute personne physique qui le souhaite. Il se trouvera donc en concurrence directe avec l'assurance-vie. Et l'on se trouve en fait avec deux systèmes de philosophies très différentes. L'un dans lequel les avantages sont accordés à l'entrée. C'est celui qui est aujourd'hui proposé. L'autre dans lequel les avantages le seront plutôt à la sortie. C'est le dispositif de l'assurance-vie.

Il peut effectivement y avoir coexistence harmonieuse des deux systèmes, d'autant que ceux qui s'engageront dans l'un ou dans l'autre peuvent avoir des motivations très différentes, mais, pour le moment, on n'a pas le sentiment que l'articulation entre ces deux formules ait été bien étudiée, ni expliquée.

D'une façon plus générale, il nous semble que, au moment où s'amorce une réflexion d'ensemble sur la réforme fiscale, notamment sur celle de l'impôt sur le revenu, il serait bon de mieux connaître les orientations qui seront choisies dans ce domaine avant de trancher définitivement.

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. On a compris, monsieur Garrigue, que vous étiez défavorable ! C'est parfait !

M. Daniel Garrigue. Je n'ai jamais dit que j'étais défavorable, ...

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. C'est la même chose !

M. Daniel Garrigue. ... je pose seulement quelques questions sur le dispositif. C'est le rôle légitime des parlementaires !

Je veux également soulever certains problèmes de cohérence interne qui, à notre sens, n'ont pas été véritablement posés. Pour les sociétés cotées, c'est un mécanisme de gestion interne qui est proposé, alors que, pour les autres entreprises, la gestion se fait de façon externe par des sociétés spécialisées. Les sociétés cotées auront la possibilité d'opérer des provisionnements, alors que les PME-PMI qui s'engageront dans cette procédure de fonds de pension ne l'auront pas forcément. Il serait souhaitable que ce point soit précisé.

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. Ce n'est pas du tout cela !

M. Daniel Garrigue. Monsieur le rapporteur, j'espère que vous nous apporterez les éléments d'information nécessaires !

Enfin, au-delà des objectifs qui ont été évoqués, la création de cette épargne-retraite pose un vrai problème de société. Aussi conviendrait-il sans doute d'ouvrir, à l'occasion de la navette à laquelle donnera lieu ce texte, une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Sous toutes ces réserves, qui seront, je pense, levées à l'occasion des débats – en tout cas, nous l'espérons –, je tiens à dire que le groupe du RPR est tout à fait favorable au principe et à la mise en œuvre de ces fonds de pension. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le ministre, ce n'est pas la première fois que nous examinons des propositions ou des suggestions relatives à l'épargne-retraite.

Vous avez vous-même annoncé que, dans les jours ou les semaines à venir, un texte gouvernemental viendrait en discussion, tout en ajoutant qu'il procéderait bien entendu de la même philosophie que la présente proposition de loi.

Je serais tentée de dire que le système de goutte-à-goutte utilisé dans la présentation de ces différents textes n'a malheureusement rien à voir avec le goutte-à-goutte employé pour soigner les malades ! En l'occurrence, votre goutte-à-goutte aggrave l'actuel système de retraite.

Prenant en compte l'attachement des Français à leur système de protection sociale, attachement exprimé avec force lors du mouvement de novembre et de décembre derniers et encore aujourd'hui puisque, à l'appel de leurs organisations syndicales, les retraités manifestent, vous réaffirmez votre volonté de maintenir le système par répartition.

Mais vous savez très bien que le grand patronat n'a jamais accepté que les sommes considérables consacrées à la protection sociale – deux mille milliards de francs par an – leur glissent entre les doigts. Les employeurs voient dans le droit constitutionnel des salariés à la retraite une épargne qui leur échappe encore.

C'est pourquoi, depuis des années, se succèdent des mesures qui ouvrent de plus en plus la couverture sociale aux sociétés d'assurances. Les privatisations engagées dans les banques et les compagnies d'assurances ont renforcé la pénétration de la finance dans le champ de la protection sociale. Mais cela ne suffit pas encore ! Il faut que, coûte que coûte, vous portiez de nouveaux coups à la sécurité sociale !

