

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

SÉCURITÉ SOCIALE

(Problèmes généraux et équilibre financier)

Par M. Charles DESCOURS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althape, Jose Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Helène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexes n° 4 et 6), 2946 (tomes II et III) et T. A. 732.

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 3) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA QUASI STABILISATION DE LA PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT AUX DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE MASQUE DES EVOLUTIONS CONTRASTEES	8
A. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE L'ETAT	8
1. Une hausse du montant des prestations directes	10
2. Une diminution importante des subventions	12
B. LES IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS AUX RÉGIMES SOCIAUX	15
1. Le régime général	15
2. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	16
II. LA SITUATION DU REGIME GENERAL APPARAÎT TOUJOURS AUSSI PREOCCUPANTE	18
A. LES RÉSULTATS DE 1991 ET LES PRÉVISIONS POUR 1992 ..	18
1. Les résultats de 1991	18
2. Les prévisions pour 1992	19
3. L'évolution des dépenses des trois grandes branches	19
B. LA DÉGRADATION DU SOLDE DE TRÉSORERIE	20
1. La situation de trésorerie	20
2. Le financement du découvert	21
C. DES MOYENS D'ÉVALUATION INSATISFAISANTS	22
1. Des effectifs dérisoires	23
2. Des comptes opaques	23
3. Des hypothèses économiques contestables	24
III. LE BILAN TRÈS CRITIQUABLE DE LA GESTION DES DOSSIERS SOCIAUX PAR LE GOUVERNEMENT	27
A. L'ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DU COÛT DE LA PROTECTION SOCIALE DANS NOTRE PAYS	27
1. La dérive des dépenses sociales	27
a) <i>La diversité des indicateurs</i>	27
b) <i>Un accroissement continu des dépenses</i>	28
2. L'insuffisante information du Parlement	28
a) <i>Le non-respect de l'obligation d'information</i>	29
b) <i>Des informations trop souvent lacunaires ou tardives</i>	29

	Pages
	-
B. L'INCAPACITÉ GOUVERNEMENTALE À FAIRE FACE AUX DÉFICITS DE L'ASSURANCE MALADIE ET DE L'ASSURANCE VIEILLESSE	31
1. Une maîtrise des dépenses de santé toujours différée	31
a) <i>Le "serpent de mer" de la regulation des dépenses de santé</i> .	31
b) <i>Les observations de notre commission</i>	32
2. L'avenir préoccupant des régimes de retraite	32
a) <i>Le projet de fonds de solidarité</i>	33
b) <i>Les observations de votre commission</i>	33
C. LES INCIDENCES DE L'UNION EUROPENNE SUR LA SECURITE SOCIALE	36
1. La protection sociale complémentaire	37
2. L'exportabilité des prestations	39
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
I. Audition du Ministre	43
II. Examen de l'avis	46

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'appréciation générale portée par la majorité sénatoriale sur la présentation par le Gouvernement d'un budget pour 1993 en "trompe-l'oeil" se trouve, dans le cas particulier des crédits du ministère des Affaires sociales et de la Santé, parfaitement illustrée.

En effet, quelles en sont les principales caractéristiques ?

Globalement, les dotations du ministère s'élèveront en 1993 à 50,548 milliards de francs contre 39,278 milliards de francs en 1992, soit une progression de 28,70 % en francs courants.

Les crédits relatifs directement à l'action sociale, c'est-à-dire qui relèvent essentiellement du titre IV (intervention publique), représentent à eux seuls 89 % du montant des dotations du ministère, soit 44,827 milliards de francs. Entre 1992 et 1993, ils enregistrent donc une augmentation de 32 % !

Ces évolutions résultent en réalité d'une présentation artificieuse du budget de l'Etat.

En premier lieu la progression des dotations en volume est liée au rattachement à partir de l'année prochaine, des crédits consacrés au dispositif du revenu minimum d'insertion, au budget du ministère des Affaires sociales et de la Santé, alors qu'ils étaient antérieurement imputés au budget des charges communes.

Ce transfert porte sur 13,6 milliards de francs qui figureront désormais sous le chapitre 46-21 du budget de ce ministère.

Ceci appelle deux remarques de la part de votre commission.

Premièrement, on peut s'étonner du rattachement tardif de ces crédits au ministère des affaires sociales, près de quatre ans après la création de cette prestation, même si sur le fond, il correspond à une mesure de bon sens qui avait été réclamée depuis longtemps.

Deuxièmement, il convient de dénoncer cette présentation fallacieuse qui vise en fait à dissimuler la régression des crédits de ce ministère. Déduction faite de ce transfert, le budget des affaires sociales et de la santé pour 1993 s'élève à 36,948 milliards de francs, soit une diminution de 5,93 % en francs courants par rapport au budget voté pour 1992.

Si on examine par ailleurs et plus généralement, l'évolution des crédits de la protection sociale inscrits au budget de l'Etat, on constate que ces crédits varient très peu puisqu'ils passent de 104,6 à 105,4 milliards de francs, soit une légère augmentation de 0,7 %.

Ce montant recouvre à la fois les subventions aux régimes spéciaux et les prestations prises en charge directement par l'Etat. Or la quasi stabilité des crédits appréhendés globalement, masque une diminution importante des subventions, alors que la progression des dépenses destinées au financement de certaines prestations est liée principalement à la création d'une nouvelle allocation de dépenses scolaires, à la généralisation de l'allocation de logement à caractère social et à la progression régulière du coût de l'allocation aux adultes handicapés (l'AAH).

Le recul du volume des subventions de l'Etat aux régimes spéciaux résulte d'un aménagement, on pourrait dire une manipulation, des modalités dites de "surcompensation" entre les régimes.

Ce mécanisme est ainsi dénommé car il se superpose à la compensation démographique qui existe entre les régimes de vieillesse depuis la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974.

Les modifications du régime de la surcompensation -qui est exposé dans le chapitre premier du rapport- ont pour effet immédiat d'alléger le budget de l'Etat d'une charge de 3,8 milliards de francs.

Votre commission s'élève vigoureusement contre ces pratiques qui tendent à déstabiliser l'équilibre financier des régimes débiteurs, principalement celui de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. En effet, outre le

désengagement inadmissible de l'Etat, celles-ci vont se traduire par un assèchement très rapide des réserves du régime qui sera contraint à un relèvement de ses cotisations qui pèsent -faut-il le rappeler- principalement sur les collectivités locales et les établissements hospitaliers.

Votre commission déplore par ailleurs l'immobilisme du Gouvernement face à la dégradation de la situation financière du régime général et notamment de sa branche vieillesse qui accuse en 1992 un déficit de plus de 20 milliards, sans doute sous-évalué. De rapports en commissions, il est parvenu à enterrer le débat sur la réforme des régimes de retraite qu'il avait voulu ouvrir avec la publication du Livre blanc en avril 1991. Même des initiatives récentes comme la création du fonds de solidarité vieillesse, suscitent la plus grande méfiance, notamment quant aux modalités de son financement. De même, le dossier de la maîtrise des dépenses de santé avec ses multiples rebondissements n'apparaît pas pouvoir être réglé rapidement car le projet de loi qui va être soumis au Parlement fait l'objet de diverses contestations.

Au total, à l'occasion de l'examen des crédits de l'Etat consacrés plus spécifiquement à la protection sociale, votre commission souhaite dresser le bilan des errements actuels du Gouvernement et du traitement très contestable des grands dossiers sociaux de la présente législature.

I. LA QUASI-STABILISATION DE LA PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT AUX DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE MASQUE DES EVOLUTIONS CONTRASTEES

En 1993, la participation de l'Etat aux dépenses de la protection sociale ne progressera que très légèrement puisque les crédits afférents passeront de 104,6 à 105,4 milliards de francs, soit une augmentation de 0,7 %.

Cette évolution ne fait que confirmer la tendance, observée depuis 1991, vers une stabilisation du financement de la protection sociale par l'Etat.

A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DE L'ETAT

Comme chaque année, votre rapporteur a procédé à l'examen des dépenses d'intervention sociale de l'Etat disséminées dans une dizaine de fascicules budgétaires. Celles-ci peuvent être regroupées en deux catégories :

- les subventions aux régimes de protection sociale,
- les prestations prises en charge au titre de la solidarité nationale.

PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE

Subventions versées

(en millions de francs)

REGIME	Inscription budgétaire	LF1 1992	PLF 1993	Evolution en %
Régime des mineurs (CANSSM)	Affaires sociales Chap. 47-23, art. 10	6 417	4 171	- 35,1
Régime de retraite des agents des chemins de fer secondaires (CAMR)	Affaires sociales Chap. 47-23, art. 20	217,5	0	- 100
Protection sociale à St-Pierre et Miquelon	Affaires sociales Chap. 47-23, art. 50	19	20,5	+ 7,8
Protection sociale dans les TOM	Affaires sociales Chap. 47-23, art. 60	104,7	104,7	--
Régime des exploitants agricoles (BAPSA)	Agriculture Chap. 46-32, art. 10	10 059	11 302	+ 12,3
Caisse de prévoyance des cadres d'exploitations agricoles rapatriés	Agriculture Chap. 46-39, art. 20	57	57	--
Régime de retraite des agents de la SNCF	Transports Chap. 47-41	14 673	12 719	- 13,4
Garantie de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer	Transports Chap. 47-42, art. 10	923,7	904,1	- 2,2
Caisse de retraite complémentaire du transport (CARCEPT)	Transports Chap. 47-42, art. 30	26,7	27,5	+ 2,9
Régime des marins (ENIM)	Mer Chap. 47-37	4 615	4 053	- 12,2
Régime de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer (CRRFOM)	Charges communes Chap. 47-91	62,9	61,6	- 2,1
Versements à divers régimes obligatoires de retraite (dont SEITA)	Charges communes Chap. 46-90, art. 20	526,7	476,4	- 9,6
Versements à la CNRACL au titre des parts contributives dues par les caisses de retraite d'Afrique du Nord	Charges communes Chap. 46-97	0,1	0,1	--
Contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés	Charges communes Chap. 47-92	350	400	+ 14,2
	TOTAL.	38 052,3	34 296,9	- 9,9 %

PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE
Prestations prises en charge
(en millions de francs)

PRESTATION	Inscription budgétaire	L.F1 1992	PL.F 1993	Evolution en %
Remboursement des dépenses afférentes à l'IVG	Affaires sociales Chap. 46-22	145	140	- 4,5
Allocations aux adultes handicapés (AAH)	Affaires sociales Chap. 46-92	15 775	16 819	+ 6,6
	Agriculture Chap. 46-32, art. 30	586	608	+ 3,7
RMI :				
- Allocation	Affaires sociales Chap. 46-21 (nouveau)	0	13 600)) + 3,2
	Charges communes Chap. 46-90, art. 30	13 168	0)
- Dépenses de gestion	Affaires sociales Chap. 37-13, art. 20	79,6	159,6	x 2
Fonds spécial d'assurance vieillesse (FSAV)	Charges communes Chap. 46-95	300	308	+ 2,6
Fonds national de solidarité (FNS)	Charges communes Chap. 46-96	18 335	17 878	+ 2,5
Aide personnalisée au logement (APL)	Logement Chap. 46-40, art. 10	12 750	13 828	+ 8,4
Allocation de logement à caractère social (FNAL)	Logement Chap. 46-40, art. 30	5 465	7 300	+ 33,5
Allocation de scolarité	Charges communes Chap. 46-90, art. 40 (nouveau)	0	530	
	TOTAL	66 603,6	71 170,6	+ 6,8

TOTAL GENERAL (SUBVENTIONS ET PRESTATIONS)	104 655,9	105 467,5	+ 0,7 %
---------------------------------------------------	------------------	------------------	----------------

1. Une hausse du montant des prestations directes

En 1993, les prestations prises en charge directement par l'Etat passeront de 66,6 à 71,2 milliards de francs, soit une augmentation substantielle de l'ordre de 7 %.

