

N° 314

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ,
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au prélèvement sur
certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation
de la retenue pour pension des fonctionnaires ,**

Par M. Charles DESCOURS,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvst, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Guy Besse, Jacques Binbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Custex, Jean Cauchon, Jean Cherioux, François Delga, Franz Dubosq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Andre Meric, Mme Helene Missolle, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (9e législ.) : 6, 34 et T.A. 1.

Sénat : 309 (1987-1988).

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	4
INTRODUCTION	7
EXPOSE GENERAL	9
I. - Les tendances récentes de l'évolution des comptes sociaux : la dérive de l'assurance-vieillesse entraine la réapparition du déficit	9
A. Le rétablissement des comptes du régime général en 1987	9
1° Le bilan des mesures de financement et d'économies prises après 1986	9
2° Les résultats du régime général en 1987	12
B. La dérive de l'assurance-vieillesse entraine un retour du déficit en 1988	14
1° Les mesures de financement et d'économies arrêtées en 1986 et 1987 poursuivront leurs effets en 1988	14
2° Les prévisions pour 1988	16
II. - Le nouveau plan de financement débouchera-t-il sur une réforme durable ?	18
A. La reconduction des mesures provisoires de la loi du 10 juillet 1987	18
1° Le dispositif du projet de loi et son influence sur l'évolution des comptes sociaux	18
2° La durée d'application du dispositif	21
B. La nécessité d'adapter notre système de protection sociale	22
1° La maîtrise des dépenses de santé	23
2° L'adaptation de nos régimes de retraite	24
EXAMEN DES ARTICLES	28
Article premier - Prélèvement social de 1 % sur les revenus des capitaux immobiliers et mobiliers non soumis au prélèvement libératoire	28
Art. 2 - Prélèvement social de 1 % sur les produits de placement soumis au prélèvement libératoire	30
Art. 3 - Relèvement du taux de la retenue pour pension des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat	30
Art. 4 (nouveau) - Baisse du taux de la T.V.A. sur les boissons non alcooliques	31

	Pages
ANNEXES	33
Impact des mesures de financement et d'économie mises en oeuvre en 1986 et 1987	34
Résultats du régime général en 1987	34
Impact de la reconduction des mesures décidées en 1987	35
Prévisions concernant le régime général en 1988 après reconduc- tion des mesures de financement	35

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie une première fois le vendredi 1er juillet 1988 sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen pour avis du projet de loi n° 309 (1987-1988), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires dont la commission des Finances est saisie au fond.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que le projet de loi venait d'être adopté par l'Assemblée nationale avec de substantielles modifications. Compte tenu de ces éléments nouveaux et de la nécessaire concertation avec la commission des finances, statuant le mardi 5 juillet, il a estimé préférable de s'en tenir, au cours d'une première séance, à une présentation générale du texte.

Indiquant que tous les gouvernements se trouvent confrontés au problème du déficit des finances sociales, il a tout d'abord souhaité rappeler le contexte financier dans lequel intervient le projet de loi. Un considérable effort de financement et d'économie, fondé sur le relèvement des cotisations et contributions fiscales et sur un plan de rationalisation de l'assurance-maladie, a permis d'améliorer de plus de 32 milliards de francs la situation du régime général en 1987 et de limiter son déficit à 1 milliard de francs. La réforme des remboursements à 100 % a contribué à hauteur de 10 milliards de francs à ce redressement, tant par ses effets directs que par son impact psychologique sur les assurés et les prescripteurs de soins. Cela conduit à envisager avec une extrême prudence toute tentative de remise en cause de ce plan d'économie.

S'agissant des perspectives pour 1988, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a récusé l'idée selon laquelle le financement du régime général n'aurait pas été garanti. Non seulement les recettes nouvelles décidées sous la précédente législature rapporteront autant en 1988 qu'en 1987, mais elles permettront, comme l'a indiqué la commission des comptes de la sécurité sociale, de gérer dans des conditions normales la trésorerie du régime général jusqu'à la fin de l'année.

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé que les mesures provisoires votées l'an passé arrivaient à échéance et qu'il était donc normal que le Parlement se prononce sur leur reconduction, celle-ci n'étant pas inutile compte tenu des perspectives financières pour 1989. Il a détaillé la nature de ces mesures qui figurent pour partie dans le projet de loi, sous la forme d'un prélèvement social de 1 % sur les revenus de capital et d'un relèvement de 0,2 point de la retenue pour pension des fonctionnaires. Des décrets procèdent d'autre part au relèvement de cotisations pour les autres catégories d'assurés sociaux, à hauteur de 0,2 point pour la vieillesse et de 0,4 point pour la maladie. L'ensemble de ces mesures rapportera au régime général 6,2 milliards de francs en 1988 et 13,6 milliards de francs en 1989. Ceci permet d'envisager pour 1988 un déficit limité à 11 milliards de francs.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet initial prévoyait de reconduire à titre définitif ces mesures provisoires décidées en 1987, mais que l'Assemblée nationale avait jugé préférable de limiter la reconduction à une période de 18 mois. Cette solution lui a paru tout à fait justifiée dans la mesure où le Parlement avait clairement indiqué l'an passé, qu'il acceptait des mesures conservatoires et provisoires pour permettre de couvrir des besoins immédiats sans préjuger d'une solution définitive, mise au point par le Gouvernement après une large consultation des partenaires sociaux. Cette consultation se poursuit et devra déboucher sur des propositions associant l'institution d'un financement nouveau à la nécessaire réforme d'assurance-vieillesse. C'est à ce moment que des décisions définitives pourront être valablement arrêtées.

Au cours du débat qui a suivi l'intervention du rapporteur pour avis, M. Franck Sérusclat s'est félicité de la modification du projet de loi intervenue à l'Assemblée nationale et tendant à maintenir le caractère provisoire du dispositif. Il a estimé que la gestion du précédent Gouvernement méritait d'être nuancée, au regard notamment des difficultés créées par la réforme des remboursements à 100 %.

Mme Marie-Claude Beaudeau a déploré la reconduction de mesures qu'elle estime négatives et a souhaité l'élaboration d'une réforme globale de la sécurité sociale.

Mme Hélène Missoffe a indiqué qu'elle approuvait, comme par le passé, la mise en oeuvre de recettes nouvelles nécessitées par l'état des comptes sociaux. Elle s'est interrogée sur la présence dans le projet de loi d'un article introduit par l'Assemblée nationale et relatif à la T.V.A. sur les boissons non alcooliques.

En réponse à ces interventions, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- l'amélioration spectaculaire de la situation du régime général 1987 est à la fois due aux mesures nouvelles édictées depuis 1986 et à l'activité économique plus soutenue que prévue enregistrée au cours de l'année ;

- le plan de rationalisation de l'assurance-maladie a eu d'indéniables effets positifs et il n'est d'ailleurs plus envisagé, semble-t-il, de le remettre profondément en cause ;

- l'abaissement de 18,6 % à 5,5 % du taux de la T.V.A. sur les boissons non alcooliques, adopté par l'Assemblée nationale, résulte d'un double souci : aligner ces produits sur les autres denrées alimentaires et inciter à une moindre consommation d'alcool.

A l'issue du débat, la commission a décidé de statuer définitivement sur le projet de loi au cours d'une prochaine séance.

