

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 32

Travail et Santé publique.

III. — SECURITE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Martial BROUSSE.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, André Armengaud, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguella, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 36), 682 (tome XVI) et in-8° 52.

Sénat : 38 (1973-1974).

Lois de finances. — Sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

Les changements intervenus dans la composition du Gouvernement ont entraîné, une fois de plus, une modification dans les compétences respectives des Ministres chargés des questions sociales. Les problèmes relatifs à la Sécurité sociale relèvent maintenant du ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale. Du point de vue de la présentation budgétaire, les crédits intéressant la Sécurité sociale ont été transférés à la section III du fascicule « Travail et Santé publique ».

Notre collègue M. Ribeyre a été, pour sa part, chargé de rapporter devant vous, au nom de la Commission des Finances, les dotations inscrites à cette section et qui intéressent la Santé publique.

Si la place de la Sécurité sociale est considérable dans l'économie générale du pays et si son fonctionnement et son financement posent et poseront dans l'avenir de multiples problèmes, en revanche les crédits budgétaires, dont le rapport m'a été confié, sont très réduits. En effet, ainsi que nous avons eu déjà l'occasion de l'indiquer dans notre précédent rapport, la Sécurité sociale étant gérée par des organismes autonomes alimentés, en principe, par des ressources non fiscales, seuls apparaissent, dans le fascicule des « Affaires sociales », quelques crédits de fonctionnement des services de contrôle et le versement de certaines subventions. D'autres subventions sont, par ailleurs, inscrites au budget de divers ministères (Marine marchande, Transports terrestres, charges communes, etc.).

Dans un premier chapitre nous analyserons les crédits budgétaires prévus pour 1974 puis nous exposerons les grandes lignes de la situation financière actuelle de la Sécurité sociale et les principales mesures que le Gouvernement envisage de prendre en ce domaine.

CHAPITRE I

LES CREDITS BUDGETAIRES

Les crédits figurant au budget des Affaires sociales sont répartis en six chapitres qui sont détaillés dans le tableau ci-après :

NUMEROS du chapitre.	NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1973.	CREDITS PREVUS POUR 1974				DIFFERENCE entre 1973 et 1974.
			Mesures acquises.	Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
			(En francs.)				
	TITRE III. — Moyens des services.						
31-61	Services Sécurité sociale. — Rémunérations principales	46.534.874	+ 4.757.197	51.292.071	+ 1.084.007	52.376.078	+ 5.841.204
31-62	Services Sécurité sociale. — Indemnités et allocations diverses.....	8.368.403	+ 199.790	8.568.193	+ 636.705	9.204.898	+ 836.495
34-61	Services Sécurité sociale. — Frais de déplacement	2.722.858	+ 101.750	2.824.608	+ 55.000	2.879.608	+ 156.750
34-62	Services Sécurité sociale. — Matériel.	1.895.838	— 11.010	1.884.828	+ 385.000	2.269.828	+ 373.990
	Total pour le titre III.....	59.521.973	+ 5.047.727	64.569.700	+ 2.160.712	66.730.412	+ 7.208.439
	TITRE IV. — Interventions publiques.						
47-61	Services Sécurité sociale. — Encouragements aux sociétés mutualistes...	20.700.000	+ 1.310.000	22.010.000	»	22.010.000	+ 1.310.000
47-62	Services Sécurité sociale. — Subventions à divers régimes de retraite..	1.531.900.000	+ 44.800.000	1.576.700.000	+ 670.000.000	2.246.700.000	+ 714.800.000
		1.552.600.000	+ 46.110.000	1.598.710.000	+ 670.000.000	2.268.710.000	+ 716.110.000
	Totaux des titres III et IV..	1.612.121.973	+ 51.157.727	1.663.279.700	+ 672.160.712	2.335.440.412	+ 723.318.439

Les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement des services de la Sécurité sociale ont été, dans le cadre des mesures acquises, transférées de la section « Travail, emploi, population » à la présente section.

Les augmentations de dotations prévues pour 1974 au titre des mesures nouvelles s'élèvent au total à 2.160.712 F.

Ces crédits supplémentaires sont destinés, pour l'essentiel, au financement des mesures suivantes :

— un renforcement en personnel des directions régionales de la Sécurité sociale, renforcement qui se traduit par la création de 45 emplois ;

— des transformations d'emplois portant au total sur 32 postes ;

— un relèvement de 650.000 F des crédits de fonctionnement des commissions et juridictions du contentieux technique de la Sécurité sociale ;

— une majoration de 240.000 F des crédits pour frais de matériel des services de la Sécurité sociale.

Les crédits de subventions.

Deux chapitres du budget des Affaires sociales ont trait à des subventions en matière de Sécurité sociale :

— Chapitre 47-61 : *Encouragement aux sociétés mutualistes.*

Ce chapitre concerne les bonifications accordées par l'Etat en matière de retraite mutualiste du combattant.

Le crédit prévu pour 1974 s'élève à 22 millions de francs, en augmentation de 1.310.000 F par rapport au précédent budget, soit une augmentation de l'ordre de 6,3 %.

— Chapitre 47-62 : *Subvention à divers régimes de retraite.*

Jusqu'à présent les subventions figurant à ce chapitre concernaient deux caisses de Sécurité sociale :

— le Fonds spécial de retraites de la Caisse nationale de Sécurité sociale dans les mines ;

— le Fonds spécial de la Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et des tramways.

Il est prévu d'y imputer également en 1974 une subvention destinée au rachat par l'Etat de points de retraite au bénéfice des rapatriés d'Algérie.

Cette mesure est destinée à permettre une amélioration des retraites complémentaires versées à certains rapatriés qui avaient cotisé en Algérie à un taux supérieur à la moyenne métropolitaine. A cet effet, les institutions de prévoyance françaises qui ont pris en charge les intéressés ont été invitées à effectuer, au profit de ces derniers, un rachat de points de retraite. Ce rachat aura pour effet de porter la retraite complémentaire de ces rapatriés au niveau de celle qu'ils auraient pu obtenir s'ils avaient cotisé en métropole sur le taux qui était le leur en Algérie. Cette mesure concerne environ 25.000 personnes.

Au total, les crédits prévus pour 1974 au chapitre 47-62 s'élèvent à 2.246,7 millions de francs, en augmentation de 714,8 millions de francs par rapport à l'année précédente.

Ces crédits se décomposent de la manière suivante :

— Fonds spécial de retraite de la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines, 1.985 millions de francs ;

— Fonds spécial de la Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et des tramways, 239,7 millions de francs ;

— Rapatriés d'Algérie : 22 millions de francs.

Indiquons que les crédits demandés pour 1974 au titre de la Caisse des mines et de la Caisse des chemins de fer secondaires ont été établis en supposant acquise la mise en application du système de compensation prévu à l'article 12-A du projet de loi de finances. Sans cette compensation, les crédits nécessaires pour assurer l'équilibre financier de ces deux organismes auraient été inférieurs de 668 millions de francs pour le premier, et supérieurs de 20 millions de francs pour le second. Dans le cas particulier de ces deux régimes de retraite, l'institution d'un régime de compensation démographique se traduit donc par une charge supplémentaire de 648 millions de francs pour le budget.

CHAPITRE II

LA SITUATION FINANCIERE ACTUELLE DE LA SECURITE SOCIALE

Les tableaux ci-après retracent la situation financière tant du régime général de la Sécurité sociale que des principaux régimes particuliers, à l'exception du régime des exploitants agricoles qui fait l'objet, comme on le sait, d'un budget annexe :

Prestations familiales.

	1972 (résultats).	1973 (prévisions).	1974 (prévisions).
	(En millions de francs.)		
A. — SALARIÉS			
<i>Recettes.</i>			
Régime général.....	21.105	24.146	27.558
Salariés agricoles.....	520	310	340
Régimes spéciaux.....	5.255	5.968	6.841
Recettes diverses.....	20	21	22
Total	26.900	30.445	34.761
<i>Dépenses.</i>			
Régime général (1).....	16.539	19.048	20.675
Salariés agricoles.....	1.051	1.228	1.249
Régimes spéciaux.....	4.358	5.071	5.491
Dépenses communes.....	1.292	1.608	1.674
Total	23.240	26.950	29.089
Solde	+ 3.660	+ 3.495	+ 5.672
B. — EMPLOYEURS ET TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS			
<i>Recettes</i>	1.577	1.734	1.908
<i>Dépenses</i>	1.551	1.751	1.863
Solde	+ 26	— 17	+ 45

(1) Y compris la cotisation vieillesse des mères de famille.

Régime général. — Assurance vieillesse.

	1972 (résultats).	1973 (prévisions).	1974 (prévisions).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Régime général	18.749	20.900	23.869
Salariés agricoles	885	1.044	1.186
Cotisations mères de famille (C. N. A. F. et B. A. P. S. A.)	»	389	856
Total	19.634	22.833	25.911
<i>Dépenses.</i>			
Régime général	17.937	21.537	25.494
Salariés agricoles	1.635	2.043	2.437
Total	19.572	23.580	27.931
Solde	+ 62	— 1.247	— 2.020

Régime général. — Assurance maladie.

	1972 (résultats).	1973 (prévisions).	1974 (prévisions).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Régime général (1)	42.174	48.009	54.556
Salariés agricoles	1.179	1.347	1.505
Total	43.353	49.356	56.061
<i>Dépenses.</i>			
Régime général (1)	43.125	49.544	56.782
Salariés agricoles	1.972	2.246	2.561
Total	45.097	51.790	59.343
Solde	— 1.744	— 2.434	— 3.282

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

Régime général. — Accidents du travail.

	1972 (résultats).	1973 (prévisions).	1974 (prévisions).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes</i>	7.765	8.854	10.090
<i>Dépenses</i>	8.042	9.044	10.158
Solde	— 277	— 190	— 68

Régime vieillesse des professions artisanales.

	1972	1973 (prévisions).	1974 (évaluations).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Cotisation des assurés.....	742	721	821
Contribution de solidarité des sociétés	27	91	309
Versement du F. N. S.	123	152	170
Compensation	»	»	197
Divers	36	32	50
Total	928	996	1.547
<i>Dépenses.</i>			
Pensions de retraite.....	867	1.055	1.208
Pensions d'inaptitude.....	47	56	65
F. N. S.	123	152	170
Contribution au fonds spécial.....	18	19	22
Divers	68	77	82
Total	1.123	1.359	1.547
Solde avant subvention.....	— 195	— 363	»
Subvention budgétaire.....	154	290	»

Régime vieillesse des professions industrielles et commerciales.

	1972	1973 (prévisions).	1974 (évaluations).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Cotisation des assurés.....	1.368	910	1.093
Contribution de solidarité des sociétés	156	714	593
Versement du F. N. S.....	139	171	180
Compensation	»	»	577
Divers	88	84	114
Total	1.751	1.879	2.557
<i>Dépenses.</i>			
Pensions de retraite.....	1.560	1.858	2.115
Pensions d'inaptitude	40	60	72
F. N. S.	133	162	180
Contribution au fonds spécial.....	36	44	51
Divers	107	123	139
Total	1.876	2.247	2.557
Solde avant subvention.....	— 125	— 368	»
Subvention budgétaire	89	220	»

Régime vieillesse des professions libérales.

	1972	1973 (prévisions).	1974 (évaluations).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes</i>	173,7	193,8	210,0
<i>Dépenses</i>	151,6	202,1	214,0
Solde	+ 22,1	— 8,3	— 4,0

Caisse nationale des Barreaux français (1).

	1972	1973 (prévisions).	1974 (évaluations).
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes</i>	20,0	25,2	31,8
<i>Dépenses</i>	19,0	25,2	32,4
Solde	+ 1,0	0	— 0,6

(1) Les prévisions et évaluations sont incertaines en raison de la fusion des professions judiciaires et du rattachement à la caisse d'une partie des avoués et des agréés.

Assurance maladie des travailleurs non salariés, non agricoles.

	1972	PREVISIONS	
		1973	1974
	(En millions de francs.)		
<i>Recettes.</i>			
Cotisations des assurés obligatoires..	1.397,2	1.700	1.910
Cotisations des assurés volontaires..	18,2	24	29
Contribution de solidarité des sociétés	48	60	66
Versement de l'Etat au titre du F. N. S.....	39,5	50	50
Taxe prime assurance auto.....	8,5	10	11
Compensation			55
Divers intérêts de placements.....	24,5	10	10
Total des recettes.....	1.535,9	1.854	2.131
		<i>Dépense totale.</i>	
<i>Dépenses.</i>			
Honoraires médicaux.....	352,8	392	435
Soins dentaires.....	17,4	86	113
Soins d'auxiliaires.....	57,1	69	84
Pharmacie	360	401	447
Analyses	78,6	88	98
Optique, orthopédie.....	13,6	27	33
Hospitalisation	686,5	813	960
Forfaits d'accouchement.....	16,2	18	20
Autres prestations.....	18,5	32	35
Total des prestations.....	1.600,7	1.926	2.225
Contribution au régime étudiants...	»	18	20
Action sanitaire et sociale.....	6,4	8	9
Gestion administrative.....	149,4	179	193
Equipement	6,8	6	7
Dépenses diverses.....	2,2	6	7
Total des dépenses.....	1.765,5	2.143	2.461
Solde	— 229,6	— 289	— 310

Au total on peut estimer que l'ensemble des dépenses de sécurité sociale — à l'exclusion des pensions civiles et militaires versées par l'Etat — s'élèveront en 1974 à 194,6 milliards de francs se décomposant comme suit :

I. — *Régimes obligatoires.*

	(En milliards de francs.)
Régime général.....	133,5
Régime des exploitants agricoles.....	13,1
Régime des non-salariés non agricoles: Maladie et Vieillesse	6,4
Régimes spéciaux (Mines, S. N. C. F., E. N. I. M., etc.)..	20,5
	<hr/>
Total	173,5
	<hr/> <hr/>

II. — *Régimes complémentaires.*

Vieillesse	15,2
Mutuelles	5,9
	<hr/>
Total	21,1
	<hr/> <hr/>
Total général.....	194,6

CHAPITRE III

LES PROJETS GOUVERNEMENTAUX EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Si l'on se réfère aux projets du Gouvernement, l'année 1974 doit être marquée, en matière de sécurité sociale, par des réformes importantes dans deux domaines différents. D'une part, une amélioration de certaines catégories de prestations, d'autre part, des modifications substantielles dans le mode de financement de cette institution.

I. — L'amélioration de certaines prestations.

Le Gouvernement a arrêté un certain nombre de mesures qui concernent les familles, les personnes âgées, les veuves et les handicapés et que nous résumerons ci-après. Indiquons que celles de ces mesures qui ressortissent du domaine législatif seront très prochainement ou sont déjà soumises au Parlement.

A. — LES MESURES CONCERNANT LES FAMILLES

Rappelons que jusqu'à présent, les prestations familiales sont en principe revalorisées au 1^{er} août de chaque année sur la base d'une très approximative évolution des prix de détail au cours de l'année précédente.

En fait, et malgré une revalorisation exceptionnelle au 1^{er} janvier 1973, le pouvoir d'achat des familles ne suit pas, depuis longtemps, l'évolution moyenne du niveau de vie de la population.

En vue d'apporter aux familles une aide plus conforme à l'équité sociale et de rattraper les retards accumulés, le Gouvernement a décidé d'assurer à l'avenir une progression des prestations sociales qui soit supérieure à la hausse du coût de la vie.

a) Allocation de rentrée scolaire.

Pour compenser les dépenses qui s'imposent aux familles du fait de l'obligation scolaire, une allocation de rentrée scolaire doit être instituée.

Cette allocation serait versée pour tous les enfants entre deux et seize ans appartenant aux familles aux ressources les plus modestes (familles non soumises à l'impôt sur le revenu). Son taux serait de 100 F par enfant.

b) *Réforme de l'allocation de maternité.*

L'octroi de l'allocation de maternité dont le taux est de 1.274 F est actuellement subordonné aux conditions suivantes :

— pour le premier enfant, la mère doit avoir moins de vingt-cinq ans, à moins qu'au-delà de cet âge, ce premier enfant ne soit né dans les deux ans du mariage ;

— pour les autres enfants, la naissance doit être survenue dans les trois ans de la naissance précédente.

Par ailleurs, l'allocation est versée en deux temps : la moitié à la naissance, le solde au bout de six mois si l'enfant est vivant.

Il est proposé d'assouplir ces conditions et d'ouvrir le droit à l'allocation de maternité à l'occasion de chaque naissance *sans condition de délai ou d'âge de la mère.*

En revanche, la prestation serait versée par fractions après que les familles aient satisfait à leurs obligations en matière de surveillance sanitaire des enfants du premier âge : en pratique, la moitié de l'allocation serait versée à la naissance et l'autre en deux fractions égales après les examens de santé obligatoires prévus par la loi. Ainsi, la protection sanitaire de l'enfant serait renforcée.

c) *Allocations pour frais de garde.*

L'allocation pour frais de garde est à l'heure actuelle servie aux familles dans lesquelles les deux conjoints exercent une activité professionnelle leur procurant des ressources inférieures à un plafond variable en fonction du nombre des enfants, et qui placent un ou plusieurs de leurs enfants âgés de moins de trois ans dans une crèche ou garderie agréée.

Cette allocation présente le caractère d'un remboursement forfaitaire de frais dans la limite de 214,85 F par mois.

Le plafond de ressources est de 20.152 F par an pour une famille de deux enfants et de 24.732 F par an pour une famille de quatre enfants.

En vue de permettre à un plus grand nombre de familles de bénéficier de cette prestation, il est proposé de porter le plafond, par ménage, à 27.477 F pour une famille de deux enfants et à 36.636 F pour une famille de quatre enfants.

d) *Extension du régime de l'allocation d'orphelin.*

L'allocation d'orphelin a été instituée par la loi du 23 décembre 1971 pour améliorer la situation de certains parents isolés ayant des enfants à charge.

Elle est actuellement accordée :

— au parent survivant de l'enfant orphelin de père ou de mère ;

— à la personne qui assume la charge d'un orphelin de père et de mère ;

— aux mères célibataires.

Son montant est de 73,50 F par mois pour l'enfant dont un seul parent est décédé ou absent, et de 147 F pour l'enfant orphelin de père et de mère.

Le nombre des bénéficiaires s'élève à 470.000 environ.

Le Gouvernement se propose d'étendre le champ d'application de cette prestation aux cas suivants :

— à la personne qui assume la charge d'un orphelin de père ou de mère, en cas de défaillance du parent survivant ;

— à la personne qui recueille un enfant né de père et de mère inconnus ;

— aux pères célibataires.

e) *Annuités supplémentaires en faveur des mères de famille.*

La loi du 31 décembre 1971 a prévu que les femmes ayant élevé au moins deux enfants bénéficieraient au titre de leur pension de vieillesse d'une majoration de leur durée d'assurance d'une année supplémentaire par enfant.

Il est envisagé d'étendre cet avantage dans les conditions suivantes :

— d'une part, la majoration de la durée d'assurance serait portée d'un an à deux ans par enfant ;

— d'autre part, cette majoration qui est actuellement réservée aux femmes ayant élevé au moins deux enfants serait étendue à toutes les mères de famille quel que soit le nombre d'enfants qu'elles aient élevés.

f) *Nouvelle réforme de l'allocation de logement.*

Rappelons que la loi du 3 janvier 1972 a réformé l'allocation de logement et a étendu le champ d'application de cette prestation à de nouvelles catégories de bénéficiaires :

— ménages qui, ne percevant pas les allocations familiales, ont un enfant à charge ;

— chefs de famille qui n'ont pas d'enfant à charge pendant une durée de cinq ans à compter du mariage ;

— ménages ou personnes qui ont à leur charge un ascendant âgé ou inapte ;

— ménages ou personnes qui ont à leur charge un ascendant, un descendant ou un collatéral infirme.

Deux nouvelles réformes sont envisagées :

— d'une part, une correction du barème pour actualiser la formule de calcul de l'allocation de logement qui est restée inchangée depuis le 1^{er} juillet 1972, correction qui porterait en particulier sur le loyer-plafond et le loyer-minimum ;

— d'autre part, une redistribution de la prestation de manière à favoriser les familles d'au moins quatre enfants.

B. — LES PERSONNES AGÉES

A l'heure actuelle, le minimum de ressources attribué aux personnes âgées est de 4.800 F par an.

En général, ce minimum résulte du versement de deux prestations :

— *une pension ou une allocation de base*, servie par un régime obligatoire de sécurité sociale. Les allocations de base sont toutes égales actuellement à 2.250 F par an. Les pensions de base sont portées, le cas échéant, à ce montant ;

— une allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité dont le montant est actuellement fixé à 2.500 F par an. Il s'agit du reste là d'un montant maximal, l'allocation pouvant être réduite à une allocation différentielle lorsque le service d'une allocation entière provoquerait un dépassement des plafonds de ressources (6.100 F par an pour une personne seule, 9.600 F pour un ménage).

Malgré des dispositions réglementaires intervenues en 1964 pour unifier les montants et les conditions d'attribution des diverses allocations, les règles concernant ces avantages de vieillesse demeurent à l'heure actuelle très complexes et trop diversifiées. En fait, à divers titres, une douzaine d'allocations coexistent pour les différents régimes de sécurité sociale, ce qui conduit tout à la fois à des disparités de traitement et à la nécessité pour les bénéficiaires d'accomplir de nombreuses formalités ou déclarations. Par ailleurs, les règlements effectués par les caisses demandent souvent de trop longs délais. Enfin, le système de la double prestation est une source d'erreur, ce qui entraîne soit des récupérations de trop-perçus toujours difficiles s'agissant de personnes disposant de ressources réduites, soit des rappels qui sont mal compris par les intéressés.

Une réforme de ce système est envisagé. Elle consisterait à fusionner toutes les allocations existantes et à créer une seule allocation formant un *minimum social garanti pour les personnes âgées*.

Par ailleurs, la référence à l'obligation alimentaire dans le calcul des ressources doit être supprimée en ce qui concerne le Fonds national de solidarité à partir du 1^{er} janvier 1974.

Enfin, le plafond d'exonération de récupération sur succession serait porté de 40.000 à 50.000 F.

C. — MESURES INTÉRESSANT LES VEUVES

Le régime général d'assurance vieillesse subordonne le droit à pension de réversion à des conditions plus complexes et plus rigoureuses que dans les régimes spéciaux et les régimes complémentaires de retraite.

En effet, les femmes qui ont eu elles-mêmes une activité professionnelle et ont acquis ainsi des droits à une retraite personnelle ne peuvent, si elles deviennent veuves, bénéficier d'une pension

de réversion du chef de leur mari décédé. Seul un complément leur est versé lorsque leur pension personnelle est inférieure à la pension de réversion à laquelle elles auraient pu prétendre en l'absence de droit personnel. Cette condition aboutit en pratique à priver un très grand nombre de veuves du droit à une pension de réversion.

Il est proposé, à l'avenir, de considérer que les ressources du ménage, constituées de la pension personnelle du mari et de celle de la femme, forment un tout et à garantir au conjoint survivant après décès d'un des époux la moitié au moins de ce total.

D. — MESURES INTÉRESSANT LES HANDICAPÉS

Concernant les handicapés, les mesures suivantes sont envisagées :

1° *Handicapés de moins de vingt ans.*

En premier lieu serait accordée la gratuité totale des frais de rééducation particulière destinée à corriger ou atténuer le handicap de l'enfant, que celui-ci fréquente l'école de son quartier ou qu'il soit placé dans un établissement spécialisé.

Par ailleurs, dans tous les cas où un enfant ne pourrait être entièrement pris en charge soit par un établissement, soit par un service spécialisé, une allocation dite « d'éducation spéciale » serait versée aux parents pour compenser la charge financière que représente pour eux cet enfant. Cette allocation se substituerait aux deux prestations familiales actuelles dites « aux mineurs handicapés » et « d'éducation spécialisée » ainsi qu'à l'allocation d'aide sociale aux mineurs grands infirmes. Pour ces mêmes enfants la prise en charge des frais médicaux et paramédicaux serait assurée à 100 %.

2° *Handicapés adultes.*

Si le handicapé peut travailler, tout devrait être mis en œuvre pour qu'il puisse exercer effectivement un emploi soit dans une entreprise ordinaire, soit, à défaut, dans un établissement spécialement conçu dans ce but. Dans tous les cas où cette activité pro-

fessionnelle ne permettrait pas aux handicapés d'obtenir une rémunération égale à un « minimum de ressources garanti » indexé sur le S. M. I. C., une compensation financière lui serait assurée.

Pour le handicapé incapable de travailler, un « minimum de ressources » lui serait également garanti qui pourrait être aligné sur le minimum vieillesse. Cette allocation lui serait versée sans tenir compte de la situation de fortune de sa famille et sans possibilité de récupération sur la succession de l'intéressé. Enfin, un supplément dit « de la tierce personne » serait accordé à ceux dont l'état nécessite la présence constante d'une aide.

II. — Réformes apportées au financement de la Sécurité sociale.

Les projets du Gouvernement prévoient que deux réformes seront apportées en 1974 au financement de la Sécurité sociale.

La première réforme est limitée mais néanmoins importante. Il s'agit du transfert au profit de la branche d'assurance vieillesse du régime général d'un point et demi de la cotisation perçue jusqu'ici par le régime général.

C'est une des nombreuses imputations qui ont été, au cours des vingt dernières années, effectuées sur les ressources de la branche « prestations familiales ». La cotisation qui représentait à l'origine 16,75 % des salaires plafonnés va se trouver maintenant réduite à 9 % seulement.

La seconde réforme proposée est beaucoup plus ambitieuse ; il s'agit, en effet, d'un premier pas vers une unification des différents régimes de la Sécurité sociale.

Notre système de Sécurité sociale est caractérisé par son fractionnement et sa diversité. Si, en pratique, la quasi-totalité de la population est couverte contre les différents risques maladie et vieillesse et, par ailleurs, bénéficie de prestations familiales, en revanche, tant sur le plan de l'organisation que sur celui de l'importance de la couverture assurée, il existe des différences importantes.

A côté du régime général de la Sécurité sociale qui concerne les salariés de l'industrie et du commerce, on trouve des régimes propres aux agriculteurs, aux commerçants, aux artisans, aux membres des professions libérales ainsi qu'une dizaine de régimes

spéciaux desquels ressortissent certaines catégories de salariés (cheminots, marins, etc.).

D'autre part, les prestations sont loin d'être uniformes, certains régimes accordant des avantages plus importants que d'autres.

Ces diversités tiennent aux conditions dans lesquelles la Sécurité sociale s'est développée en France, c'est-à-dire par étapes successives, par extension progressive de la couverture sociale aux diverses classes de la population et en tenant compte de l'existence de certains régimes particuliers dont l'institution est parfois fort ancienne.

Quoi qu'il en soit, cette diversité de régimes n'est pas, à l'heure actuelle, sans poser de sérieux problèmes. En effet, elle peut difficilement s'accommoder des conséquences des mutations économiques qui entraînent d'importantes variations d'effectifs entre les différentes catégories professionnelles.

C'est ainsi par exemple que, depuis dix ans, le nombre des ressortissants du régime agricole a diminué de près de 500.000 et celui du régime des commerçants de près de 200.000, alors que, dans le même temps, le nombre des cotisants du régime général a augmenté de 2.500.000.

D'autre part, les communications qui se développent entre les différentes professions rendent plus sensibles les divergences qui existent dans le niveau de la couverture des risques sociaux.

Déjà, au cours des dernières années, est apparue la nécessité d'assurer certaines compensations en faveur de régimes qui connaissent de graves déséquilibres du point de vue des effectifs. Plusieurs mesures législatives ont, à cet effet, institué des mécanismes de solidarité financière entre le régime général de la Sécurité sociale et certains régimes spéciaux caractérisés par un déséquilibre démographique important : régime des salariés agricoles, de la S. N. C. F., des mines, des marins et de la R. A. T. P. Mais ces mesures ont jusqu'ici été fragmentaires et limitées à l'une ou l'autre des branches de la Sécurité sociale.

Le Gouvernement a estimé qu'il était nécessaire d'aller beaucoup plus loin dans cette voie si l'on voulait développer la protection sociale en faveur de certaines catégories de la population particulièrement défavorisées.

Le but poursuivi par le Gouvernement est d'arriver à instituer progressivement une protection minimum pour tous les Français tout en conservant, au moins pour le moment, les structures propres à chaque régime.

A cet effet, le Gouvernement souhaite mettre en œuvre un système de compensation financière entre les différents régimes de sécurité sociale complété par la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses.

Ce système de compensation a été proposé par l'article 11 du présent projet de loi de finances pour 1974. Nous n'entrerons pas dans le détail du mécanisme de cette compensation qui a été expliqué par votre Rapporteur général dans son rapport sur la première partie de cette loi de finances.

Nous nous bornerons donc à indiquer que le mécanisme prévu ne modifie ni l'organisation des régimes ni leur caractère spécifique mais s'en tient à éliminer les écarts résultant de la démographie au niveau d'un avantage minimum de référence qui serait pour la maladie le montant des prestations accordées aux travailleurs indépendants et pour la vieillesse la prestation moyenne servie par le régime des exploitants agricoles. Pour les prestations familiales, la question de l'avantage minimum ne se pose pratiquement pas car les prestations servies par les différents régimes sont à peu près équivalentes.

Chaque année, des arrêtés ministériels fixeraient, après avis d'une commission spéciale, les soldes de compensation concernant chaque régime.

Les régimes bénéficiaires d'une telle compensation seraient évidemment ceux dont la situation démographique est la moins bonne, notamment le régime des commerçants et artisans, le régime des exploitants agricoles et le régime des mines. En revanche, le régime général et le régime des fonctionnaires auraient à supporter pour l'essentiel les charges de cette compensation.

Le tableau ci-après indique, d'une manière approximative, les résultats probables de la compensation pour 1974 prévue par le projet gouvernemental :

Branche Maladie.

REGIMES	VERSEMENT au fonds de compensation.	ATTRIBUTION du fonds de compensation.
	(En millions de francs.)	
Régime général.....	930	»
Caisse	»	296
B. A. P. S. A.....	»	581
Mines	»	53

Branche Prestations familiales.

REGIMES	VERSEMENT au fonds de compensation.	ATTRIBUTION du fonds de compensation.
	(En millions de francs.)	
Régime général.....	328	»
B. A. P. S. A.....	»	328

Branche Vieillesse.

REGIMES	VERSEMENT au fonds de compensation.	ATTRIBUTION du fonds de compensation.
	(En millions de francs.)	
Régime général + salariés agricoles.....	2.444	»
Etat et ouvriers de l'Etat.....	383	»
Collectivités locales	313	»
Mines	»	253
S. N. C. F.....	»	195
R. A. T. P.....	»	16
E. N. I. M.....	»	19
E. G. F.....	20	»
Exploitants agricoles	»	1.856
O. R. G. A. N. I. C.....	»	577
C. A. N. C. A. V. A.....	»	197
Professions libérales	57	»
Clercs de notaires.....	14	»
C. A. M. R.....	»	46
Divers	»	74

Lors du débat devant l'Assemblée Nationale, le projet de compensation tel qu'il avait été envisagé par le Gouvernement a été repoussé comme mesure définitive et admis seulement à titre transitoire pour l'exercice 1974, les versements effectués ayant seulement le caractère d'avance ; sans, du reste, qu'il soit précisé selon quelles modalités ces avances seront remboursées. Toutefois, le Gouvernement est invité à déposer avant le 1^{er} juin 1974 un projet de loi instituant progressivement une compensation entre les régimes de base obligatoires de sécurité sociale, à l'exclusion de tout régime complémentaire. Cette compensation devrait être

totale le 1^{er} janvier 1978. Bien que le texte du nouvel article (art. 12 A) soit muet sur ce point, il est évident que les modalités de cette compensation devront être différentes de celles initialement proposées par le Gouvernement. Les députés ont, en effet, estimé que ce système aboutissait à faire supporter quasi uniquement par le régime général le poids des déficits des autres régimes et notamment ceux des régimes de non-salariés. En effet, d'après le projet gouvernemental, c'est une somme de 3,7 milliards de francs qui, en 1974, devait être prélevée sur les ressources du régime général au profit des autres régimes.

Votre rapporteur général vous a exposé la position de la Commission des Finances sur ce problème, nous n'y reviendrons donc pas dans le cadre du présent rapport particulier.

Quant à la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses, elle résultait dans le texte initial du Gouvernement de l'attribution chaque année à la branche Maladie du régime général d'une subvention égale au produit des droits de fabrication sur l'alcool.

Par similitude avec la position adoptée en ce qui concerne la compensation, l'Assemblée Nationale a transformé cette subvention en une avance valable pour l'exercice 1974 seulement.

CONCLUSIONS

Les crédits inscrits au budget du Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, sous le titre des « Services de la Sécurité sociale », sont, en fait, comme nous l'avons vu, peu de choses par rapport à la masse des sommes mises en œuvre par cette institution. Ils ne représentent, du reste, eux-mêmes qu'une fraction réduite de l'ensemble de l'effort financier que l'Etat fait, en matière de Sécurité sociale, comme permet de le constater le tableau ci-après :

Aide de l'Etat aux différents régimes sociaux en 1973 et 1974.

REGIMES	1973	1974
	(En millions de francs.)	
Chemin de fer (application des articles 19, 19 bis et 19 quater de la convention du 31 août 1937 entre l'Etat et la S. N. C. F.). — Contribution aux charges de retraites de la S. N. C. F.	2.748	2.855
L'E. N. I. M.	610,9	656,9
Caisses de retraite des théâtres nationaux.....	15	15,4
Fonds spécial de retraite de la Caisse nationale autonome de la Sécurité sociale dans les mines et à diverses caisses de retraite.....	1.531,9	2.246,7
Caisse de prévoyance des cadres d'exploitations agricoles.	10,7	12,8
Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	3.992,4	1.829,4
Caisse nationale militaire de sécurité sociale.....	175,3	»
Fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1962.....	53,5	68
Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer....	18,2	19,4
Assurance vieillesse des artisans et commerçants.....	510	»
Versements obligatoires à divers régimes sociaux.....	»	374
Versement de la Caisse nationale d'assurance maladie (droit sur les alcools).....	»	920
Fonds national de solidarité.....	3.342,4	4.138
Taxes affectées au B. A. P. S. A.	3.833,5	4.230
Taxes affectées aux régimes des artisans et commerçants.	864	968
Total	17.705,8	18.333,6

C'est donc un total de 18.333 millions de francs qu'en 1974 l'Etat sera appelé à verser à l'ensemble de la Sécurité sociale, soit directement, soit sous forme d'affectations fiscales. Comparées au budget général de l'Etat, de telles sommes en représentent environ 7,7 %.

Ainsi, contrairement à une opinion généralement admise, la sécurité sociale en France fait déjà l'objet d'une certaine fiscalisation : environ 9,4 % de ses ressources. Ce pourcentage, bien qu'inférieur à ce que l'on constate dans beaucoup de pays étrangers, n'est cependant pas négligeable. Faut-il aller plus loin dans ce domaine ? C'est la question qui se pose aujourd'hui en face de l'accroissement des dépenses de la sécurité sociale et des difficultés que rencontre son équilibre financier.

Le principe même qui a été l'origine de la sécurité sociale, celui de l'assurance, voudrait que ce soit les cotisations des assujettis qui permettent de faire face à ces dépenses et de réaliser cet équilibre. En fait, ce principe n'a pu jamais être maintenu dans son intégralité. Il est apparu très rapidement que certains secteurs socio-professionnels ne pouvaient faire face intégralement aux charges qui auraient résulté de la stricte application de la notion d'assurance, soit parce que les intéressés ne disposaient pas dans leur ensemble de revenus d'un niveau suffisant, soit qu'en raison de mutations économiques, le rapport entre le nombre des cotisants et le nombre des bénéficiaires connaissait une détérioration. L'Etat a donc été conduit, sous des formes diverses, à apporter son concours à un certain nombre de régimes de sécurité sociale.

Par ailleurs, il a été également amené, dans le but de limiter l'effort financier qui lui était ainsi demandé, à imposer certaines compensations entre les différents régimes dont la plus marquante est peut-être la prise en compte, par le régime général, du régime des salariés agricoles.

A l'heure actuelle, et d'une manière schématique, on peut dire que coexistent :

— un régime général qui supporte en outre la charge de diverses mesures de compensations et dont l'équilibre financier apparaît fragile ;

— quelques régimes particuliers qui ont une situation financière sans problème ;

— d'autres régimes particuliers qui ne peuvent subsister que grâce à une aide directe (subventions) ou indirecte (ressources fiscales affectées) de l'Etat et le cas échéant aux versements compensateurs du régime général.

Concernant plus particulièrement le régime général, si les dépenses de la branche prestations familiales progressent dans l'ensemble lentement en raison d'une revalorisation des prestations sensiblement inférieures à la hausse des salaires et, partant, au produit des cotisations, en revanche, celles de l'assurance maladie augmentent très fortement par suite du développement de la consommation médicale et surtout de la hausse des frais d'hospitalisation, quant aux dépenses de l'assurance vieillesse elles croissent également d'une manière importante, le régime de croisière n'étant pas encore atteint ; au surplus, on doit s'attendre dans le secteur vieillesse, au cours des années à venir, à une forte augmentation des charges en raison des pressions qui ne manqueront pas de s'exercer à la fois dans le sens d'un abaissement de l'âge de la retraite et d'un relèvement des pensions les plus faibles.

