

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 37

SOLIDARITÉ, SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

fascicule 2

Contribution sociale généralisée

(Art. 92 à 99 et art. 99 bis)

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Füst, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (tome III, vol 2 et annexe n° 4), 1636 (tomes V et VI) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

. SOMMAIRE

	Pages
	—
AVANT-PROPOS	9
PREMIERE PARTIE	13
CHAPITRE I : UN SYSTEME DEVELOPPE, COMPLEXE ET ONEREUX DE PROTECTION SOCIALE	13
I - UN SYSTEME DEVELOPPE ET COMPLEXE DE PROTECTION SOCIALE	14
A. UNE MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE ET GENERALISEE	14
1. Les principes fondateurs : l'Ordonnance du 4 octobre 1945	14
2. Une extension progressive et empirique	15
B. UN SYSTEME PARTICULIEREMENT EMIETTE .	16
1. L'étendue et la diversité des prestations	19
2. Une mosaïque complexe de régimes distincts	24

II - UNE CHARGE CROISSANTE POUR LA NATION ...	32
A. LA PLURALITE DES APPROCHES STATISTIQUES	32
B. UN FINANCEMENT BASE PRINCIPALEMENT SUR LES COTISATIONS	36
CHAPITRE II : UN SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE CONFRONTE A UN NOUVEL ENVIRONNEMENT	39
I - LA REMISE EN CAUSE D'UNE SITUATION DEMO- GRAPHIQUE EXCEPTIONNELLEMENT FAVORABLE	40
A. UN VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE INELUC- TABLE AU COURS DES QUARANTE PROCHAINES ANNEES	40
1. Du "baby boom"...	40
2. ...à la "France ridée"	43
B. DES EFFETS INEGAUX SUR L'ASSURANCE VIEILLESSE ET SUR L'ASSURANCE MALADIE .	45
1. Vers un déséquilibre massif des régimes de retraite ..	45
2. L'affirmation progressive d'un nouveau risque : le risque dépendance	49
II - L'EMERGENCE DE NOUVEAUX COMPORTEMENTS SOCIAUX : L'EXEMPLE SIGNIFICATIF DE LA POLI- TIQUE FAMILIALE	52
A. L'ECLATEMENT DES STRUCTURES FAMILIALES	53
1. Le déclin relatif du mariage	53
2. Le développement des unions de fait et des "familles monoparentales"	55
3. L'augmentation du nombre des isolés	55
B. ...S'EST ACCOMPAGNE D'UNE COMPLEXITE CROISSANTE DU DISPOSITIF DES PRESTATIONS FAMILIALES...	56
1. D'une part, le mécanisme des prestations familiales serait inadapté aux nouvelles attitudes familiales, car celles-ci relèvent davantage du fait que du droit ..	56

2. D'autre part, la création de prestations familiales à caractère social a contribué à compliquer la disposition existant tout en ayant une efficacité limitée	56
3. Enfin, l'émiettement de la politique familiale s'est produite dans un contexte défavorable aux familles ..	57
C. ...RENDANT INDISPENSABLE LA REAFFIRMATION DES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE FAMILIALE	59
1. La cohérence de la politique familiale pâtit de la diversité de ses objectifs	59
2. La réaffirmation nécessaire d'un objectif fondamental	60
III - L'INCONTOURNABLE CONTRAINTE DE LA COMPETITIVITE DE L'ECONOMIE FRANCAISE ET DE SES ENTREPRISES	61
A. SI L'ANALYSE DE L'INFLUENCE DES COTISATIONS SOCIALES SUR LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES PARAIT DEVOIR ETRE NUANCEE... .	62
1. Les cotisations sociales à la charge des employeurs ne semblent pas représenter un handicap global de compétitivité par rapport aux autres pays industrialisés .	62
2. Toutefois, la structure atypique des coûts salariaux en France est une source de distorsions importantes entre l'offre et la demande de travail et fait peser à terme des risques pour la compétitivité et l'activité des entreprises françaises	69
B. ...LA DIMINUTION IMPERATIVE DU NIVEAU GLOBAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PESANT SUR L'ECONOMIE FRANCAISE POURRAIT ETRE COMPROMISE PAR UNE CROISSANCE INCONTROLEE DES CHARGES SOCIALES	71
1. Le niveau élevé des prélèvements obligatoires constitue un handicap important pour la compétitivité de l'économie française	71
2. L'hypothèque d'une augmentation incontrôlée des charges sociales	76

CHAPITRE III : L'ABSENCE DE MECANISMES EFFICACES DE PARTICIPATION ET DE REGULATION	79
I- L'INSUFFISANCE DE LA GESTION DEMOCRATIQUE	79
A. L'OPINION PUBLIQUE DANS LE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE : UNE EXPRESSION IMPARFAITE	80
1. Une opinion publique attachée au système de protection sociale mais imparfaitement consciente de son organisation et de ses difficultés	80
2. Une opinion publique qui n'est pas associée à la décision et qui est peu responsabilisée	82
B. DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES JALOUSES DE LEUR AUTONOMIE	84
1. L'ampleur limitée des responsabilités	85
2. Le phénomène des "chasses gardées"	87
3. Une représentativité qui doit être améliorée	88
C. L'IMPOSSIBLE CONTROLE PARLEMENTAIRE	89
1. Des limites au contrôle du Parlement...	90
2. ...qui devraient être impérativement dépassées	91
II- LES LACUNES DE LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE	93
A. LES INSUFFISANCES D'UN SYSTEME FIABLE ET COHERENT D'INFORMATION	93
1. Une tardive prise de conscience	94
2. Des données fragmentaires	94
B. LA DIVERSITE DES TUTELLES ET L'IMPRECISION DU PARTAGE DES RESPONSABILITES	96
1. L'adaptation progressive des structures étatiques à l'évolution du secteur sanitaire et social...	96
2. ...a favorisé la pluralité des organes de tutelle dont la régulation est peu ou mal assurée...	97
3. ...alors qu'une nouvelle dynamique s'amorce dans un contexte de blocage	98

C. DES DYSFONCTIONNEMENTS PREOCCUPANTS DANS LA GESTION DES ORGANISMES SOCIAUX	100
1. Un effort significatif de rationalisation et de productivité aux effets encore inégaux	100
2. ...révélant par ailleurs les faiblesses du dispositif et ses capacités limites d'adaptation	102
III - L'IMPOSSIBILITE D'UN EQUILIBRE SPONTANE DES RECETTES ET DES DEPENSES	104
A.A STRUCTURE CONSTANTE, DES DEFICITS ET DES EXCEDENTS INELUCTABLES	106
1. Les déficits structurels de la branche maladie et de la branche vieillesse	107
2. La branche famille : un excédent mal utilisé	109
3. Une utilisation contestable de l'excédent de la branche Accidents du travail	110
B. L'EVOLUTION IRREGULIERE DES RECETTES ..	111
1. La sensibilité des flux de cotisations aux aléas conjuncturels	112
2. L'interrogation sur la pérennité de certaines ressources financières fournies par l'Etat	112
DEUXIEME PARTIE : LA SAUVEGARDE DU MODELE FRANCAIS DE PROTECTION SOCIALE	115
CHAPITRE I : L'INDISPENSABLE MAITRISE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES D'ASSURANCE MALADIE	115
I - RATIONALISER LA GESTION DU SYSTEME DE SANTE	117
1. Programmer l'adaptation des capacités de soins excédentaires aujourd'hui constatées tant dans le secteur hospitalier que dans le secteur de la médecine ambulatoire	118
2. Rationaliser la gestion des hôpitaux publics	118
3. Réfléchir à une adaptation du mode de financement des hôpitaux privés	120
4. Adopter une autre politique pour le prix des médicaments	120
5. Réviser la nomenclature des actes professionnels	121

II - FAVORISER L'EMERGENCE DE COMPORTEMENTS RESPONSABLES	121
1. L'information et la formation des assurés et des praticiens	121
2. La problématique de la participation financière résiduelle de l'assuré	124
III - L'EXPLORATION EVENTUELLE DE VOIES NOUVELLES	124
CHAPITRE II : LA PROBLEMATIQUE D'UNE ADAPTATION PROGRESSIVE DES REGIMES DE RETRAITE	127
I - L'INELUCTABLE ADAPTATION DU SYSTEME ACTUEL	128
1. La conjonction de facteurs favorables	128
2. La parité moyenne des revenus entre les ménages d'actifs et les retraités	129
3. L'aggravation prévisible de déséquilibres préoccupants	131
II - LA NECESSITE DE L'ENGAGEMENT RAPIDE D'UNE REFORME PROGRESSIVE DES REGIMES EXISTANTS	132
1. Une solution raisonnable : l'adaptation des régimes de retraite par répartition à leur nouvel environnement	132
2. La définition rapide d'un objectif précis et sa mise en oeuvre progressive	135
CHAPITRE III : LE NECESSAIRE AMENAGEMENT DES REGLES ACTUELLES DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES SOCIAUX	139
I. AFFIRMER L'UNITE DE LA SECURITE SOCIALE PAR-DELA LA DIVERSITE INSTITUTIONNELLE DES DIFFERENTS REGIMES	140
II. DU PARITARISME A LA GESTION TRIPARTITE ..	141
TROISIEME PARTIE : LE PROJET DE CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE	145
I - PRESENTATION GENERALE	146
1. Une assiette étendue	146

2. Un taux dont l'augmentation doit être votée par le Parlement	147
3. De multiples voies de recouvrement	148
4. Une affectation directe aux organismes de sécurité sociale	148
5. Des mesures d'accompagnement	149
II - UNE REPOSE AMBIGUE ET INADAPTEE	151
A. UN PRINCIPE DIFFICILEMENT CONTESTABLE	151
1. De réformer le mode actuel de financement de notre système de protection sociale	151
2. De permettre au Parlement de contrôler l'évolution des dépenses sociales de la Nation	152
B. LA CONFUSION DES OBJECTIFS	153
1. Une appréciation imparfaite des priorités	154
2. Des finalités inavouées	156
C. L'ABSENCE D'UNE VERITABLE VOLONTE POLITIQUE	157
1. Le Gouvernement ne maîtrise pas l'évolution des dépenses de l'assurance-maladie	157
2. Le Gouvernement hésite à engager l'inéluctable adaptation de nos régimes de retraite	158
3. Le Gouvernement ne s'attache pas à corriger les dysfonctionnements préoccupants actuellement constatés dans la gestion des organismes sociaux	159
D. UN PRODUIT DE SYNTHESE	159
1. La contribution sociale généralisée ou l'avènement du "Ni-ni" fiscal-social	160
2. Un dispositif parfois incohérent	161
EXAMEN DES ARTICLES	167
TEXTE DES AMENDEMENTS	207

AVANT-PROPOS

En 1989, et à l'occasion de la commémoration du Bicentenaire de la Révolution française, la revue américaine "National Geographic" a consacré un numéro spécial à notre pays.

Outre les reportages traditionnels vantant notre gastronomie et notre art de vivre, ce numéro contenait un article présentant aux lecteurs américains notre système de protection sociale.

Celui-ci était évoqué, avec une nuance d'envie, sous les traits d'une "granny", c'est-à-dire d'une grand-mère, veillant avec sollicitude sur le bien-être de ses protégés.

Toutefois, à l'évocation des difficultés financières de la sécurité sociale qui concluait cet article, le comportement de notre "granny" faisait davantage songer à celui d'une veuve joyeuse dilapidant la fortune familiale sans souci du lendemain.

Ainsi, la qualité des prestations de notre système de protection sociale, ainsi que son déficit chronique, paraissent constituer aux yeux de l'étranger un élément essentiel de l'identité française d'aujourd'hui.

En effet, qui pourrait nier que la protection sociale définie et mise en oeuvre depuis la fin de la guerre a contribué à améliorer de façon spectaculaire le bien-être de nos concitoyens ?

L'attachement légitime des Français à la sécurité sociale qui, si l'on en croit certains sondages, est plus fort que leur attachement au bulletin de vote, est à cet égard particulièrement éloquent. Cet attachement devra donc être impérativement intégré dans toute réflexion tendant à garantir la pérennité de la sécurité sociale.

Toutefois, ce système de protection sociale est aujourd'hui confronté à un problème durable et structurel d'équilibre financier et l'apparition (et la disparition) périodique et "mystérieuse" du déficit de la sécurité sociale en constitue la manifestation la plus évidente et la plus tenace.

Comme il serait irréaliste d'envisager la disparition de ces difficultés financières à la faveur de seules évolutions conjoncturelles, il apparaît indispensable d'améliorer la connaissance et l'information de la Nation sur la situation financière de notre système de protection sociale.

