

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de Sécurité sociale obligatoires,

Par M. Lucien GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Garagar, Jean Gravier, Louis Gros, Rémi Herment, Michel Labèguerie, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallénave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1177, 1227 et in-8° 151.

Sénat : 34 (1974-1975).

Sécurité sociale (Financement). — Assurance maladie - Maternité - Assurance vieillesse - Prestations familiales - Alcools - Lois de finances - Code de la Sécurité sociale - Code rural.

SOMMAIRE

	Pages.
Avant-propos	3
La situation des principaux régimes	4
Les précédentes tentatives de compensation	6
La compensation proposée	8
La portée du projet de loi	13
— <i>L'institution d'un système commun de protection sociale</i>	13
— <i>La compensation</i>	14
Tableau comparatif	19
Amendements présentés par la commission	37
Dispositif du projet de loi	39

Mesdames, Messieurs,

Le paragraphe I de l'article 28 de la loi de finances pour 1974 prescrivait :

« Le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} juin 1974, un projet de loi instituant une compensation entre les régimes de base obligatoires de Sécurité sociale, à l'exclusion de tout régime complémentaire.

« Cette compensation sera progressive pour être totale au 1^{er} janvier 1978. A cette date, au sein des différents régimes de base, sera institué dans les trois branches — assurance maladie, vieillesse et prestations familiales — un système de protection sociale minimum applicable à tous les Français.

« Dans le cadre des réformes prévues à l'alinéa précédent, un aménagement de l'assiette des charges sociales assumées par les entreprises sera recherché pour tenir compte de l'ensemble des éléments d'exploitation.

« Un décret en Conseil d'Etat fixera le montant des diverses ressources nécessaires pour l'alimentation du budget de différents régimes de base de Sécurité sociale.

« L'ensemble des recettes et dépenses de tous les régimes de protection sociale est présenté chaque année au Parlement en annexe à la loi de finances. »

Si les circonstances politiques du printemps n'ont pas permis de respecter la date du 1^{er} juin, le nouveau Gouvernement a néanmoins fait diligence en déposant, le 24 septembre, devant l'Assemblée Nationale, le projet qui nous est maintenant soumis.

Il est vrai que le Parlement avait pris la précaution de limiter à l'année 1974 le système de compensation institué par la même loi de finances, de sorte que la situation difficile de plusieurs régimes de Sécurité sociale exigeait des mesures nouvelles.

La situation des principaux régimes.

Votre commission a dénoncé, à maintes reprises, les iniquités entraînées par les disparités existant entre nos divers régimes de Sécurité sociale, actuellement à la merci de l'évolution démographique et économique de chaque profession.

A l'issue d'une mission effectuée en mars 1973 par plusieurs de nos collègues dans les huit pays associés à la France au sein de la Communauté économique européenne, nous avons constaté que notre pays était le moins avancé dans la voie nécessaire de l'égalité des citoyens en matière de protection sociale.

L'inégalité résulte essentiellement de l'empirisme qui, au cours des dernières décennies, a peu à peu conduit à couvrir environ 98 % de la population française au hasard d'initiatives publiques ou privées.

Mais elle se trouve considérablement et constamment aggravée par les conséquences d'une conjoncture favorable à certains régimes et défavorable à d'autres.

C'est ainsi, par exemple, que les effectifs de cotisants aux principaux d'entre eux ont ainsi évolué en cinq ans :

	1969	1974 (Prévisions.)	GAIN ou perte.
<i>a) Salariés :</i>			
Régime général.....	12 311 000	13 460 000	+ 1 149 000
Salariés agricoles.....	894 000	760 000	— 134 000
Fonctionnaires	1 612 000	1 770 000	+ 158 000
Mines	178 000	139 000	— 39 000
S. N. C. F.	300 000	275 000	— 25 000
Electricité - Gaz de France.....	120 000	130 000	+ 10 000
Marins	80 000	76 000	— 4 000
<i>b) Non-salariés :</i>			
O. R. G. A. N. I. C. (vieillesse commerçants, industriels).....	877 000	770 000	— 107 000
C. A. N. C. A. V. A. (vieillesse artisans).	567 000	572 000	+ 5 000
Exploitants agricoles.....	2 774 000	2 501 000	— 273 000

La diminution du nombre des cotisants a des conséquences d'autant plus désastreuses qu'elle entraîne une perte de recettes sans provoquer une régression des charges. Tout au contraire, celles-ci progressent en raison de l'augmentation du nombre des retraités.

Les divergences de situation sont particulièrement suggestives si l'on compare les rapports cotisant/retraité, c'est-à-dire le nombre d'actifs dont les versements permettent d'assurer des prestations à un retraité (prévisions 1974) :

Régime général.....	3,6
Artisans (C. A. N. C. A. V. A.).....	1,7
Fonctionnaires	1,4
Exploitants agricoles.....	1,4
Salariés agricoles.....	1,2
Electricité/Gaz de France.....	1,2
Commerçants-industriels (O.R.G.A.N.I.C.)... ..	1,2
Marins	0,9
S. N. C. F.....	0,6
Mines	0,4

Cet état de fait détermine, en grande partie, la situation financière des différents régimes, les plus défavorisés (mines, S. N. C. F., marins) ayant déjà été pris partiellement en charge par le régime général.

Les comptes prévisionnels des régimes de Sécurité sociale obligatoires sont retracés dans un document jaune annexé au projet de loi de finances pour 1975.

Vous pourrez constater, à sa lecture, que la plupart d'entre eux enregistreraient des déficits considérables sans aide extérieure.

Du reste, les aides de l'Etat à différents régimes de Sécurité sociale s'élèveront à 20 412,55 millions de francs contre 13 961,3 en 1974.

Les précédentes tentatives de compensation.

Ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, les régimes les plus touchés par la dégradation démographique ont déjà bénéficié d'une compensation entièrement assumée par le régime général des salariés de l'industrie et du commerce :

— l'article 9-I de la loi de finances pour 1963 a imposé à celui-ci la prise en charge de la totalité du déficit des salariés agricoles ;

— l'article 32 de la loi de finances pour 1971 a décidé la prise en charge par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés du déficit de l'assurance maladie de la S. N. C. F., fictivement calculé en lui appliquant les taux de cotisations et de prestations du régime général ;

— l'article 73 de la loi de finances pour 1972 a réalisé la même opération pour les mineurs, les marins et le personnel de la Régie autonome des transports parisiens (R. A. T. P.).

Enfin, la dernière loi de finances a institué pour l'année 1974 une compensation démographique entre le régime général, celui des salariés agricoles, les régimes spéciaux des salariés, ceux des artisans, commerçants et professions libérales, celui des exploitants agricoles.

Le calcul faisait appel à une prestation de référence (prestation existant réellement dans le régime le moins favorisé) et à une cotisation moyenne nécessaire pour la financer dans le cadre d'un seul régime réunissant tous les prestataires et cotisants. Chaque régime versait alors le solde positif ou recevait le solde négatif entre ses recettes théoriques (produit de la cotisation moyenne par le nombre de ses cotisants) et ses dépenses théoriques (produit de la prestation de référence par le nombre de ses bénéficiaires).

L'opération a été, en fait, financée par le régime général, qui a reçu en échange une subvention de 920 millions de francs, par les agents des collectivités locales, les fonctionnaires et le personnel d'Electricité et Gaz de France. Les versements ont été effectués au profit des exploitants agricoles, des travailleurs indépendants et des régimes spéciaux de salariés.