Elle est liée, en premier lieu, à l'inscription d'un crédit de 530 millions de francs pour financer l'allocation pour dépenses de scolarité instituée par l'article 82 du projet de loi de finances pour

1993. Son montant sera de 205 Francs pour un collégien et de 805 francs pour un lycéen. Elle est destinée aux familles non imposables à l'impôt sur le revenu et dont les ressources excèdent le seuil requis pour l'attribution d'une bourse. Toutefois, comme l'a mis en évidence M. Jean Chérioux dans son avis relatif à la politique familiale, cette mesure à caractère quelque peu électoraliste s'analyse surtout comme un "faux-semblant" qui tend à dissimuler l'absence de réelle politique familiale de la part du Gouvernement.

Cette augmentation résulte également de la progression de certains chapitres, qui confirment les grandes tendances constatées au niveau de l'ensemble des dépenses de la sécurité sociale.

Les sommes affectées au versement de l'allocation aux adultes handicapés bénéficieront d'une hausse de 6,6 % au niveau des crédits du ministère des Affaires sociales et de 3,7 % pour ceux du ministère de l'Agriculture.

Cette croissance, soutenue en volume, de l'AAH doit retenir l'attention. Comme l'indique le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, une enquête de la Cour des Comptes devrait permettre de préciser si elle s'explique principalement par les pratiques, parfois "déviantes", de certaines COTOREP. Elle pourrait traduire, en effet, l'utilisation grandissante des dispositifs établis en faveur des personnes handicapées par les personnes âgées dépendantes. Ceci ne fait que souligner la nécessité d'une clarification, comme l'a parfaitement montré le rapport de notre collègue, Philippe Marini, sur la politique en faveur des personnes âgées.

Par ailleurs, la progression importante des prestations de logement (+ 33,5 % pour l'allocation à caractère social -ALS-, + 8,4 % pour l'aide personnalisée au logement -APL-) correspond au "bouclage" des aides à la personne réalisées à l'occasion du présent projet de loi de finances. En effet, l'existence de trois aides au logement (ALS, ALF et APL) dont les conditions d'obtention sont différentes, conduit actuellement à exclure certaines personnes de toute aide personnelle au logement.

Aussi, pour mettre fin à cette situation, l'article 86 du projet de loi de finances étend l'ALS à l'ensemble du territoire, après son extension en 1991 aux habitants de la région Ile de France et des DOM, puis en 1992 aux communes situées dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Votre commission approuve cette décision qui met fin à des cas difficiles, notamment celui des personnes isolées vivant en dehors des grandes agglomérations.

Enfin, on remarquera la progression de 3,2 % des crédits consacrés au Revenu minimum d'insertion (RMI). Celle-ci appelle deux séries de remarques.

D'une part, si elle se félicite du transfert de ces crédits du budget des charges communes au budget du ministère des affaires sociales, votre commission regrette son caractère tardif. Le précédent rattachement n'était pas réellement justifié, tant en raison de la nature de ces dépenses qui relèvent manifestement de l'action sociale que par l'importance croissante des sommes en jeu.

Votre commission relève d'ailleurs que le nouveau rattachement se traduit par une progression importante mais artificielle du budget du ministère des affaires sociales.

D'autre part, elle s'interroge sur une certaine sous-évaluation de la progression du nombre de bénéficiaires du RMI. Si, dans les départements d'outre-mer, on a pu déceler une certaine stabilisation des effectifs de Rmistes en raison principalement du rattrapage du niveau des allocations familiales de 57,5 %, par rapport au niveau métropolitain opéré depuis juillet 1991, en métropole on enregistre une augmentation encore importante du nombre de bénéficiaires, de l'ordre de 13 % entre 1991 et 1992.

Au total, le diagnostic général d'un budget en "trompe l'oeil" formulé par le rapporteur général du budget au Sénat, M. Jean Arthuis, se révèle ici encore corroboré.

2. Une diminution importante des subventions

Les subventions qui représentent l'effort financier de l'Etat à l'égard de certains régimes sociaux déficitaires fléchira de près de 10 % passant de 38 milliards en 1992 à 34,2 milliards en 1993.

Cette baisse très importante est largement imputable à une modification très contestable des règles dites de compensation.

Le principe de la compensation consiste à ramener tous les régimes concernés à un régime de référence théorique et à procéder ensuite par intégration, c'est-à-dire à retrancher ou ajouter à chacun les sommes correspondant au différentiel.

Ainsi, la compensation démographique généralisée depuis 1974 consiste à égaliser les charges et les dépenses par rapport à un régime fictif qui ne serviraient que des pensions de droit direct à partir de 65 ans et dont le montant est égal à 1 550 Francs par mois. Comme le précise le Livre blanc sur les retraites, les références

applicables ont été choisies "de telle sorte que les avantages supplémentaires qu'accordent les régimes au-delà de ces paramètres ne soient pas compensés".

En 1985, un système de surcompensation a été ajouté pour compenser les charges et les recettes par référence à un régime fictif qui servirait à l'âge de 60 ans, non plus une pension minimale mais une pension de droit direct d'un montant égal à la moyenne des pensions servies dans les régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Il vise à atténuer les différences existant entre les régimes quant à la capacité contributive moyenne de leurs ressortissants, c'est-à-dire en quelque sorte par rapport à leur richesse respective.

On comprend que ce système, compte tenu de la disparité des régimes, générerait "dans sa pureté" des flux financiers très importants.

Aussi, les résultats de cette surcompensation ne sont pris en compte qu'à hauteur d'un certain pourcentage, jusqu'à présent fixé à 22 %. Mais, en 1993, le Gouvernement prévoit d'augmenter ce pourcentage de 22 à 38 % des transferts théoriques à travers une modification de l'article D 134-9-4 du code de la sécurité sociale. Il en résultera un flux de transferts supplémentaires entre régimes évalué à 6,5 milliards.

Cet aménagement se traduira surtout par un allègement des charges de l'Etat en entraînant une réduction des subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes spéciaux déficitaires, à hauteur de 3,8 milliards.

Les diminutions de ces subventions concernent à titre principal les régimes suivants :

- Mines (CNMSS)	3 824 MF
- Marine (ENIM)	565 MF
- SNCF	1 937 MF
- SEITA et régimes divers	96 MF

Ces réductions seront compensées par des prélèvements accrus sur les régimes traditionnellement "suréquilibrés" qui seront davantage sollicités. Le poids de ces nouveaux transferts sera essentiellement supporté par le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, le régime des agents EDF-GDF et surtout par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, dont le solde annuel s'élève à environ 2 milliards de francs.

Votre commission s'élève très vigoureusement contre cette pratique inacceptable qui menace à court terme la situation financière de ces régimes.

Déjà, en 1991, les réserves financières des régimes des travailleurs indépendants ont été sollicitées de façon inadmissible. Le projet de loi de finances pour 1992 a en effet élargi à l'ensemble des régimes de non salariés le mécanisme de la contribution sociale de solidarité instituée en 1970, au profit de l'ORGANIC, de la CANCAVA et de la CANAM et de la Caisse complémentaire des employés du bâtiment. Cette "manoeuvre" avait permis à l'Etat de dégager 6,4 milliards de francs au profit du BAPSA et de réduire corrélativement la part du produit de la TVA affectée au BAPSA.

Comme l'an dernier, votre commission relève que cette mesure n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable.

Par ailleurs, elle met en garde contre les conséquences très graves de cette pratique sur le financement futur des régimes concernés.

Les réserves de la CNRACL évalués à une dizaine de milliards seront sans doute épuisées dans un délai de quatre ans. Or, ces réserves ont été constituées dans un but de saine gestion pour permettre de faire face au vieillissement démographique qui n'épargne aucun régime.

Il convient de souligner que les régimes déjà pénalisés l'an dernier connaissent actuellement des situations difficiles.

Ainsi, les prévisions effectuées récemment et rapportées par la Commission des comptes de la sécurité sociale en juillet dernier mettent en évidence une dégradation préoccupante à moyen terme de la situation financière des régimes de base gérés par l'ORGANIC et surtout la CANCAVA dont le fonds de roulement deviendrait négatif en 1995.

Enfin, parmi les autres évolutions significatives, il faut noter l'augmentation de 12,3 % des concours de l'Etat au budget annexe des prestations sociales agricoles qui passe de 10 à 11,3 milliards.

Comme l'an passé, votre commission dénonce l'artifice employé par le Gouvernement qui consiste à "dévêtir Paul pour habiller Pierre".

Plus généralement, votre commission dénonce la politique du "court terme" menée actuellement qui consiste à prélever, sous des habillages techniques divers, les trésoreries excédentaires de divers organismes sociaux, alors que celles-ci sont souvent synonymes d'une bonne gestion par les partenaires sociaux pour tenter de "colmater" le déficit de l'Etat.

B. LES IMPOTS ET TAXES AFFECTES AUX REGIMES SOCIAUX

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre commission a souhaité, cette année, à la suite du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, appeler l'attention sur deux aspects intéressants du financement public de nos régimes de sécurité sociale.

1. Le régime général

En 1991, le produit des impôts et taxes affectés au financement du régime général, s'élevé à 40,6 milliards de francs. On constate donc un quasi-doublement par rapport à 1990, lié principalement à la mise en oeuvre à compter du 1er février 1991 de la CSG.

Il faut noter toutefois que le rendement de ce prélèvement n'a été en 1991 que de 30 milliards de francs alors que le Gouvernement prévoyait un produit de 38,2 milliards !

Par ailleurs, le relèvement de 10 % du prix du tabac décidé en avril 1988 au profit de la CNAM n'a plus donné lieu à partir de 1990 à versement de l'Etat. Cette branche a ainsi été privée de 2 milliards de francs de ressources.

