

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME III SECURITE SOCIALE

Par M. Charles DESCOURS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, président; Louis Fouvet, Bernard Lemaire, Henri Collard, Charles Bon Fay, vice-présidents; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareille, secrétaires; MM. Jean Amelin, Jean Barrau, Jean Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Henri Bekour, Georges Benedetti, Guy Boiss, Jacques Bimbenet, Marc Bouf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Marc Calet, Jean Cauchon, Jean Chérioux, Jean Clouet, François Delga, Frans Dubocq, Claude Hurlet, Roger Husson, Louis Laturch, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvet, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean Luc Melançon, André Méric, Mme Hélène Missoffe, MM. Michel Moreigno, Arthur Moulin, Guy Penno, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Rous, Franck Séruclet, Paul Souffrin, Raymond Tarry, Georges Treille, François Trury.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (S.M. (S.L.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 5), 396 (tome III) et T.A. 43.
Sénat : 66, 67 (annexe n° 2 et 3) (1986-1987).

Lois de finances - Prestations familiales - Santé publique - Sécurité sociale - Solidarité nationale.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	5
Introduction	7
I - Les comptes des régimes sociaux jusqu'en 1985 : un équilibre apparent qui occulte des évolutions inquiétantes	9
A. L'évolution des régimes sociaux : l'excédent global masque une réalité contrastée.....	9
1) Le maintien d'un excédent global jusqu'en 1985	10
2) Une réalité contrastée.....	11
B. Le régime général en 1985 : un excédent fictif.....	13
1) Le résultat de l'exercice 1985.....	13
2) La signification réelle des résultats de 1985	16
II - Les prévisions font apparaître des tendances marquées à la dégradation des comptes sociaux	18
A. Les prévisions à législation constante : la dérive déficitaire.....	18
1) Les prévisions pour 1986 et 1987	18
2) Les projections à moyen terme.....	21
B. Les facteurs de déséquilibre	23
1) La croissance des dépenses de santé.....	23
2) Le poids des dépenses de retraite.....	24
III - La sauvegarde de la sécurité sociale passe par une meilleure gestion des risques.....	26

A. La gestion de la branche des prestations familiales	27
1) L'effort en faveur des familles	27
2) Le financement des prestations familiales.....	28
B. La maîtrise des dépenses de santé et de vieillesse	29
1) Le nécessaire freinage des dépenses de santé	30
2) Les charges de retraite	32
Conclusion.....	33

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 18 novembre 1986 pour entendre le rapport de M. Charles Descours, rapporteur pour avis du budget de la sécurité sociale.

Après l'exposé général du rapporteur pour avis, plusieurs commissaires sont intervenus.

Au cours de la discussion générale, M. Hector Viron a interrogé le rapporteur pour avis sur l'importance des transferts à la charge du régime général et M. Paul Souffrin a souhaité connaître les prévisions de suppression d'emplois dans la sécurité sociale.

M. Charles Descours a indiqué que le régime général avait versé, en 1985, 44 milliards de francs au titre des transferts et qu'il avait bénéficié à ce même titre, d'un apport de 3 milliards de francs. Il a rappelé par ailleurs qu'un groupe de travail étudiait, au sein de la commission des comptes, l'ensemble des mécanismes de transferts et leurs conséquences financières, afin de les clarifier.

Il a d'autre part précisé que les restructurations envisagées par les caisses d'assurance maladie conduiraient à la disparition de 8 000 emplois sur cinq ans, sans recours aux licenciements.

M. Henri Collard a tenu à souligner que malgré les mesures positives du plan en faveur des familles, la branche des prestations familiales resterait largement excédentaire. Il a également indiqué que les dépenses provenant de l'exercice libéral de la médecine générale demeuraient inférieures aux dépenses de gestion administrative de l'assurance maladie.

M. Jean Madelain a déploré l'absence de données précises et récentes sur les comptes de l'ensemble des régimes sociaux. Il a par ailleurs mis l'accent sur la nécessité de revoir le financement des prestations familiales, qui pénalise actuellement les industries de main-d'œuvre.

Le président Jean-Pierre Fourcade a estimé qu'une telle réforme pouvait être échelonnée sur plusieurs années et compensée par un redéploiement de ressources de l'Etat.

MM. Jean-Paul Bataille et Louis Boyer ont insisté sur la nécessité d'engager une réforme en profondeur du financement de la sécurité sociale, la tendance actuelle ne pouvant se poursuivre sous peine de graves déséquilibres.

M. Charles Bonifay a déploré que les principaux partenaires intéressés n'aient jamais entamé cette nécessaire réflexion sur le financement de la protection sociale. Il a toutefois souhaité que la dramatisation du déficit ne serve pas de prétexte à une diminution de la qualité de la protection sociale.

Le président Jean-Pierre Fourcade a estimé que la surcompensation entre régimes spéciaux constituait un exemple de la complexité des mécanismes de transferts. Il a souligné les effets pervers de ce système dans la mesure où la compensation à la charge de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales se répercute finalement sur les dépenses d'assurance maladie par le biais de la contribution des hôpitaux en tant qu'employeurs. Il a conclu en rappelant que les recettes nouvelles et les économies escomptées ne permettaient pas de remédier au déficit prévu pour 1987, ce qui rend plus urgente la nécessité de revoir les modes de financement de la sécurité sociale.

La commission a alors émis un vote favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Mesdames, Messieurs,

Chacun garde en mémoire les conditions dans lesquelles eut lieu, à la fin de 1985, le débat autour des comptes de la sécurité sociale. Les contradictions qui se firent jour au sein du Gouvernement de l'époque ont en grande partie occulté la réalité de la situation financière des régimes sociaux.

Votre commission a trop regretté cette attitude pour ne pas se féliciter aujourd'hui de l'approche lucide, responsable et courageuse du nouveau gouvernement.

Ce nouvel état d'esprit s'est déjà manifesté par la volonté de donner une réelle crédibilité à la commission des comptes de la sécurité sociale, désormais dotée d'un secrétariat général permanent et appelée à réfléchir en permanence, par le biais de groupes de travail, sur les problèmes de fond de la sécurité sociale, comme, par exemple, les compensations entre régimes.

