

N° 311

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi REJETE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE APRES DECLARATION D'URGENCE portant d'iverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale.

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 840, 847 et T.A. 129.

Sénat : 303 (1986-1987).

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS	3
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	5
CHAPITRE I : LES DEFIS	6
CHAPITRE II : L'INTROUVABLE EQUILIBRE DE LA SECURITE SOCIALE	16
CHAPITRE III : PREPARER L'AVENIR	25
DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DU PROJET DE LOI	33
I. EXAMEN EN COMMISSION	34
II. EXAMEN DES ARTICLES	37
CONCLUSION	60
TABLEAU COMPARATIF	61
ANNEXES	65

AVANT PROPOS

Le déficit de la sécurité sociale devient un thème permanent du débat politique. La cause de cette situation est simple. Il existe une tendance inéluctable à l'aggravation des charges. Les raisons de cette situation sont désormais bien connues. L'évolution démographique est défavorable ; la part de la population âgée est croissante. Or, cette classe d'âge cotise moins et consomme plus de soins que les autres. Par ailleurs, la situation de l'emploi a aussi un effet défavorable ; les chômeurs cotisent peu et ont les mêmes besoins que les actifs. Enfin, l'on constate une demande sans cesse croissante de soins.

Tous ces facteurs contribuent à l'alourdissement des charges. Les plans de sauvetage de la sécurité sociale se succèdent année après année. Les recettes ne rattrapent pas les dépenses. Une réforme en profondeur est nécessaire. Il est prévu un débat général lors des Etats généraux de la sécurité sociale. En attendant, des mesures d'urgence s'imposent. L'équilibre des comptes doit être obtenu. C'est l'objet du texte qui est soumis par le Gouvernement aux assemblées. Mais le débat national à venir devra déterminer des orientations claires pour des solutions à long terme.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER :

LES DEFIS

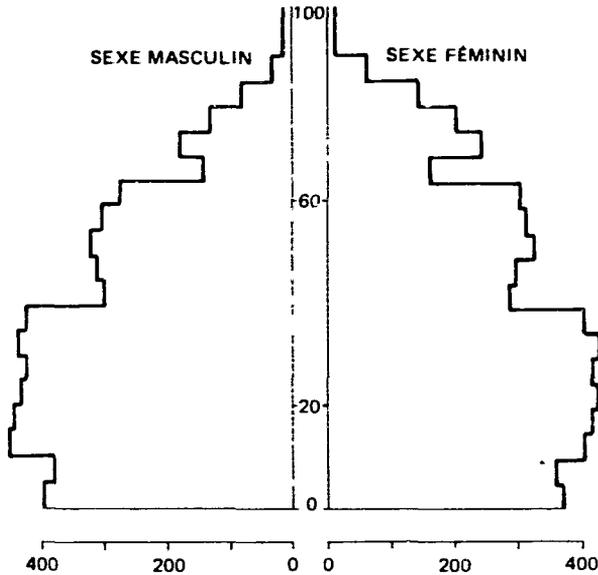
Les trois principaux défis que doivent relever nos régimes de protection sociale sont désormais bien connus. Il semble cependant utile de les rappeler brièvement dans la mesure où les contraintes qu'ils font peser expliquent les difficultés financières que la Sécurité Sociale connaît depuis maintenant plus de dix ans. En outre, leur accentuation dans l'avenir -certaine pour au moins l'un d'entre eux- nous permet de mesurer l'ampleur des efforts qu'il faudra accomplir pour en surmonter les effets.

A. LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION FRANCAISE

a) La situation actuelle

Au 1er janvier 1985, la France comptait 55,06 millions d'habitants. En l'espace de 10 ans, la population de notre pays s'est donc accrue de près de 5%. Toutefois, cette évolution positive recouvre des situations fort différentes, qui se retrouvent aujourd'hui en terme de pyramide des âges.

Pyramide des âges au 1er janvier 1985



Source : I.N.S.E.E.

Trois enseignements se dégagent :

- les jeunes âgés de moins de vingt ans sont à peu près 16 millions et représentent donc 29,09 % de la population totale. Par rapport à 1975, leur nombre s'est réduit de 0,9 million à la suite d'un effritement pratiquement continu du taux de fécondité.

- la part des 20-59 ans dans la population totale atteint 52,8 %, soit 29,07 millions de personnes. Ils sont donc 3,07 millions de plus qu'il y a dix ans.

- l'effectif des personnes de plus de 60 ans s'établit à 9,9 millions, soit un chiffre pratiquement identique à celui de 1975 (9,7 millions). Cette apparente stabilité de leur nombre recouvre cependant deux phases bien distinctes :

- . une réduction, entre les années 1975 et 1980, due à l'arrivée à l'âge de 60 ans des personnes nées durant la guerre de 1914,

- . un accroissement continu, à partir de 1980.

b) Les perspectives d'avenir

La situation démographique de la France, telle qu'elle résulte de cette "photographie" de l'année 1985, conditionne, de façon irréversible, l'évolution du rapport 60 ans et plus jusqu'en 2005, c'est-à-dire jusqu'à l'arrivée à l'âge de 20 ans des enfants nés à partir de 1986. En conséquence :

20 - 59 ans

- le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans va croître régulièrement pour atteindre douze millions, soit + 20,8 %. En particulier, l'effectif des personnes très âgées (+ 85 ans) passera de 700.000 actuellement à plus d'un million dans vingt ans (+ 42,8 %);

- le nombre d'adultes de 20 à 59 ans va augmenter beaucoup moins rapidement (+ 9,9 %).

En outre, jusqu'en 2045, il est possible d'évaluer le nombre probable de personnes âgées de plus de 60 ans. Toutefois, dès 2007, le nombre d'adultes sera, quant à lui, conditionné par les naissances enregistrées dès maintenant.

c) L'impact sur les régimes sociaux

Cet ensemble de données permet de mesurer la pression qui va s'exercer progressivement sur les régimes de retraite.

Si l'on admet que l'âge de la retraite demeure inchangé jusqu'en 2005, le rapport plus de 60 ans est alors équivalent

20 - 59 ans

au rapport retraités potentiels. Le tableau suivant retrace
actifs potentiels
l'évolution de ce ratio.

Année	Rapport
1985	0,343
1990	0,358
1995	0,370
2000	0,378
2005	0,377

Source : I.N.E.D.

Ainsi, actuellement, il y a un retraité potentiel pour trois actifs. Dans l'avenir, cette proportion va s'effriter très rapidement jusqu'en 1995 (1 retraité pour 2,7 actifs). Par la suite, ce mouvement va se ralentir, puis se stabiliser à partir de l'an 2000, époque à laquelle on comptera 1 retraité potentiel pour 2,6 actifs potentiels.

Encore faut-il souligner que cette approche ne fournit qu'une évaluation globale de la charge devant être assurée par les régimes de retraite. En effet, pour ces institutions, l'impact réel du vieillissement de la population se trouve accentué par la montée en puissance, depuis 1950, du travail féminin : aujourd'hui cotisantes, les femmes seront demain de plus en plus nombreuses à devenir ayant droit direct.

B. LE POIDS DU CONTEXTE ECONOMIQUE

On constatera que depuis 1975, nos régimes sociaux -et plus particulièrement le régime général- se trouvent dans une situation financière hésitante. Cette date, qui correspond également au début de la crise générée par le premier choc pétrolier, met en évidence la relation qui existe entre ces deux phénomènes.

Alors que le niveau des dépenses de santé, de vieillesse et de prestations familiales est conditionné par des données démographiques ou sociologiques, les ressources collectées par les régimes sociaux sont, pour l'essentiel, assises sur le revenu professionnel des catégories couvertes. De fait leur évolution

spontanée, c'est-à-dire sans relèvement de cotisation, est fonction de deux facteurs, les effectifs et leurs rémunérations.

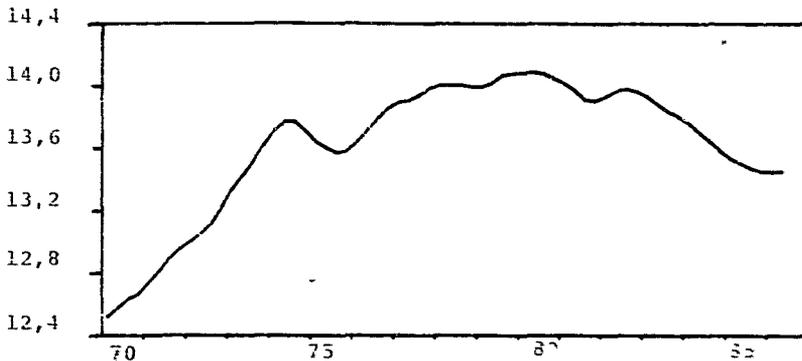
Or, depuis 1975, ces deux éléments ont largement enregistré le poids de la crise. Ceci est particulièrement sensible pour l'emploi salarié qui représentait, en 1985, 84 % de l'emploi total en France.

a) L'évolution des effectifs salariés

Avant 1974, les effectifs salariés augmentaient au rythme moyen de 2 % par an. Puis, le ralentissement de la croissance, dû à la formidable augmentation du prix du pétrole, s'est traduit par une stabilisation de l'emploi salarié jusqu'en 1980. A partir de cette date, leur nombre n'a cessé de décroître, comme en témoigne le graphique suivant.

Evolution de l'emploi salarié

(en millions - secteurs marchands non agricoles)



Combinée avec une augmentation continue de la population active, ce phénomène s'est traduit par une véritable explosion du chômage. Le nombre de personnes à la recherche d'un emploi est passé de 367.500 en janvier 1973 à 2,659 millions en avril 1986. Encore faut-il rappeler que ce résultat a été obtenu en dépit d'une multiplication des stages en faveur des jeunes (T.U.C. en particulier) et des préretraites.

Or, le chômage pèse sur les ressources des régimes sociaux.

Certes, depuis 1982, les demandeurs d'emploi indemnisés sont conduits à participer au financement de la Caisse d'assurance maladie. Toutefois, pour des raisons sociales évidentes, leur taux de cotisation reste fixé à un niveau largement inférieur à celui retenu pour un salarié: 1 % pour les allocations supérieures au S.M.I.C., au lieu de 5,5 % sur la totalité du salaire.

Au total, pour le seul régime général, cent mille chômeurs entraînent un "manque à gagner" estimé à 4,5 milliards de francs par an. Sur cette base, la perte de ressources due au chômage peut être évaluée à environ 100 milliards chaque année.

c) Le freinage des salaires

A partir de 1983, la volonté de réduire l'inflation dans notre pays s'est traduite par une politique salariale rigoureuse. Le tableau suivant permet de comparer l'évolution annuelle du salaire moyen et celle des prix de détail.

