

N° 70

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet
de loi de finances pour 1973, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME II

Affaires sociales et Santé publique.

SECURITE SOCIALE

Par M. Lucien GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, président ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavallé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 5), 2586 (tome IV) et in-8° 685.

Sénat : 65 et 66 (tomes I, II et III, annexe 5) (1972-1973).

Lois de finances. — Santé publique - Sécurité sociale - Assurance-vieillesse - Assurance-maladie - Prestations familiales.

SOMMAIRE

Avant-propos	3
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les crédits budgétaires.</i>	6
CHAPITRE II. — <i>Les nouvelles mesures sociales.</i>	9
CHAPITRE III. — <i>La situation des différentes branches :</i>	
A. — L'assurance maladie.....	12
B. — L'assurance vieillesse.....	15
C. — Les allocations familiales.....	21
CHAPITRE IV. — <i>Difficultés et perspectives :</i>	
A. — Compensations et charges indues.....	24
B. — Problèmes de gestion :	
1° Les coûts de gestion.....	28
2° Les cotisations impayées.....	29
C. — Exemples de lacunes dans la protection sociale des Français.....	34
D. — Les perspectives d'harmonisation européenne.....	37
Conclusion	39

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre commission tient d'abord à manifester son inquiétude devant les changements, trop fréquents à son gré, dans la répartition des compétences politiques et administratives intéressant les Affaires sociales.

Après trois années d'existence d'un ministère unique des Affaires sociales (1966-1969), puis une expérience nouvelle de trois ans (1969-1972) au cours de laquelle furent séparés le Travail et la Population, d'une part, la Santé publique et la Sécurité sociale, d'autre part, nous retrouvons aujourd'hui les services de Sécurité sociale groupés avec le Travail sous la tutelle du Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales.

Ce dernier rattachement est ainsi justifié par le nouveau ministre de tutelle :

« L'étroite complémentarité de tous les problèmes sociaux exigeait un utile regroupement des compétences ministérielles dans la fusion au sein d'un Ministère des Affaires sociales, d'une part, des attributions incombant à l'ancien Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population, et, d'autre part, de celles précédemment dévolues au Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale en matière de Sécurité sociale.

« Il convient de rappeler que si la Direction de la Sécurité sociale a été rattachée jusqu'en 1966 au Ministère du Travail, ce n'est pas uniquement pour des raisons historiques. Cette direction est en effet chargée d'appliquer une législation de protection des travailleurs qui, à l'origine, n'intéressait que les salariés, puis s'est étendue progressivement à la quasi-totalité de la population française.

« Cette législation de protection des travailleurs qui tend à une meilleure répartition des revenus en vue de garantir la sécurité économique de ses bénéficiaires, ne peut s'appliquer et progresser sans une concertation étroite avec les organisations syndicales

professionnelles, patronales et ouvrières, dont le répondant normal sur le plan gouvernemental est le Ministre chargé du Travail et de l'Emploi.

« Il convient de souligner que, sur le plan technique, les rapports entre la Direction de la Sécurité sociale, d'une part, la Direction générale du Travail et de l'Emploi et la Direction de la population et des Migrations, d'autre part, sont nombreux et fort importants. Faut-il rappeler, en effet :

« a) Que les problèmes de prévention en ce qui concerne les accidents du travail ne peuvent être traités qu'en liaison entre la Direction générale du Travail et de l'Emploi et la Direction de la Sécurité sociale ;

« b) Que le problème de l'aide aux travailleurs sans emploi relève, dans le domaine international, des conventions de Sécurité sociale ;

« c) Qu'il existe, d'autre part, un lien étroit entre les problèmes de main-d'œuvre et de migrations et les problèmes de Sécurité sociale. C'est le Bureau international du travail qui anime sur le plan international l'amélioration de la Sécurité sociale. Les conditions dans lesquelles la France est appelée à passer avec les autres pays des conventions relatives à la Sécurité sociale dépendent de ses besoins en main-d'œuvre. L'action sociale en faveur des travailleurs étrangers est principalement financée par la Sécurité sociale ;

« d) Qu'un des objectifs de la Sécurité sociale est la remise au travail de personnes momentanément atteintes dans leur santé. La rééducation et le reclassement professionnels des intéressés ne peuvent être assurés que par une coordination entre les services de Sécurité sociale et les services du Travail et de l'Emploi.

« On ne saurait enfin omettre les incidences des régimes de la Sécurité sociale sur les structures démographiques et sur le rapport actifs-inactifs.

« Le transfert dont il est fait état a pour conséquence que, conformément à l'article 2 du décret n° 60-452 du 12 mai 1960 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Sécurité sociale, le Ministre des Affaires sociales est chargé de l'application de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives à la Sécurité sociale.

« En ce qui concerne les régimes spéciaux et les régimes d'assurance vieillesse des non-salariés, le Ministre des Affaires sociales exerce ces attributions conjointement avec les ministres intéressés.

« D'autre part, conformément à l'article 5 du décret précité, avec le concours des organismes de Sécurité sociale, le Ministre des Affaires sociales prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux, d'organiser la formation du personnel de direction et d'encadrement des organismes de Sécurité sociale, et de veiller à la formation des autres catégories de personnel.

« Il établit annuellement, dans le cadre des mesures générales de coordination déjà existantes, les directives selon lesquelles s'exerce l'action des organismes de Sécurité sociale en matière de prévention des accidents du travail. Il contrôle la réalisation par les organismes d'assurance maladie du plan d'action sanitaire et sociale.

« Il préside le Comité interministériel chargé d'étudier les mesures propres à assurer la coordination de l'ensemble des dispositions relatives à la Sécurité sociale et à son application.

« Il contrôle les divers régimes de Sécurité sociale dont il a la tutelle par l'intermédiaire du Service de l'Inspection générale des Affaires sociales placé sous son autorité.

« Sur le plan financier, il exerce directement ou par l'intermédiaire des Directeurs régionaux de la Sécurité sociale un contrôle sur les budgets des organismes de Sécurité sociale. »

Sans méconnaître l'importance des liaisons nécessaires entre les services du Travail, de la Population et de la Sécurité sociale, nous persistons à penser qu'au moment où la Sécurité sociale couvre enfin toutes les catégories sociales et professionnelles, elle s'identifie avant tout à la Santé publique de la Nation dont elle assume une part considérable des charges.

C'est même là son objectif fondamental, qui se confond nécessairement avec celui du ministère de la place Fontenoy. Celui-ci ne peut, même, à notre avis, élaborer une véritable politique de la santé s'il est privé d'action directe sur la Sécurité sociale.

Il a, d'ailleurs, fallu laisser à la compétence du Ministre de la Santé publique les activités d'enseignement et de recherche de la Sécurité sociale. Un tel partage de tutelle ne nous apparaît pas propice à l'efficacité et aux économies de gestion.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS BUDGETAIRES

Les crédits affectés aux services de la Sécurité sociale pour l'exercice 1972 se trouvaient inclus dans le budget de la Santé publique. Ils s'élevaient à 62.975.364 F pour les moyens des services et à 1.361.630.000 F pour les interventions publiques.

Par suite de la nouvelle structure du Gouvernement, ces sommes sont, dans la présente loi de finances, annulées au titre du budget de la Santé publique et transférées intégralement à celui des Affaires sociales dans les chapitres correspondants.

Il s'y ajoutera les *mesures acquises* suivantes :

5.629.530 F représentant la traduction en année pleine de diverses revalorisations des rémunérations intervenues en 1972 en faveur du personnel ;

1.170.000 F afférents aux majorations de rentes mutualistes des anciens combattants ;

160.000.000 F d'ajustement de la contribution de l'Etat au Fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines ;

29.800.000 F d'ajustement de la contribution de l'Etat au Fonds spécial de la Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et de tramways.

Les *mesures nouvelles* seront limitées à 891.760 F affectés essentiellement à des relèvements d'indemnités de déplacement, de vacations et de crédits destinés au fonctionnement des commissions et juridictions du contentieux technique de la Sécurité sociale.

Le tableau suivant indique le détail chiffré de ces dotations et leur comparaison avec celles de l'exercice précédent.