Réunie le mardi 5 juillet 1988, sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, la commission a poursuivi l'examen du projet de loi.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a rappelé que l'Assemblée nationale avait reconduit pour 18 mois, les dispositions du plan de financement. M. Jean Chérioux s'est interrogé sur la possibilité d'une reconduction limitée à un an. M. Charles Bonifay a estimé qu'un délai d'un an risquait de s'avérer peu réaliste et qu'il serait donc plus raisonnable de s'en tenir au texte de l'Assemblée nationale. Puis la commission a décidé de s'en tenir au principe d'une reconduction provisoire de 18 mois, sous réserve que le Gouvernement s'engage à présenter d'ici là un texte de fond sur la Sécurité sociale, donnant lieu à un débat spécifique.

En conséquence, la commission a émis un avis favorable sur les articles premier, 2 et 3 du projet de loi.

A l'article 4, Mme Hélène Missoffe a approuvé la baisse du taux de T.V.A. sur les boissons non alcooliques tout en s'étonnant des conditions dans lesquelles cette disposition a été insérée dans un texte concernant le financement de la Sécurité sociale. Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 4, ainsi que sur l'ensemble du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Comme en 1986 puis en 1987, le Parlement est saisi d'un projet de loi relatif au financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement a en effet décidé de reconduire les mesures provisoires du plan d'urgence arrêté en mai 1987 par son prédécesseur, qui viennent à expiration le 30 juin 1988.

Certaines de ces mesures, de nature législative, résultent de la loi n° 87-516 du 10 juillet 1987, qui a institué un prélèvement de 1 % sur les revenus des capitaux mobiliers et immobiliers et relevé de 0,2 point la retenue pour pension des fonctionnaires. Leur reconduction est prévue par le présent projet de loi. Les autres dispositions, à caractère réglementaire, seront maintenues par décret. Ainsi, à compter du 1er juillet 1988, les relèvements de cotisations de 0,4 point pour l'assurance maladie et de 0,2 point pour l'assurance-vieillesse sont maintenus pour l'ensemble des assurés sociaux.

La nécessité de dégager pour l'année 1988 de nouvelles ressources illustre la permanence des tendances déficitaires de nos régimes sociaux et singulièrement du régime général. Elles ont été longuement analysées par le rapport du comité des sages établi à l'occasion des états généraux de la sécurité sociale et ce constat, longtemps obscurci par des polémiques partisanes, n'est plus contesté aujourd'hui.

Guidé par un souci permanent de concertation et de transparence financière, le précédent gouvernement a pleinement restauré l'autorité de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui met à la disposition de chacun des informations rigoureuses, précises et fiables. Nul ne peut désormais nier les perspectives financières inquiétantes de la sécurité sociale et particulièrement des régimes de retraite.

Au cours des deux dernières années, le Gouvernement a veillé au maintien de notre système de protection sociale en préparant les réformes qui pourront garantir sa pérennité à plus long terme. L'institution de ressources supplémentaires et la mise en oeuvre d'un plan de rationalisation de l'assurance-maladie ont permis d'éviter la

crise financière qui menaçait le régime général. Par ailleurs, une concertation sans précédent permettait de mobiliser les forces vives de la nation autour de la sauvegarde de la sécurité sociale et de les associer à l'élaboration des choix qui décideront de son avenir. Les travaux du Conseil Economique et Social, actuellement en cours, constituent l'étape ultime d'un processus qui devra déboucher sur d'indispensables réformes de fond, notamment dans le domaine de l'assurance-vieillesse.

C'est pour permettre à cette réflexion de se dérouler dans la sérénité que le Parlement avait accepté l'an passé les mesures conservatoires proposées par le Gouvernement. Celles-ci présentaient l'avantage de couvrir les besoins immédiats sans pour autant préjuger d'une solution plus globale aux problèmes de la sécurité sociale. L'Assemblée Nationale a reconnu la pertinence de cette démarche. Aussi a-t-elle souhaité fixer une limite aux dispositions du projet de loi, en l'occurrence la fin de l'année 1989, alors que le Gouvernement proposait dans son texte initial une reconduction définitive des décisions antérieures.

Dans ces conditions, le présent projet de loi, simple reconduction des mesures provisoires édictées l'an passé, n'aura qu'une portée limitée. Saisie pour avis, votre commission des Affaires Sociales n'entrera pas dans le détail de son dispositif, essentiellement financier, mais entend le replacer dans la perspective des échéances financières qu'aura à affronter le régime général en 1988 et au cours des années ultérieures.

EXPOSE GENERAL.

I - LES TENDANCES RECENTES DE L'EVOLUTION DES COMPTES SOCIAUX : LA DERIVE DE L'ASSURANCE VIEILLESSE ENTRAINE LA REAPPARITION DU DEFICIT

L'institution de recettes supplémentaires et l'important effort d'économie réalisé sur les dépenses d'assurance-maladie ont favorisé un spectaculaire rétablissement des comptes du régime général en 1987. En l'absence de toute mesure nouvelle, celui-ci aurait dû connaître un déficit que les prévisionnistes chiffraient à près de 40 milliards de francs. Les décisions prises par le précédent gouvernement ont permis de réaliser un résultat proche de l'équilibre, trois branches sur quatre se trouvant excédentaires. Mais, dès 1988, les tendances déficitaires réapparaissent, sous l'effet du poids croissant des dépenses de retraites.

A - Le rétablissement des comptes du régime général en 1987

Dans son rapport sur les perspectives des finances publiques et sociales établi au début de 1986, M. de la Genière évaluait le déficit du régime général à 25 milliards de francs pour 1986, 40 milliards de francs pour 1987 et 60 milliards de francs pour 1988. La commission des comptes de la sécurité sociale devait confirmer quelques mois plus tard ces ordres de grandeur, mettant en évidence une dérive spontanée des dépenses avoisinant 20 milliards de francs par an. Cette tendance, qui menaçait la pérennité du régime général, a été notablement infléchie par les mesures prises dès juillet 1986 puis au cours de l'année 1987. C'est un considérable effort de financement et d'économie qui a été réalisé pour rétablir l'équilibre des comptes en 1987.

1) Le bilan des mesures de financement et d'économies prises après 1986

Lors de sa prochaine réunion de juillet, la commission des comptes doit arrêter les résultats quasi-définitifs de l'exercice 1987 et prévoir ainsi l'impact des mesures prises depuis 1986. Il est cependant possible, grâce aux indications fournies par les services du ministère des affaires sociales, d'établir un bilan provisoire de ces mesures qui ont

consisté tant en des relèvements des cotisations qu'en des augmentations des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale et des subventions de l'Etat.

. le plan de financement des retraites et des pensions d'août 1986

Ce plan résulte de la loi du 18 août 1986 et des mesures réglementaires qui l'accompagnent. Destiné à financer les régimes de retraite, il a procédé à un relèvement de 0,7 point de cotisation d'assurance-vieillesse et au rétablissement, à hauteur de 0,4 %, de la contribution sur le revenu des personnes physiques. Cette dernière avait été instituée, à hauteur de 1 %, en 1983, puis supprimée en 1985, sauf en ce qui concerne les revenus des valeurs mobilières. La contribution de 0,4 % instaurée en 1986 a porté sur les revenus de 1985 et 1986. Elle a été perçue pour partie en 1987 et pour partie au début de l'année 1988.

Au titre de l'année 1987, le plan de financement d'août 1986 a rapporté 13,3 milliards de francs à la caisse nationale d'assurance-vieillesse, soit 8,1 milliards de francs en relèvement de cotisations et 5,2 milliards de francs en contribution fiscale.