On peut lire dans le rapport que « les entreprises souffrent d'une insuffisance de fonds propres ».

M. le ministre de l'économie et des finances. C'est vrai !

Mme Muguette Jacquaint. Aussi, pour combler cette insuffisance, est-il prévu de mettre en place une épargne retraite qui vienne renforcer les fonds propres des entreprises.

Pourtant, les entreprises ont disposé, en 1994, de 716 milliards de francs d'épargne brute, une somme jamais atteinte depuis vingt-cinq ans ! On est loin de la situation catastrophique que l'on nous présente.

Le taux d'autofinancement n'a jamais été aussi élevé. La moitié des 1 570 milliards de francs de profits réalisés par les grandes entreprises n'est pas réinvestie dans l'entreprise, mais va à la spéculation.

C'est de là que viennent les difficultés économiques actuelles de la protection sociale. C'est la recherche de la rentabilité financière à tout prix, cette gangrène, qui est la cause de tous les maux économiques et sociaux de notre pays.

D'ailleurs, nous ne sommes pas les seuls à le dire. Dans une déclaration qu'il a faite hier, le président de notre assemblée trouvait regrettable que la rentabilité financière soit actuellement le seul critère des choix politiques dans notre pays.

On peut également lire dans le rapport que la mise en place des fonds de pension permettrait d'accroître les achats d'actions françaises et de développer la bourse de Paris. C'est on ne peut plus clair !

Et comme cela est encore insuffisant, vous proposez de déduire de l'impôt sur les sociétés le montant des sommes versées sur les plans d'épargne retraite. C'est un comble ! L'argent résultant du travail des salariés ira gonfler les places financières, rapportera des dividendes – lesquels sont déjà moins imposés que les salaires – et sera dispensé du paiement de l'impôt sur les sociétés.

Pourtant, il est clair que toutes les mesures visant à diminuer l'impôt sur les sociétés et à étendre les exonérations de cotisations sociales – mesures prises au nom de l'emploi, paraît-il – privilégient les grands groupes au détriment des petites entreprises et des salariés.

J'entends souvent dire ici même et à juste titre que les petites entreprises sont créatrices d'emplois. Mais qu'est-ce qui fait mourir ces petites entreprises, sinon les choix opérés depuis des années et que l'on continue à faire ?

Pour lancer le dispositif, le grand patronat est prêt à y consacrer des fonds, dont il compte, bien sûr, récupérer la mise. Mais, dans le même temps, il refuse une augmentation des cotisations versées pour les retraites du régime général comme pour les retraites complémentaires. Pourtant une augmentation de 1 p. 100 des cotisations suffirait à assurer la poursuite du processus actuel, puisque le rapport actifs-retraités permet de financer les pensions jusqu'en 2005.

Vous vous en défendez, mais si cette proposition de loi était mise en œuvre, ce serait la fin du système de retraite par répartition. Le financement de ce système par des cotisations assises sur l'entreprise – parce que c'est le lieu unique de création de richesses nouvelles –, lui a permis d'assurer des revenus décents aux anciens travailleurs. Je veux rappeler ici que les prestations sociales ne sont d'ailleurs qu'un salaire différé ; les cotisations sociales, celles des employeurs comme celles des salariés, résultent du travail de ces derniers.

Les Français ont proclamé leur refus de voir démanteler la sécurité sociale, comme en témoignent les mouvements de novembre et de décembre derniers. Et, à cet égard, je pourrais encore citer les propos du président de notre assemblée ou ceux de M. Gandois. Ce que les Français veulent, dans leur ensemble, c'est une sécurité sociale renouvelée, démocratisée, qui prenne en compte les besoins de solidarité nationale, de justice, de protection sociale au plus haut niveau pour tous.

Vous parlez de solidarité, de justice. Mais où sera la justice, puisque certains pourront cotiser à l'épargne retraite et d'autres non ?

