

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	4
I. UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE	7
A. DÉMARCHE INITIALE : L'ENVOI DES QUESTIONNAIRES.....	7
1. Questionnaire à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.....	7
2. Démarche auprès du FSV.....	8
B. LE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE : UNE MOISSON INÉGALE	9
1. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité refuse de jouer le jeu.....	10
2. Le choix de la transparence par le ministère de l'Economie et des Finances.	12
II. LA CONSTRUCTION SUR DES HYPOTHÈSES AMBIGUËS	14
A. DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES À VOCATION PÉDAGOGIQUE	15
1. Des hypothèses optimistes... ..	15
2. ... dont la finalité est de démontrer aux partenaires sociaux que le retour de la croissance ne résoudra pas seul la question des retraites.....	16
3. Une volonté de pédagogie qui se contredit et aboutit à afficher que le fonds de réserve résout à lui seul la moitié du problème des retraites.....	17
a) Des ressources exagérées, des dépenses minorées	17
b) Le choix d'une philosophie optimiste	18
B. DES HYPOTHÈSES QUI LAISSENT DE CÔTÉ LA MOITIÉ DE LA QUESTION DES RETRAITES.....	19
1. Une ambiguïté sédatrice qui ignore les régimes publics	19
2. Sans valeur juridique réelle, l'exclusion du fonds des régimes publics a pour objet de les inciter à se réformer.....	20
a) Le débat entre ministères	20
b) Un principe consensuel mais dénué de véritable portée juridique : le fonds doit être réservé aux régimes s'étant réformés	21
C. DES HYPOTHÈSES QUI SUPPOSENT UNE DÉGRADATION DU NIVEAU DE VIE DES PERSONNES ÂGÉES	21
1. Des indexations qui ne sont pas favorables au niveau de vie des retraités et des titulaires du minimum vieillesse.....	21
a) Les pensions de retraite	21
b) Le minimum vieillesse	22
2. La gestion par « coup de pouce » dégrade fortement les projections et rend impossible la lisibilité nécessaire à la gestion du fonds.....	23
III. LE FINANCEMENT EXSANGUE	25
A. LE RETARD DANS LE PLAN DE FINANCEMENT : LES ENGAGEMENTS NON TENUS	26
1. Le flou initial	26
2. Le financement du fonds de réserve structurellement inférieur aux prévisions.....	27
a) Des chiffres éloquentes	27
b) Des réponses trahissant l'attitude du Gouvernement à l'égard du fonds.....	28
B. LES RESSOURCES DU FSV PONCTIONNÉES.....	30
1. Une pierre angulaire à la dimension mal définie.....	30

a) Un montant compris entre 300 et 350 milliards de francs en cumulé sur la période 2000-2020.....	30
b) La disponibilité incertaine des excédents du FSV.....	31
2. <i>L'utilisation des excédents du FSV à des usages alternatifs</i>	32
a) Le financement des trente-cinq heures : du constat à l'évaluation.....	33
(1) Le constat.....	33
(2) L'évaluation.....	33
b) L'allocation personnalisée à l'autonomie : une menace supplémentaire.....	37
c) La dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraite AGIRC-ARRRCO.....	39
3. <i>Les excédents de la CNAF déjà annexés</i>	42
a) Une double ponction.....	43
(1) 375 milliards de francs prélevés par l'affectation à la CNAF d'une charge induite.....	43
(2) 40 milliards de francs cédés par la CNAF au titre d'une perte de recettes.....	43
b) Un apport pourtant insuffisant.....	45
C. LES EXCÉDENTS DE LA CNAVTS ENTAMÉS.....	48
1. <i>Des évaluations divergentes, dont la plus optimiste est majorée par le Gouvernement</i>	48
a) Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : 30 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 6 %.....	48
b) Le ministère des Finances : 85 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 4,5 %.....	49
c) L'hypothèse favorable est « majorée » par le Premier ministre.....	49
2. <i>Des évaluations immédiatement démenties par une indexation des pensions supérieure aux prix</i>	49
D. LES RESSOURCES ALTERNATIVES INCERTAINES.....	50
1. <i>Les incertitudes du produit de la cession des licences UMTS</i>	50
a) Un manque de prudence évident.....	50
(1) Histoire d'une bulle ordinaire.....	50
(2) Une affectation précipitée.....	53
(3) Une répartition complexe au détriment des retraites.....	54
(4) La réponse du Gouvernement : une forme d'autisme.....	55
b) Un discours ambigu : sur la prise en compte des licences UMTS.....	57
(1) le produit des licences compris dans les 1.000 milliards du fonds.....	57
(2) Les licences UMTS ne sont plus comprises dans les 1.000 milliards de francs.....	58
c) Chiffrage de la perte de recettes.....	58
2. <i>Les ressources des privatisations non mobilisables</i>	59
a) Une possibilité sous réserve des objectifs de la stratégie industrielle du Gouvernement.....	59
b) Une disponibilité entravée par un triple obstacle.....	60
(1) Un besoin structurel de financement du secteur public.....	60
(2) Des actifs inadéquats pour le passif du fonds de réserve.....	60
(3) Un problème de statut.....	61
E. UNE ORGANISATION JURIDIQUE QUI FAIT PESER DES INCERTITUDES SUR LES PRODUITS FINANCIERS.....	61
1. <i>La rentabilité des actifs du fonds : une variable déterminante</i>	61
2. <i>Une configuration juridique probablement incapable d'assurer ce rendement de 4 % sur le long terme</i>	62
F. LE REVERS DU FONDS DE RÉSERVE : LA CONSTITUTION SIMULTANÉE D'UN DÉFICIT DE MÊME TAILLE.....	64
1. <i>Des déficits occultés</i>	64
a) Un déficit compris entre 600 et 900 milliards de francs.....	64
b) Un déficit sur lequel l'Administration attire l'attention du Gouvernement de manière récurrente.....	65
2. <i>L'absence de réponse du Gouvernement</i>	65
a) Un mutisme prolongé.....	65
b) ... lourd de conséquences pour les régimes de retraite.....	66

IV. UNE GESTION INADAPTÉE.....	68
A. UNE GESTION CONFINÉE DANS LE PROVISoire.....	68
1. <i>Le fonds de réserve : la gestion sous contrainte</i>	68
a) Des instruments financiers restreints	68
(1) Des règles fixées par le Gouvernement.....	68
(2) Des instruments initialement très limités	68
(3) Des instruments de court terme élargis en juillet 2000.....	69
b) Les contraintes d'une gestion transitoire.....	69
(1) L'impossibilité d'un recours à des instruments diversifiés.....	69
(2) L'impossibilité d'engager le fonds sur le long terme	70
(3) Le fonds de réserve assujetti à l'impôt sur les sociétés.....	70
2. <i>Des résultats pour l'instant préservés par la compétence des services du fonds et surtout par une situation financière atypique</i>	71
a) La Direction du FSV : le souci de préserver le fonds de réserve.....	71
(1) Maintenir le rendement des actifs sans engager le fonds à long terme	72
(2) Préserver la neutralité du fonds.....	72
(3) Le choix de la concurrence.....	73
b) Des résultats préservés à court terme par une situation atypique des marchés monétaires et obligataires	74
B. LE DANGER DES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES	75
1. <i>Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : assurer à court terme le financement des trente-cinq heures.....</i>	76
2. <i>Le ministère des Finances et l'optimisation de la dette de l'Etat.....</i>	77
a) Un problème de financement.....	77
b) Le fonds de réserve peut-il servir un objectif intermédiaire ?.....	78
C. UNE GESTION INOPÉRANTE EN L'ABSENCE DE TOUTE RÉFORME DES RÉGIMES DE RETRAITE.....	80
1. <i>En l'absence de réforme, l'horizon de gestion du fonds est calé sur 2019-2020.....</i>	80
2. <i>Un fonds de réserve cantonné au rôle de « tirelire »</i>	81
CONCLUSION.....	83
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	84

« Mon père avait retenu quelques « meubles » : une commode, deux tables, et plusieurs fagots de morceaux de bois poli qui, selon le brocanteur, devaient permettre de reconstituer six chaises. Il y avait aussi un petit canapé qui perdait ses entrailles comme un cheval de toréador, trois sommiers crevés, des paillasses à moitié vides, un bahut qui n'avait plus ses étagères, une gargoulette qui représentait assez schématiquement un coq et divers ustensiles de ménage que la rouille appareillait.

« Puis on fit les comptes. Après une sorte de méditation, le brocanteur regarda fixement mon père et dit :

« - ça fait cinquante francs ! »

Marcel Pagnol, La gloire de mon père

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le 21 mars 2000, le Premier ministre dévoilait les projets du Gouvernement sur la question des retraites.

A cette occasion, il rappelait à l'attention de l'opinion publique le fonds de réserve des retraites créé deux ans auparavant et désormais voué, dans l'attente d'une réforme remise à plus tard, à jouer un rôle éminent, voire exclusif, pour garantir l'avenir des retraites par répartition.

Pour crédibiliser un fonds qui, ne disposant que de 2 milliards de francs, demeurait très largement à l'état conceptuel, le Premier ministre se livra à une longue description des ressources pressenties pour l'abonder : excédents de la CNAVTS, excédents du FSV, excédents de C3S, produit de la taxe de 2 % sur les revenus du capital, don de la Caisse des dépôts et consignations, parts sociales des caisses d'épargne, etc.

L'addition de cette longue énumération aboutit à un chiffre rond et très symbolique : mille milliards de francs.

Nombreux furent ceux qui, trouvant les ressources envisagées trop hétéroclites, doutèrent de l'évaluation, c'est-à-dire de l'aptitude du fonds de réserve à rassembler d'ici 2020 les mille milliards de francs annoncés.

Pour sa part, le Conseil d'Orientation des retraites jugea, le 27 septembre 2000, les ressources actuelles d'alimentation du fonds de réserve « *incertaines et trop aléatoires* ».

De telles critiques ne désarmèrent pas le Gouvernement qui opta pour la tactique du brocanteur de Marcel Pagnol : sans rabattre sur les mille milliards de francs, il compléta la liste des recettes avec le produit de la vente des licences UMTS.

La bouffée d'oxygène que devait apporter au fonds de réserve le produit de licences UMTS s'est toutefois brutalement raréfiée, deux candidats, seulement, au lieu des quatre attendus, ayant participé aux attributions.

Mais infiniment plus grave, depuis mars 2000, date de la déclaration du Premier ministre, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 puis les récentes annonces sur les modalités de financement de la future allocation personnalisée à l'autonomie (APA) ont bouleversé le plan de financement du fonds de réserve.

Aussi, votre commission des Affaires sociales a-t-elle décidé, dans le cadre de ses investigations sur les fonds sociaux, d'analyser la situation actuelle et les perspectives du fonds de réserve.

Chargé de cette mission, votre rapporteur a opéré selon l'usage par voie de questionnaires adressés au Gouvernement et au Fonds de solidarité vieillesse mais également, en vertu des prérogatives dont disposent les rapporteurs des lois de financement de la sécurité sociale, au moyen d'un contrôle « *sur pièces et sur place* » tant au ministère de l'Emploi et de la Solidarité qu'au ministère de l'Economie et des Finances.

Les éléments recueillis à cette occasion sont apparus à votre rapporteur suffisamment importants et inquiétants quant aux perspectives financières du fonds de réserve, qu'il a tenu à en saisir sans délai Mme Yannick Moreau, présidente du Conseil d'Orientation des Retraites (COR), instance dans laquelle il a l'honneur, avec deux autres collègues, de représenter le Sénat.

Par une note en dix points, votre rapporteur a ainsi souhaité que les membres de ce Conseil soient pleinement informés afin qu'un débat s'engage sans retard au sein de cette instance qui associe les partenaires sociaux à la réflexion sur l'avenir des retraites.

Le Gouvernement, par l'intermédiaire de Mme Ségolène Royal¹ a fait grief à votre rapporteur de « *faire état d'un rapport qui n'a pas été encore communiqué au Gouvernement* » .

De fait, votre rapporteur n'avait pas cru devoir transmettre au Gouvernement copie des correspondances qu'il adresse à la présidente du Conseil d'orientation des retraites au sein duquel siègent au demeurant quatre représentants de l'Etat.

Le présent rapport, adopté par la commission des Affaires sociales, pouvant désormais lui être adressé, il appartient au Gouvernement d'y « *répondre point par point* » selon le souhait formulé par la ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées.

¹ Mme Ségolène Royal, *Questions au Gouvernement, séance du 29 mars 2001, Journal Officiel Débats Sénat* - p. 898.

I. UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE

« Dans un contexte très particulier, marqué par l'affaire dite de la « cagnotte », votre rapporteur général s'était rendu, en février 2000, à l'Agence comptable centrale du trésor (ACCT), afin notamment de contrôler les opérations effectuées au cours de la période complémentaire. Cette année, il a souhaité renouveler cet exercice d'examen des opérations de fin d'exercice et a procédé à cet effet à une visite de l'agence précitée, le 6 février dernier.

« Ce type de démarche mérite, en effet, d'être régulièrement renouvelé, tant il est vrai qu'au-delà des nécessaires réformes des textes, en cours s'agissant de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la réalité de l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement ne pourra s'enraciner qu'à la condition que les parlementaires eux-mêmes fassent un usage régulier des prérogatives qui leur sont reconnues. »

Si votre commission des Affaires sociales avait eu la moindre hésitation à faire usage des prérogatives qui sont les siennes, les considérations, en forme d'invitation, du rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale auraient levé ses dernières réticences.

A. DÉMARCHE INITIALE : L'ENVOI DES QUESTIONNAIRES

Lors de sa séance du 30 janvier 2001, la commission des Affaires sociales a annoncé que, dans le cadre des activités de contrôle de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, les trois rapporteurs de cette loi (équilibres généraux et assurance maladie, assurance vieillesse, famille) consacraient leurs investigations en priorité aux « fonds sociaux ».

Aussi une série de questionnaires relatif au fonds de réserve des retraites fut établi et adressé à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité ainsi qu'au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

1. Questionnaire à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Le 5 février 2001, un questionnaire de 44 questions fut adressé à la Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Jusqu'à cette date, hormis l'hypothèse énoncée par le Premier ministre le 21 mars 2000 que la somme de mille milliards de francs serait atteinte en 2020, les tenants et les aboutissants du fonds de réserve restaient obscurs.

Ces interrogations restées jusque-là sans réponse justifiaient l'envoi d'un questionnaire abordant les thèmes suivants :

- l'évaluation des déficits des régimes de retraite à couvrir entre 2020 et 2040 ;
- la prise en compte ou non des régimes publics ou spéciaux ;
- l'évaluation détaillée des ressources du fonds de réserve d'ici 2020 ;
- le traitement des déficits des régimes de retraite antérieurs à 2020 ;
- le fonctionnement du fonds de réserve à compter de 2020.

Ces questions, par leur nombre et leur variété, avaient vocation à couvrir l'ensemble des interrogations que suscite le fonds de réserve.

Les réponses de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité en date du 8 mars 2001, qui sont jointes en annexe au présent rapport, n'ont pas été en mesure d'éclairer véritablement les enjeux du fonds de réserve que seules les notes remises par les administrations et les réponses apportées par le fonds de solidarité vieillesse ont pu, en définitive, clarifier.

2. Démarche auprès du FSV

Conformément à la démarche qui l'avait conduit l'année dernière, lors du contrôle de l'exécution de la loi de financement pour 2000, à s'adresser aux organismes gestionnaires des différentes branches de la sécurité sociale¹, votre rapporteur s'est tourné vers le fonds de solidarité vieillesse afin que cet organisme, dont dépend le fonds de réserve, fournisse des éléments d'information relatifs à la gestion de ce dernier.

Lors de son audition du 22 février 2001, le directeur du FSV a remis des réponses très détaillées au questionnaire qui lui avait été adressé.

Ce questionnaire, composé de 21 questions, aborde les aspects de la gestion du fonds de réserve, tant son actif que son passif ainsi que des questions relatives à son fonctionnement.

Les réponses apportées par la Direction du Fonds de solidarité vieillesse ont fait apparaître que des informations importantes avaient été portées à la connaissance de son Conseil d'administration lors de sa séance du 14 décembre 2000.

¹ Cf. *commission des Affaires sociales, rapport d'information n° 356, 1999-2000.*

Le président de ce conseil, M. Michel Laroque, fut saisi par un courrier en date du 2 mars 2001 et a transmis les documents demandés, notamment ceux faisant état des projections à long terme du fonds de réserve des retraites.

B. LE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE : UNE MOISSON INÉGALE

Accompagné de M. Charles Descours, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale (équilibre généraux), votre rapporteur s'est rendu le 8 mars 2001 au ministère de l'Emploi et de la Solidarité puis au ministère de l'Economie et des finances.

Comme le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, votre rapporteur considère que le Parlement doit faire un usage régulier des prérogatives qui sont les siennes. Dès lors que le recours aux contrôles sur « *pièces et sur place* » devient habituel, il n'est pas souhaitable que ces contrôles prennent la forme de « coups de main » opérés dans les lignes de l'Administration.

Aussi, votre rapporteur avait tenu, par principe et par courtoisie, à avertir tant les ministres que les directeurs d'administration de son déplacement sur place et à donner à ces derniers le temps nécessaire pour préparer une copie des notes et documents ayant trait au fonds de réserve des retraites.

De même a-t-il considéré que son rôle n'était pas de s'emparer de notes pour les publier mais de s'appuyer sur elles pour développer les analyses qui composent le présent rapport.

Il estime, comme le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale que les « services de l'Etat » sont demandeurs de transparence et, avant cela même, respectueux des lois de la République qui leur impose une information complète du Parlement.

Il lui semble spécieux, à ce titre, de prétendre que l'Administration cessera de produire des notes si elles savent que le Parlement est susceptible d'en obtenir communication. Des affaires récentes, comme celle de l'exercice de la tutelle sur le Crédit Lyonnais, montre que l'Administration doit pouvoir faire preuve, pour s'exonérer de sa propre responsabilité, de sa diligence et de l'information complète fournie au ministre.

1. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité refuse de jouer le jeu

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, appelé à remettre les notes de deux directions, la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et la Direction de la recherche des études économiques et de la statistique (DREES), n'a livré en tout et pour tout que six notes.

Un courrier adressé le même jour à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité fait état des difficultés rencontrées.

« En application de l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, nous nous sommes rendus, ce jour, à la Direction de la Sécurité sociale pour un contrôle sur pièces et sur place sur le fonds de réserve des retraites créé par la loi de financement pour 1999. Nous avons tenu à vous aviser de ce contrôle par lettre du 2 mars dernier.

« Les prérogatives que nous avons mises en œuvre sont clairement exprimées par la loi dont nous nous permettons de vous rappeler les termes : « Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret médical ou le secret de la défense nationale, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit. »

« Pourtant, M. Pierre-Louis Bras, Directeur de la Sécurité sociale, a fait état, lors de ce contrôle, des instructions qu'il avait reçues de votre part quant à la nature des documents de service qu'il était habilité à nous communiquer, limitant ainsi cette communication à six notes, s'échelonnant entre le 19 novembre 1999 et le 23 novembre 2000.

« Ces instructions comportaient trois restrictions qui sont, pour les deux premières, inacceptables et pour la troisième, inopérante.

« Vous avez, en effet, considéré qu'aucun document « préparatoire » à une décision du Gouvernement ne pouvait entrer dans le champ des investigations du Parlement.

« Cette restriction ne repose tout d'abord sur aucune disposition relative aux prérogatives des rapporteurs des lois de financement. De fait, les dispositions précitées ne réservent que le cas des informations couvertes par le secret médical et le secret de la défense nationale.

« Nous aurions été prêts à prendre en considération ce point de vue si le fonds de réserve des retraites avait relevé d'un projet envisagé confidentiellement par le Gouvernement. Or, comme il a été rappelé, ce fonds de réserve a été créé par la loi de financement pour 1999 et développé par les lois de financement pour 2000 et 2001.

« Faut-il rappeler en outre que le rapport annexé à l'article premier de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, tel qu'approuvé et amendé par le Parlement, dispose : « au total, le fonds de réserve devrait disposer d'environ 1.000 milliards de francs en 2020 (...). Cette somme correspond à la moitié des déficits prévisionnels des régimes de retraite entre 2020 et 2040. »

« Il ne s'agit donc pas de révéler les mesures que le Gouvernement compte prendre mais de savoir si les mesures qu'il a prises, s'agissant notamment des ponctions réalisées sur le FSV, dont les excédents alimentent le fonds de réserve, les difficultés rencontrées par exemple quant à la vente des licences UMTS ou encore les projections dont dispose l'administration sont en cohérence avec l'objectif proposé au Parlement.

« C'est à ce titre que le Parlement a approuvé le fonds de réserve et il est légitime qu'il puisse connaître les fondements de cet objectif et savoir si le plan de marche prévu est à même d'être respecté.

« En réalité, prétendre faire échapper au contrôle parlementaire, tout dossier ou organisme susceptible de faire l'objet d'une décision future du Gouvernement, reviendrait à cantonner cette procédure à des dossiers définitivement clos (les abattoirs de la Villette, par exemple), transformant ainsi en « archéologues » les rapporteurs de la commission des Affaires sociales qui sont pourtant chargés d'éclairer sur des choix l'assemblée qui les désigne.