. le plan de rationalisation de l'assurance-maladie

Décidé à l'automne 1986 après une large concertation des partenaires sociaux, ce plan de rationalisation des dépenses de l'assurance-maladie s'est combiné aux campagnes de sensibilisation menées par la caisse nationale d'assurance-maladie auprès des assurés et des praticiens. Il s'est essentiellement attaché à réviser les modalités d'exonération totale du ticket modérateur. En dix ans, la part des remboursements à 100 % dans le total des dépenses de soins était passée de 58 % à 74 %. Une rationalisation s'imposait afin d'éviter que l'exonération totale ne soit détournée de sa vocation première et entraîne des abus.

Ce plan s'est articulé autour de trois mesures qu'il convient de rappeler :

- la révision de la liste des maladies longues et coûteuses, passant de 25 à 30, accompagnée de la suppression du système de la 26ème maladie qui permettait l'exonération totale du ticket modérateur, sous réserve d'une franchise de 80 francs, lorsque les

dépenses restant à la charge de l'assuré dépassaient 80 francs par mois pendant 6 mois ou 480 francs sur cette même période. Un dispositif de sauvegarde a été toutefois institué, le contrôle médical des caisses pouvant décider au cas par cas d'exonérer du ticket modérateur un assuré souffrant d'une affection grave et coûteuse ne figurant pas sur la liste des 30 maladies ;

- la limitation du remboursement à 100 % aux soins directement en rapport avec la maladie longue et coûteuse. Selon le haut comité médical de la sécurité sociale, le maintien de cette exonération n'était ni médicalement indispensable ni socialement équitable ;

- le remboursement effectif à 40 % des médicaments destinés au traitement des affections sans caractère habituel de gravité, appelés également "médicaments de confort", alors qu'ils demeuraient auparavant remboursés à 100 % pour les maladies exonérés du ticket modérateur. Ici encore, un "filet de sécurité" a été mis en place. Il permet de maintenir l'exonération totale du ticket modérateur pour les assurés dont les ressources ne dépassent pas un plafond de 82.430 francs par an, majoré de moitié par personne à charge.

Les effets du plan de rationalisation ont été difficiles à chiffrer. Aux conséquences mécaniques de la diminution du taux moyen de remboursement qui est passé, pour les dépenses de pharmacie, de 77 % en 1986 à 70 % fin 1987, s'ajoute un impact psychologique incitant à réduire la consommation médicale. Les campagnes de modération menées par le CNAM et la sensibilisation des assurés sociaux et des prescripteurs dans le cadre du débat national autour des états généraux ont amplifié le phénomène.

Au total, d'après les renseignements fournis à votre rapporteur par le ministère des affaires sociales, et sous réserve des rectifications qu'apportera la prochaine réunion de la commission des comptes, le plan de rationalisation de l'assurance-maladie aura entraîné une économie de 9,9 milliards de francs pour le régime général en 1987.

. le plan d'urgence de juillet 1987

Comme celui d'août 1986, ce plan comporte un volet réglementaire et des dispositions législatives, prises dans le cadre de la loi du 10 juillet 1987 et de la procédure budgétaire.

Il a institué pour une durée d'un an un prélèvement social de 1 % sur les revenus des capitaux mobiliers et immobiliers, y compris les revenus soumis au prélèvement libératoire, qui a rapporté 1,3 milliard de francs à la CNAV en 1987.

Il a également procédé à un relèvement provisoire des taux de cotisation, applicable du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988, qui a été fixé à 0,4 point pour l'assurance-maladie et 0,2 point pour l'assurance-vieillesse. Ces mesures, qui n'ont donc affecté que le deuxième semestre 1987, ont rapporté en 1987 3,6 milliards de francs à la CNAM et 0,9 milliards de francs à la CNAV.

200 millions de francs ont été dégagés par la diminution de 7 % à 5,5 % de la T.V.A. sur les produits pharmaceutiques, à compter du 1er juillet 1987.

Enfin, l'Etat a pris en charge à hauteur de 3,2 milliards de francs, les dépenses de sectorisation psychiatrique qui avaient été transférées à l'assurance-maladie le 1er janvier 1986.

Au total, ces mesures, pour l'essentiel exceptionnelles et provisoires, ont rapporté 9,2 milliards de francs en 1987, dont 7 milliards de francs pour l'assurance-maladie et 2,2 milliards de francs pour l'assurance-vieillesse.

L'ensemble des décisions prises par l'ancien gouvernement pour l'exercice 1987 se solde donc par un effort financier de 32,4 milliards de francs, 15,5 milliards de francs portant sur l'assurance-vieillesse et 16,9 milliards de francs sur l'assurance-maladie.

2) Les résultats du régime général en 1987

Après révision des prévisions de la commission des comptes publiées début janvier, le ministère des affaires sociales aboutit à une estimation qui fait apparaître, pour l'année 1987, un déficit limité à 1 milliard de francs.

Le tableau figurant en annexe illustre les résultats de chaque branche, que l'on peut résumer comme suit :

Branche maladie :	+ 4,6 milliards de francs
Branche accidents du travail :	+ 3,2 milliards de francs
Branche vieillesse :	- 10,3 milliards de francs
Branche famille :	+ 1,5 milliard de francs
Ensemble du régime général :	- 1 milliard de francs

Dans son bulletin du mois de mai 1988, la commission des comptes affichait un chiffre très voisin mais indiquait qu'un décalage comptable de 900 millions de francs explique à lui seul la quasi-totalité de ce déficit. En effet, les sommes dues au régime général par les autres régimes au titre de leur participation aux prestations de l'assurance personnelle pour les années 1985 et 1986 ne seront versées qu'en 1988 et non en 1987 comme cela aurait dû être le cas.

Ainsi, on peut considérer que le régime général aura connu en 1987 une situation très proche de l'équilibre. Cela est d'ailleurs confirmé par l'examen de la situation de trésorerie en début et en fin d'exercice. Le solde significatif de trésorerie au 31 décembre 1987 est identique à celui du 31 décembre 1986, soit 10,5 milliards de francs. Au cours de l'année 1987, le solde de l'ACOSS n'a été à découvert qu'à deux reprises, du 12 au 14 octobre, puis du 11 au 14 décembre, où il est passé négatif pour de faibles montants. Ces périodes correspondent aux dates de règlement des pensions de vieillesse.

Une bonne part de ce bon résultat provient des mesures évoquées plus haut, à savoir l'institution de recettes supplémentaires et l'impact, plus fort que prévu, du plan d'économie de l'assurance-maladie. Il doit également être expliqué par l'évolution, supérieure aux prévisions, des encaissements reçus par les URSSAF. Celles-ci bénéficient d'un meilleur taux de recouvrement des cotisations et d'une augmentation de la masse salariale plus élevée que prévue. Il est cependant difficile de savoir si cette tendance recouvre une augmentation des effectifs cotisants ou une progression du salaire moyen, sous la forme notamment d'un développement de l'individualisation de certains éléments de rémunération.

Quoi qu'il en soit, trois branches sur quatre connaissent une situation excédentaire. Les branches accidents du travail et famille voient leurs dépenses se stabiliser en francs constants. Cela résulte de la diminution régulière du nombre d'accidents du travail et de la croissance très modérée des prestations familiales, la montée en charge de certaines d'entre elles (allocation pour jeune enfant, allocation parentale d'éducation) étant compensée par la diminution du complément familial.

Avec un excédent de 4,6 milliards de francs, l'assurance-maladie connaît en 1987 un rétablissement spectaculaire. Le freinage des dépenses est perceptible au niveau des frais d'honoraires, malgré la revalorisation des tarifs, mais surtout au niveau des frais de pharmacie qui diminuent en francs constants.

