

N° 486

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 juillet 1986.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,
portant diverses mesures relatives au financement des retraites et
pensions.

Par M. Louis BOYER,

Senateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemaire, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Cherioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigne, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cecile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jose Balarello, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Beranger, Guy Besse, Marc Bœuf, Andre Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, Andre Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, Andre Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Andre Meric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, Andre Rabineau, Gerard Roujas, Olivier Roux, Paul Souffrn, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (8^e legis) : 259, 296 et T.A. 24.

Senat : 479 et 483 (1985-1986).

Assurances-vieillesse. — Generalites

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	3
Introduction	5
I - <u>La dérive déficitaire du régime général de la sécurité sociale</u>	7
A. L'excédent fictif de 1985 masque un équilibre précaire	7
1) Les résultats de l'exercice 1985	8
2) La signification réelle des résultats de 1985 : un équilibre précaire.	10
B. Le régime général s'oriente vers une dégradation continue	12
1) Les comptes prévisionnels pour 1986 et 1987	12
2) Les facteurs d'évolution du régime général	14
II - <u>La nécessité de dégager des ressources nouvelles et de maîtriser les dépenses</u>	17
A. Un besoin immédiat de ressources nouvelles	17
1) Les conséquences d'une politique erratique du financement de la sécurité sociale	17
2) Les recettes nouvelles proposées par le projet de loi.	19
B. La maîtrise des dépenses est impérative	21
1) Les mesures immédiates	22
2) Les mesures à moyen terme	23
Conclusion	25

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Reunie le jeudi 31 juillet 1986 sous la présidence de M. Jean Chérioux, vice-président, la commission des affaires sociales a adopté une demande de renvoi pour avis du projet de loi n° 479 (1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses mesures relatives au financement des retraites et pensions.

Désigné rapporteur pour avis de ce projet de loi, M. Louis Boyer s'est déclaré en mesure de rapporter immédiatement, en précisant qu'il n'entendait pas entrer dans le détail du dispositif, essentiellement financier, du projet de loi, mais le replacer dans le contexte de l'évolution des comptes sociaux.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé général du rapporteur, Mme Marie Claude Beaudeau a déclaré l'opposition de son groupe au projet de loi qui frappe de nombreuses personnes aux revenus modestes alors que parallèlement, l'impôt sur les grandes fortunes a été supprimé.

M. Charles Bonifay a également indiqué que son groupe ne voterait pas le projet de loi. Il a par ailleurs précisé que ce texte ne s'attaquait pas aux sources des difficultés de la sécurité sociale. Il a souhaité à cet égard que des études soient rapidement menées afin de faire face aux menaces que l'évolution démographique fait peser sur la protection sociale.

M. Henri Collard a indiqué que les dépenses hospitalières étaient le facteur essentiel de l'évolution des dépenses d'assurance maladie. Il s'est par ailleurs félicité de la création d'une commission de sauvegarde de l'assurance vieillesse, en souhaitant que les parlementaires soient associés à ses travaux.

M. Michel Moreigne a regretté que la contribution de 0,4 % frappe des revenus déjà déclarés.

En réponse aux intervenants, M. Louis Boyer a précisé que, pour l'instant, la contribution de 0,4 % ne toucherait que les revenus de 1985 et 1986.

Il a par ailleurs indiqué que le précédent ministre des affaires sociales avait elle-même reconnu la réalité des allègements artificiels de dépense réalisés en 1985.

Enfin, il a rappelé que les dépenses de médecine de ville, si elles portent sur des sommes inférieures aux dépenses hospitalières, n'en sont pas moins en progression très rapide.

En conclusion, le président Jean Chérioux a regretté que certains aient pu prétendre que le nouveau Gouvernement remettrait en cause la sécurité sociale, alors qu'un consensus s'est dégagé dans le pays pour la sauvegarder.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'ensemble du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

En présentant au Parlement ce projet de loi relatif au financement des retraites et des pensions, le Gouvernement nous invite à porter sur les comptes sociaux de notre pays un regard lucide et rigoureux.

Les conclusions de la commission des comptes de la sécurité sociale réunie le 24 juillet dernier mettent en lumière la situation particulièrement critique du régime général : à l'excédent fictif de 1985 vont succéder deux exercices fortement déficitaires, de l'ordre de 20 milliards de francs en 1986 et de 38 milliards de francs en 1987. Les réserves de trésorerie du régime général permettent de faire face aux dépenses jusqu'au début de l'année 1987, mais pas au-delà.

Cette situation, qui rejoint le constat dressé l'an passé par votre commission des affaires sociales, appelle des mesures de sauvegarde immédiates. Alors que son prédécesseur a mené une politique peu responsable, notamment en supprimant la contribution de 1 % sur le revenu en 1985, l'actuel Gouvernement a été conduit à proposer des recettes nouvelles, afin de faire face aux échéances de 1987.

