

N° 50

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 34

Travail et santé.

III. – Santé et Famille.

SECURITE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Marcel FORTIER.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard BONNIN, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Touman, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 30), 1293 (tome XIII) et in-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

Loi de finances. – Santé publique - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE PREMIER. Analyse des crédits inscrits au budget de la Santé	5
– encouragement aux sociétés mutualistes	5
– subventions à divers régimes de sécurité sociale	5
CHAPITRE II. Les aides de l'Etat aux différents régimes de sécurité sociale	8
– observations générales	
– situation actuelle	
– les mécanismes de compensation	
CHAPITRE III. La situation financière de la sécurité sociale	16
– panorama général des régimes de sécurité sociale	
– la situation du régime général	19
– bilan financier	19
– les causes du déséquilibre financier	24
– quelques réflexions	27
EXAMEN EN COMMISSION	30
ANNEXES	31

Mesdames, Messieurs,

Au-delà de l'analyse des crédits figurant dans le projet de loi de finances pour 1980, au titre des aides de l'Etat à différents régimes de sécurité sociale, qui se trouve exposée aux chapitres I et II de ce rapport, je souhaite aborder de manière approfondie *les problèmes financiers de la sécurité sociale et plus particulièrement ceux du régime général.*

A cet égard, contrairement aux années passées, votre rapporteur a disposé d'un document officiel très complet, même s'il ne donne pas toujours l'impression d'une parfaite maîtrise statistique, à savoir : le rapport 1979 de la commission des comptes de la sécurité sociale qui a été transmis aux Assemblées.

Instituée par un décret du 22 mars 1979, cette commission composée de parlementaires - dont notre collègue M. BOYER et moi-même - de représentants des différentes organisations professionnelles, de représentants des professions médicales, des Présidents des différentes caisses, de membres des administrations compétentes, s'est réunie deux fois, en juin et en octobre.

Elément d'information précieux, ce document ne saurait toutefois tenir lieu de *véritable procédure de contrôle du Parlement* sur les perspectives financières des différents régimes de sécurité sociale, qui reste à organiser.

Il convient à ce sujet d'être sensibilisé au fait, qu'en l'absence de mise en oeuvre de nouveaux moyens, les Assemblées ne manqueront pas de rencontrer d'importantes difficultés pour réaliser un contrôle réel d'une masse considérable de documents chiffrés, et pourraient être conduites à ne donner qu'une approbation « formelle » ne présentant que des inconvénients.

Une constatation s'impose : notre système de protection sociale présente une situation financière génératrice à terme de très graves déconvenues, si aucune solution ne vient changer le cours de l'évolution telle qu'elle se dessine.

Certes, il subit de plein fouet les conséquences du ralentissement de l'activité économique ; mais par-delà cette donnée, les modalités de calcul de certaines prestations, les particularités de financement du régime général, l'évolution sans cesse croissante du coût des thérapeutiques médicales, l'alourdissement démographique de la structure de notre population, contribuent à renforcer les difficultés engendrées par ce contexte économique défavorable.

Ce rapport tentera, après un examen descriptif des crédits de l'Etat consacrés à la sécurité sociale, de situer l'importance du problème financier que connaît la sécurité sociale, d'en cerner les causes les plus apparentes, d'apprécier les mesures gouvernementales arrêtées en juillet pour y remédier et de proposer modestement quelques axes de réflexion.

CHAPITRE PREMIER.

ANALYSE DES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA SANTE.

Deux chapitres, d'importance très inégale, figurent au budget de la Santé.

- **Le chapitre 47-22** - Encouragement aux sociétés mutualistes.

Il s'agit de *bonifications accordées par l'Etat en matière de retraite mutualiste du combattant*. Le crédit prévu pour 1980 s'élève à 35,95 millions de francs (+800 000 francs par rapport à l'année précédente).

Cette retraite est attribuée à partir de cinquante ans et de quinze années de cotisation. La majoration accordée par l'Etat est en général égale à 25 % de la rente mais limitée à la somme nécessaire pour que la retraite, compte tenu de la bonification de l'Etat, n'excède pas un plafond dont le montant est de 2 500 F depuis le 1er janvier 1979.

Le nombre des rentes servies est en diminution (119 400 en 1978 contre 120 000 en 1979), mais le relèvement du plafond explique la progression des crédits ;

- **Le chapitre 47-23** - Subventions à divers régimes de sécurité sociale.

Sont regroupées sous ce chapitre quatre mesures :

- *le versement d'une subvention d'équilibre au Fonds spécial de retraite de la Caisse nationale de Sécurité sociale dans les mines ;*

- *le versement d'une subvention d'équilibre au Fonds spécial de la Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et des tramways ;*

- *des versements d'allocations en faveur des Français d'Outre-Mer titulaires de rentes d'accidents du travail ;*

- *le versement d'une subvention à la Caisse de prévoyance sociale de SAINT-PIERRE et MIQUELON (nouveau).*

Au total, les crédits prévus au titre du chapitre 47-23 s'élèvent à 6 636,6 millions de francs, en augmentation de 839,1 millions de francs (+14,5 %).

Ces crédits se décomposent de la manière suivante :

	1979	1980	DIFFERENCE
	(millions de francs)		
- Caisse des mines			
- Caisse des chemins de fer secondaires	5 377	6 102	+ 725
- Accidents du travail d'Outre-Mer	395,8	499,1	+ 103,3
- Caisse de prévoyance de ST-PIERRE et MIQUELON...	24,7	27,6	+ 2,9
	-	7,9	+ 7,9

- Comme on le constate, la subvention de beaucoup la plus élevée est celle attribuée au *Fonds spécial de retraite de la Caisse des mines*. Son importance est la conséquence à la fois du déséquilibre croissant dans le régime minier entre retraités et cotisants (1) et de l'augmentation des pensions, entraînée par la hausse des salaires des mineurs sur lesquels elles sont indexées. Il s'agit là d'une situation héritée du passé, d'une époque où la production charbonnière était florissante ; sa régression progressive ne peut, à l'avenir, qu'accentuer le déséquilibre entre les recettes et les dépenses de la Caisse des retraites des mines et nécessitera l'attribution d'une aide de l'Etat qui ira en progressant et représente pour 1979 plus de 80 % des recettes.

Le montant moyen des retraites (droits directs et droits dérivés) servies par ce régime est par ailleurs plus élevé que celui du régime général : 13 000 F en 1978 contre 9 300 F.

- La *Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et des tramways* se trouve dans une situation comparable à la Caisse des mines, avec 3 330 actifs et près de 38 930 retraités.

Dans ce régime en voie d'extinction, où les cotisations n'atteignent que 7 % des recettes, le montant moyen des retraites est assez nettement plus élevé que celui du régime général : 15 400 F en 1978 contre 9 300 F.

(1) La détérioration continue de la situation démographique du régime minier est prouvée, à l'évidence, par le tableau qui suit :

	EFFECTIFS	
	Actifs	Retraités
- 1975		
- 1976		
- 1977	127 850	404 123
- 1978	124 684	410 418
	118 035	417 257
	111 613	423 439

- C'est un décret du 17 mai 1974 qui a accordé une allocation différentielle aux personnes de nationalité française résidant en FRANCE , titulaires d'une *rente servie au titre d'un accident du travail* survenu ou d'une maladie professionnelle constatée avant son indépendance dans un pays autre que l'ALGERIE , placé alors sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la FRANCE .

Cette allocation, dont les bénéficiaires sont au nombre de 1 215, est à la charge de l'Etat et s'ajoute à la rente servie à due concurrence des avantages qui seraient dus en FRANCE .

Son montant moyen pour 1979 s'établit à 13 850 F.

- Le nouvel article 50 du chapitre 47-23 traduit les conséquences de la départementalisation de cet ancien territoire d'Outre-Mer.

Aux termes des articles 6 et 7 de l'ordonnance 17-1102 du 26 décembre 1977, portant extension et adaptation au département de SAINT-PIERRE et MIQUELON de diverses dispositions relatives aux affaires sociales, *la Caisse de prévoyance sociale de ce département*, instituée par ladite ordonnance, équilibre sa gestion par une subvention de l'Etat.

CHAPITRE II

LES AIDES DE L'ETAT AUX DIFFERENTS REGIMES DE SECURITE SOCIALE.

Si votre Rapporteur a pu appréhender mieux que par le passé la situation financière de la sécurité sociale, à travers les éléments contenus dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, il se doit toutefois de souligner qu'à la date du 12 novembre, il n'avait pas encore reçu officiellement les deux documents annexes à la loi de finances, à savoir :

- l'état retraçant l'effort social de la nation qui, bien que rétrospectif, contient des renseignements d'un grand intérêt ;

- les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale pour 1979 et 1980.

Aussi, le tableau récapitulatif ci-joint, a-t-il été établi à partir de ses propres recherches dans les différents fascicules budgétaires.

L'analyse de ces crédits est faite avec l'examen de chacun des budgets en cause. Leur totalisation représente cependant une indication intéressante pour mesurer de façon globale l'apport financier de l'Etat à la sécurité sociale et ses raisons.