La création d'une commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance-vieillesse procède d'une même démarche. Associant l'ensemble des partenaires sociaux concernés, elle devra proposer les moyens de remédier à la fatalité d'un système de retraites déficitaires.

Enfin, les mesures de financement des retraites décidées en août 1986 comme le plan d'économies en matière d'assurance-maladie traduisent la ferme volonté de sauvegarder la sécurité sociale à l'heure où elle est menacée, à très brève échéance, de graves difficultés financières.

L'écho partiellement favorable recueilli chez certains partenaires sociaux est à cet égard encourageant. Il témoigne d'une réelle prise de conscience de l'état des comptes sociaux tel qu'il a été mis à jour par la commission des comptes en juillet dernier.

Votre commission a quant à elle souhaité examiner la situation actuelle de la sécurité sociale sous un triple aspect :

- les évolutions inquiétantes qui étaient occultées par l'équilibre apparent obtenu jusqu'en 1985 ;

- la confirmation, par les prévisions à moyen terme, des tendances déficitaires ;

- les moyens d'un retour à l'équilibre, au travers d'une meilleure gestion des risques.

I - LES COMPTES DES REGIMES SOCIAUX JUSQU'EN 1985 : UN EQUILIBRE APPARENT QUI OCCULTE DES EVOLUTIONS INQUIETANTES

Les informations disponibles à ce jour sur les comptes de la protection sociale concernent :

- pour le régime général, le résultat de l'exercice 1985 et les prévisions pour 1986 et 1987 ;

- pour les autres régimes de base et les régimes complémentaires, les résultats de 1984 et les prévisions pour 1985 et 1986.

Ces données font apparaître qu'après une forte progression des dépenses en 1981 et 1982, le retour à la rigueur a permis d'afficher pour les trois années suivantes un équilibre global des comptes sociaux. Mais après un examen détaillé, l'évolution des régimes sociaux paraît plus inquiétante que ne le laissent entendre les déclarations optimistes de la fin 1985, au demeurant fort controversées au sein même du Gouvernement de l'époque.

En effet, volontairement occultées en 1985, les tendances déficitaires se manifestent dès 1986 et laissent présager de sérieuses difficultés pour l'avenir. Il importe donc de relativiser les résultats de 1985, à la lumière notamment de l'actualisation des comptes du régime général effectuée en juillet 1986.

A. L'évolution des régimes sociaux : l'excédent global masque une réalité contrastée

Les comptes des régimes sociaux, connus pour 1984 et prévus pour 1985, traduisent un maintien de l'excédent global. Cette situation apparemment stationnaire masque cependant une réalité contrastée.

1) Le maintien d'un excédent global jusqu'en 1985

Il convient de retracer ici l'évolution des grandes masses financières de la sécurité sociale qui portent, pour 1985, sur près de 1 150 milliards de francs, somme supérieure au budget de l'Etat.

Il faut tout d'abord rappeler la structure des dépenses des régimes sociaux, qui peut être schématisée comme suit :

- les régimes de base représentent 90 % des dépenses, soit 80 % pour les régimes de salariés et 10 % pour les régimes de non salariés ;

- les régimes complémentaires gèrent les 10 % restants.

Au sein des régimes de salariés, le régime général occupe la place prépondérante (57 % des dépenses totales) mais le poids des régimes spéciaux n'est pas négligeable (20 %), alors que celui des salariés agricoles décroît (3 %).

Les dépenses sont constituées à près de 90 % de prestations versées aux ménages. Leur répartition selon les différents risques évolue selon des tendances déjà anciennes. La part des dépenses d'assurance maladie maternité décès se stabilise aux alentours de 35 % du total. Le poids de la branche vieillesse ne cesse de croître et atteint près de la moitié des dépenses de prestations. En revanche, les dépenses d'accidents du travail et de prestations familiales voient leur part régulièrement diminuer.

Le financement des régimes sociaux reste largement assuré par des cotisations, qui représentent 80 % des recettes. Les prélèvements sociaux ont progressé plus vite que les prélèvements affectés à l'Etat et aux collectivités locales et ils pèsent à hauteur de 70 % sur les entreprises. Parallèlement, la part de l'Etat dans ce financement des régimes sociaux, par le biais de subventions ou de taxes affectées, a connu une évolution irrégulière qui traduit les hésitations de la politique économique, notamment avec la suppression de la contribution de 1 % sur le revenu en 1985.

Pour ce qui est du solde des régimes sociaux, il reste constamment excédentaire sur ces cinq dernières années, malgré un net fléchissement en 1981 et 1982. L'excédent se montant à 27 milliards de francs en 1983 et 28 milliards de

francs en 1984 ; il était évalué à 21,6 milliards de francs pour 1985.

Dans leur globalité, ces chiffres cachent cependant une réalité plus complexe et fort contrastée.

2) Une réalité contrastée

La pluralité des régimes, les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec l'Etat, ne contribuent pas à faciliter l'appréhension des comptes sociaux.

Deux facteurs paraissent ici importants : les subventions de l'Etat et les transferts entre régimes.

On peut tout d'abord remarquer que les soldes positifs enregistrés ces dernières années prennent en compte le versement par l'Etat de subventions dont le montant est allé croissant jusqu'en 1984, où elles représentaient 75 milliards de francs. Ces subventions vont principalement aux régimes spéciaux (31,8 milliards de francs), au régime général (25,6 milliards de francs) et au BAPSA (13,2 milliards de francs). Elles correspondent à deux types d'objectifs :

- la prise en charge par l'Etat du déficit de certains régimes (régime agricole et certains régimes spéciaux comme ceux de la S.N.C.F. et des mines).

- la prise en charge par l'Etat de certaines cotisations ou de certaines prestations (Fonds national de solidarité, allocation aux adultes handicapés).

Il serait souhaitable que dans le cadre des travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale, une distinction nette soit effectuée entre ces deux types de subventions. En l'absence d'informations précises sur ce sujet, on ne peut que s'interroger sur la signification réelle des excédents successifs.

L'existence de très nombreux transferts entre les régimes constitue un second facteur d'opacité. Le ministre des Affaires sociales a d'ailleurs confié à un groupe de travail le soin de faire le point sur cet ensemble de mécanismes très complexes qui rendent très délicate toute interprétation des comptes sociaux.