Tel est l'objet de ce projet de loi, qui tend à assurer le financement de l'assurance vieillesse en rétablissant, à hauteur de 0,4 % la contribution sur les revenus supprimée en 1985 et en relevant de 0,7 point les cotisations d'assurance vieillesse, cette dernière mesure intervenant par voie réglementaire pour les régimes autres que celui des fonctionnaires.

Parallèlement le Gouvernement a engagé une réflexion sur les moyens de mieux maîtriser l'accroissement des dépenses. Dans cette perspective, il a fait appel à la concertation, en revalorisant tout d'abord le rôle de la commission des comptes de la sécurité sociale, dont la crédibilité avait été atteinte par les péripéties regrettables de la fin de l'année 1985. Dans la même optique, une commission de sauvegarde de l'assurance

vieillesse a été mise en place en vue de proposer des mesures garantissant l'avenir de notre système de retraite.

Le présent projet de loi a quant à lui un objet plus limité : dégager sur deux ans des ressources nouvelles, évaluées à 20 milliards de francs, qui permettront de soulager, tout au moins jusqu'au début de 1987, les comptes de la sécurité sociale.

Etant simplement saisie pour avis, votre commission souhaite formuler deux remarques :

- elle n'entend pas entrer dans le détail du dispositif, essentiellement financier, du texte qui vous est proposé

- elle souhaite par contre l'analyser dans le contexte plus large de l'évolution de nos comptes sociaux. A cet égard, on ne peut séparer le projet de loi des décisions réglementaires qui aboutiront à relever les cotisations vieillesse des régimes autres que celui des fonctionnaires. On doit également souligner que ces mesures, au-delà de la branche vieillesse, concernent l'équilibre de l'ensemble du régime général.

Votre commission analysera donc la dérive déficitaire du régime général, qui réclame un relèvement immédiat de l'effort de financement, mais qui nécessitera également une meilleure maîtrise des dépenses.

I - LA DERIVE DEFICITAIRE DU REGIME GENERAL DE LA SECURITE SOCIALE

Représentant pour 1985 plus de 657 milliards de francs de dépenses, soit 58 % des charges de l'ensemble des régimes de base et des régimes complémentaires, le régime général des salariés constitue l'élément central de notre système de protection sociale.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les prévisions établies pour les prochaines années font apparaître une inquiétante dérive déficitaire.

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

La rupture constatée en 1986, après trois années de fort excédent, n'est qu'apparente. En réalité, les manipulations comptables effectuées en 1985 se traduisent par un excédent fictif, qui masque un équilibre précaire, lui-même annonciateur de sérieuses difficultés pour 1986 et 1987.

A - L'excédent fictif de 1985 masque un équilibre précaire

L'exercice 1985 a été caractérisé par une grande incertitude quant à son bilan définitif. Tout d'abord annoncé comme déficitaire, il fut déclaré excédentaire de 5 milliards de francs fin décembre 1985. Le résultat annoncé par la

commission des comptes de la Sécurité sociale lors de sa réunion du 24 juillet 1986 se traduit par un excédent plus fort que prévu, chiffré à 13,4 milliards de francs, mais résultant essentiellement de manipulations comptables.

1) Les résultats de l'exercice 1985

S'agissant tout d'abord des recettes du régime général, celles-ci se sont élevées à 670 milliards de francs, ce qui représente, par rapport à 1984, une stagnation en francs constants. Deux facteurs ont fortement joué dans le sens d'une diminution des recettes :

- la suppression de la contribution de 1 % sur le revenu imposable, instituée en 1983 et reconduite en 1984 ;
- la suppression de la taxe sur les tabacs.

En contrepartie, le produit des cotisations a légèrement augmenté, en raison notamment de l'accélération des encaissements ; les produits financiers provenant du placement de l'encours de trésorerie ont quant à eux fortement progressé, même si leur part dans l'ensemble des recettes reste faible.

Recettes par nature	Montant en millions de F	Evolution par rapport à 1984 en francs constants
Cotisations	605 455	+ 1,8 %
Impôts et taxes affectés	9 600	- 53,1 %
Transferts reçus	14 242	- 0,4 %
Subventions Etat	26 342	- 3 %
Produits financiers	3 465	+ 38 %
Recettes diverses	11 350	+ 9,7 %
Total des recettes	670 454	+ 0,2 %

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

Dépenses	Montant en millions de F	Evolution par rapport à 1985 en francs constants
Maladie	294 304	- 0,3 %
Accidents du travail	36 469	- 0,3 %
Vieillesse	176 647	+ 4,8 %
Famille	149 651	- 1,3 %
Total des dépenses	657 071	+ 0,8 %

Le détail de ces résultats, exposé par la commission des comptes de la Sécurité sociale, permet d'effectuer les constatations suivantes :

- l'évolution modérée des dépenses d'assurance maladie en 1985 cache une réalité contrastée : les honoraires et les dépenses de pharmacie progressent très fortement, respectivement de 6,2 % et de 8,3 % en francs constants alors que la généralisation du budget global et le report du versement du dernier douzième de 1985 permettent de diminuer les dépenses d'hospitalisation de 2,5 % en francs constants ;

- les dépenses de la branche accidents du travail continuent de décroître en francs constants, notamment en raison des progrès de la prévention ;

- les prestations familiales décroissent en francs constants, les nouvelles prestations instaurées par la loi du 5 janvier 1985 connaissant une montée en charge encore lente ;

- enfin, la branche vieillesse poursuit une évolution soutenue puisqu'elle représente désormais 27 % des dépenses du régime général ; la progression de 4,8 % en francs constants est due pour moitié à l'abaissement de l'âge de la retraite, dont le coût, en 1985, aura représenté 8,9 milliards de francs.

