

N° 66

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

A V I S

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi
de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME III

**SOLIDARITÉ NATIONALE
SÉCURITÉ SOCIALE**

Par M. Louis BOYER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, secrétaires ; MM. Jean Amelain, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean Boyer, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Tre'lle.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1725 et annexes, 1735 (annexe n° 1), 1736 (tome II), et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexes nos 1 et 2), (1983-1984).

Loi de finances. — Prestations familiales - Santé publique - Sécurité sociale - Solidarité nationale.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
I. — LE RETOUR AUX ÉQUILIBRES FINANCIERS : LA RIGUEUR, PRIX PAYÉ POUR UNE ERREUR	6
A. — Trois plans pour un renoncement	6
1) Le plan du 10 novembre 1981 : du rêve à la réalité	6
2) Le plan du 21 juillet 1982 : treize mesures pour un dérapage	8
3) Le plan du 29 septembre 1983 : une loi pour une nouvelle politique	11
B. — Deux plans pour un équilibre	13
1) Le plan de financement de mars 1983 et l'ordonnance du 30 avril 1983 : les ménages sacrifiés	14
2) Le plan du 14 septembre 1983 : la pérennisation du sacrifice	16
3) Les équilibres comptables de 1983 et 1984 : des chiffres globaux trompeurs	18
II. — DU MYTHE DU DÉFICIT AU MIRAGE DE L'ÉQUILIBRE	21
A. — Le corollaire de l'équilibre : la stagnation du progrès social et la régression du pouvoir d'achat	21
1) La politique de la santé : le péril du rationnement	22
2) La politique de la vieillesse : la rigueur partagée	28
3) La politique familiale : les projets abandonnés	30
B. — Des équilibres comptables aux équilibres naturels : les conditions d'une vraie réussite	33
1) La maîtrise des dépenses : de l'obligation de résultat à l'obligation de moyens	33
2) Des effets univoques des transferts de charges	34
3) La garantie des équilibres comptables : une hypothèque sur l'avenir	36
CONCLUSIONS	37

Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois depuis 1980, les comptes de notre système de protection sociale sont équilibrés. Mais, conformément à une détestable habitude, les moyens de l'équilibre ont été révisés en hausse en cours d'exercice, à travers le plan de financement arrêté au mois de mars dernier, marquant, malgré les dénégations du Ministre, que les prévisions péchaient encore par leurs insuffisances.

Toutefois, il convient de rendre hommage au Gouvernement et tout particulièrement à M. Pierre Bérégovoy, Ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale, d'être parvenu à rétablir l'équilibre, quelque reproche que l'on adresse à la méthode.

Hommage doit être également rendu pour les conditions dans lesquelles a été assurée, au cours de cet exercice, l'information du Parlement.

D'abord, conformément à sa promesse, tardivement tenue, le Ministre a accepté d'engager devant l'Assemblée Nationale, au cours de la session de printemps, un débat sur l'évolution de la protection sociale, appuyé sur un livre blanc destiné à définir les perspectives d'évolution à moyen et à long terme. Deux remarques négatives doivent cependant être formulées à cet égard. D'une part, les ambitions du livre blanc répondent au souci d'engager des réformes de structure dont certaines des composantes sont gravement compromises par les nécessités conjoncturelles. D'autre part, le débat parlementaire se réduit-il à l'hémicycle du Palais Bourbon ? Pour votre commission, la représentation nationale ne se divise pas et doit être respectée dans ses deux modes d'expression constitutionnelle.

Ensuite, non seulement la commission des comptes de la sécurité sociale a-t-elle tenu régulièrement, en 1983, ses deux sessions, mais encore ces dernières se sont-elles déroulées à des dates compatibles à la fois avec le débat parlementaire du printemps et avec la discussion budgétaire, permettant ainsi aux deux assemblées de disposer des élé-

ments nécessaires à leur information. Cette réflexion vaut singulièrement pour la session d'automne, tenue le 8 novembre dernier, sur la base d'un rapport qui, pour la première fois depuis la création de la commission, constitue un outil d'analyse globale de la situation de notre système de protection sociale.

Enfin, les documents annexés à la loi de finances, qu'il s'agisse des prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale pour 1983 et 1984 ou de l'état retraçant l'effort social de la Nation, ont été publiés avant la discussion des crédits budgétaires du Ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale. Si les différents comptes présentés ne sont toujours pas homogènes, du moins les différences sont-elles désormais mieux explicitées, interdisant les interprétations erronées faites par certains organes de presse. Une ombre tenace persiste encore sur l'information du Parlement, qui tient aux retards sensibles apportés à l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires ; réponses dont le contenu, souvent décevant, manifeste quelquefois d'un mépris regrettable pour le contrôle parlementaire. Les efforts du Ministre et de son entourage immédiat sont, sur ce plan, insuffisamment soutenus par les services des administrations intéressées, qui ne sont certes pas toujours placées sous son autorité.... Comment ne pas regretter ici le poids constamment dénoncé, toujours excessif, des censeurs de la rue de Rivoli, dont la rigueur financière est à la hauteur de l'irresponsabilité politique ?

Les motifs de satisfaction de votre commission des affaires sociales ne sauraient dissimuler, toutefois, les doutes que lui inspire la politique menée jusqu'à présent par l'actuel Gouvernement, autant que les craintes qu'elle provoque pour l'avenir.

D'abord, la rigueur financière qui sous-tend désormais la politique sanitaire et sociale de l'Etat a été rendue d'autant plus nécessaire que les choix initiaux se sont appuyés sur une analyse erronée de notre situation économique. La France paiera encore longtemps les dures conséquences d'une politique initiale fort mal inspirée.

Ensuite, le redressement financier a été réalisé non pas tant par une meilleure maîtrise des dépenses, qui n'est cependant pas contestable, que par un accroissement sensible des charges des entreprises, puis des ménages.

Enfin, le réalisme financier s'est accompagné de l'absence totale, au cours de l'exercice 1983, de tout progrès social significatif, marquant le renoncement douloureux du Gouvernement à des ambitions

dont, dès l'origine, votre commission avait dit les dangers qu'elles comportaient pour nos équilibres économiques.

N'aurait-il pas été préférable, dès lors, d'étaler sur un plus long terme, dans le respect des contraintes économiques conjoncturelles, un effort social au bout du compte mal réparti ? Désormais, le pouvoir d'achat des prestations est tout juste maintenu, interdisant de compenser la régression sensible des revenus directs et conduisant ainsi à une diminution du pouvoir d'achat des revenus globaux des ménages.

Quant à l'avenir, votre commission conteste l'optimisme du Ministre pour 1984. M. Pierre Bérégovoy répondant, à cet égard, aux inquiétudes de votre rapporteur, lui a rappelé que les prévisions formulées à la fin de 1982 ont été mieux que confirmées à la fin de 1983.

Il a voulu juger de la même manière son analyse du prochain exercice.

Votre commission est prête à en accepter l'augure, sans omettre toutefois de citer le Ministre lui-même, dans ses prévisions à plus long terme :

« En temps de crise, il n'y a pas d'équilibre spontané entre l'évolution des recettes et celle des dépenses. Les prestations sociales, en dépit d'une plus forte maîtrise, croissent plus vite que la richesse nationale, ce qui assure le maintien du pouvoir d'achat des ménages, mais nécessite un accroissement des prélèvements sociaux... Si le financement pour 1984 apparaît déjà assuré, de nouveaux choix seront en tout état de cause à faire dès 1985... » Lesquels ?....

En 1983, les dépenses de l'ensemble des régimes de sécurité sociale (régimes de base et régimes complémentaires) devraient atteindre 967 milliards, soit l'équivalent de 24,8 % du produit intérieur brut prévisionnel. L'enjeu est donc considérable. Votre commission vous propose donc, après avoir montré que le retour aux équilibres financiers n'a été possible que grâce à une politique drastique, fruit des erreurs initiales du Gouvernement issu des élections du 10 mai 1981 (I), de justifier par les craintes que lui inspire pour l'avenir, cette politique, le rejet des crédits de la sécurité sociale. Elle manifesterà ainsi, après avoir peut-être sacrifié au mythe du déficit, corame le dit le Gouvernement, son refus de cautionner les mirages d'un équilibre précaire (II).

I. — LE RETOUR AUX ÉQUILIBRES FINANCIERS : LA RIGUEUR, PRIX PAYÉ POUR UNE ERREUR

Le Gouvernement, dès le mois de juin 1981, a voulu réaliser les promesses électorales du candidat à la présidence de la République. Ainsi, l'augmentation massive, réalisée en deux étapes, des prestations familiales et des prestations de vieillesse, venait-elle ajouter aux difficultés antérieurement prévisibles de la sécurité sociale et à la suppression de la contribution exceptionnelle de 1 %, décidée en février 1981, pour faire apparaître un besoin de financement, en décembre de la même année, de 36 milliards de francs (10 pour 1981, 26 pour 1982). Dès lors, trois plans ont été mis en oeuvre depuis décembre 1981, dont le contenu mérite d'être rappelé. En effet, un tel rappel permet de nuancer l'affirmation du Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, aux termes de laquelle les mesures engagées ont permis d'éviter un alourdissement des charges des entreprises (A).

En outre, deux plans complémentaires ont été nécessaires en 1983, afin d'assurer les équilibres de cet exercice et du suivant, qui ont contribué à un alourdissement sensible des charges des ménages et compromettent tout effort de reprise économique (B).

A. — Trois plans pour un renoncement

1. — *Le plan du 10 novembre 1981 : du rêve à la réalité*

Au 31 décembre 1981, l'évolution des dépenses, incluant la revalorisation des allocations familiales (25 %) et la revalorisation de l'allocation de logement effectuée en deux temps, les 1^{er} juillet et 1^{er} décembre (50 %) laissent apparaître un besoin de financement de 10,15 milliards.

A prestations constantes, le cas échéant revalorisées selon les règles acquises avant le 10 mai 1981, et à structure de ressources constante, les prévisions réalisables sur la base des hypothèses économiques associées au projet de loi de finances pour 1982 laissent apparaître sur l'année 1982 seule, un besoin de financement de 21,95 milliards.

Mais devaient s'y ajouter :

— une seconde revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés à compter du 1^{er} janvier 1982 (0,70 milliard) ;

— une enveloppe supplémentaire de 4,05 milliards affectée à une seconde revalorisation des allocations familiales et à l'amélioration du système des prestations accordées aux familles ;

— une enveloppe supplémentaire de 1,30 milliard affectée à l'amélioration des pensions liquidées « avant la loi Boulin » et des pensions de reversion.

En revanche, une réduction de 3,80 milliards de l'accroissement initialement prévu des dépenses de maladie, liée à une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses hospitalières, des dépenses pharmaceutiques et des honoraires médicaux, devait être partiellement utilisée à l'amélioration de certaines prestations (soins assurés par les dispensaires, couverture sociale de la 26^e maladie, orthodontie, audiprothèses, lunetterie, long séjour, couverture d'assurance maladie des chômeurs), entraînant un surcoût de 1,60 milliard.

Le financement complémentaire nécessaire jusqu'au 31 décembre 1982 s'élevait donc à 35,95 milliards et se répartissait comme suit :

• *Contribution des employeurs.*

(En milliards de francs.)

— déplafonnement de 3 points et demi A-M en novembre	9,10
— relèvement du plafond au 1 ^{er} juillet 1982	2,60
— intégration dans l'assiette de partie des cotisations aux régimes complémentaires	0,50
— 1 ^{re} étape de l'harmonisation des cotisations prestations familiales des employeurs agricoles	0,40
— recouvrement des dettes patronales	3,00
	<hr/>
	15,60

• *Contribution des assurés.*

— 1 point supplémentaire A-M pour tous les salariés fonctionnaires et agents du secteur public, en novembre 1981	14,00
— déplafonnement, cotisation, assurance veuvage	0,25
— relèvement du plafond au 1 ^{er} juillet 1982	0,90

— 1 point A-M sur les allocations de remplacement du salaire supérieures au S.M.I.C. au 1 ^{er} janvier 1982 .	0,60
— 1 point A-M sur les allocations de remplacement du salaire supérieures au S.M.I.C. au 1 ^{er} janvier 1982 . .	0,60
— 1 ^{re} étape d'un alignement sur deux ans des cotisations P.F. des travailleurs indépendants	1,10
	<hr/>
	16,85
	<hr/>
● <i>Autres ressources.</i>	
— doublement de la taxe sur les primes d'assurance auto	1,00
— dotation loi de finances pour 1982	2,50
	<hr/>
	3,50
	<hr/>
Total	35,95
	<hr/>

2. — *Le plan du 21 juillet 1982 : treize mesures pour un dérapage*

Constatant l'échec relatif du plan du 10 novembre, M. Pierre Bérégovoy, devenu le Ministre des comptes que Mme Nicole Questiaux ne voulait pas être, annonçait, le 21 juillet 1982, un plan d'économies destiné à dégager, pour l'exercice 1982, dix milliards de francs supplémentaires.

S'agissant d'abord de l'assurance vieillesse, la date d'application de la loi n° 82-599 du 13 juillet 1982, qui prévoyait notamment un dernier rattrapage des pensions liquidées avant la loi Boulin et le relèvement de 50 à 52 % des pensions de reversion du régime général et des régimes alignés, était reportée du 1^{er} juillet au 1^{er} décembre. Cette première mesure permettait de réaliser une économie de 800 millions de francs.

S'agissant ensuite des prestations familiales, le projet de loi relatif à la politique familiale, déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale en avril 1982 et qui devait entrer en application au 1^{er} septembre de la même année, était renvoyé à une date ultérieure, permettant ainsi de réaliser une économie de 635 millions de francs.

L'augmentation des prestations familiales, qui devait être de 14,1 % au 1^{er} juillet, était ramenée à 6,2 %. Seul le complément familial bénéficiait de la progression initialement promise. L'économie ainsi réalisée était de 1,6 milliard de francs. De même, l'allocation de

logement ne devait plus enregistrer qu'une progression moyenne de 7,6 % permettant d'économiser 450 millions de francs. En outre, le Gouvernement décidait de reporter au premier jour du mois suivant le fait générateur, la date d'ouverture du droit aux prestations familiales, jusqu'alors fixée au premier jour du mois au cours duquel survenait l'événement. Cette mesure, applicable au 1^{er} novembre, devait permettre d'économiser 200 millions de francs en 1982.

S'agissant enfin de l'assurance maladie, les mesures d'amélioration de la couverture des soins, qui n'avaient pas encore été appliquées, étaient reportées en 1983, sauf l'amélioration du remboursement des traitements longs et coûteux. Il s'agissait notamment de l'amélioration du remboursement des appareils dentaires, des audio-prothèses, de la lunetterie et des soins en établissements de long séjour. Le report de ces mesures correspondait à une économie de 1,4 milliard de francs.

Les honoraires médicaux et les prix de l'industrie pharmaceutique étaient bloqués, comme les autres prix et revenus, permettant de réaliser une économie de 1,97 milliard de francs.

A la suite de la très forte augmentation des ventes de médicaments en 1981 (20 %), les pharmaciens d'officine étaient appelés, par convention, à un versement exceptionnel correspondant à 4 % de leur revenu professionnel de l'année considérée et dégageant une ressource supplémentaire de 200 millions de francs.

La dispense d'affranchissement accordée aux correspondances des employeurs et des assurés sociaux adressées aux caisses de sécurité sociale devait être supprimée. La mesure, finalement reportée pour des motifs juridiques (et politiques...!), devait rapporter 300 millions de francs en 1982 (680 millions en année pleine).

La liste des médicaments de confort devait être réexaminée afin de supprimer le remboursement de certains d'entre eux et de ramener à 70 % la prise en charge des autres. Ce reclassement devait permettre de dégager 200 millions d'économie en 1982.

Les indemnités journalières pour les malades de plus de trois mois, revalorisées tous les six mois en fonction de l'évolution des salaires étaient, comme ces dernières, bloquées, permettant une économie de 220 millions de francs.

Certaines mesures relatives à la pharmacie, touchant notamment les ristournes des grossistes, la modulation des prix des médicaments

en fonction des ventes et l'institution d'une taxe sur les dépenses de publicité devaient rapporter 280 millions de francs dès 1982. Certaines dépenses des caisses de sécurité sociale étaient reportées, pour une somme de 50 millions de francs.

Enfin le Gouvernement, face à la progression des dépenses hospitalières, prétendait engager un plan de maîtrise devant permettre de réaliser 1 700 millions de francs d'économie, en ramenant de 21 % à 18 % leur taux de croissance. Ces mesures passaient notamment par l'exclusion des budgets supplémentaires, la résorption des avances des caisses, un contrôle accru des cent plus gros établissements et la signature d'accords de modération entre la direction des hôpitaux et les établissements.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des mesures d'économie prises en 1982 :

**Mesures d'économie concernant le régime général
de sécurité sociale en 1982.**

1. Branche vieillesse.

	Montant 1982 en millions
Application de la loi vieillesse au 1 ^{er} décembre 1982 . .	800
Total	<u>800</u>

2. Branche famille.

a) Application en 1983 du projet de loi « Famille » . .	625
b) Relèvement de 6,2 % des prestations familiales au 1 ^{er} juillet 1982, sauf pour le complément familial revalorisé de 14 %	1.600
c) Relèvement de 6,8 % de l'allocation logement au 1 ^{er} juillet 1982	450
d) Modification de la règle d'attribution des prestations familiales (mois suivant le fait générateur)	200
Total	<u>2.875</u>

3. Branche maladie.

a) Application après le 31 décembre 1982 des mesures du plan du 10 novembre 1981 qui ne sont pas encore entrées en application, sauf la mesure relative à la « 26 ^e maladie »	1.400
--	-------

b) Blocage des prix et des revenus en matière d'honoraires et de prix pharmaceutiques, dans le cadre du blocage général des prix et des revenus	1.975
c) Remise conventionnelle de 4 % sur le revenu 1981 des pharmaciens d'officine	200
d) Economies sur les dépenses d'hospitalisation publique	1.700
e) Aménagement de la franchise postale	300
f) Reclassement des médicaments destinés au traitement des affections sans caractère habituel de gravité entre le taux de remboursement 0 % et le taux 70 %	200
g) Economies sur la pharmacie	280
h) Non-revalorisation des indemnités journalières de plus de trois mois dans le cadre du blocage général des prix et des revenus	220
Total	<u>6.275</u>
Economies de gestion des caisses de Sécurité sociale . .	50
Total général : 10 milliards de francs.	

3. — *Le plan du 29 septembre 1982 : une loi pour une nouvelle politique*

Ainsi qu'il l'avait annoncé dès le mois de juillet, M. Pierre Bérégovoy soumettait au conseil des Ministres, le 29 septembre 1982, le plan destiné à garantir l'équilibre de la sécurité sociale pour 1983. Toutefois, pour la première fois, le Ministre se refusait à chiffrer les besoins de financement et les mesures qu'il proposait. De même, il indiquait que certaines dispositions ne seraient mises en oeuvre qu'en cas de nécessité et que d'autres seraient appliquées à une date qui devait être ultérieurement fixée. Cette méthode, particulièrement fâcheuse, a été condamnée par notre collègue André Bohl, rapporteur, au nom de la commission des affaires sociales, de la partie législative du plan de financement.

Le Ministre des affaires sociales définissait ainsi son plan : « contribuer à l'action engagée contre le chômage et l'inflation, consolider puis améliorer notre système de protection sociale en faisant appel à la solidarité nationale. Les mesures adoptées ne comportent aucune augmentation des cotisations salariales ou patronales de sécurité sociale ». Il ajoutait que les cotisations sociales ne seraient pas relevées avant le 1er juillet 1983, ni même jusqu'à la fin de cet exercice, si l'évolution des comptes le permettait.

L'essentiel des mesures proposées par le Gouvernement étaient contenues dans son projet, devenu depuis lors la loi n° 83-25 du 19 janvier 1983, portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale, dont il convient de rappeler brièvement la teneur.

Les cotisations d'assurance maladie sur les préretraites ont été portées, au 1^{er} avril 1983, de 2 à 5 %. Le rapport de cette mesure devait être de 1,1 milliard de francs en 1983 et diminuer ensuite progressivement jusqu'à la disparition définitive, en 1983, des systèmes de préretraite.

L'assiette des cotisations des non salariés non agricoles, décalée par rapport à celle du régime général, sera progressivement ajustée pour couvrir les besoins de financement des caisses.

Le forfait journalier hospitalier a été institué, en application de la loi, par le décret n° 83-260 du 31 mars 1983 et a été fixé provisoirement à vingt francs, dans l'attente de la mise en oeuvre de la procédure de fixation définitive de son montant qui doit intervenir avant le 31 décembre prochain.

En contrepartie, les réductions d'indemnités journalières et de pensions d'invalidité, appliquées en cas d'hospitalisation, ont été supprimées.

Une taxe sur les dépenses de publicité de l'industrie pharmaceutique a été instituée, qui, de 5 %, n'est pas déductible au titre de l'impôt sur les sociétés. Son taux réel, de 10 %, permet de dégager, en année pleine, une recette de 250 millions de francs.

Une « contribution » sur les alcools a été instituée, compte tenu de la priorité donnée à la lutte contre l'inflation, le 1^{er} avril 1983. La date d'application de la contribution sur les tabacs, a, quant à elle, été repoussée au 1^{er} juillet 1983, au taux de 5 % seulement. Le taux normal de cette contribution, fixé par la loi à 25 %, devrait être atteint en juillet 1985. Le rendement à taux plein de ces deux contributions aurait été de 6,5 milliards en année pleine. En 1983, il devrait être seulement de 1,1 milliard.

Enfin, dans le souci de maîtriser les dépenses de santé, la loi du 19 janvier 1983 a réformé le mode de tarification des hôpitaux, selon la procédure dite de la dotation globale. Cette réforme, dont les conditions d'application ont été fixées par un décret en date du 12 août dernier, s'appliquera aux seuls centres hospitaliers régionaux au 1^{er} jan-

vier 1984 et sera étendue au 1^{er} janvier 1985 à tous les établissements assurant le service public hospitalier.

Outre les mesures contenues dans le projet de loi, d'autres dispositions ont été prises qu'il convient de rappeler également.

Les concours de l'Etat à la sécurité sociale ont été sensiblement accrus par la prise en charge de l'allocation aux adultes handicapés à compter du 1^{er} janvier 1983. Cette mesure s'est accompagnée d'un transfert de la charge nette des prestations familiales des exploitants agricoles et intégrée dans les comptes de la caisse nationale d'allocations familiales. Ces transferts aboutissaient, au bout du compte, à une recette nouvelle de 7,5 milliards de francs en 1983.

Enfin, diverses mesures étaient prises, qui conduisaient notamment à un relèvement des cotisations d'assurance maladie versées par les collectivités locales pour leurs agents, qui serait accompagné d'une baisse de leurs cotisations d'assurance vieillesse. Les cotisations des exploitants agricoles augmentaient, quant à elles, de 16 %, aux termes de la loi de financement pour 1983.

Quant au recouvrement des cotisations, diverses mesures tendaient à en accélérer le rythme et à en améliorer la qualité. 130 emplois nouveaux ont été créés dans les services de recouvrement, tandis que 260 agents étaient titularisés. Un décret a modifié les conséquences du non-paiement des cotisations.

Enfin, le Gouvernement annonçait le cadre dans lequel s'effectuerait le relèvement du montant des prestations sociales, qui devait s'aligner sur l'évolution des prix et des salaires, soit, à l'époque, 8,3 % pour les prix et 8 % pour le salaire moyen.

L'application des trois plans qui viennent d'être rappelés manifestait ainsi le renoncement du Gouvernement à une ambition sociale manifestement incompatible avec la situation économique de notre pays.

B. — Deux plans pour un équilibre

Destinés à pallier les graves conséquences de la politique initiale de relance, ces mesures rigoureuses sont apparues rapidement insuffisantes et ont exigé à nouveau, deux nouveaux trains de mesures arrêtés aux mois de mars et septembre 1983.

Ainsi, si le Ministre a raison de rappeler que son engagement d'équilibre a été tenu en 1983, il oublie de souligner que, pour être atteint, cet engagement a exigé de nouveaux sacrifices demandés aux Français en contradiction avec sa promesse de n'augmenter ni les charges des entreprises (ce qui a été fait en apparence) ni les charges des assurés (ce qui n'a pas été possible).

1. — *Le plan de financement de mars 1983 et l'ordonnance du 30 avril 1983 : les ménages sacrifiés*

La variation des hypothèses économiques entre l'automne 1982 et le printemps 1983 aboutissait à un accroissement des besoins de financement du régime général, liée en particulier à une baisse prononcée des effectifs des actifs cotisants. Certes, par une politique sociale appropriée, et en particulier grâce à une action vigoureuse de formation, le nombre des chômeurs s'est stabilisé. Cependant les jeunes en formation ne cotisent pas à la sécurité sociale, et le nombre effectif des non-cotisants s'est donc très sensiblement accru. Que le Gouvernement le veuille ou non, la situation de l'emploi s'est donc, du point de vue de nos équilibres sociaux, fortement dégradée en 1983.

En outre, la politique de lutte contre l'inflation, qui se réduit quelquefois, n'en déplaie au Ministre de l'économie, à une politique de l'indice, a conduit à fixer la date d'entrée en vigueur de la taxe sur les alcools au 1^{er} avril 1983 et à repousser au 1^{er} juillet celle de la taxe sur les tabacs, dont le taux maximum de 25 % ne sera atteint qu'au 1^{er} juillet 1985, par un relèvement semestriel de 5 %. 5,2 milliards de francs ont été « perdus » du fait de cet étalement.

La conjugaison de ces deux effets, infléchissement de l'environnement économique et calendrier de mise en oeuvre des taxes spécifiques ont rendu nécessaire un financement complémentaire. C'est dans ces circonstances que le Gouvernement a donc décidé d'instituer en mars dernier une contribution « exceptionnelle » de 1 % sur les revenus imposables, dont le rendement attendu en 1983 est de 8 milliards de francs.

Au bout du compte, les financements nouveaux institués en septembre 1982 et en mars 1983 ont donc atteint, pour l'exercice en cours, 18 milliards de francs, soit environ 3 % des dépenses prévisionnelles.

Financements nouveaux en 1983

Cotisations sur les préretraites	1,10 milliard
Prise en charge nette de l'allocation aux adultes handicapés	7,50 milliards
Taxe sur la publicité pharmaceutique	0,25 milliard
Taxe sur les tabacs et alcools	1,10 milliard
Contribution exceptionnelle de 1 %	8 milliards
Total	17,95 milliards

En outre, le plan du Gouvernement arrêté le 25 mars 1983 a prévu de réduire les dépenses de la sécurité sociale de 4 milliards de francs, de façon à assurer l'équilibre des comptes sociaux en 1983.

Les mesures suivantes ont été arrêtées :

1) Report de certaines mesures nouvelles dans le domaine de la maladie (autres que l'audioprothèse et la « 26^e maladie » prévues pour 1984)

2) Report de trois mois de la hausse des prix des produits pharmaceutiques (du 1.07 au 1.10.1983)

3) Réduction de 1 point (de 33,44 % à 32,44 %) du taux de marge de distribution des pharmaciens d'officine, entraînant une baisse du prix de vente au public des spécialités pharmaceutiques de 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 1983 (arrêté du 29 juin 1983)

4) Réduction de la cotation des actes en Z pour tenir compte de la réduction intervenue depuis 1980 dans le coût du métal argent

5) Le taux d'évolution de la dépense hospitalière en 1983 ramené de 15 % (prévisions du début de l'année) à 14 %.

Enfin, le Gouvernement a décidé de supprimer les prêts d'équipement consentis par les caisses régionales d'assurance-maladie aux établissements sanitaires et médico-sociaux.

Les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) accordaient des prêts d'équipement aux établissements sanitaires et sociaux, à long terme et à taux nul, pour une fraction de 30 % de l'investissement.

Cette action n'entraîne pas, selon le Gouvernement, dans le rôle normal de l'assurance maladie, mais dans celui des établissements financiers.

D'autre part, selon lui, l'octroi de prêts à taux nul ne conduit pas à la vérité des coûts. Il faut rechercher une plus grande transparence, facteur de meilleure gestion.

Le Gouvernement a donc décidé de demander à la Caisse des Dépôts ou ses filiales, d'accroître leur concours.

La réduction de l'enveloppe des prêts à taux nul des caisses régionales d'assurance maladie s'élève à 450 MF assortie ainsi que prévu, de prêts relais du groupe caisse des dépôts à hauteur de 250 MF.

Le Ministère a suspendu les prêts d'équipement relatifs aux seules opérations n'ayant pas donné lieu à la date du 25 mars 1983, à un commencement d'exécution de telle sorte qu'en aucun cas, cette mesure n'ait pour conséquence une rupture de chantier.

Toutefois, les mesures transitoires ne semblent pas tenir un compte suffisant des contraintes des établissements.

2. — *Le plan du 14 septembre 83 : la pérennisation du sacrifice*

A la rentrée, compte tenu des hypothèses économiques retenues pour la préparation de la loi de finances pour 1984, le besoin de financement, tel qu'il apparaissait à législation constante, était évalué par le Gouvernement à 12 milliards de francs, soit moins de 2 % des dépenses. Les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement s'appuient à la fois sur une baisse des effectifs cotisants de — 0,7 % et une évolution du salaire moyen par tête inférieure à celle des prix, soit 5,7 % au lieu de 6,1 %.

Le tableau ci-dessous traduit cette évolution à la baisse des hypothèses économiques :

ÉVALUATIONS EN MOYENNE ANNUELLE

Hypothèses de	1983		1984	
	Automne 1982	Printemps 1983	Automne 1983	Automne 1983
Prix à la consommation	8,3	9	9,1	6,1
Salaire moyen par tête	7,9	9	9,5	5,7
Effectifs cotisants	— 0,2	— 0,7	— 1,1	— 0,7

Votre commission craint, et elle montrera plus loin pourquoi, que ce tableau soit complété au cours de 1984... par deux colonnes supplémentaires (printemps et automne 1984)...

En tout état de cause, ces hypothèses ont conduit le conseil des Ministres du 14 septembre 1983 à arrêter les mesures d'équilibre pour 1984 de la manière suivante.

La contribution exceptionnelle de 1 % sur les revenus imposables, instituée par l'ordonnance du 30 avril 1983 est reconduite en 1984. L'élargissement de l'assiette, prévue par l'article 102 de la loi de finances, du moins dans sa rédaction initiale, devait rapporter deux milliards supplémentaires à la caisse nationale d'allocation familiales. Par suite d'un décalage comptable lié au rythme de la liquidation du solde de l'I.R.P.P., une fraction notable de la contribution de 1 % instituée pour 1983 ne sera versée à la caisse nationale d'allocations familiales qu'en 1984, à hauteur de 1,2 milliard de francs.

En revanche, les modifications de l'article 102 de la loi de finances intervenues à l'Assemblée Nationale, qui tendent à maintenir, pour 1984, les exonérations prévues pour 1983, conduisent à réduire de 800 millions les 12 milliards de francs attendus de cette contribution pour l'exercice à venir. Le maintien des exonérations a en outre un effet de trésorerie, lié au fait que le calcul définitif de la contribution ne sera effectué qu'en fin d'année, interdisant de ce fait une rentrée trimestrielle de trésorerie au profit de la caisse.

La deuxième mesure prise par le conseil des Ministres du 14 septembre dernier conduit à un relèvement d'un point de la cotisation d'assurance vieillesse à la charge des salariés. Un point de cotisation représente, en année pleine, 10 milliards de recettes supplémentaires. Toutefois, la modification du taux au 1^{er} janvier ne produisant ses effets qu'à partir du mois de février, la mesure ne rapportera donc que 8,7 milliards de francs en 1984.

Ainsi, au total, les mesures prises conduisent à une augmentation du prélèvement social de 12 milliards, dès lors que l'on considère, comme le Gouvernement le prétend, que la reconduction du prélèvement de 1 % ne constitue pas une mesure nouvelle. Dans le cas contraire, et c'est le sentiment de votre commission, ce sont bien 20 milliards de francs qui sont mis à la charge de la collectivité nationale.

3. — *Les équilibres comptables de 1983 et 1984 : des chiffres globaux trompeurs*

S'agissant du seul régime général, après l'excédent enregistré en 1980, les années 1981 et 1982 ont été marquées par des déficits respectifs de 6 620 millions et de 7 658 millions de francs correspondant dans les deux cas à 1,6 % des dépenses et à 0,2 % du produit intérieur brut. Les perspectives pour 1983 et 1984 illustrent un retour à l'équilibre avec l'apparition d'un excédent prévisionnel d'environ 4 milliards en 1983 et 200 millions en 1984.

La localisation des excédents et des déficits par branche est illustrée par le tableau ci-après. Elle doit toutefois être considérée avec précaution. Les résultats ou les prévisions n'enregistrent en effet pas seulement les tendances structurelles par branche. Elles résultent également du mode d'affectation des recettes, décidé dans le seul souci d'un équilibre global du régime général.

RÉSULTATS DU RÉGIME GÉNÉRAL (1981 à 1984)

(Montants en milliards.)

Années	Soldes			
	1981	1982	1983	1984 (prévision)
Maladie	- 3,2	+ 6,0	+ 5,9	- 2,9
A.T.	+ 0,3	- 0,6	- 0,8	+ 0,9
S./total CNAM	- 2,9	+ 5,4	5,0	- 2,0
CNAV	- 0,7	- 1,1	- 7,7	- 7,8
CNAF	- 3,0	- 12,0	+ 6,8	+ 10,0
Total R. G.	- 6,6	- 7,6	+ 4,1	+ 0,2

Ce tableau mérite quelques commentaires.

S'agissant d'abord de la branche maladie, l'excédent de 1982 traduisait, non pas la décélération du rythme des dépenses, mais l'effet en année pleine du rétablissement du point de cotisation qui avait été supprimé au début de 1981. En 1983, le résultat demeurerait excédentaire, à un niveau comparable. En effet, si les recettes nouvelles (taxes sur les

alcools, les tabacs, la publicité pharmaceutique) ont un rendement limité au regard du point de cotisation établi fin 1981, la progression des dépenses en volume est sensiblement ralentie. En 1984, un léger déficit apparaîtrait : la croissance en volume des dépenses serait en effet d'un ordre de grandeur comparable à celui relevé en 1983 ; bien que limitée (aux environs de 3 %), cette croissance se compare à une stagnation en volume du total des recettes : aucune ressource nouvelle n'est affectée à la CNAM en 1984 ; la montée en puissance progressive de la taxe sur les tabacs ne peut que compenser la légère décroissance du volume des cotisations, qui traduit les hypothèses retenues pour l'évolution des salaires, et surtout pour celle des effectifs cotisants (— 0,7 %).

La branche des accidents du travail doit, en vertu des textes, trouver son propre équilibre à travers la variation des taux de cotisations.

De légères erreurs de prévisions, et donc la fixation à des niveaux trop faibles de ces taux ont conduit à des déficits limités en 1982 et 1983.

En 1984, la prévision d'un excédent, qui reste inférieur à 1 milliard, permettrait de rééquilibrer pour partie ces déficits passés. Elle tient compte d'une stabilisation du volume des prestations et de l'effet du protocole d'accord signé avec les compagnies d'assurance sur le rendement des recours contre tiers.

Quant à la branche vieillesse sa situation se détériore rapidement. Elle était excédentaire de plus d'un milliard en 1980 ; le déficit est apparu en 1981 ; il a dépassé le milliard en 1982 et atteindrait 7,4 milliards en 1983. Sans le relèvement d'un point de la cotisation vieillesse, il aurait dépassé les 16 milliards en 1984. Compte tenu de cette décision il demeurerait comparable au déficit de 1983.

Cette évolution s'explique aisément du fait de la croissance importante du volume des dépenses : aux facteurs structurels propres au développement du système des pensions (allongement de l'espérance de vie, ainsi que des durées moyennes de cotisations au moment de la liquidation de la retraite ; fin de la pause procurée par les classes creuses nées au cours du premier conflit mondial) s'ajoutent les améliorations diverses apportées par la législation (abaissement du droit au départ à la retraite à taux plein à 60 ans, mais aussi revalorisation du minimum vieillesse, des pensions de réversion, de celles services aux « avant-loi Boulin »).

La branche famille, après les revalorisations très importantes intervenues en 1981, avait été fortement déficitaire au cours de cet exercice et surtout en 1982.

La prise en charge de l'allocation aux adultes handicapés par l'Etat en 1983 et l'instauration de la contribution de 1 % sur le revenu imposable dégagent pour la CNAF en 1983 15,5 milliards de recettes nettes nouvelles. Cet excédent serait accru en 1984 (10 milliards contre 7) par la reconduction de la contribution de 1 % et l'élargissement de son assiette. La somme des excédents prévisionnels des années 1983 et 1984 apparaît proche de celle des déficits constatés en 1981 et 1982.

*
* *

Telles sont donc les conditions dans lesquelles, par une évolution sensible de la politique gouvernementale, les équilibres de la sécurité sociale ont été rétablis en 1983 et, dans l'état actuel des prévisions (?) devraient être maintenus en 1984.

Toutefois, une analyse plus fine des causes de cet équilibre et des risques qui pèsent sur l'évolution économique conduit votre commission à une grande circonspection, qui l'a finalement conduite, dans l'attente d'une consolidation des résultats, à rejeter les crédits consacrés à la sécurité sociale pour 1984.

II. — DU MYTHE DU DÉFICIT AU MIRAGE DE L'ÉQUILIBRE

En 1983, les dépenses de l'ensemble des régimes de sécurité sociale ont représenté 24,8 % du Produit intérieur brut prévisionnel, contre 22,4 % en 1982 et 21,7 % en 1981.

En 1984, le Gouvernement prétend maintenir ce taux à son niveau actuel, compte tenu des résultats escomptés de sa politique économique et malgré l'augmentation sensible du prélèvement social, liée notamment à la contribution exceptionnelle de 1 %, au relèvement de 1 point des cotisations d'assurance vieillesse et au relèvement de la contribution sur les tabacs.

Ces évolutions n'en conduisent pas moins, à la satisfaction du Gouvernement, à un équilibre financier apparent de notre système de protection sociale et singulièrement du régime général.

Toutefois, cet équilibre a pour corollaire la stagnation du progrès social et une régression du pouvoir d'achat des Français (A), et de l'équilibre comptable à l'équilibre naturel de nos comptes sociaux, les conditions de la réussite ne sont pas, en l'instant, selon votre commission, réunies (B).

A. — Les corollaires de l'équilibre : la stagnation du progrès social et la régression du pouvoir d'achat

Depuis 1981, la part des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages n'a cessé d'augmenter, comme le montre le tableau ci-dessous :

Années	1981	1982	1983	1984 (prévisions)
Prestations sociales	5,4	6,9	3,8	3,0
Revenu disponible	2,8	2,4	— 0,1	+ 0,1
Prestations/Revenu disponible	33,2 %	34,6 %	36,0 %	37,0 %

Mais cette évolution traduit autant l'accroissement de l'effort social (notamment en 1981 et 1982) que la dégradation des revenus directs (notamment en 1983 et 1984).

En outre, les soldes financiers de chacune des branches de la sécurité sociale, pour faire ressortir un équilibre global, n'en traduisent pas moins une stagnation, voire une régression de la qualité de l'effort social de la nation.

Le rythme d'accroissement global des dépenses passerait de 19,5 % en 1982 à 12,7 % en 1983 et à 8,5 % en 1984. En volume, le taux était de 7,1 % en 1982 et devrait être de 3,3 % en 1983 et de 2,3 % en 1984.

De telles évolutions traduisent ainsi, au-delà de la désinflation (insuffisante) un moindre accroissement des dépenses qui, au-delà des efforts de maîtrise nécessaires, compromet la protection sociale de nos concitoyens.

1. — *La politique de la santé : le péril du rationnement*

La croissance des dépenses d'assurance maladie s'est ralentie très sensiblement. En valeur, l'accroissement a été ramené de 18,1 % en 1982 à 12,3 % en 1983 et devrait passer à 9,7 % en 1984. En volume ces taux diminuent de 5,8 % en 1982 à environ 3 % en 1983 et 1984.

La structure générale des dépenses est illustrée par le tableau ci-après :

Années	1982	1983	1984
Prestations	87,4	87,3	87,5
Transferts	3,9	3,9	4,1
Action sociale	0,7	0,7	0,6
Gestion administrative et contrôle médical	6,6	6,7	6,4
Dépenses diverses	1,4	1,4	1,4
Total des dépenses	100,0	100,0	100,0

a). — *L'évolution des principales prestations*

Les prestations d'assurance maladie représentent près de 90 % du total des prestations. Leur croissance serait ramenée à 12,4 % et 9,6 % en 1983 et 1984, ce qui les porterait à 196 milliards en 1983 et 215 milliards en 1984.

— **Les honoraires :**

— Les honoraires privés continuent de progresser à un rythme rapide

— Ainsi les honoraires médicaux (20,5 milliards en 1982) progressent-ils de 18,7 % en 1983 et 11,2 % en 1984. L'incidence des revalorisations de tarifs est, à elle seule, évaluée à 12,3 % en 1983.

L'évolution des honoraires médicaux enregistre cependant les économies apportées par la baisse de la cotation des actes de radiologie, décidée en mars 1983 pour tenir compte de la baisse du prix des films photographiques.

La croissance en volume des actes médicaux serait donc pour ces deux années de l'ordre de 7 % traduisant à la fois l'augmentation du nombre d'actes et l'évolution de leur structure (progression plus rapide des actes de chirurgie et de radiologie).

Cette croissance peut être utilement rapprochée de celle du nombre de médecins libéraux. Ils étaient 50 000 en exercice en 1970, 65 000 en 1977 et près de 80 000 en 1981 ; le taux moyen d'augmentation est de 5,3 % par an (sur la période 1977 à 1981). La limitation des effectifs d'étudiants, effective depuis 1978 ne fera toutefois sentir ses effets qu'à terme : le nombre des médecins libéraux en exercice devrait approcher 85 000 en 1983 et près de 125 000 en 1990.

Les honoraires dentaires (6,4 milliards en 1982) suivent une croissance en volume plus réduite, voisine de 2 % par an. Leur revalorisation se situerait à 10,4 % en 1983.

Les honoraires des auxiliaires médicaux (5,5 milliards en 1982, progressent en revanche rapidement ; l'effet volume les concernant peut être prévu de 5,5 % en 1983 et 6,5 % en 1984. Ils ont été revalorisés de 14,5 % en 1983.

Les effectifs des auxiliaires médicaux augmentent rapidement, expliquant en partie la croissance du volume des actes.

Le total des honoraires privés (hors honoraires du secteur public) dépasserait donc 42 milliards en 1984, soit une augmentation en valeur de 31 % en deux ans, et une augmentation en termes réels de 4,8 % par an sur cette période, déduction faite des revalorisations tarifaires.

— Les dépenses hospitalières

Les dépenses hospitalières connaissent en 1983 et 1984 une décélération importante. Cette maîtrise des dépenses est due à un effort de gestion et à une baisse générale de l'activité hospitalière. La décélération des dépenses est nette depuis la fin de 1982. L'indice mensuel suivi par la CNAM, pour les remboursements aux établissements d'hospitalisation s'établissait à + 19,7 % à la fin décembre 1982. Il était encore à 15,9 % en mai 1983. Le dernier résultat connu, celui de septembre 1983, se situe à 10,9 %. Ceci correspond à une progression de 9,5 % pour les neuf premiers mois de 1983, comparés à la même période de 1982.

Ces indices permettent d'avancer pour la fin de l'année 1983 une prévision de 10,6 %. La prévision correspondante pour 1984 est de 9 %.

Cette maîtrise des dépenses a été obtenue par des mesures très sévères de gestion.

Les taux directeurs qui déterminent l'évolution des budgets hospitaliers ont été ramenés à des niveaux drastiques. Fixé à 13,4 % en 1982, le taux directeur est revenu à 9 % en 1983. Il est fixé à 6,6 % en 1984.

D'une manière générale, il n'a pas été accordé de budget supplémentaire aux établissements, ni en 1982 ni en 1983.

Les créations d'emplois ont été sensiblement réduites (500 pertes en 1983).

L'objectif d'un milliard d'économies sur la dépense hospitalière, fixé par le plan d'économies de mars 1983 a donc pu être atteint par l'absence de budget supplémentaire et la réduction de l'enveloppe de créations de postes. En 1984, la création de 1 500 postes de personnels non-médecins est prévue au 1^{er} janvier. Cette rigueur dans la détermination des enveloppes d'emplois créés accroît encore les difficultés des

établissements et ainsi, jamais n'auront-ils pu bénéficier des créations de postes rendues nécessaires par la réduction de la durée du travail.

La baisse du nombre des journées accentuée en 1983 la décélération des dépenses.

Le caractère marqué de cette décélération en 1983 est imputable pour partie, à la diminution du nombre de journées réalisées. Une baisse d'activité, de l'ordre de 3 %, est constatée dans les établissements au premier semestre 1983. Cette tendance à la baisse prévue par les gestionnaires, a été cependant plus forte que prévue, et la grève médicale qui a affecté plusieurs centres hospitaliers régionaux paraît responsable d'une fraction de cet écart.

Si une telle évolution de l'activité hospitalière est favorable, qui traduit, avec les progrès de la médecine, la baisse des durées moyennes de séjour et le développement des formules alternatives à l'hospitalisation classique, elle est liée également à la pression de la crise économique sur la consommation des ménages, et notamment, sa consommation hospitalière.

Le second facteur de décélération est lié à l'évolution des délais de facturation. Les années 1980 à 1982 ont en effet été marquées par une accélération de ces délais. A activité inchangée, le nombre de journées remboursées a alors progressé.

Il est probable que 1983 connaîtra, par comparaison avec 1982, une stabilisation des délais, la fixation des prix de journée ayant par ailleurs été retardée d'au moins un mois par rapport à 1982. En 1984, la circulaire relative aux budgets et aux prix de journée a été notifiée dès le début du mois d'octobre et la fixation rapide et correcte de ces budgets s'en trouvera facilitée.

La baisse de l'activité et la stabilisation des délais de liquidation et facturation se conjuguent pour provoquer une baisse notable du nombre des journées remboursées. A fin décembre 1982, ce nombre était en progression de 1,4 % sur 1981. A fin août 1983, les journées d'hospitalisation sont en baisse de 2,5 %, en année mobile. Les huit premiers mois de l'année sont en baisse de 3,1 % par rapport à la période correspondante de 1982.

Mais la création du forfait journalier réduit mécaniquement les remboursements de dépenses hospitalières.

La loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 a institué par son article 4 un forfait journalier supporté par les personnes admises dans les établissements hospitaliers et les établissements médico-sociaux. Fixé à 20 F par un décret du 31 mars, il est entré en vigueur le 1^{er} avril. Il en résulte pour le régime général, une moindre dépense sur les remboursements de frais de séjour estimée à un milliard de francs pour l'année 1983 (soit 2 milliards en année pleine).

Même modeste, le forfait journalier, malgré les exonérations accordées à certaines catégories d'assurés ou de malades constitue une mesure inacceptable, condamné par le Sénat à la fin de 1982.

— Les dépenses de pharmacie

Les dépenses de pharmacie représentaient 22,5 milliards de francs en 1982, soit une dépense en augmentation de 17,2 % sur 1981.

Les diverses mesures prises, notamment la réduction du taux de marge des grossistes répartiteurs, la baisse du taux de marge des pharmaciens d'officine, et le report de la deuxième augmentation des prix des produits pharmaceutiques pour 1984, permettent de ramener à 10,9 % le taux de progression pour 1983, qui se serait sinon situé à 15,8 %. Le taux pour 1984 est en très légère augmentation sur 1983 ; avec 11,8 % il représente une diminution de la tendance passée.

— Les autres postes de dépenses

Les dépenses d'analyses représentaient près de 4,3 milliards en 1982. Elles progressent rapidement en 1983 et 1984, le nombre des actes remboursés devant augmenter de 6,4 % en 1983 et 7 % en 1984.

Les indemnités journalières pour le risque maladie atteignent 14,4 milliards en 1982. Elles suivent une progression relativement modérée : 7,9 % d'augmentation en 1983 et 7,2 % en 1984.

Les prestations de maternité approchaient 11,5 milliards en 1982, soit 5,9 % des prestations. Elles progressent à un rythme légèrement ralenti par la réduction du nombre des naissances. Leur taux d'augmentation serait de 10,1 % et de 8,3 % respectivement en 1983 et 1984.

Les prestations d'invalidité, c'est-à-dire les rentes d'invalidité et les allocations supplémentaires du FNS s'élevaient à 9,8 milliards en 1982, soit 5 % des prestations de la branche. Elles progressent de 13,5 % en 1983 et de 8,6 % en 1984.

b). — *Les observations de votre commission*

Votre commission des affaires sociales ne peut accepter l'actuelle politique de santé du Gouvernement, qui étouffe les établissements hospitaliers. Jean Chérioux, rapporteur pour avis du budget de la santé, dans son rapport sur le projet de loi portant diverses mesures relatives au service public hospitalier a dénoncé les instruments par lesquels le Gouvernement entend enfermer l'évolution de la dépense hospitalière dans un carcan insupportable, qu'il s'agisse de la dotation globale, des conditions d'exercice de la tutelle, ou des mesures anti-sociales de dissuasion de la consommation, comme le forfait journalier.

Toutes ces mesures peuvent, selon lui, conduire à un rationnement de la santé et entraîner la création d'une médecine de riches et d'une médecine de pauvres.

La pression exercée sur les honoraires des praticiens et les prix des médicaments, porte une atteinte grave au pouvoir d'achat des professions de santé. La réduction corrélative du taux de couverture des médicaments, obtenue par des modifications insidieuses de la nomenclature a conduit à un accroissement sensible des dépenses laissées à la charge des assurés ou de leurs mutuelles.

Ces transferts, pour ne pas avoir un grand retentissement dans l'opinion, conduisent à un recul sensible de la protection sociale et renforcent les risques d'une couverture sociale à « deux vitesses ».

Pour 1983, l'amélioration des prestations annoncée (sera-t-elle tenue), marque la décélération sensible de l'effort social en ce qui concerne l'assurance maladie. Devraient seulement intervenir en 1984 deux mesures annoncées en 1981 (!) et constamment reportées depuis lors. Il s'agit d'une part de la suppression de la franchise de 80 francs appliquée depuis un décret de 1980 à « la vingt sixième maladie » (affections longues et coûteuses, non énumérées comme telles dans la réglementation). L'amélioration du remboursement des audioprothèses devrait enfin (et pour combien), intervenir également en 1984.

2. — *La politique de la vieillesse : la rigueur partagée*

a). — *La croissance structurelle des dépenses*

Les dépenses de la CNAV étaient de 125 milliards en 1982 ; elles atteindront près de 145 milliards en 1983. En 1984, elles devraient être de 159 milliards. En valeur, le taux de croissance est passé de 19,4 % en 1982 à 15,6 % en 1983 et à 10 % en 1984. En volume, la croissance est ramenée de 7 % en 1982 à 6 % en 1983 et à environ 3,7 % en 1984.

— **Les facteurs naturels d'évolution**

A législation constante, l'augmentation des dépenses tient à une série de facteurs. D'abord, l'évolution démographique est moins favorable qu'au cours des récentes années. A compter de la fin des années 1970, une pause avait été observée, liée au départ à la retraite des classes creuses nées au cours du premier conflit mondial. Le rapport entre les personnes âgées de plus de 60 ans et celles âgées de 20 à 59 ans a diminué de 37 % en 1975 à 33,4 % en 1982 ; il remontera progressivement à 35 % en 1988, et ne rejoindra le niveau de 1975 que vers 2005-2010. La tendance lente au vieillissement réapparaît donc à partir de 1982.

L'allongement de la durée moyenne de vie est notable. Depuis la dernière guerre, l'espérance de vie à la naissance s'est accrue d'environ 10 ans ; un nombre plus élevé de cotisants atteignent l'âge de 60 ans ; à cet âge, le gain est encore de l'ordre de deux ans. Cette évolution extrêmement favorable a bien entendu un coût.

Enfin, le système de retraite arrive à maturité ; les assurés atteignant aujourd'hui l'âge de la retraite présentent des durées de cotisation plus élevées en moyenne et leurs salaires de référence ont largement bénéficié de la croissance économique.

Les mesures législatives prises par l'actuel Gouvernement

A ces facteurs structurels s'ajoutent les améliorations de la législation :

Le droit à la retraite à taux plein à 60 ans a été ouvert par l'ordonnance du 28 mars 1982 à tous les salariés, dès lors qu'ils avaient cotisé pendant 150 trimestres au moins ; cette possibilité offerte à compter du 1^{er} avril 1983 s'est substituée au système de la garantie de ressources, plus avantageuse. S'agissant du régime général de la sécurité

sociale, la mesure représente une charge estimée à 1,3 milliard en 1983 et à 4,5 milliards en 1984 ; l'effectif des bénéficiaires approchera les 250 000 à la fin de 1984.

Les pensions des plus défavorisés ont été revalorisées. Le minimum vieillesse a été augmenté de 62 % entre mai 1981 et juillet 1983 ; les pensions liquidées avant la loi du 31 décembre 1971 ont bénéficié à compter du 1^{er} décembre 1982, et en application de la loi du 28 juillet 1982, d'un dernier rattrapage. Le taux des pensions de réversion est passé de 50 à 52 %. Le coût des deux dernières mesures citées est estimé en 1983 respectivement à 1 200 et 250 millions. Enfin, un minimum de pension contributif a été instauré par la loi du 31 mai 1983 ; son montant est en 1983 de 2 200 francs par mois. Il est loisible, dans de nombreux cas, de s'interroger sur les effets réels de ce minimum...

Si l'augmentation générale des pensions a été sensible en 1982 (13,9 %) les deux revalorisations de 4 % chacune intervenues au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet 1983 (soit 8,2 % au total « en glissement ») correspondent seulement à une augmentation en moyenne annuelle de 10,4 %, soit davantage que les salaires mais à un niveau très proche de l'évolution finalement observée des prix.

En 1984, les prévisions tablent sur le maintien du pouvoir d'achat des pensions, dont les montants en moyenne annuelle évolueraient comme les salaires, en application des dispositions du décret du 29 décembre 1982, qui a modifié, selon des conditions moins avantageuses, l'indexation instituée en 1974.

b). — *Les observations de votre commission*

La mise en oeuvre de la retraite à 60 ans, associée aux phénomènes démographiques décrits précédemment, compromet gravement et pour de longues années, les équilibres de la branche vieillesse, qui contribueront à perturber gravement notre système de protection sociale.

N'aurait-il pas été préférable, dans ces conditions, de reconduire le régime de la garantie de ressources, même en l'aménageant, pour le supprimer dès les premiers signes d'une reprise certaine de l'économie et donc, de l'emploi ?

Tel n'a pas été le choix d'un Gouvernement contraint aujourd'hui de relever d'un point la cotisation des salariés au régime général.

Il convient d'ajouter que les régimes complémentaires, aujourd'hui encore excédentaires, sont menacés, à terme, par la mise en oeuvre de la retraite à 60 ans et devrait comme le régime général, partager la pénurie en réduisant le taux de progression des retraites. Le pouvoir d'achat des pensions, maintenu jusqu'à présent, pourra-t-il l'être encore longtemps ?

3. — *La politique familiale : les projets abandonnés*

a). — *L'évolution observée en 1983, les prévisions pour 1984*

Les dépenses de la CNAF ont atteint 115 milliards en 1982. Elles devraient dépasser 127 milliards en 1983 et approcher 134 milliards en 1984. Elles concernent près de 5 500 000 familles, et près de 11 500 000 enfants bénéficient de ses prestations. Leur croissance se trouve ramenée de + 24,4 % en 1982 à + 10,9 % en 1983 et + 5,1 % en 1984.

Cette évolution n'a pas encore affecté le pouvoir d'achat des prestations. La base mensuelle servant de calcul aux prestations familiales a été accrue de 7,5 % au 1^{er} janvier 1983, et encore de 4 % au 1^{er} juillet 1983 ; ces deux revalorisations correspondent à une augmentation de 12,3 % en moyenne annuelle, soit de 3 points supérieure à celle des prix à la consommation. En 1984, les prévisions tablent sur la seule garantie du pouvoir d'achat de la base de calcul.

La très sensible décélération observée en 1983 correspond donc d'abord à l'augmentation considérable des prestations réalisée dès 1981 et 1982.

En outre, on a dû malheureusement observer une nouvelle baisse de la fécondité, sensible dès 1983. Le nombre des naissances s'était stabilisé depuis quelques années à 800 000 ; les données disponibles laissent malheureusement penser qu'il ne pourra excéder 750 000 en 1983. Cette nouvelle base a été retenue pour 1984. Le programme prioritaire d'exécution du IX^e Plan, consacré à la politique familiale prévoit une réorientation des aides en faveur des familles jeunes et des familles nombreuses.

Compte tenu de ces derniers éléments, l'analyse de l'évolution des prestations permet de relever quelques tendances majeures.

D'abord, le coût des allocations pré et post-natales diminue : celles-ci sont en effet très rapidement sensibles à l'évolution du nombre des naissances.

Elles représentaient respectivement des montants de 1,6 milliard et 3,2 milliards en 1982. En 1983, les allocations prénatales sont stables à 1,6 milliard, et les allocations post-natales diminuent à 2,6 milliards ; cette baisse est imputable à la réduction de moitié au 1^{er} janvier 1983 de la majoration pour enfant de rang trois ou supérieur. Les montants prévus pour 1984 traduisent l'hypothèse d'une stabilisation du nombre des naissances.

Le coût du complément familial, des allocations de logement, de l'allocation aux adultes handicapés, tend à se stabiliser. Le nombre des bénéficiaires du complément familial baisserait de 1,5 % en 1983 et de 2,6 % en 1984 compte tenu de la baisse de la natalité en 1983 et 1984 et de la diminution des naissances de rang trois ou supérieur. Cette tendance s'est établie depuis plusieurs années.

La stabilisation des allocations de logement tient essentiellement à la montée en charge rapide de l'aide personnalisée au logement. Après une augmentation de leur masse d'environ 50 % à la fin de 1981, les aides au logement ont vu les éléments de leur barème actualisés aux 1^{er} juillet 1982 et 1983 : à cette dernière date, les éléments servant au calcul de l'aide au logement ont été revalorisés de 8 % pour les plafonds de loyer, 10 % pour le forfait charges et 13,6 % pour les revenus de référence.

L'allocation aux adultes handicapés a été très fortement revalorisée (+ 62 % en niveau entre mai 1981 et juillet 1983). Son montant est de 2 300 F par mois depuis le 1^{er} juillet 1983. Son coût était de 8,1 milliards en 1982. Il dépasserait les 9,5 milliards en 1983 (+ 17 %) avant de se stabiliser en 1984. Si la stabilisation prévue en 1984 est liée à la diminution prévisible du nombre des bénéficiaires, elle tient aussi à de moindres dépenses liées à une prise en compte, moins favorable, de l'ensemble des revenus.

Les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation d'éducation spéciale continuent de progresser assez sensiblement. S'agissant des allocations familiales : le nombre des enfants bénéficiaires augmente en effet, quoique faiblement, de 0,7 % en 1983 et en 1984. Les versements faits au titre des allocations d'orphelin et au parent isolé (A.O. et A.P.I.) progressent rapidement. Le nombre des familles bénéficiaires est en augmentation, de l'ordre de 5 % par an.

De plus, le plafond de ressources pour l'A.P.I. a été sensiblement revalorisé en 1983, accentuant la croissance de cette prestation.

b). — *Les observations de votre commission*

Après les très fortes augmentations, indifférenciées, des allocations familiales en 1981 et 1982, les taux aujourd'hui retenus ne permettent plus qu'une progression limitée du pouvoir d'achat des prestations qui ne suffira plus à compenser la baisse du pouvoir d'achat des revenus directs des ménages.

Ceci conduit donc, pour l'ensemble, à une baisse du pouvoir d'achat des familles et est en contradiction avec les évolutions constatées jusqu'alors, grâce aux efforts patients de la politique menée jusqu'en 1981.

En outre, sauf les quelques mesures envisagées par le IX^e Plan et, dans l'immédiat, la mise en oeuvre, peu coûteuse, du congé parental d'éducation, tout effort sensible en faveur des familles est abandonné, au moment même où le nombre des naissances diminue à nouveau. En particulier, le projet de loi portant réforme des prestations familiales, déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale en avril 1982, semble devoir être désormais abandonné.

*
* * *

Le bref rappel de l'évolution de chacune des branches laisse donc apparaître une stagnation du progrès social et menace les Français d'une réduction sensible du pouvoir d'achat global de leur revenu.

Où sont donc passés les projets généreux du Gouvernement ? A la vérité, la rigueur d'aujourd'hui, plus sévère qu'avant 1981, compromet pour longtemps le progrès social patient qu'avaient engagé les prédécesseurs de M. Pierre Mauroy. Pour six mois de rêves, voilà donc de longues années de vaches maigres que les Français ne manqueront pas de sanctionner, à chaque fois qu'ils en auront l'occasion, par leurs votes.

**B. — Des équilibres comptables aux équilibres naturels :
les conditions d'une vraie réussite**

Certes, les mesures drastiques prises par le Gouvernement ont permis un retour à l'équilibre comptable. Toutefois, les efforts de réduction de l'évolution des dépenses ont permis d'obtenir des résultats satisfaisants par le seul « serrage des soldes » au mépris d'une maîtrise réellement concertée, et garante d'un progrès qualitatif de la gestion de notre système de protection sociale. Ensuite, les soldes positifs ont été acquis, plus que par un freinage des dépenses, par un accroissement sensible du prélèvement social obligatoire, au dépens des entreprises, puis des ménages. Enfin, ces ponctions destinées à amener un équilibre comptable immédiat compromettent les conditions d'un retour à un équilibre économique et social plus durable.

**1. — *La maîtrise des dépenses :*
*de l'obligation de résultat à l'obligation de moyens***

Qu'il s'agisse des dépenses de santé, des prestations familiales ou des pensions, la politique du Gouvernement a visé avant tout à maîtriser les taux, par des mesures réglementaires sévères, plutôt qu'à exercer une action sélective sur les masses de dépenses.

Ainsi, les augmentations massives et indifférenciées des prestations familiales, engagées en 1981, ont-elles privé les pouvoirs publics des moyens d'engager une politique familiale qui vise à répondre, par une réforme du système actuel des prestations, à la crise démographique que connaît aujourd'hui le monde occidental. Certes, votre commission n'approuvait pas tous les éléments de la réforme des prestations aujourd'hui abandonnée par le Gouvernement. En tout état de cause, les circonstances économiques interdisent désormais d'en aborder l'examen avant longtemps.

S'agissant des pensions, la généralisation de la retraite à 60 ans a condamné l'assurance vieillesse à de graves et durables difficultés financières, interdisant également la mise en oeuvre d'une politique sélective du départ à la retraite en faveur de l'emploi.

S'agissant enfin et surtout de l'assurance maladie, le gouvernement s'est donné avant tout les moyens, par l'application d'un taux directeur très sévère et l'interdiction des budgets supplémentaires de subordonner l'évolution de la dépense hospitalière aux contraintes éco-

nomiques conjoncturelles. Il engage par ailleurs, une réforme de l'organisation interne de l'hôpital par la départementalisation des unités de soins, qui interdira, pendant de nombreuses années, l'installation des centres de responsabilité par lesquels doit passer la concertation budgétaire et la responsabilisation des praticiens. Enfin, la planification sanitaire et la définition des alternatives à l'hospitalisation seront mises en oeuvre tardivement. Ce retard compromet une politique de maîtrise raisonnée des dépenses, seule garante d'une poursuite du progrès sanitaire et social compatible avec la rigueur financière qu'impose la crise économique.

En somme, à avoir voulu trop faire en six mois, le Gouvernement s'est interdit d'agir avec tact et efficacité pendant plusieurs années.

2. — *Des effets univoques des transferts de charges*

Le Ministre des affaires sociales a souligné, avec raison d'ailleurs, que l'année 1983 n'avait enregistré aucune augmentation des charges sociales des entreprises.

Cette affirmation est toutefois oublieuse des charges supplémentaires imposées auxdites entreprises et à leurs salariés en 1981 et en 1982 qu'il convient de rappeler brièvement ici :

— la contribution exceptionnelle de 1 %, destinée au financement de l'assurance maladie, supprimée par M. Jacques Barrot en février 1981 a été rétablie dès le mois de novembre de la même année par Mme Nicole Questiaux et, depuis lors, a été constamment reconduite.

— les cotisations des employeurs à l'assurance maladie ont été dé plafonnées à hauteur de 3,5 points également au mois de novembre 1981.

— l'assiette des cotisations a été étendue aux contributions versées aux régimes complémentaires de retraite ;

— les cotisations d'assurance veuvage ont été dé plafonnées au 1^{er} janvier 1982, sans qu'en contrepartie, les prestations servies par cette branche n'aient été relevées ;

— les allocations de remplacement du salaire supérieures au SMIC se sont vu appliquer une cotisation d'un point au titre de l'assurance maladie ;

— les cotisations des travailleurs non salariés, agricoles et non agricoles, ont fait l'objet de mesures d'« harmonisation » qui se sont

traduites par un alourdissement sensible des contributions des intéressés ;

— le plafond de la sécurité sociale a été relevé dans des proportions sensibles, et, depuis le 1^{er} janvier 1982, à raison de deux augmentations annuelles.

Ces diverses mesures ont contribué à une élévation sensible du poids des cotisations sociales sur l'économie française. Quant aux mesures prises en 1983, si elles ne pèsent plus directement sur nos entreprises, elles atteignent certains secteurs d'activité et surtout, pèsent sur les ménages :

— les cotisations d'assurance maladie versées par les titulaires de la garantie de ressources ont été très sensiblement relevées ;

— les taxes sur les alcools et les tabacs pèsent à la fois sur la consommation des ménages et sur les secteurs d'activité intéressés ;

— il en va de même pour la taxe sur la publicité pharmaceutique, qui a durement touché l'information et la presse médicale et par là, indirectement, la qualité et le rayonnement de notre recherche ;

— le forfait journalier a constitué un recul indû de la protection sociale et un accroissement regrettable des charges des ménages ou des mutuelles ;

— enfin et surtout, la contribution « exceptionnelle » de 1 % sur les revenus, instituée en 1983 et reconduite en 1984 a atteint le pouvoir d'achat des ménages d'une manière sensible.

Quant aux transferts de charges de la sécurité sociale vers l'Etat, ils conduisent simplement à un allègement des contributions sociales par un alourdissement corrélatif des charges fiscales, qu'elles soient supportées par les entreprises ou les ménages. Ainsi en va-t-il du transfert de l'A.A.H. à l'Etat, qui, pour avoir constitué longtemps une charge induite de la sécurité sociale, n'en aggrave pas moins, désormais, le déficit budgétaire.

Enfin, en 1983, les cotisations d'assurance vieillesse supportées par les salariés seront relevées d'un point au 1^{er} janvier prochain. Salaire différé ou charges sociales supplémentaires, ces cotisations sont payées par nos entreprises et pénalisent l'activité, donc, l'emploi.

Car au fond, supportées par les entreprises ou par les ménages, financées par l'impôt ou par le prélèvement social, les mesures de financement supplémentaires prises pour assurer les équilibres compa-

bles de la sécurité sociale hypothèquent, en tout état de cause, l'effort de redressement économique.

3. — *La garantie des équilibres comptables : une hypothèque pour l'avenir*

Votre commission considère en effet que, pour être parvenu à redresser les équilibres comptables de la sécurité sociale, plus par un accroissement sensible des recettes et par un blocage aveugle des dépenses, que par une réelle maîtrise de l'évolution de notre système de protection sociale, le Gouvernement a compromis l'effort de redressement à plus long terme.

L'accroissement des recettes de la sécurité sociale, sans majoration des cotisations ou de la fiscalité passe par une seule voie : une réduction sensible du chômage. L'amélioration de la situation de l'emploi passe également par une seule voie : la compétitivité de nos entreprises. Et la compétitivité de nos entreprises exige de l'Etat qu'il allège leurs charges et qu'il ne compromette pas leur effort.

Toutes les mesures prises en 1981 et en 1982 vont à l'encontre d'un tel projet. Quant au transfert de charges des entreprises vers les ménages, engagé depuis un an, il atteint gravement la consommation. Et la diminution de la consommation intérieure interdit tout espoir sérieux de reprise économique.

Quant à la maîtrise des dépenses, elle ne saurait résulter de la seule compression des taux d'évolution des prestations. Une telle politique, exercée durablement, compromet l'efficacité de votre système de santé, dégrade le pouvoir d'achat des ménages et menace la France d'une grave récession de son système de protection sociale. En d'autres termes, il n'est plus possible d'accepter qu'au nom du mirage de l'équilibre comptable, le Gouvernement compromette les moyens d'un redressement naturel des équilibres des comptes sociaux, qui ne saurait résulter que d'un assainissement de notre économie et de la reprise de l'activité.

Mais c'est l'ensemble de la politique économique et sociale qui est ici en cause, et qui a justifié les propos sévères de votre rapporteur général. C'est la raison pour laquelle votre commission ne saurait approuver les crédits consacrés à la sécurité sociale pour 1984, faute de pouvoir approuver la politique économique et sociale qui la sous-tend.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

En somme, votre commission des affaires sociales :

— notant la fragilité de l'équilibre comptable de notre système de protection sociale, réalisé en 1983 et escompté pour 1984,

— regrettant que cet équilibre ait été obtenu plus par un accroissement des recettes, et donc, des charges des entreprises et des ménages et par une compression aveugle des dépenses, que par un effort durable de maîtrise de l'évolution de notre système de protection sociale,

— craignant que les menaces sur l'emploi pèsent en 1984, sur les ressources des régimes et n'exigent à nouveau de faire appel à un accroissement supplémentaire du prélèvement social obligatoire,

— souhaitant réserver à la fin de 1984 son jugement définitif sur l'évolution de nos comptes sociaux et les effets de la politique économique et sociale du Gouvernement,

— constatant qu'en tout état de cause, la rigueur appliquée aujourd'hui n'est malheureusement que la conséquence d'une politique initiale aventureuse, ne saurait accepter de partager avec le Gouvernement la responsabilité de la situation actuelle, et, malgré les aspects positifs de ses nouvelles orientations, ne peut que **rejeter les crédits consacrés, dans la loi de finances pour 1984, à la sécurité sociale.**