« Cette première restriction est donc inacceptable.

« Vous avez considéré, en second lieu, que tout document de service comportant des « appréciations personnelles » échappait également aux investigations des rapporteurs. Cette restriction nous apparaît surprenante.

« S'il s'agit de l'appréciation que porte l'Administration sur tel problème, telle urgence, s'il s'agit pour elle d'inventorier les solutions possibles au vu des données objectives qu'elle est chargée de rassembler, ces notes entrent pleinement dans le périmètre visé par l'article 2 de la loi de financement pour 1997.

« S'il s'agit en revanche de considérations strictement politiques, ou d'appréciations « personnelles » propres au rédacteur, cela pose le problème d'une confusion entre le rôle du Cabinet et celui de l'Administration. Cette situation, fâcheuse d'un point de vue institutionnel, ne saurait être en tout état de cause, utilisée pour s'opposer à l'exercice par le Parlement de ses prérogatives.

« Enfin, vous avez considéré que le champ des investigations des rapporteurs se limitait à l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Nous partageons parfaitement ce point de vue : le fonds de réserve des retraites figurant dans les lois de financement de la sécurité sociale pour 1999, 2000 et 2001, notre mission se situe pleinement dans le cadre du « suivi et du contrôle sur pièces et sur place de l'application des lois de financement ».

« Toujours sur instructions, M. Pierre-Louis Bras, Directeur de la Sécurité sociale, a en outre refusé de nous communiquer la liste chronologique des documents émis par sa Direction. De sorte que, non seulement, le Gouvernement avance une interprétation inacceptable des prérogatives du Parlement mais entend également être le seul juge de l'application qu'il fait de ces restrictions.

« Nous observons en outre que les réponses écrites au questionnaire que nous vous avons adressé le 1^{er} janvier 2001, établi sur la base des mêmes prérogatives, a reçu une réponse de votre part montrant que le Gouvernement accepte de communiquer au Parlement les informations auxquelles ce dernier a droit, à condition toutefois d'en sélectionner la teneur.

« Cette attitude tranche singulièrement avec le discours tenu par le Gouvernement à l'occasion de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, dans lequel tient une place de choix le souci d'une parfaite transparence et d'un renforcement des prérogatives de contrôle du Parlement.

« Aussi, nous vous demandons de reconsidérer les instructions que vous avez adressées à M. le Directeur de la Sécurité sociale qui ne sont pas fondées en droit et qui traduisent aujourd'hui un double langage de la part du Gouvernement ».

Cette lettre n'a pas reçu de réponse à ce jour.

En revanche, interrogée le 29 mars 2001, Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Handicapés, déclarait¹ : « Vous prétendez que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'a pas fait diligence pour vous ouvrir ses dossiers contrairement au ministère des Finances. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne dispose peut être pas de tous les moyens techniques dont bénéficie le ministère des Finances (...). Sachez toutefois que Mme Guigou avait donné des instructions très claires pour que tous les documents vous soient communiqués ».

Le premier argument, tenant à l'insuffisance des moyens techniques de la Direction de la Sécurité sociale, est peu contestable mais totalement inopérant dans le cas d'espèce sauf si cette référence à l'insuffisance des « moyens techniques » vise la photocopieuse du service : votre rapporteur ne demandait en effet que les copies de notes existantes.

L'affirmation de l'existence d'« instructions très claires » données par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité constitue en revanche une très grave accusation contre le directeur de la Sécurité Sociales, qui aurait trahi les instructions expresses de son ministre, et tenté de faire obstruction à l'exercice par le Parlement de ses prérogatives, accusations dont on comprend mal qu'elles soient restées sans sanction...

Votre rapporteur n'est en réalité pas dupe de ce double langage. Il déplore d'avoir dû se livrer à un travail fastidieux de reconstitution des notes manquantes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité au travers des notes communiquées par le ministère de l'Economie et des Finances qui, pour sa part, a choisi la transparence.

2. Le choix de la transparence par le ministère de l'Economie et des Finances.

Le nombre et la qualité des documents remis par le ministère de l'Economie et des Finances ont permis à votre rapporteur de pallier les défaillances du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Sollicités, les directeurs du Budget, du Trésor et de la Prévision ont chacun communiqué les notes rédigées par leurs services sur le fonds de réserve des retraites.

¹ Sénat, réponse à M. Alain Vasselle, jeudi 29 mars 2001, questions d'actualité au Gouvernement, journal officiel p. 898

La Direction du Budget a remis plusieurs notes relatives à la création du fonds de réserve et aux enjeux budgétaires de celui-ci.

La Direction du Trésor, pour sa part, a concentré son attention sur les aspects relatifs à la gestion, aux placements et aux disponibilités du fonds de réserve.

La Direction de la Prévision a communiqué de nombreuses études sur les perspectives à long terme du fonds de réserve ainsi que des éléments de cadrage financier.

Eu égard à leur singularité, deux documents doivent être signalés :

- une « maquette » de référence sur le fonds de réserve, cosignée par ces trois directions et qui, à ce titre, aborde l'ensemble des questions relatives au fonds de réserve ;

- une note de synthèse relatant l'état des travaux d'un groupe interministériel présidé par M. Olivier Davanne et qui, outre les services du ministère de l'Economie et des finances, comprenait des représentants du Commissariat du Plan ainsi que ceux de la Direction de la Sécurité sociale.

Le compte rendu des travaux de ce groupe apporte un éclairage utile sur certaines positions du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, positions qui, jusque-là, n'avaient pas été dévoilées.

La qualité des entretiens qui ont accompagné, en tant que de besoin, la remise de ces documents a permis d'éclairer votre rapporteur sur des points complémentaires.

II. LA CONSTRUCTION SUR DES HYPOTHÈSES AMBIGUËS

Avec la création d'un fonds de réserve par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Gouvernement affichait que l'avenir des régimes de retraite par répartition figurait au nombre de ses préoccupations et que, dans l'attente d'une réforme concertée, il ne demeurait pas inactif.

Devant l'Assemblée nationale le 27 octobre 1998, Mme Martine Aubry justifiait de son souci d'assurer « *la pérennisation de nos régimes de retraite : en mettant en place un fonds de réserve qui complétera les ressources de notre système de retraite lorsque son besoin de financement augmentera brutalement à partir de 2005 (sic).* »¹.

Contrairement à cette annonce, le renvoi aux conclusions du rapport de Jean-Michel Charpin² pour la définition d'un « passif » au fonds de réserve ne sera pas finalement retenu.

Dans sa déclaration du 21 mars 2000³, le Premier ministre, tout en prenant ses distances avec le rapport du Commissaire général du Plan, annonçait les deux axes de sa politique en matière de retraite : la prolongation de la concertation par le biais d'un conseil d'orientation des retraites (COR) et le renforcement du fonds de réserve dont les tenants et les aboutissants semblaient enfin dévoilés.

Or, un an après, les ambiguïtés persistent : hypothèses économiques valant démonstration par l'absurde, absence de débat sur le niveau de vie des personnes âgées, impasse sur la question des régimes de retraite publics sont autant de points sur lesquels le débat n'a finalement pas eu lieu.

*

* *

¹ JO Débats AN - 2^e Séance du 27 octobre 1998, p.7368.

² Rapport de M. Jean-Michel Charpin, Commissariat général du Plan *L'avenir de nos retraites* (avril 1999).

³ Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur l'avenir des retraites (Hôtel Matignon, le 21 mars 2000).

A. *DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES À VOCATION PÉDAGOGIQUE*

1. **Des hypothèses optimistes...**

Dans son discours du 21 mars 2000, le Premier ministre insistait sur la nécessité de replacer la question des retraites dans « *un contexte de croissance nouveau* ».

Un an plus tard, cet optimisme ne se dément pas comme en témoigne la réponse de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité au questionnaire de votre rapporteur¹.

« La perspective d'un retour au plein emploi dans la décennie est devenue crédible. C'est pourquoi le Gouvernement fonde ses prévisions sur l'hypothèse suivante : une baisse du chômage au cours de la décennie qui permettrait d'atteindre un taux de chômage de 7 % en 2005 et de 4,5 % à partir de 2010 ».

Le choix d'un tel optimisme surprend l'observateur car des mesures destinées à garantir les régimes de retraite devraient être fondées sur des hypothèses prudentes.

En effet, l'histoire économique de notre pays incite à cette prudence. A la fin des années 1980, un rythme de croissance élevé avait permis une décrue significative du chômage qui passait alors d'environ 11 % à moins de 9 %. En 1993, quatre ans plus tard, le taux de chômage était remonté à plus de 12 %.

Il ne s'agit pas de rentrer ici dans un débat de spécialistes qui concerne les relations entre cycles économiques, croissance et emploi. Et il serait vain de prétendre, aujourd'hui affirmer, quel sera le taux de chômage dans dix ans. Tout au plus peut-on noter que spontanément, le Commissariat du Plan avait retenu deux scénarii l'un à 9 %, l'autre à 6 %.

De même, une étude de M. Patrick Artus en date du 9 février 2001² suggère qu'aujourd'hui « *l'inadaptation des qualifications entre les chômeurs et les besoins d'emplois des entreprises est si grande que les flux du marché du travail ne réagissent plus aux tensions sur ce marché, (...) le chômage effectif est peut-être proche du chômage structurel* ».

¹ Cf. annexe.

² Flash, Caisse des dépôts et consignations.

Si, en effet, le chômage a baissé récemment dans des proportions importantes, il semble probable que cette décrue ne puisse se poursuivre aussi rapidement.

Pourquoi, dès lors, le choix d'une telle hypothèse ?

2. ... dont la finalité est de démontrer aux partenaires sociaux que le retour de la croissance ne résoudra pas seul la question des retraites

La raison du choix de telles hypothèses n'est simplement pas de nature économique.

Quiconque a pour objectif d'évaluer une recette ou une dépense future cherchera à fonder cette évaluation sur des hypothèses vraisemblables.

Or, le Gouvernement a choisi un autre objectif pour sa présentation du fonds de réserve.

En effet, dans la lettre de mission que lui adressait le Premier ministre le 29 mai 1998, M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général du Plan, se voyait assigner l'objectif « *d'élaborer un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes* ». ¹

Or, très rapidement, les syndicats de salariés ont pris leurs distances avec les perspectives de chômage à long terme de 9 % et 6 %, élaborées par le Commissariat du Plan. Ainsi, la Confédération générale du travail (CGT) préconisait d'adosser les perspectives des retraites sur un taux de chômage de 3 %. Force ouvrière (FO), en guise de conclusion ou d'avertissement, déclarait « *ce que nous avons combattu avec succès en novembre-décembre 1995, nous ne saurions l'accepter en 1999 ; c'est cela l'indépendance syndicale* ».

Devant la position des partenaires sociaux, le Gouvernement fait le choix d'une démarche « pédagogique » qui lui permette de démontrer à ses interlocuteurs qu'un retour à ce qu'il considère comme le « plein emploi », soit un taux de chômage de 4,5 % à l'horizon 2010, ne suffira pas à lui seul à résoudre les problèmes financiers des régimes par répartition.

En effet, un mois avant sa déclaration du 21 mars 2000, le Premier ministre demande au ministère de l'Economie et des Finances une étude sur les ressources mobilisables pour abonder le Fonds de réserve.

¹ Rapport précité de M. Jean-Michel Charpin.

La note de la Direction de la Prévision en date du 17 février 2000 résume ainsi le contexte de la demande : *« pour montrer aux partenaires sociaux que le retour de la croissance ne suffira pas à lui seul à dissiper les problèmes financiers futurs du système de retraite (le Premier ministre) juge opportun de privilégier des hypothèses macro-économiques optimistes ».*

Ainsi, sont décidées les hypothèses sur lesquelles sera fondé le plan de financement du fonds de réserve.

Pourtant la ministre de l'Emploi et de la Solidarité déclare dans un communiqué de presse du 26 mars 2001¹ : *« ce scénario (du fonds de réserve) repose sur un taux de chômage ramené à 4,5 % en 2020 (sic) ; les résultats de la politique économique menée par le Gouvernement depuis 1997 en matière de lutte contre le chômage confirme la crédibilité de cette prévision ».*

Ainsi est-on passé d'un scénario « par l'absurde », qui avait une vocation pédagogique à l'endroit des partenaires sociaux, à « une prévision crédible ».

3. Une volonté de pédagogie qui se contredit et aboutit à afficher que le fonds de réserve résout à lui seul la moitié du problème des retraites

a) Des ressources exagérées, des dépenses minorées

Dans la note précitée du 17 février 2000, la Direction de la Prévision, sous la rubrique « *les limites de ce schéma* », commente le choix de ces hypothèses « pédagogiques ».

« Un scénario macro-économique aussi favorable aboutit cependant à afficher un montant des excédents supérieur à ceux qui seraient effectivement disponibles pour le fonds de réserve ».

Et cette note ajoute que cette surévaluation touche « *en particulier les comptes du fonds de solidarité vieillesse, qui représentent une part importante des abondements du fonds, et sont très sensibles à la situation sur le marché du travail* ».

Si les hypothèses présentées par le Premier ministre tendaient à démontrer aux partenaires sociaux qu'un retour de la croissance n'éliminait pas la nécessité d'une réforme, elles aboutissent paradoxalement à gonfler les

¹ 26 mars 2001, communiqué du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *Financement du fonds de réserve des retraites* ».

recettes disponibles et donc à minorer tant l'effort nécessaire pour constituer un fonds de réserve, que l'ampleur des déficits des régimes qu'il faudra couvrir.

Dans ces conditions, le Gouvernement se trouve devant un dilemme : minorer les recettes évaluées par un scénario artificiel afin de conserver quelque crédibilité à son objectif pédagogique, ou, à l'inverse, présenter en l'état les perspectives rassurantes d'un fonds de réserve constitué sans effort et couvrant « *la moitié des déficits des régimes de retraite entre 2020 et 2040* », avec pour conséquence de renforcer les partenaires sociaux dans leur conviction que l'urgence n'est pas de mise sur la question des retraites.

b) Le choix d'une philosophie optimiste

Le Gouvernement a choisi cette seconde possibilité : c'est ainsi que les ministres successifs de l'Emploi et de la Solidarité n'ont eu de cesse de répéter que le fonds de réserve disposera en 2020 de 1.000 milliards de francs et que « *cette somme correspond à la moitié des déficits prévisionnels des régimes de retraite entre 2020 et 2040* ».

Il résulte de cette affirmation que les besoins financiers des régimes de retraite, entre 2020 et 2040, se chiffrent à 2.000 milliards de francs, puisqu'un fonds de réserve doté de 1.000 milliards couvrirait la moitié de ces déficits.

Cette déclaration est confirmée et précisée par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹ qui ajoute même que « *par prudence, les ministres ont évoqué la moitié alors que l'on pourrait avancer un taux de 60 %* ».

En réalité, cette déclaration repose sur une habile ambiguïté : le fonds de réserve dont les ressources sont surévaluées par le « scénario pédagogique » ne traite pas la question des déficits des régimes publics.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur, cf. annexe.

B. DES HYPOTHÈSES QUI LAISSENT DE CÔTÉ LA MOITIÉ DE LA QUESTION DES RETRAITES

1. Une ambiguïté sédative qui ignore les régimes publics

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité précise ainsi la signification des hypothèses du fonds de réserve¹ :

« Le déficit des régimes éligibles selon la loi au fonds de réserve des retraites entre 2020 et 2040 peut être estimé, en valeur actualisée 2020, à environ 1.700 milliards de francs. C'est en cela qu'un fonds de réserve de 1.000 milliards de francs correspond à la moitié du déficit prévisionnel des régimes de retraite entre 2020 et 2040. »

La ministre précise *« l'actuel fonds de réserve est dédié au régime général des salariés et aux régimes de non-salariés dits « alignés » ORGANIC et CANCAVA »*.

Les sommes accumulées au sein du fonds de réserve ne concernent donc que trois régimes et excluent ainsi tout un pan de la gestion des retraites (constitué par les régimes publics), sans doute le plus problématique puisqu'aucune réforme n'y a encore eu lieu.

Pour les seuls régimes de fonctionnaires, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité annonce, toujours dans l'hypothèse « pédagogique » d'un taux de chômage de 4,5 %, des déficits de l'ordre de 5.000 milliards de francs entre 2020 et 2040.

Déficits cumulés des régimes de fonctionnaires

(2020/2040)

en milliards de francs

	2020	2025	2030	2035	2040
Fonction publique Etat	- 120	- 740	- 1.470	- 2.350	- 3.380
Fonction publique Etat, collectivités locales et hôpitaux	- 170	- 1.050	- 2.090	- 3.330	- 4.780

Source : d'après le ministère de l'Emploi et de la Solidarité

En outre, ces calculs n'incluent pas les régimes « dits spéciaux » d'un certain nombre d'entreprises publiques (SNCF, RATP, Charbonnages de France, etc.) qui, à l'instar des régimes de la fonction publique, ne se sont pas réformés et sont, de ce fait, destinés à connaître des déficits importants dans les prochaines années.

¹ *Source : réponse au questionnaire précité.*

A la lumière de ces masses financières, la somme de 1.000 milliards annoncée au fonds de réserve apparaît peu conséquente.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité ajoute néanmoins « *comme l'a annoncé le Premier ministre, les autres régimes de base de l'assurance vieillesse pourront le devenir (éligibles au fonds) après intervention de leur réforme* »¹.

2. Sans valeur juridique réelle, l'exclusion du fonds des régimes publics a pour objet de les inciter à se réformer

a) Le débat entre ministères

L'ouverture du fonds aux régimes publics est l'un des sujets les plus âpres du dialogue entre le ministère de l'Economie, des Finances et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Une note de la Direction de la Prévision en date du 21 janvier 2000 résume l'état de ce débat :

« Le champ du fonds peut rester circonscrit au périmètre législatif actuel (régime général et alignés) ou s'étendre à tous les régimes de base. Le cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sera sans doute favorable à la première option, en arguant du fait qu'il est prévu de verser l'excédent de la CNAV au fonds et que les partenaires sociaux s'inquiéteraient que cette ressource puisse profiter à tous les régimes. »

Et la note de poursuivre : *« Mais le fait qu'on alimente le fonds par des ressources « universelles » (prélèvement sur les revenus du capital, ressources du FSV, caisses d'épargne, voire excédents potentiels des branches maladie ou famille) plaide plutôt pour la seconde solution ».*

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, la nature des ressources du fonds de réserve, étant universelle, entraîne l'ouverture du bénéfice de ce fonds à tous les régimes de base : l'équité et la constitutionnalité juridique du fonds sont à ce prix.

La question soulevée est sérieuse : est-il juridiquement possible et même simplement logique d'exclure d'un fonds financé largement par l'impôt une part importante des Français ? La réponse est négative.

¹ Source : réponse au questionnaire précité.

b) Un principe consensuel mais dénué de véritable portée juridique : le fonds doit être réservé aux régimes s'étant réformés

Selon le groupe de travail interministériel présidé par M. Olivier Davanne, le 2 février 2000 « *un principe général est que le bénéfice du fonds semble devoir être réservé aux régimes s'étant réformés* ».

En outre, selon le compte rendu des débats de ce même groupe¹, « *la Direction de la Sécurité sociale indique que si les régimes publics devaient devenir bénéficiaires du fonds avec un certain décalage temporel, il serait nécessaire que les sommes précédemment encaissées par le fonds restent cantonnées au bénéfice du régime général et des régimes alignés* ».

Une telle proposition aboutit à introduire un « coût » au temps passé. En effet, plus ces régimes tardent à se réformer, moins la partie du fonds de réserve dont ils pourront être bénéficiaires sera importante.

Il ne semble pas que cette condition n'ait jamais fait l'objet d'un débat avec les partenaires sociaux représentant ces régimes.

Toutefois, au regard des arguments avancés par le ministère de l'Economie et des Finances, à savoir l'inéquité et surtout l'inconstitutionnalité à réserver un fonds abondé par des ressources universelles à quelques régimes, ces restrictions « pédagogiques » ou « incitatives » à la réforme des régimes publics ne sauraient présenter de portée crédible.

En revanche, une question essentielle est laissée de côté par le Premier ministre : si les régimes publics ne peuvent être écartés du fonds, quelles ressources viendront compléter celui-ci afin qu'il demeure en mesure de jouer le rôle de « lissage » que le Gouvernement prétend lui assigner ?

C. DES HYPOTHÈSES QUI SUPPOSENT UNE DÉGRADATION DU NIVEAU DE VIE DES PERSONNES ÂGÉES

1. Des indexations qui ne sont pas favorables au niveau de vie des retraités et des titulaires du minimum vieillesse

a) Les pensions de retraite

L'équilibre des projections sur lesquelles s'appuie le Premier ministre repose sur une évolution des pensions de retraite sur les prix.

¹ Groupe interministériel présidé par M. Olivier Davanne.

Cette mesure que le candidat Lionel Jospin dénonçait auprès du Président de l'Union française des retraités par une lettre en date du 27 mai 1997, promettant alors « *l'alignement de l'évolution des pensions de retraites sur celle des salaires* » permet d'afficher des excédents plus élevés de la CNAVTS sur la période 2000-2007, dont le Gouvernement attend 100 milliards de francs pour le fonds de réserve, puis de réduire ensuite le montant des déficits à couvrir.