Face à la croissance très forte des dépenses du régime général de la Sécurité sociale, les recettes jusqu'ici ont connu une progression qui *globalement* a été à peu près parallèle. En effet, ainsi que nous l'avons vu, les charges de la branche prestations familiales augmentent beaucoup moins vite que la progression des salaires et, partant, que le produit des cotisations ce qui a permis de réaliser jusqu'ici l'équilibre grâce à un transfert interne des ressources de cette branche vers l'assurance maladie ou vers l'assurance vieillesse. Ces transferts sont effectués, soit juridiquement par une modification du taux respectif des cotisations, soit, en fait, par des virements d'une caisse à une autre.

Mais ces errements ne pourront se poursuivre indéfiniment ; il est bien évident que l'on atteindra bientôt, si ce n'est déjà fait, un seuil au-dessous duquel il sera impossible de descendre en matière de financement des prestations familiales ; les transferts vers les autres branches du régime général seront donc impossibles et l'ensemble de ce régime connaîtra alors les plus grandes difficultés.

Or, c'est précisément au moment où il convient de s'interroger sur l'équilibre financier futur du régime général que le Gouvernement envisage de lui imposer de lourdes charges supplémentaires dans le cadre d'une compensation démographique entre les différents régimes.

Une telle position est, *a priori*, assez paradoxale, et l'on peut même se demander s'il s'agit là dans l'esprit de ses auteurs d'un véritable projet de réforme à long terme du financement de la Sécurité sociale ou simplement un procédé pour alléger temporairement les charges de l'Etat en vue de réaliser pour 1974 l'équilibre budgétaire.

Si l'on considère les perspectives d'avenir de la Sécurité sociale, on est obligé de reconnaître que les différentes mesures prises ou proposées jusqu'ici pour assurer l'équilibre financier ne pourront avoir que des effets purement temporaires et que, quels que soient les procédés — nous pourrions presque dire les expédients — employés jusqu'ici, on approche du moment où transferts et compensations se révéleront impuissants à assurer cet équilibre. Il faudra alors envisager une autre méthode pour procurer à l'institution les ressources dont elle aura besoin.

On pourrait évidemment songer à agir sur le niveau des prestations mais nous ne pensons pas qu'un résultat important puisse être attendu d'une action dans ce domaine, les expériences passées s'étant finalement révélées assez décevantes.

C'est donc vers la recherche de ressources nouvelles qu'il sera fatalement nécessaire de se tourner.

Les ressources normales de la Sécurité sociale sont, nous l'avons dit, les cotisations mais celles-ci atteignent à l'heure actuelle un niveau tel qu'il paraît difficile d'envisager, sans risquer de profondes perturbations tant sociales qu'économiques, d'en relever sensiblement le niveau. Aussi, l'ultime solution à laquelle presque fatalement on sera amené réside dans l'augmentation de l'aide de l'Etat, c'est-à-dire une fiscalisation accrue.

Une telle solution n'apparaît pas, du reste, comme facile à réaliser puisqu'elle implique la création d'impôts nouveaux à haut rendement. Or, déjà à l'heure actuelle, en France, la pression fiscale est élevée, les impôts indirects sont unanime-

ment considérés comme trop importants et l'impôt direct est difficilement supporté par le contribuable. Le problème sera donc certainement très délicat à régler.

Quoi qu'il en soit, il y a un point sur lequel il convient d'attirer, pour terminer, tout spécialement l'attention, c'est la nécessité de maintenir l'autonomie des différents régimes de sécurité sociale. Il faut éviter, en effet, qu'à la faveur d'une opération de compensation ou de fiscalisation, l'ensemble de la sécurité sociale ne soit fondu en un régime général unique. Les assujettis à des régimes particuliers sont, en effet, tout spécialement attachés aux caractères propres de leur régime car ils ont le sentiment de dépendre d'une organisation plus proche de leurs besoins réels et, partant, plus humaine. Ceci est très certainement vrai notamment en ce qui concerne le régime agricole.

OBSERVATIONS

Lors de l'examen des crédits dont il s'agit par votre Commission des Finances plusieurs observations ont été formulées concernant la situation financière de la Sécurité sociale. Différents commissaires, et notamment MM. Armengaud et Coudé du Foresto, ont souligné le caractère fragmentaire des diverses réformes qui ont été apportées jusqu'ici au financement de cette institution ainsi que de celles que le Gouvernement envisage de réaliser dans l'avenir. Alors qu'il conviendrait de mettre au point un système cohérent et de l'appliquer ensuite progressivement, on se borne à parer au plus pressé sans souci de cohérence et en s'efforçant simplement de couvrir année par année avec des moyens divers les déficits qui se révèlent. Il serait par conséquent très souhaitable que le Gouvernement repense l'ensemble du problème du financement de la Sécurité sociale et en saisisse le Parlement par le dépôt d'un projet de loi spécial qui devrait être examiné d'une manière approfondie et en dehors de la précipitation des débats budgétaires.

Sur le point particulier de la compensation entre les régimes, M. Armengaud a souligné que l'inconvénient majeur d'un tel mécanisme était de laisser subsister les déficits des régimes bénéficiaires de cette surcompensation. Il s'agit donc d'une solution de facilité. Il faudrait, au contraire, ne pas laisser les choses en l'état dans les régimes déficitaires, mais s'attaquer aux causes de ces déficits et promouvoir les réformes qui s'imposent.

*
* *

C'est sous le bénéfice des observations qui précèdent, que votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits relatifs à la Sécurité sociale du budget de la Santé publique et de la Sécurité sociale.