Enfin, la compensation par l'Etat des conséquences financières du déplaçonnement des cotisations familiales n'a pas été reconduite en 1991 au motif qu'elle n'avait qu'un caractère provisoire dans l'attente des créations d'emplois qu'elle devait favoriser. Ceci s'est traduit par une perte de recettes de 4 milliards de francs.

En revanche, la taxe sur la publicité pharmaceutique a rapporté, en 1991, 582 millions de francs et la contribution exceptionnelle des grossistes-répartiteurs, mobilisée en 1991, 240 millions de francs.

Pour 1992, le produit des impôts et taxes affectés au financement du régime général devrait s'élever à près de 52 milliards, soit une progression de 27 %.

Elle correspond principalement à la comptabilisation en année pleine de la contribution sociale généralisée.

Ainsi les impôts et taxes qui couvraient en 1991 4,2 % des dépenses du régime général devraient y contribuer en 1992 à hauteur de 5,1 %.

Il convient néanmoins d'accueillir ces chiffres avec réserve. D'une part, le produit de la CSG s'est révélé par le passé toujours inférieur aux prévisions, notamment en raison d'estimations exagérément optimistes sur l'évolution de la masse salariale.

D'autre part, M. René Teulade a indiqué lors de son audition devant votre commission, que des mesures destinées à augmenter les ressources des régimes devraient être annoncées à l'occasion de la prochaine réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui devrait se réunir avant la fin de l'année. Il devrait notamment s'agir de la ré-affectation du prélèvement fiscal sur les tabacs instauré en 1988.

*

Votre commission relève avec intérêt le débat actuel sur la fiscalisation des ressources de la branche famille qui, malgré certaines zones d'ombre, constitue une approche intéressante pour tenter de remédier aux inconvénients actuels du financement par les cotisations sociales patronales dé plafonnées, ce qui pénalise, non plus comme avant, les entreprises de "main d'oeuvre" (système des cotisations plafonnées) mais les entreprises à forte valeur ajoutée.

Elle ne manquera pas le moment venu d'exprimer sa position sur le sujet.

2. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

Instituée par la loi du 3 janvier 1970, la contribution sociale de solidarité (C3S) était initialement assise sur le chiffre d'affaires de certaines sociétés et destinée au financement des régimes d'assurance maladie-maternité et d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés non agricoles (cf. article L. 651-1 du code de la sécurité sociale). Elle avait pour but de compenser l'incidence financière pour les régimes de non salariés du développement de

l'exercice salarié en société. Cette évolution affecte, en effet, sensiblement l'artisanat et le commerce.

Jusqu'en 1991, le produit de celle-ci était reversé, en tant que de besoin, à l'ORGANIC, la CANCAVA, la CANAM et à la caisse complémentaire des entrepreneurs du bâtiment, afin d'assurer le financement de ces régimes.

Le produit des encaissements annuels de cette contribution étant supérieur, au fin des années, aux reversements effectués au profit des régimes sus-mentionnés, une fraction en a, chaque année, été mise en réserve. Au 31 décembre 1991, la réserve cumulée atteignait ainsi 10 milliards de francs et représentait un peu plus qu'une année d'encaissement de ladite contribution.

Or, la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992, en fusionnant les deux contributions de solidarité existantes pour les non salariés (agricoles et non agricoles), a ouvert l'accès au produit de la C3S aux régimes vieillesse concernant les professions agricoles, les ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses, ainsi que les avocats.

Il en résulte une affectation grandissante du montant de cette contribution au profit du BAPSA alors qu'elle était initialement destinée aux "non-non" (1) et qu'une réforme des cotisations sociales agricoles a été entreprise pour rapprocher du droit commun les conditions de financement de ce régime.

*

Si votre commission ne nie pas l'importance et la nécessité d'un soutien financier de l'Etat au régime des exploitants agricoles, elle relève que les solutions retenues par la puissance publique ont conduit à compromettre l'avenir financier des régimes d'assurance vieillesse des non salariés, comme l'ORGANIC, la CANAM ou la CANCAVA, alors que, par l'intermédiaire de la contribution sociale de solidarité, ils étaient en mesure de constituer des réserves pour y faire face. Le Livre blanc sur les retraites avait notamment souligné, à juste titre, cet atout, aujourd'hui anéanti.

(1) non salariés non agricoles

II. LA SITUATION DU REGIME GENERAL APPARAÎT TOUJOURS AUSSI PREOCCUPANTE

Le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale a été présenté le 29 juillet dernier.

Selon celui-ci, le déficit du régime général en 1992 serait limité à 7,2 milliards de francs contre 16,6 milliards en 1991 et 9,6 milliards en 1990.

Un tel résultat recouvre, en réalité, des évolutions très préoccupantes.

D'une part, il dissimule de très grandes disparités entre les branches. Il tend, en effet, à masquer la dégradation inquiétante des comptes de l'assurance vieillesse.

D'autre part, il tend à sous-estimer une situation de trésorerie de plus en plus dégradée.

Enfin, il ne répond pas aux impératifs de clarté et de transparence que le Parlement est en droit d'exiger pour l'exercice de son contrôle sur la politique gouvernementale.

A. LES RESULTATS DE 1991 ET LES PREVISIONS POUR 1992

1. Les résultats de 1991

La variation du fonds de roulement du régime général -qui permet de définir le solde comptable d'exercice- s'établit pour 1991 à -16,6 milliards de francs.

Par rapport aux prévisions initiales, on constate une dégradation de 1,5 milliard. Le montant des impôts et taxes affectés se révèle en effet en retrait, l'écart le plus notable portant sur les encaissements de la contribution sociale généralisée. Par ailleurs, les dépenses ont excédé les prévisions de 1,6 milliard en raison d'un surplus de prestations servies par la CNAM.

Surtout, le mode de calcul du résultat global appelle des réserves dans la mesure où un changement intervenu dans les règles comptables mises en oeuvre pour l'établissement de celui-ci a conduit à minorer le déficit de 1991 de quelque 650 millions de francs. Etabli selon les mêmes conventions que celles en vigueur antérieurement, il se serait élevé à - 17,3 milliards de francs.

2. Les prévisions pour 1992

Pour 1992, les prévisions contenues dans le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale situent le déficit du régime général à 7,2 milliards de francs, en termes de variation du fonds de roulement, soit une dégradation d'environ 5 milliards par rapport aux prévisions présentées en janvier 1992, imputable à hauteur de 2,6 millions à l'inflexion négative des recettes, le surcroît des dépenses étant évalué à 2,2 milliards.

Ces résultats globaux dissimulent de fortes disparités.

L'assurance vieillesse devrait rester fortement déficitaire. Son besoin de financement passe de 18,7 à 20,8 milliards en 1992.

Grâce à la majoration de 0,9 point de la cotisation maladie à compter du 1er juillet 1991 pesant sur le salaire, la branche maladie devrait retrouver un léger excédent de 1,3 milliard après avoir subi un déficit de 3 milliards en 1991.

La branche des accidents du travail devrait dégager à nouveau un excédent substantiel de 1,4 milliard.

Enfin, l'excédent de la branche famille qui était de 4,7 milliards en 1991 devrait avoisiner les 11 milliards en 1992.

3. L'évolution des dépenses des trois grandes branches

Pour être complet, il convient de relever les indications très importantes fournies par le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale quant à l'évolution tendancielle des dépenses des différentes branches.

S'agissant de la branche maladie, on notera que les dépenses hors hospitalisation ont dépassé de 700 millions les

prévisions établies pour 1991 et enregistré ainsi une croissance de 6,6 %. Pour 1992, elles devraient progresser de 7,3 %. En effet, la tendance en volume pour les consultations et les visites des médecins omnipraticiens et les actes de chirurgie notamment a été revue à la hausse.

Les dépenses hospitalières, après avoir connu une pause relative en 1991 (+ 4,8 %) devraient retrouver un taux d'augmentation soutenu (+ 7,5 % au total, dont + 6,4 % pour les établissements sous budget global).

En ce qui concerne la branche vieillesse, les pensions directes devraient progresser en volume de 6,8 % en 1992. Il faut souligner qu'en 1991, les pensions se sont accrues de 3,5 % en volume tandis que la revalorisation des pensions a été de 2,8 %.

Quant à la branche famille, le montant total des versements d'allocations qui était de 126,9 milliards en 1991, passera à 130 milliards, soit une progression limitée à 2,4 %. La part des prestations dans l'ensemble des dépenses de la CNAF (environ 200 milliards) devrait donc rester stable, aux alentours de 70 %.

B. LA DEGRADATION DU SOLDE DE TRESORERIE

L'évolution des comptes du régime général a des incidences considérables sur l'état de la trésorerie de celui-ci.

1. La situation de trésorerie

Le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale estime que le cours quotidien moyen de trésorerie sera négatif sur l'ensemble de l'année 1992, à hauteur de 7,9 milliards de francs.

Toutefois, le second trimestre devrait être marqué par une forte dégradation avec un découvert s'établissant en moyenne à 14,3 milliards de francs. Certains creux de trésorerie, avant prêts ou avances, pourraient même atteindre 40 milliards de francs au cours du mois de décembre.

Au total, le besoin de financement du régime fin 1992 devrait être proche de 35 milliards de francs.

Bien que préoccupantes en elles-mêmes, ces prévisions apparaissent, de l'aveu même de la Commission, très optimistes.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le déficit réel de trésorerie pourrait en réalité avoisiner 40 milliards, notamment en raison de rentrées de cotisations inférieures aux prévisions. C'est la raison pour laquelle, si aucune décision n'était prise, certains n'hésitent pas à prédire un déficit cumulé de trésorerie de 70 milliards en 1993 !

Cette situation contraint les gestionnaires à des exercices d'"équilibriste" de plus en plus délicats, voire néfastes sur le plan financier.

2. Le financement du découvert

Pour faire face aux dépenses des caisses, l'ACOSS a recours à divers procédés sur la pérennité desquels votre commission est amenée à s'interroger.

En premier lieu, la notion de "date habituelle de règlement" est devenue très relative. La Commission des comptes de la sécurité sociale note dans son dernier rapport que l'Etat a dû anticiper dans le courant du premier semestre 1992 un certain nombre de versements (comme, par exemple, les cotisations maladie des fonctionnaires) et l'ACOSS, au contraire, a été amenée à retarder des règlements à destination d'autres régimes, notamment les transferts de compensation.

En second lieu, l'ACOSS a dû recourir, au-delà des avances conventionnelles dites "normales" de la Caisse des dépôts et consignations (1) dont le plafond est limité à 11,7 milliards de francs, à des avances supplémentaires de ce même organisme dans des proportions inhabituelles. Le montant journalier de ces avances a évolué entre 4 et 10 milliards de francs pour des durées qui n'ont cessé de progresser (29 jours au 1er trimestre, 42 jours au 2e trimestre, 59 jours au 3e trimestre).