Cette projection n'est pas neutre pour les retraités. Comme le constate M. Patrick Artus¹, directeur des Etudes de la Caisse des dépôts et consignations, « *la non-indexation des retraites sur l'évolution des salaires réels des actifs, qui prive les retraites de l'accroissement tendanciel de la productivité du travail, n'est pas tenable* ».

Ainsi, les retraités dont les pensions sont indexées sur ces seuls prix voient leur pouvoir d'achat stagner alors que le pouvoir d'achat des actifs augmente de cet accroissement tendanciel de la productivité du travail.

Sur le temps d'une retraite, qui dépasse à présent en moyenne une dizaine d'années, le pouvoir d'achat de la pension se dégrade par rapport au pouvoir d'achat des actifs.

b) Le minimum vieillesse

Ce minimum social est destiné aux personnes âgées dont les revenus sont faibles ou inexistant².

Le minimum vieillesse constitue environ la moitié des dépenses « Allocations et majorations » des comptes du Fonds de solidarité vieillesse (18,7 milliards en 1999).

A terme, le minimum vieillesse sera la dépense essentielle de cette partie du fonds de solidarité vieillesse³.

Le Gouvernement fonde ses espoirs d'excédents des comptes du FSV sur la baisse du nombre de titulaires du minimum vieillesse.

Comme le rappelle le communiqué de presse du ministère de l'Emploi et de la Solidarité⁴, « *les excédents du FSV, qui constituent la première source de financement du fonds de réserve des retraites, résultent des dynamiques structurelles des recettes (CSG pour l'essentiel, qui bénéficie de la croissance économique) et des dépenses notamment minimum vieillesse* ».

¹ Patrick Artus, « Retraites : sortons de la confusion », *La Tribune*, 28 février 2001.

² Inférieur à 44.914 francs annuel au 1^{er} janvier 2001.

³ En raison du transfert à la CNAF des majorations de pension pour enfants, cf. III-B-3.

⁴ 26 mars 2001 « Financement du fonds de réserve des retraites ».

Cette réponse, qui omet habilement le changement de périmètre des missions du FSV, met le doigt sur un point important. Comme le confirme le FSV¹ lui-même « *les dépenses du minimum vieillesse (...) baissent de 5,5 % l'an entre 2001 et 2005, puis de 5 % l'an entre 2006 et 2010 et remontent d'un demi-point à chaque période de cinq ans (après 2010) ».*

Si le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse diminue, les économies qui peuvent être réalisées gonflent les excédents mobilisables. Toutefois ceux-ci dépendent encore d'un autre facteur : quelle sera la revalorisation annuelle de ce minimum social ?

Une simple indexation sur les prix pose la question du pouvoir d'achat du minimum vieillesse : cette indexation exclut les bénéficiaires de ce minimum de l'accroissement tendanciel de la productivité. Et une telle conséquence se pose avec une acuité accrue pour les titulaires de revenus déjà très modestes...

Les administrations ont entretenu un débat fluctuant entre indexation sur l'indice des prix (ministère de l'Economie et des Finances) et revalorisation sur les prix majorés de 1 % (groupe de travail interministériel précité).

Les conséquences de chacune de ces indexations sont décrites par la Direction de la Prévision dans une note du 21 janvier 2000 « *Le scénario utilisé par le groupe de travail interministériel et présenté ici retient une évolution plus dynamique du minimum vieillesse, en revalorisant la prestation au-delà de l'inflation ; le cumul des excédents du FSV en 2020 est ainsi de 284 milliards de francs (hors intérêts) contre 375 milliards de francs ».*

Force est de constater qu'une évolution « *plus dynamique* » du minimum vieillesse n'est pas cohérente avec le plan de financement établi en mars 2000 qui fait apparaître un cumul des excédents du FSV versés au fonds de réserve de 310 milliards de francs (hors intérêts) (*voir ci-après*).

2. La gestion par « coup de pouce » dégrade fortement les projections et rend impossible la lisibilité nécessaire à la gestion du fonds

La loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraites et à la sauvegarde de la protection sociale a modifié les modalités de revalorisation des pensions. Ce mécanisme mis en place en 1993 était provisoire et ne prenait effet en 1994 que pour une durée de cinq ans. Un nouveau régime d'indexation des pensions devait donc être décidé en 1999.

¹ FSV, Conseil d'administration du 14 décembre 2000, point 12.2.

L'hypothèse sur laquelle se fonde le Premier ministre le 21 mars 2000 pour tracer les perspectives d'un fonds de réserve destiné à garantir la pérennité des régimes de retraite est celle d'une indexation des pensions sur les prix.

Le Gouvernement n'inscrit pas pour autant ce principe dans la loi¹.

Bien au contraire, dès septembre 2000, il annonce une revalorisation des pensions supérieure aux prix. Cette revalorisation s'est également appliquée au minimum vieillesse.

Dès lors, le plan de financement du fonds de réserve n'est plus tenu. Dans une note en date du 2 février 2001, la Direction de la Prévision rappelle que « *la revalorisation des pensions* » figure parmi les « *incertitudes importantes* » pesant « *sur les sommes qui pourront être in fine accumulées au sein du fonds de réserve* ».

La note poursuit en indiquant que « *par rapport aux montants prévus dans les annonces du Premier ministre du 21 mars 2000 (...) les montants des excédents de la CNAV versés au fonds de réserve seraient moindres sur toute la période 2001-2004, d'environ 20 milliards de francs en cumulé. Cela est dû en partie à des revalorisations récentes des pensions supérieures à celles qui avaient été retenues dans les projections sous-jacentes aux annonces du Premier ministre* ».

Et la note d'insister : « *le facteur essentiel est en fait le rythme de revalorisation des pensions : si les pensions évoluent plus vite que les prix, le montant des « excédents » attribuable au fonds de réserve diminuera de manière conséquente* ».

Le Gouvernement pratique ainsi un double langage qui consiste à rassurer, sans prendre à bras le corps la question de la réforme des régimes, en minorant les déficits sur le long terme par des indexations sévères, qui sont immédiatement contredites par des revalorisations destinées à faire « *participer les retraités aux fruits de la croissance* ».

¹ Cf. Alain Vasselle, *rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, n° 67 (2000-2001), tome III, assurance vieillesse, p. 39.

III. LE FINANCEMENT EXSANGUE

Le Premier ministre, dans sa déclaration¹ du 21 mars 2000, a justifié la création du fonds de réserve « *par la volonté de préparer l'avenir* ».

Cet objectif ne pouvait à l'évidence être atteint par le seul versement initial constitué par un produit de 2 milliards de francs de C3S en 1999.

Aussi, le Premier ministre a-t-il présenté « *un objectif ambitieux mais réaliste : accumuler 1.000 milliards de francs en 2020* ».

Pour parvenir à ce montant, le Premier ministre entend mobiliser les ressources suivantes :

Ressources	Cumul Flux annuels
Excédent CNAV	100
Excédent C3S et FSV	400
Prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine	150
Produits des parts sociales Caisse Epargne + versement CDC	20
Sous-total	670
Produits Financiers	330
Total estimé en 2020	1.000

Source : Premier ministre, 21 mars 2000, documents de presse.

Les excédents de C3S et du FSV représentent à eux seuls 60 % des ressources affectées du fonds de réserve (hors produits financiers).

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité le reconnaît bien volontiers : « *les excédents du fonds de solidarité vieillesse (...) constituent la première source de financement du fonds de réserve des retraites* »².

Constitué pour moitié par les « excédents vieillesse » (FSV, C3S, CNAV), voire pour les trois quarts si l'on prend en compte les produits financiers que ces sommes portées au fonds doivent produire, le fonds de réserve se trouve donc affecté par toute mesure modifiant les missions ou les finances de la CNAV, du FSV ainsi que la répartition de C3S.

¹ Déclaration précitée.

² Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, communiqué de presse du 26 mars 2001.

Ainsi que l'observe le ministère : « *Le chiffrage est principalement fragilisé par la difficulté de projeter les dépenses de solidarité prises en charge par le FSV et par l'absence de financement du déficit du fonds d'allégement de charges (NB : c'est-à-dire le FOREC) ».*

Ou encore, comme le souligne le Conseil d'orientation des retraites lors de sa séance du 27 septembre 2000, « *les ressources actuelles d'alimentation du fonds restent incertaines et trop aléatoires car reposant pour l'essentiel sur des hypothèses d'excédents tributaires soit de la croissance économique, soit de choix gouvernementaux ».*

En proie à un « effet de dominos » à chaque fois que le Gouvernement modifie le périmètre du FSV, revalorise les pensions de retraite au-delà des prix, le fonds de réserve est-il en mesure de rassembler ces 1.000 milliards de francs en 2020 ?

Par ailleurs, ces 1.000 milliards de francs annoncés proviendront-ils bien des sources de financements annoncées par le Premier ministre le 21 mars 2000 ?

Si de très fortes incertitudes pèsent aujourd'hui sur la première question, il est en revanche possible dès aujourd'hui de répondre par la négative à la seconde.

A. LE RETARD DANS LE PLAN DE FINANCEMENT : LES ENGAGEMENTS NON TENUS

1. Le flou initial

Le Gouvernement, qui s'est engagé sur la somme de 1.000 milliards de francs à terme, est demeuré extrêmement flou sur l'échéancier des versements.

Tout au plus s'est-il contenté d'indiquer qu'à la fin 2000 les ressources du fonds pourraient atteindre « *un objectif de 20 à 25 milliards de francs* ».

Un plan de financement sur 20 ans a également été divulgué, sans qu'il soit communiqué des objectifs année par année.

Estimation du total des ressources

(en milliards de francs)

2000	2005	2010	2015	2020
20	170	400	670	1.000

Source : Premier ministre, document de presse 21 mars 2000

Sur la période 2000-2005, le fonds devrait accumuler 170 milliards de francs, soit un total annuel compris entre 30 et 40 milliards de francs, selon que l'année 2005 soit ou non incluse dans cet intervalle.

2. Le financement du fonds de réserve structurellement inférieur aux prévisions

Le Conseil d'orientation des retraites a été institué par le Gouvernement afin d'« *apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme des régimes* »¹.

Se saisissant de la question du fonds de réserve le 27 septembre 2000, le Conseil d'orientation des retraites déclarait « *à raison d'un abondement annuel de 30 à 35 milliards de francs et partant d'une hypothèse d'un taux de rendement des placements de 4 %, les réserves cumulées atteindront 1.000 milliards de francs en 2020* ».

Ce plan de marche aujourd'hui apparaît compromis.

a) Des chiffres éloquentes

A partir des annonces du Premier ministre du 21 mars 2000, il est possible de reconstituer en linéaire sur les exercices 2000-2005 les sommes devant abonder le fonds de réserve.

La question de l'intervalle à retenir est laissée en suspens. Cette interrogation de prime abord anodine soulève pourtant en soi une difficulté statistique : les 170 milliards de francs seront-ils atteints début 2005 ou fin 2005². De cette réponse dépend une année de versement. En l'absence de précision, force est de considérer deux hypothèses.

¹ Lionel Jospin, 29 mai 2000, Discours d'installation du Conseil d'orientation des retraites.

² La même question se pose pour l'échéance de 2020 : s'agit-il de début ou de fin 2020 ?

Plan de financement du fonds de réserve 2000-2005
Objectif atteint fin 2005

en milliards de francs

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Premier ministre 21 mars 2000	20,0	50,0	80,0	120,0	150,0	170,0
Conseil Orientation des retraites	32,5	65,0	97,5	130,0	162,5	195,0
Loi de financement Sécurité sociale 2001	23,2	55,0				
Ministère Emploi et Solidarité 26 mars 2001	20,0	40,0	65,0			
FSV ¹	20,7	38,7				

Source : commission des Affaires sociales

Objectif atteint début 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	
Premier ministre 21 mars 2000	20,0	57,5	95,0	132,5	170,0	
Conseil Orientation des retraites	32,5	65,0	97,5	130,0	162,5	
Loi de financement Sécurité sociale 2001	23,2	55,0				
Ministère Emploi et Solidarité 27 mars 2001	20,0	40,0	65,0			
FSV ²	20,7	38,7				

Source : commission des Affaires sociales

Selon les deux interprétations retenues, en l'état actuel des choses, un déficit de ressources du fonds de réserve sera constaté au 31 décembre 2001.

A cette date, par rapport aux abondements jugés nécessaires par le Conseil d'orientation des retraites, le retard approche les 30 milliards de francs. L'écart entre les prévisions du Gouvernement, selon l'hypothèse retenue, oscille entre 12 et 20 milliards de francs (cf. tableau).

b) Des réponses trahissant l'attitude du Gouvernement à l'égard du fonds

Dans un communiqué de presse², la ministre de l'Emploi et de la Solidarité déclare « (...) ce scénario correspond à environ 40 milliards de francs de réserve cumulés fin 2001 et 65 milliards de francs fin 2002 ; rien ne permet de penser que ces objectifs ne seront pas atteints ».

Renonçant ainsi à l'objectif affiché en loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (soit 55 milliards de francs), la ministre n'en affiche pas moins de nouvelles projections pour 2002 : 65 milliards de francs.

¹ Source : réponse du FSV au questionnaire de votre rapporteur, cf. annexe.

² Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 26 mars 2001 « financement du Fonds de réserve ».

Cette estimation de 65 milliards pour trois années (2000-2001-2002) représente, en linéaire, des flux de ressources de l'ordre de 20 ou 21 milliards de francs par an. Ces montants sont de 10 à 15 milliards de francs inférieurs aux exigences posées par le COR. Au début 2005, sur la base de ces flux, le fonds aurait encaissé 100 milliards de francs et fin 2005, 120 milliards de francs. Même en étirant les intervalles au maximum (six années d'abondement : 2000-2005) le Gouvernement n'atteint pas les 170 milliards de francs (retard entre 50 et 70 milliards de francs).

Certes, il est tentant de prétendre, comme ne manquera pas de le faire le Gouvernement, qu'un décalage au démarrage n'est pas significatif dès lors que l'objectif se situe dans le long terme.

Un tel raisonnement fait d'abord peu de cas du principe sur lequel repose un fonds de réserve, c'est-à-dire l'accumulation de produits financiers. De fait, ceux-ci doivent représenter le tiers des actifs du fonds en 2020.

Aussi le respect scrupuleux d'un échéancier est-il fondamental car **le retard ne se rattrape jamais.**

Est-il convenable ensuite que le Gouvernement obère les marges de manoeuvre financière de ses successeurs en renvoyant sur ceux-ci les efforts qu'il n'a pas faits ? A ce titre, une telle question est paradoxale puisque le Gouvernement crée un fonds ayant pour objet de répartir équitablement sur plusieurs générations la charge des retraites, alors que lui-même repousse à plus tard la charge de l'abonder !

Enfin, la nature même des ressources du fonds de réserve et la conjoncture économique rendent extrêmement peu crédible le rattrapage de ce retard. En effet, le Gouvernement a abondé le fonds avec des ressources exceptionnelles (don de la CDC, parts sociales de Caisse d'épargne) et les excédents de la CNAVTS gonflés par le niveau exceptionnel de la croissance et une situation démographique favorable mais transitoire.

D'ici quelques années, la CNAV va enregistrer des déficits croissants ; est-il crédible que le retard pris dans une conjoncture extrêmement propice à la constitution de réserves soit rattrapé dans une période de « vache maigre » ?

Au total, la crédibilité d'un fonds de réserve repose sur le respect quasi mécanique d'un plan de marche. Si la philosophie d'un tel fonds se limite à « mettre de côté quand on peut » alors il est sûr que d'autres priorités, d'autres urgences, d'autres besoins apparaîtront année après année et seront autant de bonnes raisons pour les gouvernements successifs de se soustraire à leurs obligations de garantir le long terme.

Avec une franchise brutale, la Direction de la Prévision dans une note du 17 février 2000 ne dit pas autre chose : « *Un des intérêts du fonds de réserve, en termes de gestion des finances publiques, est d'éviter que les excédents sociaux ne soient dilapidés en supplément de dépenses* ».

De fait, les premiers mois du fonds de réserve des retraites illustre parfaitement la dérive que l'on pouvait craindre.

A peine séchée l'encre du plan de financement du 21 mars 2000, le Gouvernement s'est employé à ponctionner les ressources destinées à garantir l'avenir des retraites.

B. LES RESSOURCES DU FSV PONCTIONNÉES

1. Une pierre angulaire à la dimension mal définie

Dans les projections sur lesquelles s'appuie le Premier ministre le 21 mars 2000, les excédents du FSV sont appelés à jouer un rôle déterminant dans le financement du fonds.

Les notes communiquées par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'une part et le ministère de l'Economie et des Finances d'autre part, laissent perplexes sur la réelle cohérence de ce financement.

a) Un montant compris entre 300 et 350 milliards de francs en cumulé sur la période 2000-2020

Le 1^{er} février 2000, le groupe de travail interministériel présidé par Olivier Davanne¹ concluait que les excédents du FSV représenteraient « *338 milliards de francs en cumulé sur la période 2000-2020* », mais que pour chiffrer ces excédents, l'hypothèse retenue était celle d'une indexation du minimum vieillesse sur l'indice des prix majorée de 1 %.

En effet, une revalorisation² moins favorable pouvait difficilement être considérée comme crédible.

Sachant que les excédents de C3S pourraient générer de l'ordre de 90 milliards de francs³, le total excédent FSV et excédent C3S dépasseraient

¹ Synthèse des travaux du groupe interadministratif sur le fonds de réserve, 1^{er} février 2000, note figurant parmi les documents remis par la Direction de la Prévision.

² Cf. II-C.

³ Direction de la Prévision, 21 janvier 2000, sous réserve qu'ils ne soient pas affectés au comblement des déficits de la CNAVTS, cf. III-F-2.

même légèrement les annonces du Premier ministre évaluées pour ces deux produits à 400 milliards de francs.

b) La disponibilité incertaine des excédents du FSV

Cette note¹ constate pourtant immédiatement que : « *la mobilisation de cet excédent ne semble pas poser de problèmes particuliers. La Direction de la Sécurité sociale estime cependant difficile de mettre en réserve plus des deux tiers de celui-ci* ».

Sur un montant d'excédents évalué à 338 milliards de francs, le montant mobilisable selon la Direction de la Sécurité sociale ne serait donc que de 225 milliards de francs.

Dans cette configuration d'une mobilisation de 225 milliards de francs d'excédents du FSV, les montants d'excédents FSV-C3S (315 milliards de francs) seraient significativement inférieurs aux annonces du Premier ministre du 21 mars 2000 (400 milliards de francs).

Quel montant de FSV-C3S disponible ?

	FSV	C3S	Total
Annonce Premier ministre du 21 mars 2000	-	-	400
Groupe de travail interministériel et Direction Sécurité sociale	225	90	315

Votre rapporteur ne disposant pas de la note du ministère de l'Emploi et de la Solidarité évoquée par le groupe de travail précité, les raisons lui restent inconnues pour lesquelles la Direction de la Sécurité sociale estime, contrairement à l'annonce du Premier ministre, que seuls deux tiers des excédents du FSV sont susceptibles d'être mobilisés pour abonder le fonds de réserve.

Trois hypothèses peuvent toutefois être avancées pour justifier cette position :

- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité entend revaloriser le minimum vieillesse à un taux supérieur à l'hypothèse retenue par le groupe de travail (prix + 1 %) ;
- il prévoit d'affecter une partie des fonds du FSV à d'autres usages que la prise en charge des déficits des régimes de retraites de base ;

¹ Note précitée de la Direction de la Prévision se référant au groupe de travail interministériel.

- il souhaite conserver une part de ces ressources pour couvrir partiellement les déficits que les régimes de retraites connaîtront avant 2020¹.

De ces trois hypothèses, la seconde est confirmée par les faits intervenus depuis le début de l'année 2000, sans exclure pourtant les deux autres...

2. L'utilisation des excédents du FSV à des usages alternatifs

« Les chiffres présentés supposent que les excédents soient parfaitement mobilisables pour le fonds et qu'en particulier aucun autre usage ne soit trouvé ou aucune autre dépense engagée. Il n'existe donc aucune certitude quant à la possibilité d'abonder effectivement le fonds de réserve par les excédents identifiés ci-dessus ».

Direction de la Prévision, note du 17 février 2000.

La raison d'être du fonds de réserve des retraites annoncée par la Direction de la Prévision doit être rappelée ici : le fonds de réserve doit empêcher que les excédents sociaux soient « dilapidés » en supplément de dépenses.

Pourtant, très rapidement, le Gouvernement va utiliser les ressources de la branche vieillesse pour le financement des mesures phares de sa législature, notamment pour le financement des trente-cinq heures.

En effet, la Direction de la Prévision, dans une note toute récente du 2 février 2001, rappelle que *« les principales incertitudes sur le montant des ressources qui seront affectées au fonds de réserve tiennent (...) aux excédents prévisionnels du FSV et de la C3S qui seront effectivement affectés au fonds de réserve pour les retraites. Ceux-ci devraient représenter 60 % des sommes attribuées au fonds de réserve selon les annonces du Premier ministre. Or ces excédents semblent gagés en grande partie, car ils pourraient également servir au remboursement pour le compte de l'Etat des sommes dues au titre du contentieux AGIRC/ARRCO, à financer le FOREC², le BAPSA ou les dépenses liées à la modernisation de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées... ».*

Ce triptyque constitué par le financement des trente-cinq heures de l'allocation personnalisée à l'autonomie et de la dette AGIRC-ARRCO, répond à la question posée ici précédemment. La totalité des excédents du FSV ne peut

¹ Cf. plus bas, III-F.