NUMERO des chapitres.	NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1972.	MESURES acquises.	MESURES nouvelles.	CREDITS demandés pour 1973.	DIFFERENCE entre 1972 et 1973.
	TITRE III. — <i>Moyens des services.</i>					
	Première partie. — Personnel. Rémunérations d'activité.					
31-61 (nouveau).	Rémunérations principales.....	41.904.968	+ 4.620.282	+ 9.624	46.534.874	+ 4.629.906
31-62 (nouveau).	Indemnités et allocations diverses.....	7.574.989	+ 473.865	+ 319.549	8.368.403	+ 793.414
31-91	Indemnités résidentielles.....	6.212.234	+ 261.280	+ 1.348	6.474.862	+ 262.628
	Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite. — Charges sociales.					
33-90	Cotisations sociales. — Part de l'Etat....	937.007	+ 132.414	»	1.069.421	+ 132.414
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat....	2.297.927	+ 141.689	— 9.218	2.430.398	+ 132.471
	Quatrième partie. — Matériel et fonctionnement des services.					
34-61 (nouveau).	Frais de déplacement.....	2.458.401	»	+ 264.457	2.722.858	+ 264.457
34-62 (nouveau).	Matériel	1.589.838	»	+ 306.000	1.895.838	+ 306.000
	Totaux pour le titre III.....	62.975.364	+ 5.629.530	+ 891.760	69.496.654	+ 6.521.290
	TITRE IV. — <i>Interventions publiques.</i>					
	Septième partie. — Action sociale. Prévoyance.					
47-61 (nouveau).	Encouragements aux sociétés mutualistes..	19.530.000	+ 1.170.000	»	20.700.000	+ 1.170.000
47-62 (nouveau).	Contribution de l'Etat à diverses caisses de retraites :					
	Art. 10. — Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.....	1.133.000.000	+ 160.000.000	»	1.293.000.000	+ 160.000.000
	Art. 20. — Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et tramways.....	209.100.000	+ 29.800.000	»	238.900.000	+ 29.800.000
	Totaux pour le titre IV.....	1.361.630.000	+ 190.970.000	»	1.552.600.000	+ 190.970.000
	Totaux pour l'ensemble des ser- vices de la Sécurité sociale..	1.424.605.364	+ 196.599.530	+ 891.760	1.622.096.654	+ 197.491.290

Par ailleurs, de nombreuses dotations intéressant des organismes de protection sociale sont inscrites au budget d'autres ministères :

BUDGET	NUMEROS des chapitres.	REGIME SUBVENTIONNE	CREDITS 1972.	CREDITS prévisionnels pour 1973.
			(En millions de francs.)	
Agriculture	46-17	Caisse de prévoyance des cadres d'exploitants agricoles (section rapatriés)....	9,7	10,7
Affaires culturelles.....	36-24	Caisse de retraites de la réunion des théâtres lyriques nationaux	12,32	12
Affaires culturelles.....	36-24	Caisse de retraites de la Comédie-Française	1	1,25
Défense nationale.....	37-95	Caisse nationale militaire de Sécurité sociale.....	175	175
Economie et finances. — Charges communes.....	46-90	Caisses d'assurance-vieillesse des artisans et commerçants : artisans (C. A. N. C. A. V. A.), commerçants (ORGANIC)...	71 89	290 220
Economie et finances. — Charges communes.....	46-95	Fonds spécial vieillesse.....	47,3	53,55
Economie et finances. — Charges communes.....	46-96	Fonds national de solidarité..	3.437,44	3.342,44
Economie et finances. — Charges communes.....	47-91	Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer.....	16,36	18,2
Transports. — Services com- muns et transports terrestres.	45-44	Caisse de retraites de la S. N. C. F.....	2.466	2.800
Transports. — Marine mar- chande	47-31	Etablissement national des invalides de la marine.....	557,2	611
Budget annexe.....		Prestations sociales agricoles (participation de l'Etat)....	8.316,9	9.655,3

Le volume de ces crédits, essentiellement d'administration ministérielle, est sans commune mesure avec les sommes effectivement gérées par la Sécurité sociale et qui atteignent environ 80 % du budget social de la Nation, lui-même à peu près équivalent — voire supérieur — à l'ensemble du budget de l'Etat arrêté, pour 1973, à 249 milliards de francs.

Aussi, votre rapporteur pour avis se penchera-t-il moins sur l'analyse financière de la loi de finances que sur quelques problèmes de fonctionnement de la Sécurité sociale, que nous ne saurions trouver dans le dépouillement des fascicules budgétaires.

CHAPITRE II

LES NOUVELLES MESURES SOCIALES

Les mesures sociales décidées par le Gouvernement le 6 septembre dernier et intéressant plus particulièrement la Sécurité sociale s'établissent ainsi :

— *relèvement du minimum vieillesse*, porté, à partir du 1^{er} octobre 1972, de 3.650 F à 4.500 F par an, avec augmentation des plafonds, pour en bénéficier, de 5.150 F à 6.000 F par an pour une personne seule et de 7.725 F à 9.000 F pour un ménage. Cette majoration intéresse les anciens salariés, les travailleurs indépendants, les retraités du secteur agricole, les artisans et commerçants âgés, les mères de famille, les titulaires de pensions d'invalidité ou de réversion, soit 2.300.000 personnes ;

— *suppression des abattements de zones pour les allocations familiales*, à partir du 1^{er} janvier 1973. Les 4.500.000 familles résidant actuellement dans les quatre zones injustement pénalisées verront ainsi leurs prestations majorées de 1 à 4 % ;

— *abaissement de 65 à 55 ans de l'âge d'ouverture du droit à la pension de réversion pour les veuves*, à partir du 1^{er} janvier 1973. Les 90.000 bénéficiaires pourront ainsi, dix ans plus tôt qu'actuellement, percevoir des ressources plus décentes et être couvertes, ainsi que leurs enfants à charge, sans versement de cotisations, par l'assurance maladie. Ce dernier point est très important car l'un des plus grands soucis matériels d'une veuve d'assuré

social est la perte de couverture sociale pour elle et sa famille un an après le décès du mari, injustice qui demeure malheureusement pour les veuves âgées de moins de 55 ans ;

— *calcul des pensions de vieillesse sur les dix meilleures années* : le calcul actuel sur les dix dernières années est généralement favorable aux salariés ayant, comme les agents de la fonction publique, une carrière régulière qui, par le jeu des avancements de classe et de grade, porte leurs rémunérations à leur niveau maximum à la veille de la retraite. Pour les travailleurs manuels, il en va souvent différemment car la qualité de leur travail et les salaires qui la traduisent dépendent davantage de leurs moyens physiques qui diminuent naturellement vers la fin de leur vie active. Cette nouvelle référence leur permettra d'accepter, à ce moment, des travaux moins pénibles, ce que beaucoup hésitent à faire actuellement par crainte de voir diminuer le montant de leur retraite. Cette mesure bénéfique pour les travailleurs, sur le plan de leur santé et éventuellement de leur reclassement, aussi bien que pour leurs ressources de retraités, pose des problèmes administratifs assez complexes car la reconstitution de carrières entières, pour évaluer les meilleures années, ne sera pas toujours facile. Il est actuellement impossible d'évaluer le nombre de bénéficiaires parmi les 330.000 retraités du secteur privé ;

— *extension des retraites complémentaires* aux quelque 600.000 à 800.000 Français, notamment les employés de maison, qui ne sont pas encore couverts par un tel régime. Cette disposition étant d'ordre législatif, un projet de loi doit être prochainement déposé.

Le coût de ces mesures a été évalué par M. le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales à 2,5 milliards de francs, dont les deux cinquièmes seraient financés par le budget de l'Etat (une faible part étant couverte à partir du 1^{er} décembre 1973 par la majoration de la vignette automobile) et les trois cinquièmes par la Sécurité sociale.

Le régime général devra même en 1973, à titre transitoire, assumer 50 % de la part de l'Etat, le budget ayant déjà été arrêté au moment où ont été prises les décisions. La Sécurité sociale verra donc ses charges alourdies de 2 milliards de francs.

M. Icart, rapporteur spécial de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, a, d'autre part, établi l'estimation suivante pour le coût du plan social en année pleine (1973) :

DESIGNATION	COUT POUR L'ETAT		COUT pour le régime général.
	Total.	Dont BAPSA.	
A. — MESURES NOUVELLES			
I. — Famille :			
Suppression des abattements de zone.....	124	72	420
II. — Retraites :			
Réversion à 55 ans pour les veuves.....	190	80	434
Réforme du salaire de référence.....	»	»	(1) 140
III. — Minimum vieillesse :			
+ 150 F (AVTS) au 1 ^{er} octobre 1972.....	320	288	190
+ 500 (FNS) au 1 ^{er} octobre 1972.....	} 436	} 228	} 207
+ 50 (AVTS) au 1 ^{er} octobre 1973.....			
+ 50 (FNS) au 1 ^{er} octobre 1973.....			
Totaux	1.070	668	1.391
B. — RAPPEL DU COUT DES MESURES DÉJÀ ACQUISES AU TITRE DU MINIMUM VIEILLESSE			
+ 250 (FNS) au 1 ^{er} janvier 1973.....	664	»	»
+ 100 (AVTS) au 1 ^{er} octobre 1973.....	»	501	232
+ 100 (FNS) au 1 ^{er} octobre 1973.....	»	»	»
Totaux généraux.....	1.734	1.169	1.623

(1) Chiffrage provisoire.