Ici encore, il faut distinguer les mouvements financiers entre régimes de sécurité sociale et autres organismes (par exemple les transferts effectués entre la C.N.A.F. et le Fonds national de l'habitat) et la redistribution qui s'opère au sein

même des régimes de sécurité sociale. Dans ce dernier cas, les transferts résultent essentiellement des mécanismes de compensation. Il n'est pas possible d'entrer ici dans le détail de ces mécanismes très complexes, qui sont venus s'ajouter les uns aux autres au fil des années. On peut simplement indiquer les principaux d'entre eux, à savoir :

- la compensation démographique généralisée instituée en 1974, qui vise à réduire les conséquences de l'évolution démographique sur l'équilibre financier des régimes ;

- la prise en charge du déficit du régime des salariés agricoles par le régime général ;

- des compensations bilatérales maladie entre la C.N.A.M. et les régimes des mines, des marins, de la R.A.T.P. et de la S.N.C.F. ;

- enfin, la surcompensation entre régimes spéciaux instituée en 1985 qui vise à instaurer une solidarité financière entre ces régimes. Le régime des fonctionnaires et celui des agents des collectivités locales seront les principaux financeurs de cette surcompensation, qui devrait représenter pour 1986 4 milliards de francs.

Sur ce dernier point, nous devons constater que les circuits financiers introduits par ce nouveau mécanisme ne sont pas toujours cohérents. En effet, mise en place afin de financer le déficit de certains régimes spéciaux de retraite, cette surcompensation qui, dans le cas de la C.N.R.A.C.L., pèse sur les hôpitaux considérés comme employeurs, aboutit en fin de compte à transférer une charge nouvelle sur l'assurance-maladie, par le biais de la dotation globale. Cette charge, déjà importante, ira en s'accroissant dans les prochaines années et contribuera au déséquilibre de l'assurance-maladie. Dans ces conditions, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de réviser les modalités de cette surcompensation, dans le cadre plus global d'une clarification et d'une simplification des mécanismes de transferts entre régimes. Il conviendrait tout au moins que pour chaque régime, on puisse distinguer ce qui résulte de son évolution propre et ce qui provient de facteurs extérieurs.

Ainsi, l'équilibre des régimes sociaux ne résulte pas seulement de l'évolution respective des cotisations et des prestations. Il est également influencé par les subventions de

l'Etat et les transferts entre régimes, dont la masse financière s'est sans cesse accrue.

L'excédent global des régimes sociaux prévu jusqu'en 1985 recouvre deux évolutions différentes :

- le maintien d'un fort excédent des régimes complémentaires ;
- la détérioration des comptes des régimes de base, à l'image de celle que connaît le régime général.

On s'aperçoit ainsi que, représentant 57 % des dépenses totales, le régime général conditionne à lui seul l'équilibre des régimes sociaux. L'excédent global des régimes sociaux en 1985 doit donc être relativisé, l'actualisation des comptes du régime général ayant démontré le caractère artificiel de son excédent présenté fin 1985.

B. Le régime général en 1985 : un excédent fictif

La situation des régimes sociaux en 1985 peut être parfaitement illustrée par celle du régime général. Tout d'abord annoncé comme déficitaire, il fut déclaré excédentaire de 5 milliards de francs en décembre 1985. La dernière réunion de la commission des comptes en juillet 1986 a enregistré un résultat plus favorable que prévu puisque l'excédent s'est monté à 13,4 milliards de francs.

En réalité, le maintien d'un excédent en 1985 résulte essentiellement de manipulations comptables visant à masquer la dérive déficitaire du régime.

1) Le résultat de l'exercice 1985

Les recettes du régime général se sont élevées en 1985 à 670 milliards de francs, ce qui représente par rapport à 1984, une stagnation en francs constants, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Recettes par nature	Montant en millions de francs	Evolution par rapport à 1984 en francs constants
Cotisations	605.455	+ 1,8 %
Impôts et taxes affectés	9.600	- 53,1 %
Transferts reçus	14.242	- 0,4 %
Subventions Etat	26.342	- 3 %
Produits financiers	3.465	+ 38 %
Recettes diverses	11.350	+ 9,7 %
Total des recettes ...	640.454	+ 0,2 %

Cette stagnation résulte principalement de deux facteurs :

- la suppression, pour des motifs peu justifiés, de la contribution de 1 % sur le revenu imposable, instituée en 1983 et reconduite en 1984. Cette seule mesure a représenté en 1985 une perte de recettes de 8,8 milliards de francs pour la C.N.A.F.

- la suppression de la taxe sur les tabacs, après un avis de la commission européenne.

Le produit des cotisations a légèrement augmenté bien qu'aucune hausse de cotisations ne soit intervenue en 1985 et que la masse salariale ait augmenté moins vite qu'en 1984.

Enfin, les produits financiers provenant du placement de l'encours de trésorerie ont fortement progressé, même si leur part dans l'ensemble des recettes reste faible.

Les dépenses ont quant à elles progressé sensiblement plus fort que les recettes (+ 0,8 % en francs constants) et se sont élevées à 657 milliards de francs ainsi répartis :

Dépense	Montant en millions de francs	Evolution par rapport à 1984 en francs constants
Maladie	294.304	- 0,3 %
Accidents du travail	34.449	- 0,3 %
Vielliesse	176.647	+ 4,8 %
Famille	149.651	- 1,3 %
Total des dépenses	657.071	+ 0,8 %

Cette évolution appelle cependant plusieurs remarques.

Les dépenses d'assurance-maladie continuent de croître en volume mais leur part dans le total des dépenses se stabilise en 1985, sous l'effet d'un double mouvement.

- Les honoraires et les dépenses de pharmacie s'accroissent très rapidement (respectivement de 6,2 % et 8,3 % en francs constants);

- les dépenses d'hospitalisation diminuent de 2,5 % en francs constants, sous l'effet de la mise en place du budget global et du report du versement du dernier douzième de la dotation globale de 1985.

Les dépenses d'accidents du travail continuent à diminuer en francs constants en raison des progrès de la prévention mais aussi de la diminution de l'emploi industriel, notamment pour les postes à forts risques.

Les prestations familiales décroissent en francs constants, les nouvelles prestations instaurées par la loi du 5 janvier 1985 connaissent une montée en charge encore lente.