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

Solde d'exercice (En millions de francs)	1984	1985
Maladie	+ 6 184	+ 13 842
Accidents du travail	+ 1 299	+ 1 362
Vieillesse	- 1 655	- 7 891
Famille	+ 10 816	+ 6 070
	<hr/>	<hr/>
Total	+ 16 644	+ 13 383

L'exposé de ces chiffres bruts mérite d'être relativisé, au regard notamment des manipulations comptables effectuées en 1985.

2) La signification réelle des résultats de 1985 : un équilibre précaire

Souhaitant présenter aux Français des comptes sociaux rassurants en fin de législature, le Gouvernement a eu recours en 1985 à des artifices comptables ayant porté sur des sommes considérables, qui ont largement faussé la signification des résultats annoncés.

La première de ces mesures concerne l'accélération des rentrées de cotisations des entreprises, décidée en novembre 1984 ; elle a représenté pour l'exercice 1985, un gain comptable de 7 milliards de francs.

La deuxième mesure, prise en août 1985, consistait à retarder le paiement aux familles des prestations familiales : elle a représenté, pour 1985, une économie de 2,3 milliards de francs.

Enfin, le troisième artifice réside dans le décalage du 28 décembre 1985 au 3 janvier 1986 du paiement du dernier

douzième du budget global hospitalier, ce qui représente un gain de 3,4 milliards de francs.

Au total, ces allègements de dépenses artificiels et non reductibles en 1986 s'élèvent à 12,7 milliards de francs, soit 95 % de l'excédent théorique affiché.

En réalité, l'exercice 1985 s'est soldé par un excédent représentatif de 700 millions de francs, c'est-à-dire très voisin de l'équilibre.

On pourrait se satisfaire de cet équilibre s'il n'avait été acquis au prix d'une diminution de la protection sociale.

L'année 1985 a, en effet, été marquée par les mesures d'économies suivantes :

- révision du mode de calcul des indemnités journalières versées aux femmes enceintes, désormais calculées sur le salaire net et non le salaire brut (économie de 150 millions de francs) ;

- diminution du taux de remboursement de cinq classes de médicaments, qui passe de 70 % à 40 % (économie évaluée à 200 millions de francs) ;

- augmentation du ticket modérateur pour les actes de biologie et les soins infirmiers (économie évaluée à 125 millions de francs) ;

- non revalorisation du prix des médicaments et des honoraires dentaires.

Par ailleurs, le relèvement de la taxe sur les assurances des automobiles aura rapporté 100 millions de francs.

Enfin, il faut souligner que le freinage des dépenses hospitalières s'effectue trop souvent dans de mauvaises conditions, particulièrement dans les hôpitaux généraux, dont la situation se dégrade et met en péril la qualité des soins et la sécurité des malades.

Tout porte donc à penser que l'équilibre de 1985 se révélera rapidement précaire, sous la poussée de dépenses difficiles à contenir (assurance vieillesse, médecine de ville) et devant l'impossibilité d'imposer une rigueur accrue dans d'autres domaines (hôpitaux). Ce constat, mis en évidence par votre

commission des Affaires sociales à l'automne dernier, est confirmé par les prévisions contenues dans le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale.

B - Le régime général s'oriente vers une dégradation continue

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale enregistre la tendance naturelle du régime général, compte tenu des hypothèses macro-économiques officielles, à législation constante, c'est-à-dire sans spéculer sur d'éventuelles économies ou recettes nouvelles. La prolongation de l'évolution actuelle se traduirait par un déficit de 20 milliards de francs cette année et de 37,8 milliards de francs en 1987.

1) Les comptes prévisionnels pour 1986 et 1987

Les prévisions pour 1986 et 1987 font apparaître une croissance très modérée des recettes, inférieure à 1 % par an en francs constants. Les perspectives économiques permettent d'attendre une légère progression du produit des cotisations. Par contre, la suppression de la contribution de 1 % sur le revenu et de la taxe sur les tabacs prendra son plein effet et ne sera pas compensée par le relèvement de la taxe sur les automobiles. Les impôts et taxes affectés fourniront donc moins de recettes. Il en sera de même des placements financiers, en raison de l'amenuisement prévisible de l'encours de trésorerie.

Par contre, on devrait assister à un net dérapage des dépenses, particulièrement pour les branches vieillesse et maladie, sans précédent depuis 1982. En effet, les dépenses augmenteraient, en francs constants, de 5,8 % en 1986 et 3,4 % en 1987, atteignant respectivement 710 et 749 milliards de francs.

En assurance maladie, la progression devrait être de 7,3 % en francs constants pour 1986 et 3,2 % en 1987. Deux facteurs expliquent la forte augmentation attendue en 1986 :

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

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

Parallèlement, les dépenses de médecine de ville continueront à croître à un rythme soutenu.

Les dépenses relatives aux accidents du travail et aux prestations familiales devraient progresser faiblement ; il n'en sera pas de même des dépenses d'assurance vieillesse dont l'augmentation prévue se situe à un taux de 6 % l'an, en francs constants, due pour une large part aux retraites supplémentaires liées à l'abaissement de l'âge de la retraite.

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

Solde	1986	1987
	(en millions de francs)	
Maladie	- 5 658	- 15 376
Accidents du travail	+ 944	+ 1 254
Vieillesse	- 17 623	- 27 788
Famille	+ 2 343	+ 4 097
Total	- 20 017	- 37 814

L'excédent de trésorerie au 31 décembre 1985 s'étant monté à plus de 20 milliards de francs, il permettra de faire face au déficit de 1986. L'Etat s'étant engagé à régler au régime

général des dettes représentant 8 milliards de francs, le solde de trésorerie en fin d'exercice 1986 pourrait atteindre 9 milliards de francs, soit deux à trois jours de paiement de prestations. Il est évident d'autre part, qu'il serait impossible d'affronter dans de telles conditions l'année 1987, dont le déficit prévisionnel a été indiqué plus haut.

2) Les facteurs d'évolution du régime général

On peut s'interroger sur les facteurs qui semblent entraîner, de façon quasi mécanique, le régime général sur la pente du déficit.

La première raison tient à l'environnement économique général. La période qui précède directement le déclenchement de la crise économique, marquée par une croissance forte et régulière, a assuré au régime général une progression constante de ses recettes, en raison de l'augmentation des salaires et du nombre de cotisants.

A partir de 1975 et singulièrement depuis 1981, la stagnation de la croissance et du pouvoir d'achat s'est accompagnée d'une diminution de la population active.

Le ministre des affaires sociales et de l'emploi a récemment rappelé que les 647 000 emplois perdus entre 1981 et 1986 ont représenté, pour la seule année 1986, une perte de 26 milliards de francs pour la sécurité sociale. Il est donc évident que le redressement du régime général est fortement conditionné par la reprise de l'activité économique et de l'emploi.

A ce facteur externe, particulièrement influent, s'ajoutent des facteurs internes, tenant au fonctionnement même du régime général.

Les dépenses d'assurance maladie semblent en premier lieu difficiles à maîtriser. Les dépenses hospitalières ont été sensiblement contenues, au prix, il est vrai, de restrictions parfois trop sévères. Par contre, la médecine de ville représente une charge en croissance rapide. On peut en trouver l'origine dans les effets de la démographie médicale. La forte augmentation du nombre de praticiens joue en faveur d'une multiplication du nombre des actes, pas toujours justifiée. Par

ailleurs, certaines modalités de prise en charge, notamment au titre de la "26e maladie", conduisent à des abus générateurs de dépenses supplémentaires.

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

Il faut y voir tout d'abord la conséquence de l'évolution démographique de notre pays, marquée par la baisse de la natalité et l'allongement de l'espérance de vie. Le rapport démographique du régime général, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, n'a cessé de se dégrader. En 1960, on comptait 4,6 actifs cotisants pour un retraité. En 1975, ce chiffre n'était plus que de 3,8 et il s'est abaissé à 2,7 en 1984.

Mais la démographie n'explique pas tout ; il faut également tenir compte de l'accroissement de la valeur des pensions. Le régime général, comme les autres régimes de retraite, arrive progressivement à sa "maturité" : il liquide des pensions sur la base de carrières entièrement validées, qui se sont déroulées en période de forte expansion salariale. Par ailleurs, les modalités de calcul des pensions sont plus favorables et des règles d'indexation assurent des revalorisations comparables à celles des salaires.

Enfin, à ces tendances lourdes de la branche vieillesse, il faut ajouter l'effet déstabilisateur de l'abaissement de l'âge de la retraite. Le ministre de affaires sociales a parlé à ce propos de "fausse avancée sociale", dans la mesure où la législation permettait déjà, avant 1983, des cessations d'activité dès 60 ans, dans le cadre de l'assurance vieillesse ou de la préretraite. L'abaissement généralisé de l'âge d'ouverture des droits constituait cependant un transfert brutal de charge sur la branche vieillesse, qui n'était gagé sur aucune ressource nouvelle. On a eu raison d'évoquer le terme d'"avancée sociale à crédit", le bilan d'application de cette réforme le démontre clairement.