Le déficit de l'assurance-vieillesse, évalué à 10,3 milliards de francs, est quant à lui très proche des prévisions. Certaines prestations voient leur poids diminuer en volume (allocation aux vieux travailleurs salariés, allocation supplémentaire de FNS) alors que d'autres restent stables (pensions d'inaptitude, pension de réversion). L'essentiel de l'augmentation des dépenses provient donc de l'accroissement du nombre de pensions directes normales (+ 9,8 % en volume). L'abaissement de l'âge de la retraite représente à lui seul pour 1987 un coût estimé à 13,5 milliards de francs. L'évolution des dépenses de retraite se caractérise par une forte inertie qui provoque une détérioration structurelle des comptes, susceptible de faire réapparaître un déficit en 1988.

B - La dérive de l'assurance-vieillesse entraîne un retour du déficit en 1988

Le quasi-équilibre du régime général en 1987, obtenu grâce à un effort financier considérable, sera remis en cause en 1988, essentiellement sous l'effet de l'augmentation des dépenses de vieillesse. Les mesures prises en 1986 et 1987 procureront en 1988 un apport financier comparable à celui de 1987. Mais ce dernier ne pourra à lui seul couvrir le besoin de financement prévu pour l'exercice 1988.

1) Les mesures de financement et d'économies arrêtées en 1986 et 1987 poursuivront leurs effets en 1988

Il serait erroné de penser que les mesures de financement et d'économies arrêtées au cours de la précédente législature cesseront leurs effets en 1988. Plus de la moitié des efforts financiers effectués proviennent de mesures à caractère permanent, principalement le relèvement de 0,7 point des cotisations vieillesse décidé en 1986 et la réforme des remboursements à 100 %. Les autres dispositions ont certes un caractère temporaire. Mais, d'une part, elles assureront une fraction non négligeable du financement de l'exercice 1988. D'autre part, compte tenu de l'importance des efforts à consentir, il était indispensable d'associer l'institution de financements nouveaux à l'élaboration des réformes de structure susceptibles de garantir une évolution plus

équilibrée du régime général. Dans l'attente des résultats de cette réflexion, il était préférable de s'en tenir à des mesures limitées, destinées à couvrir les besoins immédiats.

Il a été rappelé plus haut que les dispositions nouvelles mises en oeuvre depuis 1986 représentaient un apport de 32,4 milliards de francs pour 1987. On estime qu'elles représenteront en 1988 une somme presque équivalente de 32,9 milliards de francs.

La branche vieillesse bénéficiera en 1988, au titre de ces mesures, de 15,4 milliards de francs, qui se décomposent ainsi :

- . contribution de 0,4 % sur le revenu imposable : 5,3 milliards de francs
- . relèvement de 0,7 point de la cotisation vieillesse : 8,3 milliards de francs
- . relèvement temporaire de 0,2 point de cette cotisation : 1,4 milliard de francs
- . prélèvement de 1 % sur les revenus du capital : 400 millions de francs

La branche maladie bénéficiera quant à elle d'un apport de 17,5 milliards de francs imputable pour l'essentiel au plan de rationalisation des dépenses (impact estimé de 11,3 milliards de francs) et du relèvement de 0,4 point des cotisations jusqu'au 30 juin (apport de 5,2 milliards de francs). La baisse de la T.V.A. sur les produits pharmaceutiques et le reversement que l'Etat du produit de la hausse de 2 % du prix du tabac devraient rapporter l'une et l'autre 500 millions de francs.

Enfin, ces chiffres n'intègrent pas l'effet des dispositions votées par le Parlement en fin d'année dernière ou prises par le précédent Gouvernement en début d'année, à la suite du rapport du comité des sages. Il avait en effet été décidé de relever de 10 % le prix du tabac au profit du régime général, de diminuer la TVA sur l'appareillage des handicapés, d'instaurer un système de préretraite pour les médecins (mécanisme d'incitation à la cessation d'activité) et de permettre aux assurés sociaux de bénéficier d'une retraite progressive, le maintien d'une activité réduite allant de pair avec le versement d'une fraction de pension.

Ces deux dernières dispositions figurent dans la loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale et ont rapidement fait l'objet de textes d'application.

Une convention entre les syndicats de médecins et les caisses d'assurance maladie puis un décret du 6 mai 1988 ont défini les modalités de la retraite anticipée des médecins conventionnés, applicable du 1er juillet 1988 au 30 juin 1990. Associée à la limitation du nombre d'étudiants en médecine admis en dernière année, cette mesure constitue une première réponse au problème de la démographie médicale, facteur de surconsommation de soins. Selon les estimations établies en fin d'année dernière, une économie de 200 millions de francs pourrait en résulter dès cette année.

La retraite progressive devrait elle aussi entrer en vigueur dès le 1er juillet, un décret du 2 mai 1988 et l'alignement des régimes complémentaires permettant la mise en oeuvre du dispositif. Celui-ci devrait se traduire par une économie de 400 millions de francs pour le régime général.

Ce dernier train de mesures, dont le chiffrage s'avère délicat, pourrait donc, d'après le rapport de la commission des comptes, procurer un apport de plus de 3 milliards de francs, venant ainsi s'ajouter aux 32,9 milliards dégagés par l'ensemble des mesures antérieures.

Ces chiffres montrent l'ampleur des efforts effectués au cours de la précédente législature. Ils sont cependant inférieurs au besoin de financement prévu pour l'année 1988.

2) Les prévisions pour 1988

La commission des comptes ne s'étant pas réunie, les informations relatives aux prévisions pour 1988 résultent du précédent rapport de janvier et des actualisations effectuées par les services du ministère des affaires sociales.

Comme en 1987, trois des quatre branches du régime général devraient connaître une situation excédentaire ou voisine de l'équilibre. La branche vieillesse devrait connaître un fort déficit, qui provoquera à lui-seul un déficit de l'ensemble du régime général.

La principale incertitude tient à l'évolution des dépenses d'assurance maladie. Dans son bulletin du mois de mai, la commission indique qu'il faudra réviser à la hausse les remboursements de soins de santé prévus pour 1988, par rapport aux prévisions effectuées fin 1987. Cela tient aux phénomènes conjoncturels tels que l'épidémie de grippe qui s'est manifestée au premier trimestre mais également aux revalorisations tarifaires. Par ailleurs, le freinage de la consommation de soins constaté en 1987 ne semble pas avoir entraîné une modification profonde et durable du comportement des assurés. Après une phase de

réduction spectaculaire de la consommation, les dépenses de santé tendent à retrouver leur profil de croissance antérieur.

A législation inchangée, c'est-à-dire en l'absence de toute mesure nouvelle, les dernières prévisions faisaient apparaître un déficit de 17,2 milliards de francs en 1988, l'excédent des branches accidents du travail (2,7 milliards de francs) et famille (1,4 milliard de francs) ne compensant pas le déficit de la branche maladie (- 1,3 milliard de francs) et surtout de la branche vieillesse (- 19,9 milliards de francs).

Ces chiffres seront bien entendu révisés dans la mesure où il a été décidé de dégager des ressources complémentaires.

Il est cependant intéressant de constater que compte tenu des réserves de trésorerie et de la possibilité d'avances de la caisse des dépôts et consignation, ils n'infirmant pas le diagnostic effectué par la commission des comptes au début de l'année, lorsqu'elle estimait possible "de gérer, à législation inchangée, dans des conditions normales, la trésorerie du régime général jusqu'au mois de décembre 1988".