Aides de l'Etat aux principaux régimes de sécurité sociale.

RÉGIMES	1979 (1)	1980	BUDGETS	Chapitres
Subventions:	(millions francs)			
- Régime des exploitants agricoles	6 183	7 610,8	Agriculture	Chap. 46-32
- Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	5 377	6 102	Santé et famille	Chap. 47-23* art. 10
- Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires (CAMR)	395,8	499,1	Santé et famille	Chap. 47-23 art. 20 Chap. 47-72 de chaque budget
- Régime de sécurité sociale des étudiants	158,2	181,9	Éducation et Universités	
- Régime de retraite des agents de la SNCF	6 120	7 100	Transports-Transports intérieurs	Chap. 47-41
- Établissement national des invalides de la marine	1 331,1	1 552,5	Transports-Marine marchande	Chap. 47-37
- Aide personnalisée au logement	1 000	1 800	Environnement et cadre de vie	Chap. 46-40 art. 10
- Fonds national d'aide au logement	2 033	2 740	Environnement et cadre de vie	Chap. 46-40 art. 30
- Compensation généralisée entre les principaux régimes	2 574	3 184	Économie et budget-1. Charges communes	Chap. 33-91 art. 40
- Régimes de retraite des industriels, commerçants et artisans	910	mémoire	Économie et budget-1. Charges communes	Chap. 46-90 art. 10
- Divers régimes obligatoires	445	573	Économie et budget-1. Charges communes	Chap. 46-90 art. 20
- Fonds national de solidarité	11 647,5	12 500	Économie et budget-1. Charges communes	Chap. 46-95
- Fonds spécial	141	148	Économie et budget-1. Charges communes	Chap. 46-95
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du régime général	mémoire	mémoire	Voies et Moyens - État A	
TOTAL des aides	38 315,6	43 991,3		

C'est donc au total **44 milliards de francs** que le budget de l'Etat consacrera en 1980 aux aides aux principaux régimes de sécurité sociale.

I. On notera :

1° *l'accroissement de la participation de l'Etat au régime des exploitants agricoles (+ 1 428 millions de francs) qui atteindra 7,6 milliards de francs.* Cette progression considérable de 23 % entre 1979 et 1980 trouve en partie son explication dans le rapport cotisants-personnes protégées qui, pour l'assurance maladie, s'établit à 1,19 million de cotisants pour 4,28 millions de personnes protégées, ainsi que dans la dégradation du rapport démographique cotisants - retraités (1,4 en 1975 ; 1,3 en 1978 ; régime général : 3,7 en 1978).

2° La dégradation confirmée du rapport cotisants-bénéficiaires dans le régime de retraite des agents de la SNCF qui conduit l'Etat à accroître sa participation d'1 milliard de francs (+16 %) ; il en va de même du régime des mines avec une augmentation de sa participation de 725 millions de francs ;

3° La très forte progression des aides au logement : la subvention au fonds national augmente de 34,8 % et celle afférente à l'aide personnalisée de 80 %.

A cet égard, il est rappelé que, le 1^{er} juillet 1979, le barème de calcul de l'aide personnalisée au logement a été révisé. Cette révision s'est traduite, non seulement par l'actualisation des différents paramètres en fonction de l'évolution des grandeurs économiques intéressant le logement, mais aussi par une adaptation réalisée notamment au moyen d'un remodelage des tranches de revenus servant au calcul du loyer minimum.

Au 31 mars 1979, le nombre des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement servie par les caisses d'allocations familiales était de 19 875, dont 54,5 % au titre de l'accession à la propriété de logements neufs réalisée dans plus de 60 % des cas au moyen de prêts aidés et 19,2 % au titre de la location essentiellement en logement HLM.

La mensualité moyenne d'aide personnalisée au logement versée était de 509,3 F en locatif, 451 F en accession à la propriété de logements neufs et 473,8 F en amélioration et acquisition-amélioration.

4° Enfin, le maintien en 1980 de la suppression du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du régime général ; opérée en 1979, cette disparition de l'aide de l'Etat, au titre de la compensation démographique, au régime général est partiellement compensée par une prise en charge par l'Etat de la totalité des dépenses du Fonds national de solidarité, soit 12,5 milliards de francs (contre 11,6 milliards en 1979).

A cette occasion, il convient de préciser que, lors de l'élaboration de la loi du 24 décembre 1974 instituant la compensation démographique, il était apparu que le régime général ne devait pas assumer cette charge tant que demeurerait des disparités de cotisations entre les régimes et tant qu'une meilleure connaissance des revenus non salariaux ne permettrait pas de demander aux intéressés un effort contributif comparable à celui des salariés.

Il semblait donc logique que l'Etat assure cette charge de compensation à la place du régime général jusqu'à l'achèvement de l'harmonisation des différents régimes.

Toutefois aux termes de la loi précitée, cette prise en charge ne devait plus être assurée par l'Etat que jusqu'à ce que la généralisation de la sécurité sociale soit réalisée.

II. Comment se présente la situation aujourd'hui ?

1° En ce qui concerne *la généralisation* de la sécurité sociale, les deux lois du 2 janvier 1978 ont abouti à assurer à toutes les personnes, résidant sur le territoire français, le bénéfice d'une protection sociale pour les risques maladie et maternité.

La loi N° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale a créé le régime de l'assurance personnelle ouvert à toutes les personnes qui ne bénéficient pas d'un régime obligatoire.

La loi N° 78-4 du même jour a prévu, en faveur des ministres des cultes et des membres des congrégations religieuses, la couverture du régime général pour les différents risques et l'institution d'un régime spécial pour les prestations d'invalidité et de vieillesse.

En ce qui concerne le régime de l'assurance personnelle, les décrets d'application portant organisation de ce régime sont actuellement en cours d'examen avec les départements ministériels intéressés.

Dans l'attente de la parution des textes d'application, les personnes concernées peuvent adhérer au régime transitoire prévu par le législateur et bénéficier des prestations en nature des assurances maladie et maternité à compter de la date de leur adhésion.

S'agissant du régime des ministres des cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses les décrets d'application ont été récemment publiés le 3 juillet 1979.

2° Quant à l'état de *l'harmonisation des contributions* dues par les ressortissants des différents régimes spéciaux, le bilan suivant peut être dressé :

- *pour les salariés agricoles*, les taux des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse sont désormais alignés, depuis le 1er janvier 1979, sur ceux des salariés de l'industrie et du commerce.

En ce qui concerne les cotisations d'allocations familiales, l'alignement progressif dont les étapes devront être déterminées, d'un commun accord entre les départements ministériels intéressés, compte tenu des possibilités du secteur économique concerné, reste subordonné à la modification préalable des dispositions législatives définissant les principes d'affectation des cotisations d'allocations familiales au BAPSA d'une part, au régime général de sécurité sociale d'autre part. Cette modification figure dans le projet de loi, déposé devant l'Assemblée nationale, portant diverses mesures de financement de la sécurité sociale,

- *pour les non salariés non agricoles*, et s'agissant des cotisations d'allocations familiales, l'harmonisation est en progrès, sans être encore

achevée : le décret N° 74-313 du 29 mars 1974 a aligné l'assiette et le taux de la cotisation due au titre des prestations familiales par les employeurs et travailleurs indépendants sur ceux en vigueur dans le régime général ; toutefois, le taux est réduit à 3,25 % (au lieu de 9 %) pour les revenus ou la part des revenus professionnels qui n'excèdent pas 10 000 F. La situation est donc identique à celle décrite l'année dernière, et ce, malgré l'achèvement au 1^{er} janvier 1978 de l'harmonisation complète des prestations.

Au regard de l'assurance maladie, et conformément au principe posé par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973, le taux de la cotisation des intéressés est celui qui correspond, dans le régime général, à la couverture des prestations en nature ; mais en attendant l'harmonisation desdites prestations assurées par le régime avec les prestations correspondantes du régime général, le taux de la cotisation est réduit et cette dernière est plafonnée.

Depuis l'échéance du 1^{er} avril 1979, la cotisation est calculée à raison de 4,65 % dans la limite du plafond de la sécurité sociale et 7 % dans la limite de quatre fois ce plafond. Les assurés dont les revenus sont inférieurs au plafond de la sécurité sociale n'ont donc supporté aucune augmentation de leurs cotisations.

Les assurés, titulaires d'une pension de vieillesse ou d'invalidité, dont les ressources passibles de l'impôt sur le revenu n'excèdent pas un montant fixé chaque année par décret, sont exonérés du versement des cotisations sur leur pension.

Ceux dont les revenus excèdent de 10 000 F au maximum les seuils d'exonération ainsi fixés, bénéficient depuis le 1^{er} avril 1978, sous forme d'un abattement proportionnel sur l'assiette de leurs cotisations, d'un système d'exonération partielle de cotisation. Près des deux tiers des retraités cotisant encore au régime au 1^{er} avril 1978 ont pu bénéficier de cette mesure.