On nous dit que les propositions des socialistes comme celles des communistes sont antidémocratiques et obsolètes. Mais je rappelle tout de même que toutes les solutions qui ont été mises en œuvre depuis vingt ans, en particulier depuis quelques années, n'ont pas permis d'apporter une réponse moderne aux attentes de l'ensemble des Français.

Les moyens existent pour conduire une politique de protection sociale de haut niveau pour tous. Pourquoi, par exemple, ne pas faire cotiser – et je sais que j'en horripile plus d'un en disant cela – les revenus financiers au même taux que les salariés ? Il faudra bien y venir ! Sinon on continuera, comme on le fait aujourd'hui, à augmenter la CSG, les cotisations, à créer de nouveaux impôts de type RDS. Même l'épargne sera touchée. D'ailleurs, aujourd'hui, il n'est même plus possible de dire que le fait d'épargner correspond à un choix démocratique : c'est contraints et forcés que les gens sont obligés d'épargner afin d'assurer non seulement leur présent mais aussi leur avenir. Ils doivent épargner pour l'école, pour la santé, pour la retraite. Et quand ils ne le font pas, on cherche à les culpabiliser : on les traite pratiquement d'égoïstes parce qu'ils auraient prétendument constitué des bas de laine au lieu de placer leur argent dans une épargne servant à relancer l'économie du pays.

Mais personne ne culpabilise ceux qui ont disposé des 716 milliards financiers, dont j'ai parlé tout à l'heure, c'est-à-dire les entreprises !

Vous pourrez toujours dire que les propositions qui sont faites sont modernes. Moi, j'attends de voir, car je ne crois que ce que je vois, comme Thomas, le saint ! (*Sourires.*)

Pour répondre aux besoins qui s'expriment dans le domaine de l'assurance maladie, de la branche famille, de la branche accidents du travail et maladies professionnelles et dans le domaine des retraites, il faut faire des choix tout à fait différents de ceux auxquels vous avez procédé depuis des années. Ce seraient autant de milliards réorientés vers le pouvoir d'achat populaire, et donc vers la reprise économique par la consommation. Car c'est bien là que le bât blesse. Il n'est pas possible d'économiser un tant soit peu, pour le présent et pour l'avenir, et, en même temps, de participer à un processus de relance de la consommation. Ce n'est pas vrai !

Notre système de protection sociale est avant tout malade du chômage. En réorientant les profits des entreprises gaspillés dans la spéculation vers la relance économique et l'emploi, il serait possible de dégager des financements nouveaux pour la sécurité sociale et pour les retraites.

Ni les propositions du groupe UDF ni les déclarations du Gouvernement, lequel nous annonce pour bientôt un texte reposant sur la même philosophie que celui que nous examinons aujourd'hui, ne peuvent nous satisfaire.

C'est pourquoi nous sommes contre ce texte. Il nous semble que ce sont encore les banques et les compagnies d'assurances qui vont profiter de cette manne, mais surtout pas les retraités actuels, ni ceux de demain.

Mme le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. le ministre de l'économie et des finances. Je tiens d'abord à saluer la démonstration à laquelle s'est livré M. Charles de Courson en apportant son soutien à ce texte en discussion. Il a confondu les détracteurs de ce texte et en fait justice d'arguments fallacieux et de faux-procès.

Mme Muguette Jacquaint. La réalité vous donne tort !

M. le ministre de l'économie et des finances. Toutefois, il n'a pas été entendu par M. Bonrepaux qui a persévéré dans son égarement.

M. Charles de Courson. *Perseverare diabolicum !*

M. le ministre de l'économie et des finances. Qui a dit que ce régime de retraite pourrait profiter à tous les Français ? Personne ! Bien entendu, nous le souhaiterions, mais il s'agira de contrats conclus entre les partenaires sociaux. J'ai bien dit que, compte tenu de la réglementation en vigueur et de l'état actuel de nos finances publiques, il n'est pas question d'imaginer l'instauration d'un tel dispositif dans le secteur public.

Le dispositif en question, qui ne concernera donc que le secteur privé, devra respecter les contraintes des entreprises et les politiques choisies. Les bénéficiaires de ce système d'épargne retraite feront un choix.