Variation annuelle en %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Salaire brut moyen	14,6	14,4	12,6	10,1	7,8	6,2
Prix de détail	13,6	13,4	11,8	9,6	7,4	5,8

Source : Comptes de la Nation

La combinaison de ces deux mouvements - réduction des effectifs salariés et ralentissement dans la progression des salaires - s'est répercutée sur la masse salariale et, par voie de conséquence, sur les ressources des régimes sociaux.

Or, le nécessaire redressement de notre économie, désormais bien engagé, suppose que l'inflation soit véritablement

maîtrisée. Le principal vecteur des progrès obtenus jusqu'à aujourd'hui étant la rigueur salariale, il est donc probable que celle-ci devra être maintenue au cours des mois à venir.

C. L'EXPLOSION DES DEPENSES DE SANTE

Phénomène commun à l'ensemble des pays industrialisés, la France a connu depuis 30 ans une formidable montée en puissance des dépenses de santé.

1. Une spectaculaire montée en puissance

En l'espace de 25 ans, la part de la consommation médicale dans le produit intérieur brut est passée de 4 % à 8,6 %. Elle a donc plus que doublé. Ainsi, en 1985, les dépenses de santé représentent 13,5 % de la consommation totale des ménages :

Ce mouvement s'est en outre accompagné d'un accroissement sensible de la part des dépenses supportées par la sécurité sociale, comme l'indique le tableau suivant :

	1970	1975	1980	1985
Sécurité Sociale	70,4 %	73,8 %	77,1 %	76,4 %
Etats et Collectivités locales	5,3 %	3,9 %	2,3 %	1,5 %
Mutuelles	3,8 %	3,6 %	3,9 %	4,3 %
Ménages (1)	20,5 %	18,7 %	16,7 %	17,8 %

(1) Y compris assurances privées

Source : Comptes nationaux de la santé

Ce double phénomène apparaît comme le résultat global de plusieurs facteurs. En particulier, on peut citer :

- les progrès de la médecine, associés à l'apparition de techniques de soins plus performantes mais plus coûteuses;

- une meilleure couverture des différents types de risques, combinée avec un élargissement et un vieillissement de la population couverte par les régimes sociaux;

- le développement de certaines dépenses que l'on peut qualifier d'"abusives" et sans doute généré par l'apparente gratuité des soins. Ainsi, par exemple, la dépense de pharmacie par personne est plus importante en France que dans les autres pays industrialisés. Selon des données de l'année 1980, sur une base 100 pour la France, cette dépense est de 97,1 en R.F.A., 84 en Belgique, 57,5 en Italie et 40,8 en Grande-Bretagne.

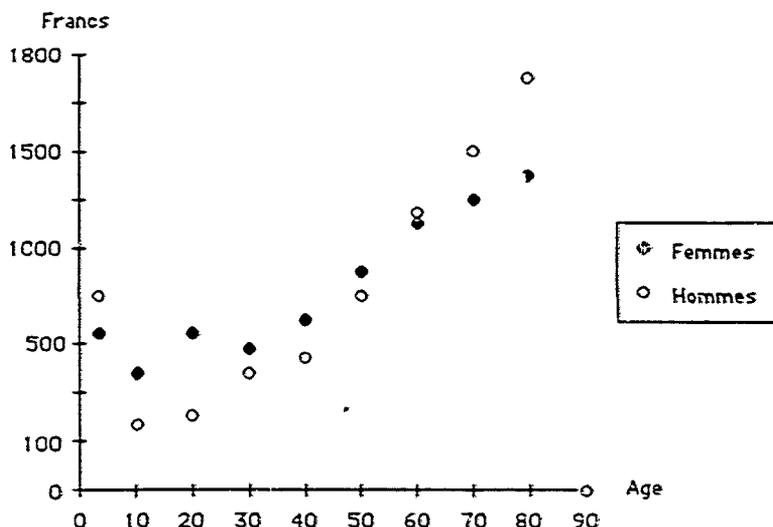
c) Une forte concentration

Selon le dernier rapport sur les comptes de la santé (1), le montant des biens et soins médicaux consommés par les Français en 1986 s'élève à 402,9 milliards de francs. Par rapport à 1985, il s'est accru de 7,7 % en valeur et 4,8 % en volume. En conséquence, la consommation médicale annuelle de chaque Français s'établit à 7.260 francs.

(1) Mars 1987. Ministère des Affaires sociales.

Encore faut-il souligner que cette donnée moyenne recouvre des situations très diverses, comme l'indique le graphique suivant :

Dépenses médicales par personne (en 12 semaines) selon l'âge et le sexe (France 1980)



Ainsi, on estime que la dépense médicale des personnes âgées de 65 ans ou plus est double de la dépense moyenne de la population totale et celle des personnes de 80 ans ou plus, deux fois et demi ou plus.

Une récente étude de l'I.N.S.E.E. (1) résumait donc l'avenir en ces termes : "Depuis vingt ans, la consommation médicale croît de façon très soutenue. Pour extrapoler ces dépenses, on n'a fait qu'appliquer une relation estimée sur le passé entre dépenses de santé et consommation totale. La projection aboutit à un net ralentissement de la progression des dépenses : le taux de croissance annuel serait de 3,6 % en volume par tête de 1985 à l'an 2000, alors qu'il a été de 5,5 % de 1979 à 1985 et même de 6,7 % de 1973 à 1979. Malgré leur ralentissement, ces dépenses constitueront dans quinze ans le premier poste dans le budget des Français; elles en représenteront environ 20 % (2).

(1) Economie et statistiques - n° 190, juillet-août 1986 - Les Français en l'an 2000" p. 61

(2) Nota : La même étude de l'I.N.S.E.E. estimait à 15,7 % en 1984 la part des dépenses de santé dans la consommation totale des ménages. Cette évaluation apparaît donc sensiblement supérieure au chiffre avancé par le Ministère des Affaires sociales. Toutefois, l'évolution probable entre les deux périodes reste significative.

"Toutefois, cette extrapolation semble faible. En effet, une grande partie des dépenses de santé est prise collectivement et dépend peu des revenus et des prix. Les besoins de santé ne vont pas cesser d'augmenter dans l'avenir. En l'an 2000, les plus de 60 ans seront deux millions de plus qu'actuellement et ce sont de gros consommateurs de soins médicaux. Le système de protection sociale aura à répondre à cette demande".

CHAPITRE II

L'INTROUVABLE EQUILIBRE FINANCIER DU REGIME GENERAL

Depuis 1975, nos régimes de protection sociale doivent donc s'adapter, d'une part à un chômage qui limite fortement la progression de leur ressources, et d'autre part à l'inéxorable accroissement des dépenses d'assurance vieillesse et maladie. Une telle situation est particulièrement sensible en ce qui concerne l'élément le plus important de notre système de protection : le Régime Général des salariés. Aussi, les mesures de financement se sont-elles succédées au rythme moyen d'une par an.

Les cinq plans mis en oeuvre entre 1975 et 1979 (1) avaient déjà conduit à une majoration sensible des cotisations sociales et à de sévères mesures d'économies en matière d'assurance maladie.

Les dispositions adoptées dans les années quatre-vingt n'ont fait que confirmer ces deux tendances.

(1) Décembre 1975, septembre 1976, avril 1977, décembre 1978, juillet 1979.

A. LA BRANCHE VIEILLESSE

Retraçant directement le poids des facteurs démographiques, les dépenses de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (C.N.A.V.T.S.) atteignaient, fin 1986, près de 193 milliards de francs, soit 26,9 % de l'ensemble des dépenses du Régime Général contre 25,2 % en 1981.

L'évolution récente des recettes et des dépenses, ainsi que celle du solde de la caisse se trouvent retracée dans les tableaux suivants :

Evolution annuelle des ressources et dépenses (en %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépenses en valeur (en volume)	16,6 (+ 3,05)	19,4 (+ 6,9)	+ 15,0 (+ 4,9)	+ 10,7 (+ 2,8)	+ 11,1 (+ 4,8)	+ 9,2 (+ 6,7)
Recettes (en valeur)	14,5	19,15	+ 8,9	+ 16,7	+ 7,2	+ 5,4

Solde de la branche vieillesse (en milliards de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Solde	- 0,6	- 1,06	- 8,84	- 1,65	- 7,89	- 15,08

Ainsi, depuis 1982, le solde de la branche vieillesse a toujours été négatif et il se dégrade au rythme moyen de 8 milliards par an.

La majoration de 1 point des cotisations vieillesse, décidée en 1983 et appliquée dès janvier 1984, a été absorbée en moins de deux ans, et le rapport intermédiaire de la Commission des comptes, publié en juillet 1986, laissait craindre un déficit de l'ordre de 20 milliards au titre de cet exercice.

Face à cette situation, deux mesures d'urgence étaient à nouveau nécessaires : elles ont pris la forme :

- d'une majoration de 0,7 point du taux de la cotisation vieillesse des assurés, à compter du 1er août 1986;
- le rétablissement, au taux de 0,4 %, d'une contribution sociale assise sur le revenu des personnes physiques et dont le produit, perçu en 1987 et 1988, doit être versé à la C.N.A.V.T.S.

Malgré le relèvement du taux de cotisation - seule mesure ayant eu un impact immédiat - le déficit de la Caisse a atteint 15 milliards de francs à la fin de 1986.

Or, les perspectives démographiques, précédemment évoquées, ne laissent espérer aucune éclaircie pour l'avenir. Le volume des dépenses devrait donc croître - à législation inchangée - de 4 % à 5 % en volume chaque année.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'opportunité de la mesure adoptée en 1982, et tendant à abaisser à 60 ans l'âge de la retraite. Une telle décision reposait certes sur des motivations sociales évidentes. Il est cependant regrettable qu'elle ait été prise sans que son financement ne soit assuré et alors même que les perspectives démographiques des vingt années suivantes étaient d'ores et déjà certaines.

Un tel choix ayant été fait, il paraît aujourd'hui très difficile de revenir en arrière de façon uniforme. Néanmoins, les conclusions du Rapport de la Commission de sauvegarde de l'assurance vieillesse, rendues publiques en avril dernier, soulignent la nécessité de mettre en place des dispositifs attractifs incitant les français à différer - totalement ou partiellement - leur départ à la retraite.

B. LA BRANCHE MALADIE

Avec un montant de dépenses égales à 364,3 milliards de francs en 1986, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (C.N.A.M.T.S.) concentre près de 51 % des dépenses du Régime Général.