Un projet de décret dont les dispositions prendront effet à l'échéance du 1^{er} octobre 1979 aura pour conséquence de porter les seuils d'exonération des retraités de 22 500 F à 26 000 F pour un assuré seul et de 27 500 F à 31 500 F pour un assuré marié.

Quant à l'assurance vieillesse, la loi N° 72-554 du 3 juillet 1972, qui a aligné sur le régime général les régimes des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales, a réalisé l'harmonisation du système contributif pour les membres de ces professions. Depuis le 1^{er} janvier 1973, les intéressés versent des cotisations d'assurance vieillesse calculées sur la base de leur revenu professionnel, avec application du taux en vigueur dans le régime général et dans la limite du même plafond.

Par contre, les professions libérales conservent un système particulier : les cotisations du régime de base sont forfaitaires et leurs montants sont différents pour chaque profession.

Une réforme d'ensemble de ce régime, dans le sens d'une harmonisation avec le régime général, est actuellement à l'étude qui devrait se traduire par un nouveau mode de calcul des cotisations, lesquelles seraient alors proportionnelles au revenu professionnel non salarial dans la limite d'un plafond.

Une première étape a été réalisée en ce sens, en 1978, par le décret N° 78-601 du 9 mai 1978 qui a prévu des réductions de cotisations en faveur des assujettis justifiant de revenus professionnels non salariaux faibles ;

- pour les salariés relevant de régimes spéciaux de sécurité sociale ; en matière de vieillesse, l'harmonisation des taux appliqués aux assurés est à peu près réalisée. En ce qui concerne les cotisations patronales, il existe de grandes disparités liées notamment à la démographie des régimes. Certains d'entre eux ne peuvent être équilibrés que grâce à des subventions soit de l'Etat (mineurs, marins, SNCF, Opéra, Comédie Française), soit de l'entreprise elle-même (banque de France, compagnie des eaux).

Au regard de la maladie, les différences de couverture qui peuvent être constatées expliquent la modulation des taux existant.

Dans le cadre des mesures de redressement financier, le Gouvernement a d'ores et déjà décidé d'appliquer aux fonctionnaires, militaires, agents des collectivités locales, ouvriers de l'Etat, agents des industries électriques et gazières, la majoration exceptionnelle de cotisation de 1 % applicable, aux termes du décret N° 79-650 du 30 juillet 1979, aux salariés du régime général.

En outre, une étude est en cours pour déterminer les modalités d'extension de cette mesure aux autres régimes spéciaux d'assurance maladie.

Il demeure donc un problème au regard de la compensation, illustré par le tableau ci-après :

Assurance maladie - 1978.

(en F)

	MONTANT moyen de la cotisation	Montant moyen des PRESTATIONS en nature	
		par cotisant	par personne protégée
		(en francs)	
- Régime général	7 103	5 071	1 936
- Salariés agricoles	4 898	5 950	2 080
- Mines	2 743	5 378	2 629
- CANAM (non salariés)	4 114	4 085	1 464
- Exploitants agricoles	2 088	6 570	2 130

III. A partir de là, il devient intéressant de préciser l'ensemble des mécanismes de compensation auxquels participe le régime général avec l'indication de l'importance des soldes de compensation ; ces résultats figurent dans les deux tableaux suivants.

Soldes de compensation des différents régimes en 1978, 1979 et 1980.

(Compensation entre régimes de salariés et régimes de non salariés) ?

Les calculs de compensation de l'année 1978 ainsi que les statistiques nécessaires à leur élaboration sont examinés par la commission présidée par M. LAVIGNE dont les travaux doivent se poursuivre jusqu'en octobre 1979. Le rapport de cette commission pour l'année 1978 ne sera ainsi disponible qu'à la fin de l'année. Les soldes de compensation pour 1978 ne sont donc que provisoires ; ceux des années 1979 et 1980 sont des montants provisionnels.

Les chiffres sont exprimés en millions de francs, un signe + indique que le régime verse à la compensation, un signe - indique que le régime reçoit de la compensation.

	1978	1979	1980
Régime général	+ 5 688	+ 6 250	+ 6 681
CNRACL	+ 1 112	+ 1 471	+ 1 876
Professions libérales	+ 216	+ 297	+ 380
Clercs de notaire	+ 139	+ 184	+ 218
EGF	+ 110	+ 146	+ 184
BAPSA	- 6 065	- 7 046	- 8 177
ORGANIC	- 1 612	- 2 015	- 2 329
CANCAVA	- 523	- 684	- 826
Mines	- 526	- 619	- 710
SNCF	- 369	- 424	- 479
Caisse militaire	- 146	- 96	- 91
CAMR	- 113	- 131	- 146
CANAM	+ 2	+ 125	+ 294
RATP	+ 1	+ 7	+ 14
Marins	- 55	- 69	- 83
Etat employeur (1)	+ 2 141	+ 2 757	+ 3 375
Régime des cultes	-	- 153	- 181

**Charge supportée par le régime général en 1978, 1979 et 1980
au titre de la compensation démographique.**

	1978	1979	1980
a) Surcompensation du régime minier. (Loi de finances pour 1964.)			
Maladie	1 034	1 203	1 521
Accidents du travail	1 690	1 828	2 092
Total	2 724	3 031	3 613
b) Compensation avec les salariés agricoles (Loi de finances pour 1963.)			
Maladie	1 727	2 050	2 395
Vieillesse	3 489	3 719	4 266
Prestations familiales	1 150	1 111	1 040
Accidents du travail	87	153	196
Total	6 453	7 033	7 897
c) Compensation maladie avec la SNCF, les marins et la RATP. (Loi de finances pour 1971 et 1972.)			
SNCF	1 150	1 344	1 755
Marins	151	165	221
RATP	42	31	59
Total	1 343	1 540	2 035
d) Compensation généralisée. (Loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974.)			
Versement du régime général	5 688	6 250	6 681
Remboursement de l'Etat	3 833	-	-
Total	1 855	6 250	6 681

CHAPITRE III

LA SITUATION FINANCIERE DE LA SECURITE SOCIALE.

I. Panorama général des régimes de sécurité sociale.

Tous régimes confondus (régimes de base et régimes complémentaires), *les dépenses* de protection sociale qui s'élevaient à 344 milliards de francs en 1977, devaient s'établir à 529 milliards en 1980. A titre de comparaison, il convient de rappeler que le budget de l'Etat représentera pour la même année 525 milliards de francs.

Dépenses - Tableau de synthèse 1977, 1978, 1979, 1980

(en MF)

	Années	Prestations	Gestion	Action sanitaire et sociale	Transferts versés	Dépenses diverses	Total des dépenses
Régime général	1977	184 387	11 555	5 202	17 829	2 254	221 227
	1978	220 747	13 621	6 039	18 578	4 171	263 156
	1979	253 419	15 465	6 643	22 592	3 396	301 515
	1980	290 256	17 375	7 502	24 698	3 650	343 481
Régimes de base principaux (BAPSA, ORGANIC, CANCAVA, CNAVPL, CANAM, etc...)	1977	35 429	762	112	409	46	36 758
	1978	43 490	900	124	505	95	45 114
	1979	49 587	1 029	173	574	92	51 455
	1980	56 922	1 144	197	608	89	58 960
Autres régimes de base (Caisse militaire, SNCF, RATP, EGF, Mines, Marins, etc...)	1977	51 838	564	81	1 645	808	54 936
	1978	59 392	689	116	1 677	711	62 585
	1979	66 760	745	136	2 225	615	70 481
	1980	75 185	854	164	2 494	715	79 412
Total des régimes de base	1977	271 654	12 881	5 395	19 883	3 108	312 917
	1978	323 629	15 210	6 279	20 760	4 977	370 855
	1979	369 766	17 239	6 952	25 391	4 103	423 451
	1980	422 363	19 373	7 863	27 800	4 454	481 853
Régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC)	1977	28 333	2 184	905	73		31 495
	1978	32 579	2 399	1 066	90		36 134
	1979	37 048	2 678	1 195	110		41 031
	1980	42 668	3 077	1 336	120		47 201
TOTAUX	1977	299 987	15 065	6 300	19 956	3 108	344 416
	1978	356 208	17 609	7 345	20 850	4 977	406 989
	1979	406 814	19 917	8 147	25 501	4 103	464 482
	1980	465 031	22 450	9 199	27 920	4 454	529 054

Dans le même temps, *les recettes* devraient s'élever de 357 milliards en 1977 à 544 milliards en 1980 (prévision qui intègre l'effet des mesures gouvernementales arrêtées le 25 juillet 1979).