Le Gouvernement ayant affirmé que les cotisations ne seraient pas majorées, il est vraisemblable que l'essentiel des ressources nécessaires sera fourni par les excédents de la Caisse d'allocations familiales.

Votre commission se félicite de voir enfin satisfaites une partie de ses revendications de longue date en faveur des catégories sociales les plus démunies, bien que cet effort lui apparaisse encore insuffisant.

Mais elle aurait souhaité que soit rétabli un plan de financement cohérent évitant de s'en remettre à la Sécurité sociale ce qui, compte tenu du déséquilibre inquiétant du régime général, étudié par ailleurs, nous apparaît comme une facilité dangereuse.

CHAPITRE III

LA SITUATION DES DIFFERENTES BRANCHES

A. — L'ASSURANCE MALADIE

L'un des problèmes financiers majeurs se posant aux responsables de la Sécurité sociale est le rythme inquiétant de l'accroissement du déséquilibre de l'assurance maladie, dont les charges ont augmenté, au cours de la première année d'exécution du VI^e Plan (1971), dans une proportion beaucoup plus grande que l'ensemble des prestations. Le déficit, qui fut alors de 462,4 millions de francs, devrait passer à 2.248 millions en 1972 pour atteindre près de 8 milliards en 1975.

Cette situation est partiellement due à la prise en charge par le régime général de divers régimes spéciaux, opération que le Sénat a toujours critiquée et dont nous étudions par ailleurs le détail (voir p. 25).

Mais d'autres facteurs y concourent, notamment l'importance sans cesse grandissante de la consommation médicale, et l'impact de cette charge sur le budget social de la Nation fait peser une lourde menace sur l'ensemble de la Sécurité sociale.

Conscient de ce danger, le Gouvernement avait pris, en juillet 1970, diverses décisions ayant notamment pour objectif de réduire de moitié le déficit prévu pour la dernière année du VI^e Plan. C'est ce que M. Boulin, alors Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, avait appelé le « pari des 4 milliards ».

Les mesures envisagées pour obtenir ce résultat tendaient à limiter l'accroissement de dépenses dans six secteurs principaux :

— *pharmacie* : réduction de la marge des pharmaciens déjà intervenue en échange de la suppression de la vignette, baisse de prix au niveau de la fabrication des médicaments, inscription sur la liste des médicaments remboursables réservée aux spécialités dont l'intérêt thérapeutique est indubitable, révision de prix dans un délai de deux ans d'exploitation pour les produits nouveaux, réduction progressive des remboursements à 90 %. Plusieurs groupes de travail recherchent avec la profession des solutions à toutes les difficultés présentes ;

— *biologie* : réduction des actes qui ont trop tendance à se multiplier de façon anarchique, modification de la nomenclature, amélioration des contrôles, préparation d'un texte législatif ;

— *appareillage* : un groupe de travail vient d'établir des propositions de nature à améliorer la situation des handicapés et à réduire les durées moyennes d'hospitalisation. L'érection d'un centre d'appareillage de Sécurité sociale pour la région parisienne vient d'être décidée. Cette prise en charge directe de l'appareillage par les organismes d'assurance maladie devrait être peu à peu étendue aux autres régions ;

— *hospitalisation* : tendance à la diminution des durées moyennes de séjour dans les établissements publics, élaboration des textes d'application de la loi hospitalière relatifs à la tarification dans une optique de rapprochement des coûts réels et de prime à la gestion de qualité ;

— *profils médicaux* : dans le cadre des conventions nationales entre caisses d'assurance maladie et praticiens ou auxiliaires médicaux, des tableaux statistiques d'activité (production et prescriptions) devraient être établis et analysés par les commissions médico-sociales, afin que chacun puisse en tirer les conséquences économiques et financières. La mise en œuvre de cette nouvelle méthode devrait intervenir sur l'ensemble du territoire le 1^{er} janvier prochain. Mais une expérience tentée dans la région Centre depuis 1971 n'apparaît pas très concluante puisque la mutualité sociale agricole et la caisse régionale des non-salariés l'ont abandonnée dès le début de l'année 1972. La raison en est le retard apporté

à l'élaboration d'une feuille de maladie commune aux principaux régimes. Le décret n° 72-480 du 12 juin 1972 a fixé quelques normes en la matière mais il reste à régler certaines difficultés. M. le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales a toutefois annoncé à l'Assemblée Nationale la mise en service de la nouvelle feuille pour le 1^{er} janvier prochain ;

— la réforme de la nomenclature générale des actes professionnels, appliquée depuis le 1^{er} avril dernier, à l'exception de la radiologie pour laquelle le texte réglementaire est en cours de signature, devrait éliminer les complexités, les contestations, les erreurs et abus déplorés dans le passé. Des économies sensibles sont attendues des aménagements techniques effectués et de l'amélioration du contrôle.

Par ailleurs, la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes permettra d'éliminer certaines pratiques conduisant à des dépenses injustifiées.

Ces actions se poursuivront mais le nouveau Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales ne reprend pas à son compte le pari financier. Il estime que, tout en luttant contre les abus, il n'y a pas lieu de se préoccuper outre mesure des chiffres, le pays devant payer le prix nécessaire à la protection sociale des Français.

Il est certain que, dans la mesure où l'augmentation du volume des prestations correspond à l'accroissement légitime du nombre des bénéficiaires et à une meilleure couverture sanitaire de la population, seul le résultat positif doit être retenu.

Toutefois, la commission ne saurait se désintéresser du problème financier, car il nous paraît indéniable que la progression excessive des charges imposées au régime général menace à terme l'ensemble de la Sécurité sociale. Aussi, invitons-nous le Gouvernement à poursuivre activement les études entreprises en vue d'une gestion beaucoup plus stricte, apte à réduire le coût de l'assurance maladie sans dommage pour les affiliés.

Evolution financière de l'assurance maladie.

A. — SALARIÉS

	1971 (résultats).	1972 (prévisions).	1973 (prévisions).
(En millions de francs.)			
1° MALADIE			
<i>Recettes.</i>			
Régime général (1).....	36.536,4	41.564	45.934
Salariés agricoles.....	976,6	1.190	1.285
Total	37.513,0	42.754	47.219
<i>Dépenses.</i>			
Régime général (1).....	36.186,5	43.047	48.908
Salariés agricoles.....	1.788,9	1.955	2.170
Total	37.975,4	45.002	51.078
Solde	— 462,4	— 2.248	— 3.859
2° ACCIDENTS DU TRAVAIL			
Recettes	7.086,0	7.660	8.500
Dépenses	7.055,2	8.010	8.900
Solde	+ 30,8	— 350	— 400

(1) Y compris depuis 1971 la S. N. C. F. et depuis 1972 les régimes « mines », « marins » et « R. A. T. P. ».

B. — NON SALARIÉS NON AGRICOLES

	1971 (résultats).	1972 (prévisions).	1973 (prévisions).
(En millions de francs.)			
Recettes	1.400	1.534	1.653
Dépenses	1.449	1.826	2.170
Solde	— 49	— 292	— 517

B. — L'ASSURANCE VIEILLESSE

Un effort sensible a été réalisé en faveur des personnes âgées au cours de l'année 1972 :

— amélioration des modalités de calcul des pensions et revalorisation (loi du 31 décembre 1971) ;

— réforme de l'assurance vieillesse des artisans et commerçants, accompagnée d'une majoration des pensions (loi du 3 juillet 1972) ;

— garantie de ressources pour les travailleurs âgés de 60 ans au moins et privés d'emploi (loi du 5 juillet 1972) ;

— mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés (loi du 13 juillet 1972) ;

— décisions gouvernementales du 6 septembre 1972 analysées ci-dessus.

Les conditions de vie du troisième âge demeurent cependant beaucoup trop difficiles pour que nous puissions exprimer une satisfaction exempte de réserves.

Nous admettons volontiers l'argument de M. le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales observant qu'il a obtenu des résultats très importants si l'on considère le grand nombre de bénéficiaires concernés pour un coût budgétaire limité.

Mais ne pouvait-on dépenser davantage et, partant, soulager mieux ?

La réponse serait négative si l'on ne considérait que le bilan financier de l'assurance vieillesse.

Excédentaire jusqu'au 31 décembre 1971, le régime général vieillesse enregistrera en 1972 un déficit qui, au début de l'année était estimé à 352 millions de francs mais pouvait encore être couvert par les réserves antérieurement accumulées. Cet équilibre provisoire est dès maintenant menacé par les mesures du 6 septembre et le déficit prévisible pour 1973 est évalué à 1.110 millions de francs.

Mais il faut rappeler que la Caisse nationale supporte des charges indues qui grèvent lourdement son budget :

— surcompensation du déficit du régime des mineurs : 765 millions de francs pour 1973 ;

— déficit du régime vieillesse des salariés agricoles : 1.034 millions de francs ;

— fraction importante des allocations versées au titre du Fonds national de solidarité : 1.589 millions de francs, la subvention de l'Etat se trouvant réduite de près de 95 % (527 à 27 millions de francs) pour 1973, alors que les allocations sont augmentées.