² Fonds de financement des trente-cinq heures.

être mobilisée car une grande partie de ces excédents prévisionnels sont destinés à d'autres fins.

a) Le financement des trente-cinq heures : du constat à l'évaluation

Les fortes critiques lancées par les rapporteurs de la commission des Affaires sociales du Sénat contre les « tuyauteries » de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 sont étayées par les constats de l'administration.

(1) Le constat

Dans une note du 9 mai 2000, soit moins de deux mois après la déclaration du Premier ministre, la Direction de la Sécurité sociale constate : « *le résultat du FSV dans les années à venir dépend largement de la part du financement du FOREC mise à la charge du FSV* ».

La Direction de la Prévision constate pour sa part dans une note en date du 2 février 2001 que, parmi les incertitudes les plus importantes pesant sur les sommes qui pourront être *in fine* accumulées au sein du fonds de réserve, figure « *la captation des excédents de la CNAV et du FSV à d'autres fins* » et notamment « *le FOREC* ».

La recommandation de sanctuarisation des excédents sociaux n'est pas suivie. Les fonds devant servir à la sauvegarde des retraites par répartition sont consommés pour financer la réduction du temps de travail.

Le 21 mars 2000, le Premier ministre indiquait¹ : « *Dans ma déclaration de politique générale devant le Parlement, le 19 juin 1997, j'ai affirmé la volonté de défendre les retraites des Français, et pour cela, de garantir les régimes par répartition* ».

Le détournement des fonds de la branche vieillesse constitue une singulière façon de garantir les retraites par répartition.

(2) L'évaluation

L'évaluation de ce détournement au profit des trente-cinq heures doit être reconstituée.

• Les indices donnés par l'administration

Le 21 janvier 2000, une note de la Direction de la Prévision indique « *le FSV participe à hauteur de 5,5 milliards de francs à la RTT en 2000 et sa contribution atteint 12 milliards de francs en 2002. A partir de cette date, il*

¹ Déclaration précitée.

reverse en effet l'ensemble de ses droits alcools. A l'horizon 2020, le FSV a donc contribué pour 244 milliards de francs au financement de la RTT, montant cumulé hors intérêt ».

Le transfert des droits sur les alcools est ainsi identifié comme une perte de 244 milliards de francs à l'horizon 2020.

La même note ajoute « dans l'hypothèse où la part de RTT prise en charge par l'Etat reste stable sur toute la période, il conviendra de trouver d'autres sources de financement pour un montant de 135 milliards de francs en 2020, montant cumulé hors intérêt ».

Votre rapporteur interprète cette nouvelle constatation ainsi : si la part des dépenses de trente-cinq heures prise en charge par le budget de l'Etat n'augmente pas, la part du financement des trente-cinq heures prise en charge par le FSV devra augmenter, creusant un nouveau manque à percevoir pour le fonds de réserve de 135 milliards de francs en 2020.

Cette constatation, faite début 2000 par la Direction de la Prévision, c'est-à-dire en amont des cadrages de la loi de financement pour 2001, identifie une perte de 135 milliards de francs sur dix-neuf ans (2001-2020).

La loi de financement pour 2001 va dans le sens de cette interprétation.

• La participation du FSV au financement des 35 heures

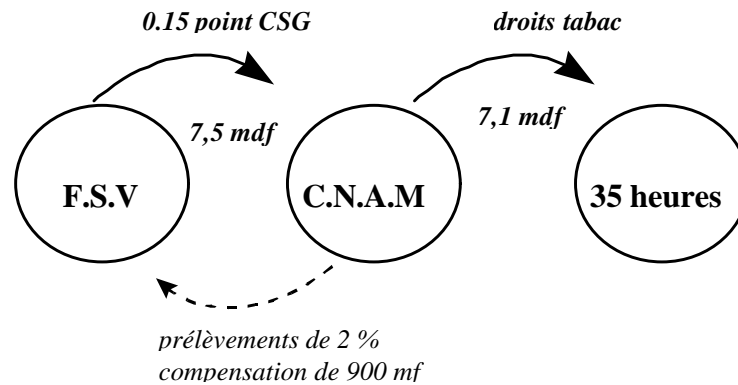
L'énigme des 135 milliards de francs

Ayant identifié un nouveau besoin de financement pour les trente-cinq heures, le Gouvernement procède à un montage financier permettant de le combler.

Comme le démontre le schéma suivant et via la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), le Gouvernement transfère une part de CSG affectée au FSV vers le FOREC.

Cette part de CSG (0,15 point, soit 7,5 milliards de francs en 2001), compense le produit des droits tabacs (7,1 milliards de francs) que la CNAM cède en même temps au financement des trente-cinq heures.

Ponction de CSG sur le FSV : la CNAM joue le rôle de « société écran »



Source : commission des Affaires sociales

Or, sur la période 2001-2020, le prélèvement de 7,1 milliards de francs par an pendant 19 ans aboutit exactement à la somme de 135 milliards de francs, soit le besoin de financement identifié par le ministère des Finances.

Il était certes difficile d'afficher politiquement, après le détournement des droits alcools, une nouvelle ponction directe sur le FSV. Ainsi, par l'entremise de la CNAM, branche structurellement déficitaire et par là incapable d'une telle contribution sur ses ressources, le FSV devait assurer à partir de 2001 une tranche supplémentaire du financement des trente-cinq heures.

• Cumul de prélèvement

Retracer l'ensemble des ponctions dues au financement des trente-cinq heures suppose un calcul supplémentaire.

L'absence d'indication sur le dynamisme annuel du produit sur les alcools oblige à retenir l'évaluation du ministère des Finances, soit 244 milliards de francs sur la période 2000-2020.

En revanche, comme le confirme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹, la CSG qui « bénéficie de la croissance économique » est une ressource dynamique... La confiscation est donc elle aussi dynamique !

Le FSV², s'appuyant sur des hypothèses pourtant moins favorables que le Gouvernement, estime à 2 % la croissance annuelle de la CSG qui lui est affectée, sur la période 2001-2020.

¹ Communiqué de presse du 26 mars 2001 : financement du fonds de réserve des retraites.

² Source FSV, documents examinés par le conseil d'administration du FSV le 14 décembre 2000.

Sous cette hypothèse, le prélèvement de 7 milliards de francs doit croître de 2 % chaque année.

On peut donc estimer à 167 milliards et non à 135 milliards de francs, sur la période 2001-2020, le montant de CSG retiré au FSV et donc au fonds de réserve.

**Prélèvement sur le FSV
au titre du financement des trente-cinq heures**

en milliards de francs

Droits alcools	- 244*
Part de CSG	- 167
Total	- 411

Source : commission des Affaires sociales

*Source : * Direction de la Prévision*

Les différentes estimations des excédents du FSV

Dans deux notes différentes, les 14 et 21 janvier 2000, la direction de la prévision évalue des excédents du FSV successivement à 411 et 375 milliards de francs.

Votre rapporteur, pour sa part, a souhaité se rapprocher de l'évaluation la plus crédible et la plus récente de l'état des excédents du FSV.

En effet, le 14 décembre 2000, le FSV examinait des projections à long terme du fonds de réserve.

Ces projections, établies par le fonds lui même, retenait les hypothèses suivantes:

- un scénario comparable au scénario 2 du rapport Charpin (taux de chômage ramené à 6 %)
- le périmètre du FSV était actualisé en fonction de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 en instance de promulgation et inclut les transferts au profit du FOREC, la reprise de la dette AGIRC ARRCO ainsi que la captation des excédents de la CNAF
- Il n'inclut pas en revanche la ponction CSG en faveur de l'APA annoncé qu'en mars 2001

Ainsi, en prenant en compte cette dernière ponction, les excédents disponibles selon le FSV seraient évalué aujourd'hui à 207 milliards de francs à l'horizon 2020.

Votre rapporteur a considéré que l'ensemble des excédents du FSV sont affectés au fonds de réserve, ainsi que l'article L-135-6 du code de la sécurité sociale en dispose, et comme le laisse entendre la déclaration du Premier ministre.

En conséquence, et selon cette convention, le montant des excédents prévisionnel du FSV serait composé des 400 milliards annoncés et minorés du produit anticipé de C3S (90 milliards), soit 310 milliards de francs à l'horizon 2020.

C'est à cet excédent que votre rapporteur applique les différentes mesures affectant le FSV (montant des prélèvements partiellement annoncés par les CNAF).

Mais les ponctions sur les excédents du FSV ne s'arrêtent pas à la seule question des trente-cinq heures.

b) L'allocation personnalisée à l'autonomie : une menace supplémentaire

Lors de sa conférence de presse le 13 février 2001, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a annoncé la mise en place d'une allocation personnalisée à l'autonomie (APA) destinée à se substituer à l'actuelle prestation spécifique dépendance (PSD).

Le document remis à la presse le 13 février prévoit un financement « de 5 milliards de francs environ par l'affectation d'un point de CSG actuellement affectée à la sécurité sociale (FSV) »¹.

Cette mesure nouvelle, dont le financement est dénoncé comme « un détournement de l'objet social du FSV² », va ponctionner de 5 milliards de francs en 2002 les recettes du FSV.

Ce prélèvement de CSG au profit du nouveau fonds « *ad hoc* » créé pour centraliser les ressources destinées à financer l'APA, augmentera à un rythme de 2 % par an³.

Par ailleurs, le Gouvernement reconnaît lui-même⁴ que « *le coût en régime de croisière de la prestation devrait atteindre environ 23 milliards de francs* », soit 4 à 5 milliards de plus que ce que le schéma financier actuel prévoit.

Il ajoute qu'« *un bilan financier sera effectué fin 2003 pour adapter, le cas échéant, les modalités de financement les années suivantes en fonction de l'évolution des dépenses* ».

Comme la délégation CGT-FO le dénonce avec vigueur « *les perspectives de financement au-delà de 2003 pourraient rendre les régimes de retraite et le FSV premiers contributeurs du financement de l'allocation.* »⁵

Etant donné les perspectives des régimes de retraite, en réalité seul le FSV serait en mesure d'assumer le financement de l'APA pour une nouvelle tranche de 5 milliards de francs.

¹ Document de presse, présentation de l'allocation personnalisée à l'autonomie.

² Conseil d'administration de la CNAV, 1^{er} mars 2001, délégation des employeurs.

³ Même hypothèse de croissance de CSG selon le FSV.

⁴ Dossier de presse APA, 13 février 2001.

⁵ Conseil d'administration de la CNAVTS, 1^{er} mars 2001.

Dans une note en date du 2 février 2001, la Direction de la Prévision s'inquiétait de la propension du Gouvernement à affecter la même ressource à plusieurs dépenses, en constatant que les *« excédents prévisionnels du FSV et de la C3S qui seront effectivement affectés au fonds de réserve (...) semblent gagés en grande partie »*.

Dans le dossier de presse précité, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité justifie sa ponction sur le FSV en ces termes :

« L'affectation d'une partie des ressources du FSV au financement de l'APA obéit à la prise en compte de l'évolution des besoins sociaux : le FSV a été créé pour assurer le financement des avantages de retraite relevant de la solidarité. Ces derniers sont aujourd'hui peu dynamiques, du fait de l'amélioration de la situation des personnes âgées. Ainsi, chaque année, le niveau des allocataires du minimum vieillesse diminue. »

Cette justification est identique à l'argument avancé par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹, afin de rassurer sur la capacité du FSV à enregistrer les excédents nécessaires à l'alimentation du fonds de réserve.

« Les excédents du FSV, qui constituent la première source de financement du fonds de réserve des retraites, résultent des dynamiques structurellement différentes des recettes (CSG pour l'essentiel, qui bénéficie de la croissance économique) et des dépenses (notamment minimum vieillesse dont le nombre d'allocataires diminue régulièrement) ».

Si le FSV est amené à dégager des excédents du fait de la diminution du nombre des allocataires du minimum vieillesse², ces excédents ne sont toutefois pas multipliables à l'infini, contrairement à ce que suggère la rhétorique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

¹ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, communiqué de presse du 26 mars 2001.

² Cf. II-C-1.b.

Le manque à gagner des intérêts financiers

Le 21 janvier 2000, une note de la direction de la Prévision indique que « *le FSV participe à la hauteur de 5,5 milliards de francs à la RTT en 2000 et sa contribution atteint 12 milliards de francs en 2002. A partir de cette date, il reverse en effet l'ensemble de ses droits alcools. A l'horizon 2020, le FSV a donc contribué pour 244 milliards de francs au financement de la RTT, montant cumulé hors intérêt* ».

S'agissant d'un fonds dont l'objet même est d'accumuler des produits financiers pendant une période d'au moins vingt ans, votre rapporteur a souhaité estimer le manque à gagner en de tels produits financiers qu'entraîne la disparition des flux des ressources qui auraient dû abonder le fonds.

Plusieurs méthodes sont techniquement possibles pour calculer ces produits financiers sur la période 2000-2020.

Mais, afin d'éviter toute contestation, votre rapporteur retiendra ici un calcul très simple qui s'appuie sur les projections du Gouvernement.

Dans son annonce du 21 mars 2000, le Premier ministre propose un plan de financement fondé sur 670 milliards de francs qui doivent générer eux même 330 milliards de produits financiers.

Selon cette hypothèse fondée sur un taux d'intérêt de 4 %, les flux de ressources génèrent un montant de produits financiers égal à la moitié de ces flux.

Ainsi, les sommes prélevées sur les excédents du fonds de solidarité vieillesse destinés au fonds de réserve auraient pu générer, sur le modèle du plan de financement Gouvernemental, des montants de cet ordre :

en milliards de francs

	Flux 2000-2020	Produits financiers 2020
Trente-cinq heures	- 411	- 205
APA	- 115	- 57
AGIRC-ARRCO	- 14	- 7
TOTAL	- 540	- 269

L'ampleur des masses financières concernées soit, au total, près de 800 milliards de francs, montre l'impact considérable des décisions prises aujourd'hui par le Gouvernement.

c) La dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraite AGIRC-ARRCO

Par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Gouvernement entendait faire prendre en charge sa dette ancienne à l'égard des régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

**Le règlement du contentieux des périodes Fonds national de l'emploi (FNE)
entre les régimes de retraite complémentaire et l'Etat.**

Un contentieux opposait depuis 1984 les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC à l'Etat au sujet du financement des droits de retraite attribués par ces régimes, pour les périodes pendant lesquelles les salariés sont indemnisés au titre du Fonds national de l'emploi ou des autres allocations du régime de solidarité.

L'Etat s'était engagé en 1984 à rembourser à ces régimes la charge des allocations correspondant aux points attribués selon ces modalités.

Si l'inscription des points au profit des préretraités a bien été effectuée par les régimes, les factures adressées à l'Etat à ce titre étaient restées impayées.

Constatant l'absence de contribution de l'Etat, les partenaires sociaux avaient décidé, pour faire pression, de subordonner l'attribution de nouveaux droits à compter du 1^{er} juillet 1996 à son engagement explicite de les financer.

Depuis 1998, les rencontres s'étaient multipliées entre les représentants des régimes et le cabinet de Martine Aubry. Le 23 mars 2000, une convention conclue entre l'Etat, d'une part, l'ARRCO et l'AGIRC, d'autre part, précise les modalités de règlement du contentieux.

Le remboursement au titre des cotisations antérieures se monte à 2,025 milliards de francs en faveur de l'AGIRC et 7,425 milliards de francs en faveur de l'ARRCO. Par ailleurs, les pouvoirs publics prennent en charge, à partir du 1^{er} janvier 1999, 70 % des cotisations aux régimes complémentaires relatives aux périodes de préretraite ou de chômage, cotisations calculées sur la base du salaire de la dernière année d'activité.

La liquidation de la dette se fera sur plusieurs années, ce qui pose la question de son impact sur le FSV.

Malgré l'opposition du Sénat, le Gouvernement a maintenu ce montage qui soulage le budget de l'Etat mais qui alourdit les dépenses du FSV¹.

Si le Conseil constitutionnel a censuré cet article du projet de loi de financement, le Gouvernement l'a néanmoins réintroduit dans le projet de loi de modernisation sociale².

En sus des difficultés comptables qu'il présente³, l'adoption de ce dispositif aboutirait à transférer une charge de 14 milliards de francs au FSV sur la période, hors intérêts financiers (20 milliards de francs intérêts financiers compris).

¹ Cf. M. Alain Vasselle, rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, n° 67 (2000-2001), tome III, pages 42 et suivantes.

² Projet de loi de modernisation sociale, article 11 bis nouveau.

³ Cf. encadré : Les conséquences comptables de la prise en charge de la dette AGIRC, ARRCO pas le FSV.

**Les conséquences comptables de la prise en charge de la dette
AGIRC-ARRCO par le FSV**

Par une lettre en date du 30 novembre 2000, le directeur du FSV alertait le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur les conséquences comptables de cette mise à la charge du fonds de la dette contractée par l'Etat envers les régimes AGIRC-ARRCO.

« J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur les conséquences comptables de la prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse des validations, pour la retraite complémentaire, des périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'Etat.

« L'article 22 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit en effet que le FSV finance, dans des conditions prévues par la convention du 23 mars 2000 entre l'Etat, d'une part, l'AGIRC et l'ARRCO, d'autre part :

« - les cotisations dues à compter du 1^{er} janvier 1999 au titre des périodes de perception de l'ASS, des PRP et des ASFNE ; la charge annuelle correspondante peut être estimée à 2,2 milliards de francs ;

« - le remboursement des sommes dues antérieurement au 1^{er} janvier 1999, pour la validation des périodes de perception de ces allocations ; le montant total de la dette est fixé, dans la convention du 23 mars 2000 précitée, à 9.450 millions de francs en 2000.

« En application de la convention conclue avec l'Etat, les régimes complémentaires ont procédé, dans leurs comptes de l'année 1999, à l'inscription au bilan de la créance au titre des exercices antérieurs à 1999 et ont intégré, dans leur compte de résultat 1999, les cotisations à recevoir au titre des périodes indemnisées au cours de cet exercice.

« Ainsi, au titre de chaque exercice postérieur à 1999, les régimes complémentaires seront amenés à constater dans leur compte de résultat un produit correspondant aux cotisations dues par le FSV au titre des périodes indemnisées au cours de l'exercice considéré.

« En conséquence, la constatation des créances des régimes complémentaires de retraite dans les comptes du FSV, selon des écritures « miroirs » à celles de l'AGIRC et de l'ARRCO, devrait amener notre établissement à constater, au titre de l'exercice 2000, une charge estimée à 13,3 milliards de francs.

« Ce montant correspond, d'une part, à la dette au titre des exercices antérieurs à 1999, soit 9,45 milliards de francs, minorée du versement de l'Etat de 0,65 milliard de francs intervenu à l'été 2000, et, d'autre part, aux cotisations dues par le FSV au titre des périodes indemnisées en 1999 et 2000, soit environ 4,5 milliards de francs.

« Pour les exercices postérieurs à l'année 2000, le FSV constaterait chaque année une charge correspondant aux validations des périodes d'ASS et de préretraite indemnisées au cours de l'exercice, selon des modalités similaires à celles d'ores et déjà appliquées pour la retraite de base.

« La constatation de ces dettes conduirait néanmoins à rendre négatifs les capitaux propres de la section de solidarité du FSV dès l'exercice 2000. En effet, les fonds propres de l'établissement s'élèvent, à fin 1999, à 8.637 millions de francs. Ils s'établiraient autour de - 4,3 milliards de francs à fin 2000 et de - 6 milliards de francs à fin 2001.

« L'obligation d'équilibre financier prévue à l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale ne serait plus remplie.

« Dans ce contexte, toute dotation de la section des opérations de solidarité du FSV au fonds de réserve devrait être écartée, dans l'attente de la reconstitution des capitaux propres de cette section.

« Dans la perspective du prochain conseil d'administration du FSV, qui devrait se tenir le 14 décembre 2000, je vous serais très obligé de me faire savoir si vous partagez cette analyse et, le cas échéant, vos précisions sur la traduction comptable des engagements pris par le FSV au titre de l'article 22 du PLFSS pour 2000.

« En effet, si cette interprétation des textes en vigueur se confirme, et en accord avec le président du conseil d'administration du fonds, je serais contraint de proposer au conseil d'administration de constater l'intégralité des créances des régimes complémentaires vis-à-vis du FSV.

« Sur les deux exercices 2000 et 2001, les créances des régimes complémentaires atteignent 15 milliards de francs.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour sa part estime que l'article qui transfère à la charge du fonds cette dette, se contente de fixer un échéancier et, seules doivent être prises en compte, à ce titre, les sommes qui seront effectivement déboursées dans l'année.

La règle des droits constatés suppose que, soient imputées sur l'année « n » les charges dont la contrepartie est certaine, même si le décaissement intervient lors d'exercices ultérieurs.

La position du ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'est en conséquence pas tenable.

Les charges dues par l'Etat au titre des années antérieures à 1999 sont réelles et constatées. Comme le rappelle le directeur du FSV, les organismes AGIRC-ARRCO ont déjà inclus dans leurs comptes ces créances. Il n'y a donc pas de raison de prévoir un dispositif spécial aboutissant à introduire, dans des comptes en droits constatés, des éléments évalués selon le principe encaissement/décaissement, au rythme fixé par la convention.

Alors que l'article L. 135-3-4 CSS dispose que les recettes et les dépenses du fonds sont équilibrées, une telle interprétation a pour objet de contourner l'obligation d'équilibre du FSV et pour conséquence d'introduire un sérieux problème d'insincérité budgétaire.

Le fonds de réserve fait bien évidemment les frais de cette manipulation comptable comme l'indique le directeur.

3. Les excédents de la CNAF déjà annexés

Par les transferts évoqués précédemment (financement des trente-cinq heures et prise en charge de la dette de l'Etat AGIRC-ARRCO), **le Gouvernement a dégradé les comptes du FSV de plus de 540 milliards sur la période 2000-2020.**

Les comptes de ce dernier ne disposent d'ailleurs pas d'une telle somme puisque les excédents qu'ils étaient susceptibles de réaliser entre 2000 et 2020 étaient initialement estimés à un peu plus de 300 milliards de francs.

a) *Une double ponction*

Aussi, le Gouvernement a-t-il entrepris, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, d'annexer au FSV les excédents de la branche famille selon deux mécanismes : transfert des charges et prélèvement sur recettes.

(1) 375 milliards de francs prélevés par l'affectation à la CNAF d'une charge indue

L'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 modifie tout d'abord le périmètre des interventions du FSV en confiant à la branche famille l'une des missions essentielles de ce fonds : la prise en charge des majorations de pension de retraite pour les assurés ayant élevé des enfants¹.

Cette charge de 17 milliards de francs en 2000, dépassant à terme les 20 milliards de francs par an, sera progressivement transférée à la CNAF, par tranche annuelle de 15 %, et allégera ainsi les comptes du FSV au détriment de la branche famille de 375 milliards de francs sur la période 2001-2020.

(2) 40 milliards de francs cédés par la CNAF au titre d'une perte de recettes

Malgré les premiers prélèvements réalisés à son profit sur la branche famille, l'équilibre des comptes du FSV à terme n'était pas rétabli.

Par cette même loi de financement, les 13 % du produit de la taxe de 2 % sur les revenus du capital que cette branche détenait encore sont transférés au FSV.

Un rapide calcul permet de déterminer l'étendue de la perte pour cette branche à l'horizon 2020.

Dans les projections sur lesquelles s'appuie le Premier ministre, la taxe de 2 % sur les revenus du capital est attribuée pour 50 % au fonds de réserve des retraites, pour lequel ces 50 % doivent générer un montant de 150 milliards de francs sur la période 2000-2020.

Ainsi, en reprenant les hypothèses du Premier ministre, 13 % de cette même taxe renfloueront le FSV de 39 milliards de francs sur la même période au détriment, encore une fois, de la branche famille.

¹ Cf. Jean-Louis Lorrain, *Financement de la sécurité sociale 2001, Tome II, Famille*, p. 25-26, rapport n° 67.

Produit de 2 % sur les revenus du capital 2001-2020

en milliards de francs

	Taux	Total cumulé
Part affectée au fonds de réserve par le Premier ministre	50 %	150
Part retirée à la CNAF pour équilibrer le FSV	13 %	39

Source : commission des Affaires sociales

Cette double ponction opérée par la branche famille apparaît totalement déraisonnable, notamment si on la compare aux prévisions d'excédents de cette branche.

En effet, selon une note de la Direction de la Prévision en date du 21 janvier 2000, elle estime ces excédents, sous l'hypothèse d'une croissance des prestations familiales calée sur le PIB, à 162 milliards de francs en cumulé en 2020.

Ce qui voudrait dire que les dépenses nouvelles mises à la charge de la branche famille et les prélèvements opérés sur ses recettes conduiraient à mettre cette branche en déficit.

Or chacun se souviendra que les difficultés financières de la branche, il y a moins de quatre ans, avaient conduit le Gouvernement à remettre en cause l'universalité des prestations familiales.

Le rapport annexé à l'article premier de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998¹ indiquait ainsi « *le Gouvernement souhaite mettre davantage de justice dans les transferts financiers vers les familles, avec le souci d'une appréhension globale de la politique familiale et la volonté de restaurer l'équilibre financier, gravement compromis aujourd'hui, de la branche famille* ».

Aussi, les ponctions opérées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 non seulement privent la branche famille des moyens d'une politique ambitieuse -faut-il rappeler que les enfants nés aujourd'hui seront les cotisants de 2020-2040, période du choc démographique annoncée ?- mais encore risquent de servir de prétexte à des remises en cause fondamentales au titre de la restauration des équilibres « gravement compromis ».

¹ *Rapport du Gouvernement sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier.*

b) Un apport pourtant insuffisant

L'évolution du périmètre du FSV en loi de financement de la sécurité sociale laissait à ce fonds un léger déficit, de 10 milliards de francs.

**Transfert et compensation sur le FSV
en loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**

en milliards de francs

Trente-cinq heures	411	Transfert à la CNAF de la charge des majorations de pensions	375
Dette AGIRC ARRCO	14	Part du produit de 2 % sur les revenus du capital précédemment affectée à la CNAV	40
Etat des prélèvements programmés fin 2000	425	Etat des compensations programmées fin 2000	415

Source : commission des Affaires sociales

Mais, ces transferts ne comprennent pas la partie de CSG cédée par le FSV au profit du nouveau fonds devant financer l'APA, telle qu'annoncée en mars 2001, et qui représente, sur la période 2001-2020, 115 milliards de francs.¹

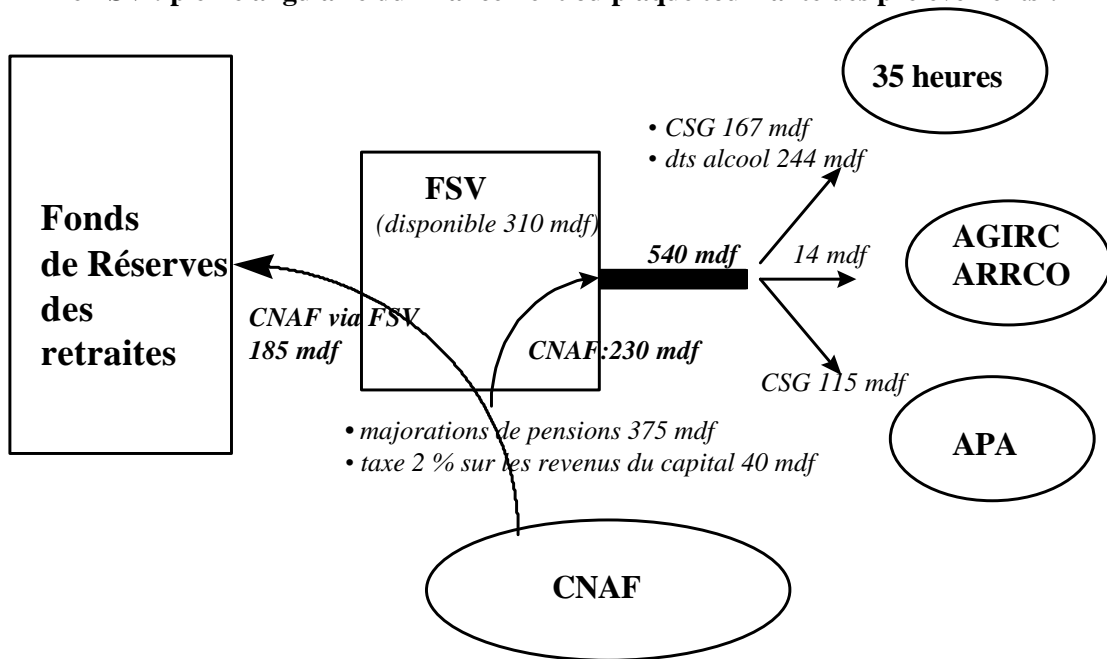
Transfert et compensation en mars 2001

Trente-cinq heures	411	Transfert majorations de pensions	375
Dette AGIRC-ARRCO	14	Part produit 2 %	40
APA	115		
Total prélèvement	540	Total compensation	415

Source : commission des Affaires sociales

¹ Cf. III-B-2-b.

Le FSV : pierre angulaire du financement ou plaque tournante des prélèvements ?

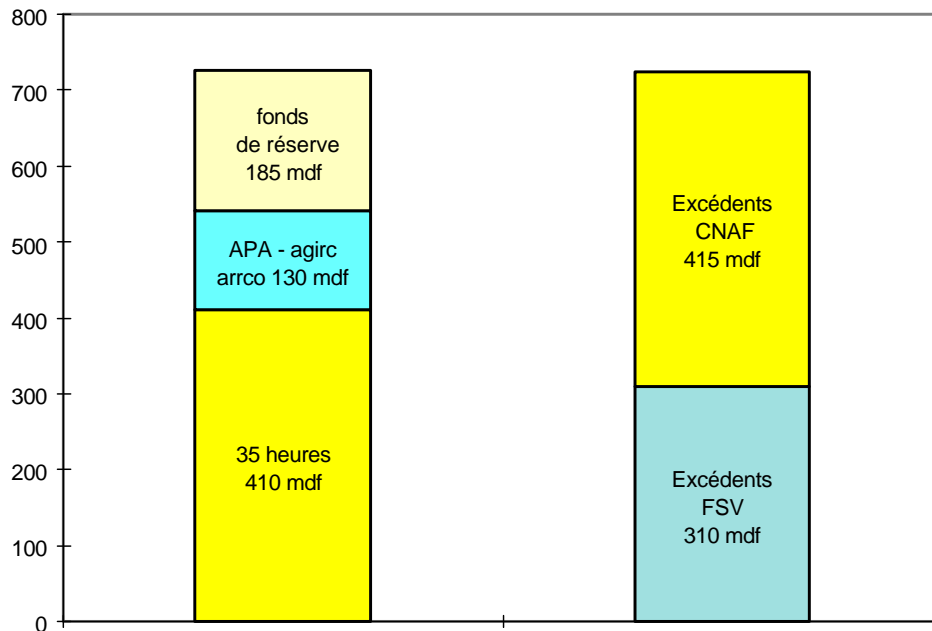


Source : commission des Affaires sociales

C'est donc désormais une illusion de prétendre que les excédents du FSV financent le fonds de réserve. Ces excédents (310 milliards de francs) ont été préemptés, et au-delà pour financer les trente-cinq heures.

Prélèvements et compensations : le fonds de réserve est perdant (cumulé 2020)

Montants en milliards de francs



Source : commission des Affaires sociales

Ces excédents de la branche famille mobilisés (415 milliards de francs) qui transitent désormais par le FSV :

- complètent ainsi le financement des trente-cinq heures (100 milliards de francs) ;
- financent l'APA et la dette AGIRC-ARRCO (130 milliards de francs) ;
- et pour le solde contribuent au fonds de réserve sous la rubrique « excédent du FSV ».

Ou encore, sur une masse d'excédents de 725 milliards de francs, constitués majoritairement par les excédents de la CNAF intégrés au FSV, 185 milliards de francs, soit environ le quart, aboutissent en définitive au fonds de réserve pour les retraites.

Les pertes en ligne dans l'usine à gaz sont si élevées qu'à l'évidence la finalité première de cette tuyauterie ne peut être d'abonder le fonds de réserve.

C. LES EXCÉDENTS DE LA CNAVTS ENTAMÉS

Dans le plan de financement annoncé par le Premier ministre le 21 mars 2000, les excédents du régime général d'assurance vieillesse (CNAV) tiennent également une place significative.

Ce plan prévoit en effet que d'ici 2020, la CNAV doit verser 100 milliards de francs d'excédents au fonds de réserve.

Ce montant correspond à 15 % des ressources du fonds (hors produits financiers).

En effet, la CNAV sera en déficit d'ici 2009. Les 100 milliards de francs auront donc été versés avant cette date. Concentrés sur le début de la période, ces versements doivent générer des produits financiers substantiels à l'horizon 2020.

1. Des évaluations divergentes, dont la plus optimiste est majorée par le Gouvernement

L'ensemble des administrations ne s'accordent pas sur le montant des excédents que la CNAVTS est susceptible de fournir au fonds de réserve.

a) Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : 30 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 6 %

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'a réalisé aucune projection sur la base d'un taux de chômage ramené à 4,5 %, dont, pourtant, la « crédibilité » est affirmée par Mme Elisabeth Guigou¹.

Selon une note de la Direction de la Sécurité sociale en date du 19 novembre 1999, sous la perspective d'un taux de chômage de 6 % et d'une stricte indexation sur les prix des pensions de retraite, la CNAV ne serait susceptible de verser au fonds que 26,5 milliards de francs.

Cette évaluation est proche de celle examinée par le FSV² le 14 décembre 2000, qui évalue à 30 milliards les excédents de la CNAV mobilisables pour le fonds de réserve à l'horizon 2020.

¹ Cf. communiqué du 26 mars 2000.

² Conseil d'administration du FSV, 14 décembre 2000, point 12-2.

b) Le ministère des Finances : 85 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 4,5 %

Le ministère des Finances a réalisé quant à lui une évaluation des excédents mobilisables de la CNAV sur le fondement du scénario gouvernemental d'un retour à un taux de chômage de 4,5 %.

Dans cette perspective, la Direction de la Prévision en janvier 2000 estime que 85 milliards de francs pourraient être transférés de la CNAV au fonds de réserve sur la période 2000-2020.

Cette hypothèse très favorable suppose un versement de 6,4 milliards de francs au titre de l'exercice 2001, 13,6 milliards pour 2002 puis des montants de l'ordre de 14 milliards de francs (15,6 milliards en 2004) annuels jusqu'en 2008.

c) L'hypothèse favorable est « majorée » par le Premier ministre

Le Premier ministre a majoré de 15 milliards de francs la projection du ministère des Finances (100 milliards de francs au lieu de 85 milliards de francs).

Le souci d'afficher un « chiffre rond », de 100 milliards de francs et au total de 1.000 milliards de francs, afin de rendre les objectifs du fonds plus lisibles aux yeux des Français, explique probablement ce « coup de pouce ».

2. Des évaluations immédiatement démenties par une indexation des pensions supérieure aux prix

Force est de constater que la réalisation de projection sur la base d'une stricte indexation des pensions sur les prix, démentie dans l'année, n'est pas crédible.

Six mois après avoir établi ces prévisions, le Gouvernement s'en écarte par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 au titre de la participation des retraites aux fruits de la croissance.

Dans une note du 2 février 2001, la Direction de la Prévision constate qu'une « *différence notable réside dans le montant des excédents de la CNAV versés au fonds de réserve* ».

Cette note ajoute par ailleurs que ces excédents seraient moindres « *sur toute la période 2001-2004 d'environ 20 milliards de francs en cumulé* » et impute ce déficit « *à des revalorisations récentes des pensions supérieures à*

celles qui auraient été retenues dans les projections sous-jacentes aux annonces du Premier ministre ».

Le constat de la Direction de la Prévision dans la note précitée du 2 février 2001 est sans appel : *« si les pensions évoluent plus vite que les prix, le montant des « excédents » attribuables au fonds de réserve diminuera de manière conséquente ».*

D. LES RESSOURCES ALTERNATIVES INCERTAINES

La réflexion conduite par les administrations sur les moyens mobilisables susceptibles d'assurer, partiellement, demain, le comblement des déficits des régimes de retraite a dépassé le périmètre des ressources destinées à l'assurance vieillesse (FSV, CNAV).

Cet exercice d'identification mené par l'Administration elle-même avait pour vocation initiale la constitution d'un fonds de réserve beaucoup plus conséquent et mobilisant l'ensemble des excédents de la sécurité sociale.

Cette initiative a fait long feu : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité s'est opposé à une telle perspective.

Or, deux ans après l'établissement de cette liste, l'essentiel de ces ressources alternatives n'est plus mobilisable.

1. Les incertitudes du produit de la cession des licences UMTS

a) Un manque de prudence évident

Pour avoir voulu régler le problème des retraites sans effort, le Gouvernement a commis des erreurs qui auraient pourtant pu être évitées.

(1) Histoire d'une bulle ordinaire

Le 11 mai 2000, M. Jean-Michel Hubert, président de l'Autorité de régulation des télécommunications¹, déclarait :

« Le 7 mars 2000, nous avons transmis notre proposition au Gouvernement en vue de sélectionner les quatre opérateurs de télécoms mobiles de 3^{ème} génération. Ce texte comportait le texte de l'appel à candidatures, fondé sur une méthode de soumission comparative.

¹ Point presse, 11 mai 2000, à l'occasion de la publication n° 11 de la lettre de l'ART.

« Il devrait être publié par le Gouvernement, mais le résultat des enchères britanniques et les perspectives d'enchères allemandes l'ont conduit à s'interroger sur l'équilibre financier de ces attributions ».

Cette proposition, transmise par l'ART au ministre de l'Economie et des Finances¹, prévoyait une sélection fondée sur « la soumission comparative », c'est-à-dire prenant en compte des critères en termes d'aménagement du territoire et de service public, cette procédure devant rapporter sur quinze ans une somme de 9 milliards de francs.

Cette procédure, ainsi que l'a indiqué M. Hubert, ne satisfait pas le nouveau ministre de l'Economie et des Finances, M. Laurent Fabius, la procédure des enchères ayant notamment permis au Gouvernement britannique de récolter des montants bien supérieurs.

Le Gouvernement français cherche alors à concilier ses objectifs de service public et ses intérêts financiers, en augmentant le prix global des licences de 9 à 130 milliards de francs, sans pour autant modifier les obligations dont est assortie la délivrance de ces autorisations d'exploitation.

Comparaison des obligations assorties à l'attribution de licences

	Royaume-Uni	France
Mode d'attribution	Enchères	Soumission comparative
Durée d'attribution	20 ans	15 ans
Cessibles durant la période	oui	non
Obligation de couverture du territoire	faibles	importantes

Source : commission des Affaires sociales

Cette modification acquise, le prix des licences en France figure parmi les plus élevés des Etats ayant choisi de sélectionner leurs candidats par soumission comparative. A titre d'exemple, l'Espagne ne réclamait que 846 millions de francs par licence. L'Italie qui a procédé à une double sélection² a fixé un prix de 15,8 milliards de francs par licences, soit moitié moins que la France.

¹ Alors M. Christian Sautter.

² Etude des dossiers, puis enchères, pour les candidats sélectionnés.

Les licences UMTS en Europe : état des lieux

montants en millions de francs

	Procédure	Nombre de licences	Montant global	Prix par licence	Date
Allemagne	enchères	6	332.000	55.000	août-00
Autriche	enchères	6	5.450	908	nov-00
Espagne	soumission comparative	4	3.380	846	mars-00
Finlande	soumission comparative	4	0	0	mars-99
France	soumission comparative	4	130.000	32.500	juin-00
Italie	à deux tours	5	79.250	15.850	oct-00
Norvège	soumission comparative	4	655	163,75	nov-00
Pays-Bas	enchères	5	17.550	3.510	juil-00
Portugal	soumission comparative	4	2.620	655	déc-00
Royaume Uni	enchères	5	252.175	50.400	avr-00
Suède	soumission comparative	4	0	0	janv-01
Suisse	enchères	4	884	221	déc-00

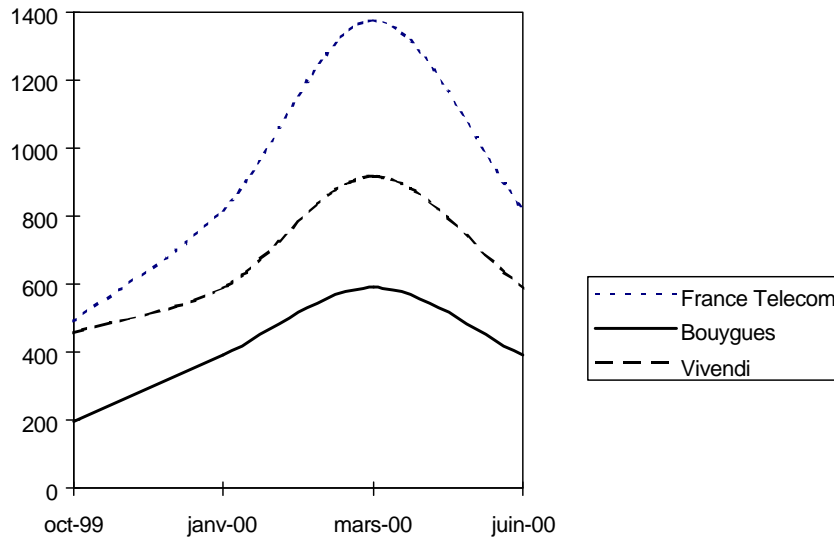
Source : commission des Affaires sociales

Or, au moment où l'ART remet sa proposition au Gouvernement, le 7 mars 2000, la capitalisation boursière des trois opérateurs de téléphonie mobile¹, candidats à l'attribution d'une licence, atteint un niveau record.

Dans les trois mois qui séparent la remise de cette proposition des annonces du ministre de l'Economie et des Finances devant l'Assemblée nationale le 6 juin 2000, la capitalisation de ces entreprises a fondu de moitié.

¹ Suez-Lyonnaise présentait un mobile différent.

Evolution du cours de l'action des trois entreprises de téléphonie mobile candidates à l'attribution d'une licence



Source : commission des Affaires sociales

Cette forte symétrie à la hausse, puis à la baisse, n'a pas inquiété le Gouvernement sur les difficultés pour ces opérateurs, en cas de retournement des marchés boursiers, à financer l'acquisition de licences à un prix que le Président directeur général de l'une de ces sociétés¹ qualifie de « très élevé ».

(2) Une affectation précipitée

Le Gouvernement n'a pas souhaité attendre la remise des dossiers de candidatures auprès de l'ART pour annoncer l'affectation des produits d'éventuelles attributions.

Dès le 6 juin 2000, le ministre de l'Economie et des Finances dévoilait devant l'Assemblée nationale l'usage devant être fait de ces ressources budgétaires exceptionnelles. Il est vrai que cette déclaration répondait à un impérieux besoin d'annonces à destination des marchés financiers².

Alors même que les dossiers n'étaient toujours pas déposés, le Gouvernement a concrétisé ces annonces dans les lois de financement de la sécurité sociale et dans la loi de finances pour 2001.

¹ M. Jean-Marie Messier, cité in *La Tribune* du 26 janvier 2001.

² Cf. *La contrainte financière*.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit qu'en 2001, le fonds de réserve recevra 18,5 milliards de francs au titre des produits UMTS.

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur¹, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité confirme que, sur la base de la souscription de quatre opérateurs, les affectations au fonds de réserve de produits UMTS devaient être de 18,5 milliards de francs en 2001 et de 18,5 milliards de francs en 2002.

L'article 36 de la loi de finances pour 2001 fixe la règle de répartition du produit de ces licences mais en instaurant un mécanisme de préemption en faveur de la dette.

(3) Une répartition complexe au détriment des retraites

La loi de finances dispose en effet qu'en 2001 et 2002, 14 milliards de francs seront attribués à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP). Le reliquat du produit des licences sera versé au fonds de réserve.

Or, si avec la cession de quatre licences, le montant des produits s'élevait en 2001 et 2002 à 32,5 milliards de francs par an, avec seulement deux licences attribuées, le produit passe de 32,5 milliards de francs à 16,25 milliards de francs en 2001 et en 2002.

Si, dans le cas d'une distribution de quatre licences, le reliquat affecté au fonds de réserve s'élevait bien à 18,5 milliards de francs (32,5 - 14) dès lors que seules deux licences sont acquises par des opérateurs, le montant versé au fonds de réserve tombe de 18,5 à 2,25 milliards de francs (16,25 - 14).

Au total, le fonds de réserve devait bénéficier en 2001 et 2002 de 57 % du produit des licences UMTS. Cette part tombe désormais à moins 14 %. A contrario, la part affectée à l'amortissement de la dette de l'Etat, initialement de 43 %, est multipliée par deux.

Or, le fonds de réserve a besoin de ces fonds pour tenir son plan de financement, d'autant plus que des sommes importantes versées en tout début de période génèrent d'importants produits financiers. Se trouve posée légitimement la question d'une modification des règles posées par la loi de finances pour 2001.

¹ Questionnaire précité cf. annexe.

(4) La réponse du Gouvernement : une forme d'autisme

Interrogé le 2 février 2001¹ sur la perspective d'une modification de la loi de finances pour 2001 permettant qu'un montant garanti du produit de ces licences soit affecté au fonds de réserve, le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre délégué à la Ville, a tenu la réponse suivante :

« M. Alain Vasselle (...) Or, nous savons bien que, du fait du désengagement d'un certain nombre de partenaires, le produit des licences ne sera pas au rendez-vous.

« Ma question est la suivante : Monsieur le ministre, le Gouvernement compte-t-il modifier la loi de finances pour rétablir l'équilibre initial entre l'amortissement de la dette publique et l'abondement du fonds de réserve ?

« M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville. Monsieur le sénateur, vous interrogez le Gouvernement sur les régimes de retraite. Puisqu'il s'agit de questions d'actualité, je vais essayer de répondre à l'actualité.

« La première priorité du Gouvernement est de préserver l'avenir des régimes de retraite par répartition. Nos concitoyens y sont attachés et ces régimes ont assuré, depuis cinquante ans, la sécurité des retraites après une vie de travail.

« Les résultats obtenus par le Gouvernement ont permis d'améliorer la situation et de nous donner du temps pour négocier avec les partenaires sociaux afin d'éviter les problèmes que vous avez pu connaître en soutenant le gouvernement Juppé qui, en mettant des millions de salariés dans la rue, a retardé toute évolution de ce dossier.

« Mais nous nous préoccupons aujourd'hui exclusivement, puisque nous parlons d'actualité, des retraites complémentaires et non bien entendu des régimes de base. Il faut être bien clair sur ce point.

« Il n'y a pas non plus d'inquiétude à avoir sur la pérennité de la liquidation des retraites complémentaires de ceux qui sont déjà à la retraite ou qui y parviendront d'ici au 31 mars 2001. Ces pensions ne subiront aucune modification, elles continueront d'être versées comme elles le sont aujourd'hui.

« En revanche, puisque vous me posez cette question, ce qui est en cause, c'est le niveau des retraites complémentaires de ceux qui partiront après le 31 mars prochain avant soixante-cinq ans, et le maintien ou non des prestations que prélève actuellement l'UNEDIC pour le compte de ce qu'on appelle l'association pour la structure financière, l'ASF.

« Sur ces deux questions, je ne peux que constater la compétence première des partenaires sociaux, qui disposent d'une large autonomie conventionnelle dans ce domaine. Je note que les négociations n'ont pas abouti à ce jour et que le MEDEF semble en porter la responsabilité. Je pense que c'était à lui, dans un premier temps, compte tenu de l'urgence, que vous auriez dû poser votre question ! »

Votre rapporteur s'interroge encore sur les raisons pour lesquelles il aurait dû, selon M. Claude Bartolone, consulter le MEDEF sur l'adaptation en loi de finances de la clef de répartition des produits des licences UMTS entre le fonds de réserve des retraites et l'amortissement de la dette publique. Il observe en outre qu'il n'appartient pas au Gouvernement de déterminer, lorsqu'il répond au Parlement, ce qui relèverait ou non de l'« actualité ».

¹ Question d'actualité d'Alain Vasselle au Gouvernement, 2 février 2001, JO Débats Sénat.

Prenant acte de la réponse manifestement « hors sujet » du Gouvernement, votre rapporteur a tenté sa chance une seconde fois dans les mêmes termes¹.

La réponse de Mme Ségolène Royal, ministre délégué à la Famille à l'Enfance et aux Personnes handicapées, pour être différente de la digression de son collègue chargé de la Ville, ne répond pas davantage à la question :

« M. Alain Vasselle (...) Ma question, Madame la ministre, sera celle que j'avais posée en février dernier à M. Bartolone et à laquelle il n'a pas daigné répondre : entendez-vous demander la modification de la loi de finances pour 2001, afin de prendre en compte ce nouveau manque à gagner ? »

« Mme Royal, ministre déléguée à la famille et à l'enfance. Je vous présente les excuses de Mme Guigou, retenue au Parlement européen.

« Vous faites état d'un rapport qui n'a pas encore été communiqué au Gouvernement, ce qui ne me facilite pas la tâche de vous répondre. Je le regrette mais ne doute pas un instant que vous aurez la courtoisie de le transmettre au Gouvernement dans les jours qui viennent (...) »

« Quant aux engagements pris en mars dernier par le Premier ministre, ils seront tenus : le fonds de réserve sera doté de 65 milliards avant la fin de 2002 et l'abandon de la vente des licences UMTS ne remet pas en cause ses ressources.

« Enfin, le Gouvernement s'est engagé à présenter un texte législatif faisant du fonds de réserve pour les retraites un organisme autonome où les partenaires auront toute leur place et où, en conséquence, régnera toute la transparence requise. »

Votre rapporteur n'entendait certainement pas contrevenir à la courtoisie en interrogeant le Gouvernement sur un rapport non publié et non encore soumis à la commission des Affaires sociales.

Il n'avait pas davantage considéré qu'un double de ses correspondances avec Mme Yannick Moreau, présidente du Conseil d'orientation des retraites, -car tel est le document auquel se réfère en réalité la ministre- devait être systématiquement adressé au Gouvernement. Ce dernier, au demeurant, est fort bien représenté au sein du COR (quatre représentants de l'Etat y siègent).

La question de votre rapporteur avait un objet précis et était identique à celle qu'il avait posée deux mois auparavant, soit bien avant la mission de contrôle sur le fonds de réserve et *a fortiori* le courrier adressé au COR le 22 mars 2001.

Aussi, la « tâche de lui répondre » ne semblait pas hors de portée de Mme Ségolène Royal.

¹ Sénat, question d'actualité, séance du 29 mars 2001, JO, p. 898.

b) *Un discours ambigu : sur la prise en compte des licences UMTS*

(1) le produit des licences compris dans les 1.000 milliards du fonds

Lors de sa présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹ déclarait :

« Le fonds de réserve, créé en 1998, s'est vu affecter des ressources nouvelles dès 1999 avec les excédents de la CNAV et du fonds de solidarité vieillesse, la moitié du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine, les contributions des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations auxquels s'ajoute la majeure partie des produits de la vente des licences de téléphonie mobile de troisième génération (...). Le fonds de réserve disposera ainsi de 50 milliards de francs à la fin de l'année prochaine. Les ressources du fonds s'accroissent donc conformément aux engagements pris par le Gouvernement. Avec les sources de financement actuelles, le fonds de réserve devrait disposer de 1.000 milliards de francs en 2020 dont 300 milliards d'intérêts financiers ».

Cette déclaration inclut le produit de la cession des UMTS dans les ressources du fonds de réserve, sans pour autant majorer le montant final dont le fonds sera doté en 2020, c'est-à-dire 1.000 milliards de francs.

Comment pourrait-il en être autrement quand l'attribution de ces licences vient compenser les retards importants pris dans l'abondement du fonds de réserve, du fait des ponctions réalisées sur les ressources énumérées par le Premier ministre le 21 mars 2000 ?

Ainsi, le fonds devait rassembler entre 30 et 35 milliards de francs par an pour atteindre ces 1.000 milliards, comme l'a rappelé le Conseil d'orientation des retraites².

Or, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 fixe, en prévision, le niveau du fonds de réserve.

**Impact de l'UMTS sur les ressources
du fonds de réserve en 2001
(prévision initiale)**

en milliards de francs

	Hors UMTS	Avec UMTS
Flux en 2001	13,2	31,7
Solde fin 2001	36,5	55

Source : commission des Affaires sociales

¹ Mme Elisabeth Guigou, JO Débats Sénat, séance du 14 novembre 2000, p. 5987.

² Cf. plus haut, III-A-2.

Ainsi, hors licences UMTS, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 ne prévoit qu'un abondement de 13 milliards de francs, soit presque trois fois moins que le montant nécessaire.

Ce n'est que par l'intermédiaire du produit de ces licences qu'une somme de 31 milliards de francs pouvait effectivement être mobilisée.

Le produit de ces licences, s'il n'avait pas été inclus initialement parce que le 21 mars 2000 le Premier ministre ignorait le montant qu'il pouvait en espérer, fait partie intégrale du plan de financement, dès la loi de financement de la sécurité sociale, avec pour mission d'en colmater les brèches.

(2) Les licences UMTS ne sont plus comprises dans les 1.000 milliards de francs

Le Gouvernement, devant le constat des pertes de recettes causées par le retrait de deux candidats, semble modifier la position retenue lors du débat sur la loi de financement, par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

En effet, le 26 mars 2001¹, celle-ci confirmait que les licences UMTS n'étaient pas comprises dans le plan de 1.000 milliards de francs en ces termes *« le fait que seulement deux licences UMTS puissent être attribuées en 2001 ne compromet nullement l'objectif : les financements prévus pour atteindre l'objectif annoncé en mars 2000 par le Premier ministre ne comprenaient pas le produit de la vente des licences UMTS. Ces recettes viendront donc en surplus »*.

Il n'avait pourtant jamais été question de surplus lors de son discours devant le Sénat ; mais comme le suggère l'heureuse formule de Georges Orwell² *« On ne sait jamais de quoi hier sera fait ! »*.

Cette gestion du produit des licences UMTS est à l'image de l'ensemble du fonds de réserve.

Les Français ne doivent pas se préoccuper des « moyens » car la « fin » est garantie par le Premier ministre : le fonds de réserve aura ses 1.000 milliards³ de francs.

c) Chiffrage de la perte de recettes

Dans une note en date du 2 février 2001, la Direction de la Prévision chiffre la perte de recettes : *« L'affectation prévue du produit de la cession de*

¹ Communiqué de presse du 26 mars 2001, financement du fonds de réserve des retraites.

² Georges Orwell, 1984.

³ Cf. avant-propos *« la stratégie du brocanteur »*.

quatre licences de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS) aurait augmenté le montant des fonds accumulés dans le FRR d'environ 160 milliards de francs en 2020.

« Toute licence non attribuée entraînerait une baisse des sommes accumulées dans le fonds en 2020 d'environ 55 milliards de francs ».

La perte de recettes, du double fait du retrait de deux candidats présumés et du mécanisme de préemption instauré par la loi de finances en faveur de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), se concrétise par un abondement au fonds de réserve, et en l'état de la procédure, à 2,248 milliards¹ de francs pour chacune des années 2001 et 2002 au lieu des deux fois 18,5 milliards de francs attendus.

2. Les ressources des privatisations non mobilisables

a) Une possibilité sous réserve des objectifs de la stratégie industrielle du Gouvernement

Dans sa déclaration du 21 mars 2000, le Premier ministre avait ouvert une perspective : *« Le principe d'une alimentation du fonds de réserve par des ressources tirées de la gestion du patrimoine industriel et financier de l'Etat mérite d'être soigneusement étudié. Les actifs publics sont bien sûr le patrimoine de la Nation tout entière.*

« Toutefois, ce Gouvernement a toujours privilégié une stratégie de développement industriel visant à renforcer les entreprises publiques dans la compétition mondiale. C'est d'ailleurs ce qui a permis à ce patrimoine d'acquérir une valeur importante. Il faut donc s'assurer que ces entreprises puissent continuer à bénéficier des capitaux nécessaires à leur développement.

« C'est pourquoi nous devons concilier nos exigences de stratégie industrielle avec la possibilité de contribuer à long terme à la solution du problème des retraites. »

Dès cette date, le Premier ministre avait évoqué la possibilité de compléter le fonds de réserve avec des ressources issues des dividendes de ces entreprises.

Cette possibilité a été très tôt évoquée par les administrations, mais présente selon elles des difficultés très importantes.

¹ Source FSV, réponse au questionnaire, annexes.

b) Une disponibilité entravée par un triple obstacle

(1) Un besoin structurel de financement du secteur public

Ce point est soulevé par les trois directions du ministère de l'Economie et des Finances, dans une note commune du 10 mai 2000.

« Pour dégager des disponibilités financières permettant d'affecter le produit de privatisations au fonds de réserve pour les retraites, il faudrait à la fois décider de nouvelles cessions d'entreprises publiques au secteur privé, et financer les besoins récurrents de recapitalisation des entreprises publiques directement par le budget de l'Etat.

« Comme le montre le budget prévisionnel du compte d'affectation spéciale (CAS) pour 2000, le produit des privatisations et cessions de participations de l'Etat doit être affecté aux besoins en capitaux des entreprises publiques structurellement déficitaires (...). Les besoins récurrents (...) sont de l'ordre de 20 milliards de francs par an, ce qui suppose déjà que des décisions difficiles soient prises pour assurer l'équilibre financier du CAS. »

(2) Des actifs inadéquats pour le passif du fonds de réserve

Le ministère des Finances poursuit.

« La valeur patrimoniale des actifs détenus par l'Etat est très difficile à estimer, à l'exception des entreprises déjà cotées. La valorisation est en effet souvent dépendante des liens économiques et financiers qui demeurent entre l'entreprise et l'Etat : obligations statutaires, engagements de retraites apurés ou non, reprise ou non par l'Etat d'engagements lourds hors bilan. Sous ces réserves, les estimations courantes de la valeur de ce patrimoine aboutissent à un montant d'un peu plus de 1.000 milliards de francs dont les deux tiers sont représentés par EDF et France Télécom.

« L'affectation d'actions d'entreprises publiques au FRR (fonds de réserve des retraites) aboutit en fait à une privatisation différée car, dans l'hypothèse d'un fonds de lissage, le FRR est destiné, à échéance plus ou moins lointaine, à céder ses actifs.

« L'affectation des revenus de certaines entreprises publiques au FRR priverait en outre le CAS de ressources, et créerait une charge durable pour le budget de l'Etat.

« Enfin, l'actif représenté par des entreprises publiques est peu diversifié et peut être considéré comme plus risqué qu'un actif réparti sur l'ensemble du marché. De plus, compte tenu des obligations de service public

afférentes à certaines de ces entreprises et, à moins d'une identification claire sous forme de subventions publiques, du coût de ces obligations, la rentabilité de ces actifs est en moyenne probablement inférieure à celle d'un portefeuille diversifié. Cet actif n'offre donc pas les meilleures caractéristiques pour figurer au portefeuille d'un fonds de réserve. »

L'inscription à l'actif du fonds de titres, pour certains spéculatifs¹ et peu liquides pour d'autres, est en effet hasardeuse.

(3) Un problème de statut

Comme l'indique en outre le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, « *affecter ces titres au fonds de réserve suppose une privatisation totale à terme qui pourrait être entravée par des questions statutaires ou soumises à des aléas politiques* ».

Bien plus donc qu'un simple problème de stratégie industrielle, la cession des entreprises publiques ne peut simplement pas répondre au problème financier structurel et massif posé aux régimes de retraite.

E. UNE ORGANISATION JURIDIQUE QUI FAIT PESER DES INCERTITUDES SUR LES PRODUITS FINANCIERS

Sans anticiper les développements consacrés à la gestion du fonds de réserve², deux éléments doivent être constatés ici, car ils sont de nature à peser fortement sur les montants finalement susceptibles d'être accumulés au sein du fonds de réserve.

1. La rentabilité des actifs du fonds : une variable déterminante

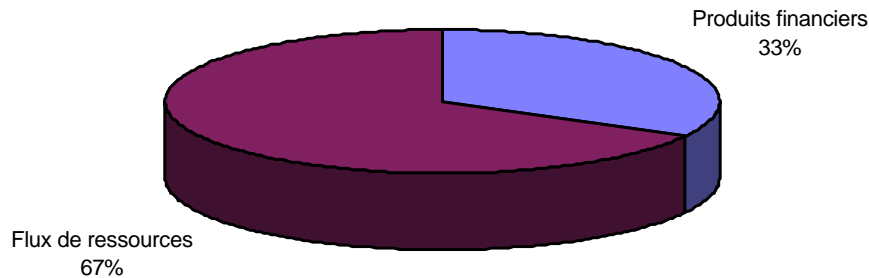
Dans le plan de financement du Premier ministre publié le 21 mars 2000, le fonds de réserve devra avoir accumulé 330 milliards de francs de produits financiers sur la période 2000-2020 pour que les 1.000 milliards de francs soient atteints.

Ce montant représente un tiers des actifs du fonds.

¹ Comme le suggère l'évolution de France Télécom.

² Cf. ci-dessous IV.

Ressources du fonds de réserve en 2020



Source commission des Affaires sociales

Le Premier ministre cale cette prévision sur une rentabilité des actifs de 4 % par an.

Ainsi que le constate la Direction de la Prévision le 2 février 2001, les produits financiers susceptibles d'être accumulés par le Fonds sont très sensibles à la variable financière car « *un point de rendement inférieur (3 %) à l'hypothèse initiale priverait le fonds de 100 milliards de francs* ».

2. Une configuration juridique probablement incapable d'assurer ce rendement de 4 % sur le long terme

Ainsi que le souligne la note précitée, « *l'organisation institutionnelle provisoire du fonds de réserve des retraites ne permet pas un placement optimal des réserves* », ce qui constitue « *une incertitude importante* » sur le rendement du placement et donc « *sur les sommes qui pourront être in fine accumulées au sein du fonds* ».

Cet avertissement est le dernier en date¹ d'une longue série entamée voilà trois ans.

Dès le 8 octobre 1998, une note de la Direction de la Prévision constatait « *le FSV n'apparaît absolument pas outillé pour gérer, de manière professionnelle, le placement d'un fonds de plusieurs milliards de francs sur les marchés financiers* ».

¹ Février 2001.

Des critiques avaient déjà été portées par votre rapporteur sur le manque de visibilité qui caractérisait la gestion du fonds à long terme¹.

« Votre rapporteur rappelle que le fonds de réserve actuel ne constitue qu'une section du FSV.

« Certes, le décret 99-898 du 22 octobre 1999 a précisé les statuts de chacune des sections, a séparé leurs documents comptables et leurs trésoreries.

« Il n'empêche que le fonds de réserve des retraites, qui sera appelé à gérer plus de 55 milliards avant la fin de l'année 2001, ne dispose pas de la personnalité juridique et demeure géré par l'équipe restreinte du FSV qui compte moins de 10 personnes.

« A l'occasion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le Gouvernement a présenté un pré-projet de loi de financement qui procédait à la création d'un établissement public.

« De fait, Mme Martine Aubry, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, avait déclaré dès le 12 novembre 1998 « *pourquoi avoir inscrit le fonds de réserve au FSV ? Tout simplement parce que c'est pour nous une position transitoire* ».

« Le projet final ne souffle plus mot de cette question. M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, note pourtant dans son rapport² que « *la réussite de la mission du fonds de réserve sera difficile tant que certaines conditions ne seront pas remplies : le fonds de réserve doit disposer d'une véritable structure distincte (...), les dirigeants du fonds doivent être clairement identifiés* ».

A l'occasion du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Sénat avait adopté un amendement ayant pour objet la création d'un établissement public.

Or, le Gouvernement avait demandé le retrait de cet amendement, Mme Dominique Gillot déclarant : « *Le Gouvernement s'engage donc à conduire ces travaux dans les meilleurs délais et à introduire les dispositions législatives nécessaires dans le projet de loi de modernisation sociale qui sera présenté au Parlement au mois de janvier prochain. Cela vous laisse deux mois pour vous associer à cette réflexion* ».³

Le Sénat n'avait pas considéré cet engagement du Gouvernement comme crédible. De fait, le projet de loi de modernisation sociale déposé le 24 mai 2000 a été adopté par l'Assemblée nationale le 11 janvier 2001 sans que le Gouvernement ne prenne l'initiative d'un amendement relatif au fonds de réserve. Or, l'avant-projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, tel que soumis à l'avis du Conseil d'administration des caisses de sécurité sociale comportait, en septembre 2000, un dispositif complet qui a été retiré en définitive du projet de loi déposé.

¹ M. Alain Vasselle, rapport sur le projet de financement de la sécurité sociale pour 2001, n° 67 (2000-2001), Tome II, Assurance vieillesse.

² Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001 (n° 2624 - tome I), p. 155 et suivantes.

³ JO Débats Sénat, séance du 16 novembre 2000 p. 6140

A nouveau, le Gouvernement, par la voix du ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a déclaré, le 26 mars 2001¹ : « *Le Gouvernement confirme qu'il entend constituer le fonds de réserve en organisme autonome où les partenaires sociaux auront toute leur place. A cet effet, un projet de texte législatif sera très prochainement présenté au Parlement* ».

Le nombre de projets de loi annoncés comme imminent à de multiples reprises mais jamais déposés² autorise toutefois une forme de scepticisme quant à la perspective de mise en place rapide d'un statut juridiquement transparent et financièrement efficace pour le fonds de réserve.

Il semble, en définitive, qu'un projet comportant diverses mesures sociales et incluant le fonds de réserve sera déposé avant fin avril.

F. LE REVERS DU FONDS DE RÉSERVE : LA CONSTITUTION SIMULTANÉE D'UN DÉFICIT DE MÊME TAILLE

1. Des déficits occultés

a) Un déficit compris entre 600 et 900 milliards de francs

Selon les administrations, le déficit prévisionnel cumulé de la CNAV en 2000 varie entre 600 et 900 millions de francs.

Interrogé par la commission des Affaires sociales, M. Jean-Luc Cazettes³, président de la CNAVTS, prévoyait que, selon les hypothèses du Gouvernement d'un taux de chômage ramené à 4,5 %, « *le déficit cumulé de cette caisse atteindrait 600 milliards de francs en 2020* ». Cette estimation ne semble d'ailleurs pas prendre en compte les frais financiers qu'engendrerait, pour la branche vieillesse, l'accumulation d'un tel déficit sur la période 2010-2020.

La Direction de la Prévision, le 21 janvier 2000, évalue ce déficit à 779 milliards de francs avec un taux de chômage ramené à 6 %.

Le FSV⁴ a validé un calcul comprenant en sus les frais financiers liés au financement de ce déficit, et a estimé ce dernier en cumulé, à 920 milliards

¹ Communiqué de presse du 26 mars 2001, « *Fonds de réserve des retraites* ».

² Cf. notamment le projet de loi relatif au droit des malades et à la modernisation du système de santé annoncé depuis septembre 1999 ou le projet de loi révisant les lois dites « bioéthiques » attendu depuis juillet 1999.

³ Audition par la commission des Affaires sociales, 24 octobre 2000.

⁴ Conseil d'administration du FSV, 14 décembre 2000.

de francs pour la seule CNAVTS¹, sur la période 2010-2020 selon l'hypothèse d'un taux de chômage ramené à 6 %.

b) Un déficit sur lequel l'Administration attire l'attention du Gouvernement de manière récurrente

Dans une note du 17 février 2000, la Direction de la Prévision pose cette incontournable condition pour constituer un fonds de réserve : « *Outre le caractère très favorable du scénario macro-économique, la réalisation de cet objectif suppose évidemment qu'avant 2020, les besoins de financement des différents régimes soient satisfaits* ».

Toute la cohérence du fonds de réserve repose sur cette condition. Pour qu'il soit financé, mais également pour qu'il représente, comme le prétend le Gouvernement, « *la moitié des déficits des régimes de retraite² entre 2020 et 2040* », il est indispensable que les déficits de la période 2001-2020 soient effacés, et, qu'en quelque sorte, les régimes de retraites « repartent avec les compteurs à zéro ».

Ainsi que le suggère la Direction de la Prévision dans la note précitée du 17 février 2000, « *dans l'hypothèse où ils ne sont pas utilisés pour alimenter directement le fonds de réserve, ces excédents potentiels (des régimes sociaux) devraient au moins faire l'objet d'un recyclage permettant de retarder l'apparition des déficits au sein des régimes de retraite* ».

Négligeant cet avertissement, le Gouvernement refuse de dévoiler ses intentions sur le comblement de ces déficits.

2. L'absence de réponse du Gouvernement

a) Un mutisme prolongé...

Interrogé à plusieurs reprises, le Gouvernement n'entend pas aborder ce préalable délicat et se réfugie dans des généralités faisant office de réponses « tout terrain ».

Des réponses « tout terrain » à des questions précises

Question :

Réponse (voir n° 29, p. 92) : « *Compte tenu des échéances auxquelles apparaîtront les premiers besoins de financement, le Gouvernement a décidé d'engager une large concertation sur la réforme de l'ensemble des régimes de base de retraite, en*

¹ Ce qui exclut tous les autres régimes.

² Cf. II-B.

s'appuyant notamment sur les travaux du Conseil d'orientation des retraites, afin de déterminer les mesures appropriées à mettre en œuvre ».

b) ... lourd de conséquences pour les régimes de retraite

Si rien n'est fait, la CNAV va enregistrer des déficits croissants dont l'estimation a été révélée plus haut.

Pour que le fonds de réserve puisse être constitué et jouer son rôle, il faut que les régimes soient mis à l'équilibre en 2020.

Or, l'équilibre de ce régime peut être obtenu par des mesures affectant l'une des trois variables des retraites :

- durée de cotisations,
- taux de cotisation,
- rendement des pensions.

La durée de cotisations des salariés du privé a déjà fait l'objet d'une augmentation, passant progressivement de 37,5 ans à 40 ans. Cette réforme a épargné les régimes publics.

Le Premier ministre a déjà indiqué, dans son discours du 21 mars 2000, qu'il ne lui « *semblait pas nécessaire d'envisager, pour les assurés du régime général, un allongement supplémentaire de la durée de cotisation* ». Cette solution est donc *a priori* écartée.

Il n'est guère envisageable de dégrader davantage le rendement des pensions qui sont déjà alignées sur les prix dans les projections du Gouvernement. De fait, ce dernier s'écarte de cette indexation en accordant des « coups de pouce » successifs.

Il ne reste plus guère alors qu'une possibilité : l'augmentation des taux de cotisations. C'est en quelque sorte cette piste là que préconise le Premier ministre en déclarant « *le déficit doit être relativisé car il ne représente que trois points et demi de cotisation* ».

Cette estimation, établie dans le cadre d'un scénario reposant sur un taux de 4,5 % de chômage, est présentée de manière anodine par le Premier ministre ; cette hausse de 3 points et demi représente en réalité une hausse de 25 % des cotisations de retraite¹. Elle serait, de surcroît, de 4 points dans un scénario plus réaliste retenant un taux de chômage de 6 %.

¹ Selon M. Jean-Luc Cazettes, audition par la commission des Affaires sociales le 24 octobre 2000.

Cette question apparaît donc cruciale et exige une réponse avant même l'échéance de 2020.

Elle dément l'affirmation du Premier ministre selon laquelle « *nous avons le temps* »¹ et justifie à elle seule l'urgence d'une réforme avant même que le fonds de réserve des retraites -à condition qu'il soit lui-même crédible- puisse remplir son office.

¹ Entretien au journal *Le Parisien* 24 avril 1999.

IV. UNE GESTION INADAPTÉE

A. UNE GESTION CONFINÉE DANS LE PROVISOIRE

1. Le fonds de réserve : la gestion sous contrainte

a) Des instruments financiers restreints

(1) Des règles fixées par le Gouvernement

L'article R. 135-21 du code de la sécurité sociale pris en application des articles L. 135-1 à L. 135-6 prévoit que « *les disponibilités du fonds de réserve peuvent faire l'objet de placements dans des conditions définies par le ministre chargé de l'Economie et des Finances après avis du conseil d'administration. Le produit des placements est affecté au fonds de réserve* ».

Aujourd'hui, il appartient donc au Gouvernement de fixer les instruments financiers à la disposition du fonds de réserve après avis consultatif du conseil d'administration du FSV.

Cette décision prend la forme d'une simple lettre du ministre de l'Economie et des Finances adressée au président du conseil d'administration du FSV.

(2) Des instruments initialement très limités

Le cadre défini à ce jour permet au fonds de réserve d'effectuer des opérations d'achats de titres, d'une part, et des opérations de pensions livrées, d'autre part.

Le 7 décembre 1999, le ministre de l'Economie et des Finances avait autorisé le fonds à acquérir les valeurs de l'Etat ou garanties par ce dernier, de même que des titres émis par des établissements nationaux de maturité résiduelle inférieure ou égale à deux ans. Etait par ailleurs autorisée la prise en pension des titres d'Etat garantis par lui ou d'établissements publics nationaux de maturité inférieure ou égale à quinze ans.

(3) Des instruments de court terme élargis en juillet 2000

Une nouvelle lettre en date du 19 juillet 2000 confirme la nature des valeurs autorisées tout en portant la maturité des achats à trente ans.

L'évolution du fonds rend de plus en plus inadéquat le caractère restrictif de cette liste.

Ainsi que le constate la Direction du Trésor dans une note en date du 5 juin 2000 *« les annonces qui seront faites dans les prochaines semaines concernant les conditions d'attribution des licences de l'UMTS et le versement de l'essentiel des recettes ainsi perçues au fonds de réserve ne manqueront pas de relancer ces interrogations (concernant la gestion du fonds de réserve) alors même que les attentes en matière d'information sur le fonctionnement futur du fonds et sa politique d'investissement sont croissantes »*.

b) Les contraintes d'une gestion transitoire

(1) L'impossibilité d'un recours à des instruments diversifiés

L'absence de création d'un fonds de réserve autonome doté de réels moyens de gestion empêche le recours à des instruments financiers suffisamment diversifiés pour garantir une rentabilité optimale des actifs du fonds.

Ainsi, dans la note précitée, la Direction souligne à juste titre que cette rentabilité optimale suppose une gestion attentive des risques et des outils d'analyse dont le fonds ne dispose pas : *« En effet, toute extension du champ de placement à de nouveaux produits, quand bien même ils présenteraient un risque de contrepartie faible (obligations foncières, parts privilégiées de fonds communs de créances, émetteurs notés AAA par au moins deux agences, etc.), nécessiterait que le FSV développe des outils d'analyse crédit et voit ses moyens de gestion renforcés »*.

Pour la même raison, la Direction du Trésor exclut tous les autres supports :

« Il ne paraît pas non plus souhaitable, pendant la période transitoire, d'élargir le champ des placements aux actions. En effet, même s'il est souhaitable que le fonds de réserve soit investi pour partie en actions à partir de 2001, le FSV n'a pas développé les compétences techniques nécessaires à la gestion d'actions ».

(2) L'impossibilité d'engager le fonds sur le long terme

La création sans cesse repoussée d'un établissement public introduit en elle-même une difficulté supplémentaire dans la gestion du fonds.

Dans l'attente d'une création retardée de trois mois en trois mois, les autorités du FSV ne peuvent exercer la plénitude de leurs compétences sans engager le fonds de réserve sur une plus longue période, et donc sans obérer les marges de manoeuvre des autorités nouvelles qui auront en charge le fonds, et sans engendrer des coûts d'ajustement en cas de modification des orientations du fonds.

Cet inconvénient ne serait pas à déplorer si le Gouvernement n'avait de cesse de faire des annonces qu'il ne tient pas...

(3) Le fonds de réserve assujetti à l'impôt sur les sociétés

L'absence de création porte sur un autre problème.

A l'instar d'autres personnes morales de droit public (collectivités locales, établissements publics), donc du FSV dont il fait juridiquement partie, le fonds de réserve des retraites est soumis à l'impôt sur les sociétés, pour les opérations financières qu'il réalise.

Soulevée par le FSV, cette question est parfaitement connue du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, qui rappelle, le 9 mai 2000, que « *les placements sont soumis à prélèvement fiscal selon les mêmes règles que la première section du FSV (taux minorés de 10 % et 24 % d'impôt sur les sociétés)* » et concède que « *ce pourcentage élevé risque de priver le fonds de sommes importantes à mesure que le montant des placements s'accroît* ».

En effet, la mission même du fonds de réserve (à la différence du FSV) est d'accumuler des produits financiers eux-mêmes générant des intérêts.

Ainsi, en 1999, le fonds de réserve a réalisé 7 millions de francs de produits financiers et doit donc, à ce titre, au Trésor public 700.000 francs d'imposition.

Ce montant modeste est allègrement dépassé en 2000 puisque les actifs du fonds ont généré près de 200 millions de produits financiers, et, à ce titre, le fonds a acquitté 20 millions de francs d'impôt sur les sociétés.

En l'état du droit, le fonds de réserve, dont les produits financiers s'élèveraient en prévision dans la loi de financement pour 2001 à 1,4 milliard de francs, acquitterait 140 millions de francs d'impôt sur les sociétés.

A l'extrême, le fonds qui est appelé, d'après le plan de financement du Premier ministre, à générer 330 milliards de francs de produits financiers sur la période 2000-2020 devrait, au titre de l'impôt sur les sociétés, plus de 30 milliards de francs. Ainsi, aujourd'hui, les 1.000 milliards de francs s'entendent -précision de taille- « *avant impôt* » !

Imposition des produits financiers du fonds de réserve

en millions de francs

	Produits financiers	Imposition
1999	7	0,700
2000	200	20
2001	1,4	140
TOTAL 1999/2001	1.607	160,7

Source : commission des Affaires sociales

Ce constat affligeant renforce la nécessité de la création d'une structure juridique distincte du FSV et exonérée d'impôt sur les sociétés.

Par le refus de créer un établissement public, le Gouvernement confine le fonds de réserve, dont l'horizon est supérieur à vingt ans, dans des placements à court terme, inférieurs à deux ans.

Cet immense paradoxe constitue la négation même d'un fonds de réserve ainsi que le souligne la Direction du Budget dans une note en date du 1^{er} décembre 1999 : « *du strict point de vue financier le choix de l'horizon de placement influe sur le type de placement choisi. La diversité des placements des réserves accumulées dans le fonds de réserve des retraites sera d'autant plus grande, et donc le rendement espéré plus élevé, que l'horizon de placement sera long et connu par avance par les gestionnaires du fonds de réserve des retraites* ».

2. Des résultats pour l'instant préservés par la compétence des services du fonds et surtout par une situation financière atypique

a) La Direction du FSV : le souci de préserver le fonds de réserve

Malgré les contraintes qui s'imposaient à elle, la Direction du FSV est parvenue à préserver la gestion du fonds de réserve.

(1) Maintenir le rendement des actifs sans engager le fonds à long terme

Dans le souci évoqué plus haut de ne pas obérer les marges de manoeuvre de l'hypothétique établissement public, le FSV va placer la totalité des sommes du fonds sur un horizon de deux ans maximum.

Répartition des actifs du fonds de réserve au 15 février 2001

en millions de francs

	31/12/1999	31/12/2000	au 15/02/2001
PENSIONS	2.007	6.408	1.068
ACHATS (<i>en valeur d'achat</i>)			
BTAN 12/03/01		2.057	2.057
BTAN 12/07/01		5.497	6.690
BTAN 12/10/01		4.364	6.606
BTAN 12/01/02		2.409	3.247
BTF 08/03/01			651
BTF 29/03/01			649
TOTAL	2.007	20.735	20.968

Source : FSV

Cette concentration des placements du fonds à court terme se heurtera néanmoins à certaines limites.

En effet, la Direction du FSV souhaite instamment que la gestion du fonds de réserve ne soit pas la cause de perturbations sur les marchés monétaires et obligataires.

(2) Préserver la neutralité du fonds

Ainsi, les volumes quotidiens des achats ont été limités (entre 50 et 100 millions d'euros sur un même titre) de manière à n'interférer en aucune mesure sur la courbe des taux et sur la liquidité du marché.

Les dirigeants du fonds ont fait part de cette intention¹ :

« S'agissant des achats, compte tenu de l'importance des sommes à investir et compte tenu des conditions de maturité fixées (deux ans maximum pour l'exercice 2000), le fonds a fait porter ses choix sur toute la gamme des valeurs d'Etat de zéro à deux ans. Le volume et la liquidité de ces valeurs sont beaucoup plus élevés que pour ceux des titres garantis par l'Etat ou titres émis par les établissements publics ».

¹ Réponse au questionnaire, 22 février 2001.

Mais là encore, une telle politique a une limite que ces dirigeants admettent très volontiers. 1.000 milliards de francs ne sont pas manipulables sur le court terme et **le fonds détient déjà 5 % de la dette de l'Etat sur certains titres...**

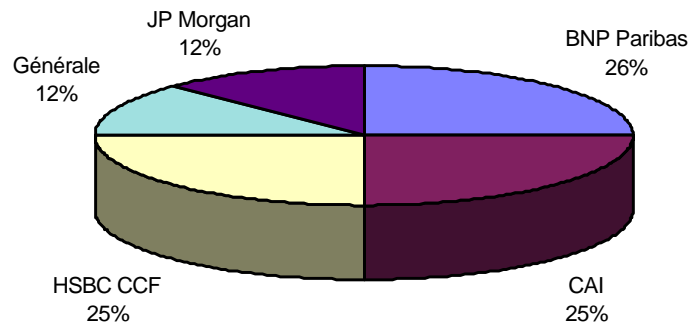
Cette gestion corsetée ne peut perdurer sauf à risquer des contre-performances financières ainsi que des interférences déséquilibrantes sur les marchés financiers.

(3) Le choix de la concurrence

Pour réaliser ces placements, les gestionnaires du fonds de réserve ont choisi de ne favoriser aucun acteur financier.

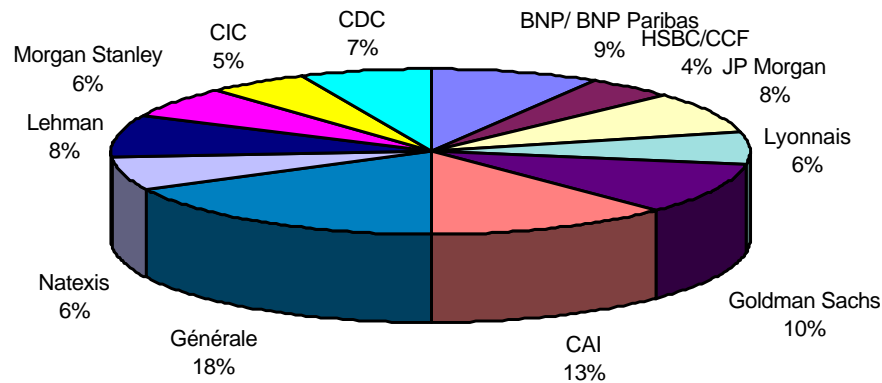
Aussi, recourent-ils à l'ensemble des acteurs dont le savoir-faire est reconnu sur la place de Paris, tant pour les prises en pension que pour les achats de titre.

Achats par banque de BTF au 15/02/2001



Source FSV

Achats par banque de BTAN au 15/02/2001



Source FSV

Il est hautement souhaitable que le caractère concurrentiel de la gestion du fonds soit préservé¹.

b) Des résultats préservés à court terme par une situation atypique des marchés monétaires et obligataires

L'élargissement de la maturité des titres auquel le fonds est autorisé à recourir depuis juillet 2000 pouvait contribuer à desserrer légèrement cette contrainte même si les incertitudes pesant sur le statut du fonds ne rendaient pas optimal le recours à ces titres, d'autant que le FSV n'est pas autorisé à procéder à la vente de titres avant leur terme.

Le conseil d'administration du FSV² a donc de lui-même souhaité limiter les achats du premier semestre 2001 à des titres de maturité résiduelle inférieure à trois ans.

Du fait de la situation actuelle des marchés monétaires et obligataires, ce recours systématique au court terme n'a pas été pénalisant.

En effet, la courbe des taux financiers est aujourd'hui plate, c'est-à-dire que les marchés financiers n'accordent aucune prime de blocage.

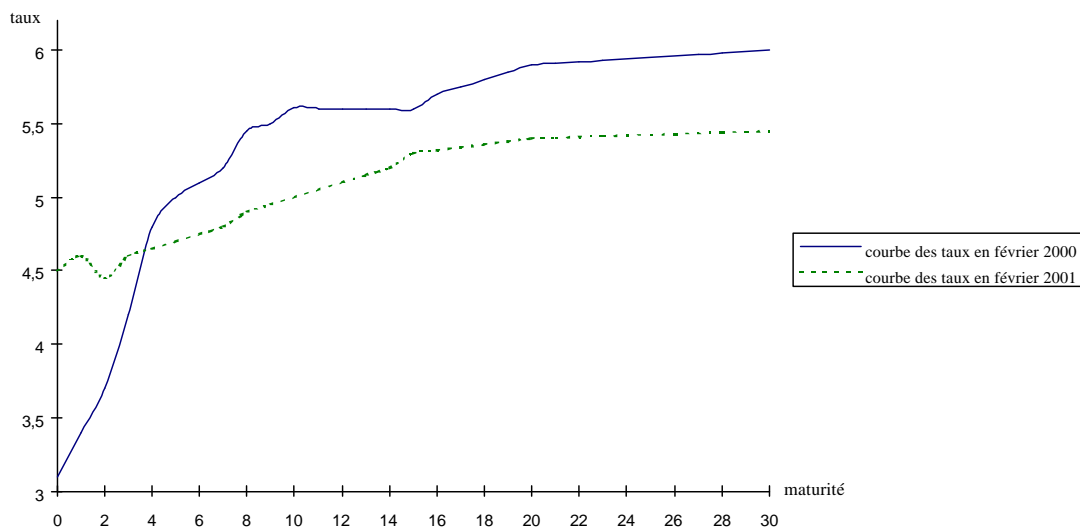
¹ Cf. encadré : la concurrence indispensable

² Conseil d'administration du FSV du 14/12/2000.

Dans ces conditions où le court terme est aussi bien rémunéré que le long terme, le fonds de réserve place ses liquidités à un taux d'intérêt d'environ 5 %.

Mais, comme l'indiquent les deux courbes des taux présentées ci-après, une telle gestion aurait, l'année dernière, engendré un manque à gagner entre 1,5 à 2,5 points, les taux longs étant alors supérieurs aux taux courts (6 contre 3,2 à 4,4).

Comparaison des courbes des taux 2000 et 2001



Mais une telle situation, due probablement à une anticipation d'une baisse des taux par la Banque centrale européenne, ne devrait normalement pas perdurer.

Les outils à disposition du fonds doivent donc de toute manière être élargis, et l'horizon de ce dernier dégagé.

B. LE DANGER DES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES

Mettre en place un instrument chargé de faire face à une échéance qui se situe à l'horizon 2020 implique une vigilance extrême quant au risque de détournement qui peuvent surgir à tout moment avant cette échéance.

Le risque est naturellement d'autant plus grand que le fonds de réserve n'est pas constitué en une **entité autonome doté d'une mission univoque**.

Si le fonds se voit imposer des objectifs intermédiaires -notamment quant à la nature de ses placements et aux modalités de sa gestion-, il y a fort à parier qu'il ne sera pas à même de remplir son objectif final : garantir la pérennité de nos régimes de retraite par répartition.

De ce point de vue, l'expérience des toutes premières années du fonds de réserve permet déjà de mesurer la nature des risques encourus.

1. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : assurer à court terme le financement des trente-cinq heures

La Commission des comptes de la sécurité sociale et l'annexe *f* de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyaient un **versement en 2000 de 2,9 milliards de francs, à titre d'acompte sur l'excédent prévisionnel de la CNAVTS pour son exercice 2000.**

Interrogée sur ce point, la Direction du FSV indiquait qu'au 15 février 2001, ce versement n'avait pas été mis en œuvre.

Ainsi que l'explique une note de la Direction de la Sécurité sociale en date du 15 mai 2000, le « *versement de la CNAVTS en fin d'année (est) à articuler avec le dossier de financement du FOREC (partage en trésorerie jusqu'en décembre 2000 des exonérations de cotisations non financées)* ».

Cette position est éclairée le 23 novembre 2000 par une note de la Direction de la Sécurité sociale qui propose de faire effectuer les deux versements dus au titre de l'excédent de la CNAVTS sous réserve qu'un acompte de CSG soit encaissé car « *à défaut, l'ACOSS dépasserait en l'état de sa prévision le plafond de 20 milliards de francs et approcherait le seuil de 29 milliards de francs qui constitue en l'état actuel des textes le plafond de recours à l'emprunt* ».

Comme le démontre son profil de trésorerie, l'ACOSS¹ est en situation tendue en fin d'année.

Souligné par notre collègue, Charles Descours dans son rapport², la non-crédation du FOREC a aussi pour conséquence de laisser à l'ACOSS la charge de trésorerie des trente-cinq heures.

Ce financement des trente-cinq heures pesant sur la trésorerie de celle-ci, et en fin d'année lui faisant approcher le découvert maximal autorisé par la

¹ Banque de la sécurité sociale où est tenue la trésorerie de la CNAVTS.

² « *Le fonds de financement des trente-cinq heures : un déficit structurel, une existence virtuelle, une menace réelle sur les comptes de la sécurité sociale* ».

loi, « l'articulation » entre financement du fonds de réserve et des trente-cinq heures n'a pu être réalisée.

L'avance de 2,9 milliards de francs devrait être reportée sur l'excédent CNAVTS 2000 constaté et versé fin 2001. Mais ce retard de versement entraîne une perte d'une année de produits financiers.

De telles considérations expliquent peut-être la volonté du ministère de l'Emploi et de la Solidarité de ne pas faire toute la transparence nécessaire en créant un établissement public et d'exclure les partenaires sociaux, révélée par une note de la Direction du Trésor en date du 28 novembre 2000 :

« Les débats du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2001 à l'Assemblée nationale et au Sénat ont mis en évidence une forte demande pour la création d'un établissement public ad hoc pour le fonds de réserve des retraites. Les parlementaires partagent également le souci d'une association des partenaires sociaux au dispositif. Sur ce dernier point, les discussions avec les services du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ont jusqu'à présent montré une divergence sur l'objectif : le ministre de l'Emploi et de la Solidarité semble souhaiter en effet limiter au maximum l'implication des partenaires sociaux ».

2. Le ministère des Finances et l'optimisation de la dette de l'Etat

a) Un problème de financement

Par une note en date du 5 juin 2000¹, la Direction du Trésor appelle l'attention du ministre sur les conséquences de la politique budgétaire et fiscale du Gouvernement pour l'attractivité de la dette française.

« La dette publique française apparaît actuellement en perte de vitesse sur les marchés du fait des initiatives prises ou annoncées outre-Rhin (réforme fiscale, discipline budgétaire en faveur de la réduction des déficits, mise aux enchères des licences UMTS et rachats de dette) en faveur du marché des Bund, qui donnent le sentiment au marché -notamment dans le monde anglo-saxon- qu'un véritable « cercle vertueux » de la dette s'est enclenché en Allemagne, sans équivalent en France ».

¹ Soit un jour avant l'annonce du 6 juin par M. Laurent Fabius.

Et d'ajouter :

« Le spread¹ France-Allemagne s'est élargi sur l'ensemble de la courbe de plusieurs points de base depuis le début du mois de mai ; ce mouvement s'est accéléré ces derniers jours sur les titres à dix ans et, fait sans précédent dans la période récente, un spread en notre défaveur est apparu sur le cinq ans avec l'Allemagne ainsi que sur les dix ans avec les Pays-Bas ».

b) *Le fonds de réserve peut-il servir un objectif intermédiaire ?*

Devant cette dégradation des conditions du financement de l'Etat français, la Direction du Trésor recommande une annonce sur la réduction du programme de financement et le lancement d'un programme de rachat de dette.

Ainsi que le suggère la Direction du Trésor *« cette annonce pourrait utilement être mise en relation avec l'annonce des décisions du Gouvernement quant à l'utilisation des recettes tirées de l'attribution des licences UMTS ».*

Les difficultés rencontrées par l'Etat dans les conditions de son financement trouvaient une réponse partielle dans le fonds de réserve des retraites. La Direction du Trésor, proposant des modifications de l'horizon des outils financiers mis à la disposition du fonds de réserve² prétend que sa recommandation *« devrait contribuer à accroître la demande pour les titres français et resserrer ainsi l'écart de taux entre les titres français et allemands dont l'évolution récente est particulièrement préoccupante.*

Et cette Direction d'ajouter *« En outre, dès lors qu'elles seront investies en titres publics, les sommes placées dans le fonds de réserve des retraites viendront réduire la dette publique brute au sens de la comptabilité nationale ».*

Personne ne saurait naturellement rester indifférent aux impératifs d'une bonne gestion de la dette publique mais cette préoccupation ne doit pas interférer avec la mission du fonds de réserve sauf à dériver progressivement vers d'autres préoccupations tout aussi estimables que pourraient être, par exemple, l'aménagement du territoire ou le soutien de l'emploi.

De fait, la Direction du Trésor se montre réservée quand il s'agit d'orienter le placement du fonds de réserve vers des *« placements éthiques ou socialement responsables ».*

¹ Différentiel de taux d'intérêt.

² Cf. IV-A-1.

**Le danger des objectifs intermédiaires :
les placements éthiques ou socialement responsables**

Le 27 septembre 2000, dans sa séance consacrée au fonds de réserve, le Conseil d'orientation des retraites ne s'est pas prononcé sur une politique précise de placement des fonds mais *« certains de ses membres ont cependant insisté sur la nécessité que soient fixés, en cas de placement en actions, des critères éthiques, environnementaux ou sociaux susceptibles de guider les choix »*.

Le Conseil a demandé à la Direction du Trésor des éléments complémentaires sur le recours à ce type de placement. La Direction du Trésor livre des analyses éclairantes.

Les investissements « éthiques » ou « socialement responsables » existent depuis de nombreuses années aux Etats-Unis mais également au Royaume-Uni, en Suisse et au Canada, et consistent à intégrer aux décisions d'investissements financiers des critères sociaux ou environnementaux.

Les règles de sélection demeurent très hétérogènes, s'appuyant souvent sur les lignes directrices affichées par des organisations internationales (OCDE, World Bank, OIT) relatives aux droits de l'Homme, à l'environnement.

Aux Etats-Unis, par exemple, un filtrage est exercé par ces fonds visant à exclure des secteurs d'activité comme le tabac, l'alcool, les ventes d'armes et les jeux d'argent.

1/ Un risque financier

La Direction du Trésor fait état des mésaventures du fonds de réserve du Québec dont la gestion est confiée à la Caisse de dépôt et placement du Québec :

« La Caisse de dépôt a le pouvoir d'investir les réserves dans des placements diversifiés. Cependant, la loi fixant le montant de la Caisse l'oblige également à contribuer au développement économique du Québec et aux besoins de financement du secteur public. Cela a conduit le régime des rentes du Québec à des investissements qui ont été vivement critiqués par le passé parce que semblant répondre à des pressions politiques. Ces investissements ont par la suite entraîné des pertes élevées pour le fonds de réserve du Québec ».

La Direction du Trésor conclut ainsi *« il apparaît qu'un double objectif pour le fonds de réserve peut être source de problèmes importants »*.

2/ Un surcoût de gestion

Il est en outre noté que *« l'éventuel placement d'une partie des actifs du fonds dans des investissements socialement responsables pourrait entraîner un coût supplémentaire de gestion »*.

C. UNE GESTION INOPÉRANTE EN L'ABSENCE DE TOUTE RÉFORME DES RÉGIMES DE RETRAITE

Le constat fait par le **ministère des Finances** dans une note commune aux directions du Budget, de la Prévision et du Trésor en date du 10 mai 2000, est sans équivoque.

« Parce qu'il permet d'anticiper les ajustements et de les étaler dans le temps, le fonds est un instrument au service de la consolidation des régimes de retraite. Mais compte tenu de sa date de mise en place, il ne peut par lui-même régler aucune des difficultés que vont devoir affronter les régimes de retraite. Il ne doit donc pas être perçu comme une solution permettant aux régimes de passer le cap des premières décennies en faisant l'économie des nécessaires mesures de consolidation, mais au contraire comme un levier pour accroître l'incitation à la réforme et son efficacité. »

Cette nécessité de réformer les retraites n'est pas la seule obligation d'équilibrer les régimes de retraite ; optimiser la gestion du fonds suppose que les modalités de cette réforme soient connues.

1. En l'absence de réforme, l'horizon de gestion du fonds est calé sur 2019-2020

Comme le souligne le FSV¹, *« les recettes et dépenses du fonds de réserve sont fixées par des dispositions d'origine législative. Or, si à ce jour les premières ont bien été précisées, il n'en va pas de même pour les secondes qui n'ont fait l'objet d'aucune disposition particulière, et rien ne permet en conséquence d'estimer les emplois futurs du fonds de réserve.*

« En l'attente, un travail en cours d'optimisation à moyen terme du portefeuille est actuellement réalisé en supposant qu'aucun décaissement ne serait effectué jusqu'en 2019, conformément à la déclaration faite par le Premier ministre en mars 2000 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, dans sa version initiale présentée au Conseil d'administration des caisses nationales de sécurité sociale, avant son examen par le Conseil d'Etat. »

Fonder la gestion du fonds sur ce seul objectif temporel suppose de rendre disponible la totalité des fonds pour 2019 ou 2020.

Or, dans l'optique énoncée par le Gouvernement d'un objectif de « lissage » des déficits entre 2020 et 2040, le fonds de réserve devrait

¹ Réponse au questionnaire précité.

raisonnablement être conduit à rendre disponible seulement une petite fraction de ces fonds en 2020 ou 2021.

Ainsi, le reste des fonds doit pouvoir faire l'objet d'une optimisation à plus long terme, car plus la durée de placement est étendue, plus les risques encourus sont faibles et la rentabilité espérée est élevée.

Ceci est d'autant plus vrai que le fonds est vraisemblablement appelé à convertir une partie de ses ressources en actions, support à la plus forte rentabilité et dont la volatilité peut être compensée par la durée sur laquelle ces investissements seront réalisés. Mais pour recourir à de tels supports, le rythme du décaissement et donc la réforme des retraites doivent être connus.

Comme l'indique le ministère des Finances *« En dépit de la volatilité de leur rendement, les actions devront constituer une part significative de l'investissement du fonds de réserve des retraites. Cette part devra être déterminée au vu de la chronologie et de l'ampleur des décaissements anticipés »*.

Or, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, interrogée sur ce point¹, n'a pas semblé, dans sa réponse, accorder toute l'importance nécessaire à cette question : *« Le Gouvernement ayant pris l'engagement que les montants mis en réserve dans le cadre du fonds demeureront indisponibles jusqu'en 2020, le fonds de réserve est destiné à être un fonds de lissage pour lisser les besoins de financement prévisibles après 2020. L'évolution des réserves dépendra du rythme et des critères de décaissement des réserves, sur lesquels il serait prématuré de statuer »*.

2. Un fonds de réserve cantonné au rôle de « tirelire »

Les dispositions actuelles n'attribuent au fonds de réserve aucun passif identifié comme tel. Toutefois, le FSV dispose de simulations permettant de calculer, selon la méthode d'optimisation des moindres carrés, d'une part, la cotisation d'équilibre, d'autre part, le montant du fonds de réserve nécessaire au financement de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale à l'horizon d'équilibre.

Cependant, le FSV² convient lui-même que : *« de telles simulations présentent un intérêt limité en l'absence de connaissances précises sur les modalités de mise en œuvre de la réforme des retraites et l'évolution des dépenses correspondantes. En effet, l'accumulation des actifs au sein du fonds*

¹ Cf. réponse au questionnaire précité

² Réponse au questionnaire.

de réserve et les décaissements futurs seront vraisemblablement liés aux besoins des régimes.

En l'absence de réforme des régimes de retraite et des règles de décaissement du fonds, les gestionnaires du fonds de réserve ne savent en réalité ni le montant des déficits que celui-ci a vocation à combler, ni les dates d'intervention des versements, ni les régimes concernés -même s'il ne semble pas crédible d'écarter tel ou tel régime de base¹. »

Fondé sur des hypothèses aussi frustrées, le fonds de réserve ne saurait être comparé aux fonds dont certains pays industrialisés se sont dotés.

Créé à la va-vite, constituant une simple ligne budgétaire d'un autre fonds, abondé en fonction des aléas budgétaires et politiques, géré à court terme dans l'absence de toute visibilité, le fonds de réserve n'est autre qu'une tirelire où le Gouvernement a amassé les quelques fruits de la croissance qu'il n'a pas consommés.

Construire un fonds de réserve sur lequel appuyer les régimes de retraite par répartition relève d'une autre ambition, celle de réellement s'attaquer aux réformes susceptibles de garantir, demain, les retraites des Français.

¹ Cf. II-B-2.

CONCLUSION

A l'issue d'une analyse nécessairement fouillée d'une réalité très mouvante puisque le fonds de réserve est d'abord un discours avant d'être une échéance, votre rapporteur rappellera, en guise de conclusion, les principales observations qui ponctuent le présent rapport.

□ En présentant un fonds de réserve construit sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5 % en 2020, le Gouvernement retenait un « scénario pédagogique » : convaincre les partenaires sociaux que, même en retenant des hypothèses extrêmement favorables, une réforme des retraites était inéluctable.

Un an plus tard, ce scénario pédagogique est devenu, dans l'esprit du Gouvernement, une « prévision crédible » qui permet de rassurer les Français avec un fonds de réserve aux recettes gonflées et aux échéances dédramatisées.

□ Il apparaît en outre que ce scénario repose sur une hypothèse de stricte indexation sur les prix de l'évolution des pensions. Or, ce scénario se révèle irréaliste dès sa première année d'application puisque le Gouvernement a choisi de donner un « coup de pouce » pour faire participer les retraités aux fruits de la croissance.

□ Dès la deuxième année de son existence, le fonds de réserve est en retard sur son plan de marche. Fin 2001, il manque plus de quinze milliards de francs par rapport à la somme affichée en loi de financement pour la sécurité sociale du fait, notamment, des produits des licences UMTS dont le fonds ne recevra en définitive que la portion congrue. Or, pour un fonds de réserve, le retard ne se rattrape jamais sauf à considérer un tel instrument comme une sorte de livret A « où l'on met de côté quand on peut ».

□ Plus grave encore, à peine séchée l'encre du plan de financement du fonds de réserve en mars 2000, le Gouvernement s'est employé à ... assécher sa première ressource : les excédents du fonds de solidarité vieillesse : financement des trente-cinq heures, prise en charge de la dette de l'Etat à l'égard de l'AGIRC-ARRCO, financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Au total, ce sont 540 milliards de francs en cumulé 2020 qui ont été prélevés sur le FSV. Selon les hypothèses du Premier ministre, ces ressources auraient généré en outre 250 milliards de francs de produits financiers.

□ Aujourd'hui, ce ne sont plus les excédents du FSV qui sont susceptibles de financer le fonds de réserve : ce sont en réalité les excédents de la branche Famille captés par le FSV en contrepartie partielle des ponctions qu'il a subies. Ainsi, par transfert de charges (majoration des pensions pour enfants) et prélèvement sur recettes (13 % de la taxe de 2 % sur les produits du capital), la branche Famille alimente le FSV à hauteur de 415 milliards de francs en cumulé 2020.

□ Mais en définitive, sur 725 milliards de francs d'excédents confondus du FSV (310 milliards de francs) et de la branche Famille (415 milliards de francs), seul un quart (185 milliards de francs) est susceptible d'alimenter le fonds de réserve, compte tenu du prélèvement de 540 milliards de francs opéré pour financer les trente-cinq heures, la dette de l'Etat à l'égard de l'AGIRC-ARRCO et l'APA.

□ Enfin, le fonds de réserve vit aujourd'hui sous l'empire d'un immense paradoxe : l'horizon de ses placements est actuellement de deux ans sous forme de bons du Trésor alors qu'il doit faire face à une échéance à 20 ans. Cette situation est due notamment à l'absence d'une structure autonome dotée d'une mission univoque.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le jeudi 19 avril 2001, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a entendu une **communication de M. Alain Vasselle**, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale sur les **résultats de sa mission de contrôle** sur pièces et place sur le **fonds de réserve des retraites**.*

*Puis la commission a entendu une **communication de M. Alain Vasselle**, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale, sur les résultats de sa **mission de contrôle** sur pièces et sur place sur le **fonds de réserve des retraites**.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur**, a exposé les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général).*

***M. Charles Descours** a souligné que les mouvements financiers touchant les organismes de la sécurité sociale constituaient indéniablement un problème d'affichage. Il a insisté sur l'importance du constat fait par le ministère de l'économie et des finances sur la disponibilité des recettes de privatisation des entreprises publiques.*

Enfin, à l'instar de M. Jacques Machet, il a déploré que les ressources de la branche famille soient ainsi l'objet d'une telle confiscation.

***La commission a approuvé les conclusions présentées par M. Alain Vasselle** et a autorisé leur publication sous la forme d'un rapport d'information.*