Enfin, les dépenses d'assurance vieillesse augmentent au rythme soutenu de 4,8 % en francs constants, la moitié de cette progression résultant de l'abaissement de l'âge de la retraite, qui aura coûté en 1985 8,9 milliards de francs.

Le solde entre les recettes et les dépenses s'élève donc, pour 1985 à 13,4 milliards de francs, le solde de trésorerie du régime général étant quant à lui de 21,2 milliards de francs au 31 décembre 1985

(En millions de francs)

Solde d'exercice	1984	1985
Maladie.....	♦ 6.184	♦ 13.842
Accidents de travail.....	♦ 1.299	♦ 1.362
Vieillesse.....	- 1.655	- 7.891
Famille.....	♦ 10.816	♦ 6.070
Total.....	♦ 16.644	♦ 13.383

Ces données brutes semblent accréditer la thèse défendue par le précédent gouvernement, selon laquelle les régimes sociaux auraient bénéficié, durant trois années consécutives, d'une situation stationnaire et excédentaire. Cette interprétation, contestée au sein même de ce gouvernement, fait abstraction des manipulations comptables effectuées au cours de l'année 1985.

2) La signification réelle des résultats de 1985

L'excédent de 1985 a été obtenu au prix de trois artifices comptables qui ont porté sur des sommes considérables.

Un gain comptable de 7 milliards de francs a été réalisé grâce à l'accélération des rentrées de cotisations décidée en novembre 1984. Cette mesure a gonflé la masse des cotisations de 1,15 % et s'est réalisée au détriment de la trésorerie des entreprises.

Le décalage du 28 décembre 1985 au 3 janvier 1986 du paiement du dernier douzième du budget global hospitalier

constitue un artifice comptable représentant pour l'exercice 1985 une économie de 3,4 milliards de francs.

Enfin, l'harmonisation des dates de paiement des prestations familiales a retardé certains versements. L'économie ainsi réalisée pour 1985 se monte à 2,3 milliards de francs.

Il va sans dire que ces allègements de dépenses sont entièrement artificiels et qu'ils ne sont pas reconductibles puisqu'ils reportent sur 1986 un certain nombre de charges.

Au total, ils portent sur 12,7 milliards de francs, soit 95 % de l'excédent théorique affiché. Dans ces conditions, l'excédent représentatif de l'exercice 1985 ne s'élève plus qu'à 700 millions de francs.

Cet équilibre a été de surcroît acquis dans un contexte de freinage des dépenses puisqu'au cours de l'année 1985 ont été décidées les mesures suivantes :

- diminution du taux de remboursement de cinq classes de médicaments, qui passe de 70 % à 40 % ;

- révision du mode de calcul des indemnités journalières, maternité, alignées sur le salaire net et non plus le salaire brut ;

- augmentation du ticket modérateur pour les actes de biologie et les soins infirmiers.

L'évolution des régimes sociaux est largement commandée par celle du régime général. Or pour ce dernier, l'année 1985 aura été celle de l'équilibre précaire. Sous la poussée de dépenses difficiles à contenir, en matière d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, les régimes sociaux sont menacés d'une dégradation continue, comme le font apparaître les prévisions pour les prochaines années.

II - LES PREVISIONS FONT APPARAITRE DES TENDANCES MARQUEES A LA DEGRADATION DES COMPTES SOCIAUX

Les prévisions établies à la fin de 1985 concluent à un déficit global des régimes sociaux dû à la détérioration des comptes du régime général et des régimes spéciaux alors que les régimes complémentaires resteraient excédentaires.

Ces estimations ont été affinées pour ce qui est du régime général et elles démontrent une aggravation plus nette que prévue pour 1986 et 1987. Les projections à moyen terme confirment cette évolution qui correspond à des tendances lourdes, difficiles à contenir.

A. Les prévisions à législation constante : la dérive déficitaire

La dérive déficitaire des comptes sociaux apparaît tant dans les prévisions pour 1986 et 1987 que dans les projections à moyen terme.

1) Les prévisions pour 1986 et 1987

En décembre 1985, la commission des comptes de la sécurité sociale avait établi un déficit prévisionnel de 3 milliards de francs pour l'ensemble des régimes sociaux en 1986. Les régimes complémentaires devaient rester excédentaires de 13 milliards de francs alors que le déficit prévisionnel des régimes de base s'établissait à 16 milliards de francs dont 9,3 milliards de francs pour le régime général et 5,7 milliards de francs pour les régimes spéciaux.

En juillet 1986, la commission annonçait, pour le seul régime général, un déficit double de celui prévu en fin d'année

1985. On peut donc estimer que les prévisions pour 1986 furent notablement sous évaluées et que le déficit s'en trouvera d'autant majoré.

En tout état de cause, comme nous l'avons déjà signalé, l'évolution du régime général déterminera celle de l'ensemble des comptes sociaux.

Les prévisions établies en juillet 1986 font apparaître pour les prochaines années, une brutale dégradation des comptes du régime général, comme l'indique le tableau ci-dessous :

SOLDES DU RÉGIME GÉNÉRAL

Année	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 prévisions	1987 prévisions
Solde en milliards de francs	+ 10,7	- 6,6	- 7,7	+ 11,2	+ 16,6	+ 13,4	- 20,0	- 37,8

Il faut préciser que ces prévisions font abstraction des mesures de financement décidées au mois d'août 1986 et des éventuelles économies qui pourraient être réalisées à partir de 1987. Elles sont toutefois particulièrement significatives puisqu'elles enregistrent la tendance naturelle du régime général à législation constante.

S'agissant des recettes, leur progression resterait très modérée puisqu'elle serait, en francs constants, de 0,6 % en 1986 et 0,8 % en 1987.

La commission des comptes avait escompté en juillet 1986 une légère progression du produit des cotisations. Les dernières estimations laissant présager une décélération de la masse salariale sur la fin de l'année 1986, les encaissements réalisés risquent donc d'être inférieurs aux prévisions.

La suppression de la contribution de 1 % sur le revenu et de la taxe sur les tabacs prend son plein effet en 1986 et ne sera pas compensée par le relèvement de la taxe sur les automobiles.

L'amenuisement prévisible de l'encours de trésorerie entraînera quant à lui une forte diminution de l'apport des produits financiers.