Le rôle de la **Commission des comptes de la sécurité sociale** apparaît à cet égard primordial et son indépendance ne saurait être mise en cause par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'élargissement continu du champ de la protection sociale, tant en ce qui concerne les prestations servies que les bénéficiaires, a progressivement altéré sa nature d'assurance professionnelle qui avait prévalu lors de sa conception.

Ainsi, et à l'examen, notre système de protection sociale apparaît particulièrement :

- **développé** en raison de la diversité de ses prestations ;
- **complexe** du fait de son émiettement institutionnel ;
- **onéreux**, par la part importante de la richesse nationale qui est consacrée à son financement.

Par ailleurs, la protection sociale est aujourd'hui confrontée à un nouvel environnement se caractérisant par des évolutions démographiques et sociales qui nécessitent de sa part un important effort d'adaptation. Or, la réalisation spontanée de cette adaptation est aujourd'hui difficilement envisageable compte tenu, notamment, des lacunes et des insuffisances de la gestion administrative et financière.

Enfin, compte tenu de notre niveau très élevé des prélèvements obligatoires, la définition de nouvelles recettes ne peut constituer à l'évidence que l'un des éléments permettant de garantir la stabilité et la pérennité de notre système de protection sociale. Il convient donc de s'interroger sur les adaptations et les réformes susceptibles d'être mises en oeuvre afin d'assurer la maîtrise de l'évolution des dépenses sociales.

C'est dans ce contexte général que le Gouvernement a présenté, au terme d'une longue et difficile gestation, le projet de contribution sociale généralisée.

Si le principe d'un prélèvement social proportionnel sur l'ensemble des revenus paraît aujourd'hui difficilement contestable pour des raisons de solidarité nationale, encore faut-il qu'il puisse s'intégrer dans un plan général d'adaptation de notre système de

protection sociale et garantir la stabilité du niveau de nos prélèvements sociaux et fiscaux. Tel n'est pas le cas car le projet se caractérise par la confusion de ses objectifs qui conduit, inévitablement, à s'interroger sur ses véritables finalités.

Par ailleurs, ce projet trahit également l'absence d'une véritable volonté politique en ce qui concerne la résolution des problèmes aujourd'hui posés à notre système de protection sociale.

Il ne peut donc qu'aboutir à la définition d'un dispositif complexe dont la nature juridique exacte reste difficile à déterminer.

En conséquence, votre Commission des Finances a adopté huit amendements tendant à supprimer de la seconde partie du projet de loi de finances pour 1991 les huit articles additionnels instituant une contribution sociale généralisée à compter du 1er janvier 1991.

En revanche, votre Commission des finances vous propose de conserver, en le modifiant afin d'en supprimer toute mention du projet de contribution sociale généralisée, l'article 99 bis adopté par l'Assemblée nationale. En effet, cet article dispose que le Gouvernement présente au Parlement, à l'occasion d'un débat annuel, un rapport faisant apparaître l'état et l'évolution des dépenses des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I

UN SYSTEME DEVELOPPE, COMPLEXE ET ONEREUX DE PROTECTION SOCIALE

En dépit de l'adoption de diverses mesures législatives depuis la fin du XIX^e siècle (1), la totalité de la population française ne bénéficie pas, avant la seconde guerre mondiale, d'une protection sociale complète : celle-ci reste partielle, réservée à certaines catégories professionnelles particulières (fonctionnaires, mineurs, agents de chemin de fer...) ou, pour l'essentiel, aux salariés. la protection des professions indépendantes contre les risques majeurs que représentent la maladie et la vieillesse relève encore d'un effort de prévoyance individuelle, par l'entremise de la mutualité.

A la Libération, l'idée fondamentale de créer un système de protection beaucoup plus étendu et beaucoup plus cohérent, traduisant une solidarité située à l'échelle de la collectivité nationale toute entière, s'est imposée en s'appuyant sur une notion entièrement nouvelle : la **sécurité sociale**.

A partir des principes de base définis en 1945, le système français de protection sociale fit ainsi l'objet d'une **généralisation et d'une extension progressives**, tant en ce qui concerne la qualité des bénéficiaires que la nature des prestations fournies, la démarche empirique adoptée pour parvenir à cette généralisation s'étant concrétisée par la mise en place d'un **dispositif complexe**.

Par ailleurs, l'extension continue de la protection sociale s'est accompagnée d'une augmentation rapide de la charge financière correspondante, contraignant ainsi la Nation à y consacrer une **part importante de la richesse collective**.

(1) Ainsi, par exemple, la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail imposant au chef d'entreprise la prise en charge de leur réparation ; loi du 30 avril 1930 instituant une protection contre la plupart des risques sociaux (maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès) en faveur de certains salariés de l'industrie et du commerce ; loi du 11 mars 1932 généralisant le principe des allocations familiales au profit des salariés.

I. UN SYSTEME DEVELOPPE ET COMPLEXE DE PROTECTION SOCIALE

A. UNE MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE ET GENERALISEE

1. Les principes fondateurs : l'Ordonnance du 4 octobre 1945

L'ordonnance du 4 octobre 1945 constitue la pierre angulaire du système français de protection sociale et en pose les principes fondamentaux.

Par son article 1, cette ordonnance dispose :

"Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou supprimer leur capacité au gain, à couvrir les charges de maternité ou les charges de familles qu'ils supportent."

Diverses circonstances convergentes expliquent l'émergence de la notion de sécurité sociale à cette époque, à savoir :

- les réflexions et les exigences de la résistance intérieure telles qu'elles furent notamment formulées dans le programme du Conseil national de la Résistance ;

- l'exemple du réformisme britannique (Rapport Beveridge et création du "National Health Service") ;

- l'affirmation, au niveau national (Préambule de la Constitution de 1946) et international (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948), d'une démocratie sociale complétant la démocratie politique.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 s'inscrit donc dans cette logique en établissant les bases administratives et financières du régime général des salariés du commerce et de l'industrie. Quoique son champ d'application soit ainsi limité à une partie (importante) de la population française, cette ordonnance définit également quelques principes essentiels :

. en matière de financement, assuré par des cotisations patronales et ouvrières ;

. en matière de gestion, les caisses de sécurité sociale étant des caisses de droit privé, distinctes de l'administration d'Etat, où l'adhésion est obligatoire mais dont la responsabilité est confiée à des conseils élus ;

. en ce qui concerne les risques couverts, les caisses assurant une protection contre l'ensemble des risques traditionnels, chômage excepté et fournissant également des prestations familiales à l'ensemble de la population (hors secteur agricole).

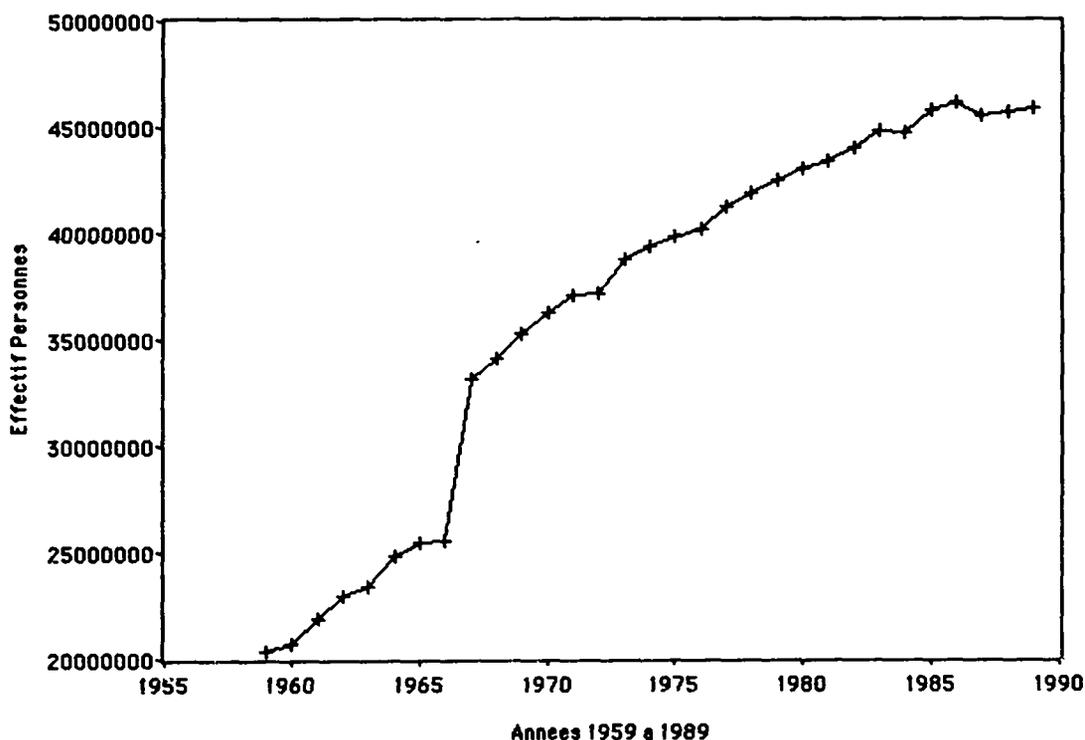
Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 1 pose le principe d'une extension de cette organisation "à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur".

2. Une extension progressive et empirique

L'extension de la sécurité sociale aux différentes catégories socio-professionnelles fut progressivement réalisée à partir de 1945 et a fait l'objet de nombreuses mesures législatives ou réglementaires (cf. tableau n° 1).

Cette extension fut particulièrement rapide et significative pendant les années 1959-1974. Pour le seul régime général, l'effectif des personnes protégées, apprécié par rapport à la population totale, est ainsi passé de 45 % en 1959 à 75 % en 1974.

PERSONNES PROTEGEES PAR LE REGIME GENERAL



+ Pers. proteg Reg. gene

Aujourd'hui, la quasi-totalité de la population française (99 %) est couverte par un régime d'assurances sociales.

Toutefois, cette extension n'a pu être effectuée dans les conditions initialement prévues par l'ordonnance de 1945, c'est-à-dire par la généralisation progressive du régime général à l'ensemble de la population française essentiellement pour des raisons :

- conjoncturelles : la loi du 22 mai 1946 liant l'extension du régime général à la hausse de l'indice des prix industriels, la stagnation de la production industrielle des années 1947-1948 a entraîné l'échec de cette mesure ;

- liées au maintien d'avantages jugés supérieurs au nouveau régime, notamment dans le cadre de certains régimes spéciaux de salariés (SNCF, Mines, EDF, fonctionnaires, etc...) ;

- catégorielles : les catégories professionnelles non salariées non agricoles refusant d'être affiliées au régime obligatoire d'assurances sociales des salariés.

En conséquence, la généralisation des assurances sociales n'est concrétisée par la juxtaposition de régimes distincts concernant différentes populations et n'assurant pas nécessairement une protection identique à leurs ressortissants.

Toutefois, un effort continu se manifeste dans le sens d'une harmonisation des prestations accordées par ces différents régimes afin de parvenir à un niveau de protection suffisant.

B. UN SYSTEME PARTICULIEREMENT EMIETTE

Conséquence directe de la démarche empirique adoptée depuis 1945 pour sa mise en oeuvre, le système français de protection sociale apparaît particulièrement complexe et diversifié tant en ce qui concerne :

- ses prestations,
- son organisation.

