

N° 105

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

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 Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayasse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbrcs, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 586, 581 et T. A. 68.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 2) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
1. Audition du Ministre	5
2. Examen de l'avis	8
INTRODUCTION	17
I. UNE PROGRESSION NOTABLE DES CRÉDITS MÊME SI LES BESOINS À SATISFAIRE RESTENT CONSIDÉRABLES	19
A. LE POIDS DES TRANSFERTS DE SOLIDARITÉ AU SEIN DES CRÉDITS DU MINISTÈRE	20
1. Le revenu minimum d'insertion	21
<i>a) L'évaluation des crédits de l'Etat</i>	<i>22</i>
<i>b) Les sorties du RMI</i>	<i>23</i>
<i>c) Le volet insertion</i>	<i>25</i>
2. L'allocation aux adultes handicapés	27
3. Les subventions aux régimes spéciaux	29
B. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE	32
1. Une diminution inopportune des crédits des centres d'hébergement et de réadaptation sociale	33
<i>a) Une régression des crédits... ..</i>	<i>33</i>
<i>b) ... qui doit être corrigée</i>	<i>34</i>
2. Les observations de votre commission	35
<i>a) Le constat</i>	<i>35</i>
<i>b) Propositions</i>	<i>36</i>
II. LA SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DES COMPTES SOCIAUX	38
A. L'ÉVOLUTION FINANCIÈRE DU RÉGIME GÉNÉRAL PARTIELLEMENT CORRIGÉE MAIS NON RÉGULÉE	39
1. Les mesures en faveur du rétablissement de l'équilibre en 1993	39
<i>a) L'augmentation des moyens de financement</i>	<i>40</i>
<i>b) Un effort de maîtrise des dépenses</i>	<i>41</i>
<i>c) Une conjoncture qui reste défavorable</i>	<i>41</i>

	Pages
	-
2. Les perspectives pour 1994	43
<i>a) L'évolution d'ensemble</i>	44
<i>b) La situation de la branche famille</i>	44
B. LE DÉSÉQUILIBRE FINANCIER STRUCTUREL DES RÉGIMES DES NON SALARIÉS NON AGRICOLES	46
1. Les observations de la Commission des comptes de la sécurité sociale	47
<i>a) CANAM</i>	48
<i>b) ORGANIC</i>	50
<i>c) CANCAVA</i>	50
2. Deux dossiers à réexaminer	51
<i>a) Les conséquences de l'affiliation des gérants minoritaires de SARL au régime général</i>	51
<i>b) L'extension aux travailleurs indépendants de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales prévue pour les bas salaires</i>	53
III. LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORMES EN MATIÈRE SOCIALE	54
A. LA POURSUITE DU PROGRAMME DES RÉFORMES ANNONCÉ EN AVRIL 1993	55
1. La réforme des retraites	55
<i>a) La situation des régimes de base</i>	55
<i>b) La situation des régimes complémentaires et le débat sur les fonds de pension</i>	57
2. Les projets de loi en préparation pour 1994	59
<i>a) Le projet de la loi-cadre sur la famille</i>	60
<i>b) Le projet de loi sur la dépendance</i>	60
B. L'AVENIR DU FINANCEMENT DE NOTRE PROTECTION SOCIALE	61
1. Les principales caractéristiques de l'évolution des prélèvements obligatoires sociaux	61
<i>a) La part des prélèvements obligatoires sociaux au sein des prélèvements obligatoires</i>	62
<i>b) La part de l'impôt dans le financement de la protection sociale</i>	65
2. Les observations de votre commission	66
<i>a) La clarification des comptes</i>	67
<i>b) Le rôle du Parlement</i>	68
CONCLUSION	69
ANNEXE	70

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 17 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville et de M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé, sur les crédits de leurs départements ministériels pour 1994.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a présenté d'abord les grandes lignes de son budget. Elle a indiqué que les crédits de son ministère augmenteraient en 1994 de 13 %, soit 7 milliards de crédits supplémentaires et que quatre priorités seront privilégiées : le renforcement de la cohésion sociale, l'adaptation des moyens aux besoins en matière sanitaire, la mise en place d'une politique de la ville imaginative et ambitieuse et la mise à la disposition des services du ministère des moyens nécessaires à ses actions.

Dans le cadre des mesures en faveur de la cohésion sociale, les crédits du revenu minimum d'insertion (RMI) progresseront d'environ 3 milliards de francs. A cet égard, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a tenu à saluer l'action des conseils généraux qui vont au-delà des 20 % des crédits d'insertion obligatoirement à la charge des départements.

S'agissant des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, elle a précisé qu'une mission commune de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales avait été désignée et lui avait récemment remis ses conclusions qui sont à l'heure actuelle à l'étude afin d'arrêter d'éventuelles décisions. D'ores et déjà, 26 millions de francs ont été redéployés pour compléter les crédits prévus dans la loi de finances pour 1994 pour ces établissements.

Elle a précisé que les personnes handicapées bénéficieraient d'une augmentation de 1,3 milliard des crédits de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de 2.000 places supplémentaires en centres d'accueil par le travail (CAT). Elle a estimé que l'article 52 du projet de loi de finances ne prévoyait qu'une modification à la marge du régime actuel de l'AAH.

Pour renforcer la cohésion du tissu social, elle a annoncé la présentation d'un projet de loi-cadre relatif à la famille, lors de la prochaine session parlementaire ainsi qu'un texte sur la dépendance des personnes âgées.

Elle a enfin précisé qu'elle comptait mener à son terme le programme d'humanisation des hospices d'ici trois ans qui est doté de 485 millions de francs en autorisations de programme.

Sur la politique sanitaire, elle a seulement rappelé qu'un plan de maîtrise des dépenses de santé a été adopté le 29 juin dernier et que la convention médicale, qui a déjà recueilli la signature de deux syndicats de médecins et des deux principales caisses d'assurance maladie, faisait actuellement l'objet d'une procédure d'agrément par le Gouvernement, laissant le soin à M. Philippe Douste-Blazy de détailler les grandes lignes de cette politique. Toutefois, elle a admis que les dépenses hospitalières resteraient difficiles à maîtriser et requerraient des restructurations indispensables en concertation avec les élus locaux.

Répondant ensuite aux questions de M. Charles Descours, rapporteur pour avis du budget de la sécurité sociale, relatives à la montée en charge du revenu minimum d'insertion (RMI), à la dégradation des comptes de la sécurité sociale à propos de laquelle la presse fait état d'un déficit prévisionnel de 45 milliards de francs en 1994 malgré les mesures d'économies adoptées en juin dernier et le prêt de 110 milliards de francs accordé par la Caisse des dépôts et consignations à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en octobre dernier, ainsi que sur le contenu de la prochaine loi quinquennale sur la sécurité sociale, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a apporté les précisions suivantes :

- le déficit du régime général annoncé par la presse ne peut être confirmé et résulte d'extrapolations faites à partir de certaines déclarations émanant du directeur de l'ACOSS, même s'il est vrai que l'on constate des rentrées de cotisations inférieures aux prévisions ;

- l'augmentation des crédits du RMI correspond à celle du nombre des bénéficiaires, elle-même liée à la situation économique et sociale de notre pays. Toutefois, il faut noter que les deux tiers des bénéficiaires recensés depuis 1989 sont sortis de ce dispositif ;

- la loi quinquennale comprendra des dispositions sur la séparation des risques sociaux et éventuellement sur le dispositif relatif aux personnes âgées dépendantes, mais comportera moins d'articles que le projet de loi quinquennale sur l'emploi.

Aux questions de MM. Jean Madelain, Pierre Louvot, Franck Sérusclat et de Mmes Hélène Missoffe et Marie-Claude Beaudeau, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a apporté les réponses suivantes :

- le taux directeur des hôpitaux ne progresse pas de 1 % mais de 3,35 % et tient compte notamment des mesures salariales découlant des protocoles Durieux-Durafour de la prise en charge des détenus résultant du projet de loi relatif à la santé et à la protection sociale et d'un forfait "Sida" destiné à prendre en charge le coût croissant de cette maladie pour les structures hospitalières. M. Jean-Pierre Fourcade, président, a toutefois contesté cette présentation car le taux réel sur lequel sont amenés à discuter les conseils d'administration est seulement de 1,75 %, le reste étant consacré à la gestion du personnel et aux mesures nouvelles et est donc, en pratique, intangible ;

- le dispositif du RMI est difficile à réformer même s'il faut reconnaître que 50 % des bénéficiaires du RMI ne sont pas en mesure de retrouver un emploi ;

- l'idée de confier aux départements le versement de l'allocation de RMI, alors que pour l'instant ils assurent seulement les actions d'insertion, pour renforcer la cohérence du dispositif, va à l'encontre des revendications actuelles des élus locaux et suscite leurs craintes de voir s'effectuer un nouveau transfert de charges à leurs dépens. M. Jean-Pierre Fourcade, président, a noté toutefois que l'intérêt de cette mesure était de permettre un paiement de l'allocation après la signature du contrat d'insertion, comme cela a été suggéré à la mission sénatoriale lorsqu'elle s'est rendue aux Antilles pour étudier le fonctionnement de ce dispositif dans les départements d'outre-mer. Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a estimé que la situation dans les DOM n'était pas comparable et que M. Dominique Perben, ministre des DOM-TOM, envisageait d'adapter le RMI dans ces départements pour tenir compte de cette spécificité ;

- le rapport remis sur les centres d'hébergement et de réadaptation sociale propose, entre autres, une remise à plat sur deux ans des conditions financières de ces établissements afin de rétablir leur équilibre budgétaire au regard de leurs charges effectives liées notamment au nombre de personnes qu'ils accueillent ;

- trop peu de veuves peuvent en effet bénéficier de l'allocation d'assurance veuvage mais l'utilisation des ressources du fonds national d'assurance veuvage doit faire l'objet d'arbitrages comme ce fut le cas lorsque les veuves ont eu droit à la prise en charge gratuite de leurs cotisations d'assurance personnelle par la caisse nationale d'assurance maladie ;

- la circulaire qui a prévu que les associations accueillant des objecteurs de conscience devraient prendre en charge 15 % de leur entretien, soit 4.000 francs par an, est sortie un peu rapidement et va être réétudiée avec beaucoup d'attention ;

- le coût des exonérations sociales accordées aux entreprises dans le cadre de la loi quinquennale s'élève à environ 31 milliards de francs et sera compensé aux caisses concernées même si sur certaines dispositions relatives aux petites et moyennes entreprises (PME) la hauteur des engagements n'est pas encore tout à fait évaluée.

II. EXAMEN DE L'AVIS

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 23 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Charles Descours, sur le projet de loi de finances pour 1994 (affaires sociales, santé et ville : problèmes généraux et équilibre financier de la sécurité sociale).

A titre liminaire, M. Charles Descours a estimé que l'examen du premier budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville depuis la constitution du Gouvernement Balladur devait être l'occasion, pour la commission, de mesurer la cohérence de l'action menée par celui-ci en matière sociale au regard des objectifs définis en avril dernier dans le cadre de la déclaration de politique générale. Le Premier ministre avait alors fixé quatre orientations précises :

1°) afin de sauvegarder nos régimes sociaux, il s'engageait à faire procéder à une évaluation exacte de l'ampleur des déficits sociaux et à étudier la création d'un fonds destiné à solder les comptes de la gestion précédente ;

2°) il annonçait l'élaboration d'une loi quinquennale en concertation avec les partenaires sociaux afin de parvenir à un équilibre durable des régimes de maladie, de vieillesse et d'assurance chômage ;

3°) il précisait qu'une réforme du financement des cotisations familiales serait proposée, basée sur le transfert progressif de cette charge sur le budget de l'Etat et assortie d'une loi-cadre destinée à garantir le maintien des moyens de financement de la politique de la famille ;

4°) enfin, il indiquait qu'une solution aux situations nouvelles de précarité serait recherchée, notamment pour les personnes âgées dépendantes.

Sur le premier point, il a rappelé que le rapport Raynaud a confirmé la dégradation sans précédent des comptes sociaux avec un besoin de financement cumulé du régime général de la sécurité sociale fin 1993, voisin de 100 milliards et proche du double en 1994, à législation constante. Celui-ci a également appelé l'attention sur l'évolution préoccupante des régimes des non salariés non agricoles -Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA), Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC), Caisse nationale d'assurance maladie (CANAM) qui, depuis 1992, connaissent un retournement de tendance avec, sur la période 93-94, l'apparition de déficits.

S'agissant des autres objectifs, il a souligné que la réforme des retraites et la budgétisation des cotisations d'allocations familiales ont été engagées en moins de six mois, le Gouvernement s'étant engagé à présenter les autres projets en 1994, au cours de la prochaine session parlementaire.

Puis, il a indiqué que son avis budgétaire s'articulera autour de trois observations principales :

- le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville enregistre une progression non négligeable de ses moyens même si les besoins à satisfaire restent considérables ;

- le rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux et, en particulier, ceux du régime général n'est pas assuré pour 1994 ;

- l'examen des prochains projets de loi doit être l'occasion d'une réflexion de fond sur l'avenir de la protection sociale dans notre pays.

Il a précisé que le montant des crédits du ministère pour 1994 progresseront de 13,1 %, passant de 50,6 milliards à 58,1 milliards (crédits de la ville inclus). Toutefois, si on tient compte des changements de structures, cette progression n'est que de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 4,3 % par rapport au collectif budgétaire de juin dernier.

Par ailleurs, il a indiqué que l'essentiel de cette progression provient d'ajustements relatifs au revenu minimum d'insertion, à l'allocation aux adultes handicapés et aux subventions aux régimes de sécurité sociale, ces trois postes représentant à eux seuls les deux tiers du budget du ministère.

Il a estimé que deux caractéristiques essentielles de ce budget devaient donc être relevées : le coût croissant des transferts de solidarité et la réduction paradoxale de la dotation des centres d'hébergement et de réadaptation sociale.

Ainsi, les crédits du revenu minimum d'insertion (RMI) feront l'objet d'une importante progression, de 2,87 milliards, soit 22 % de plus par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Depuis 1989, le volume des crédits du RMI a été multiplié par 3, passant de 5,8 milliards à 16,5 milliards en 1994. Mme Veil a rappelé, lors de son audition, que le nombre de bénéficiaires a augmenté de près de 20 % en un an, soit au total 725.0000 personnes.

Cette augmentation quantitative fait que le taux de contrats d'insertion signés reste voisin de 45 % malgré une progression de 27 % en un an de leur nombre. De plus, dans seulement 35 % des cas, ces contrats concernent l'accès à un emploi ou à une activité d'insertion professionnelle.

Il s'est interrogé alors sur la réalité des sorties du RMI. Les statistiques de la Délégation interministérielle disponibles en 1993 portant sur les Rmistes entrés avant le 1er septembre 1990 font état d'un taux de sorties de 57 %. Ce chiffre montre, d'une part, qu'il existe un "noyau dur" d'allocataires durablement installés dans ce système et, d'autre part, n'implique pas que les intéressés soient

sortis des dispositifs d'assistance, puisqu'une part importante des radiations est liée à l'attribution d'autres prestations comme l'allocation pour adulte handicapé (AAH) ou l'allocation de parent isolé (API).

Il a également appelé l'attention sur l'augmentation du nombre d'allocataires qui laisse prévoir une nouvelle augmentation des dépenses départementales d'insertion. En 1992, les crédits départementaux consacrés au RMI s'élevaient à 1,98 milliard en métropole et 370 millions dans les DOM. Entre 1989 et 1992, 6,75 milliards de francs ont ainsi été dépensés par les départements. Un tel constat permet de répondre aux critiques adressées à l'action de ces derniers.

Les crédits consacrés à l'AAH passeront, quant à eux, de 16,8 milliards en 1993 à 18,1 milliards en 1994, soit une progression de 7,7 % après 700 millions de crédits supplémentaires dans le cadre du collectif.

Enfin, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a évoqué les subventions aux régimes sociaux qui s'élèveront en 1994 à 2,7 milliards, parmi lesquelles figure essentiellement celle versée au régime minier. Ce régime disposera d'une rallonge de 312 millions de francs après celle de 200 millions prévue par le dernier collectif budgétaire. Le régime minier connaît en effet une évolution démographique très défavorable avec plus de dix pensionnés par cotisant, le financement professionnel n'assurant plus que 10 % du total des recettes de ce régime. Il a estimé que ceci posait le problème plus général de l'avenir des régimes spéciaux dont les prestations sont en général très favorables (retraite à 50 ans, prise en compte du dernier salaire comme référence...), dès lors qu'on demande aux salariés du régime général des sacrifices sur leurs retraite..

Contrastant avec ces augmentations, il a souligné la diminution surprenante des crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Plusieurs facteurs plaident, selon lui, pour un réajustement :

1) les charges de personnel ont crû fortement à la suite de l'application des accords Durieux qui ont entraîné un besoin de financement de l'ordre de 300 millions de francs ;

2) compte tenu de la dégradation de la situation économique, les besoins augmentent comme le montre la vague de froid actuelle et comme le souligne la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) ;

3) la participation des personnes accueillies en centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) à leurs frais d'hébergement, estimée à 70 millions de francs, paraît surévaluée car seulement 20 % d'entre elles sont allocataires du RMI.

Au-delà du strict cadre budgétaire, il a estimé indispensable de revenir sur la question du rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux.

Il a estimé que, pour 1993, le problème du déficit de la sécurité sociale semblait réglé. Jusqu'à présent, les découverts

étaient financés "au coup par coup" grâce aux avances du Trésor et aux emprunts faits auprès de la Caisse des dépôts et consignations, mesures dont le coût financier était important. Or, pour la première fois, la loi du 23 juillet 1993 a prévu que le fonds de solidarité vieillesse, alimenté par l'augmentation de 1,3 point de la contribution sociale généralisée (CSG) et par les droits sur les alcools et les boissons non alcoolisés (qui selon la loi de finances, rapportera 15,9 milliards de francs en 1994), prendra en charge le remboursement de la dette cumulée par le régime général, arrêtée au 31 décembre 1993. L'article 55 du projet de loi de finances a précisé que l'Etat pourrait emprunter 110 milliards pour les confier au fonds, lesquels seront remboursés sur 15 ans, à hauteur de 6,787 milliards jusqu'en 1995 et de 12,549 milliards après cette date. Le régime général continuera par ailleurs à bénéficier de la possibilité de prêts de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 11,7 milliards.