L'évolution comparée de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que le solde global sont retracés dans les deux tableaux suivants :

Evolution annuelle des recettes et des dépenses (en %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépenses						
- en valeur	+ 17,2	+17,5	+ 9,9	+11,7	+ 5,7	+10,1
- (en volume)	(+ 3,55)	(+ 5,19)	(+0,32)	(+ 3,8)	(- 0,3)	(+ 7,6)
Recettes (en valeur)	+ 10,5	+21,6	+12,7	+ 9,2	+ 8,0	+ 3,4

Solde de la branche maladie y compris accidents du travail (en milliards de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Solde	- 2,9	+ 5,4	+13,04	+ 7,5	+15,2	- 6,6

En apparence, le solde de la branche maladie peut paraître satisfaisant. Encore faut-il souligner que ces résultats ont été acquis au prix de nombreux plans de financement ayant conduit

simultanément à une majoration des recettes et un freinage de certaines dépenses.

Novembre 1981 : déplafonnement de 3,5 points de cotisation à la charge des entreprises; rétablissement de la majoration d'un point de cotisation à la charge des salariés; doublement du taux de la taxe sur les assurances automobiles; création à compter du 1er juin 1982 d'une cotisation d'assurance maladie sur les allocations chômage et les garanties de ressources.

Juillet 1982 : blocage des honoraires médicaux et du prix des médicaments; reclassement des médicaments dits "de confort", création d'une taxe sur les dépenses de publicité pharmaceutique.

Septembre 1982 : prise en charge par l'Etat de l'allocation aux adultes handicapés; harmonisation des efforts contributifs des préretraités avec ceux des salariés; institution d'un forfait hospitalier journalier, création de taxes spécifiques sur les alcools et les tabacs (cette dernière ayant été déclarée contraire à la réglementation communautaire, elle fût supprimée en 1984).

Janvier 1984 : introduction du budget global dans les centres hospitaliers régionaux, conformément aux dispositions de la loi n° 83-25 du 19 janvier 1983.

1985 : majoration du ticket modérateur sur les soins infirmiers et les analyses; déclassements de médicaments; augmentation de la taxe sur les conventions d'assurances.

De plus, cette même année 1985 a été marquée par des mesures de trésorerie - accélération des rentrées de cotisation et décalage du versement d'une fraction de la dotation globale hospitalière - qui ont permis de présenter un solde positif exceptionnel de 15 milliards de francs.

Le contrecoup de ces opérations comptables, conjugué avec la progression naturelle des dépenses de santé, a entraîné une brutale dégradation du résultat de la Caisse entre 1985 et 1986. Le Gouvernement a donc été conduit à présenter, dès novembre 1986, un nouveau plan de rationalisation des dépenses d'assurance-maladie.

Celui-ci prévoyait en particulier :

- la suppression de la franchise postale pour le courrier adressé aux caisses,

- la disparition du principe de la "26ème maladie" accompagnée d'une actualisation de la liste des maladies longues et coûteuses,

- une révision des modalités de prise en charge intégrale de certains soins,

- le remboursement effectif à 40 % des médicaments soumis à ce taux modérateur.

C. LA BRANCHE FAMILLE

En 1986, les dépenses de la Caisse nationale des allocations familiales ont atteint 159 milliards de francs. Elles représentaient donc 22,2 % des dépenses du régime général contre 23,6 % en 1983 et 22,3 % en 1981.

Evolution des dépenses et des recettes

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépenses en valeur (en volume)	+ 20,85 (+ 6,7)	+ 24,2 (+ 11,9)	+ 12,8 (+ 2,9)	+ 9,0 (+ 1,3)	+ 4,7 (- 1,3)	+ 6,3 (+ 3,8)
Recettes (en valeur)	+ 15,3	+ 15,0	+ 32,4	+ 11,3	+ 1,2	+ 2,6

Solde de la branche famille (en milliards de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Solde	- 3,0	- 11,9	+ 6,9	+ 10,8	+ 6,1	+ 0,7

Source : Commission des dépenses de la Sécurité Sociale.

Les années 1981 et 1982 ont été marquées par une très forte revalorisation des prestations familiales: + 25 % en juillet 1981 pour l'ensemble des familles et de nouveau + 25 % en février 1982 pour les familles de deux enfants.

Toutefois, dès 1983, des mesures de financement - ou d'économies - sont devenues nécessaires. Elles se sont traduites par :

- l'indexation des prestations familiales sur l'évolution prévisionnelle des prix et non plus sur leur progression réelle;
- la création, dès 1983, d'une contribution sociale de 1 %, assise sur le revenu imposable des ménages, et perçue au profit de la C.N.A.F.

Cette dernière mesure a été supprimée en 1985. Toutefois, l'impact sur le solde de cet exercice a pu être atténué grâce à un décalage dans le versement des prestations familiales.

D. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

Toutes les mesures prises au cours des dernières années ont eu pour effet de réduire, ponctuellement, l'écart entre le montant des ressources et des dépenses du régime général.

Solde du régime général (en milliards de francs)

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
- 10,8	+ 0,04	+ 10,6	- 6,6	- 7,6	+ 11,2	+ 16,6	+ 13,4	- 20,9

Source : Commission des comptes de la Sécurité Sociale.

Néanmoins, et malgré les résultats excédentaires enregistrés en 1980, et durant la période 1983-1985, l'évolution spontanée des dépenses n'a jamais pu être véritablement maîtrisée.

Parallèlement, le poids des prélèvements sociaux n'a cessé de s'accroître comme en témoigne le tableau suivant.

Prélèvements sociaux
(en % du P.I.B. total)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impôt perçu au profit de la Sécurité Sociale	0,1	0,1	0,2	0,2	0,5	0,6	0,4
Cotisations sociales (1)	17,6	18,3	18,3	18,9	19,6	19,8	19,9
Total	17,7	18,4	18,5	19,1	20,1	20,4	20,3

(1) y compris assurance chômage.

Comptes de la Nation

Le résultat artificiel de 1985 n'a pas résisté très longtemps à la pression des faits. Selon les estimations de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, à législation constante et après élimination des mesures de trésorerie, le solde du régime général se dégrade depuis 1984 au rythme de 15 à 20 milliards par an, traduisant ainsi un différentiel d'évolution de l'ordre de deux points entre les ressources et les dépenses.

Or, cette tendance se confirme pour l'avenir. En effet, malgré les trois mesures énergiques prises l'an dernier -relèvement de 0,7 point de la cotisation d'assurance vieillesse, rétablissement d'une contribution sociale, plan de rationalisation des dépenses d'assurance maladie- le déficit du régime général devrait atteindre 24 milliards de francs en 1987, soit 3 milliards de plus qu'en 1986.

Apparemment, la dégradation est faible. Cependant, il ne faut pas oublier que ce résultat sera obtenu alors même que l'effet positif dû aux mesures prises en 1986 est estimé à 18,3 milliards de francs.

En réalité, le déficit du régime général se creuse donc à nouveau de 20 milliards de francs durant l'année 1987 et les perspectives pour 1988 laissent craindre une nouvelle détérioration d'à peu près 16 milliards de francs. Le déficit atteindrait alors 40 milliards de francs.

Si l'on tient compte des 9 milliards de réserves que détenaient encore les différentes caisses à la fin de 1986, le besoin en trésorerie s'élèvera à 55 milliards de francs à la fin de 1988.

L'assainissement durable des finances de notre principal régime social repose sur une idée simple, mais difficile à mettre en oeuvre : faire évoluer les recettes et les dépenses à des rythmes compatibles entre eux. Certes, rapporté à la masse des dépenses - 748 milliards de francs pour 1987 - le déficit du régime général paraît modéré (3,2 %) et l'on peut supposer que des marges d'économies existent dans de nombreux domaines. Toutefois, l'exploitation de ces "gisements" peut être véritablement efficace si elle rencontre l'adhésion de tous les Français désormais conscients de la dérive inquiétante de nos comptes sociaux.

CHAPITRE III

PREPARER L'AVENIR

Dès la fin de l'année dernière, le Gouvernement a décidé d'organiser de vastes Etats généraux de la Sécurité sociale, afin de consulter tous les Français sur les options à retenir pour assurer l'avenir de notre régime de protection sociale.

A cet effet, un Comité de six "sages" a donc été désigné, avec pour mission d'assurer le bon déroulement de cette consultation nationale, d'organiser ses réflexions et d'en réaliser, au fur et à mesure, la synthèse.

Toutefois, pour pouvoir préparer l'avenir, encore faut-il que le présent soit assuré. Or, le régime général risquait de se trouver confronté à de sérieuses difficultés avant la fin de l'année.

Aussi, dans un premier temps, le Gouvernement a-t-il demandé au Comité des sages de procéder à une analyse de la situation financière du régime général et de préciser "à la lumière de ce constat, si celle-ci appelle des mesures d'urgence à mettre en oeuvre à brève échéance".

Après avoir procédé à de nombreuses consultations, le Comité a donc établi un rapport, publié le 17 mai dernier, et concluant à la nécessité de prendre, à titre conservatoire, des mesures permettant d'accroître les recettes. Cette recommandation s'accompagnait cependant d'un souhait ainsi formulé: "Le Comité attache une importance particulière, comme la plupart des partenaires sociaux, à ce que les mesures d'urgence ne préjugent pas les réformes qui découleront des travaux des Etats généraux de la Sécurité sociale".

A. DES MESURES D'URGENCE...

Pour répondre à cette double contrainte - obtenir de nouvelles recettes sans préjuger des travaux des Etats généraux - le Gouvernement a arrêté, le 11 juin dernier, un nouveau plan de financement qui présente la caractéristique d'être temporaire. Ces mesures différentes, dont une partie forme le présent projet de loi, s'appuie simultanément sur la solidarité contributive et la solidarité nationale de tous les Français.

a) Un appel à la solidarité contributive

Deux dispositions entrent dans cette catégorie. Il s'agit :

- **d'un relèvement provisoire de 0,4 point du taux de cotisation maladie à la charge des assurés.** Cette mesure, qui s'appliquera entre le 1er juillet 1987 et le 30 juin 1988, concernera tous les assurés sociaux acquittant déjà une cotisation, c'est-à-dire les salariés, les non-salariés, les chômeurs percevant une indemnité supérieure au S.M.I.C. et les retraités. Son produit sur douze mois est évalué à :

- . 8 milliards de francs pour le régime général et les régimes spéciaux, dont 6,8 milliards versés par les salariés, 200 millions par les chômeurs et 1 milliard par les retraités;
- . 0,5 milliard pour les régimes de non-salariés;
- . 0,16 milliard pour les régimes agricoles.

A cet égard, il convient de rappeler qu'en 1985, l'emploi salarié regroupait 18,05 millions de personnes, soit 83,4 % de l'emploi intérieur total.