Tableau n° 1

L'extension progressive de la protection sociale en France depuis 1945

	Textes législatifs et réglementaires	OBJET
Gouvernement provisoire de la République Française	Ordonnance du 4 octobre 1945	Organisation du régime des salariés du commerce et de l'industrie ou régime général
	Ordonnance du 19 octobre 1945	Les assurances sociales deviennent une branche particulière du régime général
	Loi du 22 mai 1946	Première tentative de généralisation du régime général
	Loi du 22 août 1946	Généralisation des prestations familiales
	Loi du 30 octobre 1946	Rattachement de la réparation des accidents du travail au régime général
IV^e République	Loi du 17 janvier 1948	Création de trois régimes autonomes d'assurance vieillesse : - professions industrielles et commerciales - professions artisanales - professions libérales
	- loi du 20 septembre 1948 - loi du 21 juillet 1949 - décret du 3 octobre 1949	Extension du régime général : - aux étudiants - aux écrivains non salariés - aux militaires de carrière
	Loi du 10 juillet 1952	Mise en place du régime vieillesse des exploitants agricoles
	Loi du 26 août 1954	Extension du régime général aux veuves et orphelins de guerre
V^e République PRESIDENCE DE Ch DE GAULLE	Loi du 25 janvier 1961	Création d'un régime d'assurance-maladie, maternité et invalidité pour les exploitants agricoles (A.M.E.X.A.)
	Loi du 12 juillet 1966	Création d'une assurance maladie maternité pour les professions non salariées non agricoles
	Loi du 22 décembre 1966	Assurance obligatoire des exploitants agricoles pour les accidents de la vie privée et les accidents du travail
	Ordonnances n° 67-708 et n° 67-709 du 21 août 1967	Généralisation des prestations familiales et de l'assurance volontaire

	Textes législatifs et réglementaires	OBJET
PRESIDENCE DE G. POMPIDOU	Loi du 6 janvier 1970	Modification de la loi du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie maternité des professions non salariées non agricoles
	Loi du 3 juillet 1972	Alignement de l'assurance vieillesse des industriels, commerçants et artisans sur le régime général
	Loi du 25 octobre 1972	Garantie des salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles
	Loi du 29 décembre 1972	Généralisation de la retraite complémentaire à l'ensemble des salariés
	Loi du 27 décembre 1973	Harmonisation progressive des régimes des artisans et commerçants avec le régime général
PRESIDENCE DE V. GISCARD D'ESTAING	Loi du 4 juillet 1975	Extension des prestations familiales à l'ensemble de la population résidente, sans condition d'activité (à compter du 1er janvier 1978)
	Loi du 2 janvier 1978	Elargissement complémentaire du champ d'application des régimes légaux : - création d'un régime spécifique au profit des ministres du culte et des membres des congrégations religieuses - création d'une assurance personnelle facultative pour les personnes non affiliées à un régime existant
	Loi du 17 juillet 1980	Création d'une assurance veuvage en faveur des conjoints survivants ayant, ou ayant eu, des charges de famille
PRESIDENCE DE F. MITTERRAND	Ordonnance du 26 mars 1982	Amélioration du taux des pensions vieillesse servies à l'âge de 60 ans ("retraite à 60 ans")
	Loi du 1er décembre 1988	Création du Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.)

1. L'étendue et la diversité des prestations

a) L'étendue de la protection dans le cadre du système français varie, parfois considérablement, selon les catégories considérées (cf. tableau n° 2)

- Les salariés bénéficient ainsi de la protection obligatoire la plus complète :

- soit dans le cadre du régime général, le risque "chômage" faisant seul l'objet d'un dispositif propre, en marge de la sécurité sociale (un régime d'assurance chômage complété d'un régime de solidarité) ;

- soit dans le cadre du régime agricole (salariés agricoles) ;

- soit dans le cadre de régimes spéciaux (Mines, SNCF, fonction publique, etc...)

Dans ce cas, les prestations sont versées soit par l'entreprise elle-même, soit par des caisses spéciales ; mais pour certains risques, les bénéficiaires d'un régime spécial peuvent être rattachés au régime général.

- Les travailleurs non salariés bénéficient :

- d'une protection contre les risques vieillesse et maladie dans le cadre de régimes autonomes ;

- des prestations familiales dans le cadre du régime général ; pour les exploitants agricoles, les cotisations et les prestations sont gérées par l'intermédiaire des organismes de la mutualité sociale agricole (M.S.A.).

- Les autres catégories :

- soit exercent une activité donnant lieu à assujettissement à des régimes spécifiques (régimes des Ministres du Culte ou des Français de l'étranger) ;

- soit n'exercent aucune activité : elles peuvent alors bénéficier du rattachement pour certaines prestations au régime général (ex : stagiaires de la formation professionnelle), mais aussi des assurances volontaires (risques vieillesse et accidents du travail) et personnelle (risques maladie et maternité) à caractère facultatif.

Etendue du système français de protection sociale

Personnes protégées	Eventualités	Cadre de la protection
Salariés de l'industrie et du commerce	<p>Accidents du travail et maladies professionnelles</p> <p>Maladie Maternité Invalidité Vieillesse Décès Veuvage</p> <p>Charges familiales</p> <p>Chômage</p>	<p>Régime général pour la grande majorité des salariés (complété par des régimes complémentaires pour la vieillesse)</p> <p>Régimes spéciaux pour certaines catégories de salariés et certains risques</p> <p>Régime général</p> <p>Assurance chômage et régime de solidarité</p>
Salariés de l'agriculture	<p>Accidents du travail et maladies professionnelles</p> <p>Maladie Maternité Invalidité Vieillesse Décès Veuvage</p> <p>Charges familiales</p> <p>Chômage</p>	<p>Régime agricole (Caisses de mutualité sociale agricole)</p> <p>Régime général (prestations servies par l'intermédiaire des organismes de la M.S.A.)</p> <p>Assurance chômage et régime de solidarité</p>

Source : J.J. Dupeyroux - Sécurité Sociale - Sirey

Personnes protégées	Eventualités	Cadre de la protection
<p>Professions indépendantes de l'industrie et du commerce</p> <p>Professions artisanales</p> <p>Professions libérales</p>	<p>Maladie</p> <p>Maternité</p> <p>Vieillesse</p> <p>Eventuellement Invalidité</p> <p>Décès</p> <p>Charges familiales</p>	<p>Régime autonome (loi du 12 juillet 1966)</p> <p>Régimes autonomes</p> <p>Régime général</p>
<p>Exploitants agricoles</p>	<p>Accidents du travail et de la vie privée et maladies professionnelles</p> <p>Vieillesse</p> <p>Maladie</p> <p>Maternité</p> <p>Invalidité</p> <p>Charges familiales</p>	<p>Assurance obligatoire (libre choix de l'assureur)</p> <p>Régime autonome</p> <p>Régime autonome (A.M.E.X.A.)</p> <p>Régime général (prestations servies par l'intermédiaire des organismes de la M.S.A.)</p>
<p>Ministres des cultes</p>	<p>Maladie</p> <p>Maternité</p> <p>Invalidité</p> <p>Vieillesse</p> <p>Charges familiales</p>	<p>Rattachement au régime général</p> <p>Régime autonome</p> <p>Régime général</p>
<p>Aucune activité professionnelle ou activités diverses</p>	<p>Maladie</p> <p>Maternité</p> <p>Vieillesse</p> <p>Charges familiales</p>	<p>. Rattachement au régime général (ex : femmes divorcées sans emploi)</p> <p>. Assurance personnelle (facultative)</p> <p>. Aide sociale (sous condition de ressources)</p> <p>. Régime général</p>

Par ailleurs, le droit aux prestations familiales est ouvert à toute personne résidant en France sans condition d'activité depuis le 1er janvier 1978. Ainsi la branche Famille est la seule qui présente désormais un caractère d'universalité et de totale solidarité nationale.

b) La diversité des prestations

La protection sociale a pour objet de protéger les individus contre les risques (maladie, vieillesse, chômage...) ou les charges (charges familiales) susceptibles de menacer leur **sécurité économique**. Le système français se caractérise par la **diversité des prestations** destinées à couvrir ces différents risques.

L'exemple du régime général est à cet égard particulièrement significatif. Ainsi :

- Dans le cadre des assurances sociales

• **L'assurance maladie** a pour rôle, d'une part, de permettre à l'assuré de faire face aux dépenses médicales ou paramédicales nécessitées par la maladie ou celle des proches à sa charge (prestations en "nature") et, d'autre part, de compenser, au moins partiellement, la perte de salaire subie par l'assuré (prestations en espèce).

• **L'assurance maternité** assure la prise en charge de la grossesse et de l'accouchement et comporte, dans ses conditions similaires à l'assurance maladie des prestations en nature (frais médicaux et assimilés) et des prestations en espèces (indemnités journalières).

• **L'assurance invalidité** a pour objet d'accorder à l'assuré invalide une pension compensant la perte de salaire qui résulte de la réduction de sa capacité de travail.

• **L'assurance vieillesse** fournit :

- soit des prestations dites "contributives" dans la mesure où leur octroi suppose le versement antérieur de cotisations dont elles constituent la contrepartie : pensions dues à l'assuré lui-même ; pension de reversion au conjoint survivant ; assurance vieillesse des mères de famille ;

- soit des prestations "non contributives" destinées à combler les lacunes et insuffisances des précédentes et garantissant un revenu minimum aux personnes âgées indigentes par le versement d'allocations indépendantes de tout versement de cotisations (ex : allocation aux vieux travailleurs salariés ; allocation supplémentaire au fonds national de solidarité).

• **L'assurance décès** garantit aux proches de l'assuré social décédé un capital minimum destiné à leur permettre de faire face aux premières dépenses.

• **L'assurance veuvage** a été instituée en 1987 en faveur des conjoints survivants ayant, ou ayant eu, des charges de famille.

- Dans le cadre de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles

• en cas d'**incapacité temporaire**, la victime bénéficie de prestations en nature (frais médicaux) et en espèces (indemnités journalières).

• en cas d'**incapacité permanente**, la victime bénéficie d'une rente destinée à indemniser celle-ci. En cas de décès de la victime, ses proches ou ayant-droits peuvent également bénéficier d'une rente.

- Dans le cadre des prestations familiales, sont distribuées :

- des **prestations générales d'entretien**, comprenant les charges de famille (ex : allocations familiales proprement dites, revenu minimum familial) ;

- des **prestations liées à la naissance** (allocation pour jeunes enfants) ;

- des **prestations spécialisées** prenant en compte l'handicap de l'enfant, la situation de famille ou de logement, etc...

2. Une mosaïque complexe de régimes distincts

Les vocables : budget social, sécurité sociale, régime général sont parfois utilisés de façon indifférenciée tant le système français de protection sociale se caractérise par l'hétérogénéité de ses structures et la complexité de son organisation (cf. tableau ci-joint).

Structures de la protection sociale.

STRUCTURE DE LA PROTECTION SOCIALE	ETAT OU COLLECTIVITES LOCALES	REGIMES DE SECURITE SOCIALE DE BASE ET COMPLEMENTAIRES OU CONVENTIONNELS			
		REGIME GENERAL	REGIMES SPECIAUX DE SALARIES	Régimes salariés	Agricoles exploit.
PRESTATIONS FAMILIALES	Aide sociale obligatoire (à laquelle peut s'ajouter une aide sociale facultative des collectivités locales ou l'action sociales des caisses). Aide sociale à la famille Aide sociale à l'enfance (allocation mensuelle)	CNAF CAF	CNAF Gestions autonomes (Art. 26)	(UCCMA) CCAFMA CMSA	CNAF CAF (employeurs et travailleurs indépendants ETI)
PRESTATIONS DE MALADIE	Aide médicale • à domicile • hospitalière • cotisations d'assurance maladie	CNAM (CRAM) CPAM	— soit CNAM + sections mutualistes obligatoires — soit spéciaux • militaires de carrière • SNCF (médecine de caisse) • RATP • Mines	CCSMA CMSA régime aligné sur le régime général CCSMA CMSA ou organismes conventionnés Régime de l'AMEXA	CANAM CMR Organismes conventionnés (Mutuelles, assurances)
PRESTATIONS DE VIEILLESSE	Aide sociale aux personnes âgées • hébergement social • aide-ménagère	CNAV CRAM + régimes complémentaires AGIRC et institutions ARRCO et régimes	Régimes spéciaux Fonctionnaires Agents des collectivités locales EDF-GDF Marine marchande Comédie Française ...	CNAVMA CMSA Régime aligné sur le régime général + Régimes complémentaires	— CANCAVA + caisse de base — ORGANIC + caisses professionnelles et inter-professionnelles — CNAVPL et 13 sections professionnelles autonomes de professions libérales — Caisse Nationale des barreaux français
PRESTATIONS DE CHOMAGE		UNEDIC et ASSEDIC	Gestions autonomes		

LES 538 REGIMES DE SECURITE SOCIALE

(Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale)

nombre de
régimes dans
la catégorie
correspondante

REGIME GENERAL comprenant 8 organismes ou groupes d'organismes faisant l'objet de comptes consolidés

1

- caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)
- caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
- caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)
- agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
- union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS)
- centres régionaux de traitement de l'information (CERTI)
- unions immobilières des organismes de sécurité sociale (UIOSS)
- centres régionaux de formation et de perfectionnement professionnels (CRFPP)

FONDS SPECIAL D'ALLOCATION VIEILLESSE

1

REGIME DES SALARIES AGRICOLES

1

REGIMES SPECIAUX

130

Régimes spéciaux principaux ayant plus de 20.000 affiliés

15

- agents de l'Etat
- caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)
- fonds spécial des pensions des ouvriers de l'Etat (FSPOEIE)
- caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)
- caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et régime de son personnel
- agents de l'EDF-GDF
- agents de la SNCF
- agents de la RATP
- établissement national des invalides de la marine (ENIM)
- caisse autonome mutuelle de retraite des chemins de fer d'intérêt local (CAMR)
- caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)
- caisse mutuelle d'assurance maladie des cultes (CAMAC)
- caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes CAMAVIC)
- régime du personnel de la banque de France