Sans ces obligations extérieures, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés disposerait donc d'un budget en suréquilibre et pourrait servir des prestations beaucoup plus substantielles.

Les compensations seraient parfaitement légitimes dans la mesure où elles se situeraient à un niveau national permettant d'assurer à toutes les personnes âgées des prestations identiques, mais il est aberrant de faire supporter à un régime professionnel particulier — celui des salariés de l'industrie et du commerce — le déficit d'autres régimes particuliers versant des prestations calculées différemment. Il est également anormal de lui imposer des charges d'assistance dont certaines caisses professionnelles sont dégrevées.

Le groupe de travail sur les prestations vieillesse, constitué en 1969 par M. le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, concluait ainsi ses travaux, en mars 1970 :

« La complexité des règles différentes régissant des centaines d'institutions et des dizaines de régimes, leurs origines diverses (législatives, réglementaires, statutaires, conventionnelles) aboutissent à une mosaïque hétéroclite dont certains fragments sont absents, dont d'autres se superposent. Ni l'efficacité du contrôle, ni la justice sociale, ni une saine économie des moyens financiers ne profitent de cet assemblage disparate ».

La situation demeure inchangée malgré certaines déclarations d'intentions d'unification, telles celles inscrites dans la loi du 3 juillet 1972 portant réforme de l'assurance-vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales.

Elle aboutit, contrairement à celle qui existe en matière de prestations familiales et, à un moindre degré, d'assurance maladie, à des iniquités intolérables.

Au lieu de maintenir tous ces régimes par les artifices comptables que sont la subvention budgétaire ou la prise en charge par le régime général, il conviendrait de définir une politique unique de la vieillesse s'appliquant uniformément à tous les Français et comportant un financement précis fondé sur la distinction entre l'assistance due par l'Etat aux plus déshérités et la prévoyance à base de contribution de l'assuré.

Même si le volume des dépenses publiques ne s'en trouvait pas allégé, les comptes seraient plus clairs et l'égalité entre les prestataires plus facilement respectée.

Nous n'ignorons pas les difficultés d'une telle entreprise, en particulier celles nées de l'attachement légitime aux droits acquis, surtout lorsqu'ils sont exceptionnellement avantageux mais gravement menacés par une démographie défavorable.

Mais s'agissant d'une œuvre d'équité sociale incontestable, il nous apparaît qu'elle doit être entreprise et réalisée avec le maximum de célérité possible.

M. le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales a indiqué, au cours de la discussion budgétaire à l'Assemblée Nationale, que l'un des objectifs essentiels de la politique sociale du Gouvernement, au cours des prochaines années, serait l'établissement d'un minimum social qui pourrait être assuré à toute personne âgée, quelle qu'ait été sa situation antérieure, professionnelle ou sociale. Nous voulons espérer que cet élément de base de l'unification et de la simplification des allocations de vieillesse sera rapidement mis en œuvre.

Evolution financière du régime général.

	1971 (résultats).	1972 (prévisions).	1973 (prévisions).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Régime général.....	16.587	18.487	19.967
Salariés agricoles.....	764	869	975
Cotisations mères de famille (C. N. A. F. et B. A. P. S. A.)	»	325	861
Total	17.351	19.681	21.803
<i>Dépenses.</i>			
Régime général.....	15.230	17.813	20.904
Salariés agricoles.....	1.405	1.650	2.009
Total	16.635	19.463	22.913
Solde	+ 716	+ 218	— 1.110

Artisans, industriels et commerçants.

Conformément à la loi du 3 juillet 1972, le déficit des régimes d'assurance-vieillesse des artisans industriels et commerçants, pour l'exercice 1973, sera comblé par les contributions de l'Etat et des sociétés. Son montant élevé provient de :

— la revalorisation exceptionnelle des pensions de 15 % à partir du 1^{er} octobre 1972 : 249 millions de francs ;

— l'alignement des cotisations sur le mode de calcul et le taux (8,75 %) du régime général : 491 millions de francs ;

— l'abaissement à 55 ans de l'âge d'entrée en jouissance de la pension de réversion pour les veuves : 110 millions de francs.

Sans réforme, le déficit aurait été de 465 millions de francs.

C'est donc la somme de ces quatre facteurs qui a déterminé le total de 1.315 millions de francs d'aide extérieure, soit 510 millions à la charge de l'Etat et 805 millions demandés à la contribution sociale de solidarité des sociétés.

Celle-ci a été fixée, pour l'année prochaine, au maximum autorisé par la loi du 3 juillet 1972, c'est-à-dire à 0,1 %, ce qui représente une augmentation considérable puisque son taux précédent se situait aux environs de 0,02 %. Rappelons que le Parlement avait initialement inscrit dans la loi le montant du prélèvement, modulé en fonction du chiffre d'affaires. Le Gouvernement a fait décider, par la loi du 3 juillet dernier, que le taux serait fixé, dans la limite d'un maximum de 0,1 %, par décret, afin de disposer d'un volant de souplesse évitant le recours au Parlement chaque fois que les besoins exigeraient une élévation de la contribution. Or, en fixant le taux, dès la première année, au nouveau plafond légal, le Gouvernement s'est privé de cette marge de manœuvre. Le nombre des redevables doit s'élever à 114.500 en 1973 (contre 109.800 en 1972) et le produit à 1.234 millions de francs dont 59 seront affectés au régime maladie et 370 aux mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés prévues par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 (fraction intitulée « taxe d'entraide »). Signalons que, pour l'application de ces dernières mesures, les ressources seront complétées par 54 millions de francs provenant de la taxe sur les entreprises individuelles (équivalence de la taxe d'entraide imposée aux sociétés) et par 55 millions de francs, produit de la taxe additionnelle à la taxe d'entraide (assise sur la surface des locaux de vente et payée environ par 5.000 redevables).

Le tableau ci-dessous précise l'évolution financière des deux régimes : Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance-vieillesse artisanale (C. A. N. C. A. V. A.) et Organisation autonome nationale d'assurance-vieillesse de l'industrie et du commerce (ORGANIC).

a) PROFESSIONS ARTISANALES (C. A. N. C. A. V. A.)

	1971	1972 (prévisions).	1973 (évaluations).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Cotisations et divers.....	748	811	757
Contribution de l'Etat.....	39	71	290
Contribution des sociétés.....	19	20	91
Totaux	806	902	1.138
<i>Dépenses.</i>			
Prestations et divers.....	857	949	1.045
Effet de la revalorisation de 15 % au 1 ^{er} octobre	»	32	93
Totaux	857	981	1.138
<i>Solde</i>	- 51	- 79	0

b) PROFESSIONS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES (ORGANIC)

	1971	1972 (prévisions).	1973 (évaluations).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Cotisations et divers.....	1.377	1.513	1.084
Contribution de l'Etat.....	41	89	220
Contribution des sociétés.....	135	137	714
Totaux	1.553	1.739	2.018
<i>Dépenses.</i>			
Prestations	1.553	1.669	1.862
Effet de la revalorisation de 15 % au 1 ^{er} octobre 1972	»	57	156
Totaux	1.553	1.726	2.018
<i>Solde</i>	+ 20	+ 13	0

NOTA. — Pour l'ORGANIC, il n'a pas été tenu compte de l'incidence financière que ne manquera pas de provoquer la modification de fait que va créer la réforme dans la perception des cotisations (la date d'exigibilité était, en effet, dans le passé, fixée en fonction de la date de naissance de chaque individu), ce qui fait que, en tout état de cause, certains commerçants ayant déjà payé leur cotisation annuelle (notamment s'ils sont nés en début d'année civile) au moment de la première perception qui interviendra dans le cadre de la réforme, il ne leur restera à acquitter pour l'année civile 1973 qu'une fraction de leur cotisation.

C. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES

Contrairement aux autres prestations sociales, les allocations familiales se trouvent dans une situation budgétaire florissante puisque, malgré la diminution progressive, au cours des deux dernières décennies du taux des cotisations — passé de 16,75 % à 10,50 % des salaires plafonnés — la gestion demeure largement excédentaire.

Mais la raison essentielle de cette situation exceptionnelle tient à la faiblesse des majorations successives des allocations, le taux de progression ayant été tellement inférieur à celui des prix qu'on a pu chiffrer à près de 30 % la dégradation intervenue entre 1950 et 1970.

Certes, la situation semble évoluer plus favorablement depuis que le VI^e Plan a prévu de garantir leur pouvoir d'achat. Des améliorations sensibles ont été apportées par la revalorisation du salaire de base et la création récente de diverses allocations depuis longtemps réclamées : allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes, allocation des mineurs handicapés, allocation d'orphelin, allocation pour frais de garde. Les réformes de l'allocation de salaire unique ou de la mère au foyer et de l'allocation de logement représentent également des éléments positifs, de même que la suppression des abattements de zones.