Mais pour 1994, malgré la prise en charge par ce fonds de solidarité vieillesse de près de 67 milliards de francs de dépenses de la branche vieillesse et du plan d'économies en assurance maladie de l'ordre de 28 milliards, on constate une dégradation des encaissements de cotisations qui ne progressent plus que de 1,7 % en 1993 contre 3,5 % en 1992 et, une quasi stagnation de l'assiette des cotisations du secteur privé (+ 0,3 %) en 1994 liée au chômage et à la faible revalorisation des salaires.

Même s'il reste difficile d'être très précis avant la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui aura lieu le 14 décembre prochain, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a considéré qu'un déficit de 40 à 45 milliards de francs n'est pas invraisemblable compte tenu notamment du retard dans la mise en oeuvre de la convention médicale et des difficultés du freinage des dépenses d'assurance maladie.

Puis, il a appelé l'attention sur la branche famille dont le volume des dépenses progresse depuis cette année plus vite que celui des recettes. Ainsi, en 1993, les recettes enregistrent une hausse de seulement 2 % contre 4,8 % pour les dépenses. En 1994, la croissance respective des recettes et des dépenses serait respectivement de 2,7 % et 3,3 %. Il s'agit véritablement d'un renversement de tendance et ceci malgré la baisse vertigineuse du nombre de naissances. En deux ans, la France a, en effet, enregistré 60.000 naissances en moins, passant de 759.056 en 1991 à, sans doute, 700.000 naissances en 1993, c'est-à-dire un taux de fécondité par femme de 1,6 !

Par ailleurs, il a souligné la difficulté rencontrée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) dans la récupération des sommes dues par l'Etat au titre de la compensation de l'allègement des cotisations d'allocations familiales. Les 4,5 milliards prévus par le collectif n'ont pas encore été liquidés, le ministère du budget attendant des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) l'évaluation exacte du coût de cette mesure alors qu'elles n'ont pas toujours été en mesure de vérifier concrètement toutes les déclarations d'employeurs. L'Etat pourrait pourtant procéder par

des avances (de type "12èmes provisionnels") et ajuster le solde en fin d'année en fonction des résultats définitifs.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a noté également qu'aucun crédit de compensation n'est encore fixé dans la loi de finances pour 1994.

Enfin, dans la dernière partie de son exposé, il est revenu sur le programme de réformes annoncé par le Gouvernement et qui doit connaître en 1994 des avancées décisives.

S'agissant de la réforme des retraites, il a estimé que la branche vieillesse du régime général continuera à enregistrer un déficit cumulé important en 1994, de l'ordre de 45 à 50 milliards de francs selon la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Or, un nouveau transfert vers le fonds de solidarité vieillesse est difficilement envisageable, car la loi, à l'initiative du Sénat, a précisé que la prise en charge du déficit de 1993 était assurée à titre exceptionnel (celle-ci aura, d'ailleurs, un coût très élevé puisque pour 110 milliards empruntés, le fonds devra rembourser 189 milliards sur 15 ans). De plus, les mesures récentes tendent déjà à réduire le montant des pensions. Il a estimé qu'un relèvement des cotisations de retraite n'est donc pas totalement à exclure.

Il a également rappelé que les régimes complémentaires enregistrent à leur tour de graves difficultés. Pour la première fois de son existence, l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC) sera en déficit cette année à hauteur de 3 milliards de francs. Par ailleurs, ces régimes complémentaires s'estiment dans l'impossibilité d'assurer le service des retraites à taux plein à 60 ans si l'Etat ne renfloue pas l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF), dont le besoin de financement pour 1993 s'élève à environ 9 milliards (en admettant qui plus est, le remboursement, avant le 31 décembre, de l'intégralité de la dette de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) à l'ASF.

Il a estimé, enfin, que la question de la mise en place des fonds de pension restait posée. Le Conseil national du patronat français (CNPF) a fait des propositions de compromis entre la position des banques, des compagnies d'assurances et des grandes entreprises, notamment sur le problème très discuté de la gestion interne ou externe des sommes. Toutefois, il est clair que le développement de ces fonds ne pourra pas s'effectuer tant que le champ d'intervention des régimes complémentaires n'aura pas été redélimité.

S'agissant de la loi-cadre sur la famille, il a indiqué qu'il faudrait porter une attention toute particulière à la compensation financière dans le cadre du processus de budgétisation des cotisations d'allocations familiales et au redéploiement indispensable des prestations en direction du logement familial et des problèmes de l'adolescence.

En ce qui concerne la dépendance, le rapporteur pour avis a rappelé que le choix de Mme Veil se portait de préférence sur une prestation en nature conformément à la proposition de loi sénatoriale. Mais il souhaite que ce texte redéfinisse également les

conditions de versement de l'allocation compensatrice dont le coût pour les départements a progressé de 34 % entre 1989 et 1992 et s'élève à 8 milliards de francs.

Même si le Gouvernement a renoncé au projet de loi quinquennale relative à la protection sociale, il a considéré que le problème du financement à moyen et long terme de la protection sociale restait posé et qu'il serait nécessaire d'établir une bonne fois pour toutes des règles précises pour la clarté et la consolidation des comptes sociaux ainsi que d'approfondir la réflexion sur les mécanismes de compensation.

Par ailleurs, il a commenté l'annonce faite par le Premier ministre d'une baisse des cotisations patronales d'assurance maladie, étape par étape. Cette initiative soulève en effet de nombreuses interrogations : comment ces allègements seront-ils compensés ? La budgétisation ainsi engagée remet-elle en cause le paritarisme au sein des conseils d'administration des caisses concernés ? Comment l'Etat financera-t-il ces nouvelles charges (taxe sur la valeur ajoutée, contribution sociale généralisée, emprunts) ? Il a estimé que la France amorçait une réforme en profondeur du financement de sa protection sociale, encore trop axé sur les seuls revenus du travail. Il a alors proposé à ses collègues de réactiver le groupe d'études sur les structures et le financement de la sécurité sociale constitué en 1987 et transformé en 1991 en groupe d'études sur la sécurité sociale, afin d'approfondir la réflexion de la commission sur ces sujets.

En conclusion, il a proposé d'émettre un avis favorable lors de l'examen du budget du ministère des affaires sociales devant le Sénat, le 3 décembre prochain compte tenu du courage et de la détermination avec lesquels le Gouvernement s'est attaqué aux problèmes aigus de la protection sociale.

Puis, un large débat s'est ouvert.

M. Pierre Louvot a estimé que les données présentées montraient que les évolutions antérieures n'étaient pas encore maîtrisées et que beaucoup de réformes restaient à entreprendre. Revenant sur le RMI, il a souhaité une mise à plat des différents minima sociaux et la mise en oeuvre d'une politique coordonnée et globale de lutte contre la pauvreté, y compris de façon préventive. Il a souhaité qu'au sein de la commission et du groupe d'études Quart monde, une écoute plus grande soit réservée aux associations caritatives.

Mme Hélène Missoffe s'est interrogée sur l'avenir de certains régimes spéciaux quasiment en extinction et a demandé au rapporteur pour avis si les agents administratifs du régime des mines bénéficieraient également des mêmes avantages que les mineurs de fond. Sur le RMI, elle a souhaité une adaptation des conditions de son versement selon les départements qui devraient avoir davantage de maîtrise sur ce dispositif. Elle a enfin demandé des précisions sur la budgétisation des cotisations d'assurance maladie annoncée par le Premier ministre.

M. Jean Madelain a souligné l'intérêt d'une procédure de "12èmes provisionnels" pour que l'Etat verse de façon régulière les sommes inscrites dans la loi de finances et a émis des réserves sur la budgétisation des cotisations d'assurance maladie annoncée par le premier ministre.

M. Charles Metzinger a souligné les déclarations contradictoires de l'actuel Gouvernement en particulier sur la réforme de l'organisation hospitalière et a mis l'accent sur les risques d'augmentation des cotisations de vieillesse, ainsi que sur les problèmes financiers des régimes complémentaires. Il a souhaité par ailleurs que dans les régimes spéciaux comme dans le régime minier soient distinguées les charges d'exploitation et les charges de fonctionnement.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur l'importance des facteurs structurels dans le déséquilibre des comptes sociaux par rapport à des facteurs comme le chômage et sur le taux de consommation des crédits consacrés par les départements au RMI.

M. Franck Sérusclat a demandé si un développement de la protection complémentaire basée sur des assurances privées n'était pas engagé pour pallier la situation des régimes obligatoires.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé nécessaire d'approfondir la question de la compensation inter-régimes et des perspectives ouvertes par la budgétisation des cotisations maladie qui appelle un véritable débat parlementaire annuel, en soulignant l'absence de réactions à l'annonce de cette mesure au Sénat à l'occasion du débat budgétaire. Il a voulu justifier ainsi l'opportunité de permettre à la commission d'intervenir dans la discussion de la loi de finances. Il a donné son plein accord à la proposition du rapporteur pour avis tendant à faire fonctionner le groupe d'études sur la sécurité sociale pendant l'intersession afin d'élaborer des propositions sur les réformes du financement de notre protection sociale.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a notamment apporté les précisions suivantes :

- la juxtaposition des prestations d'assistance apparaît dommageable et une harmonisation est souhaitable,

- le Premier ministre n'a pas précisé quelles seraient les rémunérations visées par la budgétisation des cotisations d'assurance maladie. M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué, à cet égard, que cette mesure faisait suite à un rapport présenté par M. Malinvaud sur la base de travaux d'organismes internationaux révélant que le seuil de 20 % de cotisations patronales avait un effet de cliquet sur les embauches,

- le développement des mécanismes d'assurances privées semble inéluctable,

- l'Etat n'est pas un "mauvais payeur" en matière de cotisations sociales pour ses fonctionnaires mais soumet ses versements à des vérifications qui retardent leur mise en oeuvre,

- le régime minier couvre également les agents administratifs chargés de la gestion de celui-ci,

- le groupe d'études devra réfléchir sur la budgétisation des cotisations maladie,

- s'il existe certes des problèmes de communication gouvernementale c'est notamment parce que le Gouvernement prend des décisions,

- il faut un véritable débat sur l'avenir des régimes spéciaux.

Puis la majorité de la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits.

Mesdames, Messieurs,

L'examen du premier budget du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville, depuis la constitution de l'actuel Gouvernement est l'occasion, pour notre commission, d'apprécier l'action menée par celui-ci en matière sociale, notamment au regard des objectifs définis en avril dernier dans le cadre de la déclaration de politique générale.

S'agissant de la sécurité sociale, qui sera le seul objet du présent avis, il faut rappeler que le Premier ministre avait fixé, dès le 8 avril, quatre orientations précises :

1°) afin de sauvegarder nos régimes sociaux, il s'engageait à faire procéder à une évaluation exacte de l'ampleur des déficits sociaux et à étudier l'opportunité de la création d'un fonds destiné à solder les comptes de la gestion précédente ;

2°) il annonçait l'élaboration d'une loi quinquennale en concertation avec les partenaires sociaux afin de parvenir à un équilibre durable des régimes de maladie, de vieillesse et d'assurance chômage ;

3°) il précisait qu'une réforme du financement des cotisations familiales serait proposée, basée sur le transfert progressif de cette charge sur le budget de l'Etat et assortie de l'adoption d'une loi-cadre destinée à garantir, de façon incontestable, le maintien des moyens de financement de la politique de la famille ;

4°) enfin, il indiquait qu'une solution aux situations nouvelles de précarité serait recherchée, notamment pour les personnes âgées dépendantes en faveur desquelles les moyens de leur assurer une vieillesse digne devraient être trouvés.

S'agissant du premier objectif, le rapport Raynaud a confirmé la dégradation sans précédent des comptes sociaux avec un besoin de financement cumulé du régime général de la sécurité sociale fin 1993, voisin de 100 milliards et proche du double en 1994, à législation constante.

Quant aux autres objectifs, il faut noter que la réforme des retraites et la budgétisation des cotisations d'allocations familiales ont été engagées en moins de six mois, le Gouvernement s'étant engagé à présenter les autres projets en 1994, au cours de la prochaine session parlementaire.

Compte tenu de ces orientations, le présent avis budgétaire s'articulera autour de trois observations principales :

- les crédits du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville, progressent sensiblement mais restent encore limités par rapport aux besoins ;

- le rétablissement des comptes sociaux et, en particulier, ceux du régime général ne semble guère assuré pour 1994 ;

- l'examen des prochains projets de loi doit être l'occasion d'une réflexion de fond de la part de notre commission sur l'avenir de la protection sociale dans notre pays.

I. UNE PROGRESSION NOTABLE DES CRÉDITS MÊME SI LES BESOINS À SATISFAIRE RESTENT CONSIDÉRABLES

Globalement, le montant des crédits du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville progressera en 1994 de 14,8 %, passant de 50,6 milliards à 59,1 milliards de francs. Mais il augmente de 13,1 % si on en retranche les crédits consacrés à la ville, le budget -Affaires sociales et santé- s'élevant à 57,3 milliards.

Ce budget fait l'objet à compter de cette année à la fois d'une nouvelle présentation et d'importants changements de structures.

En premier lieu, il rassemble dans un même document tous les crédits budgétaires mis à la disposition du ministère. Aussi, le budget des services communs -Affaires sociales et Travail- qui regroupait les crédits des services centraux, est supprimé et les moyens en sont répartis entre les deux départements ministériels, à l'exception de l'Inspection générale des Affaires sociales et des conseillers sociaux à l'étranger qui continueront de relever des deux ministères.

En second lieu, il prend en compte la nouvelle répartition des compétences ministérielles en créant, pour la première fois, une section autonome -Ville- aux côtés de la section -Affaires sociales et Santé-. Cette section budgétaire regroupera les crédits spécifiques à la politique de la ville qui seront gérés directement par la Délégation interministérielle à la ville, soit 850 millions de francs.

Enfin, il propose une ventilation des crédits permettant de mieux apprécier les priorités du ministère en particulier dans le domaine de la santé. Tel est le cas notamment en matière de lutte contre le Sida dont les crédits sont désormais plus clairement identifiés dans un chapitre budgétaire nouveau ou pour les actions de veille sanitaire, également regroupées au sein d'un même chapitre.

Parmi les changements de structures, il faut citer le rattachement du Service des droits des femmes (dont les crédits figuraient antérieurement pour partie au budget des services communs et pour partie du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) et celui de la Délégation générale à la lutte contre la toxicomanie qui relevait des services généraux du Premier ministre. En revanche, le service des rapatriés est transféré sur ce dernier budget avec les crédits correspondants.

Lors de son audition devant la commission des Affaires sociales, Mme Simone Veil a rappelé les quatre principales orientations des crédits de son ministère pour 1994 à savoir la lutte en faveur de l'insertion sociale, la politique sanitaire, la politique en faveur de la ville et la préservation des moyens de ses services.

Dans le cadre du présent avis, seules les actions à caractère social seront développées. Les mesures en faveur de la santé et celles relatives à la ville font en effet l'objet des avis présentés, au nom de la commission des Affaires sociales, respectivement, par M. Louis Boyer, sénateur du Loiret et par Mme Hélène Missoffe, sénateur du Val d'Oise.

A. LE POIDS DES TRANSFERTS DE SOLIDARITÉ AU SEIN DES CRÉDITS DU MINISTÈRE

La progression réelle des crédits du ministère doit être ramenée à 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 si on considère les changements de structures rappelées ci-dessus.

Elle n'est plus même que de 4,3 % si on se réfère à la loi de finances rectificative de juin dernier. Cette dernière a, en effet, réalisé d'importants ajustements à l'égard des crédits initialement prévus pour le revenu minimum d'insertion (+ 1,9 milliard), l'allocation aux adultes handicapés (0,7 milliard) et les régimes de protection sociale tels que le régime agricole (+ 3,7 milliards) et celui des mines (0,2 milliard).

Or, il convient de souligner qu'une part essentielle de la progression enregistrée sur le budget du ministère pour 1994 provient justement des postes budgétaires susmentionnés relatifs au revenu minimum d'insertion, à l'allocation aux adultes handicapés et aux subventions aux régimes de sécurité, ces trois postes représentant à eux seuls 60 % du budget du ministère (section I - Affaires sociales et santé), soit 37,4 milliards sur 57,3 milliards.

1. Le revenu minimum d'insertion

Le financement du RMI enregistre en 1994 une hausse de 7 % par rapport à la loi de finances de 1993 et de plus de 22 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, passant de 13,600 milliards à 16,567 milliards. On notera que depuis la loi de finances pour 1993, les crédits correspondant à l'allocation de RMI ne

sont plus inscrits au chapitre 46-90 du budget des charges communes, mais au chapitre 46-21 du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville.

Depuis 1989, le volume de ces crédits a été multiplié par trois passant de 5,8 milliards à 16,567 milliards.

Cette progression est liée à l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Lors de son audition, Mme Veil a estimé que le nombre de bénéficiaires avait augmenté de près de 20 %, passant, en un an, de 575.000 à 725.000 personnes. Autrement dit, avec les ayants droit, ce dispositif couvre à l'heure actuelle près d'1,3 million de personnes.

Comme les effectifs en outre-mer sont restés quasiment stables en raison de l'achèvement de l'alignement des allocations familiales, soit environ 92.000 allocataires, cette hausse est donc essentiellement un phénomène métropolitain. Outre la dégradation de la situation économique, on estime que les changements de réglementation intervenus en 1992, au niveau de l'indemnisation du chômage, notamment avec l'allocation unique dégressive, ont entraîné 30 à 35.000 inscriptions supplémentaires au RMI en un an.

L'augmentation des effectifs fait que le taux de contrats d'insertion signés reste voisin de 45 %, malgré une progression de 27 % en un an de leur nombre. Il faut noter en effet que, tous les mois, 33.000 contrats sont signés ou renouvelés par les commissions locales d'insertion. On observera que 5 % des examens des premiers contrats ou des renouvellements de ces contrats conduisent même à des arrêts de versement du RMI, pour manquement au contrat ou refus d'établir un contrat de la part du bénéficiaire.

Certes, ce taux rend mal compte du suivi effectif des bénéficiaires du RMI, puisqu'on estime que plus de 60 % des bénéficiaires font l'objet d'un suivi social ou accèdent à des activités (contrats emploi-solidarité, stages) grâce au RMI, sans que ces démarches soient toujours formalisées par un contrat.

Mais de nombreux facteurs restent préoccupants. On constate que les personnes de moins de 35 ans et les hommes isolés sans enfant signent proportionnellement moins de contrats d'insertion que la moyenne des allocataires.

Par ailleurs, l'insertion professionnelle ne concerne encore que 36 % des effectifs. Ce chiffre est en progression par rapport à 1991, mais cet accroissement est, en réalité, essentiellement lié à la progression des contrats emploi-solidarité. En 1992, sur les 600.000 CES en vigueur, 198.000 concernaient un Rmiste.

Les progrès de l'accès à l'insertion professionnelle se sont néanmoins poursuivis au premier semestre de 1993, notamment pour les contrats emploi-solidarité qui se confirment être un instrument privilégié d'insertion de ce public. On note en particulier le développement de chantiers d'insertion dans les domaines de l'environnement ou de l'entretien du patrimoine.

L'année 1993 voit également se développer la consolidation d'emplois à l'issue des CES dans le cadre du dispositif prévu par la loi du 27 juillet 1992.

**Proportion de bénéficiaires du RMI
entrés dans une mesure emploi en 1992 (CRE, CES, AIF)**

Accès à l'emploi	1991	1992
Entrées "classiques" sur le marché du travail (non subventionnées)	38.000	40.000
Créations d'entreprises	700	2.000
Associations intermédiaires et entreprises d'insertion	6.500	7.000
Contrats de retour à l'emploi	13.300	14.000
Contrats emploi-solidarité (conventions initiales)	48.500	75.650
Total accès à l'emploi	107.000	138.650
Formation (AIF, FNE-FI, SRP...)	36.000	49.900
TOTAL	143.400	188.550

Au-delà de ces remarques, votre commission des Affaires sociales souhaite appeler l'attention sur trois problèmes distincts :

a) L'évaluation des crédits de l'Etat

Comme cela a été précédemment rappelé, les crédits du RMI fixés par la loi de finances font régulièrement l'objet en cours d'année d'importants ajustements.

On notera que selon le tableau suivant, fourni par la Délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion, les besoins de financement en 1994 avoisinent 17,163 milliards alors que les crédits budgétaires inscrits s'établissent à seulement 16,567 milliards, soit une différence de près de 600 millions de francs.

Réalisations

1989	1990	1991	1992	LF 1993	LF 1994
5.810	8.668	14.318*	13.924	15.497	17.163

* dont 1989 de régularisation sur exercices antérieurs (essentiellement 1990)

On peut donc s'interroger sur ces divergences et sur l'éventualité de nouvelles corrections au cours de l'exercice 1994.

b) Les "sorties" du RMI

Mme Veil a estimé lors de son audition que les deux-tiers des effectifs entrés dans le dispositif en 1989 en sont aujourd'hui sortis.

Une étude de la Délégation interministérielle au RMI fait état des résultats suivants :

Les taux de sortie cumulés

Entrées du	Effectifs	Sortie au bout de 2 ans*	Taux de sortie	Sortie au bout de 3 ans**	Taux de sortie
1er semestre 1989	336.700	159.700	47 %	191.500	57 %
2e semestre 1989	107.400	56.000	52 %		
1er semestre 1990	105.100	60.100	57 %		

* 2 ans et 3 mois

** 3 ans et 3 mois

Source : Délégation interministérielle au RMI

On constate au vu de cette étude qu'en ce qui concerne les premiers entrants (ceux arrivés au RMI au 1er semestre 1989), près de six sur dix sont sortis du dispositif au bout de 3 ans et 3 mois.

Pour les autres entrants (2e semestre 1989 et 1er semestre 1990), le taux de sortie au bout de 2 ans est respectivement de 52 et 57 %, contre 47 % au bout de 2 ans pour les premiers entrants.

Ces taux de sortie sont néanmoins à relativiser.

D'une part, ils montrent qu'il existe un noyau dur d'allocataires durablement installés dans ce système. Cette analyse doit être rapprochée d'autres études plus récentes relatives à l'état de santé des Rmistes, selon lesquelles 51 % d'entre eux présentent des troubles de santé interdisant une capacité de travail normale.

Dans une synthèse des différentes études publiées, la Délégation interministérielle au RMI met en évidence quelques diagnostics les plus fréquemment observés : les problèmes de santé mentale, les troubles ostéo-articulaires, les pathologies respiratoires, les troubles cardio-vasculaires, les troubles digestifs, les pathologies cutanées, les troubles de la vue et les pathologies dentaires.

Il apparaît également que chacun des bénéficiaires du RMI cumule en général plusieurs troubles. Les pathologies dentaires viennent en tête et sont à l'origine de l'apparition de troubles multiples. Elles seraient environ quatre fois supérieures au niveau observé pour l'ensemble des assurés sociaux. Leur fréquence doit sans doute être reliée au problème du coût de ces soins.

D'autre part, la sortie du dispositif de RMI ne signifie pas forcément que les intéressés sont sortis des dispositifs d'assistance. Ainsi, une enquête menée en Saône-et-Loire et publiée dans la revue Solidarité santé - Etudes statistiques n° 3 juillet/septembre 1993, révèle que, parmi les radiations enregistrées sur le mois de novembre 1992, dans ce département :

- 42 % étaient liées à l'existence de ressources devenues trop élevées,

- 20 % résultaient de la non-information sur les ressources disponibles,

- 8 % faisaient suite à l'attribution de l'allocation pour adulte handicapé,

- 5 % correspondaient à l'attribution de l'allocation de parent isolé,

- 3 % étaient la conséquence d'un décès,

- le solde des radiations était consécutif à des motifs divers (hospitalisation, incarcération, adresse inconnue, etc.).

Enfin, il faut noter que les admissions ont été faites initialement de façon assez large, d'où de nombreuses radiations à la suite des croisements de fichiers rendus possibles depuis 1991. Le pourcentage de sortie des premiers bénéficiaires apparaît de ce fait assez élevé. On peut se demander si les taux constatés sur les populations entrées ultérieurement dans le dispositif seront aussi élevés compte tenu, en particulier, du développement du chômage de longue durée.

c) Le volet insertion du RMI

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'allocataires laisse prévoir une nouvelle augmentation des dépenses départementales d'insertion. En 1992, les crédits départementaux consacrés au RMI s'élevaient à 1,96 milliard en métropole et 370 millions dans les DOM. Entre 1989 et 1992, 6,75 milliards ont ainsi été dépensés par les départements. Pour la seule année 1994, les crédits inscrits obligatoirement devraient avoisiner 3,3 milliards !

Or, il est fréquent d'entendre critiquer l'action des départements et plus particulièrement les disparités de résultats dans leur politique d'insertion. Selon la délégation interministérielle au RMI, 42 % des allocataires accèdent à un emploi ou à une formation dans les dix "meilleurs" départements contre 15 % dans les dix derniers. Le taux d'utilisation des crédits pour l'insertion oscille entre 150 % pour les premiers et 50 % pour les seconds. Quant à la proportion de contrats d'insertion signés au niveau local, elle varie de 80 à 18 %.

Or, l'effort des départements ne peut être nié. La moitié d'entre eux ont consommé en 1992 une somme égale ou supérieure à leur obligation propre de l'année réduisant ainsi les reports antérieurs.

Le taux de consommation rapporté aux crédits nouveaux de l'année a été en constante progression depuis le début du dispositif et se situe actuellement au niveau de 94 %. Cette progression concerne tous les départements même si certains sont loin d'avoir rattrapé leur retard initial comme l'indiquent les tableaux reproduits en annexe.

Toutefois, de nombreuses difficultés sont mises en avant par les départements et ces observations corroborent le constat dressé par votre commission à l'occasion des missions d'information qu'elle a diligentées notamment sur la question du RMI.

Les départements soulignent cinq facteurs de dysfonctionnement :

- la difficulté d'une coordination entre les différents acteurs concernés par le dispositif d'insertion professionnelle avec notamment l'implication tardive de l'ANPE, le désintérêt du monde économique, la rigidité de fonctionnement des caisses d'allocation familiale et la mauvaise circulation de l'information à destination du département ainsi que l'existence d'une concertation insuffisante avec les organismes HLM ;

- les limites objectives de l'offre d'insertion telles que l'aggravation continue du chômage, la difficile adéquation entre le contenu des stages de formation et les spécificités des populations marginalisées, la réduction du nombre d'emplois non qualifiés et les exigences de polyvalence y compris pour les emplois d'exécution ou en matière de mobilité notamment en zone rurale,

- l'aggravation des difficultés d'organisation des services sociaux des départements : les départements ont procédé à un important effort de recrutement qui n'aboutit pas toujours faute de candidats ; par ailleurs, le travail d'instruction des contrats de RMI qui pèse sur le service social polyvalent de secteur, accroît les difficultés d'organisation en raison notamment de la multiplication des dispositifs d'action sociale (lutte contre le surendettement, action pour le logement des plus démunis, RMI...);

- le copilotage du dispositif institutionnel qui dilue les responsabilités, accroît les problèmes de rétention d'information et de tensions entre les acteurs de l'insertion ;

- la rigidité excessive dans l'utilisation des crédits d'insertion.

En l'espèce, la loi du 29 juillet 1992 n'a pas apporté aux départements les réponses aux problèmes posés mais au contraire apparaît comme une source de charges financières supplémentaires liées d'une part à la création obligatoire des fonds départementaux d'aide aux jeunes (avec une participation départementale au moins égale à celle de l'Etat) et d'autre part à la réforme de l'aide médicale qui entraîne l'admission de plein droit des Rmistes et la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des jeunes de 18 à 25 ans par les départements.

Cette dernière réforme aurait mérité une plus large concertation compte tenu des graves répercussions qu'elle a occasionnées tant pour les intéressés que pour les départements.

Plusieurs autres points retiennent aussi l'attention.

On peut s'interroger en premier lieu sur l'efficacité de la multiplication des lieux de dépôt des dossiers de demande d'admission prévue par la loi. Celle-ci ne peut être qu'un facteur de confusion pour les demandeurs, alors que le réseau des centres communaux d'action sociale assure déjà un "maillage" reconnu pour son efficacité. Il s'agit également d'un facteur de confusion pour les services concernés qui se trouvent ainsi dans l'incapacité d'assurer le suivi du cheminement des dossiers d'aide médicale.

Cette procédure méconnaît par ailleurs la gravité du malaise des travailleurs sociaux des services départementaux d'action sociale qui se voient chargés de cette mission alors que les précédentes difficultés liées à la surcharge de travail et à la difficulté de recrutement de nouveaux personnels n'ont toujours pas été résorbées.

Cette réforme n'a pas pris suffisamment en considération le fait qu'une vingtaine de départements ont déjà instauré un dispositif de type "carte santé" pour faciliter l'accès au soin des personnes les plus démunies. Or, cette procédure respectait davantage l'autonomie des départements. La réforme conduit, quant à elle, à déresponsabiliser les collectivités territoriales sur lesquelles s'appuient pourtant le financement et le fonctionnement de l'aide médicale.

Toutes ces observations conduisent à s'interroger sur l'opportunité d'un réexamen du dispositif du RMI et d'une réflexion sur son avenir.

Mme Simone Veil a semblé, lors de son audition devant la commission des Affaires sociales, en écarter l'éventualité. Il faut noter toutefois qu'en ce qui concerne les départements d'outre-mer, M. Dominique Perben a confirmé que la loi d'orientation qui sera déposée devant le Parlement au cours de la session de printemps comporterait des dispositions aménageant ce dispositif pour les DOM, en particulier sur l'utilisation de la créance de proratisation.

Même si le RMI constitue là bas un phénomène massif (une personne sur sept est allocataire contre une sur trente cinq en métropole), on peut se demander si des ajustements ne seraient pas de même nécessaires pour la métropole. M. Pierre Vanlerenberghe qui fut président de la Commission nationale d'évaluation du RMI ne dit pas autre chose lorsqu'il déclare à la presse (cf. Les Echos du 6 novembre 1993) *"nous avons trois ou quatre ans pour insérer les deux-tiers des bénéficiaires du RMI"...* En cas d'échec, *"il faudra raisonner autrement"*.

2. L'allocation aux adultes handicapés

Les crédits consacrés à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) représentent le premier poste de dépenses du ministère.

Ils passeront de 16,8 milliards en 1993 à 18,1 milliards en 1994, soit une progression de 7,7 %. Il faut noter toutefois que ces crédits ont déjà fait l'objet d'un important ajustement dans le cadre du

dernier collectif budgétaire à hauteur de 730 millions de francs, ce qui ramène la progression réelle des crédits pour 1994 à + 3,1 %.

Votre rapporteur a souhaité laisser le soin à M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales des crédits consacrés à la politique en faveur des handicapés, de rappeler les problèmes que soulève le fonctionnement de cette prestation en particulier quant à son mode de revalorisation et à l'application de l'article 123 de la loi de finances pour 1992 relatif au passage des personnes de plus de 60 ans du bénéfice de l'AAH à celui du minimum vieillesse.

M. Jacques Machet évoque en outre dans son avis les problèmes posés par l'article 52 du présent projet de loi de finances visant à imposer un taux minimum d'incapacité (soit 50 % selon les premières indications fournies par le Gouvernement), pour l'attribution de l'AAH et qui ont justifié l'adoption de la part de la commission des Affaires sociales d'un amendement visant à réécrire cet article 52.

Toutefois, votre rapporteur relève que cette prestation connaît une dérive certaine, confirmée par la progression des crédits qui y sont consacrés et par les observations récentes de la Cour des Comptes.

Rappelant que cette prestation qui en 1976 ne comptait que 122.000 bénéficiaires est accordée aujourd'hui à plus de 550.000 personnes, la Cour des Comptes souligne trois dysfonctionnements majeurs :

- l'AAH est souvent consentie à la place de prestations d'assurance invalidité ; elle cesse alors d'être le minimum de ressources réservé aux personnes handicapées dépourvues d'une couverture sociale pour devenir un complément, voire un substitut, à une pension d'invalidité ;

- elle est de plus en plus accordée à des personnes qui souffrent de handicaps sociaux ; la Cour des Comptes, qui a révélé cette pratique dans les Pyrénées-Atlantiques, le Doubs ou la Lozère, estime que ces populations relèveraient plutôt du RMI ;

- elle souffre enfin du fonctionnement défectueux des COTOREP dont le nombre de dossiers à gérer est passé de 450.000 en 1981 à 690.000 en 1991.

3. Les subventions aux régimes spéciaux

Votre rapporteur a souhaité enfin insisté sur l'évolution des crédits relatifs aux subventions aux régimes de protection sociale.

Ceux inscrits au budget du ministère des affaires sociales ne représentent qu'une partie de l'ensemble des subventions perçues par les différents régimes de la part de l'Etat et qui avoisine 40 milliards.

Le chapitre 47-23 du ministère qui est doté de 2,7 milliards seulement, bien qu'en progression de 17 % en un an, est à 95 % affecté au fonds spécial de retraites de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

Le solde est réparti entre divers régimes et en particulier ceux des territoires d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Français d'outre-mer.

L'évolution des crédits attribués au régime des mines mérite quelques observations dans la mesure où elle a déjà fait l'objet d'un important ajustement dans le cadre du dernier collectif à hauteur de 0,3 milliard.

Ce régime connaît en effet une évolution démographique très défavorable comme le soulignent les tableaux ci-après :

	Effectifs en 1991	Evolution en %				
		1990	1991	1992	1993	1994
Cotisants maladie (a,c)	41.380	- 11,0	- 9,5	- 8,4	- 13,5	- 14,4
Cotisants vieillesse (a,c,p)	41.216	- 9,5	- 8,4	- 8,1	- 11,7	- 12,7
Bénéficiaires maladie	450.335	- 4,9	- 4,8	- 4,6	- 4,8	- 5,6
Bénéficiaires vieillesse (d)	265.470	- 0,3	- 0,6	- 0,6	- 1,0	- 1,0

a : actifs, c : chômeurs, p : préretraités, d : droits directs

Source : Direction de la sécurité sociale (DEES)

	1991 (millions de francs)	Evolution en %				
		1990	1991	1992	1993	1994
Ressources	24.195	- 2,3	- 0,2	- 2,0	1,3	3,0
dont cotisations	2.605	5- 7,4	- 2,8	- 6,8	- 8,5	- 8,6
Emplois	24.421	3,2	1,5	0,9	3,0	1,7
dont prestations	23.547	3,4	1,3	1,0	2,7	2,0
Scides	- 226	184	- 226	39	- 393	- 89

Source : Direction de la sécurité sociale (DEES)

Structure du compte en 1992 (%)

EMPLOIS	100,0	RESSOURCES	100,0
Prestations sociales légales	93,0	Cotisations sociales	9,8
Prestations sociales extra-légales	3,0	. effectives	9,8
		. fictives	
prestations de services sociaux	0,6	Impôts et taxes affectés	0,6
Frais de gestion	3,0	Transferts reçus	66,0
Transferts versé	0,4	Contribution publique	19,4
Frais financiers		Recours contre tiers	0,1
Autres dépenses		Revenus des capitaux	1,2
Solde Dom		Autres recettes	2,8

(1) Ensemble des gestions

Source : Direction de la sécurité sociale (DEES)

En assurance maladie, le vieillissement des assurés s'accroît puisque la population âgée de 61 ans et plus représente 46,7 % des effectifs du régime contre 18,1 % pour la population française métropolitaine en 1992.

Cette tendance à long terme entraîne une progression des prestations légales qui ont crû de 2,9 % en 1991 (contre 6,9 % en 1990) et de 3,6 % en 1992. Elles devraient à nouveau progresser de 4,5 % en 1993 et de 4,3 % en 1994.

L'assurance maladie du régime minier accumulerait ainsi, selon les prévisions gouvernementales, des déficits : 30 millions en 1991, 32 en 1992, 338 en 1993, 174 en 1994. Selon le dernier rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale, des mesures de redressement s'imposent qui pourraient, en contrepartie d'un effort accru du budget de l'Etat, justifier des efforts d'économie, notamment dans le domaine de la gestion administrative et la prise en charge du thermalisme.

On soulignera que les travailleurs des mines et leur famille peuvent bénéficier de soins gratuits à condition de choisir un médecin figurant parmi les praticiens agréés par le régime. Ceux-ci sont rémunérés sur une base forfaitaire. Les sociétés de secours minières prennent intégralement en charge les frais d'interventions chirurgicales, d'hospitalisation, de traitements divers. Les affiliés au régime peuvent également choisir un praticien ou un établissement non agréé ; mais, dans ce cas, la prise en charge des frais est assurée dans des conditions analogues à celles du régime général.

En assurance vieillesse, le rapport démographique, c'est-à-dire le nombre d'actifs par pensionné, se dégrade rapidement, et a franchi le cap d'un pour dix en 1991.

Le financement de la branche vieillesse est assuré pour une part par l'Etat, à raison d'une subvention budgétaire d'équilibre (4.652 millions de francs en 1992 contre 6.588 millions en 1991), et pour l'autre part par des transferts de compensation versés par les autres régimes (8.556 millions de francs en 1992 contre 6.533 millions en 1991).

Selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1993, les subventions de l'Etat devraient tomber à 2.246 millions de francs en 1993 avant de s'élever à 6.238 millions en 1994. Les transferts de compensation, après avoir atteint 11.260 millions en 1993, devraient retomber à 7.664 millions en 1994. Ces évolutions erratiques seraient principalement dues à la compensation entre régimes spéciaux.

Toutefois, les chiffres présentés dans le cadre du présent budget ne permettent pas de confirmer une telle analyse qui nécessiterait des éclaircissements de la part du Gouvernement.

A titre d'information, on notera que le montant des prestations de vieillesse et d'invalidité dépend uniquement de la durée de service et non du salaire des intéressés, avec des avantages supplémentaires pour le personnel ayant travaillé au fond de la mine.

L'âge de départ à la retraite est en principe de 55 ans. Il est ramené à 50 ans pour les mineurs comptant 30 années de services, dont 20 ans au fond. La pension, qui est versée chaque trimestre, est égale pour tous, pour 30 années d'assurance ; en-deçà ou au-delà, elle est calculée au prorata de la durée d'assurance.

Enfin, un régime complémentaire vieillesse est géré au sein de l'UNIRS, de l'ARRCO ou de l'AGIRC. Les entreprises assurent les raccordements entre l'âge de départ à la retraite et l'âge d'accueil par les régimes complémentaires.

L'avenir de ce régime suscite de nombreuses inquiétudes. En 1993, la dernière mine de fer de la CEE a été fermée en Lorraine et seules les mines de charbon et de potasse assurent désormais les possibilités d'affiliation à ce régime.

M. Douste-Blazy a toutefois confirmé le 18 novembre dernier devant le Sénat que le Gouvernement était très attaché à l'identité de ce régime ainsi qu'au maintien du niveau des prestations d'assurance vieillesse et maladie.

Votre commission se félicite de cet engagement qui devrait assurer la pérennité d'un régime dont les particularités sont historiquement justifiées par le difficile métier de ses adhérents. Elle considère toutefois qu'il soulève le problème plus vaste de l'avenir des régimes spéciaux, dont le nombre avoisine, selon le Livre blanc sur les retraites, une centaine, et qui, jusqu'à présent, ont été épargnés par la réforme des modalités de calcul des pensions de retraite prévue pour le régime général et les régimes alignés. Or, ils continuent à bénéficier, à travers les transferts de compensation, d'importants soutiens de la part de ces autres régimes.

B. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE

Dans un article publié dans le Monde du 9 juillet 1993, M. René Lenoir, président de l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés, sanitaires et sociaux (UNIOPSS) et ancien ministre, a lancé un véritable cri d'alarme *"La France est un pays bien géré : le franc est solide, les chemins de fer, la poste, le téléphone et les hôpitaux marchent, les routes sont entretenues, les écoles fonctionnent et 90 % des jeunes enfants sont accueillis dans les maternelles. Mais ce pays bien géré est malade. Un survol de l'évolution sociale sur vingt ans montre que les exclus de la fin du siècle ne sont plus ceux des années 70 : des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine des personnes âgées et handicapées, alors que la régression est dramatique dans celui de l'adaptation sociale qui touche toutes les catégories de la population"*.

Ce constat recoupe celui dressé par la commission du commissariat général au Plan qui, dans le cadre de la préparation du XIème plan, s'est consacrée à la "cohésion sociale et à la prévention de l'exclusion".

Cette commission a élaboré un certain nombre de propositions permettant une meilleure prise en compte des usagers et des associations qui les regroupent et les représentent. Plus

globalement, elle a souligné l'importance de donner sa vraie place à la société civile. Face au défi que représente l'exclusion sociale pour notre société, il apparaît en effet plus que jamais nécessaire de mobiliser très largement l'ensemble des acteurs susceptibles de concourir à une meilleure cohésion sociale. Le développement des instances de médiation est indispensable et ne peut s'envisager sans qu'y soient affectés des moyens financiers. Elle a ainsi proposé que *"les associations qui participent à la prévention de l'exclusion doivent être mieux reconnues et entendues par les autorités politico-administratives et participer pleinement aux débats sur ces questions"*.

Or, si les crédits en faveur de l'insertion enregistrent une certaine progression notamment en raison de l'accroissement du volume financier affecté au revenu minimum d'insertion et aux programmes d'action sociale de l'Etat (chapitre 47-21) dont les crédits passeront globalement de 775 millions en 1993 à 787 millions en 1994 (l'emploi interne et mesures nouvelles au titre des emplois FONJEP), on constate une régression significative de la dotation destinée aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale dont le rôle est pourtant considérable dans ce domaine.

1. Une diminution inopportune des crédits des centres d'hébergement et de réadaptation sociale

La dotation destinée aux CHRS passera de 2,197 milliards à 2,167 milliards en 1993, soit une diminution de 30 millions de francs (- 1,4 %). Deux autres modifications sont à relever :

- les CHRS accueillant des réfugiés ont désormais un article budgétaire propre, ce qui permet de dissocier l'évolution de leurs crédits de celle des autres CHRS ;

- par ailleurs, une somme de 70 millions de francs correspondant à une éventuelle participation financière des hébergés a été déduite des crédits pour 1994.

a) Une régression des crédits...

Ces perspectives sont peu satisfaisantes pour au moins trois raisons.

D'une part, l'idée d'une participation financière des personnes accueillies en CHRS se révèle être très optimiste au regard de la population concernée, souvent très marginalisée et dont 50 % a

moins de 25 ans. On constate en effet qu'il s'agit de personnes sans emploi et dépourvues de ressources. 20 % seulement sont allocataires du RMI, en raison notamment de leur jeunesse.

D'autre part, les centres ont enregistré une forte progression de leurs charges en particulier de personnel, liée aux accords Durieux. Comme l'a souligné Mme Veil lors de son audition devant la commission, les conséquences budgétaires de la mise en oeuvre de ces accords n'ont pas été financées dans le cadre des précédentes lois de finances d'où un besoin de financement global estimé à 300 millions de francs (dont 100 millions au titre des seuls avenants salariaux agréés).

Enfin, selon la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS), 200 millions de francs seraient de plus nécessaires pour répondre à l'accroissement des besoins en milieu urbain. La grande pauvreté s'aggrave et avec l'hiver particulièrement rude que nous connaissons, les besoins sont considérables. Il faut noter que les centres sont en effet contraints d'intervenir dans des secteurs de plus en plus diversifiés, que ce soit en matière de formation, d'emploi et surtout de logement.

Les 700 CHRS avec leurs 35.000 places d'hébergement se situent au coeur de la lutte contre l'exclusion. Ils assurent 10 millions de journées d'accueil par an pour environ 500.000 personnes, la majorité n'étant hébergés que quelques jours ou quelques semaines.

b) ... qui doit être corrigée

A la suite des observations de votre rapporteur sur l'évolution critiquable de cette dotation, Mme Veil a bien voulu indiquer à la commission le 17 novembre dernier qu'une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances avait été chargée d'examiner la situation financière des CHRS pour déterminer les raisons ainsi que l'ampleur des difficultés rencontrées et proposer des solutions à court terme comme à moyen terme. Le rapport qui lui a été remis propose, entre autres, une remise à plat sur deux ans des conditions financières de ces établissements afin de rétablir leur équilibre budgétaire au regard de leurs charges effectives liées notamment au nombre de personnes qu'elles accueillent.

Par ailleurs, elle a précisé qu'une somme de 26 millions de francs serait redéployée d'ici la fin de l'année afin d'abonder la dotation initialement prévue.

Votre commission souhaite que la "mise à plat" annoncée permette aux centres de retrouver rapidement les conditions nécessaires au développement et à la poursuite de leurs missions.

Elle manifeste par ailleurs son souci d'éviter que, l'Etat se désengageant, les collectivités locales soient amenées par un transfert insidieux à prendre le relai du financement de ces centres dont l'activité relève de l'action sociale obligatoire de l'Etat.

2. Les observations de votre commission

La constitution d'une commission "Cohésion sociale et prévention de l'exclusion" au sein du dispositif de préparation du XIème Plan est révélateur de l'aggravation de l'exclusion dans notre pays au cours des dix dernières années, phénomène que les médias ont baptisé "nouvelle pauvreté", et du dysfonctionnement des politiques sociales menées dans ce domaine.

a) Le constat

Du constat, très fouillé, dressé par le rapport de la commission présidée par Bernard Fragonard, délégué interministériel au RMI, on doit retirer trois enseignements principaux :

- l'augmentation du nombre d'exclus dans la société française

Une première confirmation en est donnée par le nombre des bénéficiaires du RMI. Celui-ci s'élevait à 552.000 fin décembre 1992 (1) en métropole, soit une augmentation de 13 % en un an, alors que par ailleurs toute la population des exclus n'est pas encore entrée dans ce dispositif en raison de sa relative complexité et qu'un allocataire du RMI fait vivre en moyenne deux personnes.

Le chômage, autre indice intangible, a progressé, quant à lui, dans des proportions considérables et le cap des 3 millions de chômeurs a désormais été franchi, soit 10,5 % de la population active et un taux d'accroissement de l'ordre de 5 % par an.

Enfin, on doit souligner, même s'il s'agit d'un indicateur imparfait, que les budgets d'aide sociale des départements ont connu une augmentation extrêmement forte et préoccupante. Le rythme

(1) Ce chiffre est voisin de 725.000 en 1993.

annuel de progression des dépenses d'aide sociale a doublé par rapport au début des années 80 avec une évolution de l'ordre de 8 % par an (au lieu de 4 % avant 1988).

- La superposition des actions des différents intervenants publics et les difficultés de coordination de leurs actions

Le rapport de la commission souligne que "le paysage social français se caractérise par une multiplication de procédures et une grande dispersion des acteurs". Ceci génère des problèmes d'organisation, de mise en oeuvre et de financement des actions à entreprendre et explique sans doute en partie la médiocrité des résultats, notamment en ce qui concerne le volet "insertion" du dispositif RMI.

Lors de la discussion des deux lois relatives au revenu minimum d'insertion en 1988 et en 1992, le Sénat a d'ailleurs vivement critiqué le dispositif institutionnel mis en place par le Gouvernement. L'échec partiel de l'insertion lui paraissant imputable aux conflits de compétences et à la dilution des responsabilités que génère le principe de cogestion par le président du conseil général et par le préfet, il avait proposé de limiter autant que faire se peut ces formules de cogestion et de renforcer les procédures contractuelles. Il n'a pas été suivi par la majorité à l'Assemblée nationale et il est à craindre que le RMI reste avant tout une allocation avant d'être un outil de réinsertion sociale.

- la nécessité de prévenir l'exclusion le plus tôt possible en portant une attention particulière aux jeunes

De nombreux problèmes sont évoqués dans le rapport comme les conséquences de l'instabilité familiale et de l'isolement parental ainsi que le développement précoce des problèmes de santé pour les populations très défavorisées.

Mais un des aspects les plus intéressants réside dans l'analyse de l'évolution de la situation des 18-25 ans dans notre pays. En effet, 70 % des jeunes de cet âge sont inactifs contre 30 % il y a 20 ans. De plus, ceux d'entre eux qui étaient en formation, il y a 20 ans, étaient issus de familles pouvant faire face sans trop de problèmes à une scolarité longue.

b) Propositions

Votre commission a eu à de nombreuses reprises l'occasion de rappeler que la lutte contre l'exclusion doit passer par trois axes déterminants :

- accorder plus de marges de manoeuvre aux personnes et collectivités qui oeuvrent "sur le terrain"

Il conviendrait, bien que cela paraisse paradoxal, à la fois de décentraliser plus et de déconcentrer davantage.

Les lois de décentralisation ont clairement affirmé la compétence du département en matière d'aide sociale et il apparaît que c'est à ce niveau au moins que devraient être prises les décisions alors que l'on constate que l'Etat, manifestant une méfiance inacceptable à l'égard des élus locaux, intervient quasi systématiquement mais de façon brouillonne et souvent inefficace, dans ce domaine.

Certes, l'Etat a la charge de définir les normes essentielles et de garantir l'égalité des citoyens en matière sociale. Mais, en l'espèce, il paraît indispensable de déconcentrer davantage les crédits afférents au niveau du préfet de département, ce qui permettrait d'accélérer la mise à disposition des crédits et de les ajuster aux besoins dans le temps et l'espace.

- valoriser l'encadrement social

Il existe d'énormes lacunes en matière d'évaluation et de suivi des personnes à insérer ou à réinsérer. Dans les départements visités, à l'occasion de ses missions d'information, les membres de la commission des Affaires sociales ont été frappés de constater la rareté des bilans sociaux et des mécanismes d'évaluation, l'insuffisante prise en compte des expériences professionnelles sociales au profit du niveau d'études, enfin l'inexistence d'un dispositif efficace d'appréciation destiné à favoriser l'orientation et l'accompagnement social des personnes concernées.

- mettre en place une politique familiale ambitieuse

Le redéploiement des dépenses sociales est sans doute à envisager car on ne pourra prévenir les phénomènes d'exclusion qu'en mettant en place une politique familiale ambitieuse car c'est dès la naissance que se mettent en place les mécanismes d'exclusion.

*

Pour toutes ces raisons, il apparaît nécessaire de continuer à développer à l'avenir les crédits d'Etat consacrés à l'insertion sociale et professionnelle.

II. LA SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DES COMPTES SOCIAUX

Après avoir présenté, début mai, à la demande du Premier ministre, Edouard Balladur, un "rapport d'étape" qui relevait des déficits budgétaires et sociaux "sans précédents", Jean Raynaud, ancien Procureur général près de la Cour des Comptes, a rendu public et définitive le 18 juin la version complète des travaux de la Commission d'évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France qu'il a présidée. Le rapport dresse "un état de la France" en passant en revue la plupart des aspects économiques et sociaux du pays.

Le rapport souligne à juste titre que : *"la part des prélèvements sociaux au sein des prélèvements obligatoires totaux a eu tendance à croître au cours des dernières années, le taux de pression fiscale diminuant depuis le milieu des années 1980"*. De plus, si l'on considère l'augmentation du "taux moyen" de cotisation des salariés et des employeurs entre 1981 et 1993, il ressort que la contribution moyenne des salariés sur la période a augmenté plus vite que la contribution des employeurs.

Par ailleurs, il observe que, *"la proportion très élevée des prélèvements obligatoires sociaux au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires est une originalité française"* liée à l'organisation particulière de notre système de protection sociale. Or, l'accroissement de la part de la richesse nationale consacrée au financement de la protection sociale réduit d'autant l'effort financier qui pouvait être engagé au profit d'autres fonctions collectives (investissement, éducation, recherche).

Enfin, la contrainte de financement de la protection sociale entraîne une évolution du partage de la valeur ajoutée de plus en plus défavorable aux actifs. Ainsi, le Livre blanc sur les retraites a montré que les revalorisations des pensions intervenues entre 1975 et 1992, sur la base de l'évolution du salaire moyen brut, ont eu pour conséquence de faire croître les revenus des retraités plus vite que ceux des actifs.

S'agissant de l'évolution proprement dite des comptes sociaux, deux constats s'imposent :

- d'une part, l'évolution financière du régime général est partiellement corrigée mais non régulée ;

- d'autre part, la plupart des autres régimes sont globalement dans une situation de déséquilibre financier structurel, essentiellement en raison d'une dégradation continue du rapport entre cotisants et bénéficiaires des prestations ainsi que de l'amélioration continue du niveau des prestations.

A. I. ÉVOLUTION FINANCIÈRE DU RÉGIME GÉNÉRAL PARTIELLEMENT CORRIGÉE MAIS NON RÉGULÉE

Au cours de la décennie 80, la dégradation du solde du régime général n'a été limitée qu'au prix de multiples mesures de redressement dont les effets financiers ont pu masquer, un temps, les causes plus profondes de déséquilibre.

Il faut reconnaître à l'actuel Gouvernement le courage et la détermination avec lesquels il s'est, dès son installation, attaqué aux causes structurelles de la dégradation financière du régime général.

Toutefois, malgré l'importance de ses efforts, le rétablissement des comptes n'apparaît guère assuré en 1994.

1. Les mesures en faveur du rétablissement de l'équilibre en 1993

La Commission des comptes de la sécurité sociale, réunie en juin 1993, a confirmé les premières évaluations du rapport d'étape en annonçant pour 1993 une diminution du fonds de roulement du régime général de 60 milliards au cours de cet exercice (soit environ 100 milliards en déficit cumulé), avec un déficit de la CNAMTS de 22,5 milliards et de la CNAVTS à hauteur de 37 milliards. Le déficit de la branche des accidents du travail, qui résultait de la décision prise de baisser forfaitairement de 4 % le taux des cotisations exigibles en 1993, afin de tirer les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 février 1992 relatif à la tarification de 1988 (soit une perte de près de 1,6 milliard de francs) est estimé à 0,9 milliard en raison de la faible évolution des dépenses de prestations.

Enfin, le solde de la CNAF n'était plus excédentaire qu'à hauteur d'un peu moins d'un milliard de francs.

Dès son installation, l'actuel Gouvernement a fait adopter en particulier dans le collectif budgétaire et dans le cadre de la loi du 22 juillet 1993 relatif aux pensions de retraite des mesures destinées à enrayer la dérive des déficits des régimes sociaux et à en assurer la pérennité.

a) L'augmentation des moyens de financement

Les mesures visant à freiner les dépenses n'ayant qu'un effet progressif (et compte tenu par ailleurs de la situation des comptes du régime général de la sécurité sociale particulièrement préoccupante), une augmentation des ressources de la protection sociale a été décidée par le Gouvernement dès le collectif budgétaire de juin dernier.

Le taux de la contribution sociale généralisée instaurée en 1991, a ainsi été porté de 1,1 % à 2,4 % à compter du 1er juillet 1993. Cette mesure devrait rapporter environ 20 milliards de ressources supplémentaires au régime général d'ici la fin de l'année 1993 et 50 milliards en année pleine.

Il faut noter que la CSG est un impôt qui avait rapporté en 1992 40,6 milliards de recettes au régime général par le biais de la Caisse nationale des allocations familiales.

Dans un premier temps, le Gouvernement avait décidé de rendre le montant de la CSG correspondant à cette augmentation, déductible des sommes soumises à l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond fixé à 3.000 F pour les contribuables célibataires et à 6.000 F pour les personnes mariées. Le choix de la CSG a été dicté par le souci de privilégier l'emploi et de répartir de manière équitable les efforts exigés par le redressement.

La CSG est en effet moins pénalisante pour la croissance et moins inflationniste qu'une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, elle ne pèse pas sur le coût du travail. Enfin, elle permet une meilleure répartition de l'effort demandé aux Français, grâce à son assiette qui dépasse les stricts revenus d'activité.

Mais le projet de loi de finances pour 1994 prévoit de supprimer la déductibilité de l'augmentation de 1,3 point, ce qui devrait permettre au régime général d'encaisser près de 100 milliards de recettes de CSG en 1994.

b) Un effort de maîtrise des dépenses

Parallèlement, le Gouvernement s'est attaché à mieux contenir les dépenses du régime général.

D'une part, la réforme des retraites a été engagée avec l'adoption de la loi du 22 juillet 1993 et la modification des modalités de calcul des pensions par voie réglementaire.

Le fonds de solidarité vieillesse instauré par la loi vise à permettre l'apurement du déficit cumulé du régime général estimé à 110 milliards de francs fin 1993 et à alléger les charges du régime général correspondant aux dépenses à caractère non contributif estimées en 1993 à environ 57 milliards (dont 41 milliards pour le seul régime général).

Il faut noter que le projet de loi de finances pour 1994 précise dans son article 55 que l'Etat reprendra la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations constatée au 31 décembre 1993 (et dans la limite de 110 milliards). La charge qui en résulte pour l'Etat sera compensée par un versement du fonds de solidarité vieillesse de 6,787 milliards de francs en 1994 et 1995 puis par un versement annuel pendant treize autres années de 12,549 milliards.

Les mesures réglementaires concernant l'allongement de la durée de cotisations et l'élargissement de la période de référence n'auront aucune incidence en 1993 et n'entreront en vigueur que l'an prochain.

D'autre part, un plan de maîtrise des dépenses de santé a été décidé dès juin 1993 pour réaliser environ 32 milliards d'économies d'ici la fin de l'année 1994, dont 2,5 milliards dès 1993.

Malgré ces mesures, les perspectives d'ici la fin de l'année semblent déjà pessimistes.

c) Une conjoncture qui reste défavorable

Dès juin dernier, le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale faisait état, après un passage en revue des mesures de redressement exposées précédemment, des soldes suivants pour le régime général.

	CNAMTS		CNAVTS	CNAF	Ensemble
	Maladie	AT			
1993	- 20,1	- 0,9	- 37,2	20,1	- 38,1
1994	- 15,8	0,3	- 4,0	2,1	- 17,4

Le rapport concluait ainsi : *"Au total, et compte tenu de la profonde dégradation de la conjoncture économique, l'équilibre complet des comptes du régime général ne serait pas rétabli au terme de la période sous revue, selon les prévisions tendanciennes soumises à la commission et les mesures actuellement envisagées par le Gouvernement. Dans le contexte économique actuel, le retour à l'équilibre des comptes ne peut sembler-il résulter de simples mesures d'urgence ; il suppose une programmation à moyen terme"*.

Le Premier ministre a implicitement confirmé le 22 novembre dernier au Sénat ce diagnostic en indiquant que *"les hypothèses relatives aux comptes de la sécurité sociale pour les deux prochaines années sont plus mauvaises que celles retenues il y six mois"*.

On constate en effet une dégradation très forte des encaissements de cotisations qui ne progressent plus que de 1,7 % en 1993 contre 3,5 % en 1992.

Selon l'ACOSS, au 3^e trimestre 1993, les encaissements de cotisations se sont ainsi élevés à 227.780 MF, soit 4.829 MF de moins que la prévision trimestrielle initiale (métropole + DOM).

Après déduction des encaissements des caisses d'outre-mer, les encaissements des URSSAF ont atteint 225.070 MF, soit, sur une base de comparaison homogène, un montant identique à celui du 3^e trimestre 1992. Fin septembre 1993, l'évolution tendancielle des encaissements en métropole est ainsi ramenée à + 1,5 %, contre + 2,3 % à fin juin 1993.

La moins-value observée au 3^e trimestre s'est constituée notamment en août (près de 3,6 milliards de francs) du fait de la non prise en compte dans la prévision initiale de la réduction ou de l'exonération totale des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires ainsi que par le retard de la montée en charge des opérations de transfert entre les CPAM et les URSSAF concernant la prise en charge des cotisations d'allocations familiales des médecins du secteur 1.

Toutefois, malgré ces observations, il reste une perte de cotisations d'environ 1,5 MDF en août qui s'expliquerait par la

décélération de l'évolution de la masse salariale concernant surtout le secteur privé.

Pour le 4^e trimestre 1993, les prévisions de l'ACOSS sont les suivantes.

La prévision initiale du 4^e trimestre 1993 tient compte des évolutions constatées jusqu'à la fin septembre 1993. Elle suppose la continuation du ralentissement de l'évolution des encaissements des URSSAF du fait de la poursuite de la détérioration de l'emploi salarié dans le secteur privé, et d'une progression toujours élevée des tirages de la branche famille, alors que les tirages des branches maladie-AT et vieillesse connaîtraient un tassement de leur évolution.

Elle est caractérisée par les taux d'évolution prévisionnels sur base de comparaison homogène en métropole indiqués ci-dessous :

	4 ^e trimestre 1993/1992	sur 12 mois à fin décembre 1993
Encaissements des URSSAF	+ 1,7%	+ 1,3%
Tirages des organismes :		
. de la branche maladie-AT	+ 4,2%	+ 5,8%
. de la branche vieillesse	+ 4,5%	+ 6,0%
. de la branche famille	+ 5,9%	+ 7,2%

On constate donc un déséquilibre croissant entre les rentrées de cotisations et les versements transitant par les caisses du régime général.

2. Les perspectives pour 1994

La prochaine réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale se tiendra le 14 décembre prochain et devrait confirmer une dégradation très importante des perspectives financières du régime général pour 1994.

A cet égard, votre rapporteur regrette que le calendrier de ces réunions ne soit pas davantage harmonisé avec celui de la discussion du projet de loi de finances, ce qui prive le Parlement de précieuses sources d'information.

Au lieu de quoi, les rumeurs les plus diverses filtrent à travers la presse sans qu'il soit possible d'accréditer tel chiffre plutôt que tel autre.

a) L'évolution d'ensemble

Nonobstant, le déficit du régime général devrait se creuser toutes branches confondues avec un doublement du découvert initialement prévu (compte tenu notamment de l'hypothèse d'une stagnation des ressources prévues).

S'agissant de la branche vieillesse, la CNAVTS estime que le supplément de recettes en provenance du fonds de solidarité vieillesse avoisinera seulement 38 milliards et que les économies générées par le passage des 150 à 151 trimestres en 1994 et de la période de référence de 10 à 11 ans en 1994 seront limitées à 100 millions de francs. Un déficit d'une dizaine de milliards apparaît donc vraisemblable.

S'agissant de la branche maladie, les perspectives ne sont guère plus favorables compte tenu notamment du retard pris dans l'application de la convention médicale signée le 21 octobre 1993. Si le Gouvernement l'a officiellement agréée le 22 novembre dernier, les dispositions relatives au codage des actes médicaux, au suivi des références médicales, au dossier médical et au suivi des malades atteints d'une affection de longue durée ne prendront effet qu'à mesure de l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires nécessaires à leur application.

Si l'objectif prévisionnel des dépenses médicales est fixé à 3,4 % pour 1994, la tendance actuelle reste supérieure à 5 %. L'objectif d'environ 30 milliards d'économie en 1994 restera donc difficile à atteindre même si l'évolution actuelle n'est pas soutenable sur le long terme.

b) La situation de la branche famille

Si toutes les branches du régime présentent des perspectives préoccupantes, la détérioration de la situation de la branche famille mérite d'être particulièrement soulignée.

Selon les prévisions présentées par la Commission des comptes de la sécurité sociale en juin dernier, après une longue période de soldes fortement excédentaires, variant de 5 à 10 milliards par an, la branche famille serait en 1993 proche de l'équilibre avec un

solde ramené à 945 millions de francs et devrait connaître un résultat déficitaire en 1994 de - 333 millions de francs.

On constate en effet que le volume des dépenses progresse depuis cette année plus vite que celui des recettes. Ainsi, alors qu'en 1992, les recettes ont augmenté de 5,3 % contre 4,4 % pour les dépenses. En 1994, la croissance respective des recettes et des dépenses serait respectivement de 2,70 % et 3,3 %.

Il s'agit d'un véritable renversement de tendance et ceci malgré la baisse proprement "vertigineuse" des naissances. En deux ans, la France est passé de 759.056 naissances en 1991 à près de 700.000 en 1993, soit une diminution de 60.000 naissances. Le taux de fécondité par femme a ainsi chuté de 1,8 à 1,6 enfants.

Cette évolution provoque une diminution du coût des prestations liées à la petite enfance mais est contrebalancée par la montée en charge de trois types de dépenses :

1°) Les aides au logement et plus particulièrement l'allocation de logement à caractère social (ALS) dont le coût de la prise en charge est passé de 4,2 milliards à 6,1 milliards en un an. L'article 63 du projet de loi de finances pour 1993 a été commenté par notre collègue Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis des crédits du logement. Mais il faut insister sur le fait que cette prestation risque de continuer à croître puisque le Gouvernement a décidé la suspension de la réforme, qui devait viser les étudiants. Or, ces derniers constituent 350.000 sur les 600.000 bénéficiaires.

2°) L'aide à la famille pour l'emplo. d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). Le nombre de bénéficiaires de cette aide est passé de 116.900 en 1991 à 175.000 en 1993 et devrait atteindre 185.000 en 1994. Son coût s'est élevé en 1992 à 1,8 milliard soit 300 millions de plus que prévu initialement.

3°) Enfin, l'alignement du montant des allocations familiales servies dans les DOM sur le niveau métropolitain qui s'est traduit par le versement d'un milliard de francs supplémentaire entre le 1er janvier 1991 et le 1er juillet 1993.

Par ailleurs, il faut souligner la difficulté qu'a l'ACOSS pour se voir créditer les sommes versées au titre de la compensation de l'allégement des cotisations d'allocations familiales. Les 4,5 milliards prévus par le collectif n'ont pas encore été liquidés, le ministère du budget attendant des URSSAF l'évaluation exacte du coût de cette mesure alors qu'elles n'ont pas encore été en mesure de vérifier concrètement toutes les déclarations

d'employeurs. Il faut noter également qu'en 1994 aucun crédit de compensation n'est encore fixé dans la loi de finances pour 1994.

B. LE DÉSÉQUILIBRE FINANCIER STRUCTUREL DES RÉGIMES DES NON SALARIÉS NON AGRICOLES

La commission Raynaud a considéré que, pris dans leur ensemble, les régimes de sécurité sociale, autres que le régime général, sont dans une situation de "déséquilibre financier structurel" essentiellement en raison d'une dégradation continue du rapport entre cotisants et bénéficiaires des prestations ainsi que de l'amélioration continue du niveau des prestations.

Selon la commission, leur "besoin de financement annuel spontané", c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les ressources propres des régimes serait passé de 55 milliards de francs en 1980 à 150 milliards en 1992. Ce besoin de financement a augmenté au cours des années 1980 au rythme annuel moyen de 2,5 % par an (en francs constants). Il représente 20 % des dépenses annuelles de ces régimes.

On peut néanmoins distinguer trois catégories de régimes : la première est constituée des régimes agricoles, notamment du BAPSA, dont l'équilibre est en grande partie assuré par des ressources extérieures à savoir les transferts, les subventions publiques et les taxes affectées.

La deuxième catégorie regroupe les régimes spéciaux dont la structure globale de financement varie selon qu'ils bénéficient ou non de subventions de l'Etat. Les "subventionnés" n'ont vu leur financement assuré que par les subventions publiques, quoique le montant de ces dernières se soit réduit de 3,3 % par an en moyenne (SNCF, mineurs, marins), les transferts reçus d'autres régimes, en augmentation de 3,5 % par an en moyenne, et les cotisations "fictives". Les régimes spéciaux de salariés financièrement autonomes vis-à-vis de l'Etat (agents des collectivités locales, Banque de France) connaissent une croissance rapide des prestations depuis 1987 (+ 3,8 %) et plus encore des cotisations qu'ils encaissent (+ 4,4 % par an) et ils contribuent, par leurs transferts, via les mécanismes de compensation, au financement des déséquilibres des autres régimes de sécurité sociale.

Enfin, troisième catégorie, les régimes de non salariés non agricoles ont vu s'accroître l'écart entre leurs prestations (+ 3,1 %

par an depuis 1987 en francs constants) et leurs cotisations (+ 1,7 % par an).

Dans le cadre du présent avis, votre rapporteur a souhaité appeler l'attention sur l'évolution préoccupante de ces derniers.

1. Les observations de la Commission des comptes de la sécurité sociale

La loi du 17 janvier 1948 a donné naissance à des régimes spécifiques pour les commerçants et industriels (Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce : ORGANIC), pour les artisans (Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale : CANCAVA) et pour les professions libérales (Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales : CNAVPL), sauf en ce qui concerne les avocats qui disposent par la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) d'un régime autonome.

Le régime des artisans d'une part, celui des industriels et commerçants d'autre part, ont connu dès la fin des années 60 une crise de plus en plus grave dont les causes étaient essentiellement démographiques. Leur fonctionnement reposait en effet sur la technique de la répartition, qui exige un renouvellement suffisant du groupe des cotisants ; or la tendance générale à la salarisation n'a cessé de détériorer le rapport actifs-inactifs de ces régimes.

Evolution du rapport cotisants/retraités

	1978	1985	1990
Régime général	3,24	2,54	2,11
Industriels et commerçants	1,27	1,2	1,04
Professions libérales	4,55	4,56	4,11

Une série de réformes ont alors concerné les régimes en difficulté, celui des professions artisanales et celui des professions industrielles et commerciales.

La pierre angulaire de ces réformes a été constituée par la loi Boulin du 2 juillet 1972 qui a posé le principe d'un alignement du "profil" (cotisations-prestations) de ces régimes sur celui de l'assurance vieillesse du régime général. Ce bouleversement

spectaculaire fut complété par les diverses mesures prises dans le cadre des efforts d'harmonisation et de généralisation.

Malgré ces réformes, le niveau réel de protection sociale de ces catégories professionnelles demeure nettement inférieur à celui d'un dirigeant salarié en raison d'une part des régimes complémentaires d'origine conventionnelle, d'autre part des systèmes supplémentaires dont les cotisations bénéficient au plan fiscal de la qualification de charges pour les salariés, avantage dont sont exclus les travailleurs non salariés.

En outre, les différents régimes visés enregistrent une détérioration rapide de leur situation financière qui limite les perspectives d'aménagement sans aide extérieure de la part des caisses elles-mêmes.

a) CANAM

Selon le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, la prévision établie pour l'année 1993, avant affectation de la contribution sociale de solidarité des sociétés, fait apparaître un solde déficitaire des opérations courantes pour la CANAM de 4 milliards de francs.

Dépenses de la CANAM de 1989 à 1994 (milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Prestations	18,0	19,1	19,9	21,0	22,3	23,4
Frais de gestion	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8
Transferts	1,4	1,5	1,8	3,8	3,1	3,6
Divers	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Total	20,9	22,1	23,2	26,4	27,1	28,7

Source : DSS-DEES

Dépenses de la CANAM de 1989 à 1994 (répartition en %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Prestations	86,1	86,5	85,4	79,3	82,2	81,4
Frais de gestion	7,2	7,1	7,0	6,4	1,86,6	6,4
Transferts	6,7	6,7	7,9	14,5	11,4	12,5
Divers		- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2	- 0,3
Total	100	100	100	100	100	100

Source : DSS-DEES

En ce qui concerne les recettes, la baisse des effectifs cotisants devrait se poursuivre (- 2 %). Le revenu nominal moyen est supposé s'accroître de 0,6 % ce qui traduit une nouvelle diminution du pouvoir d'achat de cette catégorie de travailleurs non salariés. Les versements au titre de la compensation démographique continuent à s'alourdir à un rythme soutenu (+ 600 millions par an).

Pour 1994, la prévision de recettes de la CANAM a été établie avec une nouvelle baisse des effectifs cotisants de - 2,4 % par rapport à 1993. Le revenu nominal moyen pris en compte pour le calcul des cotisations ne devrait évoluer que de 0,7 %.

La contribution sociale de solidarité des sociétés a été estimée à 3,9 milliards de francs.

S'agissant des prestations maladie et maternité versées par le régime, elle devrait augmenter de 4,8 %.

Pour le seul exercice 1994, les acomptes de compensation ont été fixés à près de 3 milliards de francs, soit une augmentation de 18,9 % par rapport aux acomptes de 1993.

Le solde de l'exercice 1994 devrait ainsi être à nouveau lourdement déficitaire (- 1,8 milliard).

Il apparaît au total que les perspectives démographique et financière du régime sont préoccupantes. Depuis 1989, le nombre total d'actifs cotisants diminue régulièrement, les diminutions constatées chez les commerçants et les artisans étant sensiblement plus importantes que les augmentations enregistrées dans les professions libérales. Certaines professions relevant de ces régimes connaissent en effet un net recul que l'INSEE(1) a évalué entre 1982 et 1990 à 10 % chez les boulangers, 12 % chez les maçons, 27 % chez les épiciers et 28 % chez les bouchers.

Pour une part, la baisse des effectifs du régime s'explique aussi par la transformation des entreprises individuelles en SARL et en société anonyme, l'option pour le statut de gérant minoritaire de SARL ou de PDG de société anonyme entraînant l'affiliation au régime général des salariés.

L'érosion des effectifs est, enfin, aggravée par un tassement des revenus servant d'assiette aux cotisations, celui-ci étant particulièrement sensible pour les titulaires de revenus élevés.

(1) Cf. INSEE Première n° 213 juillet 1992

b) ORGANIC

Le régime de base de l'ORGANIC sert aujourd'hui 15 milliards de francs de prestations. Son financement provient pour moitié des cotisations payées par les industriels et les commerçants. Il est assuré pour le reste par un transfert reçu des autres régimes au titre de la compensation démographique (environ 4 milliards) ainsi que par une part de la contribution sociale de solidarité (C3S) assise sur le chiffre d'affaires de certaines sociétés.

Si la gestion principale du régime de base a enregistré en 1991, un excédent de 269 millions de francs, en 1992, le déficit des opérations courantes s'établit à environ 325 millions de francs.

La situation financière du régime de base est en effet affectée par la détérioration de son rapport démographique. Les effectifs de cotisants diminueraient en 1993 et 1994 de plus de 2 %, tandis que les effectifs de bénéficiaires de droits directs progresseraient d'environ 2 %. Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale souligne également que d'autres facteurs défavorables contribuent à la dégradation du solde du régime :

- les transferts reçus de la compensation démographique seraient relativement faibles en 1993 et 1994, compte tenu notamment de la dégradation de la situation démographique du régime général d'assurance vieillesse qui contribue à alléger les charges de la CNAVTS, et par contrecoup les recettes encaissées à ce titre par l'ORGANIC ;

- la contribution sociale de solidarité des sociétés qui serait attribuée à l'ORGANIC en 1993 ne correspond qu'au déficit prévisionnel dudit exercice 1993 minoré du montant des excédents globalement constatés sur la période 1989-1992. En 1994, le montant des recettes de contribution inscrit dans ces comptes au titre de la contribution sociale de solidarité est insuffisant pour équilibrer le régime.

Au total, le solde des opérations courantes des exercices 1993 et 1994 serait lourdement déficitaire.

c) CANCAVA

En 1992, la situation financière du régime s'est à nouveau dégradée très sensiblement avec un solde déficitaire de 542 millions, en dépit de l'augmentation de 20 % des versements reçus au titre de la C3S. Ceux-ci devraient croître davantage en 1993 (+ 56,6 %), afin

d'apurer les déficits de la période 1989-1992, ce qui explique l'"excédent" prévisionnel de 600 millions affiché pour ladite année 1993.

Cependant, cette situation ne sera que temporaire et la situation financière du régime devrait recommencer à se dégrader fortement en 1994 (- 1 milliard), sous le triple effet de la récession économique, particulièrement sensible dans le secteur du bâtiment, de l'épuisement des réserves accumulées au titre de la C3S qui interdira d'abonder le compte à hauteur du besoin et ce, malgré le retour à la prestation moyenne du BAPSA comme prestation de référence pour le calcul des transferts de compensation.

2. Deux dossiers à réexaminer

Dans son avis relatif à l'entreprise individuelle du 28 avril 1993 adopté sur le rapport de M. Jacques Barthélémy, le Conseil économique et social a mis l'accent sur quatre priorités concernant la protection sociale des professions indépendantes : assurer l'égalité de traitement entre non salariés et salariés, protéger les régimes de non salariés contre les conséquences du changement de statut de dirigeant, éviter les requalifications abusives de statut qui entraînent également une déperdition de cotisants et améliorer le statut du conjoint collaborateur.

Votre commission souhaite pour sa part, insister sur deux problèmes spécifiques, son analyse rejoignant d'ailleurs largement celle du Conseil économique et social.

a) Les conséquences de l'affiliation des gérants minoritaires de SARL au régime général

L'équilibre démographique des régimes des professions non salariées non agricoles se trouve mis en difficulté par l'exercice de plus en plus fréquent de ces professions en société à gérance minoritaire. L'option exercée par un entrepreneur individuel pour le statut sociétaire entraîne dans la plupart des cas la radiation du régime des professions indépendantes et l'affiliation du régime général des salariés, alors même qu'en l'absence de contrat de travail, ils ne se trouvent pas dans un lien de subordination effectif avec un employeur.

De 1980 à 1992, la proposition d'entreprises artisanales constituées sous forme de SARL est passée de 5,20 % à 21,60 % de l'ensemble des entreprises artisanales. Cette proportion est proche de 25 % sur les entreprises commerciales.

Pour les professions libérales, l'exercice en société semble moins répandu mais la loi du 31 décembre 1990 relative à une société d'exercice libéral n'a pas encore produit tous ses effets.

L'avis susmentionné du Conseil économique et social considère qu'il s'agit d'une tendance lourde. En effet, de multiples raisons se conjuguent pour inciter l'entrepreneur individuel à se mettre en société : volonté de mieux protéger le patrimoine personnel et se séparant juridiquement de celui de l'entreprise, d'assurer dans les meilleures conditions la transformation de l'entreprise en cas de cessation d'activité de son chef, de bénéficier de la déductibilité fiscale plus favorable des charges sociales, ou encore de minimiser la pression fiscale sur le bénéfice réinvesti.

Lors de la discussion au Sénat du projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale un amendement a été présenté par le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat sur ce sujet mais a été retiré à la demande du ministre.

M. Douste-Blazy s'est en effet fondé sur l'incidence de l'amendement sur la liberté du choix du statut de l'entreprise, sur la "fragilisation" de la contribution sociale de solidarité des sociétés que cet amendement aurait entraîné ainsi que sur son coût pour le régime général estimé à 1,5 milliard.

Or, sur le premier point, l'affiliation obligatoire des gérants minoritaires à l'un ou l'autre des régimes de sécurité sociale en concurrence est sans incidence, en droit, sur la liberté de choix du statut juridique de l'entreprise, qui demeure entière. En pratique, l'option sur le statut de gérant minoritaire est exercée avant tout pour des motifs patrimoniaux (séparation du patrimoine familial du patrimoine de la société et fiscaux).

S'agissant de la "C3S", elle n'est due que par les sociétés dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur à 3 millions de francs. De plus de 76 % du produit de cette contribution provient des sociétés dont le chiffre d'affaires excède 50 millions de francs. En pratique, la contribution est acquittée par des sociétés anonymes et principalement par les plus importantes d'entre elles.

Quant au coût, les responsables des caisses concernées l'estiment en réalité à 400 à 500 millions de francs (manque à gagner annuel résultant pour le régime général de l'arrêt du flux d'affiliations nouvelles de gérants minoritaires au régime général).

Votre commission souhaite que cette question soit réexaminée. En effet, on constate que les régimes concernés perdent plus vite les cotisants dont les revenus sont les plus élevés comme l'indique le tableau ci-dessous, ce qui les condamne à terme.

1992/1991	Commerçants	Artisans	Professions libérales	TOTAL
Ensemble des actifs cotisants	- 2,02 %	- 3,09 %	+ 1,59 %	- 1,9 %
Actifs dont les revenus sont supérieurs à 5P	- 16,20 %	- 17,60 %	- 8,24 %	- 10,78 %

Elle souhaite que soit notamment étudiée la possibilité d'un droit d'option pour les gérants minoritaires entre le régime général et les régimes des professions indépendantes.

b) L'extension aux travailleurs indépendants de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales prévue pour les bas salaires

Votre commission réitère son vœu d'une extension aux travailleurs indépendants de l'allègement des cotisations d'allocations familiales initié par la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage et confirmé par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle que vient d'adopter le Parlement, et ceci pour un motif d'équité.

Lors de l'examen de la loi quinquennale au Sénat, M. Michel Giraud s'est engagé à faire part de cette question au Premier ministre et au ministre chargé des entreprises et du développement économique. Un projet de loi est en effet en cours d'élaboration sur l'entreprise individuelle et devrait être l'occasion de procéder à cette légitime extension.

Votre commission considère, en outre, que cette mesure pourrait avoir des effets très positifs sur l'emploi.

En France, 50,3 % des entreprises relevées au fichier SIRENE sont des entreprises individuelles. Ces 1,7 million d'entreprises représentent 11 % de la production, 15 % de la valeur ajoutée et 30 % de l'excédent brut d'exploitation.

Or les entreprises jouent un rôle important dans la création d'emplois indépendants et salariés. Elles emploient 1,4 million de personnes, soit 8 % des effectifs salariés. Au total, avec leurs "patrons", les entreprises individuelles -hors secteur agricole- emploient 3 millions de personnes.

III. LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORMES EN MATIÈRE SOCIALE

On a rappelé en introduction le programme des réformes que le nouveau Gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre dès son installation.

Il appelle trois remarques liminaires.

En premier lieu, il faut souligner l'ampleur de la tâche à laquelle s'est attaqué le Gouvernement. Le Premier ministre avait pris la mesure de ce défi dès le 8 avril 1993 en indiquant dans la déclaration de politique générale : *"sur le plan intérieur, la France doit faire face à une situation économique et sociale plus grave qu'aucune de toutes celles qu'elle a connues depuis une quarantaine d'années"*.

En second lieu, l'ensemble des mesures proposées présentent une cohérence certaine au regard de la nature et de la gravité des problèmes posés. S'agissant de notre système de protection sociale, le but que s'est fixé le Gouvernement, à savoir la sauvegarde de celui-ci, l'a conduit à prendre des mesures, même impopulaires, de nature structurelle qui s'imposaient.

Enfin, le Gouvernement a eu le courage d'engager les réformes nécessaires alors que ses prédécesseurs ont jadis temporisé. Le fait notamment que le Libre blanc sur les retraites présenté en 1991 n'ait eu aucune suite apparaît, avec le recul, extrêmement regrettable dans la mesure où l'occasion de prendre des mesures d'application très progressive a ainsi été perdue. Engagée plus tôt, cette réforme aurait été sans doute plus indolore.

Au cours des prochains mois, le Gouvernement a annoncé qu'il poursuivrait son programme de réformes avec en particulier la présentation d'un projet de loi-cadre sur la famille et un projet de loi relatif aux personnes âgées dépendantes. Leur examen devra être l'occasion pour votre commission de mener une réflexion de fond sur l'avenir de la protection sociale dans notre pays et en particulier sur son financement.

A. LA POURSUITE DU PROGRAMME DES RÉFORMES ANNONCÉ EN AVRIL 1993

Des quatre textes législatifs prévus initialement (réforme des retraites, loi-cadre sur la famille, loi en faveur des personnes âgées dépendantes, loi quinquennale sur la protection sociale) l'une d'entre elles est bien engagée, les deux suivantes en cours de préparation et la dernière pour l'instant écartée.

Votre rapporteur a souhaité revenir sur les trois premières afin d'en resituer les enjeux notamment, même si il a laissé à ses collègues, MM. Jean Chérioux et Alain Vasselle, le soin d'en approfondir les modalités.

Quant à la politique de maîtrise des dépenses de santé, il convient de se reporter à l'avis présenté par M. Louis Boyer également au nom de la commission des Affaires sociales. Une large part des mesures d'ordre législatif sont insérées au projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale actuellement en cours d'examen devant le Parlement.

1. La réforme des retraites

Conformément à ses engagements, le Gouvernement a entrepris la réforme des retraites avec d'une part la loi du 22 juillet 1993 et d'autre part les décrets du 27 août 1993. Trois changements essentiels ont ainsi été apportés : la création d'un fonds de solidarité vieillesse, l'aménagement des modalités d'indexation des pensions de retraite et d'invalidité ainsi que la modification du mode de calcul des pensions de retraite. Toutefois, l'avenir des retraites reste préoccupant.

a) La situation des régimes de base

Le fonds de solidarité vieillesse à travers la prise en charge d'un certain nombre de dépenses à caractère non contributif va permettre d'alléger les charges des régimes de retraite en 1994, à hauteur de 57 milliards, le solde des ressources du fonds étant consacré au remboursement de la dette du régime général.

En revanche, les effets à court terme de l'indexation sur les prix, de l'allongement de la durée exigée des cotisations pour avoir une retraite à taux plein dans le régime général de 150 à 160

trimestres (à raison d'un trimestre par an à partir de 1994) et de l'élargissement de la période de référence des 25 meilleures années (également à raison d'une année supplémentaire par an jusqu'en 1998) n'auront que des effets très progressifs. En 1994 et 1995, ces mesures ne devraient apporter qu'une économie de 3 et 7 milliards. En réalité, ce n'est qu'à partir de l'an 2000 que le nouveau mode de calcul des retraites générera des effets financiers importants (34 milliards d'économies en 2000, 69 milliards en 2005, 126 milliards en 2010).

Par ailleurs, si le mode d'indexation retenu tend à maintenir le pouvoir d'achat des retraites déjà liquidées, on va sans doute assister au cours des prochaines années, à une certaine diminution des droits que pourront se constituer les futurs retraités.

Il y a encore quelques années, une personne qui remplissait les conditions pour avoir une retraite à taux plein, soit 150 trimestres, et qui avait bénéficié pendant au moins dix ans d'un salaire égal ou supérieur au plafond de la sécurité sociale, pouvait obtenir une pension du régime général égale à 50 % dudit plafond. Mais du fait de la distorsion d'évolution depuis 1987 entre le plafond de la sécurité sociale et les coefficients servant au calcul des pensions, ce rapport tend à diminuer pour avoisiner vers l'an 2000, 42 % à 44 %.

Enfin, comme cela a été rappelé pour les régimes des non salariés non agricoles, de nombreux régimes de base se trouvent en déséquilibre financier. Or, pour l'instant, seul le régime général et les régimes alignés ont fait l'objet de mesures structurelles. De plus, les effets de telles mesures sont longs à se faire ressentir. Beaucoup ne survivent que grâce aux transferts de compensation.

Mais les ressources diminuent, il apparaît néanmoins urgent de réfléchir à une meilleure répartition des efforts entre les différentes catégories concernées afin que les ressortissants du régime général ne soient pas les seuls à faire des sacrifices. En 1992, ces transferts ont représenté 35 milliards à la charge du régime général dont 13 milliards au titre de l'assurance maladie et 22 milliards au titre de l'assurance vieillesse.

Parmi les autres régimes débiteurs, on trouve à titre principal le régime des fonctionnaires (14 milliards) et celui des agents des collectivités locales (13,9 milliards).

Les régimes créditeurs sont essentiellement celui des exploitants agricoles (25,9 milliards), les mines (12,9 milliards), les salariés agricoles (11,5 milliards) et la SNCF (7 milliards) (1).

(1) Compensation d'assurance maladie incluse

b) La situation des régimes complémentaires et le débat sur les fonds de pension

Fait relativement nouveau, les régimes complémentaires ne sont plus épargnés par les difficultés financières. D'une part, comme les régimes de base, ils enregistrent une baisse de leurs rentrées de cotisations. L'AGIRC, pour la première fois de son histoire, devrait connaître en 1993 un besoin de financement qui n'est pas sans lien avec l'accroissement du chômage des cadres en progression de 17 % en un an et qui concerne 195.000 personnes.

D'autre part, le déficit de l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF) les prive de recettes pour assurer le surcoût de la retraite à 60 ans.

L'ASF a été créée en 1983 par accord entre l'Etat et les partenaires sociaux pour gérer les conséquences de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. Il s'agissait de financer les garanties de ressources (préretraites entre 60 et 65 ans supprimées depuis) et de compenser pour les régimes de retraites complémentaires le surcoût de l'abaissement de l'âge de la retraite.

Or, depuis 1990, cet organisme financé par une cotisation de 1,8 % sur la tranche A et 2 % sur la tranche B (2 % uniformément sur la période 1983-1990) et par une subvention de l'Etat est chaque année déficitaire. Cela s'explique par une augmentation des taux de cotisation des entreprises, mais aussi par la tendance qu'ont les salariés à profiter plus largement qu'avant des possibilités de départ à la retraite à 60 ans. Or, la baisse du taux de contribution de 0,2 point sur la tranche A en 1990 fait perdre à l'ASF environ 3 milliards de francs de recettes en année pleine.

Par ailleurs, la contribution de l'Etat fixée initialement à 10 milliards par an a été ramenée à 1 milliard par an à compter de 1990.

Le solde déficitaire de l'ASF au 31 décembre 1993 peut être estimé, en comptabilité, à 8,7 milliards et, en trésorerie, à 13,5 milliards (en supposant toutefois le remboursement par l'UNEDIC avant le 31 décembre 1993 de l'intégralité de sa dette). Pour l'instant, le Gouvernement n'a pris aucun engagement à l'occasion des négociations sur le renouvellement de la convention relative à l'ASF qui expire au 31 décembre 1993.

Dans l'hypothèse d'un maintien de l'ASF et de la cotisation qui lui est attribuée, le déficit cumulé fin 1998 s'éleverait à

31,8 milliards en trésorerie et à 25 milliards en comptabilité. Trois solutions sont actuellement envisagées :

- majoration du taux de cotisation de 0,37 % pendant cinq ans (soit 2,17 % sur TA et 2,37 % sur TB) ou de 0,27 % pendant sept ans (2,07 % sur TA, 2,27 % sur TB). Si les taux de cotisation étaient déterminés par tranche de salaire de manière à équilibrer les opérations propres à chaque tranche, il conviendrait de les fixer à 1,73 % sur TA + 4,38 % sur TB pendant cinq ans ou à 1,65 % sur TA + 4,22 % sur TB pendant sept ans ;

- majoration de la contribution apportée par l'Etat qui devrait être de 6,4 milliards de francs (valeur 1993) par an pendant cinq ans ou 4,7 milliards de francs (valeur 1993) pendant sept ans ;

- réduction des allocations servies dans le cadre de la retraite à 60 ans. A défaut d'un accroissement des recettes nécessaires à l'équilibre des opérations de l'ASF, trois hypothèses, là encore, sont envisagées :

• réduction des retraites de l'ensemble des allocataires âgés de 60 à 65 ans (présents et futurs) : - 21,1 % pendant cinq ans ou - 15,8 % pendant sept ans ;

• réduction des retraites pour les seuls futurs allocataires entre 60 et 65 ans : - 40,5 % pendant cinq ans, ou - 24,1 % pendant sept ans ;

• réduction des retraites des seuls futurs allocataires encore en activité au moment de leur prise de retraite entre 60 et 65 ans (seuls les chômeurs et les préretraités recensés au 21.12.93 bénéficieraient d'une retraite à taux plein) : - 69,0 % pendant cinq ans ou - 37,3 % pendant sept ans.

Un échec des négociations actuelles pourrait remettre en question le financement de la retraite à 60 ans et signifier, soit une réduction du montant des pensions versées entre 60 et 65 ans, soit une majoration des taux de cotisation.

Votre commission considère que ces perspectives doivent être prises au sérieux et souhaite qu'un compromis intervienne rapidement, sachant que quelque puisse être l'apport financier de l'Etat, celui-ci ne pourra éponger qu'une partie des déficits.

La question du développement du "surcomplémentaire", c'est-à-dire des régimes de retraite par capitalisation, reste également posée.

Le Sénat a largement contribué à ouvrir des perspectives dans ce sens, en particulier à la suite de l'examen de la proposition de M. Philippe Marini, en mai dernier, par votre commission des Affaires sociales. Le ministre de l'économie s'est vu confier par le Premier ministre, le 15 octobre dernier, une mission d'étude qui doit conduire à l'élaboration d'un projet de loi et le CNPF lui-même a présenté des propositions le 9 novembre, pour la création de fonds de retraite.

Trois questions principales focalisent actuellement le débat : celle du mode de gestion (gestion interne dans les entreprises concernées ou gestion externe auprès d'organismes habilités), celle des modalités de sortie (en rente ou en capital) et celle du régime fiscal et social.

Votre commission considère qu'au préalable, la délimitation du champ d'intervention des régimes complémentaires obligatoires doit être clarifiée. Si pour l'ARRCO, l'accord du 10 janvier 1993 qui prévoit le relèvement progressif de son taux de cotisations ARRCO de 4 à 6 % de la tranche A d'ici au 1er janvier 1998, a déjà réglé ce problème, en revanche, la question reste en suspens pour l'AGIRC qui pourrait également bénéficier d'un relèvement de son taux de 12 % actuellement, à 16 %.

En tout état de cause, elle souhaite que le système qui sera mis en place à la fois, ait un caractère facultatif, offre le maximum de sécurité pour les bénéficiaires, quel que soit le mode de gestion et soit suffisamment attractif, pour que son développement soit également favorable à l'économie, comme c'est le cas dans les principaux pays développés.

2. Les projets de loi en préparation pour 1994

Le Premier ministre a confirmé le 22 novembre, en ouvrant le débat budgétaire au Sénat, que trois réformes sociales importantes sont en préparation pour 1994, portant sur la participation et l'intéressement, la famille et la dépendance des personnes âgées.

Votre rapporteur n'a pas souhaité se prononcer sur la première réforme dont le champ relève pour une large part de la législation du travail. En revanche, il a souhaité appeler l'attention sur les deux dernières.

a) La loi-cadre sur la famille

Les difficultés rencontrées par la branche famille pour obtenir la compensation financière dans le cadre du processus de budgétisation des cotisations d'allocations familiales conduisent à souhaiter la mise en place d'un système de versements réguliers, de type "douzièmes provisionnels" avec régularisation en fin d'exercice pour que la CNAF puisse récupérer au fur et à mesure de ces dépenses des ressources correspondant à l'allègement des cotisations patronales.

Cette procédure apparaît d'autant plus indispensable que l'Etat vient de décider unilatéralement que l'augmentation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire décidée par un décret du 25 avril dernier (de 403 francs à 1.500 francs) ne serait plus prise en charge par celui-ci alors qu'elle coûtera 6 milliards de francs à la branche famille, et que l'Etat s'était formellement engagé à la financer entièrement.

Par ailleurs, cette loi qui devrait comprendre une amélioration des aides au logement et des mesures destinées à mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, en particulier sur les parents de jeunes enfants ainsi que des aides pour les familles ayant de jeunes adultes à charge, devraient également être l'occasion, selon votre commission, d'oeuvrer à la simplification du système des prestations familiales. Aujourd'hui coexistent 23 prestations dont 15 soumises à condition de ressources alors qu'en 1970, il n'y en avait que 11 dont 2 seulement soumises à condition de ressources. Il faut noter également que 35 % des allocataires n'ont pas d'enfant et mobilisent environ 50 % de l'activité des caisses.

Enfin, votre commission s'interroge sur les conséquences qu'aura la budgétisation des cotisations sur la gestion de cette branche et en particulier sur le maintien de la représentation paritaire au sein de la CNAF. Se fondant sur l'exemple du régime des exploitants agricoles dont le financement extra-professionnel s'élève à 82 % de l'ensemble des ressources, elle se demande si le maintien des structures actuelles ne serait pas la meilleure solution.

b) Le projet de loi sur la dépendance

Plusieurs solutions sont envisageables quant au problème de la prise en charge de personnes, dont celle de la création d'une branche dépendance spécifique proposée par M. Jean-Pierre Delalande, dans le cadre du rapport d'information sur l'évolution des besoins de financement des régimes sociaux (AN n° 3141, IXe

législature) ou celle d'un redéploiement des dépenses départementales actuelles en faveur des personnes âgées complétées par un financement de l'Etat au titre de la solidarité nationale.

Votre commission souhaite que les orientations de la proposition de loi qui a été élaborée au sein de son groupe de travail sur la dépendance et signée par l'ensemble de ses membres appartenant à la majorité sénatoriale soient prises en compte. A cet égard, Mme Veil a bien voulu indiquer qu'elle était favorable à l'une de ces orientations à savoir le versement d'une prestation en nature.

Votre commission considère, en tout état de cause, que ce texte devra redéfinir également les conditions de versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne dont le coût pour les départements a progressé de 34 % entre 1989 et 1992, pour s'élever aujourd'hui à 8 milliards.

B. L'AVENIR DU FINANCEMENT DE NOTRE PROTECTION SOCIALE

Même si le Gouvernement semble avoir renoncé à présenter en 1994, un projet de loi quinquennale relatif à la protection sociale destiné à organiser un "équilibre durable des régimes de maladie, de vieillesse et d'assurance chômage" et la séparation des risques au sein du régime général, le problème du financement à moyen et long terme de notre protection sociale reste posé.

Compte tenu des évolutions récentes, votre commission a estimé nécessaire d'approfondir la réflexion sur ce sujet en tenant compte de deux tendances constatées quant à l'évolution récente de ce financement.

1. Les principales caractéristiques de l'évolution des prélèvements obligatoires sociaux

Deux caractéristiques principales de l'évolution des prélèvements obligatoires sociaux retiennent l'attention : leur part au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires a tendance à progresser ; l'impôt intervient de plus en plus dans le financement de notre protection sociale.

a) La part des prélèvements obligatoires sociaux au sein des prélèvements obligatoires

Il convient de souligner de prime abord la difficulté d'appréhender la notion de prélèvements obligatoires.

Comme l'a rappelé le Conseil national de l'information statistique dans un rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux de décembre 1992, les données sont singulièrement pauvres en France, surtout au regard de l'importance des prélèvements obligatoires dans notre pays.

Le rapport du CNIS sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France se montre particulièrement critique à l'égard de la qualité de l'information disponible sur un sujet si important du débat social. *"Certains gisements d'information apparaissent aujourd'hui sous-exploités, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu"*. C'est ainsi que, parmi les objectifs jugés comme "prioritaires", le CNIS préconise *"d'évaluer l'effet combiné des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu"*, d'identifier le régime social dont relèvent les membres du ménage, enfin, de mettre au point des *"indicateurs d'évolution de la fraude et de l'érosion fiscale"* et de *"mieux appréhender le travail au noir et sa répartition entre les principaux agents économiques"*.

Ses recommandations s'appuient sur ce constat. D'une part, certaines cotisations sociales (régimes directs concernant la Fonction publique et les grandes entreprises nationales : SNCF, EDF, GDF, RATP...) -qui représentaient en 1990 une part non négligeable (15 %) de l'ensemble des cotisations sociales- n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul des prélèvements obligatoires. D'autre part, la très large majorité (plus de 80 %) des cotisations ou taxes parafiscales (redevance TV, droit de timbre, cotisations aux ordres professionnels) et les versements à certains organismes (mutuelles) voisins des régimes de sécurité sociale et aux assurances en sont exclus également.

Le CNIS considère en outre que le déficit des administrations publiques (en 1981, le montant des prélèvements obligatoires nécessaires à l'effacement de la dette publique était estimé entre 5 % à 7 % du PIB) ainsi que les allègements fiscaux devraient être pris en compte dans le calcul des prélèvements obligatoires. L'institution de la CSG (prélèvement à la source, comme les cotisations sociales, mais non déductible de l'impôt sur le revenu et avec une assiette plus large) témoigne par ailleurs du flou qui entoure la frontière entre les prélèvements sociaux et fiscaux, dont les logiques comme le poids sont différents : un point de cotisation sociale pèse plus lourd qu'un point d'impôt ou de TVA.

Les tableaux ci-après précisent cette évolution sur la période 1978-1991.

ÉVOLUTION DU TAUX DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE

(En pourcentage du P.I.B.)

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
37,55	40,20	41,70	41,90	42,80	43,60	44,57	44,36	44,97	44,46	43,84	43,68	44,08	43,66

Source : Direction de la Prévision

LES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES EN POURCENTAGE DU P.I.B. AUX PRIX DU MARCHÉ DANS LES PRINCIPAUX PAYS MEMBRES DE L'O.C.D.E.

(En pourcentage du P.I.B.)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 *
FRANCE	38,5	40,2	41,7	41,9	42,8	43,6	44,6	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,7	43,9
ALLEMAGNE FÉDÉRALE	37,9 (1)	37,7	38,2	37,6	37,4	37,3	37,5	38,1	37,7	38,0	37,7	38,2	37,7	36,6
CANADA	30,8	30,6	31,6	31,7	33,5	33,0	33,0	33,1	33,7	34,7	34,5	35,4	37,1	39,4
ÉTATS UNIS	29,9	29,0	29,5	30,0	29,9	28,4	28,4	29,2	28,9	30,2	29,4	29,6	29,9	nd
GRANDE BRETAGNE	32,0	32,6	35,1	36,6	36,1	37,4	37,9	37,9	37,6	37,1	37,3	27,0	36,7	36,2
ITALIE	27,4	26,6	30,2	31,4	33,7	35,8	34,8	34,4	36,1	36,3	37,0	37,9	39,1	40,5
JAPON	24,0	24,4	25,4	26,2	26,6	27,0	27,1	27,6	28,4	29,7	30,3	30,7	31,3	nd
SUÈDE	50,6	49,2	49,1	50,5	49,4	50,3	50,0	50,4	53,0	56,1	55,5	56,0	56,9	50,3
MOYENNE C.E.E.	35,2	35,2	36,9	36,9	38,0	39,3	39,4	40,0	40,6	41,2	41,2	40,6	40,8	nd

Source : O.C.D.E. et Direction de la Prévision

* chiffres prévisibles

(1) À partir du second semestre 1990, les données pour l'Allemagne comprennent les données pour les nouveaux-Länder.

Avec les réserves qu'implique le constat du CNIS, il faut néanmoins admettre, à la suite du rapport de la commission Raynaud que *"la part des prélèvements sociaux au sein des prélèvements obligatoires totaux a eu tendance à croître au cours des dernières années, le taux de pression fiscale diminuant depuis le milieu des années 1980"*. Si l'on considère l'augmentation du *"taux moyen"* de cotisation des salariés et des employeurs entre 1981 et 1993, il ressort que la contribution moyenne des salariés sur la période a augmenté plus vite que la contribution des employeurs. Néanmoins, cette dernière n'a été réduite que pour la part sous plafond (44,9 % en 1981 à 43,5 % en 1993) ; le taux au-dessus du plafond ayant quant à lui crû très rapidement (19,3 % en 1981 à 42,8 % en 1993).

Prélèvements obligatoires (en % du PIB)

Au profit de	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Impôts (hors Sécurité sociale)	24,1	23,8	23,6	23,7	23	22,3	22,6
dont (1)							
Etat	16,7	16,6	16,3	15,9	15,2	14,3	14,2
Collectivités locales	5,9	5,9	6,0	6,3	6,3	6,6	6,9
CEE	1,2	1,1	0,9	1,2	1,1	1,1	1,2
Prélèvements sociaux (2)	19,8	19,9	20,1	20,5	20,7	21,3	21,8
Prélèvements obligatoires	43,9	43,7	43,7	44,2	43,7	43,6	44,4

(1) Cette décomposition ne prend pas en compte les prélèvements destinés aux organismes divers d'administration centrale, qui représentent, selon les années, de 1,1 à 0,3 point de PIB.

(2) Cotisations sociales + impôts au profit de la Sécurité sociale (dont une partie de la CSG) au FSV ou, impôts au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont l'autre partie de la CSF.

Ce constat recoupe celui dressé par le Premier ministre le 22 novembre dernier devant le Sénat selon lequel *"les dépenses de la sécurité sociale, ont progressé depuis cinq ans à un rythme supérieur de deux points à celle de l'Etat"*.

Les prélèvements obligatoires publics restent en France parmi les plus élevés des grands pays industrialisés. En 1989, le taux (par rapport au PIB) était de 43,8 % en France, 38,1 % en Allemagne, 36,5 % en Grande-Bretagne, 30,1 % aux Etats-Unis et 30,6 % au Japon.

b) La part de l'impôt dans le financement de la protection sociale

Là encore les informations restent lacunaires mais les rares d'entre elles qui sont disponibles révèlent un changement important qui s'est confirmé avec l'adoption de la contribution sociale généralisée.

Le tableau reproduit ci-dessous précise le financement de la protection sociale en 1991.

Il faut rappeler que les ressources totales affectées au financement de l'ensemble de la protection sociale étaient de 1.966,7 milliards de francs en 1991. La sécurité sociale proprement dite en a mobilisé 67,5 %, l'assurance chômage 6 % et les autres dispositifs de protection sociale 26,5 %.

Part des cotisations dans le financement de la protection sociale

	Sécurité sociale	Autres	TOTAL
Ressources totales (nettes de transferts)	1.538,0	428,7	1.966,7
Pourcentages de :			
- cotisations	87,8	56,3	78,2
- taxes affectées	5,4	2,0	4,3
- contr. publiques	4,4	30,0	12,8
- divers	2,4	11,7	4,7

Source : SESI, comptes de la protection sociale

Selon le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, la part des cotisations dans le financement de l'ensemble de la protection sociale devrait baisser en 1993 et 1994, au profit de celle des impôts et taxes affectées, ce qui rapprochera sur ce plan la France de ses principaux partenaires européens. L'origine de cette évolution réside en premier lieu dans la majoration de la CSG décidée au 1er juillet 1993. Celle-ci devrait rapporter 20 milliards de recettes supplémentaires au régime général, en 1994, la CSG devant contribuer à hauteur de 91,5 milliards au financement de notre protection sociale.

La budgétisation des prestations familiales engagée avec la loi du 23 juillet 1993 relative à l'emploi et à l'apprentissage ne peut qu'accentuer ce phénomène.

En 1993, sa portée sera encore limitée puisque le coût de cette mesure a été évalué par le collectif budgétaire de juin dernier à environ 4,5 milliards de francs. En 1994, le dispositif d'allégement devrait représenter environ 10 milliards. D'ici une dizaine d'années, c'est la totalité du montant des allocations familiales, soit 150 milliards, qui devraient ainsi passer à la charge de l'Etat.

Comme ce dernier s'est engagé à compenser "au franc le franc" l'intégralité de ce transfert, on peut donc d'ores et déjà prévoir une augmentation très substantielle de la part des dépenses de sécurité sociale financée par des ressources fiscales au cours des prochaines années.

Cette évolution se trouvera renforcée par le processus qui a été annoncé par le Premier ministre le 22 novembre dernier visant à diminuer les cotisations patronales d'assurance maladie. Aucune précision n'a encore été donnée quant à l'importance et au calendrier de cette nouvelle budgétisation, le Premier ministre ayant seulement rappelé que les charges patronales sur les bas salaires ayant déjà baissé de 15 %, "il faudrait doubler cet effort d'ici cinq ans".

2. Les observations de votre commission

A défaut de loi quinquennale, votre commission souhaite que deux types d'améliorations interviennent rapidement ou du moins fassent l'objet d'une réflexion de fond.

Le fait que le Gouvernement ait finalement écarté de l'ordre du jour le projet de loi quinquennale sur la protection sociale n'apparaît pas a priori comme dépourvu de fondement. S'agissant de la séparation des risques au sein du régime général, il faut noter que la gestion des branches du régime général est déjà séparée depuis 1967 et seule la trésorerie est gérée en commun.

Pour autant deux questions essentielles restent posées : celle de la clarification des comptes, le débat démocratique autour du financement de la protection sociale.

a) La clarification des comptes

Le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale a rappelé à de nombreuses reprises les critiques qu'appellent les règles régissant actuellement l'établissement des comptes définitifs des organismes de sécurité sociale et la Cour des comptes a, en 1992, mis l'accent sur les problèmes posés par les principes comptables actuels des organismes de sécurité sociale.

D'une part, les méthodes comptables utilisées par chacun des régimes et, le cas échéant, au sein de chacun d'eux par la caisse nationale et les caisses de base ne sont pas homogènes.

Il semblerait judicieux d'adopter un plan comptable unique pour l'ensemble des régimes, en s'inspirant notamment des travaux conduits à ce propos pour le régime général. Depuis plusieurs années, des réflexions, apparemment peu fécondes, ont été engagées à cet effet au sein des administrations de tutelle.

D'autre part, l'une des différences fondamentales entre régimes réside dans la date de comptabilisation des recettes et des dépenses. Selon que la comptabilisation intervient lors des encaissements et des décaissements (pratique actuelle pour l'essentiel des dépenses du régime général) ou lors de la naissance de la créance ou de la dette (principe dit des "droits constatés", universellement retenu dans le secteur privé) les résultats sont différents.

Les comptes soumis à la Commission des comptes par l'administration sont, en principe établis selon le principe de la comptabilisation par encaissements/décaissements. Cette règle est toutefois mise en oeuvre avec plus ou moins de constance.

Enfin, la consolidation des comptes par branches et par régimes de sécurité sociale soulève diverses questions techniques de frontières dont la solution doit être précisée. Il conviendrait, en particulier, de bien distinguer les opérations propres des organismes de sécurité sociale, de celles qu'ils effectuent pour le compte d'autrui, et en particulier de l'Etat.

On sait qu'à l'initiative de la commission des comptes de la sécurité sociale ces différents problèmes techniques ont fait l'objet, en 1990, d'une étude et de recommandations d'un groupe de travail présidé par M. R. Mazars. Arrêté en décembre 1990, le rapport de ce collège qui associait les spécialistes des différents organismes, administrations et partenaires compétents, a été diffusé aux membres de la commission le 27 mai 1992.

On ne peut que souhaiter qu'une suite concrète soit enfin prochainement donnée à ces travaux.

b) Le rôle du Parlement

Il convient de regretter l'absence d'un grand débat annuel sur le budget social de la Nation alors que celui-ci est supérieur au budget de l'Etat.

Comme le notait le rapport du Comité des sages de 1987 *"Dans une société démocratique, il appartient aux Français de décider solennellement, par le truchement de la représentation nationale, de l'opportunité de payer -ou non- le prix du maintien des libertés que ménage... l'organisation actuelle de notre système de santé, d'assumer - ou non- les conséquences financières de l'inadaptation de leurs régimes de retraites à l'évolution de la situation démographique ou économique, d'accepter -ou non- les charges résultant d'une politique familiale ambitieuse"*.

Par ailleurs, le Parlement reste peu ou mal informé de l'évolution de la protection sociale. Pourtant, la loi du 31 juillet 1968 (ratifiant les ordonnances de 1967) a prévu le dépôt, lors de la première session ordinaire du Parlement, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente n'a jamais été appliquée à ce jour, tout comme la disposition de la loi de finances pour 1980 prévoyant un vote annuel sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation ou l'article 135 de la loi de finances pour 1991 posant le principe d'un rapport et d'un débat annuel sur les finances sociales.

Dans la loi quinquennale pour l'emploi, des dispositions ont été également introduites afin que le Gouvernement rende compte des effets de la politique de budgétisation des cotisations d'allocations familiales mais les précédents cités invitent à la méfiance.

Aussi votre commission renouvelle son souhait d'organiser un débat chaque année, à l'occasion de la loi de finances ou à la suite de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, au cours duquel seraient examinés les résultats et les perspectives de nos régimes sociaux au plan financier.

Afin d'approfondir sa réflexion sur ce problème, la commission présentera un rapport sur le financement de la protection sociale dans notre pays d'ici le mois d'avril 1994.

*

* *

Telles sont les principales observations de votre commission à l'égard des problèmes généraux et de financement de la Sécurité sociale.

Elle n'a pas voulu sous-estimer la gravité et l'ampleur des problèmes qui restent à régler. Mais, compte tenu de la détermination, de la rigueur avec lesquels il les a identifiés, et en neuf mois seulement à commencer à y apporter des solutions en profondeur, de nature structurelle, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville.

A N N E X E

Les crédits d'insertion du RMI

Le tableau suivant détaille dans sa colonne 1 les crédits obligatoires au titre de l'année 1992 (égaux à 20 % des dépenses de l'Etat pour l'allocation en 1991). La colonne 2 indique les reports des crédits obligatoires non consommés des années antérieures.

La colonne 3 correspond à l'obligation totale de l'année soit la somme des deux colonnes précédentes.

La colonne 4 indique les sommes effectivement consommées pour l'insertion des bénéficiaires du RMI en 1992.

Les colonnes 5 et 6 fournissent le taux de consommation de ces crédits en rapportant les sommes consolidées (col. 4) respectivement à l'obligation stricte de l'année (col. 1) ou à l'obligation totale (col. 3).

CREDITS INSERTION 1992

NUM DEPARTEMENTS	Oblig.20% 92	Reports91/92	Oblig Tot 92	Cons 1992	Cons92/20%92	Cons92/ObligT92
	(1)	(2)	3=(2)·(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)=(4)/(3)
1 AIN	6 759 474	980 977	8 283 375	7 850 000	116,13%	94,77%
2 AISNE	21 083 389	15 864 951	36 948 340	16 102 828	76,38%	43,58%
3 ALLIER	14 020 349	12 874 615	26 894 964	12 549 229	89,51%	46,66%
4 ALPES HTE PROVENCE	4 998 006	1 050 484	6 048 490	5 968 106	119,41%	98,67%
5 HAUTES ALPES	2 412 475	1 847 714	4 260 189	2 434 309	100,91%	57,14%
6 ALPES MARITIMES	30 633 800	23 280 980	53 914 780	22 275 465	72,72%	41,32%
7 ARDECHE	7 051 729	8 176 773	15 228 502	7 466 860	105,89%	49,03%
8 ARDENNES	12 086 692	19 995 884	32 082 576	14 672 148	121,39%	45,73%
9 ARIEGE	7 182 660	3 858 894	11 041 554	5 850 639	81,46%	52,99%
10 AUBE	11 349 636	8 891 334	20 240 970	15 694 125	138,28%	77,54%
11 AUDE	19 936 610	19 915 833	39 852 443	10 661 221	53,48%	26,75%
12 AVEYRON	5 915 820	4 926 978	10 842 798	4 937 389	93,46%	45,54%
13 BOUCHES DU RHONE	108 236 134	105 693 792	213 929 926	90 401 303	83,52%	42,26%
14 CALVADOS	24 604 488	15 879 788	40 484 276	24 819 851	100,88%	61,31%
15 CANTAL	5 303 692	5 128 149	10 431 841	5 323 965	100,38%	51,04%
16 CHARENTE	12 607 250	7 415 730	20 022 980	14 277 294	113,25%	71,30%
17 CHARENTE MARITIME	26 548 627	14 592 062	41 140 689	23 803 944	89,66%	57,86%
18 CHER	9 748 463	7 583 451	17 331 914	8 534 244	87,54%	49,24%
19 CORREZE	6 940 042	3 420 856	10 360 898	6 073 418	87,51%	58,62%
20 CORSE DU SUD	8 000 000	8 176 836	16 176 836	2 122 800	26,54%	13,12%
21 COTE D'OR	10 283 651	7 688 657	17 972 308	12 129 338	117,95%	67,49%
22 COTES D'ARMOR	18 131 733	6 133 969	24 265 702	27 316 625	150,66%	112,57%
23 CREUSE	4 862 000	3 311 566	8 173 566	7 642 645	157,19%	93,50%
24 DORDOGNE	16 511 000	4 481 000	20 992 000	11 274 405	68,28%	53,71%
25 DOUBS	13 671 648	3 249 547	17 041 353	15 556 287	113,79%	91,29%
26 DROME	14 850 000	2 276 427	17 126 427	16 739 378	112,72%	97,74%
27 EURE	13 097 176	12 745 408	26 642 584	16 649 331	119,80%	62,49%
28 EURE ET LOIR	8 742 923	1 683 851	10 426 774	11 660 606	133,37%	111,83%
29 FINISTERE	23 011 080	9 598 117	32 609 197	33 875 329	147,21%	103,88%
30 GARD	34 641 619	40 227 575	74 869 194	12 070 934	34,85%	16,12%
31 HAUTE GARONNE	35 766 692	45 418 712	81 185 404	17 532 389	49,02%	21,60%
32 GERS	6 111 322	5 054 314	11 165 636	4 165 005	68,15%	37,30%
33 GIRONDE	50 120 292	1 464 323	51 584 615	66 903 428	133,49%	129,70%

CREDITS INSERTION 1992

NUM DEPART. DEPT	Oblig.20% 92 (1)	Reports91/92 (2)	Oblig Tot 92 (3)=(1)+(2)	Cons 1992 (4)	Cons92/20%92 (5)=(4)/(1)	Cons92/ObligT92 (6)=(4)/(3)
34 HERAULT	56 743 794	27 173 001	83 916 795	57 031 145	100,51%	67,90%
35 ILE ET VILAINE	14 694 220	2 783 941	17 478 169	13 217 181	89,85%	75,82%
36 INDRE	6 343 320	6 407 161	12 750 481	6 044 165	85,28%	47,40%
37 INDRE ET LOIRE	14 388 205	9 798 948	24 187 153	20 506 933	142,53%	84,78%
38 ISERE	20 780 139	25 154 325	45 934 464	20 626 684	99,26%	44,90%
39 JURA	4 514 772	279 898	4 794 670	4 621 409	102,36%	96,39%
40 LANDES	9 108 223	2 720 895	11 829 118	9 873 712	108,40%	83,47%
41 LOIR ET CHER	6 557 169	2 086 421	8 643 590	6 323 217	96,43%	73,15%
42 LOIRE	22 286 816	18 462 164	40 748 980	27 886 868	125,13%	68,44%
43 HAUTE LOIRE	5 171 372	825 671	5 997 043	3 892 607	75,27%	64,91%
44 LOIRE ATLANTIQUE	36 997 861	23 302 954	60 300 815	29 237 129	79,02%	48,49%
45 LOIRET	11 999 905	7 155 804	19 145 709	16 335 870	136,25%	85,32%
46 LOT	5 917 451	3 132 084	9 049 535	6 090 437	102,92%	67,30%
47 LOT ET GARONNE	12 329 200	1 435 195	13 764 395	13 120 565	106,42%	95,32%
48 LOZERE	1 664 694	1 476 745	3 141 439	1 693 175	101,71%	53,90%
49 MAINE ET LOIRE	19 542 690	12 865 793	32 408 483	19 906 158	101,86%	61,42%
50 MANCHE	11 411 949	5 930 679	17 342 628	11 111 605	97,37%	64,07%
51 MARNE	17 496 230	24 737 740	42 233 970	9 056 832	51,76%	21,44%
52 HAUTE MARNE	4 787 034	1 050 764	5 837 798	5 820 700	121,59%	99,71%
53 MAYENNE	4 263 814	915 700	5 179 514	4 533 573	106,33%	87,53%
54 MEURTHE & MOSELLE	27 323 075	20 987 073	48 310 148	23 413 390	85,69%	48,46%
55 MEUSE	6 668 617	0	6 668 617	9 387 198	140,77%	140,77%
56 MORBIHAN	16 502 598	13 848 532	30 351 130	14 915 708	90,38%	49,14%
57 MOSELLE	33 968 458	43 304 917	77 273 375	40 345 101	118,77%	52,21%
58 NIEVRE	9 359 745	8 518 517	17 878 262	11 380 787	121,59%	63,66%
59 NORD	142 319 210	41 604 680	183 923 890	146 634 731	103,03%	79,73%
60 OISE	16 982 316	7 904 522	24 886 838	17 821 854	104,94%	71,81%
61 ORNE	9 107 402	7 840 155	16 947 557	5 909 934	64,89%	34,87%
62 PAS DE CALAIS	75 146 869	122 942 266	198 089 136	61 923 121	82,40%	31,26%
63 PUY DE DOME	21 355 878	7 013 569	28 369 447	20 173 698	94,46%	71,11%
64 PYRENEES ATLANT.	20 369 766	3 453 009	23 822 775	19 968 362	98,03%	83,82%
65 HAUTES PYRENEES	9 243 406	9 132 648	18 376 054	6 181 530	66,87%	33,64%
66 PYRENEES ORIENT.	28 757 297	23 241 116	51 998 413	24 334 288	84,62%	46,80%

CREDITS INSERTION 1992

NUM DEPARTEMENTS	Oblig.20% 92	Reports91/92	Oblig Tot 92	Cons 1992	Cons92/20%92	Cons92/ObligT92
	(1)	(2)	3=(2)·(1)	(4)	5=(4)/(1)	6=(4)/(3)
67 BAS RHIN	23 047 809	18 653 591	41 701 399	28 437 452	123,38%	68,19%
68 HAUT RHIN	11 020 832	0	11 020 832	12 873 691	116,81%	116,81%
69 RHONE	38 842 059	26 190 833	61 032 892	49 988 504	128,70%	81,90%
70 HAUTE SAONE	5 764 850	3 573 398	10 368 248	8 593 266	149,06%	82,88%
71 SAONE ET LOIRE	11 255,701	7 925 127	19 180 828	10 907 493	98,91%	56,87%
72 SARTHE	15 600 566	3 548 506	19 149 072	11 606 628	74,40%	60,61%
73 SAVOIE	5 172 012	0	5 172 012	5 516 980	106,67%	106,67%
74 HAUTE SAVOIE	6 589 640	0	6 589 640	8 754 318	132,85%	132,85%
75 PARIS	111 623 720	130 536 211	242 159 931	73 387 897	65,75%	30,31%
76 SEINE MARITIME	62 867 362	28 015 242	90 882 604	73 850 285	117,47%	81,26%
77 SEINE ET MARNE	17 215 988	3 767 921	20 983 909	16 927 865	98,33%	80,67%
78 YVELINES	16 346 205	0	16 346 205	20 558 810	125,77%	125,77%
79 DEUX SEVRES	10 805 219	12 794 892	23 600 111	15 800 000	146,23%	66,95%
80 SOMME	27 485 917	20 628 558	48 114 575	23 027 477	83,78%	47,86%
81 TARN	8 271 100	142 226	8 413 326	7 420 103	89,71%	88,19%
82 TARN ET GARONNE	8 014 902	6 361 742	14 376 644	7 862 547	98,10%	54,69%
83 VAR	34 519 881	13 332 452	47 852 333	26 278 430	76,13%	54,92%
84 VAUCLUSE	23 787 345	22 721 396	46 508 731	10 928 723	45,94%	23,50%
85 VENDEE	8 624 758	14 619 893	23 444 651	10 487 000	118,84%	44,73%
86 VIENNE	13 804 957	14 337 042	28 141 999	9 474 842	68,63%	33,67%
87 HAUTE VIENNE	12 294 562	0	12 294 562	14 963 506	121,71%	121,71%
88 VOSGES	10 500 896	5 330 050	15 830 946	11 705 017	111,47%	73,94%
89 YONNE	7 710 578	4 943 373	12 653 951	9 423 431	122,21%	74,47%
90 TERR. DE BELFORT	4 725 116	0	4 725 116	8 962 850	189,69%	189,69%
91 ESSONNE	19 077 145	71 507	19 148 652	20 364 913	106,75%	106,35%
92 HAUTS DE SEINE	38 874 060	34 889 313	73 763 373	32 890 374	84,61%	44,59%
93 SEINE ST DENIS	68 855 750	82 583 000	151 438 750	36 861 939	53,54%	24,34%
94 VAL DE MARNE	34 336 241	47 885 164	82 221 405	19 659 175	57,25%	23,91%
95 VAL D'OISE	22 954 114	10 668 373	33 622 487	28 637 537	124,76%	85,17%
96 HAUTE CORSE	7 798 862	9 984 531	17 783 392	5 453 446	69,93%	30,67%
TOTAL METROPOLE	1 988 102 122	1 443 880 864	3 429 676 169	1 866 258 803	93,87%	54,42%