Ainsi, afin de ne pas engager l'avenir et de pouvoir tenir compte de la consultation qu'il avait engagée, notamment auprès du Conseil Economique et Social, le précédent gouvernement s'en est tenu à des mesures limitées dans le temps. Il n'a pas pour autant ignoré les échéances financières de 1988 et a pris les dispositions nécessaires pour garantir les paiements au cours de l'exercice et couvrir les besoins immédiats.

Le caractère limité et provisoire de ces mesures était toutefois explicite comme l'a toujours souligné votre commission. Il était donc normal d'examiner, au moment de leur arrivée à échéance, la nécessité de les reconduire. C'est l'objet du présent projet de loi.

II - LE NOUVEAU PLAN DE FINANCEMENT DEBOUCHERA-T-IL SUR UNE REFORME DURABLE ?

La démarche du nouveau gouvernement semble s'inspirer pleinement de celle de son prédécesseur. Reconnaisant l'ampleur des perspectives déficitaires pour les prochaines années, il propose d'adopter des mesures conservatoires, de portée limitée, en l'attente de remaniements plus profonds, susceptibles de s'attaquer aux causes du déficit et sur lesquels il convient de recueillir l'avis, et si possible l'accord, des principaux partenaires intéressés.

Pour cette raison, votre commission des Affaires sociales approuvera la reconduction d'un dispositif qu'elle avait accepté l'an passé et qui fait porter l'effort sur les revenus professionnels comme sur les revenus du capital.

Elle s'interroge toutefois sur les perspectives des prochains mois, en souhaitant que le Gouvernement évite de remettre en cause les acquis de la gestion de son prédécesseur.

A - La reconduction des mesures provisoires de la loi du 10 juillet 1987

L'examen détaillé du dispositif du projet de loi relève de la commission des finances, saisie au fond. Votre commission souhaite donc surtout l'étudier sous deux aspects : l'influence qu'il aura sur l'évolution des comptes sociaux et la durée qu'il convient de lui assigner.

1) Le dispositif du projet de loi et son influence sur l'évolution des comptes sociaux

. le dispositif du projet de loi

Les deux premiers articles du projet de loi proposent de reconduire le **prélèvement social de 1 % sur les revenus des capitaux mobiliers et immobiliers**, institué par la loi du 10 juillet 1987 au profit de la caisse nationale d'assurance vieillesse.

Ce prélèvement social prend une double forme :

- il s'applique en premier lieu aux revenus fonciers, aux rentes viagères constituées à titre onéreux, aux revenus des capitaux mobiliers, aux plus-values sur biens immobiliers ou mobiliers ainsi qu'aux plus-values, gains en capital et profits réalisés sur le MATIF, lorsqu'ils sont soumis à l'impôt sur le revenu à taux proportionnel. Toutefois, les personnes non imposables ou dont l'impôt n'est pas mis en recouvrement car il est inférieur à 370 francs, ne seront pas assujetties au prélèvement social. En outre, les contributions sociales inférieures à 80 francs ne seront pas mises en recouvrement. Les divers cas d'exonération limitent à 1,8 million le nombre des foyers fiscaux qui acquitteront effectivement le prélèvement social.

- il vise en second lieu les produits de placement soumis au prélèvement libératoire. Il est à signaler qu'un tel prélèvement, également fixé à 1 % et destiné à la caisse nationale des allocations familiales, a été institué par la loi de finances pour 1984 puis rendu définitif par l'article 106 de la loi de finances pour 1985. L'ensemble des prélèvements sur les revenus soumis à prélèvement libératoire se montera donc à 2 %.

Dans le premier cas, le prélèvement exceptionnel instauré l'an passé portait sur les revenus de 1986 et a donc été acquitté début 1988. Dans le second cas, il vise les revenus enregistrés du 1er août 1987 au 30 juillet 1988.

Le projet de loi initial propose de pérenniser le dispositif qui s'appliquera dès le 1er août 1988 pour les revenus soumis au prélèvement libératoire et en fin d'année pour les autres revenus du capital perçus en 1987.

Au titre de la contribution des assurés sociaux, le projet de loi prévoit le relèvement de 7,7 % à 7,9 % de la retenue sur pension des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. La présence de cet article dans le projet de loi répond à des raisons d'ordre juridique. Le droit à pension des fonctionnaires est considéré comme un élément du statut et relève donc des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires, qui figurent à l'article 34 de la Constitution, parmi les matières relevant de la compétence législative.

La détermination du taux de cotisation nécessite une modification du code des pensions civiles et militaires et donc un texte législatif. Pour tous les autres assurés sociaux, la reconduction de la

hausse de 0,2 point des cotisations vieillesse prendra une forme réglementaire. Il en sera de même pour l'augmentation de 0,4 point de la cotisation maladie, y compris pour les fonctionnaires civils et militaires.

Ces hausses de cotisations prévues jusqu'au 30 juin 1988 sont donc reconduites à compter du 1er juillet. Il est à signaler qu'elles portent sur la part salariale, la part acquittée par l'employeur restant inchangée. Ainsi, pour les salariés du régime général, la cotisation maladie s'élève désormais à 5,9 % et la cotisation vieillesse à 6,6 %. Le relèvement de la cotisation d'assurance maladie s'applique également aux revenus de remplacement, qu'ils s'agissent des retraites (cotisation de 1,4 % sur les retraites de base et de 2,4 % sur les retraites complémentaires) ou des allocations de chômage (cotisation de 1,4 %). En revanche, la cotisation d'assurance-maladie des préretraités, qui n'est plus alignée sur celle des actifs depuis la loi du 30 juillet 1987, demeure fixée à 5,5 %.

. L'impact du plan de financement

D'après les informations fournies à votre rapporteur, l'impact des mesures de financement se montera, tous régimes confondus, à 7 milliards de francs en 1988 et 16 milliards de francs en 1989. Pour le seul régime général, elles procureront 6,2 milliards de francs en 1988 et 13,6 milliards de francs en 1989.

Le détail du rendement des différentes mesures figure en annexe mais il faut simplement indiquer que le prélèvement sur les revenus du capital s'élèvera à 1,3 milliard de francs en 1988 et 1,8 milliard de francs en 1989. Les hausses de cotisations représenteront quant à elles, pour le seul régime général, 4,9 milliards de francs en 1988 et 11,8 milliards de francs en 1989.

Compte tenu de ces éléments, il est possible de reconstituer les prévisions pour l'année 1988 en ce qui concerne le régime général. Les trois branches exécutives de 1987 devraient le demeurer, à hauteur de 2,6 milliards de francs pour la maladie, de 2,7 milliards de francs pour les accidents du travail et de 1,3 milliard de francs pour la famille. En revanche, la branche vieillesse connaîtrait un fort déséquilibre, évalué à 17,6 milliards de francs.

Au total, les dernières prévisions font apparaître pour l'année 1988 un déficit de 11 milliards de francs. Le solde significatif de trésorerie étant, au 31 décembre 1987, de 10,5 milliards

de francs, cela signifie qu'il serait possible de terminer l'exercice 1988 sans devoir recourir à des avances de la caisse des dépôts et consignations pour des montants trop importants. Mais le déficit pourrait s'avérer plus important si le gouvernement confirme son intention de modifier le plan d'économie de l'assurance-maladie.