Un arrêté en date du 28 juin 1974 a réparti ainsi une somme de 2 346 millions de francs :

— budget annexe des prestations sociales agricoles : 1 500 millions de francs ;

— régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions non agricoles : 400 millions de francs (dont 240 à la caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce et 160 à la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale) ;

— Caisse nationale militaire de Sécurité sociale : 140 millions de francs ;

— Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines : 140 millions de francs ;

— Société nationale des chemins de fer français : 98 millions de francs ;

— Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles : 27 millions de francs ;

— Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways : 23 millions de francs ;

— Etablissement national des invalides de la Marine : 10 millions de francs ;

— Régie autonome des transports parisiens : 8 millions de francs.

De nouveaux acomptes d'un montant total de 887 millions de francs devraient être prochainement versés.

Ainsi, le total des acomptes versés à divers régimes s'élèvera à 3 233 millions de francs, ce qui approchera déjà les prévisions faites l'année dernière (environ 3 500 millions de francs). Le montant des transferts ne sera arrêté qu'après clôture de l'exercice ; il dépassera probablement les chiffres envisagés lors de la présentation du texte en octobre 1973.

La loi qualifiait ces versements d' « avances ». Mais le présent projet prévoyant la consolidation de ces opérations, le remboursement n'aura jamais lieu.

La compensation proposée.

Le présent texte ne supprime pas la prise en charge par le régime général des déficits du régime des salariés agricoles et d'une partie de ceux de l'assurance maladie des agents de la S. N. C. F., des mines, de la Marine marchande et de la R. A. T. P., selon les modalités prévues par les lois de finances pour 1963, 1971 et 1972. Seules sont supprimées les dispositions relatives à la surcompensation des prestations de vieillesse des mineurs (art. 10 du projet). Par contre, seront associés à ce système les militaires et les clercs de notaires. *Ainsi, sommes-nous en présence d'une première compensation, interne aux régimes de salariés, fondée à la fois sur les déséquilibres démographiques et sur les disparités de capacité contributive*, puisque, ainsi qu'il a été rappelé plus haut, les calculs sont faits en appliquant à chaque régime spécial les normes de prestations et de cotisations du régime général, pour l'assurance maladie.

En matière de vieillesse, on prend pour base la pension moyenne d'un salarié agricole (prestation la plus faible des régimes de salariés) pour chaque retraité de droit direct de plus de soixante-cinq ans.

Les transferts sont calculés de façon que chaque régime ait une gestion équilibrée en appliquant ces règles.

Notons cependant que, contrairement à ce principe, le régime général continuera à prendre en charge la totalité du déficit des salariés agricoles, y compris les transferts qui devraient leur être imposés au titre de la compensation avec les non-salariés.

L'objet du projet de loi est d'organiser, en outre, une compensation générale entre tous les régimes obligatoires de Sécurité sociale comportant un effectif minimum, autres que les régimes complémentaires. En fait, elle s'exercera entre l'ensemble des régimes de salariés, déjà liés entre eux, et ceux des non-salariés. *Mais elle sera uniquement démographique*. Il ne sera pas tenu compte des diverses capacités contributives, faute de connaissance suffisante des revenus des travailleurs indépendants.

Le mécanisme s'apparente à celui déjà expérimenté en 1974.

Pour chacune des trois branches de Sécurité sociale — assurance maladie (prestations en nature seulement), assurance vieil-

lesse (uniquement pour les droits propres), prestations familiales — seront déterminées :

— *une prestation de référence*, qui devrait être celle effectivement servie par le régime le moins favorisé, c'est-à-dire, pour la maladie, celle de la caisse des artisans et commerçants (705,40 F en 1975) et, pour la vieillesse, la pension moyenne des exploitants agricoles (4 068 F) ;

— *une cotisation moyenne*, théoriquement nécessaire pour garantir la prestation de référence à chaque bénéficiaire de tous les régimes. Il suffit, pour cela, de calculer la dépense globale nécessaire en multipliant la prestation de référence par le nombre total de bénéficiaires puis de diviser cette dépense globale par le nombre total de cotisants. On aboutit à la somme de 1 869 F pour 1975.

On établit ensuite pour chaque régime les ressources théoriques apportées par le produit de la cotisation moyenne par le nombre de ses cotisants et ses dépenses théoriques représentées par le produit de la prestation de référence par le nombre de ses bénéficiaires.

Le solde entre ces ressources et dépenses théoriques lui sera versé, au titre de la compensation, s'il est négatif. Il sera prélevé au profit des autres régimes s'il est positif.

Une variante interviendra pour l'assurance vieillesse des salariés. Les ressources ne seront pas évaluées en fonction du nombre de cotisants mais de la masse salariale soumise à cotisation. Celle-ci servira à calculer le taux de cotisation moyen, qui lui sera ensuite appliqué.

Le résultat concret de ces opérations a été ainsi chiffré pour l'exercice 1975.

Assurance maladie.

Compensation entre salariés :

Le régime général *recevra* 29 millions de francs des clercs de notaire, mais *versera* :

- 1 210 millions de francs aux salariés agricoles ;
- 618 millions de francs aux mineurs ;
- 83 millions de francs aux marins ;
- 720 millions de francs à la S. N. C. F. ;
- 45 millions de francs à la R. A. T. P. ;
- 290 millions de francs à la caisse militaire.

Compensation générale :

Le B. A. P. S. A. recevra 702 millions de francs.

La caisse des travailleurs indépendants (C. A. N. A. M.) recevra 87 millions de francs.

Ces 789 millions de francs seront versés par :	En millions de francs.
— le régime général.....	661
— les personnels de l'Etat.....	72
— les salariés agricoles.....	28
— la S. N. C. F.....	14
— les mineurs.....	7
— la R. A. T. P.....	2,5
— les marins.....	2,5
— les clercs de notaire.....	2

Assurance vieillesse.

Compensation entre salariés :

Recevront :	En millions de francs.
— salariés agricoles.....	2 033
— mineurs	429
— S. N. C. F.....	329
— personnels de l'Etat.....	146
— militaires	70
— marins	62
— R. A. T. P.	17

Verseront :	
— régime général.....	2 917
— collectivités locales.....	106
— Electricité-Gaz de France.....	46
— clercs de notaire.....	17

Compensation générale :

<i>Recevront :</i>	En millions de francs.
— prestations sociales agricoles (B. A. P. S. A.).....	2 495
— industriels et commerçants (O. R. G. A. N. I. C.).....	842
— artisans (C. A. N. C. A. V. A.).....	313
<i>Verseuront :</i>	
— professions libérales.....	93
— salariés	3 557
Pour ces derniers, la répartition au prorata de leurs masses salariales s'établira ainsi :	
— régime général.....	2 872
— personnels de l'Etat.....	317
— salariés agricoles.....	122
— collectivités locales.....	96
— S. N. C. F.	59
— Electricité-Gaz de France (E. D. F.).....	33
— mineurs	28
— marins	12
— R. A. T. P.	9
— clercs de notaire.....	8
— militaires	1

Prestations familiales.

En matière de prestations familiales, n'existe qu'un régime séparé, celui des exploitants agricoles, toutes les autres professions étant déjà groupées.

Il n'y aura donc qu'un seul transfert : le B. A. P. S. A. recevra 330 millions de francs. Ce sont les salariés qui feront les frais de l'opération puisque, dans l'ensemble qu'ils forment avec les travailleurs indépendants, ceux-ci sont déficitaires.

La compensation générale entre salariés et non-salariés donnera donc les résultats globaux suivants (gains et pertes de chaque régime) :

	ASSURANCE maladie.	ASSURANCE vieillesse.	PRESTATIONS familiales.	RESULTAT global.
	(En millions de francs.)			
Régime général (y compris salariés agricoles).....	— 689	— 2 994	— 330	— 4 013
Personnels de l'Etat.....	— 72	— 317	»	— 389
Collectivités locales.....	»	— 96	»	— 96
S. N. C. F.	— 14	— 59	»	— 73
R. A. T. P.	— 2,5	— 9	»	— 11,5
Marins	— 2,5	— 12	»	— 14,5
Mineurs	— 7	— 28	»	— 35
E. D. F.	»	— 33	»	— 33
Militaires	»	— 1	»	— 1
Clercs de notaire.....	— 2	— 8	»	— 10
B. A. P. S. A.	+ 702	+ 2 495	+ 330	+ 3 527
O. R. G. A. N. I. C.	»	+ 842	»	+ 842
C. A. N. C. A. V. A.	»	+ 313	»	+ 313
C. A. N. A. M.	+ 87	»	»	+ 87
Professions libérales.....	»	— 93	»	— 93

Ce tableau démontre de façon éclatante que c'est essentiellement le régime général qui doit faire les frais de la compensation.

Par ailleurs, la suppression des compensations vieillesse avec le régime minier et la Caisse militaire (art. 10 du projet) libère le régime général d'une charge de 1 158 millions de francs, mais les extensions prévues aux autres régimes de salariés ramènent l'économie à 13 millions de francs.

C'est pourquoi le Gouvernement a prévu une subvention de l'ordre de 4 milliards de francs, équivalente aux recettes procurées par les droits de consommation sur les alcools.

Il n'est pas possible d'établir un tableau précis pour la compensation entre salariés car les chiffres ne sont pas connus pour les prestations familiales.

La portée du projet de loi.

L'institution d'un système commun de protection sociale.

Le texte débute par une affirmation apparemment capitale mais en réalité sans portée pratique : « La Sécurité sociale est étendue à tous les Français ».

Or, on peut déjà soutenir que tous les Français bénéficient, en théorie, de la Sécurité sociale puisque ceux qui n'appartiennent à aucun régime peuvent demander le bénéfice de l'assurance volontaire. Mais le coût de celle-ci est dissuasif.

En réalité, le problème est très différent. C'est celui de la possibilité financière de s'assurer et de l'égalité des cotisations et des prestations.

Il semble que la phrase introductive du projet de loi soit plutôt de nature à entretenir une équivoque.

Pour beaucoup de Français, et en particulier pour ceux qui ne sont pas obligatoirement affiliés à un régime précis, la « Sécurité sociale », c'est le régime général. Il est à craindre qu'ils croient que l'extension universelle de la Sécurité sociale leur ouvre l'accès à ce régime.

Cette attente paraît d'autant plus vaine que le Premier Ministre l'a formellement repoussée au cours du débat intervenu à l'Assemblée Nationale.

Que sera donc le « système de protection sociale commun à tous les Français » promis par le projet ?

Certes, trois ans étant nécessaires pour y parvenir, on ne peut encore exiger trop de précisions. Mais nous sommes en droit de craindre qu'il ne se situe à un niveau fort insuffisant.

L'« harmonisation » semble devoir s'effectuer plutôt vers le bas, les prestations du régime général prenant alors place dans ces droits acquis qu'il est prévu de maintenir et qui deviendront donc des avantages exorbitants du droit commun. Sinon, pourquoi refuser de prendre le régime général comme référence ?

Or, nos dix collègues qui ont effectué l'enquête, rappelée ci-dessus, dans la Communauté économique européenne, ont pu

constater que notre régime général n'était pas particulièrement en avance sur le plan européen et, même, se situait en retrait sur bien des points.

Du reste, nos dernières lois importantes modifiant un régime de Sécurité sociale (assurance accidents du travail des salariés agricoles, assurance vieillesse et assurance maladie des travailleurs indépendants) prévoient une harmonisation avec le régime général, précisément en ce qui concerne le texte le plus récent (orientation du commerce et de l'artisanat) au plus tard le 31 décembre 1977.

Pourquoi, dans ces conditions, refuser la même base de protection aux autres catégories de citoyens ?

L'injustice majeure de notre Sécurité sociale découle de son fractionnement en régimes socio-professionnels. Or, les responsables de ces régimes sont très attachés à leur autonomie, non seulement lorsqu'elle confère un traitement de faveur à leurs adhérents mais aussi lorsqu'elle entraîne des distorsions à leur détriment.

Il serait temps de s'attacher à surmonter ces obstacles que nos partenaires européens semblent mieux maîtriser que nous, si nous voulons assurer aux Français l'égalité devant la maladie ou les conséquences de la vieillesse.

A défaut, nous sommes contraints d'imaginer des systèmes de compensation complexes qui ne peuvent garantir une véritable équité, tel celui qui nous est présentement proposé.

La compensation.

L'année dernière votre Commission des Affaires sociales avait refusé la compensation proposée par le biais d'un article de la loi de finances. Le Sénat avait suivi notre avis.

Nos arguments étaient ainsi précisés : « Cette compensation strictement démographique, nous la jugeons trop partielle et injuste dans la mesure où elle ne tient pas compte des différences entre cotisations et prestations des divers régimes, donc de leur déficit réel.

« Il nous paraît inutile de remplacer le système actuel de subvention budgétaire par une disposition aussi imparfaite et éphémère.

« *Nous désirons une compensation nationale, plaçant définitivement tous les assurés dans une position strictement égale.* »

Le système proposé pour les trois prochaines années est pratiquement identique.

Il est donc aussi partiel et injuste puisqu'il ne tient compte que des structures démographiques de chaque régime mais non des normes de leur financement dont la variété n'est pas étrangère aux déficits.

La solidarité entre assurés sociaux est hautement souhaitable. Il est, en particulier, légitime de demander à ceux qui, par suite du contexte économique, bénéficient de l'apport de cotisants nouveaux, d'aider ceux qui font les frais de ces transferts d'effectifs.

A cet égard, le régime général est incontestablement favorisé puisqu'il recueille généralement les agriculteurs, artisans ou commerçants contraints d'abandonner leur profession et même les dirigeants d'entreprises transformées, pour des raisons fiscales, en sociétés.

Mais ses ressources proviennent de cotisations assises sur les revenus réels (sous réserve du plafonnement) alors que celles des régimes déficitaires ne font pas toujours appel à la véritable capacité contributive des bénéficiaires.

Tant que l'on ne pourra établir d'égalité véritable sur ce plan, de même que dans le domaine des prestations, la compensation ne sera pas vraiment équitable.

Ainsi se trouve posé le problème fondamental du financement de la Sécurité sociale.

Nos Gouvernements n'ont jamais voulu tirer les conséquences logiques de la substitution de la notion de « Sécurité sociale » à celle d' « assurance sociale ». Le maintien de régimes séparés appliquant des normes diverses de cotisations et de prestations paraît incompatible avec la garantie de soins qu'un Etat moderne doit assurer à ses ressortissants.

C'est ainsi également que la France, qui fut à l'avant-garde de la promotion de la Sécurité sociale, est le membre de la Communauté économique européenne qui, pour le financement de ses dépenses sociales, fait proportionnellement le moins appel aux fonds publics.

Malgré cette attitude, nous ne pouvons échapper à l'évolution, probablement inéluctable, vers une fiscalisation croissante de la Sécurité sociale.

Si le Gouvernement la refuse officiellement, il y est néanmoins indirectement conduit puisque les subventions budgétaires augmentent chaque année et que le système de compensation qui nous est aujourd'hui proposé va se trouver, en fait, entièrement financé par le budget de l'Etat, appelé à rembourser les sommes théoriquement mises à la charge du régime général.

Il nous paraît nécessaire de mettre un terme à ces fictions, sources de complexités de gestion, de même qu'à l'aberration consistant à imposer le financement par la Sécurité sociale de dépenses d'assistance, telles que celles du Fonds national de solidarité, d'équipements sanitaires, voire d'enseignement et de recherche.

La garantie contre les conséquences de la maladie et de la vieillesse doit être équitablement assurée à un niveau décent, à tous les Français, sans distinction de profession et de situation sociale.

L'obtention de compléments au moyen d'assurances personnelles complémentaires est du domaine privé.

Mais la fiscalité, qui est aussi confrontée avec le problème de la capacité contributive, notamment des non-salariés et des entreprises, et s'efforce de le résoudre progressivement, constitue vraisemblablement, compte tenu de la diversité des situations, une solution valable au financement d'une véritable protection sociale équitable et commune à tous les Français.

Est-ce la seule ?

Nous ne saurions l'affirmer.

Mais les recherches poursuivies depuis plusieurs années par notre commission et son groupe de travail spécialisé ne nous ont pas permis d'en dégager une autre.

L'étude réalisée par la section des activités sociales du Conseil économique et social, publiée dans un rapport de M. de Vernejoul, en date du 27 juin 1973, n'a pas davantage abouti à la solution idéale mais pose la même question et suggère différents moyens fiscaux.

Il reste que la compensation proposée ne résout pas le problème puisqu'elle laisse subsister des déficits et surtout des discriminations dans les prestations, humainement inadmissibles dans une nation éprise de justice sociale.

Néanmoins, et uniquement parce qu'elle n'a pas d'autre solution à vous suggérer, votre commission a décidé de ne pas vous proposer le rejet de ce texte sur lequel elle fait de si sérieuses réserves.

Mais elle a expressément chargé son rapporteur d'insister auprès du Gouvernement pour qu'il définisse clairement son objectif final, qu'il prenne l'engagement d'étudier dès maintenant les phases progressives d'unification de tous les régimes et nous présente un échéancier permettant de garantir à tous les Français, dans un délai aussi proche et précis que possible, des prestations se situant au niveau du régime général des salariés de l'industrie et du commerce.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.

Article premier.

Les régimes de base obligatoires de Sécurité sociale seront progressivement harmonisés afin d'instituer, dans les trois branches : assurance maladie, maternité, vieillesse et prestations familiales, un système de protection sociale commun à tous les Français, au 1^{er} janvier 1978 au plus tard.

L'institution de ce système doit avoir pour contrepartie un même effort contributif des assurés des différents groupes socio-professionnels. L'harmonisation des cotisations sera réalisée au rythme de la mise en œuvre de la protection de base commune.

Ces mesures d'harmonisation ne pourront porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socio-professionnels qui en sont actuellement dotés.

Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

Article premier.

La sécurité sociale est étendue à tous les Français. Les régimes de base obligatoires légaux de Sécurité sociale seront progressivement harmonisés afin d'instituer, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales, un système de protection sociale commun à tous les Français. Ces deux objectifs devront être réalisés le 1^{er} janvier 1978 au plus tard.

Alinéa sans modification.

Ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les différents régimes, ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socio-professionnels qui en sont actuellement dotés.

Il ne sera pas porté atteinte aux droits acquis du régime local en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en matière d'assurances maladie, accident, maternité et vieillesse.

Texte proposé par votre commission.

Article premier.

Un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué, au plus tard le 1^{er} janvier 1978, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales.

Pour réaliser cet objectif, les régimes de base obligatoires légaux de Sécurité sociale seront progressivement harmonisés et tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes y seront admis dans des conditions tenant compte de leurs capacités contributives.

Ce système de protection sociale devra être aligné sur les prestations de base servies par le régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Observations. — L'article premier décide l'extension de la Sécurité sociale à tous les Français, ce qui ne figurait pas dans le texte initial. Le Gouvernement avait prévu de l'inscrire dans un

autre projet de loi qui doit contenir les premières mesures concrètes en ce sens (extension aux veuves, aux divorcés et aux familles de militaires du contingent, environ 200 000 personnes, probablement à partir du 1^{er} juillet 1975). Il a finalement été amené, au cours du débat à l'Assemblée Nationale, à l'insérer au début du présent article afin de marquer sa volonté de lier la compensation proposée à la généralisation de la Sécurité sociale.

Ces deux objectifs devraient être réalisés au plus tard le 1^{er} janvier 1978. La même date a déjà été inscrite dans la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, comme limite maximum à la réalisation de l'harmonisation entre régimes sociaux de non-salariés et de salariés.

Nous souhaitons vivement que soit enfin obtenue, dans trois ans au plus tard, une égalité de protection sociale entre les Français.

Malheureusement, ce texte, comme les précédents, ne constitue qu'une déclaration d'intention dont l'efficacité juridique est, pour le moins, contestable.

Quelques indications sont fournies sur la voie recherchée : il s'agit d'établir une protection de base commune, sans toutefois porter atteinte aux avantages acquis des divers régimes actuels. Il est, par ailleurs, précisé que l'effort contributif de tous les assurés devra être identique.

Ces principes sont fort louables mais leur simple formulation, sans la moindre précision sur les moyens qui doivent conduire à leur mise en œuvre, laisse place à toutes les suppositions, partant à l'inquiétude.

Aussi votre commission vous propose-t-elle un *premier amendement* substituant au premier alinéa et, plus particulièrement à l'affirmation gratuite de sa première phrase, un texte précisant la voie concrète à suivre pour parvenir à l'objectif visé.

L'Assemblée Nationale, craignant une harmonisation vers le bas, alors que chacun souhaite qu'elle se situe à un niveau valable, avait, dans une première délibération, apporté une garantie appréciable en insérant un deuxième alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Ce système de protection sociale devra être aligné, au **minimum**, sur les avantages prévus par le régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce. »

Mais, à la demande du Gouvernement, qui juge insupportable la charge entraînée par le coût d'une telle mesure, elle a supprimé cet alinéa au cours d'une deuxième délibération.

Votre commission vous propose, dans son *second amendement*, de reprendre cette garantie, sous une forme plus précise.

Nos deux amendements ont été adoptés à l'unanimité.

Texte du projet de loi.

Art. 2.

Il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1975, une compensation entre les régimes obligatoires de Sécurité sociale comportant un effectif minimum autres que les régimes complémentaires au sens des articles L. 4, L. 658 et L. 663-11 du Code de la Sécurité sociale et de l'article 1050 du Code rural. Cette compensation porte sur les charges de l'assurance maladie et maternité, au titre des prestations en nature, de l'assurance vieillesse au titre des droits propres et des prestations familiales.

La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques.

La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne; elle est opérée après application des compensations existantes.

Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

Art. 2.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte proposé par votre commission.

Art. 2.

En vue de corriger les déséquilibres démographiques et les disparités de capacités contributives entre salariés, il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1975, une compensation entre régimes obligatoires de Sécurité sociale de salariés, à l'exclusion de tout régime complémentaire au sens de l'article L. 4 du Code de la Sécurité sociale et de l'article 1050 du Code rural. Cette compensation porte sur les charges de prestations familiales, de l'assurance vieillesse, au titre des droits propres, et de l'assurance maladie et maternité, au titre des prestations en nature.

Cette compensation est calculée sur la base d'un régime de référence unique, tant du point de vue des cotisations (assiette et taux) que du point de vue des prestations.

En vue de corriger les déséquilibres démographiques et tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1975, une compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés, à l'exclusion de tout régime complémentaire.

Cette compensation, qui porte sur les charges visées au premier alinéa du présent article, est calculée sur la base d'une prestation de référence commune à tous les régimes concernés et d'une cotisation moyenne par cotisant actif définie de la même façon dans tous les régimes. Elle s'ajoute à la compensation prévue à l'alinéa premier.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés du Ministre chargé de la Sécurité sociale, du Ministre chargé du Budget et des Ministres intéressés.	Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés du Ministre chargé de la Sécurité sociale, du Ministre chargé du Budget et des Ministres intéressés, après consultation d'une commission présidée par un magistrat désigné par le Premier Président de la Cour des Comptes et comprenant notamment des représentants des régimes de Sécurité sociale.	Alinéa sans modification.

Observations. — L'article 2 détermine le champ d'application et le mécanisme de la compensation que nous avons décrits plus haut.

En sont notamment exclus :

- les régimes complémentaires des entreprises (article L. 4 du Code de la Sécurité sociale), des professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales (articles L. 658 et L. 663-11 du Code de la Sécurité sociale), ainsi que celui des salariés agricoles (article 1050 du Code rural) ;
- les prestations en espèces de l'assurance maladie, qui n'existent pas dans tous les régimes ;
- les droits de réversion d'assurance vieillesse, obéissant à des règles trop diverses.

Il est prévu qu'à terme la compensation tiendra compte à la fois des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives, conjonction encore réalisée uniquement pour la compensation entre régimes de salariés. Mais dans l'immédiat, pour les non-salariés, seule sera prise en compte la démographie, dans l'attente d'une définition de leurs capacités contributives, c'est-à-dire, en fait, d'une connaissance suffisante de leurs revenus.

Tant que ce point ne sera pas réglé — et nul ne peut nous indiquer quand et comment il le sera — la compensation demeurera incomplète, donc injuste.

Pour remédier à cette iniquité et tenter d'obtenir des bases de calcul égales, la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale avait proposé de rédiger ainsi la première phrase du troisième alinéa de l'article :

« La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne,

à identité de définition des rémunérations soumises à cotisation, des cotisants et des bénéficiaires concernés. »

Toutefois, le Ministre du Travail ayant objecté des difficultés de mise en œuvre en raison de la multiplicité des modes de rémunération et des insuffisances de l'appareil statistique, l'amendement a été retiré.

Une seule modification a finalement été apportée à l'article, sur la suggestion du Gouvernement : la fixation des soldes par arrêtés ministériels n'interviendra qu'après consultation d'une commission présidée par un magistrat et comprenant des représentants des régimes de Sécurité sociale.

La Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale avait eu la même idée mais voulait aussi soumettre à l'avis de la commission et à la sanction ministérielle les bases de calcul de la compensation.

Mais le Ministre du Travail ayant jugé difficile la rédaction d'un arrêté sur un sujet si complexe, l'amendement a été retiré.

Votre commission vous propose un *amendement* tendant à préciser les bases de calcul de la compensation en distinguant, d'une part, la compensation entre régimes de salariés, d'autre part, la compensation entre régimes de salariés et régimes de non-salariés.

1° Entre régimes de salariés.

Si tous les salariés appartenaient à un même régime, ils paieraient, de même que leurs employeurs, la même cotisation et auraient droit aux mêmes prestations. La compensation normale et légitime entre régimes de salariés doit réaliser la compensation qui se ferait au sein d'un régime unique sans manifestation apparente : elle doit donc se faire à égalité de cotisations et de prestations. Tel est l'objet des deux premiers alinéas de l'amendement.

2° Entre régimes de salariés et régimes de non-salariés.

La formule de compensation proposée dans les deux derniers alinéas de l'amendement est celle du Gouvernement, à défaut d'une autre. De toutes façons, elle ne peut être qu'approximative.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
—	Art. 2 <i>bis</i> (nouveau). Un aménagement de l'assiette des charges sociales assumées par les entreprises sera recherché pour tenir compte de l'ensemble des éléments d'exploitation et présenté au Parlement avant le 1 ^{er} juin 1975.	Art. 2 <i>bis</i> (nouveau). Article conforme.

Observations. — L'article 2 *bis* introduit par l'Assemblée Nationale est la reprise d'une disposition qui avait été insérée dans l'article 28 de la loi de finances pour 1974 sur initiative de notre commission.

Il s'agissait d'amener le Gouvernement à rechercher, pour l'établissement des charges sociales des entreprises, un système tenant compte de l'ensemble des éléments d'exploitation et non plus uniquement de la main-d'œuvre. Il nous paraissait, en effet, injuste que les entreprises employant beaucoup de main-d'œuvre continuent, comme actuellement, à être pénalisées par rapport aux grandes entreprises hautement mécanisées. Cette réforme devait, aux termes de la loi, être inscrite dans le présent projet de compensation.

Le Gouvernement, dès le 8 octobre 1973, avait saisi de ce problème le Conseil économique et social.

Celui-ci, dans un avis en date du 13 février 1974, a suggéré de s'orienter vers un élargissement de l'assiette des cotisations patronales fondé sur la valeur ajoutée et comprenant les frais de personnel (à l'exclusion des charges sociales), les impôts et taxes (sauf T. V. A.), les frais financiers, la dotation de l'exercice au compte d'amortissement, la dotation au compte de provisions et le bénéfice d'exploitation.

Mais il a conclu qu'avant de décider l'adoption de ce mode de calcul, plus équitable, il serait souhaitable que des études soient entreprises afin d'en mesurer les incidences sur les prix, la protection et la répartition des revenus, un transfert de charges trop brutal pouvant perturber le fonctionnement de notre économie.

Le Gouvernement a donc jugé impossible de proposer une solution dans l'immédiat.

La Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales avait néanmoins approuvé l'amendement suivant proposé par M. Peyret :

« Les ressources de gestion mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relatives à l'organisation administrative et financière de la Sécurité sociale sont constituées, indépendamment des contributions de l'Etat prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, par des cotisations en partie proportionnelles aux rémunérations, gains ou pensions perçus par les intéressés et, en partie, proportionnelles à la valeur ajoutée brute de l'entreprise, qu'elle donne lieu ou non au paiement de la T. V. A., ainsi que par la fraction du produit des cotisations créées par l'article 14 de l'ordonnance ci-dessus, revenant au régime général de la Sécurité sociale.

« Seules les cotisations à la charge des employeurs sont partiellement assises sur la valeur ajoutée brute de l'entreprise. Cette assiette est celle retenue par le Code général des Impôts en matière de taxe sur la valeur ajoutée. »

Mais, à la demande du Ministre du Travail, l'auteur de l'amendement puis l'Assemblée Nationale elle-même ont accepté d'accorder un délai supplémentaire, jusqu'au 1^{er} juin 1975, par le texte du nouvel article 2 *bis* qui nous est soumis.

Votre commission ne peut que confirmer sa position en acceptant la reprise de ces dispositions dont elle est l'auteur.

Texte du projet de loi.

—

Art. 3.

L'article L. 663-8 du Code de la Sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 663-8. — La couverture des charges des régimes d'assurance vieillesse mentionnées à la section 1 est assurée :

« 1° par les cotisations des assurés ;

« 2° par les versements à intervenir au titre de la compensation institué par l'article 2 de la loi n° ... du ... ;

Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

—

Art. 3.

Sans modification.

Texte proposé par votre commission.

—

Art. 3.

Article conforme.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
« 3° par une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 ; « 4° par une contribution de l'Etat dont le montant est fixé par la loi de finances. »		

Observations. — L'article 3 est une conséquence de l'article 2. Il inscrit les versements de compensation dans les ressources prévues par l'article L. 663-8 du Code de la Sécurité sociale pour la couverture des charges des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales.

Cette mention avait déjà été insérée l'année dernière, après adoption de la première compensation, au 2° de l'article L. 663-8. Mais il y a lieu de remplacer la référence à l'article 28 de la loi de finances pour 1974 par la mention de l'article 2 de la présente loi.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
L'article 18 de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966, modifiée, relative à l'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles est complété comme suit : « Les charges entraînées par l'application de la présente loi sont couvertes par les cotisations des assurés, la fraction du produit de la cotisation créée par l'article 14 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967, le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge de certaines sociétés instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, et par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article 2 de la loi n° ... du ... »	Sans modification.	Article conforme.

Observations. — L'article 4 a le même objet que le précédent mais pour le financement de l'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

Texte du projet de loi.

Art. 5.

L'article 1003-4 du Code rural est modifié comme suit :

« Le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte :

« 1° En recettes.

« d) le versement des soldes de compensation résultant de l'application de l'article 2 de la loi n° ... du ... »

(Le reste sans changement.)

Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

Art. 5.

Sans modification.

Texte proposé par votre commission.

Art. 5.

Article conforme.

Observations. — L'article 5 confirme simplement l'affectation aux recettes du budget annexe des prestations sociales agricoles des soldes de compensation qui lui reviendront en application de la présente loi.

Texte du projet de loi.

Art. 6.

A compter du 1^{er} janvier 1975, un prélèvement sera opéré sur les recettes encaissées par l'Etat à concurrence du montant prévu, chaque année, dans la loi de finances des droits de consommation sur les alcools et versé au régime général de Sécurité sociale des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie.

Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

Art. 6.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la présente loi ne pourront excéder le montant d'un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat.

En 1975, ce prélèvement sera opéré sur les recettes encaissées par l'Etat à concurrence du montant des droits de consommation sur les alcools. Pour les années suivantes et jusqu'au 1^{er} janvier 1978, il sera, le cas échéant, complété dans les conditions qui seront fixées par la loi de finances.

Texte proposé par votre commission.

Art. 6.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1978...

... présente loi seront intégralement compensées par un prélèvement...

... recettes de l'Etat, dans les conditions qui seront fixées par la loi de finances.

Alinéa supprimé.

Observations. — L'article 6 traite de la couverture des charges imposées au régime général par la compensation.

Le texte initial prévoyait un prélèvement sur les recettes encaissées par l'Etat au titre des droits de consommation sur les alcools et son versement au régime général.

Cette solution, déjà utilisée pour 1974, est essentiellement psychologique. Les conséquences médicales de l'alcoolisme étant fort onéreuses pour la Sécurité sociale, il a paru logique de combler les déficits par la fiscalité sur l'alcool.

Or, en fait, il ne s'agissait pas d'une véritable affectation de recettes mais d'une référence quantitative pour établir le niveau de ce qui, financièrement et juridiquement, est, en réalité, une subvention budgétaire.

Ce procédé a fait l'objet des plus vives critiques car il est bien évident qu'il n'y a aucun rapport entre le montant de la compensation et celui des recettes fiscales apportées par la consommation d'alcool.

Afin de rendre l'opération « blanche », le Gouvernement propose, dans le projet de loi de finances pour 1975, une majoration des droits de consommation sur les alcools qui devrait élever leur produit au niveau de la charge de compensation prévue pour le régime général, soit environ quatre milliards de francs.

Mais il ne s'agit que d'évaluations dont la concordance n'est pas totalement assurée. De plus, ces propositions ne comportaient aucune garantie pour l'avenir car les charges sociales augmentent régulièrement alors que la consommation d'alcool a, fort heureusement, des limites dont nous devons même souhaiter la régression. On pouvait donc craindre que les salariés du régime général ne soient légalement contraints d'assumer peu à peu une part grandissante des déficits des autres régimes.

Sur amendement de M. Boulin, l'Assemblée Nationale a adopté une rédaction précisant que, jusqu'au 1^{er} janvier 1978, date prévue pour la généralisation de la Sécurité sociale, le régime général ne devra pas supporter, au titre de la compensation, des charges supérieures au prélèvement effectué à son profit sur les recettes de l'Etat.

Le Gouvernement a, néanmoins, obtenu que, pour 1975, le prélèvement soit égal au montant des droits de consommation sur les alcools et que, pour les années suivantes, la loi de finances fixe les conditions du complément éventuellement nécessaire.

Votre commission estime que la référence aux droits sur l'alcool ne correspond à aucune réalité car l'alcoolisme ne touche pas seulement les assurés du régime général et son coût n'a aucun rapport avec le montant de la compensation.

Aussi vous proposons-nous un amendement supprimant le dernier alinéa et précisant le premier.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances :</p> <p>1° Un état qui retrace, pour les trois années précédentes, l'effort social de la Nation en regroupant l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables ;</p> <p>2° Une annexe analysant les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale pour l'année en cours et l'année suivante, y compris les aides ou compensations versées à chacun de ces régimes par l'Etat ou par d'autres régimes ;</p> <p>3° Un rapport mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>Article conforme.</p>

Observations. — L'article 7 prévoit le dépôt par le Gouvernement, en annexe à la loi de finances, de différents rapports indispensables à l'information du Parlement sur les dépenses sociales.

M. Boulin avait même suggéré que le budget social de la Nation soit soumis chaque année, à la session d'avril, au vote du Parlement et présenté en équilibre.

Il est, en effet, inadmissible qu'un volume de crédits qui, en 1975, sera voisin de 300 milliards de francs, donc très largement supérieur au budget général de l'Etat (266 milliards), échappe au contrôle parlementaire.

Le Ministre du Travail a demandé un sursis et a promis de mettre très rapidement en place un groupe de travail siégeant au Ministère du Travail, en collaboration avec le Ministère des Finances et tous les Ministères intéressés et en liaison étroite avec la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale. *Nous voulons espérer que notre Commission des Affaires sociales du Sénat y sera également associée.*

Le Ministre a prévu le dépôt des conclusions dans un délai de six à neuf mois.

Votre commission accepte ces dispositions.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
	<p data-bbox="627 754 865 780">Art. 7 bis (nouveau).</p> <p data-bbox="540 799 953 995">Le taux de la cotisation exigée des militaires de carrière ou servant sous contrat, en activité ou en retraite, ne devra en aucun cas être supérieur à celui imposé suivant le cas aux fonctionnaires civils en activité ou en retraite.</p>	<p data-bbox="1068 754 1306 780">Art. 7 bis (nouveau).</p> <p data-bbox="981 799 1383 883"><i>Le premier alinéa de l'article L. 602 du Code de la Sécurité sociale est ainsi modifié :</i></p> <p data-bbox="981 893 1383 1179"><i>« La couverture des risques visés aux articles L. 597 à L. 599 est assurée par une cotisation des bénéficiaires, dont le taux ne pourra être supérieur à celui imposé aux fonctionnaires civils et, pour ceux qui sont en activité, une cotisation de l'Etat, dont le taux est fixé dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils. ».</i></p>

Observations. — L'article 7 bis, introduit sur amendement de M. Dronne, contre l'avis du Gouvernement qui l'estimait étranger à l'objet du projet de loi, a pour but de donner aux militaires de carrière, en activité ou en retraite, la garantie que leurs cotisations ne feront pas l'objet de majorations spéciales mais seront fixées au même niveau que celles des fonctionnaires civils.

Il s'agit de régler définitivement un contentieux ouvert par l'annulation en Conseil d'Etat du décret n° 69-11 du 2 janvier 1969 qui avait majoré de 1 % les cotisations des seuls retraités militaires.

La loi de finances pour 1974, par son article 77, avait décidé le remboursement du trop-perçu mais avait laissé subsister une équivoque dans la rédaction de l'article L. 602 du Code de la Sécurité sociale qui prescrit que le taux de la cotisation des militaires

est fixé « dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils ». Ces termes peuvent être interprétés comme s'appliquant au montant du taux ou à la procédure de fixation.

Votre commission approuve l'interprétation de M. Dronne mais il lui semble préférable de l'inscrire dans le Code.

C'est l'objet de l'amendement proposé par votre commission.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
—	Art. 7 <i>ter</i> (nouveau). Une commission sera organisée à la diligence du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale et devra, avant le 1 ^{er} janvier 1976, déposer un rapport complet sur les problèmes des charges supportées par les régimes de protection sociale et par l'Etat.	— Art. 7 <i>ter</i> (nouveau). Article conforme.

Observations. — L'article 7 *ter*, amendement de M. Boulin, adopté bien que le Gouvernement, d'accord sur le fond, ait objecté qu'il ne relevait pas du domaine législatif, prévoit l'étude par une commission *ad hoc* du problème si controversé des charges indues imposées aux régimes de protection sociale et à l'Etat.

Votre commission approuve cette disposition.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
— Art. 8. Les opérations financières effectuées en application des articles 28-II et 29 de la loi de finances pour 1974 sont consolidées.	— Art. 8. Sans modification.	— Art. 8. Article conforme.

Observations. — L'article 8 consolide les opérations de compensation exécutées en 1974 en application de la dernière loi de finances.

Le Parlement, contrairement aux propositions initiales du Gouvernement, avait exigé que les versements effectués par certains

régimes de Sécurité sociale à d'autres moins favorisés soient effectués, sous forme d'avances, à un compte spécial ouvert à la Caisse des dépôts et Consignations.

Et le dernier alinéa du paragraphe II de l'article 28 de la loi de finances pour 1974 précisait :

« Les modalités d'apurement de ces avances seront déterminées dans le projet de loi visé au paragraphe I ci-dessus. »

Ce projet de loi est celui que nous étudions présentement. Effectivement il « détermine les modalités d'apurement », mais en consolidant purement et simplement les opérations.

Ce n'est probablement pas ce que souhaitait le Parlement qui, en donnant aux versements le caractère d'avances, envisageait nécessairement leur remboursement.

Il est vrai que le régime provisoire de 1974 est pratiquement reconduit jusqu'au 1^{er} janvier 1978 et que l'on voit mal un remboursement dans ces conditions.

Le Ministre du Travail a déclaré à l'Assemblée Nationale que le montant des sommes consolidées s'élevait à 1 800 millions de francs mais que le régime général se trouvait très largement indemnisé par les 2 500 millions de francs supplémentaires de cotisations qu'il a reçus de nouveaux assurés ayant quitté des régimes de non-salariés.

Votre commission regrette profondément un tel procédé, mais, faute d'autre solution, a décidé à la majorité de ses membres, de ne pas s'opposer à cette solution.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
Art. 9.	Art. 9.	Art. 9.
Des décrets fixent les conditions d'application de la présente loi et déterminent notamment : 1° l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de Sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par la présente loi ; 2° les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à l'article 2 ci-dessus.	Sans modification.	Article conforme.

Observations. — L'article 9 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer l'effectif minimum prévu au premier alinéa de l'article 2 pour qu'un régime de Sécurité sociale puisse participer à la compensation.

Signalons que pour 1974, le décret du 17 mai 1974 a fixé ce minimum à 20 000 personnes.

La Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale a émis le vœu que ce palier soit largement abaissé et même peu à peu supprimé.

Votre commission ne s'oppose pas à cet article. Toutefois, *elle ne souhaite pas l'abaissement du minimum*, car cela irait à l'encontre de l'unification des régimes en maintenant ceux dont les effectifs sont les plus faibles. Elle demande même l'intégration par décret, dans un autre régime, de ceux qui tomberaient au-dessous du seuil.

D'autre part, la détermination par décret des bases de calcul des transferts à effectuer au titre de la compensation nous paraît laisser au Gouvernement une marge excessive, les principes indiqués dans l'article 2 manquant de précision.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
Art. 10.	Art. 10.	Art. 10.
Sont abrogés :	Sans modification.	Alinéa sans modification.
— l'article 164-I, b) de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ;		— l'article 9-I de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 portant loi de finances pour 1963 ;
— l'article 73 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 portant loi de finances pour 1964 en tant qu'il institue une surcompensation des prestations de vieillesse ;		Alinéa sans modification.
— l'article 64 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 ;		— les articles 32 et 64 de la loi n° 70-1199... ... pour 1971 ;
— le paragraphe I à l'exception du troisième alinéa et le paragraphe VII de l'article 28 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 portant loi de finances pour 1974.		— l'article 73 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 portant loi de finances pour 1972 ; — les paragraphes I et VII de l'article 28... ... pour 1974.

Observations. — L'article 10 abroge les dispositions législatives suivantes :

— *l'article 164-I b, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959* : le document intitulé « Budget social de la Nation » dont cet article exigeait le dépôt annuel sera remplacé par les trois annexes prévues par l'article 7 du présent projet de loi ;

— *l'article 73 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 portant loi de finances pour 1964 en tant qu'il institue une surcompensation interprofessionnelle des prestations de vieillesse* : le régime des mines étant intégré à la compensation vieillesse entre salariés, la surcompensation avec le seul régime général n'a plus d'objet en matière de vieillesse ;

— *l'article 64 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971* : il s'agissait de la présentation des comptes prévisionnels de chacun des régimes de protection sociale recevant directement ou indirectement, une aide de l'Etat ou d'un autre régime. Les annexes prévues à l'article 7 du présent projet de loi s'y substitueront ;

— *le paragraphe I, à l'exception du troisième alinéa et le paragraphe VII de l'article 28 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 portant loi de finances pour 1974* : ces dispositions relatives à l'institution d'un système de protection sociale applicable à tous les Français au 1^{er} janvier 1978 sont reprises dans le présent projet de loi : ce sont les dispositions relatives au régime de compensation à établir jusqu'au 1^{er} janvier 1978, à l'institution à cette date d'un système de protection sociale pour les Français et à la présentation annuelle du budget social de la Nation, toutes mesures prévues dans le présent projet.

Mais le maintien du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 28 (aménagement de l'assiette des charges sociales des entreprises) constitue un oubli puisque l'Assemblée Nationale a introduit cette même disposition à l'article 2 bis (nouveau) du présent projet.

Il y a donc lieu de supprimer les mots : « à l'exception du troisième alinéa ».

D'autre part, comme conséquence de notre amendement à l'article 2, organisant une compensation totale entre régimes de salariés, il y a lieu d'abroger les dispositions légales mettant à

la charge du régime général les déficits de divers régimes spéciaux de travailleurs (salariés agricoles, S. N. C. F., R. A. T. P., mines, marine).

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires sociales vous demande d'adopter le projet de loi assorti des amendements suivants.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Remplacer le premier alinéa de cet article par les deux alinéas suivants :

Un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué, au plus tard le 1^{er} janvier 1978, dans les trois branches : assurance maladie - maternité, vieillesse, prestations familiales.

Pour réaliser cet objectif, les régimes de base obligatoires légaux de Sécurité sociale seront progressivement harmonisés et tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes y seront admis dans des conditions tenant compte de leurs capacités contributives.

Amendement : Après le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

Ce système de protection sociale devra être aligné sur les prestations de base servies par le régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce.

Art. 2.

Amendement : Remplacer les trois premiers alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

En vue de corriger les déséquilibres démographiques et les disparités de capacités contributives entre salariés, il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1975, une compensation entre régimes obligatoires de Sécurité sociale de salariés, à l'exclusion de tout régime complémentaire au sens de l'article L. 4 du Code de la Sécurité sociale et de l'article 1050 du Code rural. Cette compensation porte sur les charges de prestations familiales, de l'assurance vieillesse, au titre des droits propres, et de l'assurance maladie et maternité, au titre des prestations en nature.

Cette compensation est calculée sur la base d'un régime de référence unique, tant du point de vue des cotisations (assiette et taux) que du point de vue des prestations.

En vue de corriger les déséquilibres démographiques et tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1975, une compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés, à l'exclusion de tout régime complémentaire.

Cette compensation, qui porte sur les charges visées au premier alinéa du présent article, est calculée sur la base d'une prestation de référence commune à tous les régimes concernés et d'une cotisation moyenne par cotisant actif définie de la même façon dans tous les régimes. Elle s'ajoute à la compensation prévue à l'alinéa premier.

Art. 6.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Jusqu'au 1^{er} janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la présente loi seront intégralement compensées par un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat, dans les conditions qui seront fixées par la loi de finances.

Art. 7 bis (nouveau).

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Le premier alinéa de l'article L. 602 du Code de la Sécurité sociale est ainsi modifié :

« La couverture des risques visés aux articles L. 597 à L. 599 est assurée par une cotisation des bénéficiaires, dont le taux ne pourra être supérieur à celui imposé aux fonctionnaires civils et, pour ceux qui sont en activité, une cotisation de l'Etat, dont le taux est fixé dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils. »

Art. 10.

Amendement : I. — Après le deuxième alinéa de cet article, ajouter l'alinéa suivant :

— l'article 9-I de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 portant loi de finances pour 1963 ;

II. — Rédiger ainsi le début du quatrième alinéa de cet article :

— les articles 32 et 64 de la loi n° 70-1199...

(Le reste sans changement.)

III. — Avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

— l'article 73 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 portant loi de finances pour 1972.

Amendement : Rédiger ainsi le début du dernier alinéa de cet article :

— les paragraphes I et VII de l'article 28...

(Le reste sans changement.)

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

La Sécurité sociale est étendue à tous les Français. Les régimes de base obligatoires légaux de Sécurité sociale seront progressivement harmonisés afin d'instituer, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales, un système de protection sociale commun à tous les Français. Ces deux objectifs devront être réalisés le 1^{er} janvier 1978 au plus tard.

L'institution de ce système doit avoir pour contrepartie un même effort contributif des assurés des différents groupes socio-professionnels. L'harmonisation des cotisations sera réalisée au rythme de la mise en œuvre de la protection de base commune.

Ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les différents régimes, ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socio-professionnels qui en sont actuellement dotés.

Il ne sera pas porté atteinte aux droits acquis du régime local en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en matière d'assurances maladie, accident, maternité et vieillesse.

Art. 2.

Il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1975, une compensation entre les régimes obligatoires de Sécurité sociale comportant un effectif minimum, autres que les régimes complémentaires au sens des articles L. 4, L. 658 et L. 663-11 du Code de la Sécurité sociale et de l'article 1050 du Code rural. Cette compensation porte sur les charges de l'assurance maladie et maternité au titre des prestations en nature, de l'assurance vieillesse au titre des droits propres, et des prestations familiales.

La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques.

La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne ; elle est opérée après application des compensations existantes.

Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés du Ministre chargé de la Sécurité sociale, du Ministre chargé du Budget et des Ministres intéressés, après consultation d'une commission présidée par un magistrat désigné par le Premier Président de la Cour des Comptes et comprenant notamment des représentants des régimes de Sécurité sociale.

Art. 2 bis (nouveau).

Un aménagement de l'assiette des charges sociales assumées par les entreprises sera recherché pour tenir compte de l'ensemble des éléments d'exploitation et présenté au Parlement avant le 1^{er} juin 1975.

Art. 3.

L'article L. 663-8 du Code de la Sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 663-8. — La couverture des charges des régimes d'assurance vieillesse mentionnées à la section 1 est assurée :

« 1° par les cotisations des assurés ;

« 2° par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article 2 de la loi n° du ;

« 3° par une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 ;

« 4° par une contribution de l'Etat dont le montant est fixé par la loi de finances. »

Art. 4.

L'article 18 de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966, modifiée, relative à l'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles est complété comme suit :

« Les charges entraînées par l'application de la présente loi sont couvertes par les cotisations des assurés, la fraction du produit de la cotisation créée par l'article 14 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967, le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge de certaines sociétés instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, et par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article 2 de la loi n° du . »

Art. 5.

L'article 1003-4 du Code rural est modifié comme suit :

« Le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte :

« 1° En recettes.

«

« d) le versement des soldes de compensation résultant de l'application de l'article 2 de la loi n° du . »

(Le reste sans changement.)

Art. 6.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la présente loi ne pourront excéder le montant d'un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat.

En 1975, ce prélèvement sera opéré sur les recettes encaissées par l'Etat à concurrence du montant des droits de consommation sur les alcools. Pour les années suivantes et jusqu'au 1^{er} janvier 1978, il sera, le cas échéant, complété dans les conditions qui seront fixées par la loi de finances.

Art. 7.

Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances :

1° un état qui retrace, pour les trois années précédentes, l'effort social de la Nation en regroupant l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables ;

2° une annexe analysant les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale pour l'année en cours et l'année suivante, y compris les aides ou compensations versées à chacun de ces régimes par l'Etat ou par d'autres régimes ;

3° un rapport mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers.

Art. 7 *bis* (nouveau).

Le taux de la cotisation exigée des militaires de carrière ou servant sous contrat, en activité ou en retraite, ne devra en aucun cas être supérieur à celui imposé suivant le cas aux fonctionnaires civils en activité ou en retraite.

Art. 7 *ter* (nouveau).

Une commission sera organisée à la diligence du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale et devra, avant le 1^{er} janvier 1976, déposer un rapport complet sur les problèmes des charges supportées par les régimes de protection sociale et par l'Etat.

Art. 8.

Les opérations financières effectuées en application des articles 28-II et 29 de la loi de finances pour 1974 sont consolidées.

Art. 9.

Des décrets fixent les conditions d'application de la présente loi et déterminent notamment :

1° l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de Sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par la présente loi ;

2° les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à l'article 2 ci-dessus.

Art. 10.

Sont abrogés :

— l'article 164-I, b de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ;

— l'article 73 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 portant loi de finances pour 1964 en tant qu'il institue une surcompensation des prestations de vieillesse ;

— l'article 64 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 ;

— le paragraphe I, à l'exception du troisième alinéa, et le paragraphe VII de l'article 28 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 portant loi de finances pour 1974.