

N° 89

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME III

SÉCURITÉ SOCIALE

Par M. Charles DESCOURS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, Andre Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 4), 1636 (tome V et VI) et T. A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 37) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	11
I. LA PART DU BUDGET DE L'ETAT DANS L'ENSEMBLE DE LA PROTECTION SOCIALE	13
A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DE L'ETAT	13
1. L'évolution des crédits de protection sociale	13
2. Les impôts et taxes affectés aux régimes sociaux	19
B. L'EVOLUTION DES DEPENSES DE L'ENSEMBLE DES REGIMES	22
1. L'évolution des dépenses	22
2. L'évolution du financement	23
II. LA SITUATION FINANCIERE DU REGIME GENERAL	25
A. LE REGIME GENERAL EN 1990	25
1. L'évolution des dépenses	25
2. Le solde d'exercice	29
B. LES PREVISIONS POUR 1991 ET A MOYEN TERME	32
1. L'assurance-maladie	33
2. L'assurance-vieillesse	35
III. LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE : UNE REFORME INSUFFISANTE ET INQUIETANTE	38
A. LE MECANISME PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT	39
1. L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement du nouvel impôt	39
<i>a) Une assiette supérieure à 3 400 milliards de francs</i>	<i>39</i>
<i>b) Un taux unique et proportionnel</i>	<i>41</i>
<i>c) Les modalités de recouvrement</i>	<i>42</i>
2. Un montage financier complexe	43
<i>a) L'impact sur les différents régimes</i>	<i>43</i>
<i>b) L'impact de la réforme sur les employeurs et les salariés</i>	<i>46</i>
B. UNE REFORME INSUFFISANTE ET INQUIETANTE	47
1. La méthode : une approche partielle qui laisse les questions majeures en suspens	48
2. Les modalités : un dispositif complexe aux objectifs contestables	53

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de M. Claude Evin sur les crédits du projet de loi de finances pour 1991.

La commission a procédé, le mercredi 21 novembre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, à l'audition de M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité.

M. Claude Evin a indiqué que le projet de budget de la solidarité pour 1991 est de 39 milliards de francs, et que si l'on ajoute les crédits prévus pour le R.M.I. (Revenu minimum d'insertion), inscrits au budget des charges communes, la progression des dotations est de 6,6 % par rapport à l'exercice 1990.

Le ministre a précisé que le projet de budget traduit les priorités proposées par le Gouvernement en matière de santé, à savoir la lutte contre le Sida, le développement des actions de santé publique et le renforcement des structures de lutte contre la toxicomanie. Il a ajouté que des actions de santé publique seront également financées par le fonds de prévention de la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés.

A propos de la solidarité, le ministre a déclaré que le projet de loi de finances pour 1991 propose de poursuivre les actions de lutte contre l'exclusion, notamment en soutenant les actions d'insertion des collectivités locales, en particulier celles intéressant les jeunes de moins de 25 ans, et qu'il comporte une augmentation des crédits prévus pour accroître la capacité d'hébergement des établissements d'accueil des handicapés.

Ce projet de budget vise en outre à mettre en oeuvre un programme de modernisation des services centraux et extérieurs du ministère de la solidarité.

Le ministre a ensuite évoqué l'instauration de la contribution sociale généralisée et l'avenir de la protection sociale.

Il a estimé que la contribution sociale généralisée permettrait de rendre plus juste le financement de la protection sociale, en portant sur l'ensemble des revenus, y compris les revenus de

remplacement puisque les retraites imposables et les allocations de chômage supérieures au SMIC y seront assujetties. Elle atténuera également le caractère actuellement dégressif des prélèvements sociaux, dont certains demeurent plafonnés.

Le ministre a en outre indiqué qu'à la suite d'un amendement du Gouvernement, la totalité du produit de la contribution sociale généralisée serait affectée à la caisse nationale des allocations familiales.

S'agissant de l'assurance-maladie, le ministre a indiqué que le Gouvernement ne souhaitait pas diminuer les taux de remboursement mais préférerait limiter les remboursements aux seules prescriptions utiles et efficaces. Quant à l'assurance-vieillesse, elle constitue un pacte de solidarité entre générations et toute réforme doit donc être abordée avec pédagogie : c'est l'objectif du livre blanc préparé par le Gouvernement.

Enfin, le ministre a annoncé que la création d'un fonds de la dépendance était mise à l'étude et pourrait être discutée lors de la session d'automne 1991.

En réponse aux questions de M. Charles Descours, rapporteur pour avis pour la sécurité sociale, M. Claude Evin a apporté les précisions suivantes :

- la C.S.G. modifie la structure des prélèvements sociaux sans apporter de ressource nouvelle,

- le produit attendu de la non-déductibilité fiscale de la C.S.G. pourrait éventuellement être affecté à un fonds de la dépendance mais ce n'est actuellement qu'une hypothèse de travail,

- si le montant de la C.S.G. doit augmenter au cours des prochaines années, ce sera dans le but de remplacer des cotisations plafonnées et, s'il en est ainsi décidé après le débat sur les retraites, de contribuer au financement complémentaire de l'assurance-vieillesse,

- la maîtrise des dépenses de santé devra s'effectuer à prélèvements constants,

- le déficit du régime général est estimé à 9 milliards de francs en 1990 et 12,5 milliards de francs en 1991. Ce déficit pourrait être résorbé par une action résolue de maîtrise des dépenses de santé en

agissant sur l'évolution du revenu des professions de santé, qui a été rapide au cours des dernières années, sur les prescriptions et sur les coûts de l'hospitalisation privée à but lucratif,

- il est hors de question d'étatiser la sécurité sociale et le Gouvernement souhaite définir les modalités de nouvelles relations avec les caisses de sécurité sociale, sur une base contractuelle,

- les professions libérales bénéficieront d'une diminution des cotisations d'allocations familiales, une réforme de leurs régimes de retraite étant par ailleurs en préparation.

Le ministre, le ministre délégué et les secrétaires d'Etat ont ensuite répondu aux questions de MM. Jean Chérioux, Guy Robert, Guy Penne, Marcel Lesbros, Bernard Seillier, Paul Souffrin, de Mme Hélène Missoffe, de MM. Marc Boeuf, André Jourdain, de Mme Marie-Claude Beaudeau, de MM. Jacques Machet, François Delga et Jean Madelain.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité, a apporté les précisions suivantes :

- la commission des comptes de la sécurité sociale sera réunie avant la fin de l'année,

- une part non négligeable de l'augmentation des dépenses d'assurance-maladie résulte des mesures de revalorisation des carrières hospitalières,

- il n'est pas souhaitable de prendre des mesures générales de "dérémboursement" des soins, mais plutôt de mieux rembourser les médicaments efficaces et de recourir à l'entente préalable pour les médicaments les plus onéreux,

- il est nécessaire que le Parlement soit régulièrement saisi de l'évolution des régimes sociaux, sans pour autant aller vers la présentation d'un budget annexe,

- la création de l'hôpital du XVe arrondissement à Paris reste à l'état de projet et ne doit pas s'effectuer au détriment d'autres actions nécessaires,

- une réflexion d'ensemble est actuellement menée sur les rôles respectifs des directions régionales et départementales de l'action

sanitaire et sociale, afin de rendre leur fonctionnement plus efficace et éviter des lourdeurs comme celles qui résultent de la double tutelle.

Examen des crédits

La commission a examiné, le mercredi 21 novembre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, les crédits de la sécurité sociale sur le rapport de M. Charles Descours, rapporteur pour avis.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a estimé que les articles 92 à 99, instaurant la contribution sociale généralisée, constituaient l'élément essentiel du projet de loi de finances pour 1991 en ce qui concerne le ministère des affaires sociales. Il a souhaité fournir auparavant un certain nombre d'indications concernant l'évolution des crédits de protection sociale et la situation financière du régime général.

Les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat se montent pour 1991 à 104,4 milliards de francs soit une progression de 1,6 % beaucoup plus modérée qu'en 1990. Un cinquième de ces crédits relèvent du budget des affaires sociales, le restant étant réparti dans 5 autres fascicules budgétaires.

Les subventions aux régimes sociaux atteignent 38,8 milliards de francs et concernent essentiellement quatre régimes fortement déficitaires : les régimes de la SNCF, des exploitants agricoles, des mineurs et des marins.

Quant aux prestations prises en charge par l'Etat, elles se montent à 65,6 milliards de francs et sont en augmentation pour ce qui est de l'allocation aux adultes handicapés, du revenu minimum d'insertion et des aides au logement, et diminuent en ce qui concerne les allocations supplémentaires du Fonds national de solidarité.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs indiqué que le projet de budget ne comportait aucune recette affectée à la branche famille et à l'assurance-maladie, alors que des engagements avaient été pris après le dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales et le relèvement du prix du tabac.

S'agissant du régime général, le rapporteur pour avis a précisé que le déficit actuellement prévu était évalué à 9 milliards de francs pour 1990 et 12,5 milliards de francs pour 1991, les

tendances à l'excédent pour les branches famille et accidents du travail, et au déficit pour la branche maladie et vieillesse, allant en s'accroissant. Il a souligné le caractère mécanique de l'augmentation des charges de retraite et le dérapage inquiétant de l'assurance-maladie.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a ensuite présenté le mécanisme de la contribution sociale généralisée en évoquant successivement :

- son assiette, qui inclut les revenus d'activité salariaux et non salariaux, les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement imposables, un certain nombre de prestations sociales étant toutefois exonérées ;

- son taux, fixé par voie législative à 1,1 % pour 1991 ;

- son produit, évalué à 37,5 milliards de francs en 1991 et entièrement affecté à la caisse nationale des allocations familiales ;

- et la diminution parallèle de certaines cotisations ou prélèvements qui assureront un maintien à leur niveau actuel des ressources de la sécurité sociale et des branches famille et vieillesse.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le prélèvement global sur les entreprises n'était pas modifié, une fraction, de l'ordre de 1,6 point, de la cotisation d'allocations familiales déplaçonnée étant transférée à l'assurance-vieillesse.

En revanche, la réforme modifie la répartition des prélèvements sociaux entre les salariés et se traduira par un gain de pouvoir d'achat lorsque le revenu brut est inférieur à 18 500 francs par mois, et par une perte de pouvoir d'achat au-delà. Toutefois, en raison de la non déductibilité de la contribution, cette limite s'abaisserait à 14 500 francs par mois dès 1992.

Le rapporteur pour avis a évoqué la possibilité d'utiliser le gain fiscal représenté par la non déductibilité pour financer les coûts engendrés par la dépendance des personnes âgées.

Tout en reconnaissant la nécessité d'élargir l'assiette des prélèvements affectés à la sécurité sociale, notamment pour financer des dépenses relevant de la solidarité nationale et en premier lieu la politique familiale, le rapporteur a contesté la méthode suivie par le Gouvernement et les modalités qu'il a retenues.

Il a vivement déploré qu'un nouveau mode de financement soit envisagé alors que les perspectives d'évolution des dépenses demeurent dans la plus grande incertitude.

A cet égard, il a jugé insuffisantes les orientations évoquées par le ministre des affaires sociales et de la solidarité en vue de maîtriser les dépenses de santé.

Il s'est inquiété de l'absence totale d'engagements précis en matière d'assurance-vieillesse, alors que les difficultés des régimes de retraite et les moyens d'y remédier progressivement ont été parfaitement identifiés par de nombreux rapports d'experts et par le Xe Plan voté en 1989 par le Parlement. Il a estimé que la publication d'un Livre blanc n'apporterait aucun élément nouveau et n'était qu'un moyen de retarder une réforme que plusieurs pays occidentaux ont engagée.

S'agissant des modalités retenues par le Gouvernement, le rapporteur pour avis s'est étonné de la baisse des cotisations salariales d'assurance-vieillesse, peu conforme à la nécessaire sensibilisation de nos concitoyens aux problèmes des régimes de retraite. Il s'est interrogé sur la compatibilité de la cotisation déplafonnée que le Gouvernement propose de créer en assurance-vieillesse avec la séparation entre régimes de base et régimes complémentaires. Il a regretté que la réforme n'entraîne aucune diminution de charges pour les entreprises.

Enfin, le rapporteur pour avis a estimé que le projet du Gouvernement laissait planer une ambiguïté sur les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux dans la gestion de la sécurité sociale.

Estimant que la politique gouvernementale laissait trop de questions majeures en suspens, le rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale et sur les articles 92 à 99 qui leur sont rattachés.

M. Jean Chérioux a rejoint les conclusions du rapporteur pour avis et a estimé que la baisse de la cotisation salariale d'assurance vieillesse allait à l'encontre des évolutions des régimes de retraite. Il a contesté l'idée selon laquelle les prélèvements sociaux étaient injustes car plafonnés, en rappelant que seules les cotisations de vieillesse demeuraient plafonnées, tout comme les prestations, et ce pour respecter la séparation entre régimes de base et régimes complémentaires. Tout en marquant son accord de principe avec

l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux, il a estimé que la réforme proposée par le Gouvernement ne pouvait être acceptée car elle laisse en suspens le dossier des régimes de retraites.

M. Marc Boeuf a rappelé le caractère incertain des prévisions en matière de sécurité sociale et précisé que les déficits du régime général représentaient une très faible part de ses dépenses, celui-ci supportant par ailleurs des charges indues au titre de la compensation. Enfin, il s'est félicité de l'élargissement à tous les revenus du prélèvement social et de son affectation à la branche famille.

M. Jean Madelain a souhaité que la commission marque son accord sur le principe d'une contribution assise sur tous les revenus et sur son affectation à la caisse nationale des allocations familiales. Il a en revanche regretté que la réforme ne fasse pas l'objet d'un projet de loi autonome et souligné le caractère démagogique de la diminution des cotisations vieillesse et l'ambiguïté de la nature juridique de la contribution.

M. André Bohl a rappelé que la solidarité nationale s'exerçait déjà au travers des subventions aux régimes sociaux et des prestations sociales prises en charge par l'Etat. Il a souligné que cette réforme amorçait la fiscalisation du financement des prestations familiales et a regretté, en matière d'assurance vieillesse, que le lien entre les cotisations et les prestations se distende. Il s'est interrogé sur la compatibilité de l'assujettissement des indemnités des élus locaux avec les projets de statut de l'élu local et sur la technique de perception qui sera retenue pour les retraités relevant de plusieurs régimes.

M. Claude Huriet, après avoir approuvé le principe d'une contribution sur tous les revenus, s'est interrogé sur la constitutionnalité du recouvrement d'un impôt par les URSSAF (Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) et sur la pérennité de l'affectation de la contribution à la branche famille.

Mme Hélène Missoffe a regretté les conditions dans lesquelles cette réforme s'est engagée et souligné le caractère hâtif et confus du débat qui s'est instauré devant l'opinion publique, sur un sujet qui méritait une analyse plus approfondie.

M. Franck Sérusclat a estimé que les critiques émises par certains ne sauraient justifier le rejet d'un projet dont personne n'a contesté le principe.

M. José Balarello a estimé que le Gouvernement privilégiait l'effet d'affichage sur une approche cohérente des problèmes du financement de la sécurité sociale et a souligné que la contribution des caisses d'allocations familiales au financement de l'aide personnalisée au logement augmentait plus vite que celle de l'Etat.

A la suite de ces interventions, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

. les transferts de compensation démographique représentaient en 1988 22 milliards de francs pour le régime général, soit 2,7 % de ses dépenses ;

. les URSSAF prélèveront la contribution de 1,1 % sur les pensions des seuls retraités imposables en matière d'impôt sur le revenu ;

. le régime d'assurance-vieillesse des industriels et commerçants (ORGANIC) prélève déjà une contribution sociale de solidarité assise sur le chiffre d'affaires des sociétés et affectée aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants ;

. l'affectation de la contribution à la branche famille est inscrite dans la loi et ne peut donc être remise en cause que par un texte législatif.

A la suite de ce débat, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

Après plusieurs années de forte augmentation, les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat connaissent une progression modérée de 1,6 % et se montent à 104,4 milliards de francs pour 1991.

Cette modération concerne aussi bien les subventions aux régimes sociaux, qui progressent de 1,9 % pour atteindre 38,8 milliards de francs, que les prestations prises en charge par l'Etat, qui se montent à 65,6 milliards de francs, soit une augmentation de 1,5 %. Un cinquième seulement de ces crédits figure au budget du ministère des affaires sociales, le restant relevant du budget des charges communes et du budget de quatre autres ministères.

Plus que l'évolution de ces crédits, qui résulte essentiellement des tendances démographiques des régimes subventionnés et du nombre des bénéficiaires de prestations, et qui n'affecte qu'une part minime des 1 600 milliards de francs constituant le budget social de la nation, ce sont les articles 92 à 99 du projet de loi de finances, rattachés au budget du ministre des affaires sociales, qui retiennent cette année l'attention.

Dans un contexte incertain, marqué par la dérive inquiétante des dépenses de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse, le Gouvernement engage en effet une réforme du financement de la sécurité sociale reposant sur l'instauration d'une contribution sociale généralisée de 1,1 %, faisant appel à tous les revenus.

Cette idée n'est pas nouvelle puisqu'elle fut mise à l'étude au ministère des affaires sociales et au commissariat général au Plan dans les dix dernières années, avant d'être reprise par le comité des sages en 1987 et officialisée lors du vote du Xe Plan en 1989.

Si le principe de l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux n'est guère contesté, ce sont plutôt les modalités d'application d'une telle réforme et la façon dont elle s'inscrit dans un projet global et cohérent pour notre protection sociale, qui suscitent des interrogations et des inquiétudes.

Comme à l'accoutumée, votre commission souhaite évoquer deux points qui situeront le débat :

- l'évolution des crédits de protection sociale,**
- et la situation financière du régime général.**

Elle analysera ensuite le projet de contribution sociale généralisée et les grandes orientations de la politique sociale du Gouvernement, qui lui paraissent marquées par de graves insuffisances.

I. LA PART DU BUDGET DE L'ETAT DANS L'ENSEMBLE DE LA PROTECTION SOCIALE

Par rapport aux trois années précédentes, les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat évoluent sur un rythme plus modéré en 1991. Leur part reste toutefois extrêmement faible dans l'ensemble des dépenses des régimes sociaux.

A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DE L'ETAT

Comme l'an passé, votre rapporteur souhaite récapituler l'ensemble des crédits, disséminés dans les divers fascicules budgétaires, et affectés aux régimes de sécurité sociale. Il est également intéressant de situer la part des impôts et taxes affectés dans le financement de ces régimes.

1. L'évolution des crédits de protection sociale

Avant de détailler l'évolution des crédits de protection sociale, il faut rappeler que ceux-ci sont dispersés dans les budgets de différents ministères et qu'aucun document ne les regroupe ou commente leur évolution.

Votre rapporteur ne peut donc que renouveler les observations qu'il faisait l'an passé, en soulignant l'intérêt qu'il y aurait à mieux identifier l'effort de l'Etat en faveur de la protection sociale et à donner sur ce point une information aussi claire et rigoureuse que celle qui est fournie par la commission des comptes de la sécurité sociale.

En raison même de leur dispersion et de leur grande hétérogénéité, l'évolution de ces crédits de protection sociale n'est guère significative. Elle sera pourtant marquée en 1991 par une augmentation globale de 1,6 %, beaucoup plus modeste que celles enregistrées les années précédentes.

Les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat passent de 102,7 milliards de francs en 1990 à 104,4 milliards de francs en 1991.

Cette masse financière recouvre des subventions aux régimes sociaux et des prestations prises en charge par l'Etat. Sa répartition est détaillée dans le tableau de la page suivante.

Les subventions représentent l'effort de la collectivité à l'égard de régimes déficitaires. Elles se montent à 38,8 milliards de francs en 1991 contre 38,1 milliards de francs en 1990, soit une augmentation de 1,4 %.

Pour près de 95 %, les subventions de l'Etat se répartissent sur quatre régimes traditionnellement déficitaires : les régimes de la SNCF, des exploitants agricoles, des mineurs et des marins.

La subvention au régime de la SNCF est de loin la plus importante puisqu'elle se monte pour 1991 à 14,2 milliards de francs et augmente de 9,8 %. Elle est destinée à combler le déficit du régime de retraite, qui connaît un rapport démographique très défavorable puisque l'on compte environ 200 000 cotisants pour 370 000 retraités. Le nombre de cotisants diminue d'ailleurs plus rapidement que celui des retraités, ce qui explique l'importance des ressources extérieures dans le financement du régime, celui-ci étant assuré à plus de 22 % par les transferts de compensation et à plus de 35 % par la subvention d'équilibre de l'Etat.

SUBVENTIONS DE L'ETAT AUX REGIMES SOCIAUX
(en millions de francs)

REGIMES	Fascicule budgétaire	1990	1991
Régime des mineurs	Affaires sociales	6 933	6 568
Régime des agents des chemins de fer secondaires	"	316	265
Allocation en faveur des français d'outre-mer titulaires de rentes d'accidents du travail	"	36	0
Protection sociale à Saint Pierre et Miquelon	"	16	15
Protection sociale dans les TOM	"	101	104
Régime des exploitants agricoles	Agriculture	11 378	11 616
Caisse de prévoyance des cadres d'exploitation agricole rapatriés	"	52	54
Régime de retraite de la SNCF	Transports	12 942	14 208
Retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer	"	941	927
Caisse de retraite complémentaire du transport	"	27	27
Régime des marins	Mer	4 282	4 363
Régime de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	Charges communes	65	63
Versements à divers régimes de retraite obligatoires (dont SEITA)	"	486	488
Amélioration des retraites complémentaires des rapatriés	"	510	100
	TOTAL	38 085	38 798

PRESTATIONS PRISES EN CHARGE PAR L'ETAT
(en millions de francs)

PRESTATIONS	Fascicule budgétaire	1990	1991
Allocation aux adultes handicapés	Affaires sociales	15 065	15 881
Remboursement des dépenses d'IVG	"	150	150
Allocation aux adultes handicapés	Agriculture	607	625
Aide personnalisée au logement	Logement	13 333	14 010
Fonds national d'aide au logement	"	7 480	7 500
Fonds national de solidarité	Charges communes	20 220	17 967
Fonds spécial d'assurance vieillesse	"	290	320
Revenu minimum d'insertion	"	7 500	9 135
	TOTAL	64 645	65 588

Les subventions versées au régime des exploitants agricoles se montent à 11,6 milliards de francs pour 1991, soit une augmentation de 2,1 %, qui est la plus faible enregistrée depuis de nombreuses années. Il faut distinguer deux subventions d'inégale importance :

. l'une est destinée aux prestations familiales et représente l'écart entre les cotisations d'allocations familiales versées par les agriculteurs et celles qui seraient encaissées si ceux-ci étaient assujettis au même taux que les entreprises ou les travailleurs indépendants. Cette subvention se monte à 1,5 milliard de francs en 1991 et connaît une légère diminution qui traduit un relèvement de l'effort contributif des agriculteurs.

. la seconde subvention, qui s'élève à 10,1 milliards de francs pour 1991, assure l'équilibre du BAPSA. Son augmentation modérée traduit, comme l'a souligné la commission dans son avis sur le BAPSA, un relèvement des cotisations pesant sur les exploitants.

Un troisième régime voit sa subvention progresser en 1991. Il s'agit de celui des marins qui bénéficient d'une subvention de 4,4 milliards de francs. Géré par l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), ce régime est lui aussi structurellement déficitaire puisque ses effectifs cotisants diminuent alors que le nombre de pensionnés augmente. La subvention de l'Etat couvre plus de la moitié des dépenses.

Enfin, le régime des mineurs voit sa subvention diminuer de plus de 5 % et s'établir à 6,6 milliards de francs en 1991. Mais en réalité, la subvention effectivement versée en 1990 n'était que de 6,5 milliards de francs en 1990, soit 400 millions de francs de moins que le montant prévu dans la loi de finances initiale. Ici encore, on se trouve face à un régime très déséquilibré dont les retraités sont six fois plus nombreux que les cotisants. La compensation démographique et la surcompensation entre régimes spéciaux apportent ainsi la moitié des ressources du régime, et la subvention de l'Etat plus du quart.

En dehors de ces quatre régimes, les subventions versées sont relativement moins importantes et évoluent de manière peu significative. Il faut noter que la Caisse nationale d'assurance-maladie prendra en charge les allocations en faveur des français d'outre-mer titulaires de rentes d'accidents du travail et qu'à ce titre,

la subvention de 36 millions de francs versée en 1990 ne sera pas reconduite.

Par ailleurs, le programme d'amélioration des retraites complémentaires des rapatriés s'achèvera en 1990, ce qui explique en grande partie la diminution de la subvention accordée à ce chapitre qui est passé de 310 millions de francs en 1989 à 510 millions de francs en 1990 et 100 millions de francs pour 1991. Les crédits inscrits pour 1991 correspondent donc à la participation de l'Etat aux rachats de cotisations vieillesse opérés par les rapatriés en application de la loi du 4 décembre 1985. Une dotation de 200 millions de francs avait été inscrite à cet effet en 1990, soit quatre années après l'adoption de la loi. Cette dotation est réduite de moitié pour 1991, en raison d'un "ajustement aux besoins".

Les prestations sociales prises en charge par l'Etat progressent de 1,5 % et passent de 64,6 milliards de francs en 1990 à 65,6 milliards de francs en 1991. Après deux années marquées par la montée en charge du revenu minimum d'insertion, leur progression retrouve donc un rythme modéré.

Si l'on excepte les crédits destinés au remboursement des dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse, qui restent à 150 millions de francs en 1991, les prestations sociales prises en charge par l'Etat se concentrent sur quatre domaines : l'allocation aux adultes handicapés, le minimum vieillesse, les aides au logement, le revenu minimum d'insertion.

L'allocation aux adultes handicapés représentera 16,5 milliards de francs en 1991, dont 625 millions au titre du régime agricole. C'est une progression supérieure à 5 % d'une année sur l'autre, qui traduit l'augmentation régulière du nombre de bénéficiaires.

Les dépenses afférentes au minimum vieillesse résultent essentiellement de la prise en charge de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, qui représente 18 milliards de francs en 1991 contre 20,2 milliards de francs en 1990. Cette baisse de 11 %

résulte de la diminution des effectifs de bénéficiaires, en raison de l'amélioration générale du niveau des retraites.

La subvention au Fonds spécial d'assurance-vieillesse, qui se monte à 320 millions de francs pour 1991, est quant à elle destinée à financer l'allocation spéciale vieillesse attribuée aux personnes âgées ne relevant d'aucun régime de retraite.

Les aides au logement sont depuis quelques années en forte expansion et se montent à 21,5 milliards de francs pour 1991. Elles transitent par deux canaux :

- le fonds national de l'habitat qui attribue l'aide personnalisée au logement et qui est financé à 49 % par la contribution de l'Etat (14 milliards de francs en 1991) ;

- le fonds national d'aide au logement, qui attribue l'allocation-logement à caractère social et qui est financé par une contribution des employeurs et par une contribution de l'Etat (7,5 milliards de francs en 1991).

Cette augmentation des prestations d'aide au logement correspond au coût de l'opération dite de "bouclage" qui sera supporté pour la majeure partie par les régimes sociaux, mais également par l'Etat. Au terme de cette opération, l'ensemble du parc locatif social devrait être couvert par l'aide personnalisée au logement, les allocations de logement n'étant plus servies que résiduellement, en fonction de critères relatifs à la personne et dans la partie du parc privé non couverte par l'APL.

Enfin, plus de 9,1 milliards de francs inscrits au budget des charges communes seront destinés en 1991 au revenu minimum d'insertion, soit une augmentation de 21,8 % par rapport aux 7,5 milliards de francs prévus en 1990.

Le nombre de bénéficiaires a continué à s'accroître fortement en 1990 pour atteindre 475 000 à la fin du premier semestre 1990. Environ 20 % d'entre eux résident dans les quatre départements d'outre-mer.

La progression des crédits résulte également du nouveau barème établi par le décret du 9 mai 1990. La majoration de l'allocation a été portée de 633 Francs à 844 Francs par mois à partir du troisième enfant, ce qui a amélioré le revenu des familles nombreuses allocataires et a rendu certaines d'entre elles éligibles au RMI.

2. Les impôts et taxes affectés aux régimes sociaux

D'après les indications fournies par la commission des comptes de la sécurité sociale, les impôts et taxes affectés aux régimes de protection sociale représentaient 45 milliards de francs en 1989 et près de 50 milliards de francs en 1990.

Une bonne part de ces impôts et taxes affectés concerne le BAPSA (21,1 milliards de francs en 1990) et provient notamment d'une cotisation prélevée sur la TVA et de taxes assises sur les produits agricoles transformés.

Les régimes des travailleurs indépendants (artisans, industriels, commerçants), reçoivent également le produit d'impôts et de taxes, qui s'élève à 9,5 milliards de francs en 1990. Il s'agit principalement de la contribution sociale de solidarité acquittée par les sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse 3 millions de francs. Cette contribution est affectée à l'ORGANIC (retraite des industriels et commerçants), à la CANCAVA (retraite des artisans), la CANAM (assurance-maladie des non salariés non agricoles) et la Caisse complémentaire des employés du bâtiment.

Les impôts et taxes affectés au régime général représentent 19,7 milliards de francs en 1990.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ces recettes pour chacune des trois caisses nationales en 1989 et 1990.

(en millions de francs)

	1989	1990
Caisse nationale d'assurance-maladie		
Taxe sur les assurances automobiles	4 040	4 100
Taxe sur le tabac	2 028	-
Taxe sur les alcools	1 924	2 179
Taxe sur la publicité pharmaceutique	112	115
Caisse nationale d'assurance-vieillesse		
0,4 % sur le revenu imposable	5 470	5 900
1 % sur les revenus des capitaux	884	2 916
Caisse nationale des allocations familiales		
1 % sur les revenus des valeurs immobilières	626	800
Droit de consommation sur les cigarettes	-	3 700
TOTAL	15 084	19 710

Les impôts et taxes affectés au régime général ont été soumis depuis 1988 aux aléas de la politique gouvernementale et ont dû subir la rupture d'engagements de l'Etat.

Ainsi, le relèvement de 10 % du prix du tabac décidé en avril 1988 au profit de la Caisse nationale d'assurance-maladie s'est traduit par des versements de l'Etat en 1988 et en 1989. A partir de 1990, ces versements se sont interrompus.

De même, l'Etat s'était-il engagé à compenser intégralement le manque à gagner pour la CNAF résultant du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales.

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, ce manque à gagner devait s'élever à 7,3 milliards de francs en 1990, année d'achèvement du déplafonnement. Or la compensation prévue ne se montait qu'à 3,7 milliards de francs, provenant d'un prélèvement de 3,98 centimes par cigarette vendue en France continentale.

L'Etat avait pris deux engagements :

- . affecter à l'assurance-maladie le produit du relèvement du prix du tabac,
- . compenser le coût du déplafonnement pour la caisse nationale des allocations familiales.

Enfin, il n'en aura respecté en 1990 que la moitié d'un : il y a bien eu prélèvement sur le tabac, mais l'assurance-maladie n'a rien reçu et la branche famille n'a récupéré que la moitié de ce qu'elle attendait.

Pour l'année 1991, aucune recette n'est prévue, ni au titre du tabac, ni au titre du déplafonnement, ce qui illustre la fragilité des engagements gouvernementaux.

Sans porter de jugement sur les raisons qui ont conduit à "réviser" ces engagements, votre commission déplore que les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale ne soient pas définies sur des bases claires et simples.

Lorsque le Gouvernement décide d'affecter une recette budgétaire à la sécurité sociale, cette décision ne doit pas être constamment remise en cause lors de la préparation des budgets suivants.

Pour l'année 1991, le tableau des impôts et taxes affectés au régime général devrait subir de notables modifications. Le prélèvement de 0,4 % sur l'ensemble des revenus imposables ne sera pas reconduit. Seuls subsisteront le prélèvement de 1 % sur les revenus des capitaux mobiliers et immobiliers, affecté à l'assurance-vieillesse, dont la reconduction est prévue par l'article 37 du projet de loi de finances rectificative pour 1990, et le prélèvement de 1 % sur les revenus de valeurs mobilières, affecté à la branche famille.

En vertu de l'article 99 du projet de loi de finances, la **contribution sociale généralisée de 1,1 % apportera 37,5 milliards de francs à la caisse nationale des allocations familiales.**

Enfin, pour compléter cet aperçu, signalons que **plus de 5,5 milliards de francs destinés aux régimes sociaux** sont inscrits au budget du ministère du travail pour compenser les **exonérations de charges sociales** accordées dans le cadre des mesures en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée et des apprentis.