Recettes - Tableau de synthèse 1977, 1978, 1979, 1980 (1)

(en MF)

	Années	Cotisations des assurés	Cotisations des employeurs	Subventions de l'Etat	Taxes affectées	Transferts reçus	Revenu des capitaux	Ressources diverses	Total des recettes
Régime général	1977	42 997	172 857	5 981	324	2 718		2 041	226 918
	1978	47 833	192 794	6 157	364	1 515		3 693	252 356
	1979	66 551	223 934	7 309	703	3 976		2 182	304 655
	1980	83 844	251 934	6 044	1 042	4 349		2 466	349 679
Régimes de base principaux	1977	12 885		8 749	8 384	7 002	343	40	37 403
	1978	15 129		12 454	9 738	7 584	365	44	45 314
	1979	18 830		12 214	10 784	9 180	289	47	51 344
	1980	21 284		13 473	12 365	11 239	255	352	58.968
Autres régimes de base	1977	7 937	22 450	12 561		11 718	378	742	55 786
	1978	9 717	26 502	14 260		13 750	490	610	65 329
	1979	10 117	30 780	16 871		14 249	605	577	73 199
	1980	13 016	34 118	19 106		15 765	701	630	83 336
TOTAL des régimes de base	1977	63 819	195 307	27 291	8 708	21 438	721	2 823	320 107
	1978	72 679	219 296	32 871	10 102	22 849	855	4 347	362 999
	1979	95 498	254 714	36 394	11 487	27 405	894	2 806	429 198
	1980	118 144	286 052	38 623	13 407	31 353	956	3 448	491 983
Régimes complémentaires	1977	34 290					2 593		36 883
	1978	38 292					2 821		41 113
	1979	42 735					3 162		45 897
	1980	48 713					3 430		52 143
TOTAUX	1977	98 109	195 307	27 291	8 708	21 438	3 314	2 823	356 990
	1978	110 971	219 296	32 871	10 102	22 849	3 676	4 347	404 112
	1979	138 233	254 714	36 394	11 487	27 405	4 056	2 806	475 095
	1980	166 857	286 052	38 623	13 407	31 353	3 448	3 448	544 126

(1) 1979-1980. Les prévisions intègrent l'effet des mesures gouvernementales arrêtées le 25 juillet 1979.

Ces résultats définitifs des régimes confirment les différences constatées dans le rythme de progression des recettes et des dépenses. Sur la base 100 en 1977, les évolutions sont les suivantes pour 1978.

	Recettes	Dépenses
- ensemble des régimes	113,6	118,5
- régime général	111,9	119,4

Ils permettent de préciser que l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale entrent pour 32 % en 1978 dans la consommation finale des

ménages (contre 30 % en 1977), et que les dépenses de sécurité sociale représentent 22,3 % du produit intérieur brut marchand en 1978, contre 21,3 % en 1977.

Ainsi donc, la part de la sécurité sociale dans l'emploi du revenu national croît de manière très sensible puisqu'en une année les dépenses sociales représentent 2 points de plus dans la consommation des ménages.

II. LA SITUATION DU REGIME GENERAL.

Bilan financier.

Le régime général représente à lui seul près de 70 % de l'ensemble des régimes de base. Sa situation s'est profondément dégradée au cours de l'année 1978.

Les prévisions élaborées à la fin de l'année dernière montraient certes, qu'après un exercice 1977 légèrement excédentaire à la suite des mesures prises en 1976, le déficit apparaîtrait de nouveau en 1978 et 1979. En réalité les prévisions de l'automne 1978 se sont trouvées largement dépassées par suite d'une croissance particulièrement alarmante des dépenses de l'assurance maladie.

A. A la fin du mois de juin 1979, la situation financière des trois caisses nationales se présentaient de la manière suivante :

- caisse nationale d'assurance maladie : le besoin de financement global sur la période 1978-80 s'établissait à 22,7 milliards de francs, soit les déficits cumulés de 1978 : 5,5 milliards, 1979 (prévision), 6,7 milliards et 1980 (prévision) : 10,5 milliards ;

- caisse nationale d'assurance vieillesse : après avoir connu un déficit record en 1978 : 8 milliards de francs, l'augmentation de 1,75 point de la cotisation vieillesse a permis de rétablir la situation. En 1979 (excédent prévisionnel de 500 millions) et en 1980 (excédent prévisionnel de 600 millions), le financement devrait être assuré normalement ;

- quant à la caisse d'allocation familiale, elle présente pour les trois années considérées un excédent cumulé de 8,5 milliards accompagnée d'une *très grave crise de trésorerie* du régime qui se serait trouvé en cessation de paiement dès la fin du mois de septembre 1979.

B. Donnant la priorité au redressement de la branche maladie, *les pouvoirs publics ont arrêté une série de mesures portant à la fois sur les dépenses et mes recettes, à savoir :*

1° des mesures tendant à *limiter les dépenses ;*

a) Ralentissement de la progression des dépenses d'hospitalisation et de « soins de ville ».

– En ce qui concerne les hôpitaux publics et les cliniques privées, ces mesures visent à obtenir :

* l'application rapide de la loi sur les équipements hospitaliers (en cours d'adoption au Parlement) et le strict respect de la carte sanitaire ;

* le plafonnement des dépenses des établissements publics en 1979 au niveau des budgets primitifs ;

* la non revalorisation en 1979 du prix de journée des établissements privés ;

* l'évolution en 1980 du rythme des dépenses, parallèlement à celui de la croissance du produit intérieur brut (la poursuite du programme d'humanisation restant en dehors de ce schéma).

– Au regard de la médecine de ville, il s'agit d'aboutir à une définition de nouvelles dispositions conventionnelles, permettant une harmonisation de la croissance en valeur du produit intérieur brut et de la progression du coût du remboursement des soins de ville.

b) Adoption de sept mesures destinées à prévenir certains abus de prise en charge :

– le rétablissement d'un ticket modérateur d'ordre public (5%) obligatoire : les remboursements complémentaires des mutuelles et assurances privées ne pourront jamais atteindre 100 % de la dépense, à l'exclusion des frais pris en charge à 100% par l'assurance maladie ;

– l'institution d'une double ordonnance permettant la délivrance fractionnée des médicaments ;

– le renforcement du contrôle de l'absentéisme par une modification des heures de sortie autorisées pour les malades ;

– l'institution d'une franchise de 80 francs par mois pour les bénéficiaires d'une couverture sociale à 100 % au titre de la 26^e maladie ;

- le renforcement du contrôle médical ;
- l'élargissement de la liste des médicaments dits « de confort » ;
- la prise en charge par les compagnies d'assurance des frais médicaux dus aux accidents de la route : un projet de loi sera soumis au Parlement pour rendre obligatoire l'assurance individuelle des conducteurs et de leurs passagers pour les dépenses liées aux accidents de la circulation.

c) Réalisation d'économies dans la gestion des caisses qui seront invitées à reviser leurs programmes d'équipement immobilier et informatique.

2° des mesures tendant à dégager des *recettes nouvelles*.

Ces dernières comportent :

a) des contributions exceptionnelles et temporaires :

- pour les assurés sociaux, la contribution prend la forme d'une cotisation supplémentaire de 1 %, pendant dix-huit mois, sur la totalité des salaires et revenus ;

- pour les médecins et les dentistes, elle est obtenue par le report des revalorisations tarifaires qui auraient dû intervenir le 1^{er} octobre 1979 et le 7 janvier 1980 ;

- pour les laboratoires d'analyses, une révision de la nomenclature des actes effectués va être engagée ;

- pour les laboratoires pharmaceutiques, une taxe exceptionnelle instituée sur les dépenses de publicité devra être acquittée ; quant aux pharmaciens d'officine, ils devront de même supporter un prélèvement exceptionnel sur leur revenu.

b) un concours de l'Etat qui revêt le double aspect suivant :

- la prise en charge de la totalité des frais de formation des étudiants et du personnel paramédical, répercutés jusqu'à présent sur les prix de journées des hôpitaux ;

- le remboursement du déficit qu'entraîne le financement des soins apportés aux malades hospitalisés depuis plus de 3 ans.

3° des mesures de trésorerie caractérisées par :

- la récupération progressive, d'ici la fin du 1^{er} semestre 1980, des avances permanentes consenties aux établissements hospitaliers.

Votre rapporteur estime que cette mesure ne manquera pas de se traduire par un transfert effectué au détriment des dépenses départementales d'aide sociale et, par voie de conséquence, par un nouvel alourdissement de la fiscalité locale ;

- le versement par la Caisse des dépôts et consignations du montant de l'avance pour le compte des collectivités locales de l'apurement des cotisations et des prestations familiales de leurs agents ;

- l'octroi au régime général, dans le cadre de la convention de trésorerie passée entre l'ACOSS et la Caisse des dépôts et consignations, d'un prêt relais de la part de cette dernière d'un montant maximum de 5 milliards, jusqu'à la fin du premier semestre de 1980 ; le Parlement sera appelé à donner la garantie de l'Etat à ce prêt, qui sera notamment utilisé pour passer les échéances les plus difficiles d'octobre 1979, et de janvier et avril 1980.