	1983	1984	1985	1986 prévisions	1987 prévisions
Retraites supplémentaires (en stock)	116 000	246 000	330 000	390 000	436 000
Coût annuel de l'abaissement de l'âge de la retraite (en milliards de francs)	1,3	5,5	8,9	11,5	13,5

L'évolution tendancielle du régime général avait été analysée par votre commission des affaires sociales, lors du débat budgétaire de l'an passé. S'appuyant sur des prévisions réalisées par le Sénat à l'aide du modèle D.M.S., votre rapporteur pouvait insister sur la nécessité incontournable de dégager des ressources nouvelles, devant provenir, pour l'essentiel, d'un prélèvement sur le revenu des ménages.

La projection faisait en effet apparaître un besoin de financement du régime général de 96 milliards de francs en 1990 (32 milliards de francs pour l'assurance maladie et 64 milliards de francs pour l'assurance vieillesse), ce qui nécessiterait un prélèvement social cinq fois supérieur à celui institué en 1983 et supprimé en 1985.

Les prévisions pour 1986 confirment celles qui vous avaient été présentées l'automne dernier. Si l'excédent de trésorerie de 1985 et le recouvrement des créances de la sécurité sociale sur l'Etat peuvent couvrir le déficit de l'exercice 1986, il n'en sera pas de même en 1987. Le régime général pourrait connaître, dès les premiers mois de l'année prochaine, des difficultés de paiement.

Cette situation justifie l'adoption de recettes nouvelles en vue de faire face aux échéances immédiates.

II - LA NECESSITE DE DEGAGER DES RESSOURCES NOUVELLES ET DE MAITRISER LES DEPENSES

Le brutal déséquilibre constaté en 1986 provient pour une large part d'un alourdissement des charges de retraite, conjugué avec la suppression de la contribution de 1 % sur les revenus, instaurée en 1983. Il est clair que, dans ses décisions, le précédent Gouvernement n'a guère été inspiré par le souci de ménager les comptes sociaux. La situation qu'il lègue à son successeur offre peu d'alternatives. Dans ces conditions, un nouveau prélèvement sur les ressources paraît inévitable et ne peut être qu'approuvé. Il s'agit là d'un impératif immédiat auquel le Gouvernement se devait de répondre. Mais il convient de prendre conscience que cette mesure n'est que le premier volet de l'effort de rééquilibrage. Elle serait vaine si, dans l'avenir, on omettait de procéder aux ajustements nécessaires en matière de dépenses.

A - Un besoin immédiat de ressources nouvelles

L'institution d'une contribution de 0,4 % sur le revenu des ménages et le relèvement de 0,7 point des cotisations d'assurance vieillesse répondent à la nécessité de faire face aux conséquences de la politique incertaine menée depuis 1981.

1) Les conséquences d'une politique erratique du financement de la sécurité sociale

Entre 1981 et 1986, le Gouvernement a tour à tour suivi la voie de la budgetisation puis du désengagement.

En effet, après les erreurs et les imprudences du début de la législature, le Gouvernement précédent a mis en place divers plans de redressement, faisant de plus en plus largement appel au budget de l'Etat.

L'ordonnance n° 83 355 du 30 avril 1983 a institué une contribution de 1 % sur les revenus des personnes physiques, destinée au financement des régimes de sécurité sociale. Cette contribution a été reconduite quelques mois plus tard, par l'article 115 de la loi de finances pour 1984, son assiette étant élargie aux revenus des valeurs mobilières soumis au prélèvement libératoire. Son produit, versé à la caisse nationale des allocations familiales, s'est monté à 7,7 milliards de francs en 1983 et 11 milliards de francs en 1984.

Parallèlement, le régime général bénéficiait de la taxe sur les tabacs et les alcools, à hauteur de 1,5 milliard de francs en 1983 et 4 milliards de francs en 1984.

Enfin, l'Etat a pris en charge l'équilibre des comptes du régime général par le biais de subventions, dont la plus importante provient du remboursement à la caisse nationale des allocations familiales de l'allocation aux adultes handicapés.

Au total, la part des cotisations dans l'ensemble des recettes du régime général, n'a cessé de décroître jusqu'en 1984. Elle était de 93,2 % en 1982, 90,3 % en 1983 et 88,8 % en 1984.

Alors que la situation du régime général n'avait connu aucune amélioration profonde, l'Etat a inversé sa politique dès 1985. N'ayant pu obtenir la baisse des prélèvements obligatoires promise aux Français par une gestion plus saine des finances publiques, le Gouvernement a dû recourir à un désengagement brutal de l'Etat. La loi de finances pour 1985 a supprimé la contribution de 1 % sur le revenu imposable, cette taxe ayant été maintenue pour les revenus des valeurs mobilières. Supprimée en juillet 1984, à la suite d'un avis de la commission européenne, la taxe sur les tabacs n'a pas été remplacée par une contribution équivalente de l'Etat. La compensation a de surcroît été supprimée en 1986.

A ces pertes de recettes doivent être ajoutés des transferts de charge opérés par la loi de finances pour 1986 afin de soulager le budget de l'Etat. Au premier titre de ces transferts figure la prise en charge par l'assurance maladie du coût de la sectorisation psychiatrique. Près de 2 milliards de francs ont ainsi été transférés au régime général, dans des conditions de

précipitation que votre commission des affaires sociales avait soulignées l'an passé.