Les prévisions relatives à 1989 ne sont pas actuellement disponibles. Lors du débat à l'Assemblée nationale, le ministre de la santé a avancé le chiffre de 33 milliards de francs de déficit, en intégrant l'apport de l'actuel plan de financement. La dérive des dépenses de retraite se poursuivant, il est certain que les dispositions prises par le gouvernement ne suffiront pas à faire face aux échéances de l'année 1989.

2) La durée d'application du dispositif

Comme nous venons de le voir, le présent projet de loi n'apporte aucune réponse durable à la question du financement de la sécurité sociale. Le gouvernement l'a indiqué devant l'Assemblée nationale, il s'agit d'un texte de portée limitée, simple reconduction de mesures provisoires, qui ne saurait dispenser d'une réforme d'ensemble d'ici l'année 1989.

Dans ces conditions, pourquoi assigner à ce dispositif une durée illimitée ? L'an passé, le Parlement avait accepté le plan de financement car il s'inscrivait dans une démarche cohérente : couvrir les besoins immédiats par des mesures conservatoires en attendant de pouvoir définir une solution plus satisfaisante et plus durable.

Le travail de réflexion et de proposition engagé depuis 1987 n'est pas négligeable. La tenue des états généraux sous l'égide d'un comité des sages, puis la saisine du conseil économique et social, ont créé les conditions d'un traitement de fond des problèmes de la protection sociale. Ce processus s'avère plus long que prévu, mais il faut le laisser aller jusqu'à son terme. Le nouveau gouvernement en est d'ailleurs convaincu et il a déjà indiqué qu'il entendait tenir compte de cette consultation pour proposer, vraisemblablement au cours de l'année 1989, une réforme de la sécurité sociale.

Deux points-clés sont au centre de toute réforme : l'assurance-vieillesse, dont les dépenses s'accroissent à un rythme trop élevé, le financement, dont l'assiette est trop restreinte et ne correspond plus à la réalité et aux besoins d'un système de protection sociale

moderne. Ces deux questions devront bien entendu être liées dans un projet cohérent.

Ainsi, cette réforme, souvent évoquée mais toujours éludée, est sur le point d'aboutir. C'est pourquoi il ne paraît pas opportun de recourir prématurément à des solutions définitives comme le proposait le projet initial du gouvernement.

Il convient au contraire d'attendre les propositions de réforme d'ensemble pour trancher définitivement les questions tenant à la nature des financements supplémentaires qui seront nécessaires : hausses de cotisation ou institution d'un financement plus large.

Cette remarque vaut particulièrement pour le prélèvement social de 1 % sur les revenus du capital. Le maintien d'un tel prélèvement, affecté à la sécurité sociale, doit être examiné dans le cadre plus vaste de l'harmonisation de la fiscalité française de l'épargne avec celle de nos partenaires européens.

A l'Assemblée nationale, de nombreuses voix se sont élevées pour proposer de conserver son caractère temporaire au plan de financement. Le gouvernement a entendu cet appel et a lui-même proposé, par voie d'amendement, d'assigner à son projet de loi une durée de 18 mois, courant jusqu'au 31 décembre 1989.

Ce délai garantit que le gouvernement reviendra l'an prochain devant le Parlement, pour lui demander de se prononcer sur le financement des années suivantes. Il lui laisse par ailleurs le temps de préparer avec soin des mesures d'ensemble traitant les problèmes de fond de la sécurité sociale.

B - La nécessité d'adapter notre système de protection sociale

A l'occasion des états généraux, un très vaste accord s'est réalisé autour des principes de notre système de protection sociale. Pour autant, les difficultés et les contraintes financières n'ont pas été ignorées. Chacun mesure aujourd'hui les limites, de plus en plus évidentes, des plans de financement successifs, impuissants à traiter en profondeur les causes de déficit.

Par leur poids financier et leur évolution récente, deux branches retiennent particulièrement l'attention. Après une dérive

inquiétante, la branche maladie a pu être rééquilibrée grâce à une gestion rigoureuse et responsable. La branche vieillesse connaît quant à elle des difficultés structurelles majeures qui appellent une réforme de fond, dont les grands axes ont été esquissés par le comité des sages et doivent être précisés par le Conseil économique et social. Dans ces deux domaines, il importe donc de poursuivre dans la voie qui avait été tracée sous la précédente législature.

1) La maîtrise des dépenses de santé

Votre commission souhaite rappeler son attachement à un système de santé fondé sur la solidarité, la couverture généralisée et les principes de liberté de l'assuré et du prescripteur. Alors que l'augmentation des dépenses de soins est une tendance caractéristique des sociétés développées, il faut la maîtriser en instaurant une gestion plus efficiente des soins, que ce soit dans le domaine hospitalier, par un développement des infrastructures de jour et des alternatives d'hospitalisation, ou dans le domaine de la médecine de ville, en évitant les actes et les prescriptions inutiles ou abusifs.

A ce propos, il paraît important d'insister sur les résultats du "plan Séguin" dans le freinage des dépenses de soins.

Ce plan résulte d'une démarche axée sur le souci de concertation et de responsabilisation. Appliqué en étroite concertation avec les partenaires sociaux gestionnaires des caisses d'assurance-maladie qui ont, de leur côté, mis en oeuvre une campagne de modération des dépenses, il a également bénéficié de la coopération des professions de santé.

Au-delà de son impact financier, 9,4 milliards de francs en 1987 et 11,3 milliards de francs en 1988, ce plan a eu, au niveau psychologique, un double mérite. Il a contribué à une prise de conscience des assurés comme des prescripteurs de leurs responsabilités dans le maintien du système d'assurance-maladie. Il a également écarté les menaces que faisait peser une évolution dangereuse vers la gratuité totale des soins.

Ce retour à une gestion rigoureuse s'est accompagné d'un souci de justice sociale. Grâce au "filet de sécurité", les assurés aux revenus modestes peuvent obtenir le remboursement à 100 % des médicaments à vignette bleue. Près de 700.000 personnes, sur 2.700.000 assurés atteints d'une maladie prise en charge à 100 %, ont bénéficié de ce filet de sécurité. De même, 17.000 assurés atteints d'affections ne

figurant pas sur la liste des 30 maladies longues et coûteuses, ont été néanmoins pris en charge à 100 %, après intervention de contrôle médical.

Sans doute est-il possible d'améliorer ces mécanismes, afin de mieux prendre en compte les situations individuelles, notamment lorsqu'il s'agit d'assurés aux revenus modestes ou atteints de pathologies multiples. Il serait en revanche périlleux de remettre en cause l'ensemble du plan de rationalisation, comme ont pu le laisser penser certaines déclarations au cours des derniers mois.

La modification du "plan Séguin" se traduirait immédiatement par un alourdissement des dépenses de soins, annulant en partie l'effet du plan de financement qu'il vous est demandé d'adopter. Elle risquerait en outre d'anéantir l'effort de responsabilisation mené au cours des deux dernières années par le Gouvernement, les caisses d'assurance-maladie puis le comité des sages.

D'après les déclarations récentes de M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, le gouvernement est bien conscient de cet impératif. Les modifications envisagées pourraient consister en de simples corrections portant sur certaines modalités du "plan Séguin", sans en affecter les principes. Il est ainsi envisagé d'étendre le remboursement à 100 % aux personnes souffrant de plusieurs affections et dont l'état de santé nécessite des soins réguliers et coûteux. Par ailleurs, les médicaments à vignette bleue pourraient être remboursés à 100 % lorsqu'ils sont prescrits pour le traitement d'une affection elle-même remboursée à 100 %. Selon les déclarations du gouvernement à l'Assemblée nationale, ces retouches pourraient entraîner un surcoût de deux milliards de francs.