B. L'EVOLUTION DES DEPENSES DE L'ENSEMBLE DES REGIMES

Pour l'année 1991, l'ensemble des dépenses des régimes de sécurité sociale devraient se situer autour de **1 650 milliards de francs**, masse financière dépassant de près de 30 % le budget de l'Etat (1 278 milliards de francs) actuellement examiné par le Parlement.

1. L'évolution des dépenses

Les derniers éléments statistiques sur l'ensemble des régimes ont été publiés en février 1990 par la commission des comptes de la sécurité sociale et actualisés, en ce qui concerne le régime général, en juin dernier.

Pour l'année 1990, la commission des comptes estime les **dépenses de l'ensemble des régimes à 1 560 milliards de francs.**

Dans cet ensemble, deux groupes de régimes voient leur part augmenter année après année : le **régime général (57,8 % de l'ensemble)** et les **régimes complémentaires de salariés (12,2 %).**

La part des non salariés non agricoles (4,2 %) reste stable alors que celle des régimes spéciaux du secteur public (18,3 %), et

surtout du régime des exploitants agricoles (4,8 %) et des salariés agricoles (2,8 %) s'amenuise.

Malgré l'extrême diversité de l'organisation de notre sécurité sociale, un mouvement continu tend à faire du régime général des salariés l'élément central de notre protection sociale.

Jusqu'en 1986, la part des prestations sociales dans le revenu disponible brut des ménages n'a cessé d'augmenter, puisqu'elle est passée de 21,9 % en 1970 à 28,2 % en 1980 et 34,2 % en 1986.

Depuis 1986, on constate une nette stabilisation, les prévisions pour 1990 évaluent cette part à 34,3 % du revenu disponible brut des ménages.

Mais les prestations versées à leurs ressortissants ne représentent pas la totalité des dépenses des régimes de protection sociale.

Les frais de gestion administrative s'élevaient à près de 56 milliards de francs pour l'ensemble des régimes en 1990, soit environ 3,6 % de leurs charges totales, cette part restant modérée et diminuant même depuis quelques années.

Tel n'est pas le cas des charges de transferts qui atteignent près de 120 milliards de francs en 1990, soit 7,6 % des dépenses totales, et qui prennent un poids croissant dans l'ensemble des régimes.

2. L'évolution du financement

Les ressources de l'ensemble des régimes résultent pour une très large part (plus de 81 %) de cotisations sociales acquittées par

les assurés ou leurs employeurs. Quant aux impôts et taxes affectés, leur rôle reste très minime et se situe aux alentours de 3 %.

Les recettes provenant du budget, sous forme de subventions de l'Etat, restent elles aussi minimales, quoique non négligeables (environ 4,6 % en 1990).

Quant aux transferts reçus par les régimes, ils représentent près de 8 % de leurs ressources.

Les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) constituent donc près de 85 % des ressources de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les cotisations, elles représentaient 17,8 % du PIB en 1981 et 19,2 % en 1985, puis se sont stabilisées pour se situer à 19,2 % en 1988.

Les impôts affectés à la sécurité sociale sont quant à eux passés, sur la même période, de 0,6 % à 0,8 % du PIB.

Si l'on agrège l'ensemble des ressources et des charges des différents régimes, on constate un solde positif au cours des trois dernières années, qui s'amenuise considérablement en 1990 puisqu'il se situerait à un niveau très légèrement positif, entre 1 et 2 milliards de francs.

Bien entendu, ce solde n'a pas de signification réelle, puisqu'il intègre les subventions de l'Etat indispensables à l'équilibre de certains régimes (SNCF, BAPSA, mines, marins) et masque l'ajustement automatique opéré par certains employeurs (l'Etat, l'EDF et la RATP) pour contrebalancer les tendances déficitaires de leurs régimes.

Il est à noter que les régimes complémentaires de salariés, entièrement gérés par les partenaires sociaux, qui ne font pratiquement appel à aucune subvention extérieure, connaissent un excédent continu au cours des dernières années.

II. LA SITUATION FINANCIERE DU REGIME GENERAL

Après un quasi équilibre en 1989, le régime général devrait connaître un retour du déficit en 1990, notamment en raison d'une brutale aggravation de la situation de la branche maladie.

Les prévisions pour 1991 tablent elles aussi sur un excédent, les tendances propres à chaque branche s'accroissant.

A - LE REGIME GENERAL EN 1990

Il faut rappeler que l'exercice 1989 s'est soldé par un léger déficit estimé à 354 millions de francs. Ce résultat provenait en partie de l'amélioration de la situation économique et de meilleures rentrées de cotisations, mais également de décisions prises par le Gouvernement pour augmenter les ressources du régime général, par un relèvement des cotisations et la reconduction de prélèvements fiscaux exceptionnels.

Pour l'année 1990, les dernières prévisions établies au mois de juin par la commission des comptes de la sécurité sociale font apparaître la fragilité de cette amélioration puisque le déficit est évalué à 9 milliards de francs.

1. L'évolution des dépenses

En 1990, les dépenses du régime général devraient évoluer sur un rythme assez voisin de celui de 1989, soit 7,2 %. Mais

ce sont surtout les branches vieillesse et maladie qui tirent les dépenses vers la hausse alors que les branches accidents du travail et famille évoluent sur un rythme plus modéré.

Les dépenses d'assurance vieillesse atteindront en 1990 près de 262 milliards de francs et connaîtront une augmentation de 9,1 %, qui est la plus importante enregistrée depuis 1985. Depuis plusieurs années, la structure des dépenses de prestations se modifie et confirme l'amélioration du niveau des droits à la retraite des assurés. Les prestations liées au minimum vieillesse (allocation spéciale de vieillesse, allocation supplémentaire du FNS, allocation aux vieux travailleurs salariés) ne cessent de diminuer. Les pensions de réversion augmentent très modérément, à la fois en raison des conditions de ressources rigoureuses auxquelles elles sont soumises, et de l'amélioration des droits propres des femmes. Ce sont donc les pensions directes dites "normales" qui prennent une part de plus en plus importante des dépenses et qui progressent le plus vite : + 10,9 % en 1989, + 11,5 % en 1990. Les effets de l'abaissement de l'âge de la retraite continuent à se faire sentir et l'âge moyen de départ en retraite s'abaisse toujours. Par ailleurs, les nouveaux retraités disposent de carrières plus complètes et mieux rémunérées que leurs aînés, et donc de pensions d'un meilleur niveau.

Les dépenses de l'assurance maladie ont quant à elles progressé de 7,4 % en 1990, pour atteindre 417 milliards de francs.

Premier poste de l'assurance maladie, avec 180 milliards de francs, l'hospitalisation voit ses dépenses progresser de 6,5 % en 1990, l'augmentation étant plus rapide dans le secteur public que dans le secteur privé. On constate un certain ralentissement de l'évolution des dépenses par rapport à l'année 1989 qui fut exceptionnelle en raison des mesures prises en faveur des agents de la fonction publique hospitalière.

Pour 1990, ces mesures devraient représenter une dépense globale de 7,6 milliards de francs comprenant l'amélioration de la grille salariale des personnels infirmiers, l'octroi de certaines bonifications, la revalorisation ou la création d'indemnités ou primes, la revalorisation des indemnités de garde et d'astreinte des praticiens.

Au début de 1990 ont en outre été décidées des mesures de remise à niveau telles que la reclassification en catégorie A des sages-femmes et des chefs de bureau d'hôpital et en catégorie B d'une grande majorité de secrétaires médicales ainsi que la revalorisation d'indices pour les directrices d'écoles de sages-femmes et les psychologues. Le coût de ces mesures est estimé, pour les hôpitaux publics, à 1,3 milliard de francs sur 2 ans.

Enfin, l'année 1990 verra se produire les premiers effets de l'accord général sur la revalorisation de la fonction publique du 9 février 1990.

S'agissant de l'hospitalisation privée, ses dépenses, cela a été signalé, augmentent plus vite que celles des hôpitaux publics. Mais dans son rapport de juin 1990, la commission des comptes de la sécurité sociale a rappelé les limites d'une telle comparaison, les dépenses de ces deux types d'établissements n'étant pas évaluées de la même façon. La commission des comptes estime que *"le coût des remboursements croît en moyenne légèrement plus vite sur cinq ans pour le secteur privé que pour le secteur public"* mais elle ajoute que *"si pour le secteur privé, les remboursements de l'assurance maladie aux cliniques peuvent constituer un bon indicateur de leur activité économique, il n'en est pas de même pour le secteur public en raison du mécanisme du budget global"*. Elle estime en conséquence que l' *"on ne peut tirer aucune conclusion immédiate sur les évolutions respectives des parts de marché des deux secteurs"*.

Les dépenses de prescription devraient atteindre 72,7 milliards de francs en 1990, soit une progression de 8,5 % qui succède à un dérapage de 14,5 % en 1989.

Si l'on s'en tient aux évolutions en volume, c'est-à-dire sans l'effet prix, on constate que les prescriptions connaissent une progression à un rythme proche de 11 % par an, ce qui est près de 2 fois plus élevé que le taux de croissance des honoraires. Cette progression est particulièrement forte pour les prescriptions remboursées à 100 % et pour les soins infirmiers à domicile, eux

aussi remboursés à 100 % lorsqu'il s'agit d'affection de longue durée concernant des personnes âgées.

L'année 1990 aura connu la mise en place de plusieurs mesures d'économies touchant les prescriptions.

La baisse de 5,5 % à 2,1 % du taux de la TVA sur la pharmacie remboursable, appliquée au 1er janvier 1990 a entraîné une économie de 1,1 milliard de francs en 1990.

Le nouveau calcul de la marge des pharmaciens d'officine est appliqué depuis le 1er mars 1990, procurant une économie estimée à 300 millions de francs en 1990 (540 millions de francs en 1991). Rappelons qu'il s'agit de déterminer la marge en appliquant non plus un taux fixe, mais un taux variable qui diminue lorsque le prix du produit augmente. Ainsi, l'apparition sur le marché de produits plus coûteux serait amortie par l'application de marges moins importantes.

Enfin, la réforme de la nomenclature des actes de biologie entrée en vigueur à partir de la fin de 1989 devrait se traduire par une économie de 790 millions de francs en 1990.

Parallèlement, le meilleur remboursement de l'optique pour les enfants de moins de 16 ans aurait entraîné un coût de 300 millions de francs en 1990.

On peut résumer l'impact de ces différentes mesures dans le tableau suivant :

**Mesures touchant aux prescriptions
(en millions de francs)**

Baisse de la TVA sur les médicaments	- 1 100
Nouveau calcul de la marge des pharmaciens	- 300
Réforme de la nomenclature en biologie	- 790
Remboursement de l'optique	+ 300
Total des économies prévues pour 1990	- 1 890

En matière d'honoraires, les dépenses se montent à 55,2 milliards de francs en 1990, soit une progression de 8,1 %, qui résulte surtout des actes de chirurgie et des actes de spécialité, les actes remboursés à 100 % connaissant, d'une manière générale, une augmentation en volume plus rapide que celle des actes auxquels s'applique un ticket modérateur (comme par exemple la plupart des actes de chirurgie dentaire).

Les deux autres branches du régime général appellent des commentaires moins développés.

On constate une légère reprise des prestations d'accidents du travail (+ 5,8 % soit 30,8 milliards de francs), la reprise économique ayant entraîné une recrudescence d'accidents, rompant avec les tendances constatées depuis plusieurs années.

Quant aux prestations familiales, elles se montent en métropole à 118,8 milliards de francs, soit une augmentation de 2,9 %. Les effets de la loi du 6 juillet 1990 et des mesures qui l'accompagnent se feront surtout sentir en 1991, pour un montant qui se situera vraisemblablement entre 1 et 1,5 milliard de francs. Rappelons qu'il s'agit de prolonger le versement des prestations familiales, d'étendre l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire et de légaliser, en l'améliorant, la "prestation spéciale assistante maternelle" jusqu'alors prise en charge au titre de l'action sanitaire et sociale.

2. Le solde d'exercice

Si les dépenses se sont accrues de 7,2 % en 1990, les recettes quant à elles ne devraient s'accroître que de 6,1 % pour atteindre 901,6 milliards de francs.

En matière financière, l'année 1990 n'a pas connu de décision procurant des rentrées supplémentaires, si ce n'est la reconduction des mesures déjà en vigueur, à savoir le prélèvement de 0,4 % sur les revenus imposables et celui de 1 % sur les revenus du capital, qui représentent respectivement pour

1990 un apport de 5,8 et 1,8 milliards de francs affectés à l'assurance vieillesse.

Comme cela a déjà été souligné, aucune rentrée supplémentaire n'est venue alimenter l'assurance maladie au titre du relèvement du prix du tabac.

Quant à la branche famille, elle a été affectée par la poursuite du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales. La cotisation est désormais totalement déplafonnée, et fixée à 7 % à la charge de l'employeur, pour l'ensemble des salariés. Pour les travailleurs indépendants, le déplafonnement est partiel (la cotisation est de 7 % sur la partie plafonnée du revenu et de 4,9 % au-delà).

Pour 1990, le manque à gagner de la caisse nationale des allocations familiales résultant des nouveaux taux fixés lors du déplafonnement, est évalué à 7,3 milliards de francs dont 3,7 milliards de francs seulement sont compensés par l'Etat (ce dernier bénéficiant en qualité d'employeur d'un allègement de charges couvrant une bonne partie de la compensation versée à la CNAF).

Cette minoration de 7,3 milliards de francs profite aux entreprises privées à hauteur de 4,7 milliards de francs, aux collectivités locales à hauteur de 2 milliards de francs et aux employeurs du secteur public pour environ 3,7 milliards de francs. En revanche, comme votre commission l'avait souligné dès 1988, et malgré le caractère partiel du déplafonnement, les travailleurs indépendants acquittent un surcroît de cotisations estimé à 3,1 milliards de francs en 1990.

Il faut également rappeler que toutes les entreprises privées ne bénéficient pas d'un allègement de charges, puisqu'il s'opère un transfert entre les entreprises de main-d'oeuvre (bâtiment et travaux publics, agro-alimentaire) et les entreprises de valeur ajoutée. Ainsi, en région parisienne, tous les secteurs, à l'exception de celui du bâtiment, ont enregistré une augmentation des charges. Le risque de délocalisation, que votre commission avait évoqué, est

loin d'être théorique puisque des entreprises de pointe, aux salaires beaucoup plus élevés, ont d'ores et déjà décidé de transférer des unités de la région Ile-de-France vers la Belgique.

Pour en revenir au rapport entre les recettes et les dépenses, le régime général devrait accuser en 1990 un déficit de 9 milliards de francs. Les soldes positifs des branches accidents du travail (3,3 milliards de francs) et prestations familiales (4 milliards de francs) ne parviennent pas à compenser le déficit de la branche vieillesse (- 6,1 milliards de francs) et surtout de la branche maladie (- 10,2 milliards de francs), inégalé jusqu'à présent.

Pour 1990, le plafond des avances conventionnelles susceptibles d'être consenties par la caisse des dépôts et consignations est fixé à 11 milliards de francs, ce qui devrait permettre d'assurer correctement les paiements, malgré une situation tendue prévue vers la mi-décembre.

RESULTATS DU REGIME GENERAL EN 1990

(En milliards de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	406,9	417,1	- 10,2
Accidents du travail	46,3	43,0	+ 3,3
Vieillesse	255,7	261,8	- 6,1
Famille	192,6	188,6	+ 4,0
Ensemble	901,5	910,5	- 9,0

(Source : Commission des comptes de la sécurité sociale - juin 1990)

PREVISIONS CONCERNANT LE REGIME GENERAL EN 1991

(En milliards de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	429,6	442,1	- 12,5
Accidents du travail	48,5	44,4	+ 4,1
Vieillesse	265,5	279,4	- 13,9
Famille	203,0	193,2	+ 9,8
Ensemble	946,6	959,1	- 12,5

(Source : Commission des comptes de la sécurité sociale - juin 1990)

B - LES PREVISIONS POUR 1991 ET A MOYEN TERME

La commission des comptes évalue le déficit prévisionnel à 12,5 milliards de francs pour 1991, ce résultat provenant d'une accentuation très marquée des tendances propres à chaque branche.

L'excédent prévu pour la branche accidents du travail (4,1 milliards de francs) représente près de 10 % des cotisations encaissées, celles-ci devant être totalement déplafonnées en 1991. La question du fonctionnement de cette branche se trouve donc à nouveau posée, en gardant à l'esprit les conclusions du rapport Bougon qui insistait sur la surévaluation de certaines dépenses mises à sa charge et concluait à l'existence d'un excédent réel deux fois supérieur à l'excédent comptable.

L'excédent de la branche famille serait lui aussi important (9,8 milliards de francs) et une fois encore destiné à éponger une partie des déficits des autres branches.

La persistance d'excédents substantiels dans ces deux branches conduit la commission des affaires sociales à souligner, une fois encore le caractère insatisfaisant du système actuel, qui empêche véritablement chaque branche de trouver son point d'équilibre et de définir ses propres objectifs, quant à son financement et à ses prestations.

Faudra-t-il indéfiniment gérer la réparation des accidents du travail en fonction des besoins de l'assurance maladie ? Serons-nous constamment obligés d'adapter les orientations de la politique familiale aux difficultés des régimes de retraite ?

Quoi qu'il en soit, c'est essentiellement sur les branches maladie et vieillesse qu'il convient d'examiner les prévisions pour 1991 et à moyen terme.

1. L'assurance-maladie

La prévision pour 1991 se caractérise par une légère décélération des dépenses puisque la progression ne serait que de 6 %.

Cette décélération provient pour une large part des effets attendus des engagements de modération pris par les parties signataires de la nouvelle convention médicale du 9 mars 1990.

Quelle forme prendront ces engagements de modération ?

Il s'agira, sur certains thèmes choisis en fonction du nombre de patients concernés, d'adresser aux médecins des recommandations émanant des plus hautes autorités médicales, en vue d'un meilleur usage des soins.

Malgré les grandes difficultés et incertitudes qui s'attachent à un tel exercice, la caisse nationale d'assurance maladie a effectué un chiffrage des économies réalisables en 1991 par la mise en oeuvre de ces orientations. L'impact pourrait être de 4,1 milliards de francs, dont 2,4 milliards de francs au titre des prescriptions et 1,1 milliard de francs au titre des honoraires (essentiellement les actes de spécialité).

La convention médicale comporte également un engagement à limiter le droit à dépassement d'honoraires, ce qui se répercutera sur les dépenses des assurés et des organismes complémentaires, mais n'aura pas d'impact sur l'assurance maladie.

En contrepartie, l'assurance maladie prend en charge une partie des cotisations d'allocations familiales des médecins du secteur I à hauteur de 1 milliard de francs en 1991. C'est l'application de l'article 9 de la loi du 23 janvier 1990, dont votre commission des affaires sociales s'était félicitée tout en l'estimant

"étrange" puisqu'il conduisait à faire peser sur l'assurance maladie une part des conséquences négatives du déplafonnement, décidé dans la hâte et sans concertation un an auparavant.

L'assurance maladie participe pour 192 millions de francs en 1990 à la formation médicale continue des médecins.

Par ailleurs, après une première hausse intervenue en avril 1990, la couverture médicale envisage plusieurs revalorisations tarifaires, au 15 décembre 1990, au 1er mars et au 1er octobre 1991. Le Gouvernement n'ayant pas manifesté pour l'instant son intention d'approuver ces revalorisations, les prévisions établies par la commission des comptes ne tablent que sur un ajustement à l'évolution des prix en 1991.

Il apparaît donc que les prévisions pour 1991 reposent en partie sur des hypothèses très incertaines : l'exécution des engagements de modération et les revalorisations tarifaires, qui sont d'ailleurs liées puisque leur réalisation dépendra des relations qui s'établiront entre les pouvoirs publics et les professions de santé.

C'est en gardant à l'esprit la fragilité de ces hypothèses qu'il faut évoquer le déficit prévu par la commission des comptes, 12,5 milliards de francs, qui est incontestablement le plus important enregistré sur une période récente.

Pourtant, le Premier ministre a déclaré le 15 novembre dernier devant l'Assemblée nationale : "les comptes de l'assurance maladie seront équilibrés en 1991". Il a évoqué des mesures immédiates "qui permettront à l'assurance maladie d'économiser une dizaine de milliards de francs en 1991".

D'ores et déjà, un décret du 21 novembre 1990 soumis à l'entente préalable le remboursement de certains médicaments particulièrement coûteux et d'indications précises, permet de ne pas inscrire sur la liste des spécialités remboursables les médicaments n'apportant pas d'amélioration du service médical ou d'économies dans le coût du traitement. Le décret permet aussi d'exclure de cette

liste les médicaments dont il est constaté une prescription fréquente hors des indications thérapeutiques retenues lors de l'inscription, à la suite d'actions publicitaires et de promotion.

Le Premier ministre a également annoncé sa volonté d'amplifier *"l'effort continu de maîtrise des coûts et rémunérations des biens et services de santé"* et de réviser les modes de tarification des actes médicaux inflationnistes.

En l'état actuel des choses, il est bien difficile de savoir si ces intentions se concrétiseront par un rééquilibrage de la branche maladie pour 1991.

On peut donner une indication des **tendances à moyen terme** en citant les projections établies pour le compte du Sénat et figurant dans le rapport d'information établi au nom de la délégation pour la planification par notre collègue Bernard Barbier et présenté en prélude à l'examen du projet de loi de finances.

Selon les projections, la tendance spontanée de la branche maladie du régime général conduirait, en 1995, à un besoin de financement supérieur à 45 milliards de francs, représentant 0,5 % du PIB, soit un relèvement de 1.6 point des cotisations d'assurance-maladie ou encore une majoration de 1.1 point de la contribution sociale généralisée.

Cela donne la mesure des efforts à accomplir pour parvenir, à niveau de ressources constant, c'est-à-dire en n'agissant que sur les dépenses, à un équilibre de la branche maladie.

2. L'assurance-vieillesse

Pour 1991, les dépenses de l'assurance-vieillesse sont estimées à près de 250 milliards de francs, soit une augmentation de 6,7 %, et résultent d'une poursuite des tendances antérieures : augmentation de 10 % des pensions directes "normales", diminution

des avantages non contributifs liés au minimum vieillesse, évolution très modérée des pensions de réversion.

Le rythme d'accroissement des dépenses demeure très supérieur à celui des recettes, d'autant que l'apurement des transferts entre la caisse nationale des allocations familiales et la caisse nationale d'assurance-vieillesse, au titre de l'assurance-vieillesse des parents au foyer, arrivera près du terme. Ces transferts, qui avaient été très élevés en 1989 et 1990 pour résorber les retards de règlement, connaîtront donc une forte diminution en 1991.

Au total, le déficit pour 1991 de la branche vieillesse se monterait à 13,9 milliards de francs.

Mais, en matière d'assurance-vieillesse, ce sont les prévisions à moyen terme qui donnent les indications les plus significatives.

La projection présentée par le rapport de notre collègue Bernard Barbier souligne l'augmentation continue du nombre de retraités qui, pour le régime général, devrait se situer en moyenne à 4,5 % par an entre 1991 et 1995, ce qui représente, par rapport au début de l'année 1990, 2 millions de nouveaux retraités.

Un rééquilibrage de l'évolution spontanée de l'assurance-vieillesse représenterait, au terme de l'année 1995, un effort supérieur à 50 milliards de francs, soit 2.8 points de cotisation plafonnée des salariés ou 1.25 point de cotisation sociale généralisée.

En matière d'assurance-vieillesse, les projections son nombreuses et, prenant pour base des tendances lourdes, et en premier lieu les données démographiques, elle ne peuvent qu'aboutir à des conclusions convergentes.

La commission des comptes de la sécurité sociale présentait l'an passé une projection à l'horizon 2005, tablant sur une augmentation de près de 50 % du nombre de retraités et une dérive des prestations de 116 milliards de francs.

La commission de protection sociale du Xème Plan a élaboré plusieurs hypothèses de rééquilibrage, jouant sur diverses variables. Si ce rééquilibrage devait être supporté par les seuls salariés, la cotisation salariale devrait être relevée de 7 points, ce qui équivaldrait à une baisse de 14 % du salaire net par rapport au salaire brut de référence. Si les pensions étaient indexées sur les salaires nets et progressivement calculées sur les 25 meilleures années, le relèvement des cotisations ne serait plus que de 4.7 points, le salaire net diminuant dans les mêmes proportions que la pension moyenne, soit 11 %.

Par ailleurs, l'INSEE a récemment publié une étude qui va dans le même sens. Le taux de dépendance, c'est-à-dire le nombre d'inactifs rapporté à celui des cotisants, qui était de 42 % en 1985 passerait à 48 % en 2005 puis progresserait spectaculairement par la suite, du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre. Si le taux de fécondité reste constant dans les cinquante prochaines années, ce taux de dépendance atteindrait près de 80 % en 2040.

En outre, l'arrivée des femmes sur le marché du travail se traduira par une élévation des droits des futurs retraités, qui, en moyenne, auront validé un nombre d'annuités supérieur à ce qu'il est actuellement.

La poursuite de cette tendance impliquerait, toujours selon la même étude, une multiplication par 2,5 d'ici 2040 du taux de cotisation.

L'ensemble des projections effectuées depuis plusieurs années concluent à l'urgence d'une réforme, qui consisterait en une adaptation progressive et programmée sur plusieurs décennies des régimes de retraite.

La certitude d'une détérioration de l'assurance-vieillesse vient donc s'ajouter aux tendances permanentes en dérapage constatées en assurance-maladie. C'est dans ce contexte qu'intervient la proposition du Gouvernement de modifier les sources de financement de la sécurité sociale.

III. LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE : UNE REFORME INSUFFISANTE ET INQUIETANTE

La contribution sociale généralisée, dont l'instauration est prévue par les articles 92 à 99 au projet de loi de finances, constitue incontestablement le "morceau de choix" de ce budget, en ce qui concerne le ministère des Affaires sociales.

L'idée d'un prélèvement sur l'ensemble des revenus pour financer une partie des dépenses de sécurité sociale est avancée depuis plusieurs années, dans les travaux, études ou rapports demandés à diverses commissions d'experts.

On peut d'ailleurs affirmer qu'un consensus s'est progressivement réalisé autour de cette idée. Mais s'il a fallu attendre quelques années pour la voir se concrétiser dans un projet de loi, c'est bien que sa mise en oeuvre et ses modalités suscitaient de multiples débats, au sein même du Gouvernement.

Pour plus de clarté, votre commission souhaite tout d'abord présenter le mécanisme proposé par le Gouvernement, car ce sont les modalités retenues qui conditionnent en grande partie l'appréciation que l'on peut porter sur cette réforme.

A. LE MECANISME PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT

Les règles relatives à l'assiette ou au recouvrement de la contribution sociale généralisée ont été plus particulièrement analysées par la commission des finances, saisie au fond. Lors du débat à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a confirmé le caractère fiscal de ce prélèvement, dont l'assiette sera différente de celle des cotisations actuelles sans être identique à celle de l'impôt sur le revenu. Mais c'est essentiellement le montage financier élaboré par le Gouvernement, c'est-à-dire l'impact sur le financement de la sécurité sociale, qui retiendra l'attention de votre commission.

1. L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement du nouvel impôt

Le nouvel impôt se caractérise par une assiette beaucoup plus large que tous les prélèvements sociaux ou fiscaux existants, un taux unique et proportionnel et un recouvrement réalisé à la fois par les organismes de sécurité sociale et l'administration fiscale.

a) Une assiette supérieure à 3 400 milliards de francs

L'assiette de la contribution sociale généralisée repose sur trois types de revenus : les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement.

En ce qui concerne les revenus d'activité salariaux, l'assiette retenue est extrêmement large puisqu'elle intègre le montant brut, c'est-à-dire cotisations sociales salariales incluses, des traitements et salaires, indemnités et émoluments ainsi que tous les avantages en nature ou en argent accordés aux intéressés en sus de ces revenus. Sans entrer dans le détail, il faut noter que cette assiette comprend notamment les indemnités ou primes accordées aux fonctionnaires ou aux agents des services publics et qui, jusqu'à présent, n'étaient pas soumises à cotisations.

Cette assiette inclut les sommes allouées dans le cadre d'accords d'intéressement et les avantages obtenus lors de la levée d'options de souscription ou d'achat d'actions (stock-options). Elle inclut également, après amendement adopté par l'Assemblée nationale, l'indemnité parlementaire et l'indemnité de fonction, les indemnités des parlementaires européens, des membres du Conseil Economique et Social et des élus locaux.

Les revenus d'activité non salariaux soumis à la contribution sociale généralisée sont, schématiquement, ceux retenus pour le calcul des cotisations sociales, auxquels s'ajoute le montant des cotisations sociales personnelles.

L'assiette de la contribution sociale généralisée comporte également l'ensemble des **revenus du patrimoine** (revenus fonciers, rentes viagères constituées à titre onéreux, revenus des capitaux mobiliers notamment), à l'exception des revenus des livrets A, des livrets d'épargne populaire et des CODEVI.

Enfin, les **revenus de remplacement** seront assujettis, sous réserve de certaines exonérations.

Les **pensions de retraite et d'invalidité** sont en principe soumises à la contribution sociale généralisée, sauf si leur titulaire est exonéré de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les titulaires d'avantages de vieillesse non contributifs (au titre du Fonds national de solidarité par exemple) seront également exonérés. Seuls 55 % des retraités devraient donc acquitter la contribution.

Les **allocations de chômage et de préretraite** seront assujetties à condition que leur montant, déduction faite de la CSG, soit supérieur au SMIC. On estime que 92 % des chômeurs seront exonérés.

Enfin, **diverses prestations sociales** sont exonérées : les prestations familiales, l'allocation aux adultes handicapés, les aides au logement, les indemnités journalières d'assurance-maladie,

les rentes d'accident du travail, le RMI, les pensions militaires d'invalidité, la retraite du combattant et la retraite mutualiste du combattant principalement.

Les pensions alimentaires ont également été explicitement exclues de l'assiette de la CSG.

Au total, l'assiette de la CSG est évaluée à plus de 3 400 milliards de francs.

b) Un taux unique et proportionnel

Les revenus soumis à la CSG se verront appliquer, à compter du 1er janvier 1991, un taux de 1,1 %.

A la différence des cotisations sociales, le taux de la CSG est fixé par la loi (article 99 du projet de loi de finances). Sa modification exigera donc une intervention législative.

L'idée selon laquelle le Parlement se prononcerait chaque année sur le taux de la CSG est déjà fortement ancrée chez les commentateurs, bien que cela ne ressorte nullement du texte. Le Parlement n'interviendra qu'en cas de modification du taux.

En revanche, l'article 99 bis prévoit bien un débat annuel au Parlement, sur la base d'un rapport sur l'évolution des comptes des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale et sur le rendement de la CSG.

N'étant pas déductible du revenu, la contribution sociale généralisée sera soumise à l'impôt sur le revenu, ce qui lui donne un caractère légèrement progressif et non strictement proportionnel.

c) Les modalités de recouvrement

En matière de revenus d'activité ou de revenus de remplacement, le précompte de la contribution est opéré par l'employeur et par l'organisme qui verse les prestations. La contribution est recouvrée par l'URSSAF en règle générale, par la Mutualité sociale agricole s'il s'agit d'un ressortissant d'un régime agricole et par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour ce qui est des retraites des travailleurs indépendants.

Le recouvrement d'un prélèvement fiscal par des organismes de droit privé a soulevé des objections d'ordre constitutionnel. Le Gouvernement invoque quant à lui des précédents, notamment la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés, qui est versée au régime de sécurité sociale des non salariés non agricoles et qui est prélevée par l'ORGANIC (régime de retraite des industriels et commerçants), ou encore le versement destiné aux transports en communs en Ile de France qui est perçu par les URSSAF.

Par ailleurs, des incertitudes subsistent quant à l'assujettissement des personnes domiciliées fiscalement en France et travaillant dans un pays étranger, au premier rang desquels figurent les travailleurs frontaliers. On voit mal comment les URSSAF pourraient prélever le montant de la CSG auprès d'une entreprise étrangère. Le ministre des Affaires sociales et de la solidarité n'a pu éclaircir ce point lors de son audition.

Pour les revenus du patrimoine, le recouvrement s'effectuera par l'administration fiscale.

Il faut noter que cette dualité de recouvrement entraînera deux contentieux distincts, l'un relevant de la sécurité sociale et l'autre des procédures fiscales.

2. Un montage financier complexe

Le montage financier du dispositif résulte des paragraphes II et III de l'article 99 et du projet de loi distinct déposé par le Gouvernement en vue de modifier le régime des cotisations d'assurance-vieillesse.

Le premier point à souligner est l'affectation de la totalité de la contribution sociale généralisée à la caisse nationale des allocations familiales.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a en effet modifié son texte initial qui prévoyait une répartition donnant 75 % à la branche famille et 25 % à la branche vieillesse.

Le produit de la contribution est estimé, pour 1991, à 37,5 milliards de francs qui se décomposeraient comme suit :

- . revenus d'activité salariaux et non salariaux : 29 milliards de francs,
- . revenus de remplacement : 6 milliards de francs,
- . revenus du patrimoine : 2,5 milliards de francs.

Le paragraphe III de l'article 99 du projet précise que le produit de la contribution "est destiné à l'allègement à due concurrence des prélèvements actuellement affectés à la sécurité sociale".

C'est ce qui fait la particularité, et aussi la complexité du montage financier imaginé par le Gouvernement.

a) L'impact sur les différents régimes

La branche famille reçoit 37,5 milliards de francs au titre de la contribution sociale généralisée. Cela permettra de

diminuer d'autant les cotisations d'allocations familiales qui sont acquittées par les employeurs (du secteur privé et du secteur public) et les travailleurs indépendants et professions libérales.

Ainsi, les cotisations dé plafonnées d'allocations familiales, qui sont actuellement de 7 % (4,9 % pour les professions libérales qui acquittent également une cotisation plafonnée de 2,1 %) pourraient diminuer de 1,64 point, du moins d'après les dernières indications fournies après l'adoption du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale. La cotisation d'allocations familiales des entreprises serait ainsi de 5,34 % au lieu de 7 %.

En ce qui concerne la branche vieillesse, le schéma est plus compliqué.

La caisse nationale d'assurance-vieillesse perd le produit de la contribution de 0,4 % sur le revenu imposable, instaurée en 1986 et reconduite depuis. C'est une perte de recettes de 5,9 milliards de francs.

Les cotisations salariales d'assurance-vieillesse, qui demeurent plafonnées, seraient réduites de 1,1 point (6,5 % au lieu de 7,6 %) et ce afin de compenser pour les salariés aux revenus les plus modestes l'instauration de la CSG. La perte de ressources serait de 15,7 milliards de francs.

Enfin, sur leurs cotisations salariales de vieillesse, les salariés bénéficieraient d'une remise de 42 francs par mois. C'est cette remise qui permet au Gouvernement d'annoncer que certains salariés obtiendront un gain de pouvoir d'achat après la réforme. Le coût de cette remise serait de 7,4 milliards de francs.

(en milliards de francs)

Caisse nationale des allocations familiales	
Produit de la C.S.G.	+ 37,5
Baisse de 1,64 point des cotisations dé plafonnées	- 37,5
Caisse nationale d'assurance-vieillesse	
Suppression de la contribution de 0,4 %	- 5,9
Baisse de 1,1 point des cotisations salariales plafonnées	- 15,7
Remise de 42 francs par mois sur les cotisations salariales	- 7,4
Création d'une cotisation patronale dé plafonnée de 1,64 point	+ 29,0

Au total, la perte de recettes pour la CNAV s'établirait à 29 milliards de francs et serait intégralement couverte par le transfert, à son profit, de 1,64 point de cotisation déplafonnée payée par les entreprises et proviennent de la branche famille.

Un schéma analogue, à savoir diminution de la cotisation salariale vieillesse, et transfert à la branche vieillesse de l'allègement des cotisations d'allocations familiales, devrait s'appliquer à tous les autres régimes : régimes des fonctionnaires, régimes spéciaux, régimes des industriels, artisans et commerçants.

En ce qui concerne les professions libérales, régies par deux caisses de retraite, la caisse nationale d'assurance-vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et la caisse nationale des barreaux français (CNBF), l'application ou la réforme reste pour l'instant assez imprécise, le financement de leur assurance-vieillesse s'effectuant sur la base de cotisations forfaitaires.

Devant la commission des Affaires sociales, le ministre des Affaires sociales et de la solidarité a déclaré que les professions libérales verraient leurs cotisations à la branche famille diminuer comme celles des employeurs.

Il a également apporté les précisions suivantes : *"Une réforme du régime de retraite sera mise en place en accord avec les représentants des professions libérales au sein de la CNAVPL. Une cotisation proportionnelle aux revenus se substituera aux cotisations forfaitaires actuelles pour la part qui finance la compensation (5 000 francs par an en moyenne pour les membres des professions libérales). Etant donné le niveau de revenu moyen des professions libérales, l'opération sera positive pour tous les revenus nets inférieurs à 30 000 francs par an. Je le répète, nous conduisons cette réforme en concertation et en accord avec la CNAVPL."*

Le projet de loi relatif aux cotisations d'assurance-vieillesse devrait être l'occasion d'approfondir cette question puisqu'il propose d'instaurer dans l'ensemble des régimes de retraite une cotisation déplafonnée. Signalons simplement que le problème de l'impact de la CSG se pose différemment dans le régime général et

dans ceux des travailleurs indépendants et professions libérales, ces derniers ignorant par définition le partage entre cotisations patronales et salariales, une seule et même personne acquittant l'ensemble des cotisations sociales.

b) L'impact de la réforme sur les employeurs et les salariés

Il faut regretter qu'aucune indication réellement précise n'ait été fournie quant à l'incidence de la réforme sur les non-salariés.

En ce qui concerne les entreprises, le volume global des cotisations qu'elles supportent n'est pas modifié.

En ce qui concerne les salariés, les cotisations d'assurance-vieillesse diminueront de 1,1 point et de 42 francs par mois. Pour les salaires inférieurs au plafond de la sécurité sociale, la diminution de la cotisation est intégralement compensée par l'instauration de la CSG. Ce sera donc uniquement la remise de 42 francs qui permettra un gain de pouvoir d'achat de 504 francs par an. Au-delà du plafond, le poids de la CSG est plus élevé que la diminution des cotisations.

Si l'on ajoute à cela les conséquences de la suppression de la contribution de 0,4 %, qui ne concernait que les revenus imposables, on estime que le montage proposé permettra un gain en pouvoir d'achat pour un salaire brut de 18 000 francs par mois.

Mais cette estimation ne vaut que pour 1991. En effet, à compter de 1992, les contribuables paieront l'impôt sur le revenu sur le montant de la CSG, ce qui diminuera un peu plus leur revenu net. En raison de la non-déductibilité, la limite entre les "gagnants" et les "perdants" s'abaisserait à 14 500 francs bruts, soit un peu plus de 12 000 francs nets, par mois.

Pour être complet, il faut ajouter qu'à partir de 1992 l'Etat réalisera un gain fiscal sur l'imposition des sommes

correspondant à la CSG. Ce gain résultant de la non déductibilité est évalué à 3 milliards de francs.

Cette masse financière importante suscite un intérêt certain. L'idée a été avancée de l'affecter à un fonds de la dépendance pour les personnes âgées. Pour l'heure, on ne peut être sûr que d'une chose : la non déductibilité de la CSG permettra d'augmenter les recettes de l'Etat. Quant aux retombées que pourraient procurer ces rentrées fiscales, il convient d'être aussi prudent que l'a été le ministre des Affaires sociales devant votre commission.

B. UNE REFORME INSUFFISANTE ET INQUIETANTE

La commission des Affaires sociales a tenu à marquer très fermement son souhait de parvenir à un élargissement de l'assiette des prélèvements affectés à la sécurité sociale.

En effet, une logique de solidarité nationale est venue progressivement compléter ou remplacer les principes de l'assurance qui avaient présidé à la mise en place de notre sécurité sociale.

La branche famille présente désormais un caractère "universel" puisqu'elle attribue des prestations familiales à toutes les familles, sans condition d'activité professionnelle et donc de cotisation. Le rattachement de divers régimes spéciaux à la caisse nationale des allocations familiales renforce cette tendance.

Une part importante des dépenses d'assurance-vieillesse relève elle aussi de la solidarité et ne possède aucune contrepartie en terme de cotisations : c'est la règle du minimum de pension, la validation de périodes d'inactivité, les bonifications pour enfants, etc.

Les problèmes liés au vieillissement et à la dépendance ne peuvent eux non plus être envisagés dans le seul cadre d'une assurance-maladie financée par des cotisations sur les revenus professionnels.

Dans ces conditions, il n'est plus justifié de faire appel aux seuls revenus d'activité, actuellement trop exclusivement sollicités.

Pour autant, la commission des Affaires sociales a estimé que le projet du Gouvernement présentait de graves déficiences, tant sur la méthode adoptée que sur les modalités retenues.

1. La méthode : une approche partielle qui laisse les questions majeures en suspens

Depuis plusieurs années, votre commission des Affaires sociales estime que les interventions au coup par coup ne peuvent apporter de réponse durable aux problèmes des régimes de sécurité sociale.

Ainsi, toute réforme touchant à la sécurité sociale doit s'intégrer dans une vision d'ensemble cohérente, reposant sur des perspectives claires pour le moyen terme.

C'était l'approche retenue par les différentes commissions ou cellules d'experts qui ont eu à remettre des propositions en la matière, et en dernier lieu le comité des sages en 1987, et la commission du Plan présidée par M. Teulade : les solutions esquissées pour chacune des branches étaient étroitement liées à une réforme de l'organisation et du financement de la sécurité sociale.

Le X^e Plan, adopté par le Parlement en 1989, rappelait que *"si la résorption des déséquilibres financiers des régimes sociaux impose en premier lieu une meilleure maîtrise des dépenses, le poids*

des facteurs structurels rend également inéluctables des financements complémentaires".

La méthode préconisée par le Xe Plan est très claire : engager dès à présent la maîtrise des dépenses puis réfléchir à un nouveau mode de financement faisant appel à tous les revenus.

La démarche adoptée par le Gouvernement est totalement inverse : on entreprend de modifier le financement et l'on repousse à plus tard l'action sur les dépenses, notamment en matière de retraites. En effet, le projet du Gouvernement ne s'accompagne d'aucune indication permettant de savoir si des inflexions seront apportées aux dépenses de maladie et de retraite à partir de 1991.

Pour l'assurance-maladie, l'engagement pris par le Premier ministre de combler les 12,5 milliards de francs de déficit prévus pour 1991 sera-t-il tenu en jouant simplement sur les modalités de remboursement de certaines prescriptions et en modérant l'évolution des rémunérations des professions de santé ? Il est permis d'en douter.

Mais c'est surtout en matière de retraite que la politique gouvernementale marque ses plus graves lacunes.

Ici encore, il faut citer le Xe Plan qui comporte un chapitre intitulé : *"Engager rapidement le processus d'adaptation de nos régimes de retraite au nouveau contexte démographique et économique"*.

Voici ce que dit le Xe Plan :

***"L'adaptation progressive de nos régimes de retraite doit se faire dans le cadre d'une programmation qui prenne pour horizon les quinze prochaines années et dont la mise en œuvre commence dès le début du Plan"*.**

Cette programmation *"devrait s'appliquer aux différents régimes de base obligatoires (régime général, régimes spéciaux, régimes des non salariés) et prévoir dans le cadre d'une politique unique et harmonisée, ce qui impose notamment un rapprochement des âges minima de départ en retraite, des solutions appropriées pour chacun d'entre eux."*

Quelles sont les solutions ? Le Xe Plan n'en reste pas à quelques généralités. Il avance des orientations précises :

"Ces solutions supposent une action progressive et simultanée sur l'ensemble des paramètres des régimes : ressources, niveau des droits et indexation, durée d'assurance."

Le Xe Plan retient *"le principe d'une évolution parallèle des pensions et des revenus professionnels nets de cotisations sociales"*. Il préconise, pour les futurs retraités, *"une modération de l'évolution du niveau des pensions"* à travers notamment *"l'élargissement de la période retenue comme référence pour le calcul des droits"*, autrement dit une révision de la règle dite des dix meilleures années. Il considère qu'un *"recul de l'âge effectif de cessation d'activité paraît également inéluctable"* et estime que ce recul *"devrait passer moins par un relèvement de l'âge minimum d'ouverture des droits que par un relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir la retraite à taux plein"*, c'est-à-dire en allant au-delà des 150 trimestres de cotisation actuellement exigés.

Ces mesures sont préconisées depuis plusieurs années : faut-il citer le rapport Schopflin sur la sauvegarde de l'assurance-vieillesse, les travaux du comité des sages, de M. Chotard au Conseil économique et social ou de M. Teulade à la commission de protection sociale du Plan ?

Le Xe Plan comporte des engagements précis. Pourquoi ne sont-ils pas appliqués un an et demi après l'adoption de la loi par le Parlement ?

Le Premier ministre annonce désormais un livre blanc et une concertation avec les partenaires sociaux.

Etait-il réellement indispensable d'établir un livre blanc alors que les rapports, études et analyses sur les régimes de retraites s'accumulent depuis des années et aboutissent à des conclusions convergentes ?

Il semblerait qu'une fois encore, le Gouvernement diffère les choix et remette à plus tard une réforme qui aurait déjà dû être engagée.

La commission des Affaires sociales s'est rendue dans plusieurs pays industrialisés confrontés à la dégradation des régimes de retraite.

La plupart ont engagé, sans bouleversement social, une réforme programmée sur plusieurs années, permettant de garantir la pérennité des régimes.

Aux Etats-Unis, la loi votée en 1983 à la suite d'un accord de la majorité et de l'opposition prévoit un recul très progressif de l'âge de la retraite à partir de 2003 (65 ans jusqu'en 2002, 66 ans en 2009, 67 ans en 2027) et la constitution de réserves qui permettront d'assurer le financement du système dans les cinquante prochaines années.

Au Japon, une loi de 1986 procède à l'allongement progressif de la durée de cotisation requise pour avoir droit à la retraite de base, qui passera de 25 ans à 40 ans en quinze années.

Au Royaume-Uni, l'évolution des dépenses sera modérée en prenant progressivement pour référence lors de la liquidation de la

pension, les salaires de la totalité de la carrière et non les vingt meilleures années.

En Allemagne, une loi de 1989 permet également de modérer l'évolution des pensions et prévoit un relèvement de l'âge de cessation d'activité.

Il faut noter que ces réformes ont été engagées dans la concertation sur la base de propositions précises et, selon une programmation échelonnée sur plusieurs années, excluant toute mesure immédiate et brutale.

Le flou qui caractérise le Gouvernement en cette matière, alors que des engagements précis avaient été pris lors du Xe Plan, la méthode consistant à s'abriter derrière la publication de rapports, font douter de sa détermination à aborder ce dossier.

Autre dossier laissé en suspens par le Gouvernement : les relations entre l'Etat et la sécurité sociale sur lesquelles pèsent actuellement de graves incertitudes. Il faut bien constater que le projet gouvernemental ne contribue pas à les dissiper.

Pourtant, le Xe Plan, que votre commission n'avait pas approuvé mais qui devrait au moins inspirer la politique du Gouvernement qui l'a conçu, était là encore très clair. L'instauration d'un prélèvement assis sur tous les revenus devait *"être l'occasion d'un réexamen au fond des responsabilités respectives de l'Etat d'une part, des représentants des assurés sociaux de l'autre, afin de remédier aux ambiguïtés actuelles qui nuisent gravement à la régulation du système"*.

Or le Gouvernement n'annonce aucune orientation précise à l'appui de sa réforme. Il prend même des décisions importantes affectant les ressources des régimes en s'inspirant de considérations tout à fait étrangères aux nécessités de leur équilibre, par exemple en modifiant et en rendant plus complexes les cotisations d'assurance-vieillesse.

De même, le Gouvernement n'indique pas clairement ses intentions. La contribution sociale généralisée ira-t-elle croissant au fil des ans ? Si oui, sera-t-elle compensée par des diminutions ? Quelles seront les cotisations affectées par ces diminutions ?

Le Gouvernement s'engage dans une voie sans en dévoiler l'issue.

Dans ces conditions, la contribution sociale généralisée semble surtout destinée à régler des difficultés à court terme et à devenir un instrument privilégié des "remises à flot" du régime général.

2. Les modalités : un dispositif complexe aux objectifs contestables

Il semble qu'en élaborant son projet, le Gouvernement ait souhaité poursuivre plusieurs objectifs à la fois : réformer le financement de la sécurité sociale, opérer une redistribution de pouvoir d'achat, corriger les effets de notre système fiscal. C'est ce qui donne au dispositif son aspect complexe et peu compréhensible du grand public. C'est également ce qui détruit toute cohérence avec les objectifs affichés en matière de financement de la sécurité sociale.

S'agissant des effets redistributifs de la réforme, au demeurant assez modestes, votre commission estime que le Gouvernement s'est trompé d'objectif.

Votre rapporteur souscrit totalement à l'opinion exprimée dans le journal "Le Monde" par M. Paul Fabra, opinion partagée, à lire le journal, par un expert proche du Parti socialiste, : *"la finalité d'un système de financement de la protection sociale n'est pas la redistribution des revenus ; la redistribution se fait à travers les prestations entre bien-portants et malades, entre actifs et inactifs"*.

A l'appui de sa réforme, le Gouvernement invoque le caractère dégressif des cotisations actuelles, en raison de leur plafonnement.

Rappelons que les cotisations d'assurance-maladie sont totalement déplafonnées, et qu'il en est de même pour les cotisations d'accidents du travail et d'allocations familiales, ces dernières reposant exclusivement sur les entreprises.

Quant aux cotisations d'assurance-vieillesse, leur plafonnement correspond au plafonnement des prestations et à la répartition entre régimes de base et régimes complémentaires. Ainsi, le Gouvernement trouve choquant que le poids de la cotisation salariale d'assurance-vieillesse soit relativement plus faible pour les hauts revenus que pour les bas revenus, mais il oublie d'ajouter que les pensions de la sécurité sociale sont plafonnées à 5 520 francs par mois et remplacent d'autant moins les revenus d'activité que ceux-ci sont élevés.

C'est la raison pour laquelle votre commission s'oppose vivement à l'institution d'une cotisation déplafonnée d'assurance-vieillesse, même s'il s'agit d'une cotisation patronale.

Cette innovation distend le lien entre les cotisations versées et les prestations acquises et elle empiète sur le domaine des régimes de retraite complémentaires.

Quant à la non-déductibilité de la contribution sociale généralisée, sur laquelle le Gouvernement n'a pas voulu céder, elle apparaît comme un moyen insidieux d'accentuer la progressivité de l'impôt sur le revenu.

On constate ainsi que l'effet redistributif sera extrêmement modeste pour ceux qui en bénéficieront (42 francs par mois au maximum) et se traduira, pour les autres, par un

alourdissement de charges peu élevé mais venant s'ajouter aux effets de la réforme de la taxe d'habitation. En affichant cet objectif parmi ses priorités, le Gouvernement a entraîné le débat sur des considérations très éloignées du financement de la protection sociale et a inutilement compliqué le dispositif pour des résultats très modestes en termes financiers.

Votre commission des Affaires sociales s'étonne également de la **diminution de 1,1 point des cotisations salariales d'assurance-vieillesse**. Est-ce raisonnable lorsque l'on prétend sensibiliser nos concitoyens aux difficultés des régimes de retraites et lorsque l'on sait que dans l'avenir, de nouveaux prélèvements seront inéluctables ?

Votre commission regrette que la réforme du financement de la branche famille ne se traduise par **aucun allègement de charges pour les entreprises**.

Le financement par les entreprises de la politique familiale explique pour une large part le poids très élevé supporté dans notre pays par celles-ci au titre des prélèvements sociaux. De tous les pays de la CEE, c'est en France que les entreprises contribuent le plus au financement de la protection sociale. L'écart est important avec l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas. Il est encore plus net avec le Royaume-Uni.

Cet écart pénalise les entreprises françaises et pèse sur leur politique salariale, en maintenant les salaires directs à un niveau inférieur à celui de plusieurs de nos partenaires, notamment l'Allemagne.

Il aurait été conforme aux engagements européens de la France de **réduire ce handicap des entreprises françaises** et affectant une partie du produit de la CSG à l'allègement de leurs charges.

Or la diminution des cotisations d'allocations familiales sera intégralement compensée par un relèvement des cotisations patronales d'assurance-vieillesse.

*

* *

En conclusion, votre commission estime que la réforme proposée par le Gouvernement, et, d'une manière générale, sa politique en matière de protection sociale, est à la fois insuffisante et inquiétante.

Elle est insuffisante car elle laisse de côté les problèmes majeurs qui conditionnent l'avenir de nos régimes sociaux.

Alors que les grands axes d'une réforme d'ensemble de la sécurité sociale ont été définis par le comité des sages et par le Xe Plan, que la nécessité d'adapter progressivement notre système tout en consolidant ses fondements est largement reconnue, les projets du Gouvernement n'apportent aucun élément de réponse.

Nous ne voyons pas comment la CSG s'inscrit dans une vision globale, cohérente, à moyen terme, de l'évolution de la sécurité sociale. Trop de questions majeures restent en suspens.

D'autre part, la politique gouvernementale est inquiétante car elle privilégie le court terme et remet à plus tard le dossier des retraites. Détournée de son but initial pour modifier, très modestement d'ailleurs, les effets de notre système fiscal, la contribution sociale généralisée, sous des formes inutilement complexes, paraît surtout destinée à devenir l'instrument privilégié d'une gestion à courte vue, une sorte de subvention d'équilibre permettant de repousser dans le temps les mesures d'ajustement.

Pour cet ensemble de raisons, votre commission a émis un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale et sur les articles 92 à 99 du projet de loi de finances.