On doit également mentionner la suppression de la cotisation d'assurance maladie versée par les bénéficiaires de l'allocation pour adulte handicapé, jusqu'alors acquittée par l'Etat, qui était évaluée pour 1986 à 1,8 milliard de francs.

Enfin, l'année 1986 aura été marquée par la suppression de la subvention de l'Etat au régime étudiant et par la diminution de moitié de la subvention à la formation du personnel médical. Faute d'avoir su traiter avec rigueur le déséquilibre des comptes publics et sociaux, le Gouvernement précédent a donc eu recours à des mesures conjoncturelles, à l'approche de l'échéance électorale de 1986. Il a pris ainsi la responsabilité de déstabiliser le régime général de la sécurité sociale. Le nuage de fumée répandu à la fin de 1985 sur l'état réel des comptes sociaux ayant été aujourd'hui dissipé, l'impératif du redressement n'en apparaît qu'avec plus de clarté.

2) Les recettes nouvelles proposées par le projet de loi

On peut regretter d'avoir à se prononcer sur une nouvelle hausse des prélèvements obligatoires, alors que ceux-ci atteignent manifestement un niveau excessif. Mais votre commission souhaiterait rappeler le constat qu'elle formulait l'an passé, par la voix de votre rapporteur : le besoin de financement prévisible d'ici 1990 fait apparaître une nécessité incontournable : dégager des ressources nouvelles.

C'est ce que propose le projet de loi en associant deux modalités. L'une, traditionnelle, consiste dans le relèvement des taux de cotisations ; l'autre fait appel à la solidarité nationale en rétablissant une contribution sur le revenu. Le produit de ces deux mesures sera affecté à la branche vieillesse. En effet, le déséquilibre prévu pour l'année prochaine laissait présager des difficultés dans le paiement des retraites, dès les premiers mois de 1987.

Le titre premier du projet de loi comporte huit articles et concerne l'institution d'une contribution sur le revenu des personnes physiques de 1985 et 1986.

L'assiette de cette contribution est identique à celle qui était prévue par l'ordonnance du 30 avril 1983, puisqu'elle comprend l'ensemble du revenu net global de l'année. S'agissant des revenus de capitaux mobiliers soumis à prélèvement libératoire, il faut rappeler que la loi de finances pour 1984 avait institué la contribution de 1 % à titre permanent. Celle-ci a donc été maintenue en 1985 et ne sera pas affectée par le rétablissement d'une contribution sur les autres revenus.

Le taux de la contribution est fixé à 0,4 % et portera sur les revenus de 1985 et 1986.

Les modalités d'imposition sont les suivantes :

- exonération pour les contribuables qui ne seront pas soumis à l'impôt sur le revenu au titre des revenus de 1985 et 1986

- non recouvrement de la contribution pour les contribuables dont l'impôt est inférieur à 1 300 F en 1985 et qui, de ce fait, ne versent pas d'acomptes provisionnels.

- décote tenant compte de la situation de famille pour les contribuables dont la contribution est inférieure à 160 F, afin d'éviter les effets de seuils.

Le recouvrement s'effectuera :

- pour la contribution sur les revenus de 1985, lors du versement du premier acompte provisionnel de l'impôt sur le revenu de 1987 (20 février 1987)

- pour la contribution sur les revenus de 1986, lors du versement du premier acompte provisionnel de l'impôt sur le revenu de 1988.

En cas de paiement mensuel, la contribution est exigible lors de la première mensualité qui suit le premier acompte provisionnel.

Enfin, le produit de la contribution sera affecté à la caisse nationale d'assurance vieillesse.

Le titre II du projet de loi comporte un seul article, qui tend à porter de 7 % à 7,7 % la cotisation vieillesse acquittée par les fonctionnaires, à compter du 1er août 1986. Le relèvement de

0,7 point des cotisations d'assurance vieillesse peut intervenir par voie réglementaire. Un seul régime fait exception -celui des fonctionnaires- puisqu'il est nécessaire de modifier la partie législative du code des pensions civiles et militaires.

Le produit de ces mesures devrait se monter, pour le régime général, à 20 milliards de francs, répartis sur plus d'une année. En effet, le relèvement de cotisations vieillesse produira ses effets dès 1986 alors que la contribution sur le revenu sera recouvrée pour moitié début 1987 et pour moitié début 1988.

La cotisation vieillesse supplémentaire devrait rapporter 2,4 milliards de francs en 1986 et 8 milliards de francs en 1987, soit un total de 10,4 milliards de francs.

La contribution sur le revenu rapportera quant à elle 4,7 milliards de francs en 1987 et 4,9 milliards de francs au premier trimestre 1988, soit un total de 9,6 milliards de francs.

Il convient ici de rappeler le déficit prévisionnel annoncé pour 1986 et 1987. Au 31 décembre 1986, l'excédent de trésorerie devait être de l'ordre de 8 milliards de francs, le déficit de 1986 étant couvert par l'excédent de trésorerie de 1985 et le recouvrement de créances sur l'Etat. Il se monterait à plus de 10 milliards de francs si on lui ajoute le produit de l'augmentation de la cotisation vieillesse.

Malgré les recettes nouvelles (12,7 milliards de francs en 1987 et 4,9 milliards de francs début 1988), il ne sera alors pas possible de faire face au déficit de 37,8 milliards de francs prévu pour l'exercice de 1987. Il faudra donc nécessairement ajuster les dépenses.

B - La maîtrise des dépenses est impérative

L'évolution économique à moyen terme sera un facteur déterminant du rééquilibrage des comptes sociaux. C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité sans tarder mettre en place un contexte favorable aux entreprises et aux créations d'emplois. Chacun sait cependant que des améliorations significatives de la conjoncture économique ne sont pas à attendre avant plusieurs mois. Par ailleurs, les régimes sociaux portent en eux-mêmes des tendances déficitaires qu'il serait dangereux de laisser se prolonger. Comme le montrent les

prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale pour 1986 et 1987, les efforts devront porter sur deux secteurs : l'assurance maladie et l'assurance vieillesse. Si certaines mesures d'économie peuvent être d'ores et déjà envisagées, d'autres, plus difficiles à mettre en œuvre, nécessitent une réflexion approfondie.

1) Les mesures immédiates

Le Gouvernement a été conduit à ajourner la revalorisation des retraites qui devait intervenir au 1er juillet 1986, à hauteur de 1,1 %. Afin qu'elle ne soit pas mal interprétée, il faut rappeler que cette décision a été motivée par la modification des hypothèses économiques formulées en 1985. La première revalorisation des pensions intervenue au 1er janvier 1986 et l'effet de report sur l'année 1986 des revalorisations intervenues en 1985 garantissent une évolution de 2,9 % pour l'année 1986. Ce chiffre est supérieur au taux d'inflation prévu pour 1986, qui pourrait se situer autour de 2,5 %. S'il est indispensable d'assurer le maintien du pouvoir d'achat des retraites, il serait particulièrement préjudiciable, dans la situation actuelle de l'assurance vieillesse, d'appliquer sans discernement le mécanisme d'indexation. Celui-ci est fondé sur des estimations prévisionnelles ; il faut pouvoir tenir compte de leur modification en cours d'année. C'est précisément ce qu'ont fait les partenaires sociaux chargés de gérer les prestations servies au titre de la garantie de ressource, la revalorisation prévue à 1,1 % ayant été ramenée à 0,5 %.

Souhaitant cependant éviter tout malentendu quant à ses intentions, le Gouvernement a décidé de montrer qu'il ne saurait être question de mettre en péril le pouvoir d'achat des retraites. C'est pourquoi il sera procédé au 1er octobre 1986 à une hausse de 0,5 % des pensions, anticipée sur la revalorisation à intervenir au 1er janvier 1987.

S'agissant de l'assurance maladie, dont les dépenses s'alourdissent très sensiblement, le Gouvernement n'a pour l'instant annoncé aucune mesure, hormis un gel provisoire des tarifs médicaux. Le ministre des affaires sociales a cependant

souligné l'attention particulière qu'il portait à deux points précis :

- l'exonération du ticket modérateur pour le remboursement des frais de maladie longue et coûteuse, plus connue sous le nom de 26^e maladie. Le volume des prises en charge à 100 % par le biais de cette réglementation a connu une progression excessive ; il convient donc de rechercher les moyens de supprimer les "effets pervers" qu'a pu entraîner ce mécanisme.

- la réglementation du forfait journalier hospitalier. Le coût de l'hébergement pour le patient résulte de la nature de l'établissement plus que de la nature des affections. Ceci explique par exemple la présence de nombreuses personnes âgées ne relevant pas de la psychiatrie, dans des centres hospitaliers spécialisés. Il s'agit là encore d'un effet pervers de la législation.

2) Les mesures à moyen terme

Les mesures ponctuelles peuvent générer de notables économies, mais la maîtrise des dépenses passe incontestablement par une politique à moyen terme.

En matière d'assurance maladie où les dépenses de médecine de ville suivent une courbe ascendante et inquiétante, le rôle de deux facteurs doit être mis en évidence :

- la démographie médicale, en expansion rapide, provoque une diminution du revenu des jeunes praticiens ; elle tend à favoriser la multiplication du nombre des actes peu justifiés et, dans certains cas, le laxisme dans les prescriptions. Il semble donc inévitable de contenir le flux de sortie des universités de médecine.

- la tentation d'une surconsommation médicale, qui peut provenir du patient ou du prescripteur. Il s'agit là d'un problème délicat, car il touche à l'acte médical même. Il ne peut cependant être ignoré. Le ministre des affaires sociales et la caisse nationale d'assurance maladie ont affirmé leur intention de provoquer une concertation associant l'ensemble des intéressés.