- **d'une majoration de 0,2 point, également provisoire, du taux des cotisations vieillesse acquittées par les assurés.** Prélevée durant la même période que la cotisation temporaire

d'assurance-maladie - soit du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988 - elle sera due tant par les salariés que par les non-salariés (1).

Pour les douze mois à venir, cette mesure permettra de mobiliser :

- . 2,4 milliards pour le régime général,
- . 0,15 milliard pour les régimes des non-salariés non agricoles.
- . 0,8 milliard pour les régimes spéciaux,
- . 0,12 milliard pour les régimes agricoles.

b) Un recours à la solidarité nationale

En premier lieu, il est précisé que la contribution sociale de 0,4 %, assise sur le revenu des ménages, sera bien perçue en 1988, comme cela avait été prévu initialement.

En outre, le plan arrêté le 11 juin dernier comporte quatre nouvelles mesures faisant appel à la solidarité nationale :

. **l'institution d'une contribution exceptionnelle de 1 % sur le revenu du capital financier et immobilier** et dont le produit est affecté à la C.N.A.V.T.S. (2)(articles 1 et 2 du présent projet de loi). Compte tenu de l'urgence, ce prélèvement social sera calculé sur les revenus en cause déclarés au titre de l'année 1986 et il sera acquitté avant la fin de l'année.

Toutefois, il convenait de tenir compte du fait que certains revenus de capitaux font l'objet d'un prélèvement libératoire et ne sont donc pas soumis à l'impôt sur le revenu. Pour éviter que cette catégorie de revenus ne participe pas à l'effort de solidarité demandé aux contribuables, il est prévu que les taux actuels des prélèvements libératoires seront majorés de 1 point, à titre provisoire, entre le 1er août 1987 et le 31 juillet 1988.

Ces mesures devraient concerner 2,7 millions de personnes et procurer 1,7 milliard de francs à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

(1) On rappellera que les chômeurs sont dispensés du versement des cotisations vieillesse, alors que les retraités, par définition, n'y sont pas soumis.

(2) Caisse Nationale Vieillesse des Vieux Travailleurs Salariés.

. **une majoration de 2 % du prix du tabac** à compter du 1er août 1987. Une telle disposition, qui reprend une des suggestions formulées par le Comité des sages permettra de dégager 500 millions de francs en année pleine (200 millions en 1987). Cette somme sera reversée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

. **une baisse du taux de la T.V.A.** applicable aux médicaments. Cette mesure coûtera 900 millions de francs à l'Etat, mais permettra à la Caisse nationale d'assurance maladie d'économiser 500 millions en année pleine (200 millions en 1987).

. **une reprise progressive**, par le budget de l'Etat des dépenses de sectorisation psychiatrique (soit 3,2 milliards). On se souvient, en effet, que celle-ci avait été mise à la charge de la Sécurité sociale dans le cadre de la loi de finances pour 1986.

Au total, l'ensemble de ces dispositions représentent 16,7 milliards de francs supplémentaires pour le régime général, dont 10,4 milliards issus de la solidarité contributive et 6,3 milliards provenant de la solidarité nationale. Encore faut-il souligner que 12,1 milliards de francs constituent des ressources provisoires. Il s'agit donc bien d'un véritable dispositif d'urgence n'ayant, en aucune manière, l'ambition d'apparaître comme un plan de financement à moyen terme.

c) L'impact sur le régime général

Il convient cependant de souligner que l'effet de ce nouveau plan se trouve étalé sur deux exercices comptables.

En conséquence, le régime général bénéficiera de 9 milliards au titre de l'exercice 1987 et de 7,8 milliards l'année prochaine. Le tableau figurant à l'annexe 1 donne d'ailleurs une ventilation du produit des différentes mesures entre les deux exercices considérés.

Le tableau suivant permet d'évaluer l'impact de ces dispositions sur le solde global du régime général :

Solde du régime général

(en milliards de francs)

	1986	1987 (1)	1988 (1)
. Vieillesse	- 15,6	- 11	- 17
. Maladie	- 15,6	- 13	- 21
. Famille	+ 0,6	0	- 2
Solde général de l'exercice (avant mesures d'urgence)	- 20,9	- 24	- 40
Impact des mesures	-	+ 9	+ 7,8
Solde général de l'exercice (après mesures d'urgence)	-	- 15	- 32,2
Excédent (+) ou besoin (-) en Trésorerie	+ 9	- 6	- 38,2

(1) Prévisions

Il apparaît donc qu'en tout état de cause, le régime général présentera un déficit d'environ 15 milliards de francs à la fin de l'exercice 1987. Certes, les caisses disposaient encore, au 1er janvier de cette année, d'une réserve égale à 9 milliards de francs.

Le besoin de trésorerie pour 1987 s'établit donc à 6 milliards de francs. Ce découvert pourra cependant être financé dans le cadre de la convention de 1977 entre l'Agence Centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.) et la Caisse des dépôts et consignations.

En effet, l'ACOSS dispose d'un droit de tirage correspondant à trois jours de prestations, et évalué aujourd'hui à 8,5 milliards de francs. Toutefois, le régime général devra alors verser à la Caisse des Dépôts un intérêt égal au taux du marché monétaire majoré d'un huitième de point.

En revanche, le problème du financement de l'année 1988 reste pratiquement entier, le régime général devant à nouveau se trouver dans une situation difficile dès le milieu de l'année.

Le plan n'a donc qu'un seul objectif : assurer le financement du régime général pendant le déroulement des Etats généraux de la Sécurité sociale. Conformément aux désirs exprimés par le Comité des Sages, il ne préjuge pas des axes de réforme susceptibles de se dégager à l'issue de la consultation nationale et, en faisant appel à des ressources diversifiées mais temporaires, il n'engage aucune action irréversible limitant la liberté de choix des participants. Ce sont donc ces derniers qui présenteront au Gouvernement leurs souhaits et leurs suggestions.

B. ... EN ATTENDANT LES CONCLUSIONS DES ETATS GENERAUX DE LA SECURITE SOCIALE

Les Etats généraux de la Sécurité sociale doivent donner à tous les Français la possibilité de s'exprimer sur l'avenir de notre système de protection sociale en élaborant tous les scénarios possibles, et en explorant toutes les voies envisageables.

Déjà engagée avec la nomination du Comité des Sages, cette vaste consultation doit se dérouler entre juin et octobre prochain.

La phase locale aura lieu au début du mois de juillet sur l'ensemble du territoire.

Elle aura lieu dans le cadre de chaque département et s'appuiera sur un dossier d'informations élaboré par le Comité des Sages. Ce document, qui rappelle l'articulation générale et la situation de chacune des grandes branches de notre système de protection sociale -Santé, Vieillesse, Famille- est complété par une série de thèmes de réflexions. Ceux-ci, qui prennent la forme de questions précises mais non limitatives, permettront aux participants de s'exprimer et de faire connaître leurs positions ou suggestions.

L'annexe II permet de présenter les différentes questions qui seront évoquées dans le cadre des réflexions sur l'assurance vieillesse.

A la fin de cette phase locale, le Comité des Sages fera une synthèse des observations recueillies et élaborera des projets de rapport sur chacun des thèmes étudiés. Ces nouveaux documents

seront alors soumis aux participants qui en débattront. Ils auront également la possibilité de s'exprimer sur les suggestions proposées par le Gouvernement à la suite des entretiens que le Ministre des Affaires sociales a eus avec les partenaires sociaux depuis le mois de mars.

Enfin, au milieu du mois d'octobre, l'ensemble des rapports sera présenté lors d'une grande rencontre nationale qui se déroulera à Paris.

Parallèlement, le Conseil économique et social sera le destinataire des conclusions des Etats généraux, afin qu'il puisse formuler son avis sur les choix ainsi arrêtés.

Votre rapporteur est persuadé que l'organisation des Etats généraux de la Sécurité sociale, en permettant une véritable mobilisation collective autour de problèmes majeurs, ouvre une ère nouvelle dans les rapports entre nos concitoyens et leur régime de protection sociale. Il tient cependant à rappeler que les graves difficultés financières rencontrées dans les domaines de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie ne doivent pas conduire à étouffer, ou marginaliser, l'action en faveur de la famille. En effet, seule une politique familiale vigoureuse nous permettra de relever, à terme, les défis démographiques.

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE DU PROJET DE LOI

I. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 23 juin 1987, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, votre Commission des finances a procédé, sur le rapport de **M. Jacques Oudin, rapporteur**, à l'examen du projet de loi portant diverses mesures relatives au financement de la sécurité sociale et rejeté par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur a tout d'abord insisté sur les trois défis auxquels étaient confrontés les régimes sociaux depuis plusieurs années :

- le vieillissement de la population française : actuellement, il y a un retraité pour trois actifs, dans 10 ans, ce rapport sera de 1 pour 2,7 ;

- la montée du chômage, puisqu'on estime que 100.000 chômeurs entraînent un manque à gagner de l'ordre de 4,5 milliards de francs par an pour le régime général ;

- l'explosion des dépenses de santé puisqu'en 25 ans, la consommation médicale a plus que doublé pour atteindre aujourd'hui 8,6 %.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a rappelé que de ce fait les plans de financement se succédaient à un rythme d'un par an.

Le déficit du régime général se creuse en moyenne, depuis 1984, au rythme de 15 à 20 milliards de francs par an.

Malgré les mesures prises en juillet 1986, le déficit 1987 s'établirait à 24 milliards de francs et celui de 1988 atteindrait 40 milliards.

Des mesures urgentes étaient ainsi nécessaires, sans préjuger des réformes qui découleront des travaux des Etats généraux.

Ce plan de financement présente donc un caractère temporaire.

Il prévoit, en particulier, que la contribution sociale de 0,4 % assise sur le revenu des ménages, sera bien perçue en 1988 (sur les revenus de 1986) comme cela avait été initialement prévu.

En outre, il fait appel simultanément à la solidarité contributive et à la solidarité nationale.

La solidarité contributive prend la forme d'une majoration exceptionnelle pendant un an des cotisations sociales acquittées par les assurés, soit :

- 0,4 point supplémentaire au titre de l'assurance maladie, qui concerne les salariés et les non-salariés ainsi que les chômeurs percevant des allocations supérieures au S.M.I.C. et les retraités (rendement : 8 milliards de francs pour le régime général et 0,71 milliard de francs pour les autres régimes) ;

- 0,2 point supplémentaire au titre de l'assurance vieillesse (rendement : 2,4 milliards de francs pour le régime général et 1 milliard de francs pour les autres régimes).