C. Prenant en considération celles des mesures nouvelles de financement déjà entrées en vigueur : majoration exceptionnelle des cotisations des assurés, contributions de l'Etat, mesures concernant le budget 1979 des établissements hospitaliers, un déficit prévisible de la branche maladie demeure à la fin de 1980, à hauteur de 3,1 milliards de francs. On peut s'interroger sur le succès d'un tel pari qui repose sur une diminution très sensible des différents postes de dépenses. En outre, il convient de souligner que des économies beaucoup plus substantielles devront être réalisées si l'on veut pouvoir supprimer la cotisation supplémentaire de 1 % instituée à titre exceptionnel pour 18 mois.

D. Les quelques chiffres cités suffisent pour situer l'importance des masses financières en cause. Ils appellent un certain nombre de *remarques*.

Il n'existe dans le régime général *aucune réserve financière* ; cette situation ne lui est d'ailleurs pas particulière ; seuls les régimes complémentaires possèdent des réserves, au demeurant assez modestes.

Le régime fonctionne suivant un *circuit de pure redistribution*, et cette dernière est quasi-immédiate : ainsi nous rencontrons deux ordres de difficultés financières :

- *des difficultés de trésorerie* dès qu'il y a inadéquation, même très temporaire, entre la masse des sorties et celle des rentrées, les appels de cotisations se faisant à dates fixes ;

- *des difficultés budgétaires* dès que le taux de progression des dépenses dépasse celui des rentrées de cotisations, ce qui est évidemment la situation qui s'impose en période de récession économique.

Les problèmes de trésorerie ont été constants depuis plusieurs années et les « creux » constatés atteignent parfois 5 à 7 milliards ce qui, dans l'état actuel des choses, représente une semaine de paiement, le régime général assurant en moyenne le versement d'1,5 milliard de prestations par jour.

On a essayé de limiter ces phénomènes en répartissant aussi judicieusement que possible les dates d'appel des cotisations, notamment en fonction de l'importance des entreprises et en étalant autant que possible les grosses sorties prévisibles (en particulier les pensions de tous ordres) suivant une répartition équilibrée.

Mais il reste l'imprévisible, spécialement dans le domaine de l'assurance maladie. De toute manière ces tentatives d'adéquation se heurtent très vite au fait que la modulation des dépenses et des recettes ne peut se réaliser que par masses relativement importantes et pour des dates programmées d'avance.

Seule l'existence d'un volant de trésorerie assez important permettrait d'éviter avec certitude ces à-coups. Mais, précisément, dans la conjoncture financière actuelle qui se caractérise par son extrême tension, il ne paraît pas possible d'envisager la reconstitution.

Il reste donc à utiliser dans les moments les plus délicats certains palliatifs : avances remboursables de la Caisse des dépôts (plafonnées actuellement à des sommes de l'ordre de 2,3 milliards), versement anticipé par l'Etat de certaines sommes, dues par exemple au titre des cotisations des fonctionnaires, léger décalage dans les paiements à effectuer par les caisses en différé ou en tiers payant.

On mesure aisément que ces palliatifs ont des limites à la fois :

- dans leur ampleur : l'avance de la Caisse des dépôts est plafonnée à une somme qui ne représente que 50 % de certains « creux » ; en outre, il convient de signaler que ces avances sont consenties au taux moyen du marché monétaire (alors que les dépôts auprès de la même caisse ne sont rémunérés qu'à 1 % jusqu'à 2,3 milliards). Il apparaît souhaitable à votre rapporteur que les conditions financières d'octroi de ces prêts soient revus dans un sens moins défavorable à l'ACOSS ;

- dans leur durée : les décalages dans certains paiements ne peuvent dépasser quelques jours, faute de reporter sur d'autres les difficultés du régime général ;

- dans leur existence : le paiement anticipé des cotisations n'est pas indéfiniment renouvelable ; ces dernières finissent par être intégralement soldées avant le dernier trimestre de l'année.

Demeure le problème le plus grave, celui du **déficit budgétaire**, c'est-à-dire l'adéquation définitive en fin d'exercice entre les rentrées et les dépenses effectivement constatées.

Celui-ci se pose de manière d'autant plus aiguë que les prévisions dans le domaine de la sécurité sociale, compte tenu de la complexité des facteurs qui influent aussi bien sur les dépenses que sur les recettes, peuvent avoir une marge d'erreur en plus ou en moins inférieure à 1 ou 1,5 % des masses financières en cause.

LES CAUSES DU DESEQUILIBRE FINANCIER.

De nombreux éléments perturbent en fait l'équilibre financier du régime. Ils sont autant conjoncturels d'ailleurs que structurels.

A. Sur le plan des recettes tout d'abord, la première difficulté provient, sans aucun doute du *financement quasi-exclusif du régime général par des cotisations assises sur les salaires*.

Il est certain qu'un tel système, malgré un taux de recouvrement exceptionnellement bon de l'ordre de 98,5 %, traduit sans délai l'évolution de la situation économique et qu'il est particulièrement vulnérable en période de récession. Cette particularité se trouve encore renforcée par deux considérations qui en aggravent les conséquences :

1° On constate une augmentation très importante du nombre des *assurés cotisant insuffisamment*, dont le nombre est passé de 976 000 en 1977 à 1 017 000 en 1978 : à cet égard le déficit de l'assurance volontaire a été évalué pour 1979 à 2 milliards de francs ; ainsi que de celui des *assurés ne cotisant pas* (Cf. tableau en annexe) : travailleurs privés d'emploi, pré-retraités, pensionnés.

Pour ces derniers, une cotisation éventuelle sur les pensions du régime général aurait un rendement évalué à 1,4 milliard de francs en 1979 (année pleine).

Incontestablement, la généralisation de la sécurité sociale a entraîné la couverture d'une frange marginale de la population, souvent à haut risque, dont les facultés contributives sont faibles, conduisant ainsi à transférer sur le régime général la couverture d'un public relevant plus légitimement de l'aide sociale.

Par ailleurs, à la différence de ce qui se passe parfois dans d'autres pays, les travailleurs privés d'emploi conservent le droit aux prestations sans versement de cotisations et sans qu'un relais financier soit pris pour leur compte par un autre organisme (caisse de chômage par exemple). Ainsi, s'ils avaient cotisé en 1978 à la sécurité sociale, on peut estimer - sur la base de

1 167 000 demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, 100 000 bénéficiaires de la garantie de ressources et d'un salaire moyen de 3 500 Frs par mois – que les recettes supplémentaires de la sécurité sociale auraient été de l'ordre de 20 milliards de francs.

2° Un certain nombre de *prestations* en espèces sont indexées pour leur *revalorisation* sur le passé récent qui a été, par définition – au moins en début de période de récession – plus florissant que le moment présent, ce qui fait que pendant un certain temps les taux de revalorisation en cause ne correspondent plus au taux d'évolution des salaires, d'où une accélération du décalage entre les dépenses et les recettes.

3° *La dégradation progressive du rapport actifs/inactifs* (Cf. tableaux en annexe) est un autre élément perturbateur. La prolongation de l'espérance de vie, les départs anticipés à la retraite, la plus grande durée des périodes de scolarité s'additionnent en fait, pour faire reposer sur un nombre toujours moindre d'actifs, le poids d'une masse croissante d'inactifs. Pour la Caisse nationale vieillesse, par exemple, le nombre des bénéficiaires augmente de 5 à 6 % par an, alors que dans le même temps le chiffre des actifs ne progresse que d'environ 0,5 %.

B. *Les dépenses*, de leur côté, ont connu au cours de ces dernières années une progression constante et parfois très vive, sauf dans le domaine des prestations familiales, davantage maîtrisable, puisqu'il dépend de décisions spécifiques et dont les principaux postes évoluent dans l'ensemble comme les prix, ce qui dégage par rapport aux rentrées assises sur les salaires (et malgré le jeu du plafonnement) un léger excédent.

Les dépenses de santé beaucoup plus difficile à maîtriser, puisqu'elles dépendent aussi très largement d'éléments extérieurs à l'institution de la sécurité sociale (situation épidémiologique, modernisation des thérapeutiques, décisions et modalités de soins prises par des tiers) progressent à un rythme très soutenu et ce n'est d'ailleurs pas un phénomène particulier à la FRANCE.

Ainsi aux ETATS-UNIS, le coût des soins médicaux augmente à un rythme alarmant. En 1950, la santé publique avait coûté 12 milliards de dollars soit 46 % du produit national brut. En 1978, elle représentait 8,6 % du PNB américain soit 160 milliards de dollars. Si cette évolution se poursuit, les dépenses de santé devraient s'établir en 1980 à 10 % du PNB.

On rappellera, par ailleurs, que selon une étude du CREDOC, les 1 % et 10 % plus forts consommateurs entraînent respectivement 40 % et 70 % des dépenses médicales.

Mais la situation actuelle en fait apparaître d'autant plus brutalement la gravité que l'existence dans notre régime général d'une trésorerie commune, dont le résultat est « d'arbitrer » automatiquement la répartition des dépenses, en avait masqué en partie l'ampleur dans le passé, les excédents des autres branches servant immédiatement et sans nécessité de mesures spécifiques à la couverture maladie.

C'est ainsi que l'évolution des taux annuels de progression de l'assurance maladie du régime général et des régimes rattachés se présentent de la manière suivante :

	Année 1977 Année 1976	Avril 1978	Septembre 1978	Année 1978 Année 1977	Mars 1979	Mai 1979	Juillet 1979
Ensemble des dépenses de l'assurance maladie	+ 12,4 %	+ 14,3 %	+ 17,2 %	+ 19,4 %	+ 21,3 %	+ 20,9 %	+ 19,4 %
- Honoraires médicaux	+ 10,1 %	+ 11,8 %	+ 15,8 %	+ 19,5 %	+ 23,7 %	+ 22,4 %	+ 18,6 %
- Pharmacie	+ 4,2 %	+ 12,3 %	+ 17,8 %	+ 18,6 %	+ 19,3 %	+ 17,3 %	+ 16,1 %
- Analyses	+ 12,0 %	+ 16,6 %	+ 21,8 %	+ 23,0 %	+ 22,9 %	+ 18,6 %	+ 15,3 %
- Hospitalisation	+ 16,5 %	+ 16,2 %	+ 18,3 %	+ 20,9 %	+ 23,1 %	+ 24,2 %	+ 22,6 %
Autres prestations en nature	+ 14,3 %	+ 10,9 %	+ 16,4 %	+ 22,0 %	+ 28,9 %	+ 31,1 %	+ 28,0 %
Indemnités journalières	+ 10,5 %	+ 14,3 %	+ 14,3 %	+ 12,7 %	+ 9,0 %	+ 6,5 %	+ 5,0 %

Quant à l'évolution du nombre des actes remboursés (dénombrements), elle s'établit ainsi :

	Année 1977 Année 1976	Avril 1978	Septembre 1978	Année 1978 Année 1977	Mars 1979	Mai 1979	Juillet 1979
Consultations et visites	+ 1,7 %	+ 6,0 %	+ 7,7 %	+ 8,2 %	+ 8,2 %	+ 6,5 %	+ 5,4 %
Journées d'hospitalisation	- 2,5 %	- 0,4 %	+ 2,0 %	+ 3,7 %	+ 5,5 %	+ 6,1 %	+ 5,9 %
Indemnités journalières	- 3,3 %	+ 0,3 %	+ 1,3 %	+ 0,5 %	- 2,1 %	- 4,5 %	- 5,7 %

Les dépenses de vieillesse connaissent également une progression très rapide: + 21 % en 1978, l'effet des mesures sociales prises depuis 1972 (politique d'amélioration du minimum vieillesse, assouplissement des règles de cumul des pensions de reversion, abaissement de l'âge de la retraite pour certaines catégories d'assurés, tels les anciens combattants et prisonniers de guerre) se faisant particulièrement sentir. Encore sommes-nous dans une période où n'arrivent normalement à l'âge de la retraite que les classes creuses nées pendant la guerre 1914-1918, situation qui va changer fondamentalement d'ici peu d'années.

QUELQUES REFLEXIONS.

A. Comme nous l'avons vu plus haut, le Gouvernement a adopté le 15 juillet dernier toute une série de mesures qui tendent à mieux maîtriser les dépenses, notamment dans le *domaine hospitalier* qui constitue de loin la masse financière la plus considérable (37,7 % des remboursements de la sécurité sociale).

Au regard de ce problème, votre rapporteur se prononce pour une mise en œuvre rapide du *système du « budget global »*.

Cette formule consiste à ne plus faire dépendre le financement de l'établissement de la facturation des prestations fournies et calculées sur la base d'un tarif spécifique (prix de journée notamment) : une dotation globale est accordée à l'établissement sur la base de prévisions d'activité, déterminées en collaboration avec les chefs de service qui sont ainsi associés à la gestion des établissements.

Cette dotation est financée principalement au moyen de douzièmes versés chaque mois par les différents régimes d'assurance maladie qui sont regroupés localement sous forme de caisse-pivot, la part de chaque caisse étant déterminée en fonction du nombre de ressortissants de chacun des régimes.

Elle présente le double avantage de garantir à l'hôpital un financement qui ne dépend plus du nombre de journées réalisées comme dans la formule actuelle et, dans la mesure où il s'accompagne de budgets établis au niveau de chaque service, de *responsabiliser* directement les médecins à la gestion en leur permettant de suivre notamment à ce niveau l'évolution de l'activité et de la consommation des crédits.

Il apparaît en effet que le régime du prix de journée, actuellement pratiqué, est devenu anti-économique : d'instrument de recette, il se trouve transformé en indicateur de gestion qui ne fournit pas pour autant des statistiques significatives de l'activité des hôpitaux, les dépenses n'étant pas individualisées.

B. Il convient également de considérer la gravité du problème de la *démographie médicale* de notre pays : le dénombrement des médecins en activité effectué par le Ministère de la santé et de la sécurité sociale fait apparaître l'évolution suivante :

- au 1^{er} janvier 1975 : 77 143 dont 54 848 médecins libéraux ;
 - au 1^{er} janvier 1978 : 91 442 dont 63 531 médecins libéraux ;
- soit une progression de 18,5 %.

Les 63 531 médecins libéraux en activité au 1^{er} janvier 1978 se répartissent en :

- 39 262 généralistes (soit 61,8 % de cet ensemble) dont 46 % exercent exclusivement la médecine générale et 54 % ont une activité partielle dans un autre domaine d'exercice que la médecine générale ;

- 24 269 spécialistes (soit 38,2 % de cet ensemble) dont 26 % exercent exclusivement leur spécialité et 74 % ont un exercice mixte.

Si l'on retient pour hypothèse de calcul que le taux d'utilisation du diplôme de docteur en médecine sera de l'ordre de 95 %, que le nombre des médecins cessant leur activité sera constant et que le pourcentage de la spécialisation par rapport à l'ensemble du corps médical en exercice sera de l'ordre de 37 %, les effectifs médicaux devraient évoluer de la manière suivante :

- en 1980 : 106 000 dont 66 900 généralistes et 39 200 spécialistes ;
 - en 1981 : 114 000 dont 71 800 généralistes et 42 200 spécialistes,
 - en 1982 : 121 000 dont 76 200 généralistes et 44 800 spécialistes ;
 - en 1983 : 127 700 dont 80 500 généralistes et 47 200 spécialistes ;
 - en 1984 : 133 800 dont 84 300 généralistes et 49 500 spécialistes ;
- soit une progression de 46 % en dix ans.

Devant cette situation, il devient très urgent de procéder à une révision du régime de retraite des médecins tendant à permettre à ces derniers de partir à la retraite à un âge moins avancé que présentement, en leur garantissant une pension plus en rapport avec leur traitement d'activité.

Cette proposition pourrait faire utilement partie des questions examinées dans le cadre des discussions conventionnelles qui doivent avoir lieu entre les caisses et la profession médicale.

C. Votre rapporteur souhaite enfin, avant d'achever ce rapport, évoquer la question qui lui apparaît comme la plus grave, à moyen terme : *le devenir de la branche vieillesse*. Equilibrer cette dernière, au détriment d'une politique familiale active, dont notre pays a le plus grand besoin pour tenter de redresser sa courbe démographique, par l'utilisation des excédents des allocations familiales, n'aura qu'un temps. En 1985, l'importance des départs à la retraite posera à la fois le problème du financement des pensions, mais également celui de l'augmentation inéluctable des dépenses de maladie.

L'heure des choix est arrivée :

- faut-il amplifier la masse des recettes et faut-il chercher une diversification des sources de financement, la simple modification des taux de cotisation ne pouvant plus de toute évidence constituer la base d'une solution permanente ? A cet égard, il convient de souligner que pour la première fois en 1980 le poids des cotisations sociales rapporté à la richesse nationale dépassera celui des impôts d'Etat : 18 % du PNB contre 17,9 % ; la totalité des prélèvements obligatoires dépassant 40 % du produit intérieur brut.

- faut-il privilégier certaines catégories d'assurés ou certains types de prestations au détriment d'autres ?

- quelles méthodes employées pour préserver notre système d'assurance maladie qui a su allier jusqu'à présent un extrême libéralisme dans le choix des praticiens par les assurés et la liberté de leurs décisions thérapeutiques avec un taux de remboursement particulièrement généreux ?

De la réponse à des grandes questions de ce type dépend l'avenir de notre système de protection sociale.

EXAMEN EN COMMISSION.

Le mardi 30 octobre 1979, la Commission des finances a entendu M. FORTIER, rapporteur spécial, sur les crédits de la Sécurité sociale inscrits au budget du Ministère de la santé et de la sécurité sociale.

Le rapporteur a souligné que ces crédits, d'un montant de 6,67 milliards de francs, ne représentaient qu'une faible part de l'ensemble de l'aide de l'Etat aux différents régimes de sécurité sociale qui s'élèvera en 1980 à 44 milliards de francs.