Il faut espérer qu'elle débouchera sur une plus grande responsabilisation des assurés sociaux et des praticiens.

L'alourdissement des charges de retraite appelle lui aussi des ajustements à brève échéance. Sans verser dans le catastrophisme, il faut rappeler que les études rendues publiques dès 1985 par le commissariat général au plan mettaient l'accent sur l'impossibilité de maintenir tel quel notre système de retraites : à terme, il sera nécessaire d'augmenter fortement les cotisations, ou bien de diminuer sensiblement les prestations, ou encore de reculer l'âge de la retraite, comme l'ont fait la Suède, les Etats-Unis et le Japon. En abaissant l'âge de la retraite, le Gouvernement précédent s'est engagé dans une impasse, car ce n'est pas dans cette voie-là que se situe l'avenir de nos retraites.

Il devient aujourd'hui urgent de passer du stade du constat et des prévisions à celui des propositions. Dans cette optique, le Gouvernement a mis en place une commission de sauvegarde de l'assurance vieillesse, présidée par M. Schipflin, président de la caisse de sécurité sociale des mines, et regroupant l'ensemble des partenaires sociaux concernés. Cette commission travaillera dans trois directions essentielles :

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

L'installation de cette commission et le rôle qui lui est assigné peuvent être rapportés à une réflexion contenue dans les travaux du commissariat général au plan et selon laquelle "le maintien du statu quo qui témoignerait d'une grande irresponsabilité".

D'ores et déjà, le ministre des affaires sociales s'est déclaré défavorable à la retraite "couperet", préférant développer les formules de retraite à la carte. Il serait en effet souhaitable d'encourager ceux qui le désirent, à repousser l'âge de leur cessation d'activité. Il faut d'ailleurs souligner que l'entrée tardive dans la vie professionnelle et l'allongement de

l'espérance de vie jouent en faveur d'une prolongation de la vie active.

La substitution d'un système de retraite par capitalisation à l'actuel système de répartition est quant à elle apparue comme une fausse solution, dans la mesure, notamment, où elle exigerait un double effort de cotisation pour une même génération : celle-ci devrait en effet cotiser pour financer les pensions des retraités, puis pour constituer ses propres droits à pension. L'incertitude qui plane sur la possibilité de maintenir à leur niveau actuel les retraites, conduit cependant à encourager l'épargne individuelle complémentaire.

Enfin, si la sauvegarde de l'assurance vieillesse exige des sacrifices, il sera impossible de ne pas évoquer les disparités entre les différents régimes et la réduction des inégalités entre leurs ressortissants respectifs.

On voit donc que le projet de loi répond essentiellement à un impératif à court terme : assurer le financement des retraites pour les premiers mois de 1987. Il ne peut cependant dispenser l'effort de maîtrise des dépenses. Des ajustements difficiles à mettre en œuvre seront sans doute nécessaires. On doit déjà se féliciter que le Gouvernement ait engagé dès le mois de juillet une réflexion en ce domaine, en choisissant la voie de la concertation, la seule capable de responsabiliser l'ensemble des partenaires intéressés.

o

o o

Comme cela a été précisé dans l'introduction du rapport, votre commission des affaires sociales, saisie pour avis, n'a pas examiné dans le détail le dispositif essentiellement financier de ce projet de loi. Elle s'est simplement prononcée sur le principe du recours à des ressources nouvelles, qu'elle a jugé indispensable pour les raisons exposées plus haut. En conséquence, elle a émis un avis favorable sur les articles premier à 9 du projet de loi.

Elle a également examiné l'article 10, résultant d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale. Cet article précise que le bulletin de paie devra mentionner, en les distinguant selon leur nature, l'ensemble des cotisations

sociales assises sur la rémunération, et non plus uniquement celles qui sont à la charge du salarié et prélevées sur son salaire brut.

Cet article tend à donner aux salariés, une idée plus précise du coût réel du travail. Il faut en effet savoir que si l'on inclut les cotisations versées par l'employeur à la sécurité sociale ou à des fonds divers (logement, transport, formation professionnelle etc...), le coût d'un salarié apparaît une fois et demie plus élevé que le salaire brut figurant sur le bulletin de paie.

L'Assemblée nationale a été inspirée par le souci de sensibiliser nos concitoyens aux réalités du financement de la sécurité sociale. On peut en attendre une participation de chacun à l'effort commun de redressement.

Cette mesure pourrait toutefois soulever des difficultés pratiques, en bouleversant notamment l'organisation de la paie des salariés, même si la généralisation de l'informatique facilitera les opérations matérielles nécessaires. Toutefois, afin de ne pas perturber la vie des entreprises et de leur laisser le temps de se préparer aux ajustements techniques, il a été prévu de ménager un délai relativement long avant l'entrée en vigueur de cet article 10, fixée au 1er janvier 1989.

Les obstacles matériels étant ainsi levés, votre commission a approuvé cet article qui lui semble de nature à favoriser le sens des responsabilités des assurés sociaux.

Elle a donc émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi.