

N° 99

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. YVON COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32

Travail et Santé.

SECURITE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Marcel FORTIER.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Louis Talamoni, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Roger Gaudon, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mlles Odette Pagani, Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 40), 1231 (tome XVIII) et in-8° 169.

Sénat : 98 (1974-1975).

Lois de finances. — Sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

Les changements intervenus dans la composition du Gouvernement ont entraîné, une fois encore, une modification dans les compétences respectives des Ministres chargés des questions sociales. Dorénavant les problèmes relatifs à la Sécurité sociale relèvent du Ministère du Travail et les crédits y afférents ont été transférés à la section II du fascicule « Travail et santé ».

Note collègue M. Kistler a été, pour sa part, chargé de rapporter devant vous, au nom de la Commission des Finances, les dotations inscrites à cette section et qui intéressent les autres services du Ministère du Travail. Nous nous bornerons donc à l'examen des seules dotations intéressant la sécurité sociale.

Si la place de la Sécurité sociale est considérable aussi bien dans l'économie générale du pays que dans sa vie sociale et si son fonctionnement et son financement posent de multiples problèmes, en revanche les crédits budgétaires, dont le rapport m'a été confié, sont relativement peu importants. En effet, ainsi que les différents membres de la Commission des Finances qui ont été avant moi chargés de ce rapport ont eu l'occasion de le souligner, la Sécurité sociale étant gérée par des organismes autonomes alimentés, en principe, par des ressources non fiscales, seuls apparaissent, dans le fascicule des « Affaires sociales » quelques crédits de fonctionnement des services administratifs chargés du contrôle et le versement de certaines subventions, subventions qui, comme nous aurons l'occasion de le voir, sont, du reste, bien loin de représenter l'ensemble des aides que le budget général apporte chaque année à différents régimes de Sécurité sociale.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS BUDGETAIRES

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des services de la Sécurité sociale ont été, dans le cadre des *mesures acquises*, transférées de la section « Santé publique » à la section « Travail ». Mais, en raison de la réforme de la nomenclature budgétaire, les crédits de l'espèce ne font plus l'objet de chapitres distincts et se trouvent confondus avec les autres crédits afférents au fonctionnement des Services extérieurs du Travail.

Nous nous bornerons donc à indiquer que dans le cadre des mesures nouvelles sont prévus :

— *un renforcement des effectifs des directions régionales de la Sécurité sociale*. A cet effet, est inscrite au projet de budget la création de 55 emplois nouveaux, dont 30 emplois d'inspecteur et 10 de rédacteur pour le secrétariat de la Commission nationale du contentieux technique de la Sécurité sociale. Ce renforcement doit permettre aux directions régionales de faire face à l'accroissement de leurs tâches de tutelle auprès des différentes caisses de Sécurité sociale ;

— la fusion des corps de catégorie A des services extérieurs de la Sécurité sociale et de l'Action sanitaire et sociale. A cet effet, est inscrite au projet de budget une provision de 2 millions de francs.

Les subventions

Deux chapitres du budget du Travail ont trait à des subventions intéressant la Sécurité sociale :

— *Le chapitre 47-22. — Encouragement aux sociétés mutualistes* :

Il s'agit de bonifications accordées par l'Etat en matière de retraite mutualiste du combattant.

Le crédit prévu pour 1975 s'élève à 22,9 millions de francs, en augmentation de 890 000 francs par rapport au précédent budget, soit une majoration de l'ordre de 4 %, ce qui est évidemment très faible.

— *Le chapitre 47-23. — Subvention à divers régimes de retraites :*

Sont regroupées sous ce chapitre quatre mesures :

— le versement d'une subvention d'équilibre au fonds spécial de retraite de la Caisse nationale de Sécurité sociale dans les mines ;

— le versement d'une subvention d'équilibre au Fonds spécial de la Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et des tramways ;

— des versements à divers régimes de retraite au bénéfice des personnes rapatriées d'Algérie. Cette subvention est destinée à permettre le rachat par l'Etat de points de retraite au bénéfice des rapatriés en vue de porter la retraite complémentaire à laquelle peuvent prétendre les intéressés au niveau de celle qu'ils auraient pu obtenir s'ils avaient cotisé en métropole sur le taux qui était le leur en Algérie.

— des versements d'allocations en faveur des Français d'Outre-Mer titulaires de rentes d'accidents du travail.

Au total, les crédits prévus au titre du chapitre 47-23 s'élèvent à 2 427,9 millions de francs, en augmentation de 181,2 millions de francs, soit 8 % par rapport à l'année précédente.

Ces crédits se décomposent de la manière suivante :

	1974	1975	DIFFERENCE
	(En millions de francs.)		
Caisse des mines.....	1 985	2 154	+ 169
Caisse des chemins de fer secondaires.	239,7	254,4	+ 14,7
Rapatriés	22	18	— 4
Accidents du travail Outre-Mer.....	»	1,5	+ 1,5
	2 246,7	2 427,9	+ 181,2

CHAPITRE II

LA SITUATION FINANCIERE D'ENSEMBLE DE LA SECURITE SOCIALE

Pour apprécier l'importance des dépenses sociales en France, le Parlement dispose cette année d'un nouveau document. A été annexé, en effet, au projet de loi de finances pour 1975 un état des comptes prévisionnels des régimes de Sécurité sociale obligatoires.

L'examen de ce document permet de constater l'importante progression tant en recettes qu'en dépenses de 1974 à 1975 des budgets de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale.

a) LES DÉPENSES

Les dépenses passent d'une année à l'autre de 201,1 milliards de francs à 240,3 milliards, soit une augmentation de 19,4 % sensiblement supérieure à celle attendue de la production intérieure brute (P. I. B.). En effet, de 1974 à 1975 l'augmentation attendue de la P. I. B. est seulement de 14,36 %, soit un écart de plus de cinq points.

Par ailleurs, l'augmentation globale des dépenses de Sécurité sociale doit se répartir d'une manière très *différente* selon les *diverses* branches. Les majorations sectorielles prévues sont, en effet, les suivantes :

- vieillesse, invalidité : + 24,53 % ;
- accidents du travail : + 19,93 % ;
- assurance maladie, maternité, décès : + 18,77 % ;
- action sanitaire et sociale et gestion administrative :
+ 15,07 % ;
- famille : + 10,91 %.

Ces chiffres appellent quelques brefs commentaires.

La croissance très importante des dépenses de la *branche vieillesse* tient à la fois au relèvement normal des pensions, à l'effort tout particulier prévu en faveur des personnes âgées disposant de ressources réduites et, enfin, à une certaine augmentation du nombre des retraités. Tout permet de penser que cette croissance, pour les mêmes motifs, se poursuivra à l'avenir.

En matière d'*accidents du travail* on est surpris de constater une progression de 20 %. C'est certainement là un domaine où des efforts sérieux devraient être entrepris pour redresser une situation aussi peu satisfaisante. Il serait indispensable d'abord de faire appliquer plus strictement les consignes de sécurité et, d'autre part, de les renforcer dans certains cas ; il faudrait, en outre, sanctionner plus énergiquement les manquements à ces consignes que ces manquements soient le fait des employeurs ou des salariés eux-mêmes.

Enfin, le système des cotisations patronales devrait être aménagé en vue d'une différenciation beaucoup plus grande. Notamment un mécanisme de bonus-malus, analogue à celui existant en matière d'assurance automobile, devrait récompenser les entreprises au sein desquelles les accidents sont les plus rares.

Reste également posée la question des accidents de trajets qui suivent eux la courbe des accidents de la circulation urbaine et péri-urbaine. Là encore, et sur un plan général, un gros effort reste à entreprendre en particulier en fonction de la multiplication des deux roues.

La *branche maladie* connaît toujours une importante progression tenant évidemment, d'une part, au développement de certaines techniques médicales coûteuses mais aussi à un certain phénomène d'entraînement que rien jusqu'ici n'a permis de freiner. Il semble notamment que les *tentatives* d'institution d'un « profil médical » se soient soldées par un échec.

Les *dépenses d'action sanitaire et sociale* et les frais de gestion croissent sensiblement moins que la moyenne des autres dépenses de sécurité sociale mais encore nettement plus que la P. I. B. ce qui ne paraît pas normal.

Enfin, les dépenses faites en faveur de la *famille* sont, elles, nettement en retard. Elles n'accusent, en effet, qu'une croissance inférieure de 3,5 points à celle de la P. I. B. Ce n'est, du reste,

pas là un phénomène passager mais bien une dégradation continue que l'on constate depuis des années. Sa cause en est double. D'une part, le nombre des enfants ouvrant droit aux prestations stagne et peut-être même va-t-il commencer à décroître. D'autre part, le taux des prestations étant fixé par le Gouvernement, la tentation a été forte de n'en relever chaque année que chichement le montant, c'est-à-dire non seulement de ne pas relever les prestations selon la même progression que celle de la P. I. B. mais de ne suivre qu'avec retard l'augmentation des prix.

En définitive, la répartition des dépenses de la sécurité sociale doit s'effectuer en 1974 et 1975 dans les conditions suivantes :

	1974	1975
	(En pourcentage.)	
Maladie	33,98	33,78
Accidents du travail.....	4,88	4,90
Famille	15,95	14,81
Vieillesse et invalidité.....	37,84	39,84
A. S. S./gestion.....	6,52	6,28
Divers	0,83	0,79
	100	100

Signalons à titre indicatif que les dépenses du seul régime général doivent évoluer d'une année à l'autre dans les conditions ci-après :

	1974	1975	DIFFÉ- RENCE	POUR- CENTAGE
	(En millions de francs.)			
Vieillesse	29 864	38 763	+ 8 899	+ 29,8
Maladie	71 283	84 598	+ 13 315	+ 18,7
Famille	34 358	37 899	+ 3 541	+ 10,3

*

* *

En définitive, les dépenses sociales représenteront en 1975 18,07 % de la production intérieure brute contre 17,29 % en 1974 et comparées à la consommation des ménages équivaldront en 1975 à 27,23 % de cette consommation contre 25,95 % cette année.

b) LES RECETTES

Les recettes de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale doivent passer de 207,6 milliards de francs en 1974 à 245,3 milliards en 1975, soit une augmentation de 18,1 %. La part du financement public — subventions budgétaires, recettes affectées — passe, elle, de 18 728 millions de francs à 22 353 millions de francs, soit une progression de 19,3 %.

Parmi les autres recettes, les cotisations qui constituent le principal mode de financement de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale doivent de 1974 à 1975 évoluer de la manière suivante :

	1974		1975		DIFFÉ- RENCE (En millions de francs.)
	(En millions de francs.)	En pourcentage.	(En millions de francs.)	En pourcentage.	
Cotisations des salariés	38 673	20,9	45 467	21,2	+ 6 794
Cotisations des employeurs	133 815	72,5	154 732	72,1	+ 20 917
Cotisations des indépendants, volon- taires et retraités	12 127	6,6	14 315	6,7	+ 2 188
Total	184 615	100	214 514	100	+ 29 899

*

* *

D'une manière schématique on peut regrouper, du point de vue financier, les différents régimes de Sécurité sociale en trois grandes catégories :

— ceux qui ne posent, à l'heure actuelle, aucun problème et dont les recettes équilibrent très largement les dépenses. C'est le cas par exemple de l'A. G. I. R. C. (Association générale des institutions de retraites des cadres) ou de l'A. R. R. C. O. (Association des régimes de retraites complémentaires) ;

— ceux qui sont dans une situation très déséquilibrée en raison notamment de leur mauvaise composante démographique, c'est-à-dire du rapport entre cotisants et prestataires, et qui ne peuvent faire face à leurs obligations que grâce à une aide de l'Etat et à des transferts d'autres régimes ; tel est le cas du régime des exploitants agricoles ;

— ceux enfin qui, jouissant d'une situation démographique favorable, pourraient théoriquement réaliser facilement leur équilibre mais qui, du fait des compensations qu'ils ont à supporter en faveur d'autres régimes moins favorisés qu'eux, connaissent une situation tendue. Le régime général, au moins dans ses branches maladie et vieillesse, se trouve dans ce cas puisque les prévisions de l'exercice 1975 font apparaître un déficit de 654 millions de francs pour l'assurance vieillesse et de 85 millions de francs pour la maladie mais que, pour l'ensemble de ces deux branches du régime général, le solde des opérations de transfert et de compensation — y compris la subvention que l'Etat doit leur attribuer (sous forme d'un prélèvement sur les recettes du Trésor) — se chiffre par un versement à leur charge de 632 millions de francs.

Cette situation soulève évidemment tout le problème de la compensation entre les différents régimes. Nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer dans notre rapport pour avis sur le projet de loi relatif à la protection sociale commune à tous les Français. Nous n'y reviendrons donc pas.