Mais les allocations familiales sont de plus en plus soumises à des critères de sélectivité qui, entièrement justifiés dans leur principe, sont exagérément limités dans leurs effets.

Le montant des plafonds de ressources, la sévérité des conditions requises, la complexité de certains calculs (telles les formules algébriques applicables à l'allocation de logement) réduisent considérablement la portée des nouvelles mesures.

Du reste, le nombre des bénéficiaires des allocations d'orphelin, de handicapés et de frais de garde s'avère très inférieur aux estimations initiales.

Par ailleurs, le récent rapport établi par le Conseil des Impôts, en révélant les inégalités considérables auxquelles donne lieu la détermination des revenus fiscaux des différentes catégories sociales, laisse planer un doute inquiétant sur l'équité de la répartition des avantages familiaux en fonction des revenus déclarés.

La France a mis en place, dès la Libération, un régime de prestations sociales alors salué comme l'un des plus généreux du monde. Mais, trop longtemps figé sur ses bases de 1945, il se trouve aujourd'hui dépassé sur bien des points par ceux d'autres pays, en particulier de nos voisins européens.

C'est ainsi que la France est le seul membre de la Communauté économique européenne supprimant les prestations familiales pour les jeunes gens ayant atteint l'âge de dix-huit ans s'ils sont en apprentissage et vingt ans s'ils poursuivent leurs études, c'est-à-dire à un moment où la charge qu'ils représentent pour leurs parents est à son maximum. Nos partenaires poursuivent les versements jusqu'à vingt-cinq ans, vingt-huit ans ou même au-delà. De même, seule la France a limité de façon rigoureuse le bénéfice des prestations pour les handicapés adultes.

La « prospérité » relative des Caisses d'allocations familiales devrait permettre quelques efforts supplémentaires, notamment le relèvement de certaines limites trop strictes, sans amputer outre mesure les excédents. Il serait même possible d'apporter des aménagements considérables par le simple respect de l'autonomie administrative et financière des Caisses nationales de Sécurité sociale instituée par l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967.

Evolution financière du régime.

A. — ALLOCATIONS FAMILIALES SALARIÉS

	1 9 7 1 (Résultats.)	1 9 7 2 (Prévisions.)	1 9 7 3 (Prévisions.)
	(En millions de francs.)		
Recettes :			
Régime général	18.667	20.858	23.141
Salariés agricoles	609	520	310
Régimes spéciaux	4.756	5.249	5.779
Recettes diverses	18	20	21
Total	24.505	26.647	29.251
Dépenses :			
Régime général	15.337	16.724	18.596
Salariés agricoles	1.024	1.074	1.152
Régimes spéciaux	3.971	4.358	4.830
Dépenses communes	1.274	1.606	2.191
Total	21.606	23.762	26.769
Solde	+ 2.444	+ 2.885	+ 2.482

B. — ALLOCATIONS FAMILIALES EMPLOYEURS
ET TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Recettes	1.437	1.498	1.575
Dépenses	1.481	1.558	1.694
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
<i>Solde</i>	— 44	— 60	— 119
Solde général	+ 2.400	+ 2.825	+ 2.363

CHAPITRE IV

DIFFICULTES ET PERSPECTIVES

A. — COMPENSATIONS ET CHARGES INDUES

Les défenseurs de la Sécurité sociale dénoncent depuis longtemps l'accumulation des charges indues imposées, notamment, au régime général.

Le financement direct d'équipements hospitaliers publics, par exemple, est évalué à 470 millions de francs pour 1972 et 550 millions de francs pour 1973. Le financement indirect par le biais des prix de journée et l'incorporation des frais d'enseignement ou de recherche est également très sensible. Il conviendrait de délimiter exactement la part qui incombe à l'Etat dans le cadre de ses responsabilités en matière de Santé publique nationale et le coût réel des soins dispensés aux assurés sociaux conformément aux obligations de l'assurance maladie. Les dépenses de celle-ci provenant pour 40 % de l'hospitalisation, une répartition des charges dues et indues permettrait de situer l'origine d'une part importante du déficit.

De plus, seul le régime général supporte, en vertu de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 (art. L. 693 du Code de Sécurité sociale, 2° alinéa), la charge des allocations supplémentaires du Fonds national de solidarité servies à ses ressortissants. Afin d'atténuer cette charge, l'Etat accordait, ces dernières années, une subvention à ce régime ; en 1971 et 1972 cette subvention s'élevait à 613 millions, dont 527 étaient perçus par la Caisse nationale d'assurance vieillesse et 86 millions par la Caisse nationale d'assurance maladie au titre des invalides titulaires de l'allocation

supplémentaire. Cette subvention globale de 613 millions est ramenée à 113 millions (dont 27 pour l'assurance vieillesse) en 1973. Par contre, les autres régimes assurent la liquidation et le service de l'allocation supplémentaire mais perçoivent, en vertu de l'article L. 693 du Code de la Sécurité sociale, des subventions qui couvrent à la fois le montant des allocations versées et les frais de gestion engagés. *Il nous semble que cette charge d'assistance aux plus déshérités incombe à l'Etat, aussi bien pour les salariés de l'industrie et du commerce que pour les autres Français.*

Par ailleurs, les déséquilibres démographiques entre les différents régimes de Sécurité sociale exigent des compensations financières afin d'assurer à tous les affiliés les prestations qui leur sont dues par des textes d'origine très diverse.

Certaines se réalisent à l'échelon national et sur un plan égalitaire, en particulier pour les allocations familiales, d'autres par l'intermédiaire du régime général. Sans doute celui-ci semble-t-il avoir vocation à servir l'ensemble des salariés, mais dans la mesure où ceux-ci sont soumis aux mêmes obligations et jouissent des mêmes droits. Or, la plupart des compensations imposées au régime général sont strictement financières et négatives. C'est pourquoi, à défaut d'intégration ou d'assimilation au niveau des cotisations et des prestations, nous les considérons comme des charges indues.

Compensation entre le régime général et différents régimes spéciaux.

Compensation générale entre tous les régimes de salariés.

En prestations familiales, une surcompensation interprofessionnelle avait été instituée à compter du 1^{er} novembre 1953.

La loi de finances pour 1957 avait créé, à compter du 1^{er} janvier 1957, pour les régimes de salariés, un fonds national de surcompensation des prestations familiales.

Depuis le 1^{er} janvier 1968, la compensation des prestations familiales des salariés de toutes professions est assurée dans les écritures de la Caisse nationale des allocations familiales créée par l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967.

Compensation en matière d'assurance vieillesse.

Une compensation est assurée en matière d'assurance vieillesse entre le régime général et :

— les salariés agricoles, depuis le 1^{er} janvier 1963, le régime général retraçant dans ses écritures les cotisations et les prestations du régime des salariés agricoles. Il supporte de ce fait la totalité du déficit ;

— le régime minier, depuis le 1^{er} janvier 1964. Le régime général et le régime minier ayant des âges d'admission à la retraite et des taux de prestations différents, une formule de compensation est établie pour tenir compte de la seule surcharge démographique du régime minier, en retenant dans les deux régimes un âge moyen d'admission à la retraite de 64 ans et un taux de pension égal à 40 % des salaires.

Compensation en matière d'accidents du travail.

Cette compensation existe depuis 1964 entre le régime général et le régime minier. Elle assure l'équilibre financier de la branche « accidents du travail » du régime minier, les cotisations versées par les exploitations minières étant calculées dans les conditions analogues à celles des entreprises relevant du régime général.

Compensation en matière d'assurance maladie.

Une compensation est assurée en matière d'assurance maladie entre le régime général et :

— les salariés agricoles, depuis le 1^{er} janvier 1963. Le régime général retrace dans ses écritures les cotisations et les prestations, donc supporte, comme en vieillesse, la totalité du déficit ;

— le régime de prestations en nature des assurances maladie-maternité de la S. N. C. F. depuis le 1^{er} janvier 1971, la compensation ne s'effectuant que pour la partie des prestations qui correspondent à celles du régime général. Le taux de la cotisation des actifs est harmonisé avec celui du régime général et une cotisation est versée au titre des pensionnés pour tenir compte de l'âge de départ à la retraite ;

— le régime de prestations en nature des marins, depuis le 1^{er} janvier 1972 ;

— le régime des prestations en nature du personnel de la Régie autonome des transports parisiens, depuis le 1^{er} janvier 1972 ;

— le régime des prestations en nature du personnel des entreprises minières et assimilées, depuis le 1^{er} janvier 1972.

Evaluation financière de la compensation des divers régimes spéciaux.