Il a indiqué que les participations les plus importantes concernaient :

- le fonds national de solidarité : 12,5 milliards de francs (budget des Charges communes) ;
- le régime des exploitants agricoles : 7,6 milliards de francs (budget de l'Agriculture) ;
- le régime de retraite des agents de la SNCF, 7,1 milliards de francs (budget des Transports-Transports intérieurs) ;
- la compensation généralisée entre les principaux régimes : 3,2 milliards de francs (budget des Charges communes) ;
- le fonds national d'aide au logement : 2,74 milliards de francs (budget de l'Environnement et du Cadre de vie) ;
- l'aide personnalisée au logement : 1,8 milliard de francs (budget de l'Environnement et du Cadre de vie).

Par-delà cette analyse, M. FORTIER a évoqué les problèmes financiers de la sécurité sociale et plus particulièrement, ceux du régime général qu'il se proposait de traiter largement dans son rapport écrit.

Le Président BONNEFOUS a présenté deux observations relatives à :

- la croissance considérable de la participation de l'Etat au régime de sécurité sociale des exploitants agricoles (+ 23 %) ;
- l'approbation par le Parlement du « budget » de la sécurité sociale : il a souligné que l'absence des moyens nécessaires à une étude sérieuse conduirait à une approbation sans possibilité réelle de contrôle ; ce qui n'est pas acceptable.

Le rapporteur a indiqué qu'en ce qui concerne le régime des exploitants agricoles, la situation actuelle s'expliquait en partie par l'existence d'un rapport démographique entre actifs et personnes protégées très défavorable.

Sur le second point, il partage la préoccupation exprimée par le Président.

Monsieur JACQUET souhaite, qu'à tout le moins, un contrôle renforcé de la Cour des Comptes soit exercé sur les comptes de la sécurité sociale.

Monsieur DESCOURS DESACRES a évoqué la possibilité de mettre en œuvre un système de taux de cotisation modulé.

Votre Commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits de la sécurité sociale inscrits au budget du Ministère de la santé et de la sécurité sociale pour 1980.

ANNEXES



ANNEXES

1. - **Poids économique du chômage. Les pertes de cotisations sociales. Réponse du Ministre du Travail et de la Participation.**
2. - **Courbe de trésorerie de l'agence centrale des organismes de Sécurité Sociale en 1979.**
3. - **Agence centrale des organismes de Sécurité Sociale - courbe de régression des cotisations restant à recouvrer.**
4. - **Evolution du nombre des personnes protégées.**
5. - **Dénombrement des assurés sociaux et des ayants-droit du régime général.**
6. - **Effectifs par branches - année 1978.**
7. - **Comparaison du rapport cotisants-retraités en 1975 et en 1978.**

Annexe n° 1

BUDGET 1980

**SECOND QUESTIONNAIRE DE LA COMMISSION DES FINANCES DE
L'ASSEMBLEE NATIONALE**

TRAVAIL

Monsieur Dominique Frelaut, Rapporteur.

QUESTION N° 157

– Préciser le poids économique d'ensemble du chômage pour l'année 1978 et les prévisions pour 1979 en distinguant :

- les pertes de cotisations sociales.
- les pertes de cotisations fiscales (impôts sur le revenu et T.V.A. en raison d'une moindre consommation).

Exprimer ce poids en pourcentage du P.I.B.

REPOSE :

1) Les chômeurs inscrits à l'ANPE ainsi que les bénéficiaires de la garantie de ressources (pré-retraite UNEDIC) bénéficient de la couverture sociale gratuite.

Si ces personnes avaient cotisé en 1978 à la Sécurité Sociale, on peut estimer que les recettes supplémentaires de la Sécurité Sociale auraient été de l'ordre de 20 Mds (1).

2) S'agissant des pertes de recettes fiscales, la disparité des situations au regard de l'indemnisation du chômage, des situations familiales (personnes à charge, existence d'autres revenus dans le ménage) et des comportements de consommation rend hasardeuses les estimations qui pourraient être faites.

Il convient de noter toutefois que les allocations de chômage sont assujetties à l'impôt sur le revenu.

(1) Sur la base des effectifs moyens en 1978 suivant :

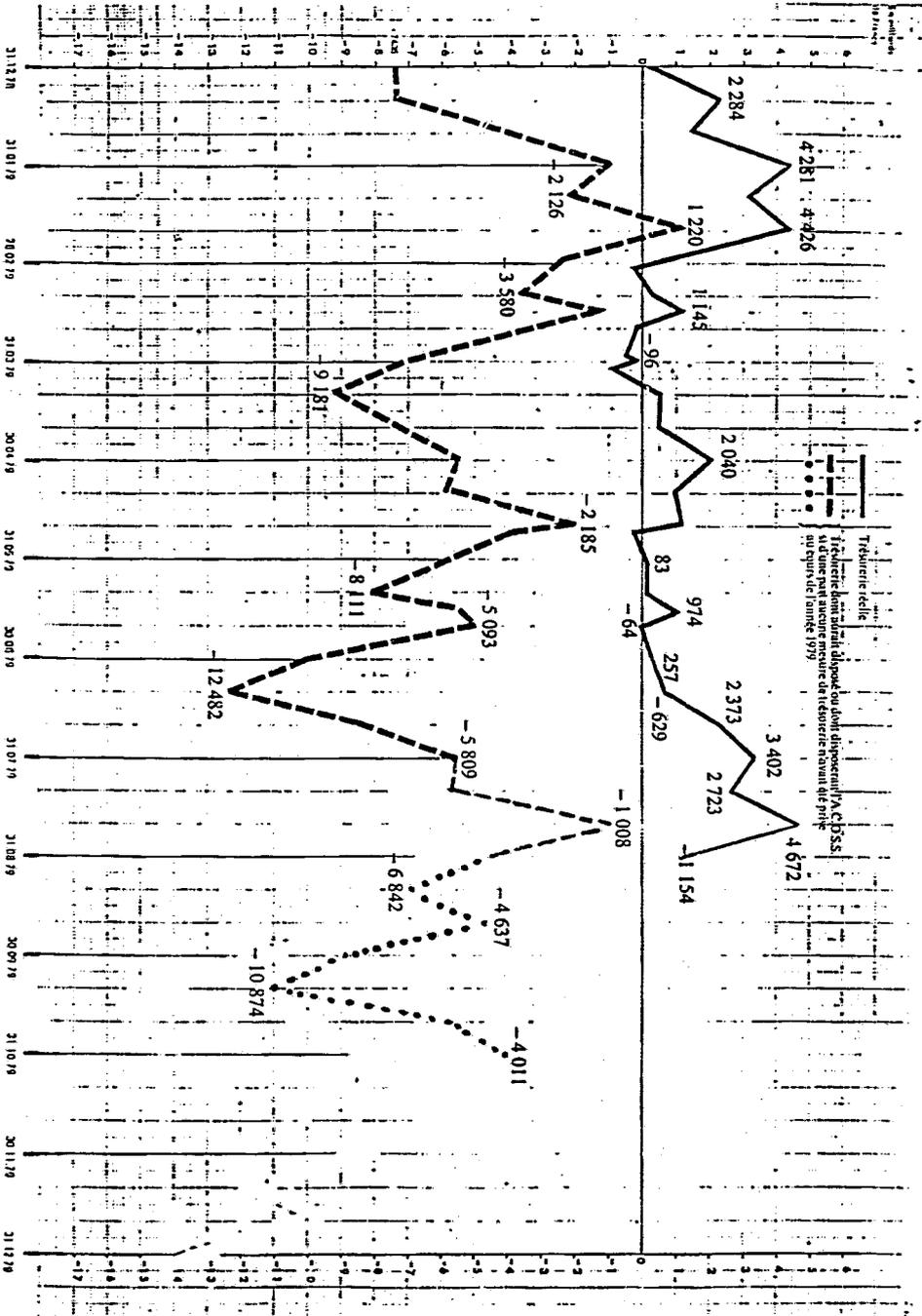
- demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE	1 167 000
- bénéficiaires de la garantie de ressources	100 000

et d'un salaire moyen de 3 500 F par mois.

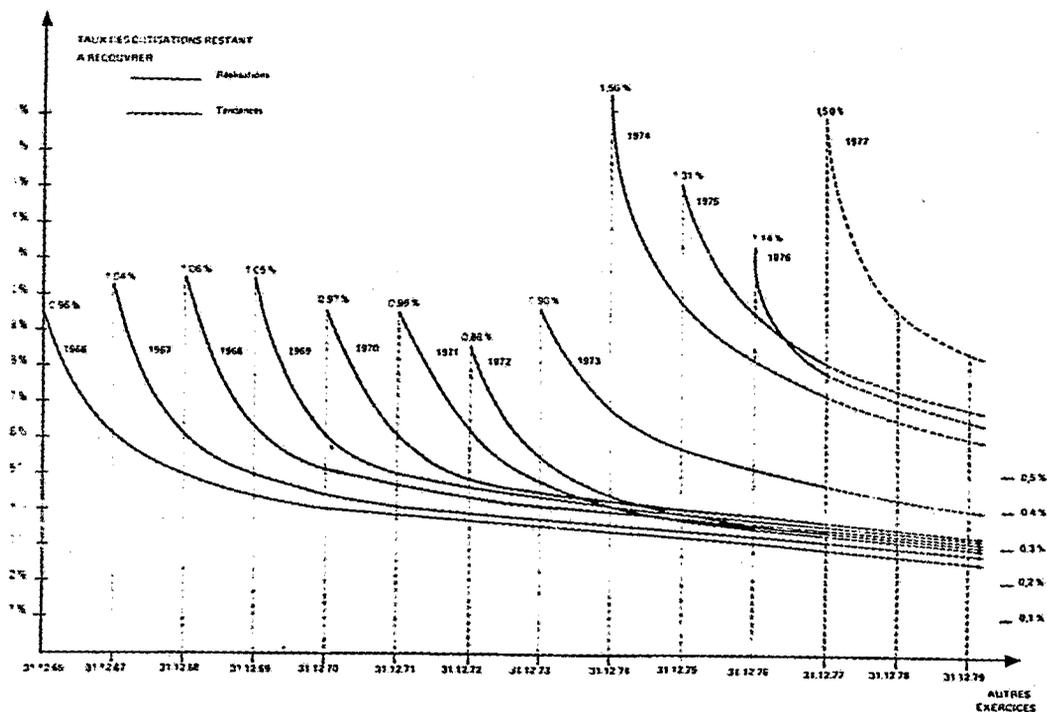
COMPTE DE L'A.C.O.S.S. AU COURS DE L'ANNÉE 1979

COMPTE DE L'A.C.O.S.S. AU COURS DE L'ANNÉE 1979

Annexe n° 2.



Annexe n° 3
COURBES DE REGRESSION
DES TAUX DES COTISATIONS RESTANT A RECOUVRER
(en % des cotisations liquidées)



Annexe n° 4

EVOLUTION DU NOMBRE DES PERSONNES PROTEGEES

Régime	Années							
	1975	1976	Indice base 1975	1977	Indice base 1975	1978	Indice 1975 = 100	Pourcentage du total en 1978
Régime général et Régimes rattachés	39 002 000	39 131 000	100,33	39 520 000	101,32	39 972 000	102,50	74,0
Salariés agricoles	2 209 500	2 167 812	98,11	2 099 068	96,49	2 013 430	91,12	3,7
Militaires	1 361 988	1 385 241	101,71	1 391 278	102,14	1 344 072	98,68	2,4
Mines	791 112	770 485	97,39	741 964	93,69	726 887	91,88	1,3
S.N.C.F.	1 448 800	1 435 000	99,05	1 423 000	98,22	1 409 000	97,25	2,6
R.A.T.P.	132 253	131 275	99,34	131 617	99,52	131 512	99,43	0,2
Marins	362 610	362 762	100,04	353 431	97,47	351 908	97,04	0,4
Clercs et employés de notaires	82 624	77 152	93,38	74 607	89,68	76 669	92,79	0,1
Total salariés	45 390 887	45 460 827	100,15	45 734 965	100,75	46 025 478	101,40	85,3
C.A.N.A.M.	3 753 821	3 699 083	98,52	3 685 116	96,98	3 665 376	97,64	6,8
Exploitants agricoles	4 622 012	4 503 888	97,44	4 383 785	94,77	4 284 173	92,69	7,9
TOTAL	53 767 720	53 663 798	-	53 803 866	-	53 975 027	100,38	100,0

Annexe n° 5 - DENOMBREMENT DES ASSURES SOCIAUX
ET DES AYANTS DROIT DU REGIME GENERAL

CATÉGORIES	1975	1976	Indice base 100 1975	1977	Indice	1978	Indice
Régime général	12.877.000	12.813.000	99,5	12.941.000	99,6	12.552.000	97,9
Fonctionnaires et agents de collectivités locales	2.267.000	2.265.000	-	2.362.000	-	2.396.000	-
Agents de l'É.R.L.P. - J.D.P.	130.000	135.000	-	145.000	-	137.000	-
Assurés riques partiels	36.000	35.000	-	35.000	-	33.000	-
Total des cotisants actifs de moins de 65 ans	15.250.000	15.249.000	99,9	15.473.000	99,4	15.118.000	99,1
Actifs de plus de 65 ans							
Régime général	140.000	186.000	-	228.000	-	270.000	-
Fonctionnaires et assi- milés	45.000	46.000	-	46.000	-	48.000	-
Total	195.000	232.000	118	274.000	140	318.000	163
Assurés volontaires	229.000	214.000	-	190.000	-	207.000	-
Handicapés adultes	49.000	63.000	-	105.000	-	130.000	-
Étudiants	485.000	492.000	-	498.000	-	505.000	-
Invalides de guerre	197.000	192.000	-	183.000	-	175.000	-
Total des assurés cotisant insuffisamment	760.000	961.000	100,1	976.000	101,6	1.017.000	105,9
Chômeurs	600.000	454.000	-	557.000	-	626.000	-
Pré-retraités	66.000	87.000	-	93.000	-	101.000	-
Pensionnés de vieillesse							
Régime général	3.753.000	3.876.000	-	4.035.000	-	4.168.000	-
Fonctionnaires	1.066.000	1.081.000	-	1.104.000	-	1.129.000	-
Pensionnés divers	351.000	270.000	-	390.000	-	409.000	-
Total des assurés ne cotisant pas	5.829.000	6.870.000	100,5	6.479.000	105,8	6.433.000	110,2
Fratriciens conventionnés	100.000	134.000	-	137.000	-	140.000	-
Total des assurés	22.359.000	22.446.000	100,4	22.739.000	101,7	23.026.000	102,9
Total des ayants droit	17.915.000	17.975.000	100,3	18.102.000	101	18.358.000	102,6
Total des personnes couvertes	40.274.000	40.421.000	100,3	40.841.000	101,4	41.384.000	102,7

Annexe n° 6
ANALYSE DES EFFECTIFS PAR BRANCHES
ANNEE 1978

- Actifs de moins de 65 ans

Branches Régimes	Maladie	Prestations familiales	Vieillesse
Régime général	15.258.000	12.869.400	12.869.400
Fonctionnaires			1.610.875
Ouvriers de l'Etat			92.924
Agents des Collec- tivités locales			446.435
Electriciens et gaziers			139.494
Petits cheminots			5.250
Total partiel	15.258.000		15.664.384
Cineurs	110.407	110.407	111.794
Militaires	356.099		356.099
Cheminots	263.100		263.100
Agents de la R.A.T.P.	36.912		36.912
Marins	73.673		73.673
Clercs et employés de notaires	38.386		38.386
Allocations familia- les Régimes Art. 26		3.377.528	
Salariés agricoles	703.902	703.902	703.902
Total des salariés	16.840.479	17.061.237	17.248.250
Industriels et Commerçants			705.045
Artisans			572.650
Professions libérales			230.903
C.A.N.A.M.	1.313.935		
E.T.I. C.N.A.F.		1.448.000	
Exploitants agricoles	1.188.521	1.417.155	2.147.680
Total les cotisants actifs	19.342.935	19.926.392	20.904.536

Annexe n° 7
COMPARAISON DU RAPPORT COTISANTS ACTIFS/RETRAITES
EN 1975 ET EN 1978

- Actifs de moins de 65 ans - Retraités de plus de 65 ans

Régimes	1975		1978		Rapport démographique 1975	Rapport démographique 1976
	Cotisants	Retraités	Cotisants	Retraités		
Régime général	13.114.000	5.052.930	12.869.400	3.506.446	3,9	3,7
Salariés agricoles	786.000	541.751	703.902	648.523	1,4	1,1
Fonctionnaires civils	1.439.000	292.307	1.610.875	326.973	4,9	4,9
Militaires	343.000	92.791	356.099	104.801	3,6	3,4
Ouvriers de l'Etat	87.038	41.918	92.924	46.372	2,0	2,0
Collectivités locales	680.566	103.381	948.435	113.553	6,6	8,4
Mines	128.830	129.654	111.794	133.574	0,8	0,8
S.N.C.B.	278.000	153.000	263.100	163.400	1,7	1,6
R.A.T.P.	36.253	17.739	36.912	17.523	2,0	2,1
Marins	79.850	25.120	73.673	26.965	3,2	2,7
E.G.F.	133.182	40.648	139.494	43.101	3,3	3,2
C.A.N.R.	4.956	20.653	3.256	20.540	0,2	0,2
Clercs et employés de notaires	37.005	7.926	38.386	9.818	4,5	3,9
B.A.P.S.A.	2.262.534	1.595.887	2.147.680	1.650.915	1,4	1,3
C.R.G.A.N.I.C.	720.194	482.863	705.045	527.698	1,4	1,3
C.A.N.C.A.V.A.	560.230	261.465	572.658	297.291	2,1	1,9
Professions libérales	210.006	43.892	230.903	49.082	4,7	4,7
TOTAL	20.901.062	6.903.925	20.791.301	7.686.575	3,0	2,7