La solidarité nationale prend diverses formes :

- un prélèvement exceptionnel de 1 % sur les revenus de capitaux mobiliers ou immobiliers perçus en 1986 (rendement : 0,97 milliard de francs pour 2,7 millions de contribuables concernés) ;

- une majoration exceptionnelle de 1 % du taux du prélèvement libératoire sur les produits de placement à revenu fixe (rendement : 0,75 milliard de francs) ;

- un relèvement de 2 % du prix des tabacs (rendement : 0,5 milliard de francs en année pleine, 0,2 milliard de francs en 1987) ;

- une baisse de la T.V.A. sur les médicaments (rendement : 0,5 milliard de francs en année pleine) ;

- la reprise par le budget de l'Etat des dépenses de la sectorisation psychiatrique (3,2 milliards de francs).

Au total, ce plan permet de dégager au profit du régime général 8,9 milliards de francs en 1987 et 7,8 milliards de francs

en 1988, qui sont insuffisants pour couvrir les déficits en 1987 (24 milliards de francs) et de 1988 (40 milliards de francs).

M. Roger Chinaud a souhaité obtenir des précisions sur les assiettes des contributions nouvelles demandées au titre de ce projet de loi.

M. Josy Moinet a souligné que les mesures proposées ne préjugeaient en rien des décisions structurelles qui pourraient être prises prochainement concernant le financement de la sécurité sociale. Il s'est également inquiété de l'impact de ces dispositions sur la structure des prélèvements obligatoires dans notre pays.

M. Pierre Croze a souhaité connaître le montant de la recette attendue du relèvement du taux de la retenue pour pension applicable aux fonctionnaires civils et militaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé les artifices financiers utilisés en 1985 pour faire apparaître un excédent de ressources. Il s'est inquiété de la surconsommation pouvant résulter d'une baisse de la T.V.A. sur les médicaments. Il a enfin interrogé le rapporteur sur la manière dont serait répartie la charge de ce nouveau prélèvement entre les différentes catégories de contribuables.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a fourni diverses informations sur l'évolution des prélèvements obligatoires. Il a également rappelé que le système d'assurance maladie imaginé en 1945 n'avait absolument pas prévu l'explosion des dépenses de santé et que se posait ainsi le problème de son inadaptation.

Répondant à **M. Christian Poncelet, président**, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a rappelé que la différence entre l'impact du nouveau plan et le déficit attendu serait comblée par un emprunt de 6 milliards de francs auprès de la caisse des dépôts et consignations.

II. EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Prélèvement social exceptionnel sur certains revenus de 1986

Commentaires.- Le présent article institue un **prélèvement supplémentaire, temporaire et exceptionnel de 1 %** sur les revenus du capital financier et immobilier soumis à l'impôt sur le revenu.

L'objectif de solidarité nationale vient ainsi relayer la solidarité contributive des assurés marquée par le relèvement, respectivement de 0,4 % et 0,2 %, des cotisations maladie et vieillesse des salariés ainsi que, selon des modalités à définir, des non-salariés.

Les mesures conservatoires proposées par le présent article ne constituent toutefois que l'un des mécanismes de mise en oeuvre de cette solidarité nationale : sont, en effet, uniquement concernés, en l'espèce, que les seuls revenus ou rentes du capital mobilier et immobilier soumis à l'impôt sur le revenu, par opposition à ceux soumis au prélèvement libératoire visés à l'article 2.

Seuls les revenus perçus en 1986 sont soumis à ce prélèvement exceptionnel.

L'article premier définit successivement :

- le champ d'application, l'assiette, le taux et l'affectation du prélèvement (paragraphe I).

- Le régime d'exonération du prélèvement (paragraphe II).

- Les règles de recouvrement du prélèvement (paragraphe III et IV).

I. LE CHAMP D'APPLICATION, L'ASSIETTE, LE TAUX ET L'AFFECTATION DU PRELEVEMENT SOCIAL

1. Le champ d'application

Le prélèvement social institué par le présent article s'applique aux personnes physiques, fiscalement domiciliées en France.

Cette notion, précisée à l'article 4 B du code général des impôts, recouvre les particuliers se trouvant dans l'une des situations suivantes :

- ceux qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'ils ne justifient que cette activité est exercée à titre accessoire;

- ceux qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal;

- ceux qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques;

- enfin, les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés d'une mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

En conséquence, la contribution sociale ne pèsera que sur les particuliers et ne devrait donc entraîner aucune aggravation des charges des entreprises.

Le prélèvement est qualifié d'"exceptionnel". On se demandera toutefois si ce caractère ne perd pas sa signification à mesure que se succèdent les mécanismes de cette nature. Le prélèvement social institué par le présent projet de loi fait suite à la contribution sociale de 0,4 % assise sur le revenu des particuliers et établie par la loi du 18 août 1986.

Une mesure identique (contribution sociale exceptionnelle de 1 %) avait été prise en avril 1983 par voie d'ordonnance (n° 83-355 du 30 avril 1983), reconduite en 1984 puis supprimée par la loi de finances pour 1985.

2. L'assiette et le taux du prélèvement

Le prélèvement social s'applique aux revenus de capitaux mobiliers et immobiliers soumis à l'impôt sur le revenu ainsi qu'aux rentes viagères constituées à titre onéreux.

Ainsi, sont uniquement concernés par le prélèvement les **revenus non-professionnels**, par opposition aux revenus professionnels (traitements, salaires, pensions, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux) soumis à cotisations sociales.

A l'instar des revenus professionnels, les revenus visés par le présent article sont également partiellement soumis à la contribution sociale de 0,4 % instituée en 1986 lorsqu'ils sont compris dans l'assiette de cette dernière taxe, assise sur le revenu global imposable des personnes physiques.

La solidarité nationale s'exprime dans le fait que ces revenus non-professionnels ne sont pas soumis à cotisations sociales (mais ils n'ouvrent pas, non plus, droit à prestations). L'assiette de l'imposition exceptionnelle est constituée par le revenu net, c'est-à-dire après application des abattements et des charges déductibles.

Cinq catégories de revenus sont concernées :

a) Les revenus fonciers

Les revenus fonciers sont, pour l'essentiel, ceux provenant de la location d'immeubles appartenant à des particuliers ou à des sociétés immobilières non passibles de l'impôt sur les sociétés. L'assiette du prélèvement est constituée par le revenu net imposable, déterminé après abattement forfaitaire de 15 %, 20 % ou 35 % et déductions des charges pour travaux d'entretien ou d'amélioration, des intérêts d'emprunts et déficits antérieurs.

b) Les rentes viagères constituées à titre onéreux

Une rente viagère est constituée à titre onéreux lorsque l'obligation contractée par le débirentier a pour contrepartie, soit l'aliénation d'un bien meuble ou immeuble, soit le versement d'un capital en argent.

Les rentes viagères constituées à titre onéreux font l'objet de modalités particulières d'imposition. Elles n'entrent dans les revenus du bénéficiaire que pour une fraction de leur montant. Cette fraction, déterminée d'après l'âge du crédirentier lors de l'entrée en jouissance de la rente est fixée à :

- 70 % si l'intéressé est âgé de moins de 50 ans
- 50 % s'il est âgé de 50 à 59 ans inclus
- 40 % s'il est âgé de 60 à 69 ans inclus
- 30 % s'il est âgé de plus de 69 ans.

c) Les revenus de capitaux mobiliers

Les revenus visés au 3° de l'article sont tous les revenus mobiliers non soumis au prélèvement libératoire, c'est-à-dire :

- **les produits de placements à revenu variable :** revenus des actions et parts sociales et revenus assimilés distribués par les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés (avances, prêts ou acomptes, tantièmes, jetons de présence et autres rémunérations).

- **Les produits de placement à revenu fixe :** revenus de créance, dépôts, cautionnements, comptes courants, revenus de fonds d'Etat, revenus des obligations et autres titres d'emprunt négociables émis par des personnes morales de droit public ou privé, revenus des bons de caisse, produits et gains assimilés à cette catégorie. Seuls, parmi les produits cités, ceux soumis à titre optionnel à l'impôt sur le revenu, entrent dans le champ d'application de l'article.

Le prélèvement social exceptionnel institué par le présent article s'applique sur le montant net des produits. Il convient donc d'en déduire les charges (frais de garde des titres) ainsi que les abattements à la base fixés par l'article 158-3° du code général des impôts soit, pour les revenus de 1986, un abattement unique de 5.000 F pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, de 8.000 F pour les personnes seules âgées de plus de 65 ans et de 10.000 F pour un couple marié.

Il convient de rappeler que les revenus de capitaux mobiliers visés par le présent article sont déjà soumis, en application de l'article 31.V.1 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 (codifié à l'article 204.A du code général des impôts), à une contribution complémentaire à l'impôt sur le revenu au taux de 1% assise sur le montant net de ces revenus, déductions faites des abattements à la base.

Sont assujetties à cette contribution les personnes physiques domiciliées en France dont la cotisation d'impôt sur le revenu est égale ou supérieure au minimum de perception (soit 350 F pour les revenus perçus en 1986).

d) Les plus-values sur biens immobiliers ou mobiliers :

Le prélèvement social exceptionnel est applicable aux plus-values mentionnées aux articles 150.A et 150.A bis du code général des impôts.

Sont essentiellement visés :

- les plus-values réalisées par des personnes physiques ou des sociétés de personnes lors de la cession de biens mobiliers ou immobiliers
- les gains nets retirés de cessions à titre onéreux de valeurs mobilières ou de droits sociaux de sociétés non cotées à prépondérance immobilière.

Le prélèvement est assis sur le montant net des plus-values ou gains de cessions, c'est-à-dire après déduction des moins-values et prise en compte des divers abattements à la base applicables.

Sont exceptés du prélèvement, les profits de construction et les plus-values régies par des dispositions particulières propres aux bénéfices professionnels.

e) Les plus-values, gains en capital et profits réalisés sur le marché à terme d'instruments financiers, soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel.

Il s'agit des plus-values professionnelles taxées à 16 % (ou 11 % pour les professions libérales) et des gains en capital réalisés à l'occasion de la cession (de plus de 272.000 francs en 1986) de valeurs mobilières taxés à 16 % et enfin des profits réalisés sur le M.A.T.I.F. en 1986 et taxés également à 16 %.

Le taux du prélèvement social est fixé à 1 % du montant net imposable des revenus correspondants.

Au plan du mécanisme de calcul, l'imposition correspondant aux diverses sources de revenus visées aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5° de l'article sera fractionnée en fonction de chaque catégorie de revenus concernés. En effet, ces éléments ne formant pas une catégorie homogène de revenus, le déficit de l'une des catégories visées ne saurait s'imputer sur le montant net imposable d'une autre catégorie. Le taux de prélèvement social de 1 % s'appliquera en conséquence à chacune des catégories de revenus.