	RECETTES	DEPENSES	SOLDE
	(En millions de francs.)		
<i>Année 1972.</i>			
Régimes spéciaux :			
Régime de la S. N. C. F.....	616	1.100	— 484
Régime des mines.....	378	728	— 350
Régime de la R. A. T. P.....	97	129	— 32
Régime des marins.....	129	199	— 70
<i>Total de la charge pour le régime général</i>			936
<i>Année 1973.</i>			
Régime de la S. N. C. F.....	664	1.244	— 580
Régime des mines.....	394	820	— 426
Régime de la R. A. T. P.....	107	148	— 41
Régime des marins.....	141	224	— 83
<i>Total de la charge pour le régime général</i>			1.130

Signalons enfin que la Caisse des dépôts et consignations ne verse encore au régime général qu'un intérêt de 1 % pour ses fonds de roulement, alors qu'elle a été récemment autorisée à rémunérer au taux du marché bancaire les fonds des caisses de non-salariés. Là encore nous constatons une discrimination au détriment du régime général.

B. — PROBLEMES DE GESTION

A défaut de pouvoir limiter sérieusement les dépenses afférentes aux prestations dont on ne saurait envisager une régression, il nous paraît indispensable d'agir avec vigueur pour réduire les coûts de gestion et récupérer les sommes considérables de cotisations impayées.

1° Les coûts de gestion.

Les coûts de gestion varient sensiblement d'un régime à l'autre. Parmi les plus faibles, nous signalerons celui de la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (3,20 % des recettes) et de la Mutualité sociale agricole (4,96 % du volume des prestations, c'est-à-dire des recettes internes et externes).

En 1971, pour l'ensemble du régime général, les prélèvements sur cotisations au titre de la gestion administrative ont représenté 5,28 % des cotisations.

La rémunération du personnel et les charges qui en dérivent entrent dans le coût global de la gestion administrative des caisses régionales et primaires pour une part qui est de l'ordre des quatre cinquièmes du total de ce coût.

Or, il apparaît qu'en dix ans (1961-1971) les effectifs des caisses primaires se sont accrus de 75 % alors que le nombre de règlements progressait de 106 %.

Si la productivité « par agent » a été stagnante entre 1967 et 1969, elle s'est nettement relevée depuis.

Corrélativement, l'indice des dépenses de gestion administrative, qui avait marqué de 1967 à 1970 une tendance à s'accroître plus vite que celui des prestations versées, a progressé de la même façon que les prestations en 1971.

En vue de maîtriser la croissance des dépenses en cause, un arrêté en date du 3 novembre 1971 a modifié à titre expérimental le mode de calcul de la dotation de gestion administrative des caisses primaires d'assurance maladie pour l'année 1972.

Les dotations à allouer aux caisses d'assurance maladie pour la couverture des dépenses de fonctionnement de leur gestion administrative étaient jusqu'alors déterminées par application d'une formule paramétrique en fonction d'une série de données réputées caractéristiques de l'activité de chaque organisme tels que le montant des cotisations encaissées dans la circonscription, le montant des prestations servies, le nombre de certaines des opérations réellement effectuées.

Or, l'expérience avait prouvé que la formule paramétrique aboutissait, pour chaque caisse considérée isolément, à des écarts importants entre le montant réel des frais de fonctionnement et celui de la dotation prévue. Les motifs de cette dispersion ne résultaient pas forcément de la qualité de la gestion mais étaient surtout inhérents à la très grande variété des conditions dans lesquelles s'exerçait l'activité de chaque organisme.

Désormais, la Caisse nationale arrête les dotations en fonction des besoins des caisses, compte tenu des crédits inscrits à cet effet au budget du Fonds national de la gestion administrative qu'elle gère et après avis des directeurs régionaux de la Sécurité sociale. Cette mesure permet donc de donner aux administrateurs des caisses le plein exercice de leur responsabilité. Il y a lieu de souligner que l'examen des propositions budgétaires est faite par les directeurs régionaux de la Sécurité sociale à la lumière d'indicateurs de gestion qui permettent de comparer entre elles les caisses d'importance équivalente.

Il est envisagé de ne pas limiter cette méthode aux seules caisses primaires et de l'étendre aux caisses d'allocations familiales, ainsi qu'aux unions de recouvrement.

2° Les cotisations impayées.

a) MONTANT DES COTISATIONS RESTANT A RECOUVRER

Le montant des cotisations restant à recouvrer au 31 décembre 1971 ressort du tableau suivant, établi en millions de francs :

EXERCICES D'ORIGINE des cotisations non recouvrées au 31 décembre 1971.	MONTANT	POURCENTAGE par rapport au total des cotisations non recouvrées.	POURCENTAGE par rapport aux cotisations liquidées au titre de l'exercice considéré (au 31 décembre 1971).
Exercices antérieurs à 1968.	626,4	27,29	»
Exercice 1968.....	233,3	10,16	0,47
Exercice 1969.....	292,9	12,75	0,50
Exercice 1970.....	424,3	18,48	0,64
Exercice 1971.....	719,1	31,32	0,95
Total	2.296	100	»

Pour se rendre compte de l'importance relative du montant des cotisations arriérées, il est précisé que, sous réserve d'un écart minime, les cotisations dues au titre d'un exercice déterminé sont acquittées depuis 1966 suivant le rythme moyen suivant :

	En pourcen- tage des cotisations dues.
— pour la date d'échéance	97,36
— après l'échéance et au cours de l'exercice d'exigibilité.	1,27
<hr/>	
— sous-total : cotisations acquittées à la fin de l'exercice d'exigibilité	98,63
— après l'échéance, au cours de l'exercice qui suit	0,64
— après l'échéance, au cours du deuxième exercice qui suit.	0,15
— après l'échéance, au cours du troisième exercice qui suit.	0,08
<hr/>	
— sous-total : cotisations acquittées après l'écoulement du 3 ^e exercice qui suit l'exercice d'exigibilité	99,50
— après l'échéance, au cours des autres exercices qui suivent	de 0,10 à 0,30

Il résulte des pourcentages ci-dessus que les cotisations dues au titre d'un exercice sont acquittées à concurrence d'un pourcentage allant de 99,60 % à 99,80 %. Le reliquat, soit 0,20 à 0,40 % des cotisations dues, fait l'objet d'une admission en non valeur (cotisations qui s'avèrent irrécouvrables).

Il est précisé que le montant des cotisations effectivement dues au titre d'un exercice n'est connu qu'après l'écoulement du délai de prescription qui est de 5 ans. C'est le montant qui a été pris en considération pour le calcul des pourcentages précités.

b) ACTION ENTREPRISE POUR LE RECouvreMENT ET LA LIMITATION
ÉVENTUELLE DES COTISATIONS ARRIÉRÉES

1° Recouvrement des cotisations arriérées.

Les cotisations arriérées comptabilisées au 31 décembre 1971, soit 2.296 millions de francs, constituent la somme des cotisations non réglées au titre d'une vingtaine d'exercices. D'autre part, elles représentent pour :

- 54,47 % soit 1.251 millions de francs de créances passives, c'est-à-dire de cotisations pour lesquelles les organismes de Sécurité sociale juridiquement compétents ont été dessaisis de l'initiative et de la maîtrise des opérations de recouvrement au profit de tiers eux-mêmes judiciairement investis du pouvoir de recouvrer lesdites créances. Il s'agit essentiellement des créances de cotisations dues par les entreprises en faillite, liquidation de biens ou règlement judiciaire ;
- 45,53 % soit 1.045 millions de francs de créances actives, c'est-à-dire de cotisations pour lesquelles l'initiative et la maîtrise des opérations du recouvrement continuent d'appartenir aux organismes de Sécurité sociale.

Cette classification en créances passives et créances actives des cotisations arriérées montre les limites de l'action des organismes de recouvrement, bien qu'ils mettent en œuvre des moyens juridiques très importants (délivrance des contraintes, action pénale, assignation en faillite, action devant les juridictions de la Sécurité sociale, etc.).

Les chances de recouvrement des 2.296 millions de cotisations arriérées accumulés à l'actif du bilan consolidé de l'exercice 1971 peuvent être évaluées de la façon suivante :

*Cotisations arriérées dues au titre des exercices 1971,
1970, 1969 et 1968.*

Leur montant s'élève au 31 décembre 1971 à 1.669,6 millions de francs. En se basant sur les indicateurs du rythme moyen de l'encaissement des cotisations tels qu'ils figurent ci-dessus sous a), ainsi que sur les indicateurs du rythme moyen de la liquidation des cotisations, on peut estimer qu'une somme de 1.054,7 millions de

francs sera effectivement recouvrée, soit 63 % du total, tandis que le reliquat de 614,9 millions de francs, soit 37 %, fera l'objet d'une admission en non valeur pour insuffisance d'actif ou insolvabilité générale.

Cotisations arriérées dues au titre des exercices antérieurs à 1968.