1

1

1

1

2

1

1

1

1

1

1

1

1

1

Autres régimes spéciaux

115

- régime du personnel du crédit foncier de France
- régime de retraite de la SEITA
- régime du personnel de la compagnie générale des eaux
- caisse de retraite de l'opéra et de l'opéra comique
- caisse de retraite de la comédie Française
- régimes divers gérés par la caisse des dépôts et consignations
- caisses d'invalidité et d'accidents du travail
- rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM)
- rentes d'accident du travail de l'assistance publique de Paris
- rentes d'accident du travail de la mairie de Paris
- rentes d'accident du travail du département de Paris
- allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL)
- fonds de prévoyance militaire (FPM)
- fonds de prévoyance de l'aéronautique (FPA)
- fonds de prévoyance des sports aériens (FPSA)
- régime d'indemnisation des sapeurs pompiers communaux non professionnels (RISPPC)
- caisses de retraite
- fonds de compensation cessation progressive d'activité des agents des collectivités locales
- fonds de compensation cessation anticipée d'activité des agents des collectivités locales
- imprimerie nationale.
- caisse de retraite de la préfecture de la Moselle
- caisse de retraite de la préfecture du Bas-Rhin
- caisse de retraite de la préfecture du Haut-Rhin
- caisse de retraite des cantonniers de l'Isère
- caisse de retraite des chemins de fer de l'Hérault
- caisse de retraite du conseil économique et social
- caisse de retraite de l'école technique de La martinière (Lyon)
- fonds commun des accidents du travail (FCAT)
- fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA)
- régime: de retraite des collectivités locales du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle
- caisses de retraites communales
- caisses de retraites des établissements publics hospitaliers
- centre hospitalier de Metz
- centre hospitalier de Thionville
- hospices civils de Strasbourg
- centre hospitalier général de Haguenau
- centre hospitalier de Sélestat

1

1

1

1

1

19

9

1

1

1

1

1

1

1

1

1

10

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

78

69

9

1

1

1

1

1

1

LES 538 REGIMES DE SECURITE SOCIALE
(suite)

	nombre de régimes dans la catégorie correspondante
centre hospitalier de Wissembourg	1
hospices civils de Colmar	1
centre hospitalier de Mulhouse	1
hôpital civil de Pfaffstätt	1
chambres de commerce et d'industrie et ports autonomes	7
chambre de commerce et d'industrie de Paris	1
chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg	1
port autonome de Strasbourg	1
chambre de commerce et d'industrie de Colmar	1
chambre de commerce et d'industrie de la Moselle	1
chambre de commerce et d'industrie et port autonome du Havre	1
chambre de commerce et d'industrie de Roubaix	1
régimes des assemblées parlementaires	4
REGIMES COMPLEMENTAIRES DE SALAIRES	387
association générale des institutions de retraite de cadres (AGIRC)	1
association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO)	45
caisse complémentaire de retraite dont la population est affiliée ni à l'AGIRC, ni à l'ARRCO	5
institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC)	1
caisse de prévoyance du personnel des organismes sociaux et similaires (CPPOSS)	1
caisse de retraite du personnel d'Air France (CRAF)	1
caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC)	1
caisse de retraite complémentaire du personnel sédentaire de la compagnie générale maritime (CGM)	1
caisse complémentaire de retraite dont la population est affiliée à l'ARRCO mais non à l'AGIRC	16
caisse de retraite bancaire (BNP, crédit lyonnais, société générale...)	15
caisse de retraite du personnel des caisses d'épargne	1
caisse centrale de prévoyance de mutuelle agricole (CCPMA)	1
caisses surcomplémentaires professionnelles	2
caisse de retraite et de prévoyance du personnel des sociétés d'assurances (CREPPSA)	1
caisse de retraite du personnel des avocats et des avoués (CREPA)	1
caisse de retraite complémentaire des cadres supérieurs	4
caisse de retraite interprofessionnelle des cadres supérieurs d'entreprises (RICASE)	1
institution de retraite complémentaire de cadres supérieurs (IRCASUP)	1
caisse des cadres supérieurs du bâtiment et des travaux publics (CCSBTP)	1
institution de prévoyance et de retraite interprofessionnelle des cadres supérieurs (IPRICAS)	1
caisse complémentaire pratiquant uniquement des opérations de prévoyance	45
caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment et des travaux publics (CNPO)	1
caisse interprofessionnelle de prévoyance des cadres (CIPC)	1
union des régimes de retraite et de prestation invalidité-maladie des industries métallurgique, mécanique, électrique et connexes (URRPIIMMEC)	1
association générale de retraite par répartition -branche prévoyance (AGRRP)	1
caisse des régimes interentreprises de prévoyance (CRI-P)	1
autres	40
autres caisses : essentiellement des caisses d'entreprises pratiquant principalement des opérations de retraite (Rhône-Poulenc, Usinor, Elf-Aquitaine, Mobil-Oil, Air Liquide, Esso...)	268
REGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES	1
REGIMES DES NON SALARIES NON AGRICOLES	17
caisse nationale d'assurance maladie et maternité (CANAM)	1
organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC)	1
caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse et artisanale (CANCAVA)	1
caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)	13
notaires	1
officiers ministériels	1
médecins	1
chirurgiens-dentistes	1
pharmaciens	1
sages-femmes	1
auxiliaires médicaux	1
vétérinaires	1
professeurs libres et artistes (arts appliqués)	1
agents généraux d'assurance	1
architectes, ingénieurs, techniciens, experts et conseils	1
experts comptables	1
géomètres	1
caisse nationale des barreaux français (CNBF)	1

a) Protection sociale et Sécurité sociale

Il comprend avant tout une "organisation de la sécurité sociale" constituée par les régimes légaux :

- **le régime général, qui en est la pièce maîtresse, avec près de 350 caisses employant 180.000 agents (132 caisses primaires d'assurance maladie, 115 caisses d'allocations familiales, 115 unions de recouvrement de cotisations de sécurité sociale, 16 caisses régionales d'assurance maladie et 5 organismes nationaux) ;**

- **les autres régimes de base notamment agricoles (caisses de mutualité sociale agricole), de travailleurs indépendants (en maladie, la Caisse nationale d'assurance maladie -C.A.N.A.M.-), les caisses mutuelles régionales et organismes subventionnés (en vieillesse l'O.R.G.A.N.I.C. pour les commerçants, la C.A.N.C.A.V.A. pour les artisans, la Caisse nationale des professions libérales et ses 13 sections, ...).**

- **les grands régimes spéciaux à gestion plus ou moins spécifique, généralement assurée par les organismes employeurs : fonctionnaires, militaires, EDF, S.N.C.F....**

Ces régimes sont obligatoires pour les personnes visées par la loi. Ils couvrent également, pour certains risques, des personnes qui ne cotisent pas, cette observation valant surtout pour le régime général.

L'ensemble de ces régimes légaux constitue la sécurité sociale proprement dite.

Cette sécurité sociale est complétée par des efforts volontaires ou d'origine volontaire qui revêtent les formes les plus variables et destinés à compléter les prestations des régimes légaux ou à en compléter les lacunes. Il s'agit :

- **des régimes complémentaires de retraite et de prévoyances assurant une couverture complémentaire des risques vieillesse, maladie, invalidité, décès et accident. Les régimes complémentaires créés par convention collective et rendus obligatoires par agrément ministériel, qu'ils aient ou non un caractère interprofessionnel, sont les plus proches des régimes légaux.**

- **des efforts de prévoyance individuels pour les personnes estimant insuffisante la protection résultant des régimes légaux ou complémentaires et qui ont recours, soit aux mutuelles, soit aux assurances commerciales.**

- **de l'assurance-chômage organisée depuis 1958 dans le cadre d'une convention conclue entre les partenaires sociaux et dont la gestion est confiée aux Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce**

(ASSEDIC), et à l'Union nationale Interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Enfin, l'Aide sociale recouvre, dans leur ensemble, les aides que les collectivités publiques apportent à ceux dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de subvenir à leurs besoins élémentaires (ex : loi du 1er décembre 1988 créant le Revenu Minimum d'Insertion).

Ainsi, les notions de "protection sociale" et de "sécurité sociale", fréquemment confondue, n'en sont pas moins distinctes.

Le champ de la protection sociale est plus large que celui de la sécurité sociale car il regroupe à la fois les régimes financés par des cotisations (régimes d'assurances sociales et d'employeurs, mutuelles) et ceux qui ne le sont pas (régimes d'interventions sociales des collectivités publiques et des administrations privées).

Protection sociale

Assurance sociale

Sécurité sociale

Assurance chômage : UNEDIC, fonds national de garantie des salaires...

Régimes d'employeurs

Les prestations versées sont liées au statut ou au contrat de travail définis selon des conventions collectives ou des accords d'entreprises : compléments familiaux, indemnités de licenciement...

Mutuelles

Définies par le code de la mutualité, elles sont financées par des cotisations volontaires.

Interventions sociales des pouvoirs publics

Aide sociale de l'Etat et des collectivités locales.

Aide aux chômeurs : fonds de solidarité, fonds national pour l'emploi.

Aide au logement : fonds national de l'aide au logement, fonds national de l'habitat.

Interventions sociales des administrations privées

Activités d'associations privées à but non lucratif financées par des dons ou des contributions volontaires : Croix-Rouge, Secours catholique, Secours populaire...

La sécurité sociale proprement dite constitue l'élément déterminant du système français de protection sociale en représentant **80 % des prestations et 94 % des cotisations.**

La sécurité sociale verse ainsi **86 % des prestations de santé et 88 % des prestations de vieillesse.** Le régime général est prédominant pour la santé alors qu'en matière d'assurance-vieillesse, les rôles sont plus partagés entre les différents régimes de sécurité sociale, les prestations de

pré-retraite (accordées soit par l'assurance-chômage, soit directement par l'Etat) et l'action sociale des collectivités locales.

Par ailleurs, la Caisse nationale d'allocations familiales regroupe l'ensemble des prestations familiales versées par la sécurité sociale mais les prestations accordées par des employeurs du secteur public, l'aide sociale et l'aide au logement du fonds national de l'habitat jouent également un rôle important.

Enfin, il convient de rappeler que la sécurité sociale ne joue aucun rôle direct en matière d'assurance-chômage, même si, parfois, les prestations familiales soumises à condition de ressources sont un moyen d'aide indirect aux chefs de famille sans emploi.

b) La diversité des régimes légaux et complémentaires

La Commission des Comptes de la sécurité sociale recense **538 régimes légaux ou complémentaires distincts**. On compte ainsi :

- 520 régimes pour les salariés, dont :

. *133 régimes de base* : outre le régime général, le Fonds spécial d'allocation vieillesse et le régime des salaires agricoles, on dénombre **130 régimes spéciaux de salariés** dont certains d'entre eux sont déjà des regroupements de régimes particuliers (il existe ainsi 78 régimes particuliers des collectivités locales d'Alsace-Moselle).

- 387 régimes complémentaires

Les régimes complémentaires les plus importants sont regroupés dans le cadre :

- soit de l'**association général des institutions de retraite des cadres (A.G.I.R.C.)** qui comprend 57 institutions ;

- soit de l'**association des régimes de retraite complémentaire (A.R.R.C.O.)** qui comprend 45 régimes gérés par 113 institutions.

D'autres régimes complémentaires de retraite couvrent les catégories professionnelles ne relevant pas de l'A.R.R.C.O. ou de l'A.G.I.R.C.

Il s'agit du personnel des transports (Air France, Aviation civile et Compagnie générale Maritime) et du secteur public (I.R.C.A.N., T.E.C. et C.P.P.O.S.S.).

Par ailleurs, les salariés de certaines branches (Banques, caisses d'épargne, sociétés d'assurances, etc...) ainsi que l'ensemble des cadres supérieurs bénéficient de régimes de retraite qui s'ajoutent aux prestations de l'A.G.I.R.C. et de l'A.R.R.C.O.

Enfin, il existe diverses caisses de prévoyance dont les plus importantes sont la caisse interprofessionnelle de prévoyance des cadres (C.I.P.C.) et la caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment et des travaux publics (C.N.P.O.).

- 18 régimes pour les non salariés

Les non salariés du secteur agricole disposent d'un régime particulier, les autres professions indépendantes étant affiliées :

- **pour le risque maladie** : à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs non salariés (C.A.N.A.M.) ;

- **pour le risque vieillesse** : à l'un des quatre régimes professionnels (artisans, commerçants et industriels, professions libérales, avocats).

A côté de ces régimes de base, il existe des régimes vieillesse complémentaires, les uns obligatoires, les autres facultatifs.