En définitive, les résultats prévisionnels pour 1974 et 1975 de l'ensemble des régimes sociaux se présentent comme suit :

	1974	1975
	(En millions de francs.)	
Recettes nettes (1)	207 587	245 341
Dépenses nettes (1)	201 126	240 285
Solde	+ 6 461	+ 5 056

(1) Compte tenu des transferts entre les différents régimes.

Au total au regard de dépenses qui en 1975 doivent s'élever globalement à 240 milliards de francs les recettes escomptées sont de 245 milliards de francs. *A priori*, il existe donc un équilibre et même un suréquilibre d'ensemble des différents régimes sociaux puisque les prévisions pour 1975 font apparaître ainsi un solde positif de 2 %.

En réalité, la situation est moins satisfaisante qu'un examen rapide des chiffres pourrait le laisser supposer. En effet, si certaines branches de la Sécurité sociale sont largement excédentaires telles par exemple les prestations familiales ou les régimes de retraite complémentaires, il n'en est pas de même d'autres comme les régimes maladie dont l'équilibre ne manquera pas, au cours des années à venir, de poser de sérieux problèmes.

CHAPITRE III

LE FINANCEMENT DES REGIMES SOCIAUX

L'importance considérable des dépenses sociales qui vont atteindre en 1975, comme nous l'avons vu plus de 18 % de la production intérieure brute, pose évidemment à l'heure actuelle le problème de leur financement. Ce financement est pratiquement assuré par trois catégories de ressources :

- les cotisations des entreprises ;
- les cotisations des intéressés qu'ils soient salariés ou indépendants ;
- les aides de l'Etat.

Les cotisations des entreprises.

Les cotisations versées par les entreprises représentent 84,3 % du total des recettes de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale ; c'est évidemment considérable et l'on ne doit pas se dissimuler que c'est là un élément qui pèse lourdement sur les prix de revient.

D'autre part, on peut se demander si ces cotisations sont assises d'une manière judicieuse. En fait, pour leur quasi-totalité elles sont calculées en fonction des salaires versés par les entreprises et encore s'agit-il de salaires plafonnés. Or un tel système défavorise évidemment les entreprises de main-d'œuvre pour lesquelles les salaires plafonnés représentent en proportion de leurs chiffres d'affaires des sommes beaucoup plus importantes que pour les entreprises dites de capitaux. Le fait a été signalé à de nombreuses reprises et le Parlement a déjà été conduit à émettre le vœu que soit recherché un nouveau mode de calcul des cotisations plus équitable. Il faut, du reste, reconnaître que s'il est souhaitable de charger l'assiette du prélèvement social supporté par les entreprises, il est, en revanche, difficile de mettre au point un nouveau mécanisme pleinement satisfaisant, d'autant plus que l'on doit tenir compte du fait que la valeur ajoutée sert déjà, par ailleurs, d'assiette à un prélèvement fiscal considérable.

Les cotisations des assujettis.

Lorsque l'on considère les cotisations des assujettis, on est amené à formuler deux remarques :

En premier lieu, ces cotisations sont perçues sans difficulté lorsqu'elles sont retenues à la source, alors que dans le cas contraire leur recouvrement pose parfois de sérieux problèmes. Sans doute la cotisation perçue à la source qui est celle payée par le salarié est-elle, en principe, d'un taux plus faible que la cotisation de l'« indépendant » qui étant son propre employeur doit normalement supporter également le poids de la cotisation patronale. Toutefois, ce principe est loin de se vérifier dans tous les cas et certains exemples montrent qu'à revenu égal une cotisation d'un montant voisin n'est réglée qu'avec réticence par le non-salarié, alors que le salarié en admet beaucoup plus facilement la soustraction sur son salaire brut.

L'autre remarque porte sur le plafonnement des cotisations. Dans ce domaine, deux thèses s'affrontent. Pour les uns, l'existence d'un plafond est une injustice, car elle empêche que joue une solidarité financière entre tous les assujettis. Bien plus, on fait observer que le plafonnement jouerait, en ce qui concerne la branche maladie, en faveur des salariés ayant les revenus les plus élevés, car il semble que ce sont eux qui ont la consommation médicale la plus élevée. La thèse inverse fait observer au contraire que, déjà à l'heure actuelle, une partie de la cotisation est déplafonnée. Par ailleurs, en matière de retraite, les salariés dont la rémunération dépasse le plafond sont amenés à cotiser à des taux souvent élevés pour des régimes de retraite supplémentaires ou particuliers. Enfin, en matière de prestations familiales, certaines prestations (salaire unique) sont réduites ou même supprimées en fonction des revenus des éventuels bénéficiaires.

Ce dernier point mérite de retenir particulièrement l'attention. En effet, on peut se demander si, dans l'hypothèse où l'on estimerait devoir développer la solidarité financière entre les différents assujettis au régime général en ce qui concerne notamment le risque maladie, plus qu'à un déplafonnement

plus ou moins complet, il ne serait pas préférable d'adopter un système faisant varier les remboursements en fonction des ressources des intéressés. Ceci présenterait, en effet, l'avantage, outre celui de la compensation financière, de limiter les consommations médicales inutiles.

La participation des finances publiques.

Comme nous l'avons vu, l'ensemble des régimes de protection sociale doivent, en tout état de cause, recevoir, directement ou indirectement, une aide des finances publiques, aide importante puisqu'en 1975, d'après les prévisions, elle représentera 9,1 % des recettes de l'ensemble des régimes et 10,5 % si l'on tient compte seulement des régimes de base à l'exclusion des régimes complémentaires.

Sans doute, dans bien des pays, la fiscalisation de la sécurité sociale est beaucoup plus poussée qu'en France, mais dans notre pays elle est cependant loin d'être négligeable et, en tout état de cause, plus forte qu'on ne le pense d'habitude.

Faut-il aller plus loin dans cette voie ? c'est une question dont on peut évidemment discuter et qui appelle, à notre avis, les réflexions suivantes :

En premier lieu pour ne pas accroître les injustices et les inégalités que l'on connaît déjà à l'heure actuelle en la matière, il serait nécessaire d'avoir la certitude que la fraude fiscale ne représente que quelque chose de marginale, ce qui est malheureusement loin d'être le cas en France présentement. Alors que le système actuel de cotisations ne laisse qu'une place réduite à la fraude, on peut craindre qu'un trop large recours à l'impôt ne fasse naître de nouvelles inégalités, d'autant que plus la pression fiscale augmente plus croît la propension à la fraude.

D'autre part, il n'est psychologiquement pas bon que les assurés sociaux aient le sentiment de ne pas être directement intéressés au financement de leurs prestations, au moins lorsqu'il s'agit de prestations sur lesquelles ils ont plus ou moins une action, telles que les prestations maladie.

Enfin, les prestations vieillesse peuvent dans une large mesure être considérées comme des salaires différés et il est normal que leur financement soit assuré, en principe, par les actifs de la même catégorie professionnelle — sous réserve des compensations démographiques que nous avons eues déjà l'occasion d'évoquer — et non point par un recours trop large au budget général. En effet, l'appel à des fonds publics pour financer des systèmes normaux de retraite risque de faire naître des demandes inconsidérées de relèvement des prestations.

*
* *

Pour terminer, nous voudrions évoquer une question purement formelle mais qui pensons-nous a son importance.

Il est, à l'heure actuelle, extrêmement difficile d'apprécier le volume exact des subventions et aides diverses de l'Etat aux différents régimes sociaux. Les concours financiers qui figurent au présent budget et que nous avons eu l'occasion de rapporter ci-dessus, ne représentent qu'une fraction réduite du total des crédits budgétaires de l'espèce. On en trouve, en effet, et pour des montants variables, mais parfois considérables, dans le budget de l'Agriculture, des Affaires culturelles, de la Marine marchande, des Transports terrestres et surtout des Charges communes (plus de 6 milliards de francs en 1975). Une telle situation qui tient uniquement à des considérations d'ordre historique est tout à fait illogique et il conviendrait de réunir au sein d'un même budget, celui du Ministre chargé de la Sécurité sociale, l'ensemble des crédits de l'espèce.

Le regroupement des crédits de subvention à la Sécurité sociale dans le même fascicule budgétaire permettrait, d'une part, de disposer d'une vue d'ensemble de la question et, d'autre part, de vérifier plus aisément la justification des différentes subventions et le parallélisme de leur base de calcul et, partant, assurerait un meilleur contrôle du Parlement.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter les crédits du Ministère du Travail relatif à la Sécurité sociale.