Leur montant s'élève au 31 décembre 1971 à 626,4 millions de francs. Leurs chances de recouvrement sont très faibles. Souvent, il s'agit d'entreprises en liquidation de biens ou en faillite depuis plusieurs années. Il ne semble pas que l'on puisse récupérer plus de 10 % de la créance, soit 62,6 millions de francs, le reliquat, soit 563,8 millions de francs, étant par conséquent admis en non valeur.

Finalement, d'après les estimations qui précèdent, le montant des cotisations arriérées comptabilisées au 31 décembre 1971, seront :

— acquittées pour	1.118 millions, soit	49 %
— et admises en non valeur	1.178 millions, soit	51 %
	<hr/>	<hr/>
Total	2.296 millions, soit	100 %

Il est rappelé que le montant des cotisations admises en non valeur se situe entre 0,20 et 0,40 % des cotisations effectivement dues (après écoulement de la prescription quinquennale).

2° Action entreprise pour limiter dans l'avenir le montant des cotisations arriérées.

Des dispositions réglementaires nouvelles ainsi que le recours à des ensembles électroniques de gestion sont susceptibles de limiter dans l'avenir soit directement, soit indirectement, le montant des restes à recouvrer, à la condition expresse qu'il ne s'agisse pas de dettes mises à la charge d'entreprises déficitaires (non rentables), dont le patrimoine, sauf redressement, sera tôt ou tard liquidé judiciairement. La multiplication de ces entreprises aurait pour effet, quels que soient les moyens mis en œuvre par les organismes de Sécurité sociale, d'accroître, tout au moins momentanément, le montant des restes à recouvrer.

Dispositions réglementaires.

Le décret n° 72-230 du 24 mars 1972, relatif au recouvrement des cotisations de Sécurité sociale, dispose en son article 14 qu'un minimum de majorations de retard, fixé à 1 % des cotisations arriérées par mois ou fraction de mois de retard, doit obligatoirement être laissé à la charge du débiteur lorsque les cotisations sont acquittées avec un retard de 15 jours ou de plus. En conséquence, le débiteur de cotisations, en raison du taux d'intérêt que représente la fraction de majoration qui ne peut faire l'objet d'une remise, a en principe tout avantage à dégager en temps opportun la trésorerie nécessaire au règlement des cotisations sociales.

Agissent dans le même temps, les dispositions de l'article 15 du même décret qui prévoit qu'il ne peut être sursis à poursuites que si, d'une part des garanties suffisantes sont produites et que si, d'autre part, est respectée la condition suivant laquelle le règlement de la fraction minimum de majoration dont il vient d'être question est effectuée dans le cadre du sursis à poursuites.

D'autre part, les dispositions de l'article 3 qui prévoient la possibilité pour une entreprise à établissements multiples de régler les cotisations qu'elle doit à un seul organisme, quel que soit le lieu d'implantation des établissements, sont de nature à autoriser une meilleure surveillance des soumissionnaires des marchés publics qui attestent sur l'honneur qu'ils sont à jour de leurs obligations fiscales et parafiscales.

Enfin, d'une façon globale, les dispositions du décret susvisé ainsi que les instructions d'application, dans la mesure où elles ont pour objet de mieux préciser, d'une part, l'assiette des cotisations, notamment en ce qui concerne les primes, indemnités et avantages en nature et, d'autre part, la méthode de régularisation annuelle des cotisations calculées dans la limite du plafond, tendent à réduire le contentieux portant sur le bien-fondé des créances comptabilisées par les organismes de Sécurité sociale et, par voie de conséquence, de diminuer les soldes débiteurs des cotisants qui, juridiquement, contestent la validité des dettes mises à leur charge.

Recours aux ensembles électroniques de gestion.

La mise en place d'ensembles électroniques de gestion permettra de mesurer, dans les meilleures conditions, les incidences des divers facteurs qui influent sur le montant des cotisations arriérées, qu'il s'agisse des facteurs internes qui sont la pleine responsabilité de l'organisme de recouvrement ou des facteurs externes qui s'imposent à cet organisme et sur lesquels il ne peut, si c'est possible, agir qu'indirectement.

Parmi les facteurs internes qui peuvent ainsi être mieux maîtrisés grâce à l'ordinateur, il faut citer la rapidité et la régularité du lancement des mises en demeure et des actions contentieuses, le contrôle de l'application mesurée mais stricte des majorations et pénalités, ainsi que la surveillance des diligences apportées par les huissiers de justice dans l'accomplissement de leurs missions.

Les facteurs externes que l'emploi d'ordinateurs permet d'analyser finement sont constitués essentiellement par les délais que mettent les tribunaux à statuer, les auxiliaires de justice à accomplir les actes de leur compétence, les syndics à clôturer les dossiers de liquidation de biens. Ils comprennent naturellement les facteurs économiques dont l'incidence sur le montant des cotisations arriérées ne semble pouvoir être appréciée valablement que si les résultats du recouvrement peuvent, grâce à l'ordinateur, être dégagés en sous-produits, au niveau de chaque activité professionnelle distinguée par la nomenclature de l'I.N.S.E.E.

C. — EXEMPLES DE LACUNES DANS LA PROTECTION SOCIALE DES FRANÇAIS

La commission tient à attirer l'attention des Pouvoirs publics sur quelques lacunes qu'il conviendrait de combler rapidement.

Le système français de protection sociale se flatte de couvrir 98 % de la population. C'est un résultat remarquable dans la mesure où cette proportion impressionnante est une conquête relativement récente et où elle place la France en position très avancée par rapport à la plupart des autres nations.

Mais en un tel domaine, un seul chiffre nous paraît admissible pour répondre aux principes égalitaires de notre République : 100 %.

Il serait donc nécessaire de se pencher sur le cas des 2 % de Français ne disposant d'aucune couverture de Sécurité sociale.

Sans doute l'assurance volontaire leur est ouverte et permet, théoriquement, d'éliminer ce reliquat. Mais les taux de cotisations sont fort élevés pour les plus démunis. Il est même vraisemblable qu'ils seront encore prochainement majorés pour les malades hospitalisés depuis plus de trois ans, c'est-à-dire pour ceux qui ont le plus besoin d'aide. *Nous voudrions avoir l'assurance que cette mesure ne va pas aggraver les dépenses des bureaux d'aide sociale des collectivités locales.*

Nous citerons, à titre d'exemples de lacunes, quelques cas précis, sans être malheureusement assurés qu'ils soient seuls dignes d'intérêt et en souhaitant que soit effectuée par les services compétents du Ministère des Affaires sociales une étude plus approfondie de toutes les situations susceptibles de donner lieu à des failles regrettables.

Les veuves d'assurés sociaux se voient supprimer le bénéfice de la Sécurité sociale pour elles et pour leurs enfants un an après le décès de leur mari. Celles qui n'ont aucune compétence professionnelle ou se trouvent chargées de famille rencontrent parfois les plus grandes difficultés pour trouver un emploi. Certaines disposent de modiques ressources qui leur permettraient de se consacrer, au prix de pénibles sacrifices quotidiens, à l'éducation de leurs enfants. Mais le souci de l'affiliation à la Sécurité sociale aggrave considérablement leurs problèmes. La question va être heureusement réglée, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, pour les veuves âgées d'au moins 55 ans, qui, avec l'entrée en jouissance immédiate de leur pension de réversion, bénéficieront automatiquement de l'assurance maladie. Mais beaucoup de veuves n'atteignant pas cet âge se trouvent dans une situation extrêmement difficile dont il importerait aussi de se préoccuper.

D'autre part, beaucoup d'*agriculteurs* sont appelés à quitter la terre, par suite de l'évolution de la conjoncture économique. La plupart le font après avoir assuré leur reconversion. Un certain nombre, toutefois, cessent leur activité agricole sans disposer d'un nouvel emploi. Ils peuvent alors s'inscrire à l'Agence nationale pour l'emploi et conservent leur droit aux allocations familiales. Mais ils ne bénéficient ni de l'aide publique aux chômeurs ni de l'affiliation à la Sécurité sociale, celle-ci n'étant ouverte qu'aux chômeurs ayant déjà été salariés. Une récente réponse de M. le

Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales à une question écrite de M. le Député Moron (1) a renvoyé la solution à une éventuelle initiative des organisations professionnelles agricoles. Nous souhaiterions une attitude plus active de la part des pouvoirs publics.