De fait, il s'agit d'une évolution très sérieuse des règles de gestion de la trésorerie car les masses financières en cause (536 milliards de francs au 3e trimestre 1992) démontrent que les conditions fixées par la convention ACOSS-CDC, notamment le plafond maximum des avances, sont très largement dépassées dans la pratique au travers des avances dites "exceptionnelles", en réalité devenues courantes. De plus, il faut noter que ces dernières sont

(1) relevant de l'article 2 de la convention ACOSS CDC du 18 juin 1990 modifiée

rémunérées sur la base du taux moyen du marché monétaire plus un point (et non pas un demi-point comme pour les avances conventionnelles) et coûtent donc plus cher aux caisses. Ainsi, ces avances ont entraîné sur les trois premiers trimestres de 1992 près de 326 millions de francs d'agios qui s'ajoutent aux 200 millions de francs d'intérêts débiteurs résultant des avances conventionnelles.

Par ailleurs, des avances très importantes du Trésor ont été accordées à l'ACOSS à partir du mois de juin, généralement par période d'environ sept jours. Le montant cumulé de ces avances quotidiennes a atteint entre juin et octobre 1992, une masse financière de 921 milliards de francs. L'avance la plus importante a été accordée le 29 septembre 1992 pour 29 milliards, alors que les avances du Trésor tournent en moyenne autour de 11 milliards de francs. Pour 1992, les intérêts débiteurs cumulés de ces avances avoisinent 360 millions de francs.

Le rapport de la Commission de comptes de la sécurité sociale souligne que pour la première fois depuis 1967, le régime général a supporté plus de charges financières qu'il n'a reçu de produits financiers.

*

Votre commission considère cette évolution de la trésorerie comme extrêmement préoccupante.

D'une part, elle met le régime général dans une situation précaire et d'extrême dépendance envers l'Etat et les autorités monétaires.

D'autre part, elle accroît les charges financières de la sécurité sociale au travers d'intérêts très lourds qui grèvent encore davantage le budget des organismes concernés.

C. DES MOYENS D'EVALUATION INSATISFAISANTS

Outre les remarques précédentes, il convient de souligner le caractère très imparfait des instruments d'évaluation mis à la disposition des élus comme du public.

On notera en premier lieu que les comptes de la sécurité sociale ne sont pas établis de façon indépendante. En application des dispositions du code de la sécurité sociale, notamment de l'article D 114-3, les comptes présentés par la Commission sont

fixés non pas par cette dernière ou son secrétariat général, ni même par les agents comptables des organismes de sécurité sociale, mais par les "directions compétentes des ministères concernés", sous l'autorité du Gouvernement. Une fois établis, ces comptes ne sont pas davantage soumis à l'approbation des administrateurs des caisses.

Au-delà, on constate que les moyens et instruments utilisés pour l'évaluation de la situation de la sécurité sociale ne permettent pas de procéder à un réel contrôle par le Parlement. L'absence de transparence et de fiabilité actuelle des comptes n'apparaît pas comme une condition acceptable d'examen budgétaire.

1. Des effectifs dérisoires

Il convient de déplorer tout d'abord la faiblesse des moyens mis à la disposition de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Ce problème est tout à fait important car il en va de la crédibilité des résultats présentés.

Dans son dernier rapport, le secrétaire général de la Commission regrette, par exemple, l'affaiblissement progressif des effectifs de la division des études économiques et statistiques (DEES). Il relève qu'en six ans ce service a perdu la moitié de ses cadres et que la plupart des autres collaborateurs de la DEES travaillent dans une situation de précarité difficilement acceptable, soit parce qu'ils sont contractuels ou vacataires, soit parce qu'ils sont simplement mis à disposition par les organismes de sécurité sociale.

Il est évident que de telles conditions ne sont pas de nature à garantir la fiabilité des renseignements transmis à la Commission et, à travers elle, la qualité de l'information à destination de l'opinion publique.

2. Des comptes opaques

D'un point de vue technique, le rapport de M. Robert Mazars, de décembre 1990, a mis en évidence la diversité des modes de comptabilisation des opérations des organismes de sécurité sociale et leur inadaptation à la démarche de consolidation de ces comptes.

En effet, ce rapport souligne que les organismes de sécurité sociale ne sont pas tenus de mettre en oeuvre le même plan comptable et ne respectent pas les mêmes principes comptables

fondamentaux, notamment pour ce qui concerne le fait générateur de la comptabilisation des produits et des charges. Au surplus, les informations actuellement disponibles sur certains régimes, notamment celui des pensions civiles et militaires, sont parfois très réduites.

Cette situation est en partie à l'origine de la confusion que l'on constate au niveau des chiffres, comme l'explique parfaitement le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale publié en janvier 1992 :

"Pour pouvoir présenter à la Commission des comptes de la sécurité sociale des comptes ayant un minimum d'homogénéité et de sens, les administrations compétentes, et notamment la direction de la sécurité sociale, sont, en pratique, contraintes de procéder à de lourds retraitements pour convertir les comptes des organismes ou gestions tenus en droits constatés, selon le principe des encaissements-décaissements. En conséquence, les comptes présentés à la commission ne sont jamais ceux produits par les caisses ou régimes nationaux.

Cette situation est à l'origine de déplorables confusions. Les partenaires sociaux, en tant qu'administrateurs du régime général, approuvent dans leurs organismes des comptes qui font apparaître comme résultat une variation de fonds de roulement. En tant qu'administrateurs des régimes complémentaires, ils débattent du résultat net (au sens comptable du terme). Les caisses publient ces résultats. Enfin, en tant que membres de la commission des comptes de la sécurité sociale, les partenaires sociaux discutent des résultats d'ensemble sous la forme de solde des opérations courantes, lequel est, bien sûr, différent de la variation de fonds de roulement ou du résultat net.

Les journalistes et l'opinion publique reçoivent donc une série de "résultats", non homogènes et non identiques, selon l'émetteur. Cela entretient une très regrettable impression d'imprécision, voire de manipulation, des comptes."

3. Des hypothèses économiques contestables

Le rapport de la Commission de juillet 1992 a été élaboré sur la base d'hypothèses économiques suivantes :

- le taux de croissance en volume du PIB marchand serait de 2,5 % tandis que le solde de notre balance commerciale devrait être largement positif, le rythme de l'inflation s'établissant à environ 3 % ;

- le revenu disponible brut des ménages devrait s'accroître, en 1992, de 5,3 % (contre 5,2 % en 1991), les prestations familiales continuent à connaître une forte progression de l'ordre de 6,5 % ;

- la situation de l'emploi devrait continuer à se dégrader avec une baisse de 0,2 % des effectifs des secteurs non marchands non agricoles, liée principalement à une dégradation de l'investissement productif de l'ordre de 2 à 3 % en 1992 ;

- enfin, la masse salariale devrait progresser moins rapidement en 1992 qu'en 1991, de seulement 4,5 % (contre 5,4 % en 1991).

Or, quoique en recul par rapport aux prévisions pour l'an dernier, ces hypothèses apparaissent encore trop optimistes.

Le Conseil économique et social, notamment, ne partage pas le point de vue du Gouvernement. Selon lui, *"le bouclage des comptes sociaux n'est pour le moment guère assuré. Le dernier compte prévisionnel disponible pour 1992 laisse craindre, à législation constante, un déficit compris entre 5 et 10 milliards, et probablement plus proche de 10 que de 5. La précision apparente des données communiquées par l'administration ne doit pas, en effet, faire illusion. Compte tenu des masses financières mises en jeu par le régime général (1 000 milliards de recettes et de dépenses pour les trois branches, c'est-à-dire maladie, vieillesse et allocations familiales), une erreur d'un millième commise dans la prévision de recettes et de dépenses peut conduire à un écart sur le résultat de 2 milliards de francs. Qui peut prétendre prévoir avec une précision supérieure au millième les recettes et les dépenses du régime général, lors même que plus de la moitié de l'exercice considéré est déjà écoulée ?*

Au 31 décembre 1992, à législation constante, le besoin de financement cumulé du régime général devrait ainsi être d'au moins 35 milliards de francs. Compte tenu des tendances lourdes qui orientent ses recettes et ses dépenses, et compte tenu d'une croissance faible et d'une situation de l'emploi dégradée, il est à redouter qu'en l'absence de mesures de redressement ce besoin de financement ne dépasse 50 milliards au 31 décembre 1993." (avis présenté par M. José Bidegrain sur la conjoncture économique au second semestre 1992).

Lors de son audition devant la commission des Affaires sociales, M. René Teulade a admis que les estimations relatives, notamment à l'évolution de la masse salariale étaient supérieures aux résultats constatés mais a annoncé des mesures de rééquilibrage, en particulier grâce à certaines recettes fiscales qui devraient être confirmées lors de la prochaine réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale en décembre prochain.

III. LE BILAN TRES CRITIQUABLE DE LA GESTION DES DOSSIERS SOCIAUX PAR LE GOUVERNEMENT

A. L'EVOLUTION PREOCCUPANTE DU COUT DE LA PROTECTION SOCIALE DANS NOTRE PAYS

1. La dérive des dépenses sociales

Il convient de souligner, à titre liminaire, l'extrême difficulté de procéder à une évaluation satisfaisante de l'importance des dépenses sociales dans notre pays.

a) La diversité des indicateurs

Il existe, en effet, plusieurs indicateurs qui reposent sur des modes de comptabilisation non homogènes et qui sont souvent source de confusion.

La Commission des comptes de la sécurité sociale rend publics deux fois par an, d'une part, les comptes du régime général et d'autre part, les comptes de l'ensemble des régimes de la sécurité sociale. Comme le souligne le rapport de juillet dernier, la Commission et notamment son secrétaire général, travaillent dans des conditions difficiles qui les ont amenés cette année à émettre des réserves sur les conditions actuelles d'élaboration des comptes définitifs des régimes sociaux. Il faut noter par ailleurs qu'il n'existe pas d'articulation du calendrier des réunions de la Commission des comptes de la sécurité sociale avec celles de la Commission des comptes économiques de la Nation, ce qui la prive des hypothèses macro-économiques les plus récentes.

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 donne obligation au Gouvernement de présenter chaque année à l'appui du projet de loi de finances de l'année un état qui retrace pour les trois années précédentes, l'effort social de la Nation en regroupant l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'Etat : les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables.

L'INSEE a établi, pour sa part, un "compte satellite" de la protection sociale, présenté dans le cadre des comptes de la Nation, qui constitue une évaluation de la masse financière consacrée à la protection sociale. Cependant, ces séries statistiques ne sont pas

homogènes sur une longue période, en raison notamment d'un changement de base en moyenne tous les dix ans.

b) Un accroissement continu des dépenses

Malgré leur caractère imparfait, tous ces indicateurs mettent en évidence l'importance des sommes consacrées à la protection sociale dans notre pays et leur accroissement rapide.

Si on se réfère aux rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale, on constate qu'en cinq ans le montant des dépenses de la sécurité sociale est passé de 788 milliards en 1988 à environ 1 018 milliards en 1992, soit une augmentation de 29 % et un rythme de croissance annuel de 6 %. Or le régime général représente environ 70 % des dépenses de l'ensemble des régimes.

Les statistiques présentées par l'INSEE font état d'une progression entre 1988 et 1991 de 19 %, le volume des masses financières sociales mobilisées par le système français de protection sociale étant passé de 1 856 milliards en 1988 à 2 215 milliards en 1991.

Quant aux chiffres représentant l'effort social de la Nation, ils indiquent qu'entre 1988 et 1990 (dernière évaluation fournie), les dépenses sociales ont progressé de 13 %, passant de 1 574 à 1 776 milliards environ.

Malgré leur hétérogénéité, ces données signifient clairement que le système français de protection sociale représente une masse financière considérable supérieure au budget de l'Etat de près de 40 % et que celle-ci a continué à progresser à un rythme soutenu en dépit du ralentissement très net de la croissance économique et bien que le niveau initial des dépenses sociales dans notre pays fût plus élevé que chez nos principaux partenaires européens.

2. L'insuffisante information du Parlement

Face à cette dérive des comptes sociaux dans notre pays, un contrôle accru du Parlement serait parfaitement justifié et nécessaire.

Or, il convient de déplorer l'insuffisance des moyens dont il dispose pour mener à bien cette mission, notamment en raison d'une information défectueuse.

a) Le non-respect de l'obligation d'information

A plusieurs reprises, le Parlement a adopté des dispositions tendant à permettre une meilleure information de ses membres quant à la situation, notamment financière, de notre système de protection sociale.

On doit noter par exemple que les dispositions de la loi du 31 juillet 1968 portant ratification des ordonnances de 1967, obligeant le Gouvernement à déposer, lors de la première session ordinaire du Parlement, un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente, n'ont jamais été appliquées.

De même en est-il de l'article 135 de la loi de finances pour 1991 fixant le principe d'un rapport et d'un débat annuel sur la protection sociale et la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée.

Cette violation manifeste du droit est particulièrement choquante car elle empêche le Parlement d'exercer un réel contrôle sur ces dépenses et leur financement alors qu'elles représentent un poids considérable supérieur de plus d'un tiers au budget de l'Etat !

b) Des informations trop souvent lacunaires ou tardives

On a rappelé que la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français prévoit que le Gouvernement doit fournir chaque année des éléments statistiques mettant en évidence l'effort social de la Nation au cours des trois années précédentes.

Pour illustrer les difficultés que le Parlement rencontre pour exercer son contrôle, on peut citer l'exemple du document budgétaire faisant état de l'effort social de la Nation qui a été transmis au mois d'octobre aux Assemblées.

Bien qu'annexé au projet de loi de finances pour 1993 conformément aux indications fournies par sa couverture jaune, ce document ne comporte, sans doute à la suite d'une erreur des services concernés, que les informations qui auraient dû être présentées au Parlement à l'occasion du projet de loi de finances pour 1992 !

Le caractère très imparfait des instruments d'évaluation en matière sociale est mis en évidence dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier au sein de laquelle siègent huit parlementaires (4 sénateurs et 4 députés) . Il y est indiqué que :

"Les comptes de la sécurité sociale suscitent plus de controverses sur les mesures que leurs résultats appellent -ou paraissent appeler- que de réflexions sur leur signification, et leur mode d'établissement. Les décideurs, -et au-delà l'opinion publique- sont, dès lors, généralement peu conscients des sérieuses imperfections qui affectent encore ces instruments d'aide à la décision. Celles-ci concernent principalement les "comptes définitifs", c'est-à-dire ceux qui décrivent a posteriori les opérations d'un exercice clos. Ces comptes rétrospectifs sont à la fois la base et le moule dans lequel viennent se couler les comptes prévisionnels dont, en revanche, les conditions d'élaboration ont fait l'objet d'importants progrès méthodologiques au cours de la dernière période."

La Commission a cru discerner une évolution dans un des articles de l'accord du 25 octobre 1991 sur la maîtrise des dépenses de santé (art. 5) où il était annoncé, parmi les orientations menées en concertation par les pouvoirs publics : *"la définition des règles stables fondées d'une part sur l'autonomie des caisses nationales et d'autre part sur une meilleure clarification des comptes de l'assurance maladie"*. Un groupe de travail était même prévu pour apprécier la situation actuelle des comptes.

Depuis cette date, il ne semble pas qu'il y ait eu d'améliorations réelles.

*

Votre commission déplore cette situation préjudiciable au bon fonctionnement de la démocratie.

B. L'INCAPACITE GOUVERNEMENTALE A FAIRE FACE AUX DEFICITS DE L'ASSURANCE MALADIE ET DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

Le Gouvernement a, sur deux dossiers pourtant essentiels, montré son incapacité à maîtriser la montée en charge de nos régimes de sécurité sociale. Il s'agit de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse.

1. Une maîtrise des dépenses de santé toujours différée

a) Le "serpent de mer" de la régulation des dépenses de santé

Depuis 1991, date à laquelle un protocole d'orientation fut conclu entre l'Etat et les trois grandes caisses nationales d'assurance maladie pour mieux réguler ces dépenses, peu de progrès ont été réalisés.

Ce protocole prévoyait la fixation chaque année d'un taux d'évolution des dépenses tenant compte de différents paramètres (progrès médical entre autres) déclinés pour chaque profession de santé à partir de négociation entre les caisses et leurs organisations représentatives.

A l'heure actuelle, seuls les accords signés avec les laboratoires privés d'analyses médicales et les cliniques disposent d'une base légale (1).

En effet, le projet de loi relatif aux professions de santé examiné lors de la dernière session parlementaire a été retiré par le Gouvernement à la suite de la dénonciation de l'accord signé par le syndicat majoritaire des médecins et le rejet de ce texte au Sénat.

Un nouvel accord a finalement été conclu le 14 octobre 1992, moins ambitieux que le précédent mais lui aussi rapidement contesté, au point d'entraîner la démission du président du principal syndicat signataire, la Confédération des syndicats médicaux français.

(1) résultant de la loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social

Cet accord devrait être prochainement présenté devant le Parlement au cours de la présente session.

b) Les observations de notre commission

Sans vouloir empiéter sur le domaine de notre collègue, Jean Boyer, rapporteur du budget de la santé et anticiper le débat parlementaire qui doit avoir lieu sur ce sujet, votre commission souhaite formuler deux observations :

- **une maîtrise médicalisée des dépenses de santé apparaît, plus que jamais, indispensable.** Votre commission fonde cette conviction sur trois éléments. D'une part, l'accroissement de dépenses de santé en France est l'un des plus rapides de la CEE avec un taux voisin de 5 % contre 3 % chez vos partenaires. L'importance de ces dépenses ne se traduit pas par des indicateurs sanitaires exceptionnellement satisfaisants puisque notre pays se situe au 5ème rang des pays de l'OCDE pour l'espérance de vie des femmes, au 13ème rang pour celle des hommes et au 6ème rang pour le taux de mortalité infantile (étude de 1987).

D'autre part, cette croissance s'accompagne d'un niveau de gaspillages loin d'être négligeable. Ainsi, le rapport du médecin conseil de la CNAM, M. Béraud, avance un gaspillage évalué à 120 milliards de francs (excès, abus et fraudes) sur une dépense annuelle de 573 milliards et estime que 60 milliards auraient pu être aisément économisés avec de nombreux exemples à l'appui.

Cette dérive pesant à la fois sur les assurés (augmentation des cotisations par exemple en 1991), les entreprises (le coût du travail et donc leur compétitivité) et les organismes de sécurité sociale, il paraît inéluctable de trouver des solutions à cette situation.

- **la concertation doit être approfondie avec les professionnels de santé afin de déterminer une approche réaliste de la maîtrise des dépenses concernées.**

2. L'avenir préoccupant des régimes de retraite

Depuis la publication du Livre Blanc sur les retraites et la remise du rapport Cottave puis des orientations proposées par M. Brunhes, aucun progrès substantiel n'a été enregistré sur le dossier des retraites.

a) Le projet de fonds de solidarité

A l'occasion de son discours d'investiture du 8 avril 1992 devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a déclaré que la recherche d'une maîtrise des dépenses d'assurance vieillesse nécessitait au préalable une clarification entre les dépenses relevant de la solidarité nationale dont la gestion incombe à l'Etat et celles qui, se conformant à une logique d'assurance collective, doivent demeurer financées par les cotisations de sécurité sociale.

En conséquence, le 29 juillet dernier, la création d'un fonds de solidarité résultant de cette orientation a été annoncée. Bien que le Gouvernement ait annoncé son examen au cours de la présente session, aucun projet de loi sur ce sujet n'a encore été déposé.

A travers ces différentes interventions, notamment dans le cadre du colloque sur l'avenir des retraites qui s'est tenu le 8 octobre 1992 à l'Assemblée nationale et devant votre commission le 19 novembre dernier, le ministre a manifesté son souhait de ne pas dramatiser le déficit de l'assurance vieillesse qui ne représente que deux jours de volume moyen des prestations d'assurance vieillesse et d'associer plus largement les partenaires sociaux à la gestion de cette branche.

b) Les observations de votre commission

Votre commission ne sous-estime pas la difficulté de ce dossier. Il s'agit sans doute du problème le plus important que les pouvoirs publics auront à résoudre dans les prochains mois. Par ailleurs, il ne pourra pas être résolu sans l'adhésion de l'ensemble de nos concitoyens. D'où la nécessité de les sensibiliser aux enjeux de ce problème et de se garder de toute précipitation.

Une réforme de nos régimes pourrait, par exemple, s'appuyer sur les quelques orientations suivantes :

- Un bouleversement des structures actuelles n'est pas envisageable

Votre commission exclut en particulier toute remise en cause des régimes par répartition, c'est-à-dire des régimes de base comme le régime général et les régimes de retraites complémentaires, notamment AGIRC et ARRCO.

Cette conviction se fonde sur des raisons aussi bien historiques, techniques que d'équité envers les jeunes générations. Le Livre Blanc sur les retraites a parfaitement souligné qu'un

mécanisme qui viserait à substituer la capitalisation aux régimes par répartition se traduirait pour les générations de la période de transition par un double effort. Il leur faudrait simultanément payer des cotisations pour honorer les retraites actuelles et épargner afin de se constituer leurs propres droits à la retraite par capitalisation. Ceci n'est pas concevable.

D'ailleurs, les régimes complémentaires démontrent que la gestion par répartition peut être sainement assurée si les partenaires sociaux sont réellement responsables de celle-ci.

- Une clarification des responsabilités est souhaitable

A cet égard, votre commission n'est pas hostile à un nouvel équilibre des prérogatives entre l'Etat et les partenaires sociaux afin de renforcer les responsabilités de ces derniers dans la gestion de nos régimes de base.

Néanmoins, elle souhaite l'apurement préalable des comptes afin que l'Etat ne se défausse pas d'une situation qu'il a contribué par son immobilisme à aggraver.

Le ministre des Affaires sociales a institué, dans le but d'opérer une telle clarification, un fonds de solidarité dans lequel seront domiciliées un ensemble de prestations sociales relevant de la solidarité nationale, préalable considéré comme indispensable à la recherche d'un équilibre des dépenses d'assurance vieillesse.

Une telle démarche, si elle appelle dans son principe l'adhésion, suscite toutefois dans ses modalités de très nombreuses réserves.

S'agissant des prestations affectées à ce fonds, le ministre a bien voulu préciser à votre commission qu'elles concerneraient les prestations de minimum vieillesse (23 milliards de francs), la validation de certaines périodes de non achat (24 milliards) et la bonification des pensions pour enfants (16 milliards).

Or, sur ce dernier point, on peut s'interroger sur le bien fondé d'un tel rattachement car ces bonifications ont toujours été liées, dès l'origine, au versement des pensions fondées sur l'assurance vieillesse et non l'assurance !

En ce qui concerne le financement de ce fonds, le ministre a indiqué que :

- 33 milliards de francs seront prélevés sur le produit de la CSG,

- 26 milliards de francs résulteront de l'affectation de certaines recettes fiscales,

- 3 milliards de francs enfin seront visés à l'affectation du produit de certains prélèvements sociaux sur les revenus mobiliers.

Outre le caractère encore très flou de ce "montage" financier, votre commission s'érige rigoureusement contre le détournement d'une partie importante des ressources affectées à la branche famille. L'article 134 de la loi de finances pour 1991 prévoit en effet que le produit de la CSG doit être affecté à la CNAF !

Ces différents aspects qui font actuellement l'objet de négociations avec les partenaires sociaux ne permettent pas de conclure que le Gouvernement est sur le point d'apporter une réponse au grave dossier des retraites dans notre pays !

- Il faut éviter de faire porter tout l'effort financier sur les actifs

Les jeunes générations sont en effet celles sur lesquelles pèsent aujourd'hui le plus de charges. Ce sont également celles qui sont confrontées aux risques les plus menaçants : la montée du chômage, les impératifs de la concurrence, la progression du coût de l'habitat, etc.

Il convient donc de ne pas augmenter leurs charges sociales déjà parmi les plus lourdes qui existent au monde.

- Au-delà des régimes obligatoires de retraite, la possibilité doit être davantage donnée de recourir aux produits de retraite par capitalisation

Le développement de ce troisième niveau de protection sociale doit être encouragé pour plusieurs raisons.

Premièrement, il constitue une réponse individuelle adaptée aux préoccupations de nombreuses personnes de bénéficier d'un montant de retraite supplémentaire par rapport aux possibilités offertes par les régimes légaux.

Deuxièmement, il peut permettre de répondre à la pénurie de notre économie en épargne longue dont les effets sur la croissance ne sont pas négligeables.

Toutefois, votre commission souhaite que ceci s'accompagne d'un développement des négociations conventionnelles ainsi que de la définition des règles prudentielles destinées à garantir

la fiabilité et la sécurité des formules proposées, notamment pour les fonds de pension.

C. LES INCIDENCES DE L'UNION EUROPEENNE SUR LA SECURITE SOCIALE

Les principes qui président à la mise en place de la Communauté européenne se sont traduits par deux orientations essentielles en matière de sécurité sociale :

- la coordination des régimes de sécurité sociale en faveur des travailleurs migrants et de leur famille pour permettre la libre circulation des travailleurs ;

- l'harmonisation des systèmes sociaux conformément à l'objectif d'unité européenne.

Dans le cadre de la coordination, en application de l'article 51 du Traité de Rome, les règlements n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et n° 574/72 qui en fixe les modalités d'application (modifiés), ont défini les principes de cette coordination permettant notamment aux travailleurs salariés ou non salariés qui ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs Etats-membres ainsi qu'aux membres de leurs familles, de totaliser les périodes d'assurance pour l'ouverture des droits et l'exportation des prestations dans les autres pays membres.

Sont ainsi visés tous les régimes légaux de sécurité sociale (généraux ou spéciaux). En revanche, cette coordination n'est pas assurée dans trois domaines : la protection des étudiants, les régimes de fonctionnaires et assimilés et les régimes complémentaires.

Il faut noter que le Traité de Maastricht, récemment ratifié par la France, ne prévoit pas de modification aux règles d'adoption des règlements en matière de sécurité sociale qui requièrent donc toujours l'unanimité.

Si le maintien de cette procédure permet en principe aux Etats de garder le contrôle de la construction européenne en matière sociale, on doit s'interroger sur les initiatives très préoccupantes d'une part de la Commission à travers la mission que le Traité de Rome lui a reconnue d'impulsion pour favoriser l'harmonisation des systèmes sociaux avec ses études,

consultations et avis et, d'autre part, de la Cour de justice dont la jurisprudence hardie -pour ne pas dire plus- en fait une véritable Cour suprême au-dessus des instances "démocratiques" de la Communauté, tant lorsqu'elle interprète les règlements sur question préjudiciable que lorsqu'elle se prononce sur la base d'une action de la Commission pour constater le manquement d'un État-membre.

Deux exemples récents sont particulièrement révélateurs.

1. La protection sociale complémentaire

En principe, les régimes complémentaires sont exclus du champ d'application communautaire. Le règlement n° 1408/71 susmentionné précise que les règles de coordination ne s'appliquent pas "aux dispositions conventionnelles existantes ou futures qu'elles aient fait l'objet d'une décision des pouvoirs publics les rendant obligatoires ou étendant leur champ d'application".

Or les régimes institués par l'accord du 8 décembre 1961 (ARRCO) et la convention collective nationale du 14 mars 1947 (AGIRC) ont une nature explicitement conventionnelle.

Deux menaces précises pèsent néanmoins sur ces régimes.

En premier lieu, l'exclusion des régimes complémentaires du champ du règlement n° 1408/71 a été assortie d'une faculté d'insertion volontaire dans le processus de coordination concernant les dispositions conventionnelles servant à la mise en oeuvre d'une obligation d'assurance.

Cette modalité a été notamment utilisée par le Gouvernement français pour faire entrer dans le champ du règlement le régime d'assurance chômage de l'UNEDIC en 1973.

Certains esprits, notamment au niveau de la Commission européenne, ont donc émis l'idée que les régimes complémentaires soient inclus dans les mécanismes de coordination, en prenant en compte, par ailleurs, le fait que ces régimes empruntent aux techniques des régimes de base de la sécurité sociale (obligation de cotiser, reconnaissance de droits gratuits, principe de territorialité, gestion par répartition...).

Telle n'est pas la position des partenaires sociaux qui estiment que l'intégration des régimes conduirait à les placer dans une réglementation élaborée pour des régimes publics et à déposséder

les instances de certaines décisions qui, se traduisant par des flux de cotisations, ou par l'augmentation des charges, auraient des conséquences non négligeables sur l'équilibre technique des régimes.

Un groupe de travail présidé par Mme Colette Mème a remis un rapport très important sur ce sujet en 1989 d'où il ressort que la coordination dans ce domaine paraît très illusoire en raison de la diversité des intervenants (compagnies d'assurance, mutuelles, institutions d'entreprises ou interprofessionnelles paritaires), de la variété des techniques utilisées (capitalisation, répartition) et du caractère privé, non réglementé parfois, de ces activités au niveau de chaque Etat-membre.

Il relève que la France est dans une situation particulière avec son deuxième étage de retraite complémentaire rendu obligatoire par la loi et géré par les institutions fédérées ou confédérées dans l'AGIRC et l'ARRCO. Celles-ci exportent les pensions acquises en France sans aucune restriction et dès le premier franc. Il n'y a donc guère besoin de coordination en matière de retraite complémentaire du côté français. Par contre, des régimes d'entreprise (très rares en France) obligatoires ou facultatifs dans le cadre de l'entreprise peuvent supprimer les droits acquis en cas de départ du salarié avant la retraite même si l'intéressé ne quitte pas le pays. Il y a donc beaucoup à faire, déjà à l'intérieur de chaque pays, pour garantir les droits. Seul, un inventaire des situations nationales permettrait d'appréhender la réalité du phénomène.

Le rapport propose toutefois que par des directives fixant quelques règles de prudence et de sécurité au profit des assurés, des règles s'imposant à tous les secteurs qui offrent des protections s'ajoutant à celles de la sécurité sociale, on limite les obstacles à la libre circulation.

Cette menace est donc écartée. Mais, en second lieu, divers projets de directive relatifs au principe de libre prestation de service et notamment celui sur les fonds de pension ont été mis à l'étude par la direction de l'assurance de la commission de Bruxelles. On a donc dû s'interroger sur l'application aux régimes complémentaires français des règles pouvant en découler (liberté de gestion financière, liberté du choix des actifs représentatifs des engagements des régimes, liberté d'adhésion, etc...).

Même si le Président de la Commission européenne, Jacques Delors, a indiqué que les régimes français ne seraient pas remis en cause, le problème n'apparaît pas pleinement résolu en raison de la disparité actuelle des régimes de la protection complémentaire. Celle-ci reste un obstacle à la mobilité des travailleurs.

Pourtant, si elles étaient étendues aux régimes complémentaires, les propositions de la Commission font craindre la dépossession de la responsabilité de gestion des partenaires sociaux et de graves difficultés de fonctionnement (transfert de capitaux, "fuite" des adhérents...).

2. L'exportabilité des prestations

Les textes communautaires relatifs à la coordination des législations sociales ont prévu que les droits à retraite acquis sur le territoire de l'Etat où l'activité professionnelle a été exercée sont "exportables", c'est-à-dire conservés par l'intéressé s'il retourne dans son pays d'origine ou s'il va s'installer dans un autre Etat-membre.

Or, la Cour de justice des communautés européennes a jugé que les compléments de ressources y compris de caractère non contributif sont également exportables si le travailleur migrant remplit les conditions d'ouverture de ce droit dans l'Etat où il a exercé son activité. Autrement dit, certains avantages non contributifs français comme l'allocation du fonds national de solidarité (arrêt du 12 juillet 1990) pourraient être revendiqués par d'anciens travailleurs migrants retournés chez eux alors même que leurs conditions de vie (coût de la vie, par exemple) ne sont pas identiques à ceux d'un résident français.

Cette interprétation a été également étendue au domaine des allocations familiales.

Ainsi, la Cour a invalidé une disposition du règlement 1408/71 (adoptée pourtant à l'unanimité) prévoyant qu'un ressortissant communautaire travaillant en France (1) mais dont les enfants étaient restés dans le pays d'origine, bénéficiait des allocations familiales versées au taux de l'Etat de résidence des enfants et non aux taux français.

La Cour a annulé cette même disposition inscrite dans les traités d'adhésion du Portugal et de l'Espagne bien qu'ils aient été ratifiés par tous les Parlements nationaux.

Comment ne pas voir dans cette jurisprudence, une puissante mutation du "tourisme social". Comme l'expose parfaitement le rapport d'information de M. Paul Masson au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes de mai 1991 sur la jurisprudence européenne récente en matière de libre

(1) il s'agissait d'une exception en faveur de la partie française justifiée par le niveau des allocations familiales françaises plus élevé que dans les autres Etats-membres

circulation des personnes, avec la liberté de circulation et de séjour reconnue aux ressortissants de la Communauté, des migrants, notamment les personnes âgées inactives ou retraitées des pays pauvres de la Communauté, vont pouvoir sans difficulté venir s'installer provisoirement, se faire bientôt reconnaître le droit à l'allocation du FNS, puis s'en retourner dans leur Etat d'origine et s'y faire mandater les allocations reconnues exportables.

*

Comme l'admet M. Paul Masson, les garde-fous à de telles dérives apparaissent bien fragiles comme par exemple l'obligation de fournir la preuve à l'entrée du territoire de ressources suffisantes et d'une assurance, en raison surtout de l'extension prévisible de la jurisprudence de la Cour de justice qui a toujours fait prévaloir la libre circulation.

Bien que ces transferts portent encore sur des sommes réduites, votre commission appelle l'attention sur ces évolutions qui ne manqueront pas de s'accroître avec l'élargissement de la Communauté et les coups de "butoir" des instances technocratiques et juridictionnelles de celle-ci. Elle estime que le Gouvernement qui a la charge de défendre les intérêts de notre pays n'a sans doute pas eu une attitude suffisamment claire et ferme sur ces questions.

CONCLUSION

Pour toutes les raisons évoquées, la commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable sur l'ensemble des crédits soumis à son examen.

Elle renouvelle ses vives critiques sur les modalités d'une politique à court terme dont l'expression est très largement présente dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 1993.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 17 novembre 1992, sous la présidence de M. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration, sur les crédits de son département ministériel pour 1993, dont M. Charles Descours est le rapporteur pour avis.

A titre liminaire, M. René Teulade a rappelé que les ressources nationales affectées aux régimes de protection sociale représentent dans notre pays 2.000 milliards dont plus de 1.080 milliards en 1993 au titre du seul régime général et a évoqué les dossiers sociaux actuels qui, sans avoir de répercussion directe sur la loi de finances, constituent les éléments du cadrage général de son action.

En premier lieu, il a indiqué qu'un accord a été récemment signé avec l'ensemble des caisses nationales et les syndicats médicaux pour mettre en place un système de maîtrise médicalisée et concertée des dépenses de santé dont il incombera aux différents partenaires de fixer les taux de progression et les modalités de contrôle qui en découlent. Cet accord vise à limiter la progression de nos dépenses de santé qui croissent depuis 15 ans de 5 % par an, avec pour certaines catégories d'entre elles des taux supérieurs à 10 % alors qu'en Allemagne sur la même période ces dépenses ont augmenté de 2,5 % seulement. Un projet de ratification de cet accord sera soumis au Parlement dans les prochaines semaines.

En ce qui concerne la réforme des régimes de retraite, il a souligné que deux acquis de notre système de retraite resteront intangibles : d'une part, la gestion par répartition, d'autre part, le droit à une retraite à taux plein dès 60 ans. Il a indiqué qu'il était, par ailleurs, favorable à un nouvel équilibre des prérogatives respectives de l'Etat et des partenaires sociaux, de façon à répondre à leur aspiration en faveur d'une plus large autonomie et de plus de responsabilités.

Il a rappelé qu'il a présenté le 29 juillet dernier en Conseil des ministres des propositions visant à une clarification au sein des dépenses d'assurance vieillesse entre celles qui relèvent de la solidarité nationale et celles qui correspondent à une logique d'assurance collective, conformément à l'engagement du Premier ministre. Elles se sont traduites par l'annonce de la création d'un fonds de solidarité qui accueillera, dans une première étape,

l'ensemble des dépenses d'assurance vieillesse relevant de la solidarité nationale, c'est-à-dire correspondant à des droits acquis en l'absence d'une activité professionnelle justifiant l'affiliation à un régime de retraite, ou en l'absence de versement de cotisations. L'exercice devrait être financièrement neutre tant pour l'Etat que pour le régime général. Ce projet est actuellement à l'étude avec les partenaires sociaux.

Concernant le budget lui-même, il a précisé qu'il progressera de 28,6 % passant de 39,2 milliards à 50,55 milliards de francs, augmentation qui résulte principalement de l'intégration des crédits du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) dans le budget alors qu'ils figuraient précédemment au budget des charges communes. Hors transfert des crédits R.M.I. et des ajustements sur la surcompensation aux divers régimes de protection sociale à hauteur de 3,8 milliards, la progression des crédits est de 3,8 %, soit une croissance légèrement supérieure à l'ensemble du budget de l'Etat. Il a considéré que les traits caractéristiques de ce budget concernent l'action sociale en faveur des plus démunis, des personnes âgées et des handicapés dont les dotations progressent de 32 %.

Il a annoncé que le montant des crédits pour le R.M.I. s'élèvera à 13,6 milliards, soit une légère progression par rapport au budget 1992, qui prévoyait 13,2 milliards, même si ce montant sera sans doute un peu dépassé cette année. Des moyens d'accompagnement renforcés sont prévus : ainsi les services d'insertion devraient globalement disposer de 100 millions de francs supplémentaires, les associations concourant à la mise en oeuvre de la loi sur le R.M.I. et la loi Besson bénéficieront de 20 millions de francs supplémentaires, et les fonds d'aide aux jeunes seront dotés de 190 millions de francs.

Il a aussi rappelé les progrès importants introduits par la dernière loi sur le R.M.I. : la gratuité totale de l'accès aux soins pour les bénéficiaires du R.M.I., la couverture maladie des jeunes et la réforme de l'aide médicale qui devrait simplifier et moderniser ce dispositif datant d'un siècle. Les départements devraient ainsi réaliser environ 200 millions de francs d'économies.

Pour les handicapés, sous l'impulsion de Michel Gillibert, il a considéré qu'un nouveau pas en avant sera accompli en 1993 puisque l'allocation aux adultes handicapés voit ses dotations progresser de plus de 1 milliard, 2.600 places nouvelles seront disponibles en centres d'aide par le travail (C.A.T.) et 2.268 en maisons d'accueil spécialisées (M.A.S.).

Vis-à-vis des personnes âgées, il a indiqué qu'un effort important en faveur de l'humanisation des hospices sera opéré ; ainsi 129 millions de francs supplémentaires sont prévus pour mener à bien ce programme.

S'agissant des rapatriés d'Afrique du Nord, le ministère développera ses interventions à hauteur de 130 millions de francs. Une mesure particulière est mise en place pour le désendettement des harkis à hauteur de 15 millions de francs.

Il a indiqué qu'il poursuivrait l'application du plan de revalorisation des professions du travail social que son prédécesseur avait signé à la fin de l'année dernière, avec une hausse de 30 millions de francs pour les centres de formation, et de 12 millions de francs pour l'alignement des bourses sur le niveau de l'éducation nationale.

En ce qui concerne l'accueil des réfugiés et des travailleurs migrants, les actions de prise en charge seront renforcées, tout particulièrement par le développement de la médiation et de l'accompagnement scolaire à hauteur de 19 millions de francs.

S'agissant de la modernisation des moyens des services, il a souligné la poursuite des efforts en matière d'informatisation et de formation des personnels.

Puis, il a estimé que la baisse de la subvention de l'Etat au régime des mineurs qui passe de 6,4 à 2,6 milliards n'aura aucune incidence sur les comptes de ce régime grâce à l'augmentation de la compensation entre les régimes spéciaux, le principal régime créancier, la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.) pouvant supporter, selon lui, un surcroît de charges sans relèvement de cotisations.

Après avoir rappelé la nécessité de clarifier les comptes sociaux en recourant à un véritable audit et de mettre à la disposition du Parlement des moyens d'information fiables, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis des crédits budgétaires concernant la sécurité sociale, a interrogé M. René Teulade sur les points suivants :**

- les conséquences de l'aménagement des modalités de surcompensation entre régimes spéciaux ;

- les modalités et le financement du fonds de solidarité vieillesse sur lesquels **M. Jean-Pierre Fourcade, président, a également sollicité des précisions du ministre, ainsi que l'état des négociations avec les partenaires sociaux ;**

- l'éventualité d'un relèvement des cotisations sociales ou du taux de la C.S.G. pour combler le déficit de la sécurité sociale.

En réponse, **M. René Teulade a contesté l'analyse de M. Charles Descours sur l'opacité des comptes en soulignant l'intérêt des deux rapports annuels au contenu très précis de la commission des comptes de la sécurité sociale (C.C.S.S.) et en relativisant le "trou" de la sécurité sociale qui ne représente que deux jours de prestations. A la suite d'une question de M. Philippe Marini, sur les suites du rapport Mazars, il a reconnu toutefois la nécessité d'une banalisation de la comptabilité des régimes sur le modèle du plan comptable. Puis il a reconnu l'existence de quelques difficultés de trésorerie en fin d'année, liées à une progression inférieure aux prévisions de la masse salariale. L'an prochain, le déficit devrait être ramené à 5 milliards grâce à l'affectation des produits de fiscalité relatifs au tabac. Le ministre réunira d'ici la fin de l'année la C.C.S.S. pour affiner ces prévisions pour 1993.**

Il a également précisé que le fonds de solidarité vieillesse prendrait la forme juridique d'un établissement public, et qu'y seront affectés :

- 23 milliards de francs au titre des prestations du minimum vieillesse ;

- 24 milliards de francs au titre de la validation gratuite de certaines périodes de non activité (chômage, service national, ...) ;

- 16 milliards de francs au titre de la bonification des pensions pour enfants.

Après avoir indiqué que le financement de ce fonds devra être réalisé à niveau constant de prélèvements sociaux, M. René Teulade a précisé que le financement serait assuré à hauteur de :

- 33 milliards de francs prélevés sur le produit de la contribution sociale généralisée ;

- 26 milliards de francs pris en charge directement par l'Etat ;

- 3 milliards de francs, par l'affectation du produit de certains prélèvements sociaux sur les revenus mobiliers.

II - EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 19 novembre 1992 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Charles Descours sur les crédits du budget sécurité sociale : problèmes généraux et équilibre financier.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a indiqué que, dans le cadre de son intervention sur les problèmes généraux de la sécurité sociale, il souhaitait apporter deux types d'"éclairage" sur la politique menée par le Gouvernement en matière sociale : non seulement à travers le projet de loi de finances pour 1993 mais également, d'un point de vue plus général, sur les principaux problèmes que soulève notre protection sociale depuis plusieurs années et la façon dont ils ont été traités.

Il a estimé que l'appréciation générale portée par la majorité sénatoriale sur la présentation par le Gouvernement d'un budget pour 1993 en "trompe-l'oeil" se trouve, dans le cas particulier des crédits du ministère des affaires sociales et de la santé, parfaitement illustrée.

En effet, si globalement, les dotations du ministère s'élèveront en 1993 à 50,548 milliards de francs contre 39,278 milliards de francs en 1992, soit une progression de 28,70 % en francs courants, cette évolution est trompeuse pour deux raisons. D'une part, la progression des dotations en volume est liée au rattachement au budget du ministère des affaires sociales et de la santé, à partir de l'année prochaine, des crédits d'un montant de 13,6 milliards, consacrés au dispositif du revenu minimum d'insertion (R.M.I.)

alors qu'ils étaient antérieurement imputés au budget des charges communes. Cette nouvelle présentation dissimule, en fait, une régression des crédits de ce ministère. Déduction faite de ce transfert, le budget des affaires sociales et de la santé pour 1993 s'élève à 36,948 milliards de francs, soit une diminution de 5,93 % des crédits en francs courants par rapport au budget voté pour 1992.

D'autre part, elle masque également la diminution importante des subventions de l'Etat aux régimes spéciaux, de près de 4 milliards, alors que la progression des dépenses destinées au financement de certaines prestations est liée principalement à trois facteurs :

- la création d'une nouvelle allocation de dépenses scolaires dont le coût s'élève à 530 millions de francs,

- la généralisation de l'allocation de logement à caractère social (A.L.S.) qui enregistre une progression de 33 %, soit 2 milliards supplémentaires en 1993,

- et la progression régulière du coût de l'allocation aux adultes handicapés (l'A.A.H.) à un rythme voisin de 7 %.

Le recul du volume des subventions de l'Etat aux régimes spéciaux résulte d'une "manipulation" des modalités dites de "surcompensation" entre les régimes, qui vise à atténuer les différences existant entre les régimes quant à la capacité contributive de leurs ressortissants. L'aménagement prévu pour 1993 consiste à faire passer le taux des transferts entre régimes de 22 à 38 %, soit un quasi doublement.

Il a estimé que la modification du régime de la surcompensation aura donc deux effets principaux :

- 1°) d'alléger le budget de l'Etat d'une charge de 3,8 milliards de francs, ce qui lui permet de faire face à la montée en charge de certaines prestations comme le R.M.I. ou l'A.A.H. et d'améliorer certaines aides (A.L.S. et l'allocation de rentrée scolaire).

- 2°) de faire compenser cette perte de ressources pour certains régimes comme ceux des mines, de la marine, de la S.N.C.F. et du service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), structurellement déséquilibrés, par d'autres régimes plus favorisés démographiquement comme la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.), le régime des fonctionnaires et celui des agents E.D.F.-G.D.F.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, s'est élevé vigoureusement contre ce véritable "hold up" qui tend à déstabiliser l'équilibre financier et la gestion des régimes débiteurs (principalement celui des agents des collectivités locales), et qui se traduira par un assèchement très rapide des réserves de ces régimes d'ici trois ou quatre ans pour la C.N.R.A.C.L., selon les estimations. Les gestionnaires seront donc contraints de relever les cotisations qui pèsent principalement -pour la C.N.R.A.C.L.- sur les collectivités locales et les établissements hospitaliers.

Il a rappelé qu'en 1991 déjà, les réserves financières des régimes de travailleurs indépendants (ORGANIC, CANCAVA et

CANAM) ont été sollicitées de façon aussi scandaleuse à travers la modification du régime de la contribution sociale de solidarité, sans aucune concertation préalable.

Plus généralement il a dénoncé la politique du "court terme" menée actuellement, qui consiste à prélever, sous des "habillages" techniques divers, les trésoreries excédentaires de divers organismes, alors que celles-ci leur permettent de constituer des réserves indispensables et sont synonymes d'une saine gestion.

Au-delà de ce budget, il a attiré l'attention sur trois sujets principaux :

- la dégradation de l'équilibre du régime général ;*
- l'incapacité du Gouvernement à faire face aux deux dossiers sociaux les plus importants qu'il ait à traiter, à savoir la maîtrise des dépenses de santé et surtout la réforme des régimes de retraite ;*
- enfin, certaines incidences de l'Union européenne sur le domaine de la protection sociale dans notre pays.*

S'agissant du régime général, il a noté que le dernier rapport de la Commission des comptes publié en juillet dernier évalue le déficit global pour 1992 à 7,2 milliards de francs. L'assurance vieillesse resterait fortement déficitaire avec un besoin de financement de 20,8 milliards de francs. Grâce à la majoration de la cotisation maladie intervenue en juillet 1991, la branche maladie enregistrerait un léger excédent de 1,3 milliard, la branche accidents du travail conservant un excédent substantiel de 1,4 milliard. Enfin, la branche famille traditionnellement excédentaire devrait connaître un nouveau record de 11 milliards d'excédent en 1992.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a formulé plusieurs remarques sur cette situation préoccupante.

Premièrement, le déficit cumulé de trésorerie qui tient compte des besoins de financement non couverts au cours des précédents exercices devrait s'élever, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, à environ 35 milliards de francs. Mais ce montant apparaît encore largement minoré, notamment en raison de rentrées de cotisations très inférieures aux prévisions.

Deuxièmement, cette situation a des conséquences très graves sur la gestion du régime. L'ACOSS est actuellement obligée de recourir au-delà des avances conventionnelles de la caisse des dépôts et consignations, dont le plafond est limité à 11,7 milliards, à des avances exceptionnelles rémunérées de façon plus onéreuse. L'ensemble de ces avances ont déjà coûté sur les trois premiers trimestres de 1992, plus de 500 millions d'agios.

Par ailleurs, des avances très importantes du Trésor ont dû être accordées pour des montants qui avoisinent 30 milliards certains jours. Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale souligne que, pour la première fois depuis 1967, le régime général a supporté plus de charges financières qu'il n'a reçu de produits financiers ! D'où une situation d'extrême dépendance envers l'Etat et les autorités monétaires puisque les taux d'intérêt sont fixés, au-dessus du taux du marché monétaire.

Troisièmement, il s'est fait l'écho des vives préoccupations exprimées par le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, M. Jean Marmot, d'une part, sur les moyens dérisoires qui sont consacrés à l'élaboration de ces comptes notamment au niveau de la division des études statistiques du ministère des affaires sociales (qui, en 6 ans, a perdu la moitié de ses cadres sans que leur remplacement ait été organisé) et, d'autre part, sur la nécessité de clarifier les règles de la comptabilisation qui ne sont pas homogènes entre les différentes branches.

Puis, il a évoqué deux dossiers sociaux majeurs. Sur les retraites, seule la création d'un fonds de solidarité vieillesse destiné à regrouper les prestations non contributives de vieillesse a été décidée cette année par le Gouvernement. Mais si cette mesure va bien dans le sens d'une clarification des responsabilités entre ce qui doit relever de l'Etat ou titre de la solidarité, et ce qui peut être confié aux partenaires sociaux, le projet n'est pas acceptable en l'état, tant en ce qui concerne les prestations qui y seront domiciliées que sur son mode de financement.

Il a également regretté qu'aucun effort n'ait été entrepris pour développer dans notre pays le troisième niveau de retraite par capitalisation qui, outre la couverture supplémentaire qu'elle peut offrir, est de nature à encourager l'épargne longue dont notre économie manque si cruellement.

S'agissant de la maîtrise des dépenses de santé, il a constaté que les objectifs définis en 1991 dans le cadre du protocole d'orientation conclu entre l'Etat et les trois caisses nationales d'assurance maladie n'ont toujours pas été atteints, bien qu'après le retrait du texte sur les relations entre les professions de santé et l'assurance maladie en juin dernier, le Gouvernement soit parvenu en octobre à faire signer un nouvel accord sur la maîtrise des dépenses de santé, qu'il compte soumettre au Parlement avant la fin de l'année malgré les controverses qu'il suscite.

Dans ce domaine, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a réaffirmé le caractère incontournable d'une maîtrise médicalisée avec la mise en place d'un système très élaboré d'évaluation des pratiques médicales mais réalisé avec les médecins eux-mêmes.

Il a évoqué enfin, deux exemples de l'incidence grandissante du droit communautaire dans le domaine de la sécurité sociale : les inquiétudes sur les risques de remise en cause des régimes complémentaires par les directives sur la libre prestation de services et les fonds de pension, et les effets de l'interprétation extensive de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes sur l'exportabilité des prestations sociales françaises.

Il a estimé que le Gouvernement qui a la charge de défendre les intérêts de notre pays n'a peut-être pas eu une attitude suffisamment ferme et claire sur ces questions.

Pour toutes les raisons évoquées, il a considéré que le rejet du budget de l'Etat s'imposait et a souhaité que la commission approuve et soutienne cette décision.

Puis plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Louis Boyer s'est étonné du chiffre, avancé par certains, de 70 milliards de découvert de la trésorerie de la sécurité sociale pour 1993 et a interrogé le rapporteur sur le problème des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale.

Mme Hélène Dieulangard a estimé que la présentation faite par le rapporteur met en évidence la nécessité d'une clarification des comptes de la sécurité sociale. Elle s'est étonnée des critiques concernant l'attentisme du Gouvernement face aux grands dossiers sociaux, compte tenu de l'importance de ces sujets qui n'appellent pas à la précipitation.

M. Jean Madelain a estimé que les modifications projetées par le Gouvernement des règles de surcompensation étaient une sanction à la bonne gestion de la C.N.R.A.C.L. qui aurait pu ne pas relever ses cotisations et laisser apparaître un déficit.

En réponse, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a reconnu qu'il fallait certes prendre le temps d'étudier les mesures de réforme mais que l'occasion de les adopter n'a pas été saisie au cours des dernières années et que désormais celles-ci sont difficiles à faire passer en période préélectorale. Il a indiqué qu'il était favorable au fonds de solidarité vieillesse mais pas dans les conditions proposées par le Gouvernement. Il a, enfin, regretté qu'aucun chiffre ne soit disponible sur les dettes de l'Etat mais a rappelé que cette année l'Etat a plutôt avancé ses versements aux caisses pour les aider à faire face à leurs problèmes de trésorerie.

La commission a émis un avis défavorable à l'encontre des crédits de la sécurité sociale pour 1993.