Votre commission souhaite obtenir sur ce point des éclaircissements de la part du gouvernement et estime qu'il faut avant tout mesurer les conséquences de telles décisions sur la branche maladie, aujourd'hui en équilibre précaire.

2) L'adaptation de nos régimes de retraite

L'évolution de la branche vieillesse constitue la principale préoccupation pour nos régimes sociaux. Son déficit structurel se creuse chaque année d'environ 10 milliards de francs.

Cette dégradation provient de facteurs qui ont été longuement analysés par le passé par votre commission : l'arrivée à maturité des régimes dans lesquels un nombre croissant de retraités voient leurs pensions calculées sur la base des règles avantageuses édictées dans les années 1970, l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite qui représente pour la CNAV entre 7 % et 8 % de l'ensemble des prestations, l'évolution démographique, qui aggravera à partir des années 2005-2010 le rapport actif/inactif. Enfin, la stagnation de l'emploi accentue les tendances déficitaires et il est peu réaliste d'attendre sur ce point des améliorations notables : à titre d'illustration, on peut indiquer qu'il faudrait obtenir une augmentation annuelle du nombre d'emplois supérieure à celle qui a été constatée en moyenne entre 1959 et 1974 pour rétablir l'équilibre de l'assurance-vieillesse.

Contrairement à ce qui est parfois indiqué, les problèmes de l'assurance-vieillesse ne surgiront pas dans 20 ou 25 ans. Ils sont bien actuels et s'amplifieront au cours des prochaines années. Compte tenu de l'inertie des masses financières en jeu, il ne saurait être question de retarder les réformes qui s'imposent.

Ce constat avait été effectué par la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance-vieillesse puis par le comité des sages. Le Conseil économique et social est aujourd'hui saisi de la question. Ainsi, un tel sujet, qui engage pour longtemps l'avenir de notre pays, aura fait l'objet de larges débats entre toutes les parties concernées.

Des adaptations paraissent inévitables : elles seront sans doute douloureuses car elles reviendront sur les règles avantageuses édictées au cours des années 1960 et 1970. Elles seront également insuffisantes dans l'immédiat, car leurs effets financiers ne se feront sentir qu'à long terme. C'est pourquoi un financement spécifique sera sans doute nécessaire.

La nécessité de ces mesures n'est pas contestée. Elle apparaît même explicitement dans la saisine du Conseil économique et social. Il est donc essentiel que le processus engagé en 1987 arrive à son terme et débouche sur une réforme durable.

Votre commission tient à rappeler brièvement les principaux axes de réflexion qu'il convient d'envisager : les règles de calcul des pensions, qui n'établissent pas un lien suffisamment étroit entre le montant de la retraite et l'effort de cotisation au cours de la carrière, le mode de revalorisation des pensions, qui doit garantir le pouvoir d'achat des retraités en restant compatible avec l'évolution économique, l'incitation, par des mécanismes souples, à différer l'âge de

départ en retraite, l'harmonisation progressive des réglementations des différents régimes.

Le problème du financement de l'assurance-vieillesse se posera avec une acuité de plus en plus grande au cours des prochaines années. Le recours inévitable à la contribution des assurés sociaux et à la solidarité nationale doit s'accompagner de décisions claires, susceptibles d'adapter nos régimes de retraite aux perspectives des prochaines décennies. La commission des affaires sociales souhaite donc que le gouvernement mène à bien ce travail difficile qui avait été engagé par son prédécesseur.

En conclusion, la commission des affaires sociales formulera les observations suivantes :

. la nature structurelle du déficit de nos régimes sociaux, et notamment de l'assurance-vieillesse, est une réalité qui s'impose à nous aujourd'hui ;

. l'effort financier de grande ampleur réalisé au cours de la précédente législature a permis de rétablir l'équilibre du régime général en 1987 et d'assurer les paiements de l'année 1988 sans aide de trésorerie ;

. il est clair cependant que les mesures provisoires se révéleront rapidement insuffisantes et leur reconduction, proposée par le présent projet de loi, est donc nécessaire ;

. le nouveau plan de financement se révélera lui aussi insuffisant dès l'année 1989. Il est donc indispensable de définir des orientations claires, susceptibles d'assurer, à moyen terme, une évolution plus équilibrée du régime général. Il faut notamment éviter de remettre en cause les résultats obtenus en 1987 et 1988 en matière de maîtrise des dépenses de santé et mener jusqu'à son terme le processus de réforme de l'assurance-vieillesse engagé en 1987.

. pour cette raison, il convient de conserver au projet de loi sa portée limitée dans le temps, les mesures définitives ne pouvant intervenir que dans le cadre d'une réforme d'ensemble du financement de la sécurité sociale.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires sociales a émis un avis favorable sur l'ensemble du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Prélèvement social de 1 % sur les revenus des capitaux immobiliers et mobiliers non soumis au prélèvement libératoire

Cet article reprend les dispositions de l'article premier de la loi n° 87-516 du 10 juillet 1987 qui avait institué le prélèvement social de 1 % sur les revenus de capital.

Le prélèvement social s'applique à cinq types de revenus :

- . les revenus fonciers,
- . les rentes viagères constituées à titre onéreux,
- . les revenus des capitaux mobiliers, auxquels il est fait application d'un abattement à la base (8 000 francs pour une personne seule, 16 000 francs pour un couple), les revenus d'épargne exonérés (livrets A, CODEVI, épargne-logement, etc...) n'étant pas concernés,
- . les plus-values sur biens immobiliers ou mobiliers,
- . et, lorsqu'ils sont soumis à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel, les plus-values, gains en capital et les profits réalisés sur le marché à terme des instruments financiers.

Le taux du prélèvement social est maintenu à 1 %.

Le prélèvement concernera effectivement un nombre limité de contribuables. Les contribuables qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu en seront exonérés. Il en est de même pour ceux dont l'impôt sur le revenu ne dépasse pas le seuil de recouvrement, soit 370 francs. Enfin, lorsque le prélèvement de 1 % sera inférieur à 80 francs, il ne sera pas mis en recouvrement. Ainsi, sur 25 millions environ de foyers fiscaux, 1,8 million verseront le prélèvement social.

Le rendement du dispositif de l'article premier peut être évalué à 1,1 milliard de francs, auquel il faut ajouter 750 millions de francs au titre des revenus soumis au prélèvement libératoire, concernés par l'article 2. Au total, la caisse nationale d'assurance-

maladie, bénéficiaire du dispositif, devrait donc se voir affecter 1,8 milliard de francs.

On le voit, l'article premier ne présente aucun caractère novateur au regard de la loi du 10 juillet 1987. Un des points essentiels réside néanmoins dans la **durée d'application du dispositif**.

La loi précédente prévoyait une mesure provisoire. Dans le projet initial, le gouvernement a quant à lui opté pour une disposition à caractère permanent, concernant les revenus de 1987 puis des années postérieures. L'Assemblée nationale a modifié le texte du Gouvernement. Elle a assigné au prélèvement social une durée limitée à deux ans, c'est-à-dire aux revenus de 1987 et 1988.

Comme on l'a indiqué dans l'exposé général, cette modification répond au souci, approuvé par la commission, de s'en tenir à des mesures conservatoires. Chacun sait que la reconduction du plan de financement ne fera que reporter de quelques mois les difficultés financières attendues pour 1989. La commission l'avait déjà souligné l'an passé, ce plan n'est qu'un palliatif, certes nécessaire, mais impuissant à rétablir un équilibre durable des finances sociales.