Le rendement brut attendu de ce prélèvement est de 970 millions de francs. Le produit résultant des revenus fonciers est estimé à 400 millions de francs, celui des rentes viagères à 20 millions de francs, celui des capitaux mobiliers à 330 millions de francs, enfin, celui des différentes plus-values à 220 millions de francs.

3. L'affectation du prélèvement social

Le dernier alinéa du paragraphe I de l'article précise que le produit du prélèvement social de 1 % sera versé à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. L'affectation de ce produit est en conséquence identique à celle de la contribution sociale exceptionnelle de 0,4 % sur le revenu imposable des personnes physiques instituée en 1986.

Un tel choix semble parfaitement fondé dans la mesure où d'une part, ce prélèvement exceptionnel a pour objet de faciliter l'équilibre financier du régime général, et d'autre part, la C.N.A.V.T.S. demeure la Caisse qui affiche le plus lourd déficit. Le déficit de l'exercice est estimé à 13 milliards de francs pour 1987.

Cette affectation est conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959. En effet, dans sa décision n° 82-152.D.C. du 14 janvier 1983, relative à la taxe sur le tabac et l'alcool, le Conseil constitutionnel a estimé qu'aucun principe constitutionnel n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public. Dès lors, ces contributions ont le caractère de ressources d'établissement public et ne sont pas soumises aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'appliquent aux seules recettes de l'Etat.

II. LE REGIME D'EXONERATION DU PRELEVEMENT

Le paragraphe II de l'article propose d'exonérer du versement du prélèvement les personnes qui, du fait de leurs revenus, ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu, ainsi que celles qui sont dispensées d'acquitter cet impôt.

Une telle mesure, qui concerne 11,2 millions de foyers fiscaux en 1986, permet d'éliminer du champ d'application de la mesure exceptionnelle, les personnes physiques disposant de revenus modestes.

En effet, suivant les dispositions des articles 5 et 1657-1 *bis* du code général des impôts, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu :

- les contribuables dont le revenu net de frais professionnels n'excède pas un certain plafond. Pour 1986, cette limite est fixée à 34.500 F dans le cas général et 37.600 F si l'un des époux est âgé de plus de 65 ans;

- les salariés, pensionnés ou crédientiers dont le revenu global n'excède pas le minimum garanti, soit 28.920 F pour 1986;

- les contribuables qui, tout en étant soumis de droit à l'impôt sur le revenu, se trouvent dispensés de versement du fait de l'existence d'un minimum de perception égal à 350 F pour 1986.

A ce dispositif s'ajoutent les effets de la décote, étendu à l'ensemble des contribuables, pour les revenus de 1986. Elle est égale à la différence entre 4.400 F et le montant de l'impôt.

En définitive, l'effort de solidarité concernera les seuls contribuables ayant des revenus moyens ou importants.

III. LES REGLES DE RECOUVREMENT DU PRELEVEMENT

Le paragraphe III de l'article fixe les modalités d'établissement et de recouvrement du prélèvement sous réserve des dispositions du paragraphe IV.

La contribution proposée dans le présent projet de loi sera donc établie et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions qu'en matière d'impôt sur le revenu.

Toutefois, par souci de simplification, le mécanisme de compensation prévu à l'article L 80 du livre des procédures fiscales sera applicable au prélèvement social dans le cadre d'un contrôle ou d'un redressement.

Il est rappelé que cette procédure peut être mise en oeuvre lorsque la vérification fait apparaître simultanément une créance de l'administration sur un redevable et une créance de ce même redevable à l'égard du Trésor public.

Le paragraphe IV de l'article déroge sur trois points aux règles de contrôle et de recouvrement fixées au paragraphe III.

- Le premier alinéa propose de compléter le principe d'exonération générale posé au paragraphe II en instituant un seuil spécifique de non recouvrement de 80 F.

Une telle disposition conduit, ainsi, à augmenter sensiblement (environ 2,5 millions supplémentaires de foyers fiscaux) le nombre de contribuables dispensés d'acquitter cette nouvelle imposition.

Outre son objet social (les contribuables concernés perçoivent des revenus non professionnels peu élevés), ce mécanisme trouve sa justification dans des considérations de bonne gestion et de rentabilité.

La perte de recettes résultant de cette disposition est évaluée à environ 40 millions de francs, ce qui ramène la recette brute attendue de 970 millions à 930 millions de francs.

- Le second alinéa institue une dérogation concernant les modalités de paiement. Selon l'article 150 R du code général des impôts, le paiement de l'impôt sur le revenu relatif aux plus-values non soumises à un taux professionnel, peut être fractionné sur une période de cinq ans. Cette possibilité est ici écartée. Le taux de la contribution spéciale étant de 1 %, il a paru de bonne gestion de l'impôt de percevoir sans cet étalement, la contribution attendue par la C.N.A.V.T.S.

- Le troisième alinéa ramène de 45 jours à 30 jours le délai de mise en oeuvre de la majoration de 10 % pour paiement tardif prévu à l'article 1761 du code général des impôts.

En application de cet article, une majoration de 10 % est appliquée au montant des impôts recouvrés par les comptables du Trésor lorsque les cotisations correspondantes n'ont pas été réglées le 15 du deuxième mois suivant celui de la mise en recouvrement du rôle.

La réduction de ce délai de 45 à 30 jours est destinée à permettre le recouvrement du prélèvement social avant la fin de l'année 1987 afin que le produit de cette contribution exceptionnelle soit pris en compte au titre de l'exercice 1987 par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

En conclusion, le prélèvement social institué par le présent article appelle certaines observations de portée générale.

- Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'effort sollicité auprès des contribuables au nom de la solidarité nationale est de moins en moins exceptionnel.

Il se cumule avec d'autres contributions de même nature (contribution sociale de 0,4 %, contribution complémentaire de 1 % au titre de l'impôt sur le revenu).

- Les règles d'assiette du prélèvement, compte tenu des exonérations, abattements à la base, seuil du recouvrement, réservent l'exigence de solidarité nationale à une part modeste de la population soumise à l'impôt sur le revenu, à raison de leurs

ressources tirées du capital mobilier ou immobilier. Sur un total de 24,7 millions de foyers fiscaux estimé pour les revenus de 1986, 11,2 millions de foyers sont non-imposés. Sur les 13,5 millions de foyers effectivement imposés, 7 millions seraient concernés par le prélèvement à raison de leurs revenus non professionnels de capitaux mobiliers ou immobiliers ou de leurs rentes viagères constituées à titre onéreux. Pour leur part, les exonérations visées au paragraphe II de l'article et le seuil de recouvrement spécifique de 80 F fixé au paragraphe IV conduit à exclure du prélèvement respectivement 1,8 million et 2,5 millions de foyers fiscaux. **Au total, sur les 7 millions de foyers fiscaux entrant dans le champ d'application du prélèvement visé au présent article, seulement 2,7 millions seront assujettis au paiement du prélèvement social exceptionnel dû au titre de l'impôt sur le revenu, soit en définitive les seuls titulaires de revenus moyens ou supérieurs.**

- Le montant du prélèvement social de 1 % n'est pas déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu, à la différence des cotisations sociales. Le prélèvement est un supplément à l'impôt sur le revenu. La quote part du revenu prélevé est donc soumise 2 fois à imposition exceptionnelle, une première fois au titre de la contribution sociale exceptionnelle de 0,4 % appliquée à l'assiette à l'impôt sur le revenu en même temps que l'ensemble des revenus professionnels, une seconde fois au titre du prélèvement de 1 %.

*

**

Lors de l'examen en Commission, M. Roger Chinaud s'est interrogé sur le nombre de contribuables concernés par le prélèvement exceptionnel de 1 % dû au titre de l'impôt sur le revenu.

Après que M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, eut apporté les précisions nécessaires, votre Commission des Finances a voté le présent article sans modification.

Elle vous demande en conséquence d'adopter cet article conforme.

ARTICLE 2

Prélèvement social temporaire sur les produits de placements soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu

Commentaires.- Cet article a pour objet d'accroître de 1 % le prélèvement forfaitaire libératoire institué sur les produits de placement à revenu fixe. Les sommes collectées par ce prélèvement supplémentaire sont destinées à être versées à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Les personnes physiques qui bénéficient d'intérêts et revenus assimilés peuvent opter pour un prélèvement qui libère de l'impôt sur le revenu les revenus auxquels il s'applique.

L'article 125 A du code général des impôts définit le champ d'application du prélèvement libératoire. L'option est ouverte aux personnes physiques qui "bénéficient d'intérêts, arrérages et produits de toute nature de fonds d'Etat, obligations, titres participatifs, bons et autres titres de créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, dont le débiteur est domicilié ou établi en France."

L'article 125 A définit également le taux du prélèvement qui varie de 25 % à 50 % selon la nature des produits financiers émis. Le taux maximum est appliqué aux bons anonymes. Le prélèvement est effectué par le débirentier ou la personne qui assure le paiement des revenus.

La loi de finances pour 1984, par son article 115, a sur les produits visés à l'article 125 A, instauré une contribution de 1 %, dont le produit est versé à la Caisse nationale des allocations familiales. Cette disposition a été reprise à l'article 1600-0A du code des impôts. L'article 2 a pour objet d'instituer une taxe similaire. Cette majoration de 1 point s'appliquera aux revenus

perçus du 1er août 1987 au 31 juillet 1988. La mesure est donc limitée dans le temps.

Comme le prélèvement institué par la loi de finances pour 1984, cette majoration est limitée aux personnes ayant leur domicile fiscal en France, à Monaco ou dans un Etat dont l'institut d'émission est lié au Trésor français par un compte d'opération monétaire. Il a été considéré, comme en 1984, que les non-résidents ne devaient pas être concernés par les mesures de financement du régime français de sécurité sociale.

Les sommes perçues en application de cet article seront versées à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. En pratique, le produit du prélèvement libératoire et celui des majorations seront versés au Trésor public par les établissements financiers qui assurent le paiement des revenus auxquels ces prélèvements s'appliquent.

L'Etat va donc les percevoir et les reverser aux deux caisses. Concrètement, les trésoreries générales centralisent chaque mois les recettes perçues au titre de ces deux "1 %" et les créditent le 15 du mois suivant au compte ouvert au Trésor au profit de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

En 1986, le prélèvement libératoire a apporté au Trésor une somme de 21,279 milliards. La contribution de 1 % au profit de la caisse nationale d'allocations familiales a produit en 1986 550 millions. Pour la contribution instituée par cet article, il est prévu un rendement de 750 millions de francs.

Le paragraphe II de l'article rappelle, comme cela avait été fait lors de l'instauration des précédents prélèvements, que le recouvrement sera effectué selon les modes en vigueur pour les impôts. Il s'agit donc d'une ressource affectée à un établissement public, perçue par le Trésor selon le même mode que les impôts.

*

**

L'évaluation du produit de cette mesure a donné lieu à un débat auquel a participé notamment M. Roger Chinaud.

Le texte de l'article a été adopté sans modification par la Commission.

ARTICLE 3

Application du taux super réduit de T.V.A. aux médicaments

Commentaires.- Le présent article a pour objet de faire passer au taux super réduit de T.V.A., soit 5,5 %, les médicaments actuellement soumis au taux réduit de 7 %.

Cette mesure serait l'aboutissement d'une évolution tendant, depuis les années mil neuf cent soixante dix, à abaisser le taux de la T.V.A. applicable aux médicaments. Les taux successifs ont été en effet de :

- 20 % jusqu'à la loi de finances rectificative pour 1976 (loi n° 76-539 du 22 juin 1976) ;

- 7 %, soit le taux réduit, du 1er juillet 1976 jusqu'à maintenant.

Le présent projet, en proposant de ramener le taux à 5,5 %, constitue une nouvelle étape.

I. LE CHAMP D'APPLICATION

1. Le champ d'application de cette mesure est défini par l'article 279-c-14° du code général des impôts qui prévoit l'application du taux super réduit aux "préparations magistrales, produits officinaux et spécialités pharmaceutiques destinées à

l'usage de la médecine humaine et faisant l'objet de l'autorisation de mise sur le marché prévue à l'article L 601 du code de la santé publique, produits régis par l'article L 666 du même code, sous réserve de l'exonération prévue pour le sang par le 2° du 4 de l'article 261".

L'article L 601 du code de la santé publique prévoit qu'une spécialité pharmaceutique est un médicament préparé à l'avance, présenté sous un conditionnement particulier et caractérisé par une dénomination spéciale. Les spécialités doivent recevoir une autorisation préalable de mise en vente sur le marché délivrée par le Ministre chargé de la Santé.

Les produits régis par l'article L 666 du même code sont "le sang humain, son plasma et leurs dérivés, dont la liste est fixée par décret". En application de l'article L 261-4-2° du code général des impôts (C.G.I.), ces produits continueront à être totalement exonérés de la T.V.A.

2. Les opérations concernées par cet article sont définies par l'article 278 bis du code général des impôts relatif au taux super réduit de T.V.A. Elles visent les opérations d'achat, d'importation, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur les médicaments.

*

* *

II. LES CONSEQUENCES FINANCIERES DE CES DISPOSITIONS

Ces dispositions entreront en vigueur à compter du 1er août 1987. Leurs conséquences financières s'analysent ainsi.

1. Une perte de recettes pour l'Etat

Le passage du taux réduit au taux super réduit pour les médicaments entraînera, en année pleine, une moindre recette d'environ 900 millions de francs.

L'effet de cette réduction de taux pour l'année 1987 est difficile à évaluer. Il existe un délai entre l'achat des médicaments et leur remboursement. Les conséquences du changement de taux n'apparaîtront donc que progressivement à partir de l'été 1987.

2. Une baisse du coût des médicaments

Dès le 1er août 1987, les pharmaciens devront répercuter intégralement sur le prix de vente des médicaments la baisse de la T.V.A. de 7 à 5,5 %.

S'agissant de l'étiquetage, cette baisse ne posera aucun problème pour les produits nouveaux qui seront vendus à partir du 1er août 1987. En revanche, pour les produits actuellement en stock, un système de double étiquetage a été prévu.

3. Un allègement des dépenses des régimes sociaux

L'économie pour le régime général devrait être d'environ 500 millions de francs en année pleine.

La différence entre la perte de recettes pour l'Etat (900 millions de francs) et cette économie s'explique par divers facteurs :

- cette mesure s'applique à l'ensemble des médicaments. Or, certains d'entre eux ne sont pas remboursés à 100 % ;

- elle s'applique aux autres régimes de sécurité sociale, ainsi qu'aux mutuelles ;
- certains médicaments ne sont pas remboursés, car ils sont achetés sans prescription médicale.

*

**

Il convient de préciser que l'application de cette mesure accentuera la distorsion des taux de T.V.A. par rapport aux autres pays européens, ce qui risque de rendre plus difficile l'harmonisation des fiscalités indirectes des pays de la C.E.E. à l'horizon de 1992.

Les taux de T.V.A., actuellement appliqués aux médicaments dans divers pays de la C.E.E. sont en effet le plus souvent supérieurs au nouveau taux prévu par la France :

- République Fédérale d'Allemagne : taux normal de 14 % ;
- Italie : taux réduit de 9 % ;
- Pays-Bas : taux réduit de 6 % ;
- Royaume-Uni : taux zéro.

*

**

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Relèvement du taux de la retenue pour pensions applicable aux fonctionnaires civils et militaires

Commentaires.- Il est proposé à cet article de majorer, à titre temporaire et exceptionnel, le taux de la retenue pour pensions civiles effectuée sur les traitements des fonctionnaires civils et militaires en application de l'article L 61 du Code des pensions civiles et militaires.

Le taux fixé par la loi n° 86-966 du 18 août 1966 à 7,7 % serait porté à 7,9 % pour la période allant du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988, soit une majoration de 0,2 point.

Cette mesure fait partie du dispositif gouvernemental mis en place pour faire face à la crise de trésorerie que rencontre le régime général de la sécurité sociale et qui se traduit notamment par une augmentation de 0,2 point de la cotisation d'assurance vieillesse à la charge des salariés.

a) Des procédures différentes selon les régimes de retraite

Pour les régimes autres que celui des fonctionnaires, le relèvement peut être opéré par un règlement qui prend des formes différentes selon les statuts des organismes concernés.

Ainsi, pour le régime général, la décision intervient dans le cadre d'un simple décret. En revanche, pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, ou pour le régime de la Banque de France, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire.

Le régime des fonctionnaires présente une particularité. En effet, l'article 34 de la Constitution dispose que les règles

concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat relèvent du domaine de la loi. En conséquence, seul un texte législatif peut modifier le taux de cotisation. Tel est donc l'objet du présent article.

b) Un régime structurellement déficitaire

Le régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et militaires est déficitaire car le montant des pensions versées augmente avec l'allongement, constaté ces dernières années, de la durée des carrières des agents et l'évolution démographique est défavorable.

Le tableau ci-joint fait apparaître l'évolution depuis 1983 du montant des dépenses constatées, des cotisations perçues et du rapport existant entre les cotisations et les dépenses pour les fonctionnaires civils et militaires à l'exclusion des agents des P.T.T. Pour ces agents le versement effectué par le ministère des P.T.T. au budget général correspond aux dépenses réelles de pensions au lieu du montant des cotisations.

(en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986
Taux de la retenue	6 %	7 % a/c du 1.1.84	7 %	7% 7,7 % a/c du 1.8.86
Dépenses de pensions	67.048	75.206	80.282	86.233
Montant des cotisations	9.664	12.419	13.064	13.403
Rapport cotisations/dépenses	14,41 %	16,51 %	16,27 %	15,54 %

Pour remédier à cette situation, la loi de finances pour 1984 a autorisé une majoration de 1 point du taux de la retenue portée de 6 % à 7 %. Un deuxième ajustement a été opéré par la loi du 18 juillet 1986 susvisée qui a relevé le taux de 7 % à 7,70 %.

Ces mesures sont intervenues dans un contexte identique à celui d'aujourd'hui, c'est-à-dire un relèvement général du taux de cotisation d'assurance vieillesse dû par les salariés.

c) Les personnels concernés par l'article L 61 du code des pensions civiles et l'assiette de la retenue

- Les agents concernés sont désignés à l'article L 2 du code des pensions civiles et militaires, il s'agit des :

- . fonctionnaires civils auxquels s'applique le statut général des fonctionnaires ;
- . magistrats de l'ordre judiciaire ;
- . militaires de tous grades possédant le statut de militaires de carrière ou servant au-delà de la durée légale en vertu d'un contrat ;
- . conjoints survivants et leurs orphelins.

- L'assiette de la cotisation est constituée par les sommes payées à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature. Ces cotisations ne sont pas plafonnées à la différence du régime général.

Toute perception d'un traitement ou solde d'activité soit au titre d'un emploi ou grade conduisant à pension du présent code, quelle que soit la position statutaire de l'agent qui en bénéficie, soit en qualité de fonctionnaire stagiaire est soumise au prélèvement de la retenue même si les services ainsi rémunérés ne sont pas susceptibles d'être pris en compte pour la constitution du droit ou pour la liquidation de la pension.

Aucune pension ne peut être concédée si le versement des retenues exigibles n'a pas été effectué.

d) Le mécanisme budgétaire et comptable

Le régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat représente une partie de la dette viagère de l'Etat.

Les recettes et dépenses occasionnées par le versement des cotisations et des pensions civiles ne sont pas gérées par un organisme ou fonds extra-budgétaire. Il s'agit d'opérations budgétaires retracées en dépenses et en recettes dans la comptabilité de l'Etat. Elles sont ainsi soumises au contrôle du Parlement.

Les dépenses de pensions sont imputées sur le budget des charges communes au chapitre 32-97 "Pensions" doté chaque année en loi de finances. Cette dotation est complétée en cours de gestion par le transfert des crédits inscrits au titre des pensions civiles dans les budgets ministériels. Pour les budgets annexes, les versements sont rattachés selon la procédure des fonds de concours au budget des charges communes.

Les recettes, qui représentent les cotisations prélevées sur les émoluments des agents, sont versées au budget général à la ligne 501 "Retenues pour pensions civiles et militaires-part agent".

La contribution des organismes publics ou semi-publics de l'Etat aux retraites de leurs personnels soumis au régime général des pensions civiles et militaires est comptabilisée à la ligne de recettes du budget général n° 502. Il s'agit des organismes qui utilisent les services de fonctionnaires de l'Etat placés en position de détachement par leur administration d'origine. La contribution à la charge de ces organismes a été fixée initialement à 12 % par un décret du 30 juin 1934 puis portée à 25 % à compter du 1er novembre 1984 par le décret n° 84-371 du 30 octobre 1984. Elle s'ajoute à la retenue opérée sur le traitement des agents.

e) incidence financière du texte

En 1986, la retenue a été calculée sur la base d'un taux de 7 % jusqu'au 31 juillet et de 7,7 % à compter du 1er août, soit un taux moyen pondéré de 7,29 % sur la totalité de l'année.