En outre, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales comportent treize sections professionnelles, qui gèrent chacune de façon indépendante leur propre régime complémentaire.

Cet émiettement excessif du système français de protection sociale, reflété par la multiplicité des régimes légaux ou complémentaires s'avère générateur de lourdeur et de confusion administrative, elles-mêmes préjudiciables à tout effort de gestion rationnelle.

II. UNE CHARGE CROISSANTE POUR LA NATION

Depuis sa création, la Sécurité Sociale a donc offert aux Français une protection de plus en plus étendue, contre les risques liés à la maladie, aux accidents du travail, à la maternité et à la vieillesse.

Toutefois, le développement constant des prestations et l'accroissement du nombre des bénéficiaires se sont accompagnés de l'augmentation corrélative des dépenses sociales.

Celles-ci occupent donc une place importante dans l'économie française.

A. LA PLURALITE DES APPROCHES STATISTIQUES

Plusieurs documents comptabilisent les transferts sociaux. Leur champ d'application, notamment les régimes concernés, n'étant pas les mêmes, ils aboutissent à une mesure différente de la part des "dépenses sociales" dans la richesse nationale.

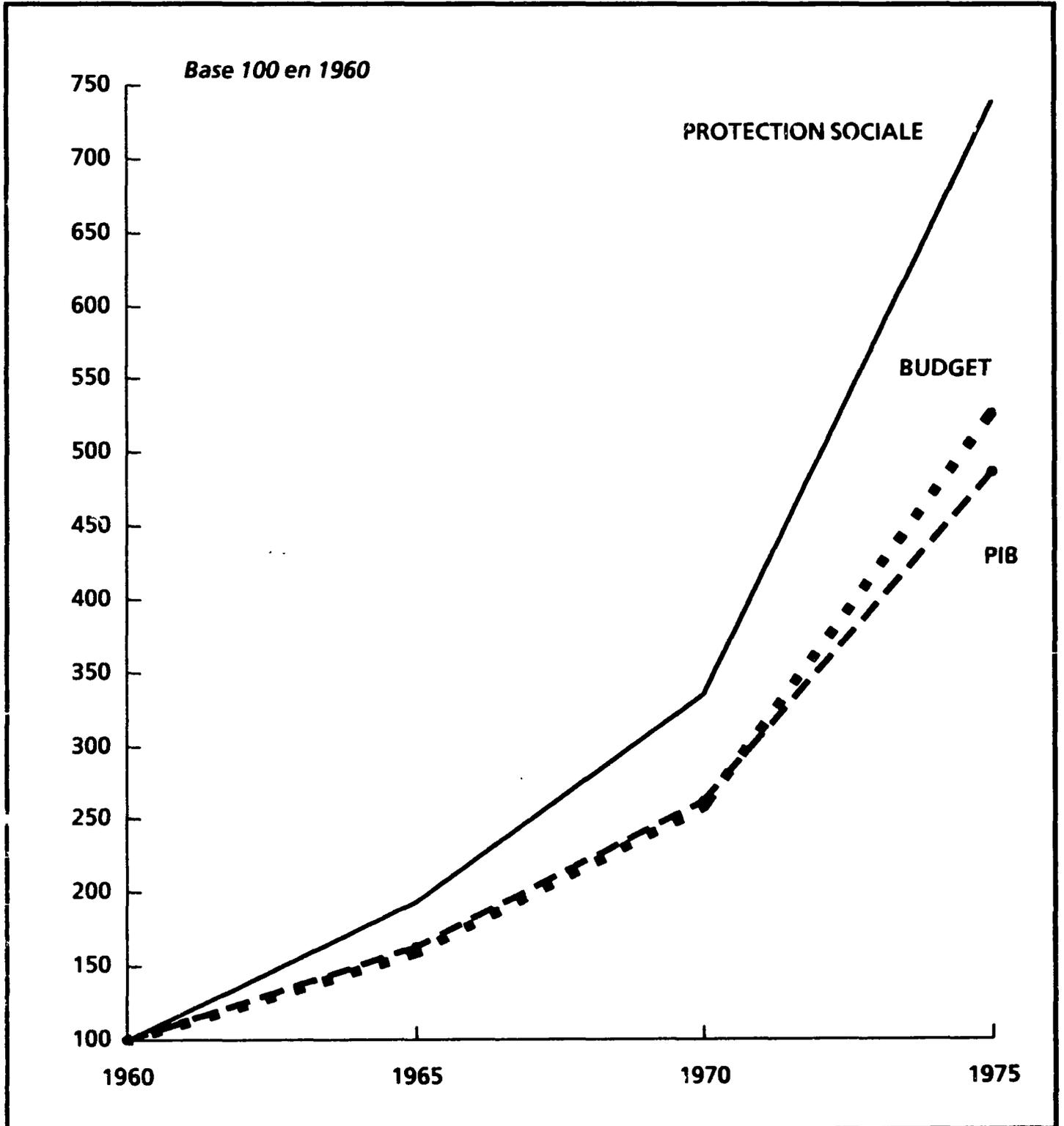
Il s'agit :

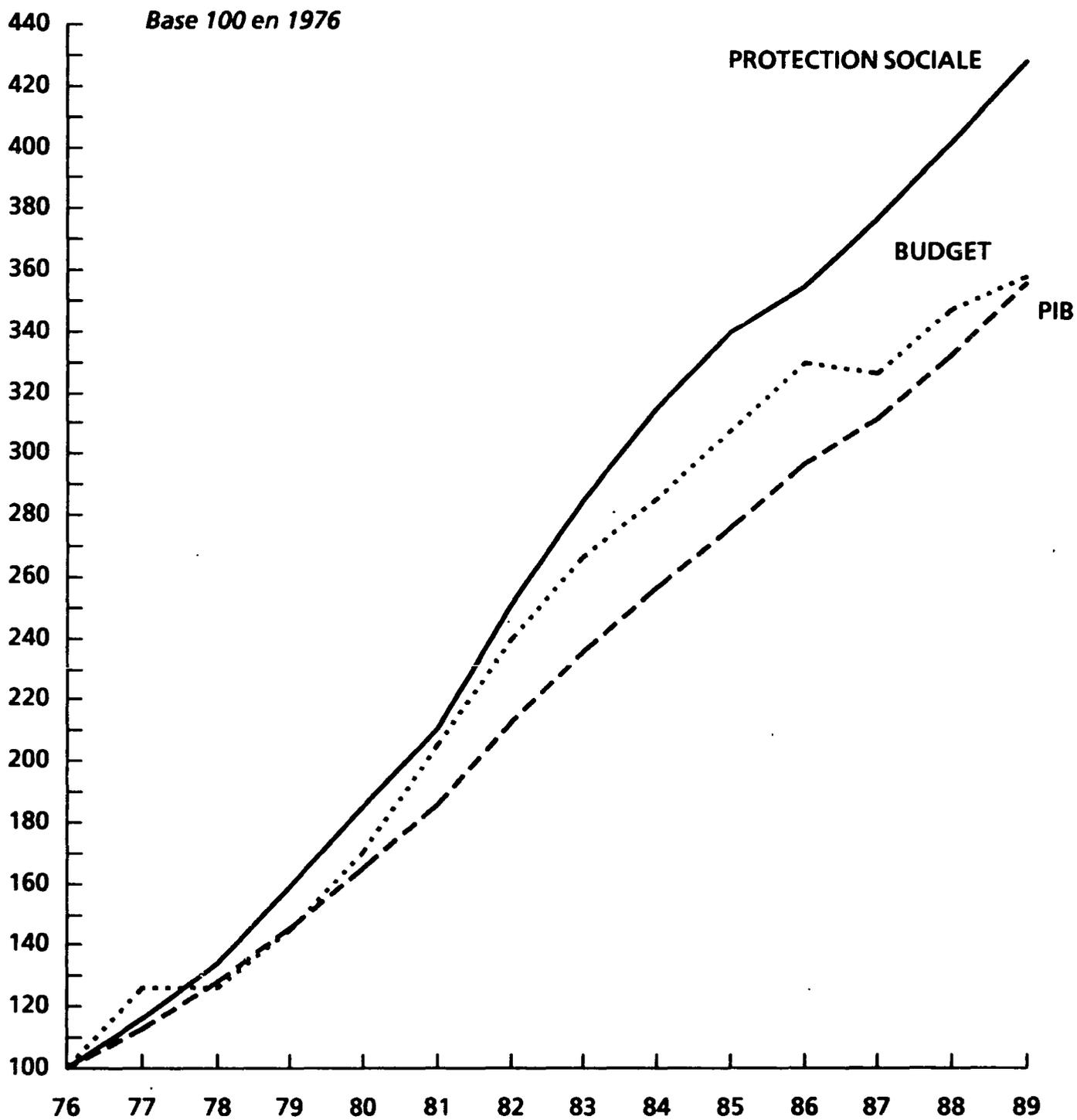
1°) Du compte satellite de la protection sociale, établi dans le cadre des comptes de la Nation et qui retient les systèmes collectifs et obligatoires de protection sociale, les prestations versées par des groupements à adhésion volontaire (mutuelles) et par les régimes non obligatoires.

Ce compte permet notamment d'apprécier l'évolution de la **dépense de protection sociale**, c'est-à-dire de l'ensemble des ressources des régimes au titre de la protection sociale.

La dépense de protection sociale est ainsi évaluée à **1.745 milliards de francs en 1989**.

Au cours des dernières décennies, l'augmentation de la dépense de protection sociale fut constamment supérieure à celle du produit intérieur brut et du budget de l'Etat.





2°) L'effort social de la Nation retrace l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les assurés et les contribuables. Ce document est homogène avec les comptes des régimes obligatoires de sécurité sociale, dont les données sont décrites chaque année par l'annexe prévisionnelle jointe à la loi de finances, et les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Selon cette définition, l'effort social de la Nation est passé de 1973 à 1988 de 20 % à 26,7 % du P.I.B.

Le total des dépenses sociales ainsi apprécié a atteint en 1988 **1.510,9 milliards de francs** contre 1.152,8 milliards de francs pour les dépenses du budget de l'Etat au cours de la même année.

3°) Les comptes de la Sécurité sociale, tels qu'ils sont analysés par la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

La structure de ces dépenses peut être analysée à un double point de vue :

1. De leurs bénéficiaires : le régime général des salariés représente à lui seul 59 % du budget de la Sécurité Sociale (soit 847 milliards de francs).

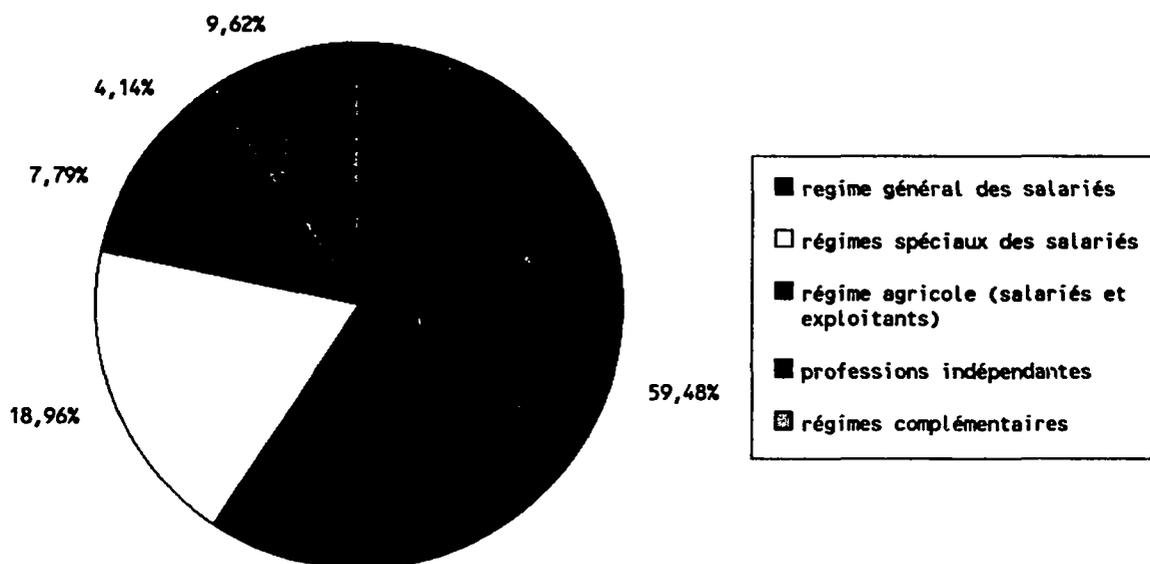
Les dépenses des régimes spéciaux des salariés s'élèvent en 1989 à 270 milliards de francs, soit 19 % des dépenses totales de la Sécurité Sociale.

Les dépenses du régime agricole (salariés et exploitants), soit 111 milliards de francs, représentent 7,8 % des dépenses totales de la Sécurité Sociale.

Enfin, le régime des professions indépendantes, dont les dépenses s'élèvent à 59 milliards en 1989, représente 4,14 % du budget de la Sécurité Sociale.

Par ailleurs, les dépenses de régimes complémentaires, auxquels l'affiliation est obligatoire, s'ajoutent à l'ensemble.

répartition des dépenses de Sécurité Sociale en fonction des bénéficiaires



2. Des prestations servies : sur le total des dépenses du régime général de 847 milliards de francs en 1989, l'assurance maladie en représente 45 % (385 milliards), l'assurance vieillesse 28 % (240 milliards), le reste étant réparti entre les prestations familiales, soit 180 milliards (21 %) et les accidents du travail, soit 40 milliards (5 %).

B. UN FINANCEMENT BASÉ PRINCIPALEMENT SUR LES COTISATIONS.

Le financement de la Sécurité Sociale en France repose essentiellement sur des cotisations sociales assises sur les salaires (pour les salariés) et sur les revenus professionnels (pour les professions indépendantes).

a) Les cotisations sociales constituent aujourd'hui en France la forme la plus importante des prélèvements obligatoires. Leur place dans la vie économique s'est très fortement développée depuis une trentaine d'années, comme en témoignent les deux indicateurs suivants :

- en pourcentage du P.I.B., les cotisations sociales sont passées de 12 % en 1960 à 19,13 % en 1988. Au cours des dix dernières années, elles apparaissent comme le principal facteur d'alourdissement de la pression fiscale au sens large (poids de l'ensemble des prélèvements obligatoires par rapport au P.I.B.).

(En pourcentage)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Pression des cotisations sociales en % du PIB	17,01	17,81	17,77	18,31	18,86	19,20	19,26	18,91	19,24	19,12	19,3	19,3
Pression fiscale en % du PIB	23,22	23,90	24,12	24,52	24,72	25,38	25,20	25,27	25,53	25,18	25,0	24,9
dont :												
Collectivités locales	4,42	4,83	4,72	5,07	5,59	5,75	5,78	5,90	5,94	5,9	5,9	
Divers (2)	1,46	1,33	1,46	1,58	1,94	2,13	1,83	2,01	2,21	2,28	2,1	2,1
dont CEE	0,75	0,64	0,72	0,79	0,82	0,79	0,80	0,97	1,02	1,25	1,1	1,1
Total	40,23	41,71	41,89	42,83	43,58	44,57	44,46	44,13	44,78	44,31	44,3	44,2

(1) Chiffres non consolidés.

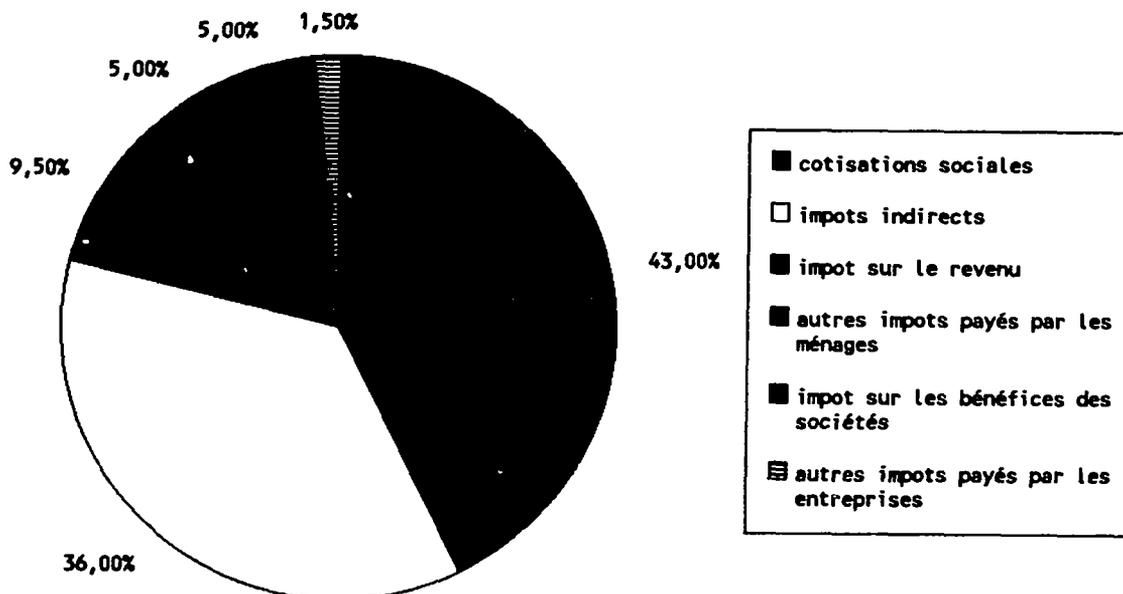
(2) CEE, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale.

Source : Rapport sur les comptes de la nation 1988.

Années 1989 et 1990 : Rapport économique et financier.

- en pourcentage de l'ensemble des recettes fiscales, elles en représentent 43 % en 1987, date à laquelle l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente 9,5 % et l'ensemble des impôts indirects, pourtant très importants dans le système fiscal français, n'atteignent que 36 %.

Répartition des recettes fiscales en 1987

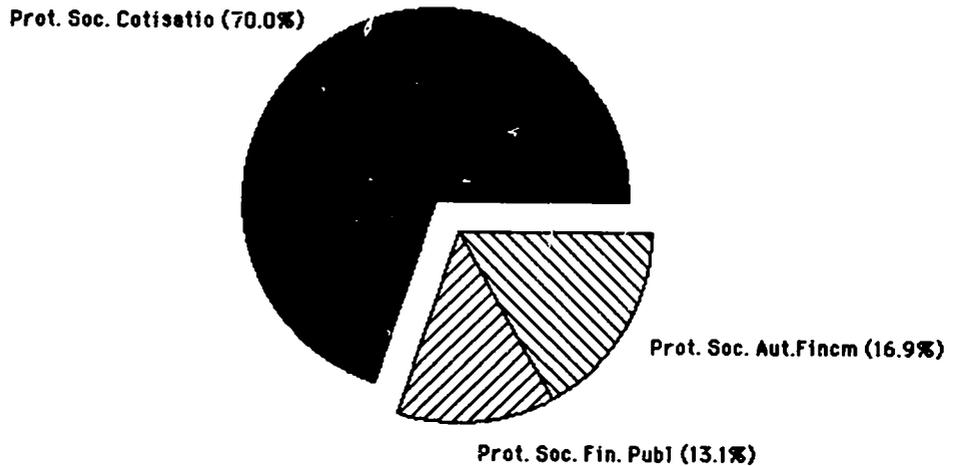


b) les cotisations sociales assurent également l'essentiel des ressources du système de protection sociale.

En 1988, elles assurent ainsi 70 % des dépenses de protection sociale.

financement des dépenses de protection sociale

ANNEE 1988



Pour la seule Sécurité Sociale, la part des cotisations est encore plus élevée, celles-ci assurant 88 % des ressources totales en 1989.

RESSOURCES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

(milliards de francs et %)

	1988	1989	1990
Ressources totales (hors transferts)	1.267,1	1.363,6	1.416,9
Pourcentage de :			
- cotisations ¹	88,5	88,5	89,7
- taxes affectées	3,4	3,4	3,0
- contributions publiques	5,6	5,8	5,2
- divers	2,5	2,3	2,1

¹ y compris les cotisations fictives source : direction de la sécurité sociale (DEES)

CHAPITRE II

UN SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE CONFRONTE A UN NOUVEL ENVIRONNEMENT

Le système français de protection sociale est tributaire de l'environnement dans lequel il évolue. L'émergence de nouvelles demandes ou de nouveaux risques sociaux, l'affirmation de nouvelles contraintes, notamment en matière économique et financière, peuvent ainsi rendre caduques certaines de ses modalités de fonctionnement ou d'organisation et mettre à l'épreuve ses capacités d'adaptation.

Or, trois défis majeurs lui sont aujourd'hui adressés, à savoir :

- **le vieillissement démographique** qui, en mettant fin à la situation exceptionnellement favorable ayant prévalu dans les années d'après-guerre, conduit à s'interroger sur l'avenir de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie ;
- **l'émergence de nouveaux comportements sociaux** illustrée par l'évolution de la famille, qui paraît susceptible, à terme, de menacer la cohésion de la protection sociale en favorisant la prolifération de prestations spécifiques ;
- **la contrainte de la compétitivité de l'économie française et de ses entreprises** qui rend inéluctable la réforme progressive des modalités actuelles de financement de la protection sociale.

I. LA REMISE EN CAUSE D'UNE SITUATION DEMOGRAPHIQUE EXCEPTIONNELLEMENT FAVORABLE

La mise en place de notre système de protection sociale a été portée par le dynamisme démographique de la France d'après-guerre. Par ailleurs, la politique sociale a accompagné la reprise de la natalité et permis un recul considérable de la mortalité.

Cette conjonction, heureuse mais exceptionnelle, entre histoire démographique et histoire sociale, est progressivement remise en cause. Aujourd'hui, la baisse de la natalité et les gains d'espérance de vie, concentrés aux âges élevés, alourdissent les dépenses de retraite et, dans une moindre mesure, les dépenses de santé. A terme, ils modifient profondément les bases socio-démographique de la Sécurité Sociale.

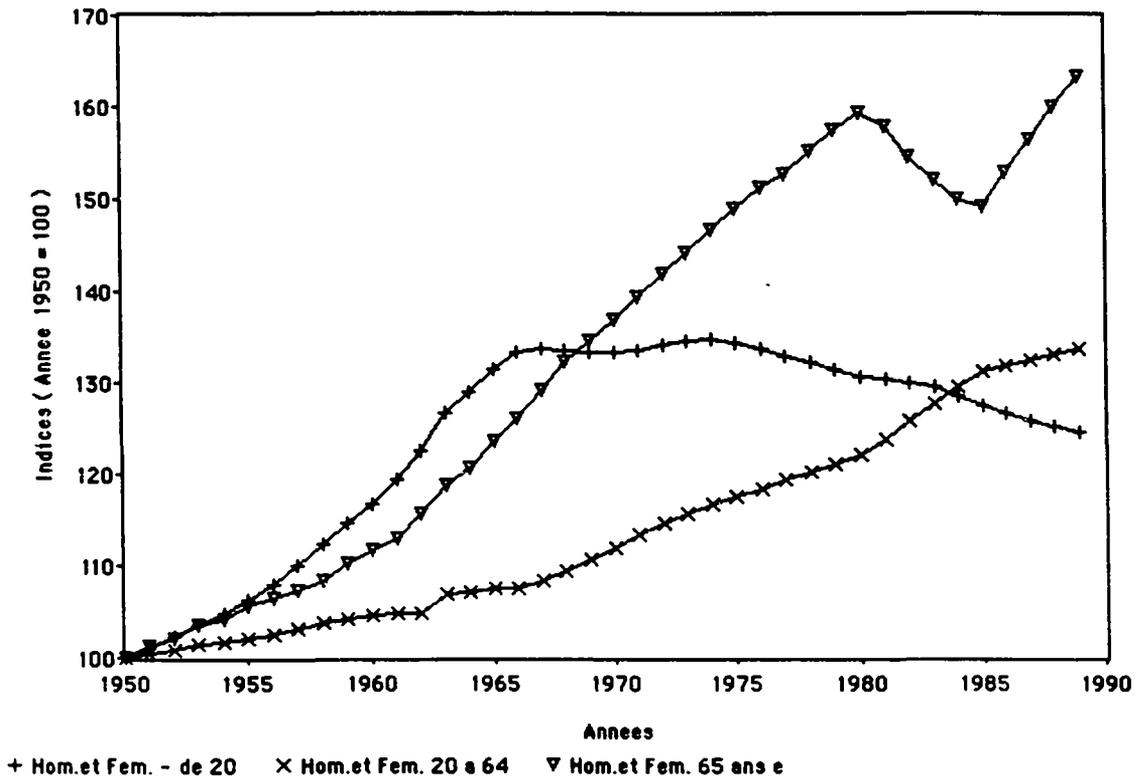
A. UN VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE INELUCTABLE AU COURS DES QUARANTE PROCHAINES ANNEES

1. Du "baby boom"...

De 1946 à 1973, période pendant laquelle fut mis en place et progressivement étendu le système de protection sociale, la population résidant en France s'est accrue de 12 millions d'habitants (de 40 à 52 millions), soit un rythme annuel de progression voisin de 1 %. Outre le solde migratoire (2,5 millions) et le retour de 1,3 million de rapatriés, ce dynamisme démographique s'explique essentiellement par la conjonction d'un taux de fécondité élevé (trois enfants par femme en moyenne au milieu des années 60) et d'une baisse significative du taux de mortalité, assurant ainsi un excédent naturel des naissances sur les décès de 8,5 millions d'individus.

Ce rajeunissement de la population française apparaît dans l'évolution de la structure par tranches d'âge de la population française entre 1950 et 1965.

DU "BABY BOOM" A LA "FRANCE RIDEE"



ECO-SANTE , CREDES 1990

Une inflexion très marquée s'est ensuite produite aux alentours de 1975, faisant tomber le taux d'accroissement de la population française à 0,4 % par an. En effet, la France n'a pas été épargnée par le mouvement de baisse de la fécondité qui affecte l'ensemble des pays d'Europe occidentale depuis environ deux décennies.

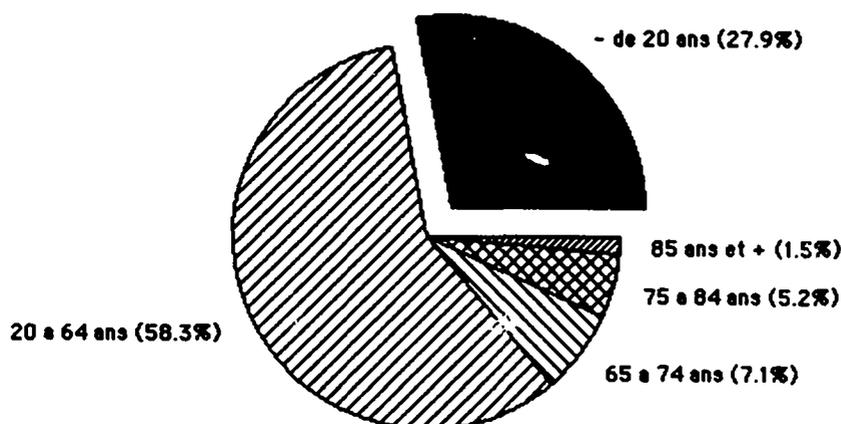
Après une baisse très prononcée de 1965 à 1975, le taux de fécondité s'est stabilisé à 1,8 enfant par femme, soit à un niveau inférieur au seuil requis pour le remplacement des générations (estimé à 2,1 enfants par femme).

(1) En dépit d'une controverse récente, l'indice de fécondité a été retenu comme un indicateur plus significatif que le taux de descendance finale.

Cette baisse de la fécondité, conjuguée à la progression continue de l'espérance de vie, a d'ores et déjà modifié la composition par tranches d'âge de la population :

population française par tranches d'âge

ANNEE 1989



- la proportion des "moins de 20 ans" dans la population totale, qui était de 30,2 % en 1950, après un maximum de 34 % en 1965, n'est plus que de 27,9 % en 1989 et ne représentera plus que 25 % de la population en l'an 2000 ;

- la proportion des personnes âgées de 20 à 64 ans, après avoir décliné jusqu'en 1969 (53,8 %), a atteint aujourd'hui un niveau (58,3 %) comparable à celui de 1950 (58,5 %), cet effectif devenant stable en l'an 2000 ;

- la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans est passée de 11 % en 1950 à 13,8 % en 1989, cette progression résultant essentiellement de l'augmentation du nombre de personnes âgées de 75 à 84 ans (3,2 % en 1950, 5,24 % en 1989) ou âgées de plus de 85 ans (0,4 % en 1950, 1,5 % en 1989). Cette proportion devrait atteindre environ 20 % en l'an 2000.

Par ailleurs, compte tenu des évolutions ainsi observées, ce phénomène de vieillissement devrait encore s'accroître au cours des prochaines décennies.

2. ... à la "France ridée"

La prévision des évolutions démographiques pour les quarante ou cinquante prochaines années peut apparaître comme un exercice difficile et périlleux. Le "baby boom" de l'après-guerre n'a-t-il pas démenti les conclusions alarmistes des démographes des années trente ?

Toutefois, le système de protection sociale dépendant étroitement des mutations de son environnement, il est indispensable d'essayer d'éclairer le cours de celui-ci dans les prochaines années. Par ailleurs, certains éléments d'analyse sont d'ores et déjà déterminés. Ainsi, quelles que soient les évolutions à venir de la fécondité, le vieillissement de la population française au cours de la première moitié du XXI^e siècle paraît inéluctable. D'une part, le vieillissement des personnes déjà nées est prévisible et, d'autre part, "les enfants qui ne sont pas nés depuis vingt cinq ans ne naîtront jamais" (1).

Compte tenu de ces éléments, l'INSEE a publié en 1986 des projections de population totale pour la France, couvrant la période allant de 1985 à 2040 (2), et qui constituent aujourd'hui la base de référence pour toute estimation de la population future.

Ces projections reposent sur l'hypothèse d'une baisse de la mortalité se poursuivant au rythme actuel (3), sur un solde migratoire nul tout au long de la période considérée et sur diverses hypothèses d'évolution de la fécondité, les démographes jugeant comme probable le maintien de cette dernière au niveau actuel de 1,8 enfant par femme.

Dans ce dernier cas, la population totale de la France serait de 55,6 millions en 2040 contre 56,5 millions en 1990. Une autre hypothèse de fécondité, moins probable, suppose une croissance lente de celle-ci pour atteindre le seuil de renouvellement des générations, soit 2,1 enfants par femme : la population de la France serait, dans ce cas, de 63,7 millions en 2040.

1. D. Kessler : *L'avenir des retraites*. Insee - juillet 1990.

2. Q.C. Dinth et J.C. Labat : *Projections de population totale pour la France - 1985-2040*. Insee - Novembre 1986.

3. Cette hypothèse de mortalité "tendancielle" suppose que l'espérance de vie tend vers 74 ans pour les hommes et 87,4 ans pour les femmes au cours de la période concernée.

Scénarios	Population totale en milliers	moins de 20 ans		dont âgée de 65 ans et plus		75 ans et plus	
			%		%		%
Sc. 1 : mortalité tendancielle et 2,1 enfants	63 799	16 286	25,5	13 440	21,1	6 805	10,7
Sc. 2 : mortalité basse et 2,1 enfants	66 055	16 356	24,8	15 327	23,2	8 266	12,5
Sc. 3 : mortalité tendancielle et 1,8 enfant	55 656	11 990	21,5	13 440	24,1	6 805	12,2
Sc. 4 : mortalité basse et 1,8 enfant	57 877	12 041	20,8	15 327	26,5	8 266	14,3

En ce qui concerne la répartition de la population par tranches d'âge, et selon que l'on retient une hypothèse de fécondité égale ou inférieure au seuil de renouvellement des générations, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus pourrait se situer entre 21,1 % et 26,5 % de la population totale en l'an 2040, au regard d'un pourcentage de jeunes de moins de 20 ans variant entre 25,5 % et 20,8 %.

L'illustration la plus forte de ce vieillissement de la population française est fournie par le rapport jeunes/personnes âgées. Voisin de 1,8 en 1980 (1,8 jeune de moins de 20 ans pour une personne de plus de 60 ans), ce rapport ne reste supérieur à 1 que dans les hypothèses de fécondité supérieures ou égales au seuil de renouvellement des générations. (taux de fécondité de 2,4 à 2,1)

Années	Hypothèse 2,4	Hypothèse 2,1	Hypothèse 1,8	Hypothèse 1,5
1975	1,7	1,7	1,7	1,7
2000	1,7	1,5	1,4	1,2
2020	1,6	1,3	1	0,8
2050	1,7	1,2	0,8	0,5

Conçu et mis en oeuvre dans le cadre d'une population rajeunie, le système français de protection sociale atteint donc sa maturité dans un environnement démographique beaucoup plus défavorable. Il convient d'analyser les conséquences prévisibles de cette évolution, notamment en ce qui concerne l'équilibre général des régimes de retraite et l'extension éventuelle du risque maladie.

B. DES EFFETS INEGAUX SUR L'ASSURANCE VIEILLESSE ET SUR L'ASSURANCE MALADIE

1. Vers un déséquilibre massif des régimes de retraite

Dans le cadre des régimes de retraite, qu'ils reposent sur la capitalisation ou sur la répartition, le rapport entre actifs et retraités au sein d'une population donnée est un paramètre déterminant de la charge que feront peser les seconds sur les premiers. La relation entre l'âge et la retraite étant particulièrement rigide, la structure démographique de la population française conditionne donc inévitablement l'équilibre présent et à venir de l'assurance vieillesse.

Or, si on observe actuellement une dégradation moyenne des comptes de la CNAVTS proche de 10 milliards de francs par an, les effets du vieillissement démographique sur les perspectives à moyen et long terme sont encore plus préoccupants.

a) En effet, si avant l'arrivée à la retraite des générations du "baby boom" (2005), les facteurs démographiques ne sont pas les plus déterminants...

Jusqu'au début du XXI^e siècle, d'autres éléments remettront en cause le contexte extrêmement favorable ayant accompagné le développement des régimes de retraite, et expliqueront principalement la croissance du volume des pensions au cours de la période concernée, à savoir :

- l'accroissement du nombre de femmes bénéficiant de pensions à titre personnel.

En 1954, 57 % des femmes âgées de 20 à 24 ans exerçaient une activité professionnelle, contre 42 % dans la tranche d'âge 25 à 29 ans. Ces taux sont passés respectivement à 61 % et 76 % en 1988. Dans ses projections de population active, l'INSEE fait croître le taux d'activité jusqu'à un maximum d'environ 82 % pour les femmes âgées de 25 à 29 ans au début du XXI^e siècle. Le pourcentage de retraitées parmi les femmes de plus de 60 ans, 62 % en 1988, devrait donc se rapprocher de celui observé pour les hommes à la même date (87 %). Corrélativement, l'accroissement de l'activité professionnelle des femmes se traduit par un allongement significatif de leur durée d'assurance retraite et par une augmentation du montant des

prestations qui leur sont servies à titre contributif par les régimes de retraite ;

- l'alourdissement du poids des régimes de salariés, qui concèdent des droits en moyenne plus élevés que les régimes de non salariés, dans le total des dépenses vieillesse.

En 1959, le régime général représentait un peu moins de 20 % des dépenses vieillesse servies, contre 30 % en 1986. Cette déformation structurelle, qui reflète l'évolution passée de la composition de la population active, se poursuit ;

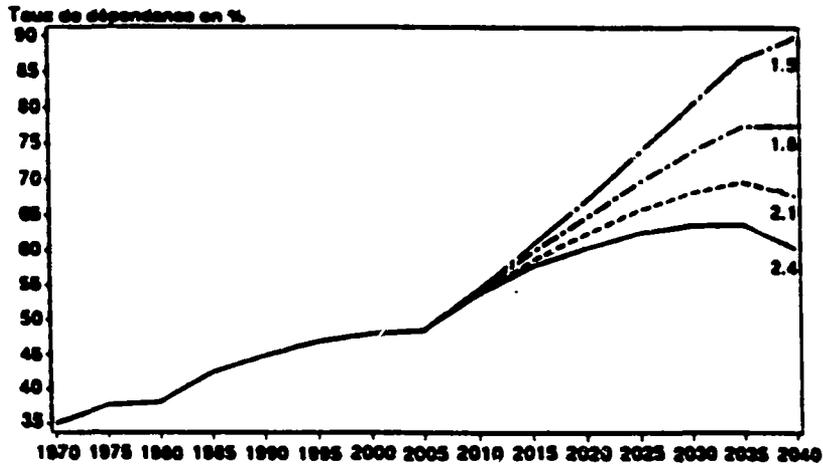
- la maturation de certaines mesures d'amélioration des prestations d'ici la fin du siècle : bonification de durée d'assurance pour enfants, assurance vieillesse des parents au foyer, abaissement à 60 ans de l'âge de la liquidation à taux plein.

b)... au tournant des années 2005-2010, l'assurance vieillesse sera probablement confrontée au choc d'un vieillissement démographique marqué...

A partir de 2005, les générations très nombreuses de l'après-guerre arriveront à l'âge de la retraite. Par ailleurs, l'allongement des durées d'activité accomplie au cours de la vie active s'ajouteront aux effets de cette augmentation brutale du nombre des inactifs de plus de 59 ans à la charge des actifs.