Face à cette quasi-stagnation des recettes, on devrait assister à un net dérapage des dépenses, sans précédent depuis 1982. Les dépenses augmenteraient en francs constants de 5,8 % en 1986 et 3,4 % en 1987, atteignant respectivement 710 et 749 milliards de francs.

Comme par le passé, les branches accident du travail et prestations familiales enregistreront de faibles progressions. L'essentiel de l'accroissement des dépenses proviendra donc des branches maladie et vieillesse.

En assurance-maladie, la progression devrait être, en francs constants, de 7,3 % en 1986 et de 3,2 % en 1987.

Les dépenses d'hospitalisation devraient fortement progresser en 1986 puis se stabiliser en 1987. Cette évolution saccadée s'explique par un gonflement conjoncturel des dépenses en 1986, qui résulte :

- du contrecoup des allègements artificiels opérés en 1985 (décalage des versements aux hôpitaux et réajustement de la part du régime général dans la dotation globale, certainement sous-évaluée en 1985) ;

- des charges nouvelles provenant du nouveau mode de financement de la psychiatrie extra-hospitalière (charge de 2 milliards de francs pour le régime général) et de la réforme des études médicales (coût évalué à 600 millions de francs).

Pour 1987 par contre, les dépenses hospitalières devraient stagner en francs constants.

Plus préoccupante est l'augmentation prévisible, sur un rythme soutenu de près de 7 % l'an en francs constants, des dépenses de médecine de ville, comprenant les honoraires et les dépenses de pharmacie et d'analyses.

C'est sur un rythme sensiblement analogue, 6 % en 1986 et 6,9 % en 1987 que devraient s'accroître les dépenses d'assurance-vieillesse, le seul poste des pensions augmentant de plus de 10 % l'an sur cette même période.

Les dernières estimations de la commission des comptes, en date du mois d'octobre, indiquent que pour 1986, les prestations vieillesse servies devraient dépasser de 0,6 % à

0,7 % les prévisions initiales soit une dépense supplémentaire de 800 millions de francs.

Au total, les comptes du régime général se solderaient par un déficit de 20 milliards de francs en 1986 et de 37,8 milliards de francs en 1987, réparti comme suit :

(En millions de francs.)

Solde	1986	1987
Maladie.....	- 5.658	- 15.376
Accidents du travail	+ .924	+ 1.254
Vieillesse.....	- 17.623	- 27.788
Famille.....	+ 2.343	+ 4.097
Total.....	- 20.017	-37.814

Ces prévisions qui, il faut le rappeler, ne prennent pas en considération les recettes et économies nouvelles décidées par le Gouvernement, démontrent la tendance déficitaire du régime général, confirmée par les projections à moyen terme.

2° Les projections à moyen terme

Les projections effectuées pour le compte du Sénat à l'aide du modèle D.M.S. de l'INSEE concernant les perspectives à moyen terme pour les finances publiques et présentées par notre collègue Bernard Barbier permettent de cerner l'évolution prévisible des dépenses sociales et le problème de leur financement d'ici 1991.

Les résultats de la projection confirment la part prépondérante des dépenses de santé et d'assurance vieillesse durant les cinq prochaines années.

Dans la projection, les dépenses de santé retrouvent à partir de 1985 le rythme de progression rapide qui était le leur de 1979 à 1982 et qui s'établit à 4 % l'an en francs constants.

Les dépenses d'hospitalisation augmentent de 3,1 % par an en francs constants. Une part de cette augmentation provient de deux facteurs accidentels :

- la minoration artificielle des dépenses de 1985 en raison du décalage des versements au titre de la dotation globale ;

- l'augmentation simulée des cotisations versée par les hôpitaux, pour le compte de leurs agents, à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, afin d'équilibrer sa gestion.

Hors de ces deux effets, les dépenses d'hospitalisation n'augmenteraient que de 2,2 % l'an en moyenne.

Les autres dépenses (honoraires, pharmacie) progressent dans la projection à un rythme plus soutenu que les précédentes, dépassant 6 % l'an.

S'agissant des prestations vieillesse, la projection a retenu l'hypothèse d'une indexation des retraites sur les salaires nets et non plus les salaires bruts. Malgré ce facteur de modération, les dépenses progressent sur un rythme moyen de 4 % l'an en francs constants d'ici 1991.

La projection s'est ensuite intéressée au financement des transferts sociaux. Il en ressort que l'équilibre des régimes nécessiterait les mesures suivantes :

- pour l'assurance-maladie, un nouveau prélèvement sur le revenu des ménages, dont le rendement devrait atteindre 20 milliards de francs en 1988 et 40 milliards de francs en 1991, avec un taux de 2,5 % pour cette dernière année ;

- un financement supplémentaire de la caisse nationale d'assurance- vieillesse de l'ordre de 20 milliards de francs en 1988 et 40 milliards de francs en 1991, ce qui nécessiterait une majoration de cotisations atteignant 2,7 points sur salaires plafonnés en 1991 ;

- une majoration de 3,4 % des cotisations aux régimes complémentaires en 1991 ;

- une contribution accrue des hôpitaux et des collectivités locales à la C.N.R.A.C.L, cette contribution représentant, pour les seuls hôpitaux, six milliards de francs en 1991..

En revanche, l'excédent continu de la branche famille pourrait permettre, s'il ne contribuait à financer les autres régimes, une diminution de 0,9 point de la cotisation sur salaires plafonnés versée par les employeurs.

En résumé, selon la projection, l'équilibre des régimes sociaux nécessiterait à l'horizon 1991, des prélèvements et relèvements de cotisations de 40 milliards de francs pour l'assurance-maladie, 40 milliards de francs pour l'assurance-vieillesse et 5 milliards de francs pour les régimes complémentaires, soit un total de 85 milliards si l'on exclut un transfert venant de l'excédent de la branche famille.

Cette projection démontre bien que le besoin de financement des organismes de sécurité sociale, déjà important en 1986, ira croissant dans les années futures. Il résulte en effet de tendances lourdes qui seront difficiles à maîtriser.

B. Les facteurs de déséquilibre

La détérioration des comptes et l'accroissement du besoin de financement des régimes sociaux résultent de l'évolution des dépenses de santé et des dépenses d'assurance-vieillesse.

1) La croissance des dépenses de santé

Il faut tout d'abord indiquer la part des facteurs démographiques dans l'évolution des dépenses de santé. Le vieillissement de la population et le recul de la mortalité ont renforcé le poids dans la population des catégories à forte consommation médicale. A ce facteur général, s'ajoutent plusieurs éléments spécifiques.

Par leur importance en volume (52 % du total des prestations- maladie), les dépenses hospitalières représentent une large portion des dépenses de santé. Le progrès des techniques médicales, la mise au point de matériels efficaces et coûteux ont nécessité et nécessitent encore des investissements importants. Toutefois, l'évolution des dépenses s'est considérablement ralentie, sous l'effet notamment de la mise en place du budget global, même si ce dernier nécessite à l'évidence des perfectionnements. On doit également constater que ces

résultats ont été atteints, dans certains cas, au prix de restrictions budgétaires parfois trop sévères, notamment pour les hôpitaux généraux.

Si les dépenses de santé continuent à progresser fortement, cela est essentiellement dû aux dépenses de médecine de ville, qui subissent l'effet de deux facteurs :

- la démographie médicale, en expansion rapide, provoque une diminution du revenu des jeunes praticiens ; elle tend malheureusement à favoriser la multiplication du nombre d'actes et, dans certains cas, des prescriptions parfois trop nombreuses ;

- la tentation d'une surconsommation médicale qui peut également provenir du patient, que les conditions de remboursement de certains médicaments ne contribuent pas toujours à responsabiliser.

2) Le poids des dépenses de retraite

L'élément moteur de la dérive déficitaire du régime général est constitué par l'alourdissement des charges de retraite.

Il faut y voir en premier lieu la conséquence de l'évolution démographique de notre pays, marquée par la baisse de la natalité et l'allongement de l'espérance de vie.

Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités n'a cessé de se dégrader. Pour ce qui est du régime général, on comptait 4,6 actifs cotisants pour un retraité en 1960, 3,8 en 1975 et 2,7 en 1984. Encore faut-il préciser que les régimes de retraite ont jusqu'à présent couvert des classes d'âge creuses, grâce aux cotisations de classes nombreuses. Cette situation va s'inverser dans les prochaines années et il sera difficile de faire face à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses.

Le poids des pensions résulte également de l'"arrivée à maturité" des régimes de retraite. Les pensions actuellement liquidées le sont sur la base d'une durée moyenne de cotisation qui s'est accrue, d'une carrière qui s'est déroulée dans un contexte de forte expansion salariale et selon des règles d'indexation favorables, puisqu'assises sur les salaires.

Enfin, à ces tendances lourdes, il faut ajouter l'effet déstabilisateur de l'abaissement de l'âge de la retraite. Cette

mesure a brutalement accru les charges des régimes de retraite sans que son financement soit assuré. Dans l'avenir, elle ne fera qu'amplifier l'évolution structurellement défavorable de la branche vieillesse. Le tableau ci-dessous permet d'en retracer les effets sur le nombre supplémentaire de retraités et sur le coût annuel de la réforme :

	1983	1984	1985	1986 prévisions	1987 prévisions
Retraites supplémentaires (en stock)	116.000	246.000	330.000	390.000	436.000
Coût annuel de l'abaissement de l'âge de la retraite (en milliards de francs)	1,3	5,5	8,9	11,5	13,5

Enfin, aux deux facteurs de déséquilibre que nous venons d'indiquer, il convient d'ajouter l'effet de l'environnement économique général.

La perte de 647.000 emplois entre 1981 et 1986 a représenté, pour la seule année 1986, un manque à gagner de 26 milliards de francs pour la sécurité sociale, dont 9 milliards de francs pour la caisse nationale d'assurance-vieillesse.

L'évolution économique et en particulier le niveau de l'emploi influenceront donc largement sur la situation des comptes de la sécurité sociale.

Quoi qu'il en soit, la sauvegarde de la sécurité sociale passe par une meilleure gestion des différents risques.

III - LA SAUVEGARDE DE LA SECURITE SOCIALE PASSE PAR UNE MEILLEURE GESTION DES RISQUES

Compte tenu des prévisions que nous venons d'exposer, la sécurité sociale se trouve face à un problème immédiat de financement. L'excédent de trésorerie de l'année 1985 permettra de couvrir le déficit de 1986. Mais qu'en sera-t-il pour 1987 ?

Dans ces conditions, la nécessité de dégager des ressources nouvelles apparaissait incontournable.

Alors que la situation du régime général ne connaissait aucune amélioration profonde, il a été décidé de supprimer par la loi de finances pour 1985, la contribution de 1 % sur le revenu des personnes physiques, cette taxe étant simplement maintenue pour les revenus de valeurs mobilières. La baisse des prélèvements obligatoires n'ayant pu être obtenue par une gestion plus saine des finances publiques, il a été décidé de la provoquer par une mesure purement conjoncturelle, à l'approche de l'échéance électorale de 1986.

Il importait donc, pour le nouveau Gouvernement, de remédier à cette destabilisation délibérée du régime général. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de rétablir, à hauteur de 0,4 %, la contribution sur les revenus de 1985 et 1986 et de relever de 0,7 point les cotisations d'assurance vieillesse.

Ces mesures d'urgence rapporteront 20 milliards de francs, échelonnés jusqu'en 1988. En effet, le relèvement de la cotisation vieillesse apportera 2,4 milliards de francs en 1986 et 8 milliards de francs en 1987. La contribution sur le revenu devant rapporter 4,7 milliards de francs en 1987 et 4,9 milliards de francs au premier trimestre 1988.

En intégrant ces données, on peut estimer que l'excédent de trésorerie pourrait avoisiner fin 1986, 10 milliards de francs. Malgré les recettes nouvelles évaluées à 12,7 milliards de francs pour 1987, il ne sera pas possible de faire face au déficit

prévisionnel de 1987, estimé à 37,8 milliards de francs, ce qui signifie le maintien d'un fort déficit en 1987.

La maîtrise des dépenses semble donc impérative. Elle nécessite une meilleure gestion de chaque risque. A cet égard, il faut distinguer la branche excédentaire des prestations familiales des deux branches déficitaires, vieillesse et assurance maladie.