Pour 1987, le taux de la retenue prévu par le présent article sera appliqué à partir du 1er juillet 1987, le taux moyen de celle-ci pour l'ensemble de l'année 1987 sera de 7,8 %, soit six mois à 7,7 % et six mois à 7,9 %.

Cette progression doit permettre de dégager des recettes supplémentaires évaluées à 220 millions de francs pour chacune des années 1987 et 1988.

Pour l'ensemble des principaux régimes, le relèvement de 0,2 point permet d'escompter des recettes supplémentaires, évaluées par les services du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation comme suit :

En millions de francs	1987	1988
Régime général	964	1 350
Fonction publique	220	220
Collectivités locales	105	105
EDF - GDF	16	23,5
S.N.C.F.	17	24
Mines	5	7,5
Marins	4	5
R.A.T.P.	3	5
Autres régimes spéciaux	13	18

1.1.1 compris l'11

L'économie qui résulte, pour le budget général, du relèvement du taux de la cotisation d'assurance vieillesse s'élèverait à 247 millions en 1987 et à 258 millions pour 1988.

*

**

Après un large débat auquel ont participé **MM. Jacques Oudin, rapporteur spécial, Roger Chinaud et Josy Moinet** portant sur l'évolution des cotisations des agents du secteur public et privé, la Commission des finances a adopté sans modification le présent projet d'article 4.

Elle vous demande, en conséquence, de voter cet article conforme.

CONCLUSION

Au cours des discussions qui se sont déroulées sur ce projet, la question a été soulevée de savoir qui supporte la charge des mesures proposées pour accroître les ressources des organismes de sécurité sociale. Si l'on veut se faire une opinion sur ce point, il faut tout d'abord replacer ces mesures dans le contexte général du financement de la sécurité sociale. Les recettes perçues par le régime général s'élèvent pour la dernière année connue à 695 milliards de francs. Les mesures fiscales proposées ainsi que les relèvements de cotisation vont apporter 12,8 milliards supplémentaires soit 1,8 % du total des ressources perçues en 1986. Il s'agit donc d'un plan limité ayant un effet marginal. Cela n'empêche pas de se poser la question de savoir qui supporte la charge la plus importante : les salariés ou bien les titulaires d'autres revenus. La question n'est pas simple. Dans le laps de temps très court imparti pour analyser le problème, une étude approfondie n'a pu être effectuée. Mais si l'on retient les ordres de grandeurs, habituellement cités pour les revenus salariaux, 1.930 milliards de francs en 1987, et pour les revenus du capital, 170 milliards de francs en 1987, il apparaît que, dans le cadre de ce nouveau plan, l'effort contributif des revenus non professionnels serait plus élevé.

Un autre point a été soulevé : l'impact de ce nouveau plan sur le taux des prélèvements obligatoires. Là aussi l'analyse n'est pas simple et le temps a manqué. Mais si l'on rapporte les sommes qui vont être versées aux organismes de protection sociale aux prélèvements déjà existants, il semble bien que l'on ajoute un dixième de point aux prélèvements effectués sur une année.

TABLEAU COMPARATIF

**Texte transmis par le Gouvernement
après rejet par l'Assemblée nationale**

Article premier.

I. - Les personnes physiques, fiscalement domiciliées en France, sont assujetties à un prélèvement social exceptionnel assis sur le montant net, retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de 1986 :

1° des revenus fonciers ;

2° des rentes viagères constituées à titre onéreux ;

3° des revenus de capitaux mobiliers ;

4° des plus-values mentionnées aux articles 150 A et 150 A bis du code général des impôts ;

5° des plus-values, gains en capital et profits réalisés sur le marché à terme d'instruments financiers, soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel.

Pour chacune de ces catégories de revenus, le taux de ce prélèvement est de 1 %.

Le produit en est versé à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

II. - Les contribuables qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu au titre de 1986 ou dont la cotisation due au titre de la même année est inférieure à 350 F ne sont pas assujettis au prélèvement.

III. - Sous réserve des dispositions du IV, le prélèvement est assis, contrôlé et recouvré selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges, sanctions qu'en matière d'impôt sur le revenu.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 80 du livre des procédures fiscales sont applicables.

IV. - Il n'est pas procédé au recouvrement du prélèvement lorsque son montant est inférieur à 80 F.

Par dérogation à l'article 150 R du code général des impôts, le paiement ne peut être fractionné.

La majoration de 10 % prévue à l'article 1761 du même code est appliquée au montant du prélèvement qui n'a pas été réglé dans les trente jours suivant la mise en revouvement du rôle.

Texte proposé par votre commission

Article premier.

Conforme.

**Texte transmis par le Gouvernement
après rejet par l'Assemblée nationale**

Article 2.

I. - Les produits de placements sur lesquels est opéré du 1er août 1987 au 31 juillet 1988 le prélèvement prévu à l'article 125 A du code général des impôts sont soumis à un prélèvement social exceptionnel au taux de 1 %, sauf s'ils sont versés à des personnes visées au III du même article.

Le produit de ce prélèvement est versé à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

II. - Le prélèvement défini au I est assis, contrôlé et recouvré selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que le prélèvement mentionné à l'article 125 A du code général des impôts.

Article 3.

Les opérations d'achat, d'importation, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon, portant sur les produits visés au 14° du c de l'article 279 du code général des impôts sont soumises au taux super réduit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Cette disposition entre en vigueur à compter du 1er août 1987.

Article 4.

La retenue prévue à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite est portée à 7,9 % sur les sommes perçues au titre de la période du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988.

Texte proposé par votre commission

Article 2.

Conforme.

Article 3.

Conforme.

Article 4.

Conforme.

ANNEXES

ANNEXE I

IMPACT ANNUEL DES DIFFERENTES MESURES D'URGENCE

(en milliards de francs)

	1987	1988	TOTAL
Pour la branche maladie :			
- Solidarité contributive			
Cotisation 0,4 % maladie (texte réglementaire)	3,3	4,7	8,0
- Solidarité nationale dont :	3,6	1	4,6
Baisse T V A médicaments (article 3 du projet de loi)	(0,2)	(0,5)	(0,7)
Hausse de 2 % du prix du tabac (texte réglementaire)	(0,2)	(0,5)	(0,7)
Sectorisation psychiatrique (procedure budgétaire)	(3,2)	-	(3,2)
TOTAL	6,9	5,7	12,6
Pour la branche vieillesse :			
- Solidarité contributive	1	1,4	2,4
Cotisation 0,2 % vieillesse (texte réglementaire)			
- Solidarité nationale			
Prélèvement de 1 % sur revenus mobiliers et immobiliers (articles 1 et 2 du projet de loi)	1	0,7	1,7
TOTAL	2	2,1	4,1

ANNEXE II

EXEMPLE DE THEMES DE REFLEXION PRESENTES DANS LE CADRE DES ETATS GENERAUX DE LA SECURITE SOCIALE

SUJET : "ASSURANCE VIEILLESSE" THEMES DE REFLEXION

Question liminaire :

L'harmonisation des différents régimes (en matière d'âge minimum d'ouverture du droit à pension, de calcul de la pension, de pension de réversion...) constitue-t-elle un objectif souhaitable ? Une priorité ? Comment, si elle est jugée souhaitable, progresser dans cette voie ?

1. L'exercice du droit à la retraite.

a) L'âge d'ouverture du droit.

. Convient-il de ne reconnaître que dans des cas tout à fait exceptionnels la possibilité de départ à la retraite avant 60 ans ?

. Faut-il, lorsqu'elle est comme dans le régime général et les régimes alignés fixée à 60 ans, envisager de relever la condition d'âge minimum d'ouverture du droit à pension ?

. Faut-il maintenir la condition d'âge actuelle mais durcir la condition de durée d'assurance (150 trimestres tous régimes

confondus) exigée simultanément pour obtenir la liquidation au taux plein ?

. Convient-il, afin de diversifier l'âge effectif de départ à la retraite d'ajouter aux règles existantes un mécanisme prévoyant une majoration de la pension en fonction de l'âge auquel sa liquidation est demandée ?

b) Liquidation des droits et cessation d'activité.

. Faut-il favoriser le développement d'une retraite progressive, c'est-à-dire la possibilité donnée à partir d'un certain âge (60 ans par exemple) de réduire progressivement son activité et de percevoir une retraite partielle ? Comment favoriser ce développement ?

. En dehors de l'hypothèse d'une retraite progressive, convient-il d'interdire à une personne percevant une pension de retraite de poursuivre son activité ? d'en reprendre une nouvelle ? à quelles conditions ?

2. Le calcul des retraites.

a) Faut-il renforcer le caractère contributif des régimes de base, c'est-à-dire prendre davantage en compte dans le calcul des droits l'effort et la durée de cotisation fournie ? Convient-il par exemple de remplacer la prise en compte du salaire annuel moyen des 10 meilleures années par celle du salaire moyen de carrière ?

Convient-il, à l'inverse, de faire attribuer par tous les régimes de base une pension d'un montant uniforme, servie à tous les résidents sans condition de ressources et financée par une cotisation assise sur l'ensemble des revenus ?

b) Les régimes de base doivent-ils demeurer des régimes "en annuités" où les droits des assurés sont exprimés en pourcentage d'un salaire d'activité ? Devraient-ils être gérés selon la technique des "points" qui est pratiquée depuis leur origine par les régimes complémentaires de salariés ?

3. La revalorisation.

. La revalorisation des pensions doit-elle être effectuée en fonction de l'évolution des salaires bruts ? des salaires nets des relèvements de cotisations sociales ? des prix ? d'un autre index ?

4. Les pensions de réversion.

. Faut-il envisager à moyen terme de remplacer le système actuel, qui reconnaît au conjoint non actif des droits "dérivés" de ceux de l'assuré, par un système reposant sur la constitution généralisée de droits propres à pension en dehors de l'activité professionnelle ? Selon quelles modalités ?

5. Le financement.

. Est-il normal que les régimes disposant d'un rapport retraités/cotisants favorable contribuent financièrement à la correction des déséquilibres démographiques affectant d'autres régimes ? Cette correction doit-elle être prise en charge sous d'autres formes ? Lesquelles ?

Certaines des charges supportées actuellement par le régime (validation de périodes non cotisées comme celle de chômage, majoration d'une durée d'assurance pour les femmes ayant eu un enfant etc...) devraient-elles faire l'objet d'un financement spécifique ? Lequel ?

. En supposant établie la nécessité d'accroître les prélèvements destinés à la branche vieillesse, quel type de financement supplémentaire envisager ? Cotisation supplémentaire dans la limite du plafond ? Déplafonnée ? Ressource fiscale ?