Si on peut envisager la mise en œuvre de dispositions fiscales favorables, c'est parce que l'intérêt de l'ensemble de la nation est précisément de mobiliser une épargne qui puisse servir une économie productive.

Je regrette que M. Bonrepaux ait pris congé de l'Assemblée, car j'avais encore bon espoir de le convaincre.

M. Daniel Garrigue a, au nom du groupe du RPR, apporté son soutien à ce texte d'origine parlementaire. Je voudrais lui apporter des précisions sur plusieurs points.

Il n'y aura pas de concurrence entre le plan d'épargne entreprise et le plan d'épargne retraite. La compatibilité sera parfaite dès lors que les partenaires sociaux en seront convenus. Il n'y aura pas davantage d'incompatibilité avec l'assurance-vie.

Il faudra trouver, notamment sur le plan fiscal, un moyen permettant de faire la distinction avec l'épargne qui donne lieu à versement de primes annuelles et récupération d'un capital au terme d'une certaine période de placement.

Dans le cas qui nous concerne, il s'agira de versements réguliers qui donneront lieu à une gestion collective. Au terme d'une période de placement suffisamment longue, les bénéficiaires percevront la contrepartie de leur effort sous forme de rentes.

Ces deux formules seront complémentaires. Le tout sera d'appliquer des principes de fiscalité qui soient neutres et qui permettent de bien différencier ces deux options.

J'en viens à la dimension fiscale. Malheureusement, je crains que l'heure avancée ne nous permette pas d'entamer l'examen des articles, mais, en tout état de cause, vous avez bien noté que le Gouvernement avait demandé le retrait des articles portant réglementation fiscale.

Cela étant, rendez-vous est pris pour l'automne. Le projet de loi d'orientation fiscale nous permettra de dessiner à l'horizon de cinq ans les grands objectifs et les caractéristiques de notre fiscalité, chaque loi de finances constituant l'occasion de poser un jalon et de vérifier la cohérence de l'ensemble. J'ai bon espoir que le projet de loi de finances pour 1997 permette d'apporter au dispositif que nous examinons les caractéristiques fiscales dont il a besoin pour entrer en application.

Je n'aurais pas manqué de déposer un amendement portant sur la nécessité d'externaliser la gestion et de renforcer les règles prudentielles, pour tenir compte des techniques de l'assurance et prévenir un certain nombre de risques et de déconvenues.

Je vous aurais proposé également un amendement pour exclure de façon explicite les salariés du secteur public.

Enfin, j'aurais demandé l'ajournement à l'automne des caractéristiques fiscales.

Le Gouvernement a le souci d'ouvrir dans les prochaines semaines une concertation avec les partenaires sociaux, conformément à ce qu'a annoncé M. le Premier ministre, le 15 novembre dernier, lorsqu'il a rendu public devant l'Assemblée nationale son projet de réforme de la sécurité sociale.

Mme Jacquaint a eu raison de considérer que si le Gouvernement engage une concertation dans les jours et les semaines qui viennent, ce sera peut-être sur un texte un peu différent de celui qui est examiné aujourd'hui, mais dont la philosophie sera bien la même. Ce sont en effet les principes qui ont été aujourd'hui évoqués par M. le rapporteur et par tous ceux qui ont soutenu le présent texte qui président à la rédaction du projet gouvernemental.

Mme Jacquaint a regretté que l'on fasse référence à la rentabilité financière. Encore une fois, il s'agit simplement d'essayer d'éclairer les décisions politiques par un certain nombre d'indices, de données qui doivent être des images sincères de la réalité. Pour engager tel type de dépenses plutôt que tel autre, il faut un éclairage sans concessions. Il ne faut pas s'engager dans la dépense publique sans avoir pleinement conscience des déséqui-

libres majeurs que l'on peut créer et des périls que l'on peut encourir. Il ne s'agit que de cela. Il ne sera pas dit qu'on doit céder à une sorte de tyrannie comptable.

Mme Muguetta Jacquaint. C'est pourtant ce que vous faites, monsieur le ministre !

M. le ministre de l'économie et des finances. Les comptables ne sont là que pour éclairer les politiques et permettre au débat de s'engager sur la réalité et non pas sur la virtualité.