Seule une réforme de grande ampleur, combinant l'institution d'un financement plus large que les cotisations et un traitement en profondeur des problèmes de l'assurance-vieillesse, est susceptible d'apporter une réponse à la dérive financière de la sécurité sociale. La préparation de cette réforme nécessite du temps et la consultation la plus large qui soit. Celle-ci est déjà bien engagée et on peut penser qu'elle débouchera sur des propositions dans les prochains mois.

Il apparaît donc inopportun de s'engager sur des mesures définitives avant de connaître ces propositions, qui pourraient bien s'orienter dans une voie très différente de celle prévue par l'actuel plan de financement.

A cet argument, qui tient au respect d'une certaine logique et d'une certaine cohérence dans la conduite de la politique sociale, s'ajoute un argument particulier : il est difficilement envisageable de maintenir définitivement le prélèvement de 1 % alors qu'une réforme de la fiscalité de l'épargne, rendue nécessaire par la libération des mouvements des capitaux dans la communauté, pourrait prochainement le remettre en cause.

L'appréciation de cette question relève bien entendu de la commission des finances, mais votre commission des affaires sociales ne peut que constater qu'il existe là un motif supplémentaire de s'en tenir à un dispositif provisoire.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission se félicite de l'amendement voté par l'Assemblée nationale, et vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Prélèvement social de 1 % sur les produits de placement soumis au prélèvement libératoire

Cet article proroge le prélèvement social de 1 % institué par la loi du 10 juillet 1987 sur les revenus de placement soumis au prélèvement libératoire du 1er août 1987 au 31 juillet 1988.

Un tel prélèvement, de taux analogue, existe déjà au profit de la caisse nationale des allocations familiales. Institué par la loi de finances pour 1984, il avait été rendu définitif par l'article 106 de la loi de finances pour 1985.

Conformément à ce qu'elle avait décidé à l'article premier, l'Assemblée nationale a fixé un terme au prélèvement social de 1 % affecté à la CNAV, en l'occurrence, le 31 décembre 1989.

Pour les raisons exposées plus haut, votre commission approuve cette initiative et vous propose donc d'adopter l'article 2 dans le texte de l'Assemblée nationale.

Art. 3

Relèvement du taux de la retenue pour pension des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat

Comme cela l'a été précisé dans l'exposé général, l'ensemble des hausses de cotisations sociales, d'assurance-vieillesse comme d'assurance-maladie, interviennent par décret, à l'exception de celles qui intéressent les retenues pour pension des fonctionnaires.

Le partage des compétences législative et réglementaire veut en effet que le taux de la retenue, indissociable du statut et donc des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires, demeure fixé par la loi.

Une modification de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires est donc nécessaire. Le taux de la retenue était passé de 7 % à 7,7 % au 1er août 1986, puis de 7,7 % à 7,9 % du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988. L'article 3 du présent projet de loi propose de reconduire cette mesure, qui devrait dégager 230 millions de francs au second semestre 1988 et 460 millions de francs en 1989, allégeant d'autant la charge du budget de l'Etat au titre du paiement des pensions.

L'Assemblée nationale a donné un caractère temporaire à cet article, la durée du relèvement de la retenue pour pension étant limitée au 31 décembre 1989. Pour les raisons déjà exposées, votre commission approuve cette modification, la part éventuelle réservée au relèvement des cotisations par rapport à un prélèvement plus large devant être débattue dans le cadre d'une réforme plus large.

Il est par ailleurs nécessaire que le Gouvernement procède par décret à l'alignement des autres régimes sur la solution retenue pour les fonctionnaires.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 dans le texte de l'Assemblée nationale.

Art. 4 (nouveau)

Baisse du taux de la T.V.A. sur les boissons non alcooliques

Cet article résultant d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale, propose de ramener de 18,60 % à 5,50 %, le taux de T.V.A. applicable aux boissons non alcooliques.

La présence d'un tel article dans un projet de loi relatif au financement de la Sécurité sociale peut surprendre. Son examen relève pleinement de la commission des finances.

Votre commission indique simplement qu'elle se réjouit de toute initiative qui lui paraît concourir à la diminution de l'alcoolisme, dont on connaît les effets sur la santé publique et sur les dépenses de soins.

On peut toutefois effectuer deux remarques :

. les effets de cette mesure sur la consommation alcoolique seront certainement très limités,

. les conséquences financières seront en revanche plus importantes puisque le chiffre de 2 milliards de francs en perte de recettes a été avancé. Le gouvernement n'aurait-il pas pu réserver une part de cet allègement fiscal à des produits directement en relation avec les soins de santé ou remboursés par la sécurité sociale. Le gouvernement précédent a montré la voie en allégeant la T.V.A. sur les médicaments et sur les appareillages des handicapés. Il serait utile de persévérer en ce sens.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose donc d'adopter l'article 4 sans modification.

*

* *

La commission a émis un avis favorable sur l'ensemble du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale.

ANNEXES

IMPACT DES MESURES DE FINANCEMENT ET D'ECONOMIE MISES EN OEUVRE EN 1986 ET 1987

(En milliards de francs)

	1986	1987	1988
Contribution de 0,4% sur le revenu imposable		5,2	5,3
Relèvement de 0,7 point de la cotisation vieillesse au 1er août 1986	2,4	8,1	8,3
Relèvement de 0,2 point de la cotisation vieillesse du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988		0,9	1,4
Prélèvement social de 1% sur les revenus du capital		1,3	0,4
Total assurance vieillesse	2,4	15,5	15,4
Plan de rationalisation de l'assurance maladie		9,9	11,3
Relèvement de 0,4 point de la cotisation maladie du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988		3,6	5,2
Baisse de la TVA sur les produits pharmaceutiques		0,2	0,5
Hausse de 2% du prix du tabac au 1er août 1987			0,5
Prise en charge des dépenses de sectorisation psychiatrique		3,2	
Total assurance maladie		16,9	17,5
Ensemble du régime général	2,4	32,4	32,9

RESULTATS DU REGIME GENERAL EN 1987

(En milliards de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	336,3	331,7	+ 4,6
Accidents du travail	41,1	37,9	+ 3,2
Vieillesse	196,1	206,4	- 10,3
Famille	165,1	163,6	+ 1,5
Ensemble	738,6	739,6	- 1,0

IMPACT DE LA RECONDUCTION DES MESURES DECIDEES EN 1987

(En milliards de francs)

	1988	1989
Relèvement de 0,2 point de la cotisation vieillesse à compter du 1er juillet 1988	1,0	2,5
Prélèvement social de 1% sur les revenus du capital	1,3	1,8
Total assurance vieillesse	2,3	4,3
Relèvement de 0,4 point de la cotisation maladie à compter du 1er juillet 1988	3,9	9,3
Total régime général	6,2	13,6
Relèvement de la cotisation vieillesse	0,4	1,0
Relèvement de la cotisation maladie	0,4	1,4
Total autres régimes	0,8	2,4
Total tous régimes	7,0	16,0

PREVISIONS CONCERNANT LE REGIME GENERAL EN 1988 APRES RECONDUCTION DES MESURES DE FINANCEMENT

(En milliards de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	355,1	352,5	+ 2,6
Accidents du travail	41,4	38,7	+ 2,7
Vieillesse	206,1	223,7	- 17,6
Famille	171,7	170,4	+ 1,3
Ensemble	774,3	785,3	- 11,0

Source : Services du Ministère des Affaires sociales