A. La gestion de la branche des prestations familiales

Jusqu'à présent, l'important excédent de la branche "famille" a été affecté à la résorption des déséquilibres qu'ont connus les deux autres caisses. Cette situation conduit à se poser une double question tenant à la nature de l'effort effectué en faveur des familles et au financement des prestations familiales.

1) L'effort en faveur des familles

Le déclin démographique de notre pays a conduit le Gouvernement à redéfinir sa politique familiale. Le projet de loi de finances pour 1987 comporte un ensemble de mesures fiscales au profit des familles qui représentent 5 milliards de francs de crédits budgétaires. Mais le plan gouvernemental comprend également un important volet social qui nous intéresse plus particulièrement dans la mesure où il aménage le dispositif des prestations familiales.

Ces mesures obéissent à un objectif principal : abaisser les obstacles financiers qui s'opposent à la naissance du troisième enfant. Pour cela, il faut redéployer les moyens existants et les recentrer sur cet objectif, afin d'accroître leur cohérence et leur efficacité.

Le dispositif actuel se caractérise en effet par une multiplicité de prestations, dont le coût financier s'accumule sans que leur caractère incitatif apparaisse bien clairement.

Au titre du renforcement des aides, deux mesures importantes doivent être notées :

- l'assouplissement des conditions d'attribution de l'allocation parentale d'éducation et une revalorisation de son montant. L'allocation sera servie jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant (et non plus jusqu'à 2 ans) à condition d'avoir travaillé durant 2 ans pendant les 10 années précédant la naissance, alors que la période de référence est actuellement de 30 mois. Le montant de l'allocation passerait de 1 500 à 2.400 F par mois mais intégrerait le montant de l'allocation au jeune enfant, servie sous condition de ressources.

- La création d'une allocation de garde d'enfant à domicile, versée jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant quel que soit son rang. Cette allocation compensera les charges sociales liées à l'emploi dans la limite de 2 000 F par mois.

Par ailleurs, diverses prestations actuellement en vigueur seraient supprimées :

- le complément familial maintenu, qui était versé durant un an après que l'aîné d'une famille de trois enfants ait dépassé l'âge permettant de percevoir les allocations familiales, devrait disparaître.

- le cumul de plusieurs allocations au jeune enfant ne serait plus possible

- les prêts aux jeunes ménages, la prime de déménagement et le remboursement à l'employeur du congé de naissance seraient supprimés.

Ces mesures seront financées par un redéploiement interne de 5,8 milliards de francs, obtenu par les économies réalisées et par une contribution supplémentaire de la sécurité sociale à hauteur de 1,35 milliard de francs.

La branche famille devrait donc connaître un réaménagement sensible de la structure de ses prestations.

2) Le financement des prestations familiales

Le maintien d'une situation excédentaire de la branche "famille" conduit à s'interroger sur la nécessité de conserver tel quel le mode de financement de la CNAF, actuellement assuré par des cotisations pesant sur les entreprises.

Ainsi se pose le problème, maintes fois évoqué, de la prise en charge par l'Etat des prestations familiales, traduction de la solidarité nationale dans la politique familiale.

Un rapport d'information publié au mois d'avril dernier par notre collègue Pierre Louvot, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, apportait d'intéressantes conclusions sur cette question. Il soulignait notamment l'effet indéniable sur la croissance, l'emploi et la productivité de la réduction d'une partie des cotisations d'allocations familiales acquittées par les entreprises. Il faut préciser que l'exonération des cotisations familiales dans le cadre du plan en faveur des jeunes de 16 à 25 ans constitue d'ores et déjà une expérience en grande nature de fiscalisation.

Toutefois, le rapporteur apportait deux nuances à son propos :

- d'une part, il estimait qu'un allègement significatif des charges ne pourrait être obtenu sans mesure de compensation, la solution la plus avantageuse étant le recours à un prélèvement sur les ménages ;

- d'autre part, il insistait sur la nécessité d'adopter une démarche progressive par un étalement sur plusieurs années de la réduction des cotisations.

La modification du financement des prestations familiales reste donc à l'ordre du jour, particulièrement dans la perspective d'un regain de compétitivité des entreprises. Une telle réforme réduirait considérablement la participation de la branche à l'équilibre du régime général. Si sa mise en œuvre n'est pas envisagée dans l'immédiat, il paraît tout de même nécessaire que les deux branches déficitaires trouvent les moyens d'assurer leur propre équilibre, qui passe par une maîtrise des dépenses.

B. La maîtrise des dépenses de santé et de vieillesse

Le retour à l'équilibre des risques maladie et vieillesse offre peu d'alternative. Si l'on considère que les dépenses de gestion administrative représentent une part très faible du total des dépenses, on doit convenir que les économies à attendre en ce domaine resteront très limitées. L'accentuation de l'informatisation permettra toutefois un allègement des charges de personnel. L'essentiel de l'effort devra donc porter sur les

prestations, en matière d'assurance-maladie comme de vieillesse.

1) Le nécessaire freinage des dépenses de santé

Les dépenses d'hospitalisation représentent environ la moitié des prestations à la charge de l'assurance maladie. Nous avons signalé que leur évolution tendait à se modérer sous l'effet notamment de la mise en place du budget global. D'autre part, certains établissements sont difficilement face aux restrictions budgétaires. Il semble donc que dans ce domaine, l'essentiel de l'effort doive porter sur une meilleure utilisation du personnel et des équipements, par le biais de leur redéploiement.

Dans l'immédiat deux mesures sont envisagées :

- l'augmentation du forfait hospitalier, qui devra en tout état de cause intervenir au 1er janvier prochain. Il faut souligner qu'il s'agit en l'espèce de tenir compte de l'évolution des dépenses non médicales entraînées par l'hébergement à l'hôpital mais également de mettre fin à certains effets pervers du système, en particulier la présence à l'hôpital de personnes relevant à l'évidence d'autres modes de prise en charge (cela est particulièrement vrai pour les hôpitaux psychiatriques hébergeant un grand nombre de personnes âgées ne relevant pas spécifiquement de la psychiatrie). Dans cette optique, il est envisagé de pouvoir moduler le montant du forfait journalier selon la nature du service et la durée du séjour.

- la révision du seuil d'exonération du ticket modérateur en cas d'opération chirurgicale, afin que seul l'acte chirurgical lui-même ou son environnement immédiat soit pris en compte.

S'agissant des dépenses de médecine de ville, dont la part dans le total est moins importante mais la progression très rapide, une première remarque s'impose.

Il convient de renverser l'actuelle tendance à la surconsommation médicale qui peut être générée par les praticiens comme par les patients. L'évolution de la démographie médicale a très certainement sa part dans ce phénomène. Il semble donc inévitable de contenir le flux de sortie des universités de médecine. Mais il faut également inciter les prescripteurs et les patients à une plus grande responsabilisation. Le ministre des affaires sociales et la caisse

nationale d'assurance maladie ont affirmé leur intention de provoquer une concertation entre les parties intéressées.

Parmi les autres mesures qu'il serait envisagé de mettre en œuvre, certaines ont déjà recueilli un écho favorable au sein du conseil d'administration de la CNAM, ce qui est un élément encourageant dans le sens d'une prise de conscience des partenaires sociaux.

Il paraît donc acquis que le régime des remboursements à 100 % sera en partie révisé. Il faut rappeler qu'en dix ans, la part des remboursements à 100 % (dépenses d'hospitalisation incluses) dans le total des prestations est passée de 58 % à 74 %.

Le remboursement à 100 % ne devrait donc plus viser que les soins et les médicaments qui sont en relation directe avec le traitement justifiant l'exonération du ticket modérateur.

Par ailleurs, il est proposé de supprimer le système de la 26e maladie, longue et coûteuse, qui permet d'obtenir le remboursement total des dépenses restant à la charge de l'assuré lorsque celles-ci dépassent 80 F par mois pendant 6 mois au moins. En revanche, la liste des maladies longues et coûteuses sera revue.

Trois dernières mesures d'économie envisagées doivent être signalées :

- la suppression du remboursement intégral des "médicaments de confort", normalement remboursés à 40 %, dans le cas où l'intéressé est exonéré du ticket modérateur

- la révision du mode de calcul des indemnités journalières qui devront prendre pour base les trois derniers mois et non plus le dernier mois de travail

- la suppression de la franchise postale pour le courrier adressé à la sécurité sociale.

Au total, le Gouvernement espère obtenir une économie globale de 8 à 10 milliards de francs soit, approximativement, un montant légèrement inférieur à celui nécessaire pour l'équilibrage de la trésorerie du régime général en 1987.

Mais votre commission souhaite ajouter que ces mesures ne doivent pas s'analyser exclusivement comme des économies comptables. Elles visent également à supprimer certains effets pervers de notre législation qui aboutissaient à déresponsabiliser les assurés et les prescripteurs.

2) Les charges de retraite

L'alourdissement du poids des retraites correspond, nous l'avons vu, à une tendance profonde de notre société mais aussi aux effets destabilisateurs de l'abaissement de l'âge de la retraite.

Les études du commissariat général au Plan, publiées en 1985, mettent l'accent sur l'impossibilité de maintenir tel quel notre système de retraite à moyen terme. Selon ces études et les projections sur lesquelles elles s'appuient, il sera nécessaire d'opter entre trois types de décisions :

- une majoration des cotisations acquittées par les actifs
- une réduction substantielle du montant des prestations
- un recul de l'âge de départ en retraite comme l'ont fait la Suède, les Etats-Unis et le Japon.

Il est donc clair que l'abaissement de l'âge de la retraite tourne très exactement le dos aux évolutions inéluctables en matière de retraite.

Il devient aujourd'hui urgent de passer du stade du constat à celui des propositions et le Gouvernement s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie.

Il a mis en place une commission de sauvegarde de l'assurance- vieillesse, présidée par M. Schopflin, président de la caisse de sécurité sociale des mines, et regroupant l'ensemble des partenaires sociaux concernés. Le ministre des affaires sociales lui a assigné trois missions :

- évaluer les possibilités de mise en place d'une retraite progressive, permettant de retarder l'âge effectif de départ,
- étudier les modalités de revalorisation des retraites et de garantie de leur pouvoir d'achat
- réfléchir sur les possibilités de développer l'épargne complément de retraite.

Le ministre des affaires sociales a par ailleurs précisé ses intentions sur deux points :

- le gouvernement déposera un projet de loi déclarant nulles et non avenues les clauses imposant le départ en retraite à 60 ans dans le cadre de conventions collectives

- les modalités de revalorisation des retraites seront revues. Il est notamment envisagé de substituer une indexation sur les prix à l'actuel mécanisme d'indexation sur les salaires.

La sauvegarde de l'assurance vieillesse exigera donc pour les prochaines années d'importants sacrifices. A cette occasion, il sera impossible de ne pas évoquer les disparités entre les différents régimes et la réduction des inégalités entre leurs ressortissants respectifs.

0

0 0

En conclusion, il paraît important d'indiquer que les incertitudes de l'environnement économique et les prévisions concernant les régimes sociaux font planer sur notre système de protection sociale de graves menaces.

Le gouvernement aborde ces problèmes avec un état d'esprit qui mérite d'être encouragé :

- il fait de la vérité des comptes sociaux un préalable à toute action de rééquilibrage,

- il n'hésite pas à procéder aux difficiles ajustements nécessités par la situation financière de la sécurité sociale,

- il a enfin engagé une réflexion à plus long terme sur la maîtrise des dépenses, en choisissant la seule voie de nature à responsabiliser les partenaires intéressés : la voie de la concertation.

Votre commission souhaiterait cependant rappeler deux réalités :

- le déficit du régime général pour 1986 avoisinera 20 milliards de francs et pour 1987, il a été prévu de 37,8 milliards de francs,

- en 1987, les recettes nouvelles (12,7 milliards de francs) et les économies escomptées (8 à 10 milliards de francs) ne suffiront pas à faire face au déficit.

Cette perspective est confirmée par les projections à moyen terme que nous avons citées dans le présent rapport. En

conséquence, la commission des Affaires sociales estime qu'il est urgent d'engager rapidement une réflexion d'ensemble sur les déséquilibres du système de protection sociale et sur son financement, qui constituent, pour tous les gouvernements futurs, un défi considérable.

C'est à cette condition que les orientations positives définies par le gouvernement pourront contribuer durablement à un retour à l'équilibre de notre régime de protection sociale.

Sur la base de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de la sécurité sociale.