Enfin, je ne peux pas laisser dire à Mme Jacquaint que l'institution d'un régime d'épargne retraite serait de nature à porter atteinte aux retraites par répartition. J'ai souligné plusieurs fois qu'il n'était pas question de remettre en cause ce qui est le socle de la solidarité, c'est-à-dire la répartition, qu'il s'agisse du régime général ou des régimes particuliers.

L'épargne retraite est un complément mis à la disposition des acteurs économiques et sociaux. Elle vient compléter les pensions dont souhaitent bénéficier légitimement ceux qui ont participé au financement de cette forme d'épargne. Et si les pouvoirs publics y apportent une caution et des encouragements, c'est parce que nous avons besoin de cette épargne pour financer l'économie productive, pour nous donner un supplément de potentiel de valeur ajoutée, pour contribuer à l'emploi et à la cohésion sociale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. le ministre des relations avec le Parlement.

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Madame le président, il m'appartient de rappeler les motivations de la demande présentée par le Gouvernement au titre de l'article 50, alinéa 4, du règlement de l'Assemblée nationale, lors de la conférence des présidents, à laquelle participaient certains députés ici présents.

Le président de la commission des finances apprenant, comme nous-mêmes, que des motions de procédure avaient été déposées, a fait valoir que celles-ci risquaient d'allonger le débat et qu'ainsi la discussion générale, intéressante et nécessaire, à laquelle nous avons assisté, pourrait ne pas s'achever à temps. Il m'a interrogé et je lui ai répondu que le Gouvernement souhaitait évidemment faciliter cette discussion et que, pour le cas où elle ne serait point terminée à vingt heures, il présentait, au titre de l'article 50, alinéa 4, de votre règlement, une demande de prolongation jusqu'à vingt et une heures trente.

Tels sont, madame le président, les termes de l'accord conclu, entendu et enregistré par la conférence des présidents.

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission. Pour être aimable au Gouvernement, je confirme l'interprétation qui vient d'être énoncée par M. Romani : si la discussion générale n'était pas terminée à vingt heures, elle pouvait se poursuivre ; si nous n'avions pas entamé l'examen des articles, le débat s'arrêterait.

Je respecte ce qui a été décidé. Néanmoins, je souhaiterais que soit levée une ambiguïté.

Une décision a été prise concernant les propositions de loi d'origine parlementaire. La proposition de loi en discussion a été présentée par le président du groupe de l'UDF et nous souhaitons qu'elle aille à son terme.

J'ai dit très clairement que nous respectons totalement les décisions d'ordre financier et fiscal qui étaient de l'initiative du Gouvernement et qui ressortissaient à la loi de finances. J'ai dit aussi que nous acceptons les amendements de ce dernier. Mais, je le répète, nous souhaiterions que notre proposition de loi aille à son terme lors des prochaines fenêtres ouvertes à la famille politique qui avait la responsabilité du texte discuté aujourd'hui.

Je forme le vœu que les orientations générales relatives aux bonnes relations entre les différents groupes politiques et parlementaires et le Gouvernement puissent être respectées. J'en remercie celui-ci par avance.

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

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur. En tant que rapporteur, je m'incline par courtoisie en ce qui concerne l'interruption de séance. Mais je m'interroge.

Au-delà des accords politiques, il existe dans la Constitution un article 48 qui prévoit qu'une séance par mois est réservée par priorité à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, et il en est de même pour le Sénat. Or une séance, c'est une discussion générale suivie, bien entendu, de la discussion des articles.

On ne peut empêcher le rapporteur de s'interroger, dans le cadre de sa fonction, sur l'avenir de cette fenêtre constitutionnelle qui devait donner au Parlement la possibilité de discuter d'un certain nombre de propositions de lois. Nous observons aujourd'hui une inertie : quelques mesures d'obstruction et une interruption de séance. Je suis inquiet quant à l'avenir de cette fenêtre constitutionnelle, à laquelle nous tenons.

Mais il y a de plus une ambiguïté. En effet, la commission des finances – je parle sous le contrôle de son président et de mes collègues qui en sont membres – avait fait un long et important travail. L'actuel ministre des affaires sociales, Jacques Barrot, qui la présidait alors, avait, avec votre rapporteur, auditionné beaucoup de monde, dont les partenaires sociaux. Nous avons, de l'avis même de l'actuel ministre des affaires sociales, accompli un travail sérieux et constructif.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, et je vous le dis très simplement mais très sincèrement, le groupe de l'UDF, qui a déposé la proposition de loi et qui en a demandé l'inscription à l'ordre du jour, ressentirait comme un camouflet le fait que, en parallèle, un projet de loi soit à son tour inscrit, et que l'on nous dise, à nous, parlementaires, que nous avons bien bavardé mais que tout cela est trop sérieux pour qu'on nous le confie.

Monsieur le ministre, nous avons confiance en vous et nous savons que vous saurez vous inspirer de nos travaux. Mais nous demandons, après M. le président de la commission des finances, que ce soit bien notre texte qui puisse aboutir, avec toute l'ouverture d'esprit nécessaire.

Je vous rappelle en outre que le rapporteur que je suis avait, dans un esprit constructif, pratiquement accepté toutes les remarques et propositions du Gouvernement.

Faites en sorte que nous ne soyons point déçus !

Mme Muguetta Jacquaint. Vous avez dû être rassurés par les propos qu'a tenus le ministre tout à l'heure !

Mme le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. le ministre de l'économie et des finances. Je voudrais rendre hommage aux auteurs de la proposition de loi portant création d'un système d'épargne retraite, à la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi qu'à tous ceux qui ont participé, dans le cadre de la nouvelle fenêtre institutionnelle, à cette discussion.

Nous avons pu ainsi mesurer combien la convergence était forte entre les auteurs de la proposition et le Gouvernement, qui s'apprête à engager la concertation avec les partenaires sociaux, conformément à l'annonce faite par M. le Premier ministre le 15 novembre dernier.

Je ne voudrais pas qu'il y ait d'ambiguïté, ni de sentiment de frustration. Il ne pourrait d'ailleurs pas en être ainsi entre le Gouvernement et sa majorité. Je réitère donc l'engagement, que j'ai eu l'occasion de prendre auprès de vous, monsieur le rapporteur, comme auprès de M. le président de la commission des finances, de faire en sorte que vous soyez directement associés à ces initiatives et à leur rédaction. Qui pourra dire que vous n'avez pas apporté votre contribution d'une manière très claire et très ouverte? Le débat qui vient de se dérouler en porte d'ailleurs témoignage.

J'ai déposé un certain nombre d'amendements. C'est dire que nous étions sur un chemin commun.

Vous aviez bien voulu accepter qu'un volet fiscal soit reporté à l'automne. Sur ce point, la paternité du Gouvernement sera sans doute plus grande. Mais pour le reste, il s'agit d'un patrimoine commun.

Je reconnais la qualité du travail que vous avez accompli et je ne doute pas que les discussions qui vont maintenant se dérouler, comme la concertation avec les partenaires sociaux et le débat qui s'engagera devant le Parlement, se feront sur la base d'un texte dans lequel vous retrouverez l'essentiel de votre propre contribution. Oserai-je dire qu'il ressemblera fort à la rédaction amendée de la proposition de loi – je vous rappelle que le Gouvernement s'était préparé à soumettre à l'Assemblée un certain nombre d'amendements?

Je voudrais dissiper toute ambiguïté afin que vous ayez, en cette fin d'après-midi, le sentiment d'avoir participé à un débat particulièrement riche et prometteur.

Mme le président. La parole est à M. Gilles de Robien.

M. Gilles de Robien. L'article 48 cité par M. Thomas ouvre une fenêtre aux groupes parlementaires.

Aujourd'hui, il ne s'agissait pas, contrairement à ce qui ressort des propos du ministre, d'un débat général sur le thème de l'épargne retraite : un texte, une proposition de loi, a été déposée et sa discussion générale, selon les arrangements convenus, est allée jusqu'à son terme. Nous avons donc bien eu une discussion générale d'un texte d'origine parlementaire!

Or M. le ministre de l'économie et des finances vient de dire qu'à l'automne ce texte servirait éventuellement de base, de gisement d'idées, pour un texte à venir, qui serait un autre texte. L'ambiguïté est totale!

Monsieur le ministre, le texte d'origine UDF constituera-t-il bien l'épine dorsale d'un texte futur sur l'épargne retraite, que nous pourrions amender autant que nous le pourrions? Ou avez-vous l'intention de « piquer » – je vous prie d'excuser le terme – les idées du groupe de l'UDF pour élaborer un texte gouvernemental auquel nous serions bien évidemment associés?

C'est là que réside l'ambiguïté, et nous ne pourrions nous séparer sans qu'elle soit levée.

Mme le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. le ministre de l'économie et des finances. La discussion générale a été le préambule de la discussion des articles. Mais les contraintes de l'horaire ne nous permettent pas d'aller au-delà de cette discussion générale.

Il n'est pas question, monsieur le président de Robien, d'imaginer qu'il puisse y avoir une récupération d'idées. Le patrimoine nous est commun, comme je n'ai cessé de le répéter depuis l'ouverture de la discussion générale, au cours de laquelle j'ai rendu hommage au travail accompli tout en proposant un certain nombre d'amendements. Mais dès lors que ces amendements existaient, ils étaient destinés à enrichir le texte, à préciser tel point particulier, à éviter la gestion interne des fonds. J'en ai exposé les raisons, et je crois que M. le rapporteur en avait accepté le principe.

J'ai également expliqué qu'il n'était pas question de rendre le dispositif applicable au secteur public, contrairement à ce qu'avaient prévu les auteurs de la proposition de loi. J'ai dit aussi que le régime fiscal relevait d'un autre rendez-vous. Mais rendons à César ce qui est à César!

Vous pouvez convenir de reprendre la discussion à la fin du mois de juin, mais nous devons dans les prochains jours ou les prochaines semaines engager une concertation avec les partenaires sociaux, sur laquelle s'est engagé le Premier ministre. Je ne manquerai pas d'associer M. Jean-Pierre Thomas à cette démarche. Il pourra vérifier que, dans la rédaction qui sera soumise à la concertation, se retrouvera l'essentiel de sa propre contribution à un texte qu'il avait mis au point avec M. Charles Millon et M. Jacques Barrot.

J'espère, monsieur de Robien, avoir dissipé toute ambiguïté.

M. Gilles de Robien. Non! Nous souhaitons que le texte demeure le texte de l'UDF, mais amendé par le Gouvernement...

Mme le président. Monsieur de Robien, vous n'avez plus la parole!

M. Gilles de Robien. Vous avez raison, madame le président. (*Sourires.*)

M. le ministre de l'économie et des finances. Monsieur de Robien, nous pourrions trouver un consensus : c'est en partant du texte de la proposition de loi, amendé, que nous parviendrons...

M. Gilles de Robien. A la perfection!

M. le ministre de l'économie et des finances. ... à ce qui sera le document soumis à la concertation.

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission. Nous prenons note que, dans la prochaine fenêtre qui sera ouverte au groupe de l'UDF, la proposition de loi sera étudiée, compte tenu des amendements du Gouvernement à ce texte ainsi que des amendements à la loi de finances. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Mme le président. Je vais donc lever la séance dans quelques instants.

3

DÉPÔT DE RAPPORTS

Mme le président. J'ai reçu, le 30 mai 1996 :

– de M. Jacques Boyon, un rapport n° 2827, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi (n° 2766) relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ;

– de M. René Chabot, un rapport n° 2828, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi (n° 2759 rectifié), adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention portant création du programme régional océanien de l'environnement ;

– de M. Claude-Gérard Marcus, un rapport n° 2829, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi (n° 2656) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Corée ;

– de M. Jean-Pierre Delalande, un rapport n° 2831, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (n° 2813).

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

Mme le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, le rapport annuel du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes.

5

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Mme le président. J'ai reçu, le 30 mai 1996, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la détention provisoire.