Nous évoquerons également le cas des *jeunes gens libérés du Service national* qui ne sont plus couverts par les services de santé des Armées mais ne peuvent pas toujours trouver immédiatement un emploi leur permettant de devenir ressortissants d'un autre régime. L'Agence nationale pour l'emploi semble estimer que l'inscription sur ces listes entraîne affiliation au régime général. Mais certaines caisses de Sécurité sociale s'en tiennent à la règle, évoquée ci-dessus pour les agriculteurs, exigeant l'existence d'un emploi salarié antérieur. Cette condition n'est pas remplie, notamment, par les anciens étudiants ayant été appelés sous les drapeaux avant d'entrer dans la vie active ou les jeunes gens qui, ayant effectué leur service après l'obtention du baccalauréat, désirent poursuivre leurs études mais doivent attendre la rentrée universitaire suivent la date de leur libération pour devenir étudiants. *Votre commission demande, sur ce point, une réponse précise du Ministre d'Etat et une information claire et largement diffusée pour tous les intéressés, qui ne découvrent généralement ce hiatus dans leur protection sociale qu'à l'occasion d'un accident de santé, c'est-à-dire au moment le plus inopportun pour rechercher la solution possible et où les autorités ne peuvent que leur répondre : « Il est bien regrettable que l'intéressé ne se soit pas préoccupé de sa situation vis-à-vis de la Sécurité sociale avant son incorporation ».* (Cas soumis à la commission en juillet 1971.)

Nous rappellerons aussi que les *personnes n'ayant jamais eu d'activité professionnelle* au cours de leur vie peuvent obtenir l'allocation spéciale de vieillesse mais ne sont pas garanties contre le risque maladie parce que n'ayant cotisé à aucun régime.

D'autres lacunes graves et inadmissibles, soulignées par M. Marie-Anne, sont durement ressenties dans les *Départements d'Outre-Mer, faute de publication des décrets devant y étendre l'application des lois sociales* promulguées en métropole. Il en est ainsi, notamment, de la loi du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles, de la loi du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue

(1) J. O., Débats de l'Assemblée Nationale, séance du 26 octobre 1972.

d'améliorer la situation des familles et de l'adaptation, *promise depuis plus d'un an*, du régime des cotisations pour l'assurance vieillesse des artisans et commerçants. *Là encore, votre Commission attend du Gouvernement des explications sur ces retards et une action rapide pour y mettre fin.*

D. — LES PERSPECTIVES D'HARMONISATION EUROPEENNE

A l'heure où la Communauté économique européenne entre dans une ère nouvelle capitale avec son élargissement, il importe de se préoccuper de l'harmonisation indispensable des divers régimes de sécurité sociale.

Toutes les tentatives ébauchées en ce domaine ont jusqu'ici échoué et la disparité demeure, aussi bien sur le plan de la protection individuelle des ressortissants de la Communauté que sur celui de l'impact économique des charges sociales imposées aux entreprises de chaque pays. Vous pourrez trouver dans le rapport présenté par M. Icart, au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, quelques comparaisons chiffrées soulignant les principales distorsions (1).

Votre commission se propose d'étudier plus complètement ce problème au cours des prochains mois.

Elle ne peut, dans le cadre de la présente étude, que vous indiquer l'orientation des travaux actuellement menés au sein des organismes communautaires.

La seule décision déjà intervenue est le règlement relatif aux principes de coordination des régimes de sécurité sociale en faveur des travailleurs migrants, adopté par le Conseil le 14 juin 1971. Une proposition de règlement d'application a été approuvée par le Comité économique et social, le 27 octobre 1971, et par le Parlement européen, le 19 novembre 1971. Mais des adaptations techniques ont été demandées par les pays candidats à l'adhésion pour tenir compte des particularités de leurs législations.

(1) A.N., n° 2585, annexe 5, pages 40 à 45.

En application des décisions du Conseil des Communautés économiques européennes du 26 novembre 1970, ont été entrepris des travaux concernant :

- les incidences économiques de la Sécurité sociale ;
- les incidences de la Sécurité sociale sur les prix à la consommation et la concurrence ;
- l'évolution financière de la Sécurité sociale (projection) ;
- les comptes sociaux ;
- le budget social européen ;
- les indicateurs de Sécurité sociale ;
- la Sécurité sociale en agriculture ;
- les régimes de Sécurité sociale des travailleurs indépendants ;
- les régimes spéciaux de Sécurité sociale ;
- les effets des réductions du personnel sur les régimes de Sécurité sociale des mineurs ;
- le champ d'application personnel de la Sécurité sociale ;
- les relations entre le corps médical et la Sécurité sociale ;
- le coût de l'hospitalisation pour la Sécurité sociale ;
- la consommation pharmaceutique dans le cadre de la Sécurité sociale ;
- les notices sur les maladies professionnelles de la liste européenne ;
- la Sécurité sociale et la prévention des maladies ;
- quinze années d'évolution de la Sécurité sociale.

Ce vaste programme nous paraît extrêmement intéressant, dans la mesure, toutefois, où il sera poursuivi avec le maximum de ténacité et de volonté d'aboutir.

La dernière conférence européenne des Chefs d'Etat ou de Gouvernement, réunie à Paris, a mis l'accent sur la nécessité d'accélérer l'harmonisation des législations sociales. Moins d'un mois plus tard, les Ministres des Affaires sociales se sont réunis à Bruxelles pour examiner diverses propositions précises. Nous nous félicitons de cette relance sociale. Toutefois, nous ne trouvons pas dans les ordres du jour et déclarations diverses de préoccupations relatives à la Sécurité sociale. *Nous attirons donc l'attention de M. le Ministre d'Etat sur ces problèmes.*

CONCLUSION

A la veille des élections législatives de 1967, la plupart des chroniqueurs politiques affirmaient que l'un des problèmes majeurs et les plus urgents posés à la future législature serait la réforme de la Sécurité sociale, en raison de l'impasse financière dans laquelle elle se trouvait. Peu après son élection et malgré l'opposition du Sénat, la majorité de l'Assemblée Nationale se déchargea de cette tâche sur le Gouvernement en l'habilitant, par la loi n° 67-482 du 22 juin 1967, à procéder par voie d'ordonnances pour « modifier ou unifier le champ d'application des divers régimes et institutions de sécurité sociale, de prévoyance et d'assistance, en adapter les structures et en assurer l'équilibre financier ».

Les ordonnances prises en application de cette loi n'ont rien unifié puisqu'elles n'ont modifié que les structures et la gestion du régime général des salariés du commerce et de l'industrie.

Votre rapporteur, en étudiant ces dispositions à l'occasion de son avis sur le budget des Affaires sociales pour 1968, concluait :

« Conjuguées, ces mesures permettront en 1968 aux organismes de Sécurité sociale de gérer, sur des bases financièrement assainies, les risques dont ils ont la charge.

« Mais les prestations sociales continueront à évoluer et leur charge à s'alourdir. Le problème de fond reste posé à une époque où l'harmonisation des législations de protection sociale n'a pas encore été vraiment étudiée sur le plan européen. Nous sommes certains d'être bientôt amenés à en connaître à nouveau. »

Cette échéance semble proche.

La réforme de la Sécurité sociale est, aujourd'hui encore, citée par les éditorialistes, voire les responsables ministériels, comme l'une des œuvres maîtresses attendues de la prochaine législature.

Les difficultés financières sont plus aiguës que jamais, par suite du déséquilibre croissant de plusieurs régimes spéciaux et de deux branches du régime général désormais financées par la troisième au mépris de l'autonomie instituée en 1967.

M. le ministre d'Etat chargé des Affaires sociales, plus optimiste que le précédent tuteur de la Sécurité sociale, a déclaré, au cours du débat budgétaire à l'Assemblée Nationale : « Si peut-être le spectre du déficit est à nos portes, il n'est tout de même pas encore dans le vestibule ».

Les chiffres cités dans la présente étude, émanant des sources officielles les plus récentes, nous laissent plus sceptiques.

Les recherches ministérielles vont s'articuler en trois principales préoccupations : répartition équitable des prestations, participation de tous les intéressés aux responsabilités, simplification à tous les degrés.

Nous approuvons pleinement ces objectifs. Il est encore prématuré d'évoquer les solutions, par exemple la fiscalisation des recettes, qui constitue l'une des principales bases de réflexion. Nous nous bornerons à indiquer qu'à notre sens, l'une des premières mesures, facile à réaliser, devrait être *la séparation de l'assistance et de la prévoyance*. La première, en faveur des personnes n'ayant pas assez ou pas du tout cotisé, doit être entièrement prise en charge par la solidarité nationale, c'est-à-dire par l'Etat et non par les régimes particuliers dont elle grève lourdement l'équilibre puisqu'elle ne comporte que des dépenses sans recettes correspondantes. La seconde, fruit de l'effort des affiliés à un régime précis, pose des problèmes d'harmonisation beaucoup plus complexes parce que les droits acquis varient considérablement selon les catégories d'assujettis. Peut-être un régime de base uniforme, assorti de cotisations et prestations raisonnables, que chacun pourrait améliorer en fonction de ses possibilités dans le cadre de régimes complémentaires spéciaux atténuerait-il les conséquences les plus fâcheuses des disparités actuelles.

Dans cette attente et avec l'espoir que nous serons rapidement saisis de projets concrets, votre Commission des Affaires sociales donne un *avis favorable* aux crédits réservés aux services de la Sécurité sociale, dans le cadre du budget du Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales.