

N° 103

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

TROISIÈME LÉGISLATURE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1881.

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1881.

PROPOSITION DE LOI

RELATIVE à la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse*,

PRÉSENTÉE

PAR MM. GUYOT (Rhône), MAZE (HIPPOLYTE), BERTHOLON,
PAUL CASIMIR-PERIER (Seine-Inférieure), NADAUD,
BUYAT, REYNEAU, AUDIFFRED,

Députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Messieurs,

Depuis 1872, la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse est en perte; elle convertit l'argent des déposants en rentes sur l'État dont les arrérages ne lui constituent qu'un intérêt de 3 1/2 ou 4 0/0 au plus, tandis que, dans ses écritures, elle les capitalise à 5 0/0, et établit le chiffre des rentes viagères qu'elle a à servir sur le produit de cette capitalisation factice. En 1872, les rentes viagères à servir par le Trésor

s'élevaient à 8.741.408 fr. Aujourd'hui cette somme a presque triplé, elle est prévue pour 20 millions et demi dans le Budget de 1882 ; la progression annuelle de ces rentes, qui était d'un demi-million, est maintenant de 4 millions et demi ; or, tous les trois mois, la Caisse verse au Trésor la quantité de titres suffisante pour former, d'après le cours moyen des achats opérés pendant le trimestre, le capital nécessaire, suivant les tarifs, à la constitution des rentes viagères à servir. La Caisse épuise ainsi prématurément son portefeuille ; elle tue la poule aux œufs d'or, car elle détruit les éléments de sa capitalisation. Depuis 1874, elle a versé au Trésor 20 millions de plus qu'elle n'aurait dû verser.

Cette situation si grave de la Caisse des retraites pour la vieillesse ne pouvait manquer d'attirer l'attention de la Commission supérieure de surveillance de cette Caisse, ainsi que de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

Déjà par deux fois un projet de loi fut déposé, demandant la réduction à 4 1/2 0/0 du taux de capitalisation. Il n'a pas été donné suite à ces projets de loi, parce qu'il sembla inique de diminuer l'intérêt servi aux déposants de la Caisse des retraites, alors qu'on donnait aux porteurs de rentes 5 0/0 un intérêt très supérieur au cours actuel de l'argent ; la réduction du taux de la capitalisation de la Caisse des retraites et la conversion du 5 semblaient deux idées connexes que le bon sens et l'équité publics ne sépareraient pas quoique fassent et que disent les rapporteurs des Commissions plus haut indiquées, ainsi que M.M. les Ministres des Finances. Or, dans ce temps-là au moins, le Gouvernement n'entendait pas faire la conversion ; plus tard, il y eut une nouvelle raison de laisser encore dormir dans les cartons de l'Administration les projets de réduction. Un de nos collègues, M. Nadaud, avait déposé un projet de loi relatif à la constitution d'une Caisse de retraite pour les vieux ouvriers ; quelques jours après, M. Brossard déposait un autre projet, plus spécialement destiné à protéger la vieillesse des ouvriers mineurs ; ces deux

projets furent renvoyés à une même Commission composée de MM. Bertholon, Viette, Buyat, Audiffred, Plessier, Picard, Reyneau, Nadaud, Maze, Paul Casimir-Perier et Guyot (Rhône).

La question des Caisses de retraite étant engagée d'une façon plus large, il devenait convenable d'attendre la solution que lui donneraient la Commission et la Chambre avant de penser à modifier le taux de la capitalisation que la loi du 20 décembre 1872 avait fixé à 5 0/0 pour la Caisse des retraites, telle qu'elle avait été constituée par la loi du 18 juin 1852.

Les conclusions de la Commission furent précisément contraires à la diminution demandée par la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations; elle estima que l'État devait encourager l'épargne, l'aider, la subventionner pour ainsi dire dans une certaine mesure.

C'est sous l'inspiration de cette pensée que la Commission chargea un de ses membres, M. Guyot, de présenter un projet de réforme de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ce projet donna lieu à un excellent rapport de M. Nadaud.

Dans la pensée de ses fondateurs, cette Caisse devait servir exclusivement aux travailleurs, à la petite épargne. Le maximum de la pension fut d'abord fixé à 600 fr., l'entrée en jouissance à 50 ans, et le taux de la capitalisation à 5 0/0. Mais le législateur avait oublié une chose, c'était de fixer le maximum des versements annuels; il en résulta que, dès que le prix de l'argent se fut abaissé au-dessous de 5 0/0, des gens aisés arrivés à l'âge de 50 ans, s'achetaient d'un seul coup 600 fr. de rentes, soit à capital aliéné, soit à capital réservé, ce qui prouve que l'abaissement du maximum de la pension n'arrête pas les spéculateurs; ils prennent leur bénéfice où ils le trouvent, quelque petit qu'il soit, il faut nous en souvenir.

La loi de 1853 voulut réprimer cet abus; elle diminua de 1/2 0/0 le taux de l'intérêt et fixa un maximum de 2.000 fr. aux versements annuels; de plus la jouissance de la rente fut ajournée à deux ans après le dernier versement. Ces mesures

furent assez efficaces, les spéculateurs laissèrent de côté la Caisse de retraite, mais les ouvriers ou ne la connaissaient pas assez, ou n'avaient alors qu'un salaire trop insuffisant pour pouvoir en profiter. Aussi la pénurie des versements menaçait l'existence de la Caisse des retraites. La loi du 12 juin 1861 détruisit ce qu'avait eu de bon la loi de 1853; l'ajournement à deux ans fut supprimé, le maximum de la pension fut porté de 600 fr. à 1.000 fr. et celui des versements annuels au chiffre scandaleux de 4.000 fr. Où avait-on jamais vu un ouvrier économiser 4.000 fr. par an? Évidemment, ce n'était pas à eux que pensait le législateur de 1861. Après la malheureuse guerre de 1870-1871, le prix de l'argent s'était relevé, une loi de 1872 porta de nouveau à 5 0/0 le taux de la capitalisation, mais en même temps elle éleva aussi le maximum de la pension de 1.000 à 1.500 fr. sans penser à abaisser le chiffre des versements annuels; il en résulta que lorsque revinrent la confiance, la prospérité et partant la diminution de l'intérêt de l'argent, les gens aisés ou riches profitèrent de libéralités qui ne leur étaient pas destinées et vinrent en foule à la Caisse apportant leur argent par 4.000 fr. à la fois. Ces messieurs versent habituellement à capital réservé, de sorte que, s'ils ont 50 ans, ils font un bon placement à 5 0/0, de toute sécurité, et, après leur décès, leurs héritiers retrouvent intact le capital versé.

Les assurances sur la vie ont aussi tout intérêt à transformer leur police en livrets de la Caisse des retraites, elles ne pourraient capitaliser qu'à 4 0/0 tout au plus, elles bénéficient donc ainsi, sans peine aucune, de la différence.

Nous avons vu plus haut quelles étaient les pertes subies, de ce chef, par la Caisse des retraites, et par conséquent quelles sont les responsabilités encourues par le Trésor qui garantit le service des pensions promises. Il est cependant nécessaire d'encourager l'épargne et de l'aider; la France attend du libéralisme de cette Chambre telle mesure qui permettra à l'ouvrier économe et laborieux de ne pas tendre la main pendant ses vieux jours, si la maladie ou un accident vient

l'empêcher d'économiser le morceau de pain destiné à nourrir sa vieillesse. Dans cette situation des esprits, la diminution du taux de la capitalisation produirait le découragement le plus fâcheux, et cependant nous ne pouvons laisser la Caisse se ruiner au profit de gens aisés ou riches, pour lesquels l'État n'a certainement pas à consentir de sacrifices. Que faire?

Au début de l'institution, alors que le maximum de la pension n'était qu'à 600 francs, la majeure partie était achetée et payée en une seule fois, ce qui montre clairement que ce n'était pas à des ouvriers qu'on avait à faire. Aussi, nous vous proposons de limiter à 300 francs le maximum des versements annuels.

Un franc par jour de travail est certainement tout ce que peut économiser la plus grande partie des ouvriers. Ce ne sera donc pas entraver l'épargne; d'autant que, suivant les tarifs, 300 francs versés chaque année depuis 18 ans jusqu'à 60, donneraient plus de 6.000 francs de rentes viagères, à capital aliéné, chiffre qui dépasse de beaucoup le maximum actuel qui est de 1.500 francs. Mais admettons que le déposant ait fixé à 50 francs d'âge la jouissance de sa rente et qu'il n'ait put commencer ses versements qu'à 25 ans, il peut encore, en versant 300 francs par an, se faire 1.560 francs de rentes viagères, en aliénant son capital, ou 1.120 francs en le réservant pour ses enfants.

D'un autre côté, abaisser davantage ce maximum serait dangereux, car si l'ouvrier fait un petit héritage, par exemple, il faut qu'il puisse, si bon lui semble, le placer à la caisse en un nombre d'années restreint; puis, lorsque les ouvriers sont encore célibataires, qu'ils sont jeunes et robustes, ils peuvent faire plus d'économies que lorsque, plus tard, ils sont mariés pères de famille et que leur santé est déjà altérée. Nous estimons que le chiffre de 300 francs représente une bonne moyenne, assez abaissée pour détourner la majeure partie, sinon la totalité, des spéculateurs, et encore assez élevée cependant pour ne pas entraver l'épargne.

Le taux de la capitalisation resterait fixé à 5 0/0, mais seulement pour les pensions ne dépassant pas 600 francs; passé ce chiffre, le taux de la capitalisation serait réglé par arrêté ministériel, d'après le cours moyen du dernier trimestre.

Dans cette condition, nous maintenons à 1.500 francs le maximum total de la pension de retraite. Ainsi, jusqu'à 600 francs, capitalisation à 5 0/0, de 600 à 1.500 francs, capitalisation au cours moyen du dernier trimestre. Étant donné que six cents francs suffisent à l'entretien d'un petit ménage à la campagne, il est évident que l'État doit borner là ses libéralités; c'est assez que, pour le surplus, il prête son crédit et les fonctionnaires de ses services financiers.

Mais, malgré toutes ces précautions, la déperdition de capital que subit la Caisse des retraites à cause de la différence qui existe entre le cours réel des valeurs et le taux de la capitalisation n'en persisterait pas moins, bien qu'atténué. Pour remédier à cet état de chose, il faut que le Trésor consente un sacrifice, mais ce sacrifice sera beaucoup moins considérable qu'on ne pourrait le croire au premier abord. Voici pourquoi :

A la fin de chaque trimestre, la Caisse des retraites fait inscrire sur le grand livre de la dette publique les rentes viagères qui ont été liquidées pendant ce laps de temps; par compensation, elle fait transférer, au nom de la Caisse d'amortissement, et pour y être annulés, la quantité de titres nécessaire pour former, au cours moyen, le capital qui, selon les tarifs, doit produire les rentes viagères inscrites.

Nous avons vu que, donnant plus de capital qu'elle n'en reçoit, la Caisse s'appauvrit constamment, mais l'État ne perd rien, car l'inscription en plus au chapitre XX du budget du Ministère des Finances (rentes viagères) est compensée par l'inscription en moins au chapitre 1^{er} (arrérages des rentes perpétuelles), d'une somme de rentes perpétuelles équivalentes, mais non pas égale, puisque le même capital donne, en rentes viagères, une somme à peu près double de celle qu'il donnerait en rentes perpétuelles. Cette

somme varie, du reste, avec l'âge de l'entrée en jouissance, de sorte que, si les tables de mortalité sont exactes, et elles le sont suffisamment, l'État ne perd rien. Eh bien, si la Caisse des retraites, au lieu de calculer au cours moyen du dernier trimestre, la somme de titre à transférer, faisait le calcul à 5 0/0 qui est son taux de capitalisation, elle ne perdrait rien non plus, mais le Trésor, amortissant une quantité moindre de titres, le chapitre I^{er} du budget des finances ne bénéficierait seulement que d'une moindre diminution. Exemple : le cours moyen étant à 4 0/0, pour une pension viagère de 10 francs, au lieu de verser 125 francs environ, c'est-à-dire 25 francs de plus qu'elle n'a reçu, la Caisse ne versera que 100 francs : il n'y aurait donc dans ce cas que 4 francs de diminution au chapitre I^{er} du budget des finances au lieu de 5 francs ; c'est donc 1 franc, soit un cinquième que le Trésor perdrait.

Maintenant que sera ce cinquième ?

Malheureusement, il y a tout lieu de croire que, pendant bien longtemps encore, il ne représentera qu'une somme peu considérable. En effet, supposons que malgré la diminution du maximum de la pension, malgré aussi la réduction à 300 fr. des versements annuels, supposons, dis-je, que l'accroissement de la rente viagère pour la vieillesse reste ce qu'il est actuellement, c'est-à-dire de quatre millions et demi par an, et ouvrons le budget de 1882, nous y voyons qu'en compensation des 4.500.000 fr. inscrits en plus au chapitre XX, il y a une diminution de 910.000 fr. au chapitre I^{er}. Dans notre hypothèse, cette somme devrait être diminuée d'un cinquième, c'est-à-dire de 182.000 fr. Les arrérages des rentes amorties et annulées seraient donc représentés, non plus par 910.000 fr., mais par 728.000 francs.

Doublons, si vous le voulez, cette perte annuelle du budget, d'autant plus que 910.000 fr. ne représentent guère que la moitié du capital nécessaire pour acheter 4.500.000 fr. de rentes viagères, nous n'arrivons encore qu'à 364.000 fr., perte bien infime pour le Trésor, si on la compare au fâcheux

effet que produirait une réduction du taux de l'intérêt de la Caisse nationale des retraites. Les ouvriers attendent autre chose de la République.

Messieurs, nous ne bornerons pas là nos demandes, ce serait mal comprendre les généreuses aspirations de cette Chambre, nous vous proposons de faire plus.

Un certain nombre de travailleurs peuvent être mis, par la maladie ou les accidents, dans l'impuissance de continuer, non seulement de verser à la Caisse, mais encore de gagner leur vie. Ils auront cependant, en commençant à épargner, fait preuve de sagesse et de prévoyance. Il faut venir à leur aide. Pour cela une subvention annuelle de deux millions serait accordée à la Caisse des retraites pour alimenter un fond de réserve à l'aide duquel on bonifierait jusqu'à concurrence de 600 fr. la pension viagère déjà acquise par le déposant devenu incapable de travail. Il y a là, nous le savons, un desideratum, ce secours sera inégal, plus grand pour l'un, moindre pour l'autre? Qu'importe! S'ils en sont dignes l'un et l'autre. D'ailleurs ce que l'État donnera ainsi, l'Assistance publique n'aura pas à le fournir, ce ne sera donc pas pour le pays une dépense de plus.

En résumé, les travailleurs économes et laborieux gagneront à l'adoption de ce projet de loi les deux avantages suivants :

1° Le taux de la capitalisation des sommes déposées à la Caisse des retraites étant maintenu à 5 0/0, la pension qu'ils se seront acquise restera bonifiée d'un cinquième environ relativement à celle que pourrait leur faire toute Compagnie sérieuse d'assurance sur la vie, qui ne se livrerait pas à des spéculations hasardeuses, et ne voudrait pas non plus perdre de l'argent.

2° En cas d'infirmités prématurées, leur pension viagère sinon complétée à 600 fr., au moins très améliorée.

D'autre part, moyennant un assez faible sacrifice consenti par le Trésor, la Caisse nationale de retraite sera sauvée de la ruine qui la menace.

Nous espérons donc que la Chambre, sauf amendements et améliorations que nous désirons et sommes prêts à accepter, voudra bien accueillir favorablement la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'intérêt composé du capital dont il est tenu compte dans les tarifs d'après lesquels est fixé le montant de la rente viagère à servir aux déposants de la Caisse nationale des retraites de la vieillesse sera calculé à 5 0/0 pour toutes les pensions n'excédant pas six cents francs.

Pour les pensions dont le montant dépasse six cents francs, l'excédent sera capitalisé à un taux fixé chaque trimestre par un arrêté ministériel d'après le cours moyen des rentes, après avis de la Commission supérieure de surveillance.

Art. 2.

Les versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse seront reçus à partir d'un franc.

Ils ne pourront avoir lieu par fractions de franc.

Ils seront admis à la liquidation dès qu'ils s'élèveront à cinq franc ou à des multiples de cinq francs.

Art. 3.

Les pensions servies par la Caisse nationale des retraites de la vieillesse sont incessibles et insaisissables, jusqu'à concurrence de six cents francs.

Art. 4.

Les sommes versées dans une année au compte de la même personne ne peuvent excéder trois cents francs.

Art. 5.

Les versements effectués, soit en vertu de décisions judiciaires, soit par des administrations publiques, soit par les sociétés de secours mutuels ou par les autres sociétés y autorisées, ne seront pas soumis à cette limite.

Art. 6.

Chaque année à partir de la promulgation de la présente loi, une subvention de deux millions sera attribuée à la Caisse nationale des retraites de la vieillesse.

Cette subvention sera exclusivement employée à bonifier les pensions liquidées prématurément, en vertu du paragraphe 2 de l'art. 6 de la loi du 18 juin 1850, pour cause, soit de blessures graves, soit d'infirmités ayant amené l'incapacité absolue de travail et constatées conformément au décret du 27 juillet 1861.

Dans aucun cas les pensions ainsi bonifiées ne pourront dépasser six cents francs.

Art. 7.

Dans le cas où la subvention inscrite à l'art. 6 ne serait pas employée en totalité pour l'exercice auquel elle s'applique, le reliquat constituerait un fonds spécial qui serait capitalisé et dont les arrérages seraient appliqués aux exercices suivants.

Art. 8.

Tous les trois mois, la Caisse des Dépôts et Consignations fera inscrire sur le Grand-Livre de la dette publique les rentes viagères liquidées pendant le trimestre au nom des ayants droit. Elle fera transférer aux mêmes époques, au nom de la Caisse d'amortissement, par un prélèvement sur le compte de la Caisse nationale des retraites de la vieillesse, la quotité de rentes sur l'État nécessaire pour produire un capital équivalent à la valeur, *d'après le tarif*, des rentes viagères à inscrire.

Pour les pensions n'excédant pas 600 fr., ce capital est calculé à 5 0/0; quant aux pensions d'un chiffre supérieur le capital en est calculé au cours moyen des achats opérés pendant le trimestre, pour la partie excédant 600 fr. et à 5 0/0 pour les six premiers cents francs.