Ce projet de loi, n° 2830, est renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

6

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Mardi 4 juin 1996, à dix heures trente, première séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Questions orales sans débat.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion du projet de loi n° 2453 portant règlement définitif du budget de 1994 :

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2818) ;

M. Pierre Favre, rapporteur pour avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées (avis n° 2820) ;

Discussion du projet de loi n° 2701 rectifié par la lettre rectificative n° 2765 relatif à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire ainsi qu'au développement de la négociation collective :

M. Yves Bur, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 2819).

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures quinze.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

CONVOCAZION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 4 juin 1996**, à *neuf heures trente*, dans les salons de la présidence.

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Par lettre du 29 mai 1996, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale la proposition d'acte communautaire suivante :

N° E 637. – Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la République arabe d'Égypte sur l'adaptation du régime d'importation dans la Communauté européenne d'oranges originaires et importées d'Égypte (COM [96] 85 FINAL).

ANNEXE

Questions écrites

M. le président a pris acte que des réponses ont été apportées aux questions écrites ci-après, signalées le lundi 20 mai 1996 :

N° 22500 de M. Arthur Dehaine à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (Cour des comptes - chambres régionales - compétences - collectivités locales - gestion - contrôle) ;

N° 28343 de M. Jean-Louis Masson à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Santé publique - hygiène - bains-douches - réglementation - Alsace-Lorraine) ;

N° 31268 de M. Jacques Péliard à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Cures - thermalisme - politique et réglementation) ;

N° 31414 de M. Jean Rosselot à M. le ministre délégué à la jeunesse et aux sports (Sports - arts martiaux - grades - délivrance - monopole des fédérations agréées - conséquences) ;

N° 32211 de M. Jean-Pierre Chevènement à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Élevage - chevaux de trait - Union européenne - variations monétaires - conséquences) ;

N° 33437 de M. Charles Cova à M. le ministre de l'intérieur (Papiers d'identité - renouvellement - réglementation - Français nés à l'étranger) ;

N° 34119 de M. Pierre Bernard à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Sécurité sociale - caisses - gestion - bilan et perspectives) ;

N° 34460 de M. Renaud Muselier à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Psychologues - exercice de la profession - statut) ;

N° 34573 de M. Léonce Deprez à M. le ministre délégué au logement (Logement : aides et prêts - APL - barème - publication - délais) ;

N° 34617 de M. Gérard Voisin à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (Poste - courrier - franchise accordée à l'administration - suppression - conséquences - communes) ;

N° 34642 de M. André Droitcourt à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (Nationalité - certificats - délivrance - réglementation) ;

N° 34798 de M. Daniel Picotin à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Mutualité sociale agricole - retraites - montant des pensions) ;

N° 34868 de M. Jean-Marc Nesme à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Handicapés - tierces personnes - congés - remplacement - conséquences - coût) ;

N° 34895 de M. Dominique Bousquet à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Prestations familiales - cotisations - montant - infirmiers et infirmières libéraux) ;

N° 35718 de M. Alphonse Bourgasser à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (Elections et référendums - élections cantonales - contentieux - Conseil d'Etat - délais) ;

N° 36144 de M. Georges Hage à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Sécurité sociale - RDS - assiette - cotisations d'assurance complémentaire) ;

N° 36214 de M. Paul Mercieca à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (Justice - conseillers prud'hommes - frais de déplacement - montant) ;

N° 36419 de M. Jean-Jacques Filleul à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Salaires - bulletins de salaire - cotisations sociales - présentation - simplification - RDS) ;

N° 36427 de Mme Frédérique Bredin à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Enseignement supérieur - infirmiers et infirmières - instituts de formation - financement) ;

N° 36428 de M. Camille Darsières à M. le ministre délégué à l'outre-mer (DOM - retraites : régimes autonomes et spéciaux - médecins - cotisations - montant) ;

N° 36442 de M. Claude Bartolone à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Sécurité sociale - contentieux - commissions de recours amiable - fonctionnement).

Ces réponses seront publiées au Journal officiel, Questions écrites du lundi 3 juin 1996.