

N° 100

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

SÉCURITÉ SOCIALE

Par M. Louis BOYER,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegn, Jean Chérioux, Robert Schwint, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, secrétaires ; MM. Jean Amelin, José Balareilo, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Hurnet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 3), 2988 (tome II) et la-8^e 895.
Sénat : 95 et 96 (annexes n° 1 et 2) (1985-1986).

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

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	3
Avant-propos	6
I. - Une évolution des comptes sociaux qui reflète depuis 1981 les incertitudes de la politique actuelle de sécurité sociale	8
A. - La part des prestations sociales dans l'économie a continué de progresser de manière sensible depuis 1981 malgré un ralentissement de leur taux de croissance	8
B. - Les comptes des organismes de sécurité sociale reflètent depuis 1981 les incertitudes de la politique de l'Etat en matière de prestations sociales	11
II. - Un équilibre précaire obtenu par des artifices comptables et une diminution de la protection sociale	16
A. - Les artifices comptables	16
B. - La diminution de la protection sociale	17
III. - Des prévisions inquiétantes qui exigeront des ajustements importants à partir de 1986	20
A. - L'inconnu du financement des comptes de la sécurité sociale pour 1986	20
B. - Les ajustements indispensables à partir de 1986	23
Conclusion	27

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales s'est réunie le mardi 19 novembre 1985 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour examiner le rapport sur les crédits de la sécurité sociale pour 1986, dont le rapporteur pour avis est M. Louis Boyer.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord insisté sur le fait que l'évolution des comptes sociaux reflétait depuis 1981 les incertitudes de la politique actuelle de sécurité sociale, qui a hésité entre le recours au budget avec le prélèvement exceptionnel de 1 % sur les revenus ou la taxe sur les tabacs et les alcools, et le désengagement de l'Etat.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné que l'équilibre actuel était un équilibre précaire obtenu par des artifices comptables et une diminution de la protection sociale.

Au titre des artifices comptables, il a noté l'accélération du recouvrement des cotisations des entreprises, le décalage des versements des prestations familiales et le nouveau mode de calcul des indemnités journalières versées aux femmes enceintes. Sous l'angle de la diminution de la protection sociale, doivent être rangées la diminution du taux de remboursement de cinq classes de médicaments et l'augmentation du ticket modérateur sur les actes de biologie et les actes d'infirmiers. Il a en outre ajouté que le maintien de la protection de la population ne pouvait être réel dans la mesure où seuls 60 % des Français adhèrent à des mutuelles et 10 % ont souscrit une assurance maladie commerciale.

Le rapporteur pour avis a regretté de ne pouvoir disposer des prévisions pour 1986 puisque la commission des comptes ne se réunira que le 5 décembre 1985. Il a toutefois montré l'inconnue du financement des comptes pour 1986, en raison principalement du caractère non renouvelable des économies comptables réalisées en 1985 et dont le bénéfice aura été de 7,8 milliards de francs.

Il a indiqué que pour 1986, les transferts de charges du budget de l'Etat vers le régime général et les autres régimes

spéciaux, seront de l'ordre de 10.5 milliards de francs dont 6 milliards à la charge du régime général et 4,55 milliards aux autres régimes spéciaux :

Ces transferts concernent :

- la prise en charge par l'assurance maladie, du coût de la sectorisation psychiatrique (2,46 milliards de francs) ;

- la suppression de la cotisation maladie des bénéficiaires de l'allocation pour adultes handicapés (1,78 milliard de francs) ;

- la suppression de la subvention exceptionnelle à la caisse nationale d'assurance maladie, représentative de la taxe sur les tabacs (2,02 milliards de francs) ;

- la suppression de la subvention au régime étudiants (327 millions de francs) ;

- la création d'une surcompensation entre certains régimes spéciaux de la sécurité sociale qui diminuera d'autant les subventions de l'Etat (4 milliards de francs notamment à la charge de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales).

Le rapporteur pour avis a certes indiqué que la trésorerie des régimes de sécurité sociale serait à la fin de l'année 1985 de l'ordre de 20 milliards de francs. Malheureusement, les prévisions auxquelles le Sénat s'est livré à l'aide du modèle D.M.S. montre que dans les prochaines années, et notamment en raison de l'évolution du déficit de la branche vieillesse, le besoin de financement des comptes sociaux exigera d'ici à 1988, un prélèvement social complémentaire cinq fois plus élevé que le poids relatif du prélèvement de 1 % du revenu imposable perçu en 1984 et supprimé en 1986.

Sur la base de ces observations, le rapporteur pour avis a alors proposé le rejet des crédits de la sécurité sociale pour 1986.

M. Jean Madelain a indiqué qu'il partageait les conclusions du rapporteur pour avis et qu'une erreur importante avait consisté dans la suppression du prélèvement de 1 % sur les revenus.

Dans le domaine des économies, il a estimé que le gouvernement était allé trop loin avec la diminution du taux

de remboursement d'un certain nombre de médicaments qui ne peuvent être considérés comme des médicaments de confort.

M. André Rabin a souligné qu'il partageait l'opinion du rapporteur pour avis et a regretté que le Parlement ne puisse effectuer un contrôle plus sérieux de masses financières qui dépassent en volume le budget de l'Etat.

M. Charles Bonifay a marqué qu'il avait apprécié la qualité du rapport. Tout en partageant les conclusions du rapporteur pour avis, il a indiqué que personnellement, il nuancerait ses conclusions dans la mesure où l'absence de politique sociale a été antérieure à 1981, et qu'il importait de revoir le mode de financement de la protection sociale assis sur les salaires ; il a manifesté son accord complet sur les craintes manifestées par le rapporteur pour avis quant à l'évolution de la branche vieillesse.

M. Jean Madelain a rappelé que le point crucial tenait au mode de financement de la sécurité sociale assis sur les salaires. Il a rappelé qu'à plusieurs reprises dans le passé, des promesses de réforme avaient été faites par différents gouvernements aussi bien avant qu'après 1981, mais que cette réforme n'était jamais intervenue.

M. Jean-Pierre Fourcade est alors intervenu pour marquer son accord avec le contenu du rapport pour avis présenté par M. Louis Boyer. Il a cependant demandé au rapporteur pour avis d'accentuer sa conclusion critique sur le déséquilibre financier de la branche vieillesse en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans qui oriente structurellement au déficit la caisse vieillesse.

En réponse aux différents intervenants, M. Louis Boyer a indiqué que la principale préoccupation tenait effectivement à l'évolution de la branche vieillesse qui est soumise à la triple contrainte de la diminution du nombre des cotisants, aggravée par les effets du chômage, de l'allongement de la durée de la vie et de l'avancement de l'âge de la retraite. Il a ajouté que si des solutions pourraient certainement être trouvées dans le domaine de la maladie, par contre des difficultés apparaîtront irrémédiablement dans les prochaines années dans le domaine des retraites.

La commission a alors émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de la sécurité sociale pour 1986.

AVANT-PROPOS

Alors que le système français de sécurité sociale vient de fêter son 40^e anniversaire, on peut considérer qu'il est maintenant placé à la croisée des chemins ; en effet, alors que ses charges ont tendance à s'alourdir en raison des progrès médicaux, de l'allongement de la durée moyenne de vie et de l'abaissement de l'âge de la retraite, ses ressources en revanche stagnent en raison de la crise économique qui diminue le nombre de cotisants et augmente le nombre de chômeurs.

Si l'équilibre global des comptes sociaux a pu être maintenu depuis quelques années, ce fut le résultat de mesures parcellaires tendant à limiter la protection sociale et d'une série d'artifices comptables qui ne peuvent être renouvelables ; faute de reprise sensible de l'économie, l'évolution structurelle des dépenses de sécurité sociale ne peut en réalité à terme que conduire à une remise en cause du système de protection sociale que nous connaissons.

Or, les dotations du budget de la santé et de la sécurité sociale qui s'élèveront en 1986 à 35,6 milliards de francs, soit 3 % environ des masses financières dont le ministère a la tutelle par le biais de la gestion des régimes sociaux et des transferts émanant d'autres départements ministériels, ne pourront enrayer cette remise en cause du système par suite du dégagement actuel de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale.

Depuis deux ans, votre commission a souligné devant la Haute Assemblée le caractère fictif des équilibres comptables qui lui étaient proposés, tout en insistant sur le danger d'une dégradation progressive de la protection sociale des Français, parce qu'une protection de haut niveau ne peut être obtenue que dans un environnement économique satisfaisant.

Aujourd'hui, pour juger de l'état actuel du système de sécurité sociale, et pour répondre aux différentes questions que soulève son examen, votre commission l'étudiera sous les trois aspects suivants :

- une évolution des comptes sociaux qui reflète depuis 1981 les incertitudes de la politique actuelle de sécurité sociale ;

- un équilibre précaire obtenu par des artifices comptables et une diminution de la protection sociale ;
- des prévisions inquiétantes qui exigeront des ajustements importants à partir de 1986.

*
* *

I. - UNE ÉVOLUTION DES COMPTES SOCIAUX QUI REFLÈTE DEPUIS 1981 LES INCERTITUDES DE LA POLITIQUE ACTUELLE DE SÉCURITÉ SOCIALE

La commission des comptes de la sécurité sociale ne se réunira que le 5 décembre 1985 ; votre commission ne disposera donc pas pour le débat budgétaire des indications indispensables à l'examen des comptes de la sécurité sociale pour 1986, votre rapporteur ne peut que déplorer cette situation.

En s'appuyant sur les données fournies par la commission des comptes, dans son rapport du 6 décembre 1984, actualisé en juillet 1985, il est permis cependant de constater que la part des prestations sociales dans l'économie a continué à progresser de manière sensible depuis 1981 malgré un ralentissement de leur taux de croissance, et qu'en définitive, les comptes des organismes de sécurité sociale reflètent depuis cette date les incertitudes de la politique de l'Etat en la matière.

A. - La part des prestations sociales dans l'économie a continué à progresser de manière sensible depuis 1981 malgré un ralentissement de leur taux de croissance.

Il convient, tout d'abord, de noter que les comptes de la sécurité sociale ne représentent que 70 % de la protection sociale, l'effort social de la nation comprenant en outre la couverture du chômage (10 %), l'aide sociale (15 %) et les prestations fiscales au titre du quotient familial (3 %).

L'évolution de la protection en France est, actuellement, caractérisé par :

- une progression de la part des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages qui est passée de 33,1 % en 1981 à 36,5 % en 1984 comme le montre le tableau ci-dessous :

	(En pourcentage)				
	1980	1981	1982	1983	1984
Part des prestations sociales dans le revenu disponible	32,4	33,1	34,4	35,5	36,5

Dans le contexte de faible croissance des revenus des ménages, les transferts de redistribution au titre des prestations sociales ont donc continué à jouer un rôle important dans la sauvegarde du pouvoir d'achat des catégories les plus défavorisées ;

- une progression de la part de la dépense de protection sociale dans le produit intérieur brut comme l'indique le tableau ci-dessous. Les dépenses de protection sociale ont atteint en 1984 un montant de près de 1.300 milliards de francs, mobilisant un pourcentage de plus en plus important de la richesse nationale, qui est passé de 19 % du P.I.B. en 1970, à 27,8 % en 1981, et à 30,4 % en 1984.

DÉPENSE DE PROTECTION SOCIALE ET PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

	1980	1981	1982	1983	1984
Dépenses de protection sociale (en milliards de francs)	755,1	862,8	1.034,3	1.191,6	1.298,5
Evolution annuelle (en pourcentage)	16,6	14,3	19,9	15,2	9,0
Pourcentage du P.I.B.	27,3	27,8	29,0	30,3	30,4

- un ralentissement de l'évolution des prestations sociales versées aux ménages qui, après avoir atteint un chiffre de plus de 19 % en 1982, est revenu à un niveau de 9,7 % en 1984 comme le souligne le tableau ci-dessous :

TOTAL DES PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES AU MÉNAGE

Années	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Montant (en milliards)	491,5	569,5	660,7	786,2	937,7	1.050,8	1.153,0
Evolution annuelle (en pourcentage)	18,3	15,9	16,0	19,0	19,3	12,1	9,7
Evolution en francs constants	8,6	4,8	2,3	5,1	6,8	2,2	2,0

La diminution du taux de croissance a concerné tous les risques, en particulier, les dépenses de prestations familiales qui avaient augmenté de 22,7 % en 1982 et ne progressent plus que de 6,3 % en 1984 traduisant ainsi une légère perte du pouvoir d'achat ; mais le ralentissement est également sensible en matière de prestations vieillesse malgré le jeu des mécanismes de revalorisation.

ÉVOLUTION DES PRESTATIONS SOCIALES PAR RISQUE

	1982	1983	1984	
	Taux de croissance (en %)	Taux de croissance (en %)	Montants (en milliards)	Taux de croissance (en %)
Maladie-invalidité	17,7	11,4	393,1	10,4
Maternité	13,4	1,9	20,9	9,7
Famille	22,7	10,1	137,2	6,3
Emploi	32,2	16,8	123,5	13,4
Vieillesse-survie	17,2	12,6	475,8	9,3
Divers	»	»	»	»
Total	19,3	12,1	1.153,0	9,7

– un maintien à un niveau élevé de la capacité de financement des administrations de sécurité sociale.

Alors que les finances de l'Etat et des administrations publiques locales ont marqué depuis 1981 une évolution déficitaire marquée, le tableau ci-dessous indique que les administrations de sécurité sociale ont contribué de leur côté positivement à la réduction des déficits des administrations.

CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS

(En pourcentage du P.I.B.)

	1981	1982	1983	1984
Etat	- 1,2	- 1,9	- 3,3	- 3,1
Administrations publiques locales	- 0,6	- 0,8	- 0,6	- 0,3
Administrations de la S.S.	- 0,1	+ 0,1	+ 0,8	+ 0,6
Total	- 1,9	- 2,6	- 3,1	- 2,8

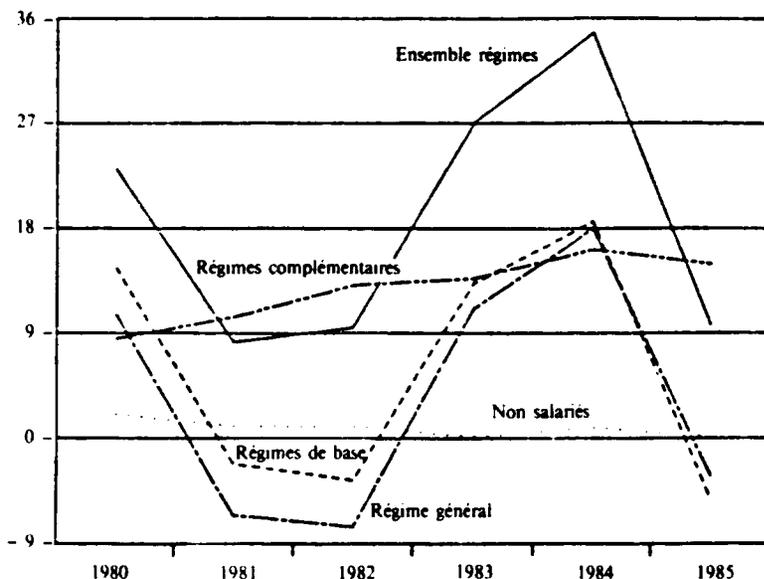
B. - Les comptes des organismes de sécurité sociale reflètent depuis 1981 les incertitudes de la politique actuelle de l'Etat en matière de prestations sociales.

La contribution positive des organismes de sécurité sociale au financement des dépenses des administrations recouvre cependant des situations différentes selon que l'on considère le régime général de sécurité sociale, qui représente à lui seul 57 % des dépenses des différents régimes et les autres régimes de base ou complémentaires.

Ainsi, après deux années de solde négatifs (- 2,2 milliards de francs en 1981 et - 3,6 milliards de francs en 1982, dont 6,6 et 7,6 milliards de francs de déficit pour le seul régime général), les régimes de base de la sécurité sociale ont présenté un excédent de 13,3 milliards de francs en 1983, de 18,6 milliards de francs en 1984, mais ils enregistreraient de nouveau un déficit en 1985, comme l'indique le graphique suivant établi à partir des comptes de la commission des comptes de la sécurité sociale de décembre 1984.

Senat : affaires sociales.

(Milliards de francs)



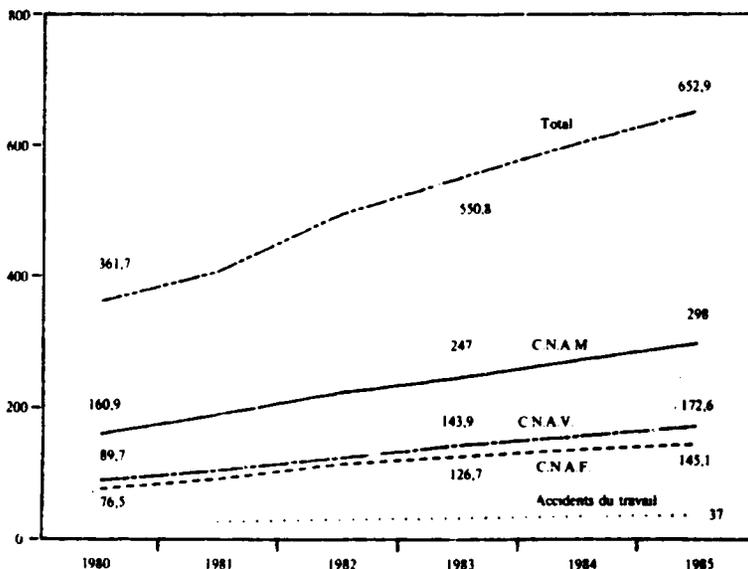
L'évolution en volume des dépenses du régime général de la sécurité sociale confirme la décélération générale des dépenses de prestations sociales (+ 1,6 % en 1983, + 2,1 % en 1984, + 2,6 % en 1985, contre 6,1 % par an, en moyenne, entre 1972 et 1982).

Le graphique ci-dessous traduit ce ralentissement des dépenses du régime général et leur répartition entre les dépenses d'assurance maladie, les dépenses vieillesse, les dépenses d'allocations familiales et les accidents du travail.

GRAPHIQUE 5
ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU RÉGIME GÉNÉRAL

(Sénat - Affaires sociales.)

(Milliards de francs)



Les principales tendances à noter concernent :

- la diminution régulière de la part des accidents du travail qui passe de 6,5 % en 1981 à 5,7 % en 1985 ;
- l'accroissement continu de la part des dépenses vieillesse qui passe de 25,3 % en 1981 à 26,4 % en 1985 ;
- le retour de la part de la branche famille à son niveau de 1981 (22,2 %), après sa progression importante de 1981 à 1983 ;
- la remontée du poids de la branche maladie en 1985 du fait d'une légère reprise en francs constants de la tendance à l'accroissement des dépenses de cette branche, et notamment en raison du rattrapage des versements sur les budgets hospitaliers.

Les recettes du régime général proviennent pour l'essentiel des cotisations des employeurs et des assurés (89 % des recettes en 1984), et l'intervention de l'Etat sur la période 1982-1985 reste insuffisante pour modifier sensiblement sa structure de financement ; les prévisions pour 1985 font apparaître une diminution de 1 % en francs constants de ses recettes (+ 5,3 % en 1983, 3,1 % en 1984) en raison essentiellement de l'absence de tout relèvement des taux de cotisations et de la réduction des impositions affectée à la protection sociale (principalement du fait de la suppression de la contribution exceptionnelle de 1 % sur les revenus, affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales).

De ce point de vue, il faut noter le retrait important de l'Etat dans le financement du régime général en 1985 (11,5 milliards de francs en 1983, 18,8 en 1984 et seulement 8,5 en 1985), soit une diminution de plus de 2 en francs courants comme l'indique le tableau ci-dessous :

**ÉVOLUTION DES RECETTES DU RÉGIME GÉNÉRAL
(IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS EN 1983, 1984, 1985)**

(En millions de francs.)

Impôts et taxes affectés	1983	1984	1985
Contribution de 1 % (1)	7.720	11.018	2.039
Taxe automobile (2)	2.373	2.553	2.686
Taxes sur le tabac et les alcools (2)	1.495	4.056	1.800
Compensation du budget de l'Etat (2) (3) ..	»	1.200	2.020
Total	11.597	18.827	8.545

(1) Affectée à la C.N.A.F.

(2) Affectées à la C.N.A.M. - branche maladie

(3) En raison de leur objet, ces versements ont été comptablement assimilés aux taxes sur le tabac et les alcools dans les comptes provisionnels pour 1984 et 1985.

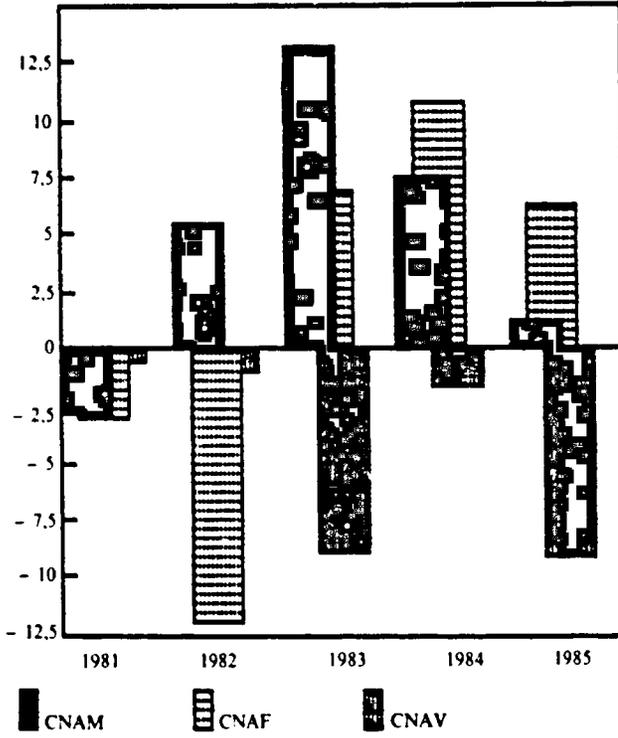
L'évolution des soldes du régime général de sécurité sociale depuis 1981 reflète cette incertitude de la politique de l'Etat vis à vis des prestations sociales, qui a oscillé entre la budgétisation, notamment avec l'institution en 1983 de la contribution du 1 % sur le revenu imposable affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales et l'institution d'une taxe sur les tabacs et alcools, et le désengagement de l'Etat qui, à partir de 1985, contribuera fortement à la détérioration des comptes ; en outre, et pour le régime vieillesse, l'absence de relèvement des cotisations en 1985 explique le déficit de 9 milliards de francs de la branche vieillesse qui devra trouver une contrepartie de financement en 1986.

Le graphique et le tableau ci-dessous résument cette évolution des soldes des trois caisses du régime général de sécurité sociale qui traduit cette incertitude de la politique de financement ; on notera en particulier le rétablissement spectaculaire en 1983 et 1984 du solde de la Caisse nationale d'allocations familiales après son déficit non moins spectaculaire en 1982 (- 11,9 milliards de francs) en raison de l'affectation de l'impôt exceptionnel de 1 % sur le revenu des ménages, ainsi que la tendance permanente de la caisse vieillesse au déficit, notamment en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite, temporairement stoppée en 1984 par le relèvement d'un point des cotisations, et le redressement temporaire de la caisse maladie, surtout en 1983, par le jeu de l'affectation de l'impôt tabac et les mesures de freinage des dépenses hospitalières.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
C.N.A.M maladie	+ 7.751	- 3.231	+ 6.016	+ 12.603	+ 6.183	- 675
C.N.A.M. - A.T.	+ 825	+ 341	- 638	+ 445	+ 1.299	+ 1.888
C.N.A.F.	+ 1.020	- 3.099	- 11.978	+ 6.971	+ 10.816	+ 6.270
C.N.A.V.	+ 1.072	- 673	- 1.058	- 8.845	- 1.655	- 9.000
Total	+ 10.668	- 6.662	- 7.658	+ 11.174	+ 16.643	- 1.517

SOLDES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE

En milliards de francs



II. - UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE OBTENU PAR DES ARTIFICES COMPTABLES ET UNE DIMINUTION DE LA PROTECTION SOCIALE

Alors que la commission des comptes du 6 décembre 1984 laissait entrevoir un déficit de 3,2 milliards de francs du régime général après une évolution contrastée depuis 1981 (- 6,6 milliards en 1981, - 7,7 en 1982, + 11,2 en 1983, + 18,1 en 1984), la commission des comptes, lors de sa réunion de juillet 1985, évoquait un déficit limité à 1,5 milliard seulement ; et dans le courant de l'été le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale indiquait que l'année 1985 se terminerait avec un léger excédent.

Cette incertitude sur l'évolution des soldes des différentes branches tient aux aléas des hypothèses économiques qui sous-tendent ces prévisions, mais également, aux mesures prises en cours d'année, et qui relèvent soit d'artifices comptables soit d'une diminution de la protection sociale.

A. - Les artifices comptables.

Un ensemble de mesures ont été prises en 1984 et 1985, qui ont eu pour objet d'assurer un équilibre des comptes de la sécurité sociale par un certain nombre d'artifices comptables.

Le premier a consisté dans une **accélération du recouvrement des cotisations des entreprises**, par la suppression du délai supplémentaire dont elles bénéficiaient pour régler leurs cotisations.

Une enquête nationale menée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale a permis d'évaluer l'incidence financière de cette réforme ; les réponses de 85 U.R.S.A.F.F. ont fait apparaître que le montant des masses financières en jeu s'élevait à 2 milliards 980 millions de francs pour les cotisations de 1985 ; ce déplacement des encaissements permet de dégager des produits financiers évalués à 136 millions de francs sur douze mois au taux de 10,05 % ; en outre, la suppression pour les entreprises de 10 salariés et plus des avantages liés au décalage de la paie a montré que le montant total des cotisations concernées par cette réforme s'élevait à 6,566 milliards de francs au

15 décembre 1984 ; sur 12 mois de décembre 1984 à décembre 1985, les recettes financières escomptées s'élèvent à 431 millions de francs ; au total, on peut estimer que l'accélération du recouvrement des cotisations d'entreprises aura fourni un solde positif de 5,5 milliards de francs en 1985 mais que celui-ci sera nul en 1986. Il faut noter à ce propos que cette mesure correspond en réalité à un transfert de charge sur les entreprises.

Un second artifice tient au **décalage de versements des prestations familiales** celles-ci devant dorénavant être versées au 5 du mois suivant : l'effet global sur les comptes devrait être de l'ordre de 2 milliards en 1985 et de 500 millions en 1986 ; cette mesure correspond, elle, à un transfert de charges sur les ménages.

Par ailleurs, un **nouveau mode de calcul des indemnités journalières versées aux femmes enceintes** a été décidé en 1985 ; auparavant les indemnités journalières et maternité étaient égales à 90 % du salaire brut, dorénavant ces indemnités seront de 84 % du salaire net ; le gain comptable serait de 150 millions de francs en 1985 et de 480 millions de francs en 1986.

Enfin, la **taxe sur les automobiles** a fait l'objet d'un nouveau relèvement qui devrait procurer une somme supplémentaire de 237 millions de francs en 1985 et de 1 milliard 769 millions en 1986. Le tableau ci-dessous fournit le bilan financier prévisionnel pour 1985 et 1986 de ces diverses opérations comptables.

(En millions de francs.)

	1985	1986
Accélération du recouvrement des cotisations d'entreprise	5 500	0
Augmentation de la fiscalité des contrats d'assurance	237	1.769
Décalage de versements des prestations familiales	2.000	500
Nouveau mode de calcul des indemnités journalières versées aux femmes enceintes	150	480
Total	7 887	2.749

B. - La diminution de la protection sociale.

L'équilibre des comptes a pu être obtenu en 1985, non seulement par les mesures comptables qui viennent d'être énumérées, mais également par un certain nombre de dispositions restrictives de la protection sociale des assurés.

La première mesure concerne la **diminution du taux de remboursement de 5 classes de médicaments**, ramené de 70 à

40 % ; cette mesure devrait permettre un gain de 200 millions de francs en 1985 et de 550 millions en 1986 ; il faut souligner que cette mesure survient après la réduction au 1^{er} décembre 1982 du taux de remboursement de 1.280 médicaments intitulés « médicaments de confort » ; or, pour les 5 classes de médicaments concernés en 1985 et dont le remboursement a été réduit (vaso-dilatateurs périphériques, antidiarrhéiques, antispasmodiques, médicaments immunothérapeutiques et urologiques) la commission de la transparence, composée de spécialistes de pharmacologie (médecins et pharmaciens), et obligatoirement consultée pour le remboursement des médicaments, avait exprimé un avis défavorable à l'opération envisagée pour un bon nombre de produits ; elle avait, en effet, estimé qu'on ne devait pas réduire le taux de remboursement de la grande majorité des antidiarrhéiques (40 produits) et pour les vaso-dilatateurs, elle avait demandé qu'aucune décision ne soit prise avant que les laboratoires producteurs n'aient présenté les travaux effectués à leur sujet ; en l'occurrence, cette mesure doit, pour l'heure, être considérée comme une forme de diminution de la protection sociale.

Dans le même ordre d'idée, s'inscrit l'augmentation du ticket modérateur sur les actes de biologie et infirmiers portée respectivement de 30 à 35 % et de 25 à 35 %.

Le tableau ci-dessous fournit le bilan financier prévisionnel pour 1985 et 1986 de ces mesures.

(En millions de francs.)

	1985	1986
Diminution du taux de remboursement de cinq classes de médicaments	200	550
Augmentation du ticket modérateur pour les actes de biologie et d'infirmiers	125	233
Total	325	783

Il faut rappeler que ces mesures viennent s'ajouter à celles portant sur l'institution d'un forfait hospitalier actuellement de 22 F par jour, sur le relèvement du montant de la consultation en milieu hospitalier alignée sur celle de la consultation en ville et aux restrictions qui pèsent sur les budgets hospitaliers par le moyen des taux directeurs.

Cette situation conduit à s'interroger sur les problèmes posés par la couverture sociale complémentaire à la charge des mutuelles ou des assurances commerciales. En effet, le maintien

de la protection de la population serait réel si la totalité des Français bénéficiaient d'une couverture complémentaire. Or, seuls 60 % adhèrent à une mutuelle et 10 % ont souscrit une assurance ; en outre, la couverture mutualiste tend à devenir plus coûteuse, alors même que certaines mutuelles connaissent des difficultés financières. Ce sont donc les plus démunis qui à l'heure actuelle supportent le plus durement ces mesures de diminution de la protection sociale.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les prévisions pour 1986 et le moyen terme sont inquiétantes.

*
* *

III. - DES PRÉVISIONS INQUIÉTANTES QUI EXIGERONT DES AJUSTEMENTS IMPORTANTS À PARTIR DE 1986

Faute de disposer des prévisions financières de la commission des comptes de la sécurité sociale pour 1986, votre rapporteur ne peut faire état que des interrogations que soulève, d'ores et déjà, l'équilibre du régime général pour 1986 en raison des transferts de charges du budget de l'Etat sur l'assurance maladie ; en outre, la délégation du Sénat à la planification vient de rendre publics les résultats d'une projection réalisée à l'aide du modèle dynamique multi-sectoriel (D.M.S.) à partir duquel apparaissent nettement les problèmes d'ajustements financiers qui devront être effectués à partir de 1986 pour assurer l'équilibre des comptes sociaux.

A. - L'inconnu du financement des comptes de la sécurité sociale pour 1986.

Un certain nombre de facteurs vont influencer en 1986 sur les comptes de la sécurité sociale.

En premier lieu, les opérations comptables effectuées en 1984 et 1985 dont le bénéfice en 1985 aura été de 7,8 milliards, ne seront pas renouvelables en 1986.

Par ailleurs, la Caisse nationale d'allocations aux vieux travailleurs salariés supportera en 1986 le coût de la mensualisation des pensions qui se traduira par une diminution de sa marge de trésorerie

Quant à la Caisse nationale d'allocations familiales, elle supportera en 1986 le surcoût de la mise en œuvre de la loi n° 85-17 du 4 janvier 1985 relative aux mesures en faveur des familles et des familles nombreuses.

Ce surcoût sera supérieur au coût de la réforme pour 1985, qui a été de 1 milliard de francs comme l'indique le tableau ci-dessous :

Prestations	Montant (en millions de francs)
Allocation jeune enfant (1)	+ 1.248
Allocation parentale d'éducation (2)	+ 74
Complément familial (3)	+ 1.340
A.S.U. - A.M.F. et majorations	- 17
Allocations prénatales	- 841
Allocations postnatales	- 742
Ensemble	+ 1.062

(1) L'allocation au jeune enfant a été créée en remplacement des allocations pré et postnatales, ainsi que du complément familial pour enfant de moins de trois ans. Le nombre d'enfants bénéficiaires de l'A.J.E. en année terminale serait de 2.280.000 pour un nombre de naissances annuelles de l'ordre de 760.000. Les premiers versements ont été effectués au mois de mai 1985.

(2) L'allocation parentale d'éducation est versée pendant deux ans à la personne qui interrompt ou réduit son activité professionnelle à l'occasion de la naissance ou de l'accueil d'un enfant de rang trois ou plus. Environ 30.000 personnes en équivalent taux plein, seraient concernées par cette mesure.

(3) A partir du 1^{er} janvier 1985, le complément familial n'est plus versé qu'aux familles assumant la charge de trois enfants ou plus, tous âges de plus de trois. A titre transitoire, le complément familial est maintenu et versé pour chaque enfant de moins de trois ans né ou conçu avant le 1^{er} janvier 1985, alors qu'avant cette date il était versé une fois par famille (toujours dans la limite d'un plafond de ressources). Le complément familial transitoire couvre environ 178.000 enfants supplémentaires.

Pour ce qui est des transferts de charges envisagés en 1986 du budget de l'Etat vers l'assurance-maladie, ceux-ci portent sur les mesures suivantes :

- la prise en charge par l'assurance maladie du coût de la sectorisation psychiatrique qui est estimé à 1,969 milliard de francs pour le régime général et 492 millions de francs pour les autres régimes, soit au total un désengagement de l'Etat de 2,461 milliards de francs ; il faut rappeler à ce sujet que le IX^e plan situait à 12.000 le nombre de lits à supprimer progressivement permettant une économie de 2 milliards de francs pour la sécurité sociale et à 18.000 le nombre de ceux qui devront être transformés en maison de retraite, soit en long séjour, soit en séjour de cure médicale (économie de 3 milliards de francs) ; à terme, la sécurité sociale devrait donc bénéficier de 5 milliards de francs d'économies qu'elle pourrait redéployer pour le financement de la sectorisation ; mais dans l'immédiat, le transfert par l'Etat du coût de cette sectorisation s'inscrit comme une charge supplémentaire de l'ordre de 2 milliards de francs :

- la suppression de la cotisation maladie des bénéficiaires de l'allocation pour adulte handicapé (A.A.H.) ; il faut rappeler qu'à l'heure actuelle les bénéficiaires de cette allocation sont assujettis à une cotisation remboursée par l'Etat ; à partir de 1986, les bénéficiaires de cette allocation seront exonérés de cotisations, mais le coût de cette exonération sera à la charge de la Caisse nationale d'assurance maladie pour un montant de l'ordre de 1,788 milliard de francs ;

- la suppression de la subvention exceptionnelle à la Caisse nationale d'assurance maladie représentative de la taxe sur les tabacs ; cette taxe, instituée pour le compte de la sécurité sociale, était recouvrée par les services de l'Etat lorsqu'elle fut déclarée non conforme à la réglementation européenne, et, de ce fait, supprimée en juillet 1984 ; il avait été décidé à l'époque que l'Etat compenserait cette taxe, puisque son produit figurerait dans les comptes de la sécurité sociale ; cette compensation est supprimée à compter de 1986 et représentera un transfert financier de 2,020 milliards de francs ;

- la suppression de la subvention au régime étudiant qui procurera une économie de 327 millions de francs au budget de l'Etat et une charge de 262 millions de francs pour le régime général et de 65 millions pour les autres régimes ;

- la création d'une surcompensation entre certains régimes spéciaux de la sécurité sociale qui diminuera d'autant les subventions que celle-ci aurait dû lui verser au titre de la compensation démographique et dont la charge sera de l'ordre de 4 milliards de francs sur les divers régimes concernés, et notamment sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse des personnels des collectivités locales (C.N.A.V.C.L.).

D'autres dispositions annexes mineures accentueront encore ces transferts financiers, comme par exemple les coûts de formation des personnels médicaux hospitaliers qui seront dorénavant à la charge de la Caisse nationale d'assurance maladie.

Le tableau ci-dessous résume les effets sur le budget de l'Etat, sur le régime général et sur les autres régimes spéciaux des dépenses transférées en 1986 du budget de l'Etat aux organismes de sécurité sociale.

	(En millions de francs)		
	Effet sur le budget de l'Etat (économie budgétaire)	Effets sur les dépenses du régime général	Effets sur les autres régimes
Sectorisation psychiatrique	- 2.461	+ 1.969 (1)	+ 492 (1)
Suppression des cotisations d'assurances des adultes handicapés	- 1.788	+ 1.788	Néant
Suppression de la subvention au régime étu- diant	- 327	+ 262 (1)	65 (1)
Suppression de la subvention exceptionnelle à la C.N.A.M. représentative de la tabac	- 2.020	+ 2.020	Néant
Création d'une surcompensation entre régimes spéciaux	- 4.000	Néant	Divers selon les régimes
Total	- 10.516	+ 6.039	+ 4.557

(1) Hypothèse de répartition des dépenses entre les régimes obligatoires d'assurance maladie au prorata des prestations en nature.

Au total, les transferts de charges du budget de l'Etat vers le régime général et les autres régimes spéciaux seront en 1986 de l'ordre de 10,5 milliards de francs, dont 6 milliards à la charge du régime général, et 4,557 milliards aux autres régimes spéciaux. La presse avait évoqué au mois d'août un désengagement total de l'Etat de l'ordre de 12 milliards de francs ; ce chiffre n'avait pas été alors contesté par le ministre des Affaires sociales et le ministre de l'économie et des finances dans leurs réponses à la presse.

Compte tenu de la dérive tendancielle des dépenses maladie de l'ordre de 2,5 % en volume par an, et de la stagnation ou de la régression des recettes (actuellement de l'ordre de 1 % par an en raison de la baisse des effectifs salariés) (1) ; et sans le dégagement de nouvelles ressources, le régime général de la sécurité sociale devrait donc se trouver à nouveau en déficit important en 1986 ; ce déficit sera lui-même aggravé par l'évolution structurelle de la branche vieillesse, en déficit déjà de 9 milliards de francs en 1985 et qui, en 1986, aura à faire face à l'arrivée d'un nombre important de retraités venant des garanties de ressources ou des préretraites.

D'après la C.F.D.T., le déficit du régime général de la sécurité sociale pourrait être de 22 milliards en 1986 ; pour F.O., ce déficit pourrait être compris entre 25 et 30 milliards de francs ; il est certain qu'en raison, d'une part, des 6 milliards de francs transférés du budget de l'Etat au régime général, du déficit structurel de la branche vieillesse de l'ordre de 12 milliards de francs et du déficit de l'assurance maladie dû à la dérive tendancielle des dépenses, le déficit global du régime général devrait mécaniquement se situer à hauteur de 20 ou 25 milliards de francs.

B. - Les ajustements indispensables à partir de 1986.

La réserve de trésorerie de la sécurité sociale, qui devrait être de l'ordre de 20 milliards de francs à la fin de 1985 devrait certes permettre d'amortir le déficit prévisionnel de 1986 ; toutefois, cette réserve ne pourra à elle seule permettre de faire face dans les prochaines années à l'accentuation des problèmes de financement des différents régimes sociaux, que l'on peut cerner par des opérations de modélisation, comme celle à laquelle s'est livré récemment le Sénat à l'ordre du modèle D.M.S.

(1) 100.000 chômeurs induisent une perte de ressources de 3,5 milliards de francs environ ; pour 2,5 millions de chômeurs, la perte de ressource est donc de l'ordre de 87,5 milliards de francs.

D'après cet exercice, les retraites joueront dans les prochaines années un rôle prépondérant dans l'évolution des dépenses sociales, puisque, spontanément, en raison de l'évolution du nombre des annuités acquises et de l'abaissement de l'âge de la retraite, le volume des prestations vieillesse croîtrait de 5 % par an ; d'autre part, malgré l'effort de productivité attendu de la part des hôpitaux et malgré des hypothèses restrictives en ce qui concerne les honoraires médicaux, les prix des médicaments et les congés maladie, les charges de l'assurance maladie augmenteront nettement plus que le produit intérieur brut. Au total, la projection donne une augmentation de la masse des prestations sociales rapportée au P.I.B. de 1,5 point en six ans (1,6 point pour les prestations vieillesse ; 0,3 pour les prestations maladie ; 0,35 pour l'indemnisation du chômage ; 0,05 pour les pré-retraites ; 0,2 pour les prestations familiales).

Le tableau ci-dessous fournit un résumé des résultats de la projection :

	En milliards de francs			En pourcentage du P.I.B.			Variation en point de P.I.B.	
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	1988/1984	1990/1988
Maladie, maternité, invalidité, accidents du travail	343,1	464,9	562,3	8,0	8,3	8,3	+ 0,3	0
Prestations familiales	110,8	140,2	162,0	2,6	2,5	2,4	- 0,1	- 0,1
Vieillesse	370,6	539,9	688,4	8,6	9,7	10,2	+ 1,1	+ 0,5
Emploi	99,2	128,6	144,3	2,3	2,3	2,1	0	- 0,2
dont :								
- Indemnités-chômage	(49,5)	(84,2)	(101,4)	(1,15)	(1,5)	(1,5)	(+ 0,35)	(0)
- Préretraites	(49,7)	(44,4)	(42,9)	(1,15)	(0,8)	(0,6)	(- 0,35)	(- 0,2)
Total	923,7	1,273,6	1,557	21,5	22,8	23,0	+ 1,3	+ 0,2

Sur ce problème du financement des régimes sociaux, la projection a fait également apparaître une nécessité incontournable, celle du dégagement de ressources nouvelles qui, pour l'essentiel, ne peuvent être obtenues que par le rétablissement d'un prélèvement sur le revenu des ménages.

Le tableau ci-dessous fournit l'évolution des recettes consolidées des administrations de sécurité sociale dans le cadre de cette projection.

**TABLEAU SIMPLIFIÉ DES RECETTES CONSOLIDÉES
DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

	En milliards de francs			En pourcentage de P.I.B.			Variation en points de P.I.B.	
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	1984 à 1988	1988 à 1990
<i>Cotisations sociales</i>								
- Régime général	544,2	696,9	849,5	12,75	12,45	12,55	- 0,3	+ 0,1
- Régimes complémentaires de retraite	98,4	127,3	164,9 (3)	2,3	2,3	2,4	0	+ 0,1
- Autres régimes	124,7	156,7	186,6	2,9	2,8	2,75	- 0,1	- 0,05
- Chômage	64,2	97,8	113,8 (4)	1,5	1,75	1,7	+ 0,25	- 0,05
Total cotisations (1)	831,5	1.078,7	1.314,8	19,45	19,3	19,4	- 0,15	+ 0,1
<i>Transfert de l'Etat</i>	125,4	164,2	194,8	2,9	2,9	2,9	0	0
<i>Prélèvement direct sur les ménages (2)</i>	10,7	71	96,6	0,25	1,3	1,45	+ 1,05	+ 0,15
<i>Autres ressources</i>	44,8	51,2	57,0	1,05	0,9	0,85	- 0,15	- 0,05
dont :								
• cotisation solidarité des fonctionnaires	(3,3)	(4,5)	(5,8)	»	»	»	»	»
• impôts et taxes affectés	(13,0)	(14,2)	(16,5)	»	»	»	»	»
Total des ressources (hors transferts internes)	1.012,5	1.365,1	1.663,2 (5)	23,65	24,4	24,6	+ 0,75	+ 0,2
(1) dont cotisations								
- des employeurs	548,1	709	864,9	12,8	12,7	12,8	- 0,1	+ 0,1
- des salariés	221,8	292,4	357,9	5,2	5,2	5,25	0	+ 0,05
- des non-salariés	61,6	77,3	92,0	1,45	1,4	1,35	- 0,05	- 0,05
(2) En 1984, il s'agit de la contribution de 1 % sur le revenu imposable. pour 1988 et 1990, il s'agit d'un nouveau prélèvement								
(3) Dont 11 milliards environ correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection								
(4) Dont 14 milliards environ correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection								
(5) Dont un peu plus de 120 milliards (soit 1,8 % du P.I.B.) correspondent aux mesures de rééquilibrage simulées dans la projection								

Il résulte de ce tableau qu'en 1990 le régime général aura un besoin de financement supplémentaire de 96 milliards de francs (1/3 pour la maladie et 2/3 pour la vieillesse).

En effet, compte tenu de l'évolution des dépenses du régime général et notamment des prestations vieillesse, l'écart entre l'augmentation des dépenses et la croissance des recettes équivaut à un peu moins de 3,5 % du P.I.B. en 1988 et un peu plus de 4 % en 1990 ; cet écart est comblé, dans l'exercice, à partir de 1986, par un prélèvement sur le revenu des ménages, qui est réparti au prorata des déficits potentiels de la caisse maladie et de la caisse

vieillesse soit en 1990, 32 milliards de francs pour l'assurance maladie et 64 milliards de francs pour l'assurance vieillesse. Rapporté au P.I.B., ce prélèvement social complémentaire serait cinq fois plus élevé en 1988 et presque six fois plus élevé en 1990 que le poids relatif du prélèvement de 1 % du revenu imposable perçu en 1984 et supprimé en 1985.

C'est dire si l'équilibre des régimes sociaux dans les prochaines années, correspondant à une hausse des prélèvements obligatoires de l'ordre de 0,25 point de P.I.B. par an en moyenne à partir de 1986, exigera des ajustements difficiles à mettre en œuvre.

*
* *

CONCLUSION

Votre commission a particulièrement regretté d'avoir à se prononcer sur les équilibres prévisionnels de la sécurité sociale avant la réunion de la commission des comptes, puisque, de ce fait, elle ne disposera pas, avant le vote du budget du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, du budget prévisionnel de la sécurité sociale pour 1986.

La commission, dans la ligne de ses remarques des années antérieures, tient cependant dès à présent à souligner quatre points essentiels :

1° tout d'abord, l'évolution des comptes de la sécurité sociale depuis 1981 fait apparaître l'absence d'une politique cohérente de financement de la sécurité sociale puisqu'on a pu constater à la fois un recours au budget en 1983 et 1984 et à la fois un dégagement de l'Etat en 1985 et 1986 pour ce financement ;

2° Par ailleurs, l'équilibre actuel semble d'autant plus précaire qu'il est le résultat de mesures comptables non renouvelables en 1986, et que les diverses mesures d'ajustements financiers mises en œuvre depuis 1983 ont atteint leurs limites.

3° En réalité, et à compter de 1986, l'examen des comptes de la sécurité sociale fait apparaître des perspectives inquiétantes d'aggravation du financement de la sécurité sociale, qui ne pourront être éludées et imposeront le recours à des mesures incontrournables, notamment en matière d'assurance vieillesse.

4° L'équilibre du régime d'assurance vieillesse reste enfin, et de loin, le problème majeur posé par les comptes sociaux du fait de la diminution du nombre des cotisants et de l'allongement de la durée de vie ; en outre, l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans a créé un élément permanent d'orientation au déficit de la branche vieillesse, sans qu'une contrepartie de financement ne vienne en atténuer les effets.

Sur la base de ces observations, votre commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de la sécurité sociale pour 1986.