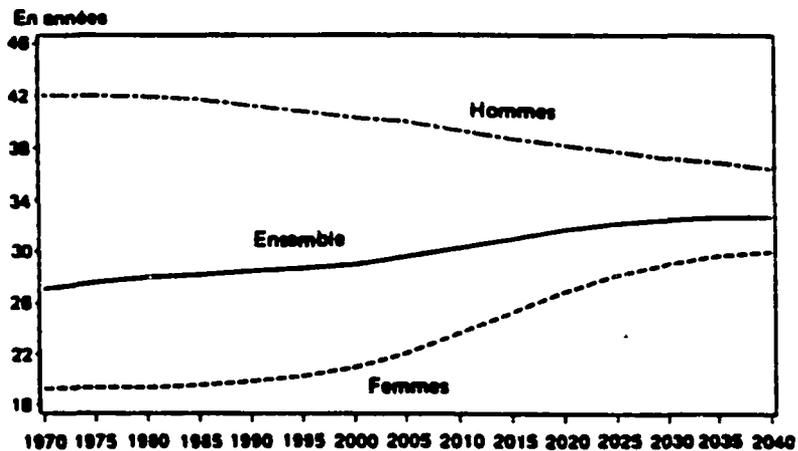
Trois indicateurs permettent d'appréhender l'impact de ce phénomène de vieillesse sur le fonctionnement des régimes de retraite (1), à savoir :

1 - le rapport entre inactifs de plus de 59 ans et cotisants mesuré par le **taux de dépendance** qui atteindrait 48,5 % en 2005 contre 42,4 % en 1985. En 2040, son niveau se situerait entre 60,4 % (pour un taux de fécondité de 2,4) et 89,8 % (pour un taux de fécondité de 1,5).



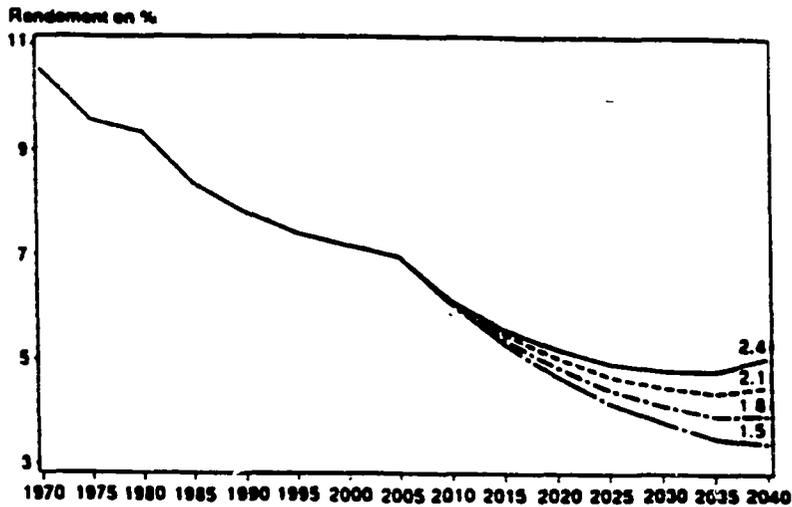
En d'autres termes, et si le taux de fécondité de 1,8 enfant par femme ne varie pas, on comptera environ 2 actifs pour 1 inactif en 2005 et 1,25 actif pour 1 inactif en 2040, contre 2,2 actifs pour 1 inactif actuellement ;

2 - l'accumulation de droits supplémentaires validés, qui aggravera les problèmes de financement. A partir de 2005, en effet, les inactifs de plus de 59 ans auront exercé une activité professionnelle beaucoup plus longue que les générations qui les auront précédés.



Entre 1990 et 2040, la durée moyenne d'activité validée devrait ainsi augmenter de 4,2 années (10,1 années pour les femmes ; 4,8 années pour les hommes) ;

3 - le rendement socio-démographique des régimes de retraite qui rapporte, à un moment donné, les années de cotisants (les ressources des régimes) aux années d'activité validées par les inactifs (les engagements des régimes).

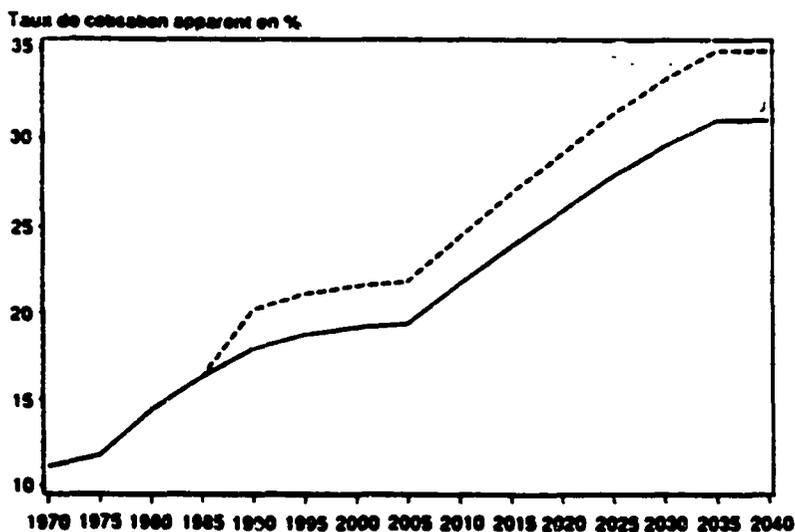


Ce rendement diminuera tout au long de la période, le poids des inactifs étant de plus en plus lourd et les durées d'activité de plus en plus longues.

c) ... entraînant, à législation inchangée, la déformation du partage des revenus entre actifs et retraités au détriment des premiers

La croissance ininterrompue des engagements des régimes de retraite exercera une pression sur les revenus des actifs qui supporteront les hausses de taux de cotisation nécessaires pour compléter des besoins de financement accrus.

Selon l'INSEE, les taux de cotisation devraient donc augmenter de manière significative, passant de 16,3 % en 1985 à 23,7 % en 2005. Ils atteindraient 25 % en 2040, dans l'hypothèse d'une reprise rapide de la fécondité et d'une stabilisation sur longue période du partage du revenu le moins défavorable aux actifs. Dans le cas contraire, les taux de cotisation pourraient dépasser 40 % en 2040.



Ainsi, "le défi que pose le vieillissement aux régimes de retraite -et au-delà à la collectivité toute entière- est bel et bien celui du partage équitable des ressources entre les générations successives, à la condition sine qua non que ce partage ne nuise pas à l'efficacité économique" (1).

2. L'affirmation progressive d'un nouveau risque : le risque dépendance.

En matière de santé, l'augmentation escomptée du nombre de personnes âgées semble, a priori, n'avoir que des conséquences financières limitées à couverture constante, mais elle conduit néanmoins à envisager la prise en compte d'un nouveau risque social : la dépendance.

a) Le facteur démographique apparaît d'une importance relative au regard des autres causes d'augmentation des dépenses de santé constatées ces dernières années

L'OCDE a procédé, en 1987, à des études rétrospectives sur ce sujet pour la période 1960-1984. Ces études évaluent le poids respectif de trois facteurs d'augmentation des dépenses de santé : l'accroissement global des effectifs, le vieillissement de la population (2) et un facteur qualitatif croissant, intitulé "utilisation/intensité par habitant", recouvrant l'accroissement de la couverture légale et les modifications de comportement des assurés.

Pays	Part des dépenses dans le PIB en %			dépenses nominales	dépenses réelles	dont :			pondération
	1960	1975	1985			croissance de la population	vieillesse	utilisation/intensité par hab	
	taux de progression annuels composés 1960-1984								
Allemagne	3,2	6,3	6,4	10,1	4,2	0,4	0,2	3,6	2,6
Etats-Unis	1,3	3,6	4,4	11,8	5,3	1,1	0,3	3,8	3,9
France	2,5	5,5	6,7	15,3	7,9	0,8	0,1	6,9	2,4
Japon	1,8	4,0	4,8	16,8	10,2	1,1	0,5	8,6	4,8
Gde-Bretagne	3,3	5,0	5,2	13,1	4,4	0,3	0,3	3,8	4,3
Italie	3,2	5,8	5,4	17,6	6,5	0,5	0,2	5,7	2,2
OCDE (*)	2,4	5,1	5,6	15,5	5,9	0,8	0,3	5,0	4,0

(*) : rapport entre la consommation médicale moyenne des plus de 65 ans et celle du reste de la population.

1. Insee - Etude précitée.

2. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, la population âgée de plus de 65 ans consomme quatre fois plus de soins médicaux que le reste de la population.

Même s'il convient d'être prudent face à ce type d'évaluation faite à structure de consommation constante, on constate (cf. tableau ci-dessus) que l'incidence du vieillissement démographique sur l'accroissement des dépenses de santé est minime : entre 1960 et 1984, il n'explique l'évolution des dépenses de santé des pays de l'OCDE qu'à raison de 5 % (en France, ce pourcentage se réduit à 1,3 %).

b) Par ailleurs, l'influence du vieillissement démographique sur l'évolution future des dépenses de santé semble relativement faible en cas de maintien de leur structure actuelle.

Divers éléments d'analyse, aux perspectives convergents, sont disponibles en la matière. L'OCDE (1) a ainsi projeté l'augmentation des dépenses de santé dans les quarante prochaines années, alors qu'une autre étude (2) s'est limitée à l'horizon 2015.

Selon les conclusions de cette dernière, et à condition que le rapport entre la consommation médicale des personnes âgées et celle du reste de la population se stabilise à son niveau de 1985, le volume des dépenses de santé sera en 2015 supérieur de 7 % au volume de 1985 (soit un rythme annuel de croissance de 0,3 %) ; si l'écart de consommation continue à s'accroître au même rythme que par le passé, le volume des dépenses en 2015 sera de 25 % supérieur au volume actuel (soit un rythme annuel de 0,8 %).

Consommation médicale par personne extrapolée	Structure de la population en Europe		
	1985	2000	2015
Niveau de 1985	100,00	103,38	107,13
Niveau de 2000	102,45	107,14	113,11
Niveau de 2015	110,36	116,60	125,47

L'étude de l'OCDE obtient des résultats similaires : si les prestations servies par habitant et par tranches d'âge augmentent parallèlement au PIB réel par personne active, le vieillissement provoque une augmentation annuelle des dépenses de santé de 0,5 %.

1. Holzmann. *L'incidence du vieillissement démographique sur les dépenses publiques de santé. 1988.*

2. S. Sundiez. *Dépenses de santé. Population et avenir. 1986.*

A structure constante, l'influence du vieillissement apparaît donc comme résiduelle.

c) Toutefois, l'étude de l'incidence du vieillissement démographique sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie n'envisage qu'une partie du problème posé

Phénomène démographique le plus marquant de la période actuelle (cf. tableau ci-dessous), le poids croissant du quatrième âge entraînera en effet l'apparition d'un nouveau risque social : la dépendance.

Age	1985	1990	1995	2000	2005	2010
75 ans et plus	3464	3777	3352	3950	4464	4850
85 ans et plus	684	840	967	1059	843	1171

Selon les estimations disponibles, le nombre de personnes âgées très dépendantes s'élèverait ainsi à 700.000 en l'an 2000, à 800.000 en 2010 et atteindrait le million en 2020.

Le poids financier et social de la dépendance risque donc de s'accroître dans des proportions considérables, alors que la couverture des besoins est d'ores et déjà considérée comme insuffisante.

Par ailleurs, une médicalisation accrue de la dépendance s'associera également à l'augmentation des effectifs pour peser sur l'évolution future des dépenses de santé.

Les résultats de l'enquête nationale réalisée en 1987-1988 par le CREDES sur les personnes âgées résidant en institution permettent à ce sujet d'établir deux constats majeurs :

- l'âge moyen d'entrée en institution augmente progressivement. Entre 1977 et 1988, il est passé, pour le long séjour et les maisons de retraite, de 79,6 ans à 81,9 ans. Ainsi, les taux d'hébergement sont fonction croissante de l'âge et, de ce fait, les durées de présence diminuent ;

- l'entrée en institution est désormais motivée essentiellement par l'aggravation de la dépendance de l'intéressé, les personnes âgées autonomes qui n'éprouvent que des problèmes d'habitat se faisant de plus en plus rares.

Il apparaît ainsi que le recours à l'institution s'intensifie aux âges élevés et que le taux de croissance de la population hébergée va croissant.

Le vieillissement démographique condamne donc notre système de protection sociale à s'adapter à l'augmentation de la demande de soins liés à la dépendance.

En conclusion, si le vieillissement démographique ne remet pas en cause notre système de protection sociale, il en modifie profondément les conditions d'équilibre. De plus, il est susceptible d'accélérer l'évolution actuellement constatée des priorités définies en matière de couverture sociale.

II. L'EMERGENCE DE NOUVEAUX COMPORTEMENTS SOCIAUX : L'EXEMPLE SIGNIFICATIF DE LA POLITIQUE FAMILIALE

La croissance économique et démographique des années d'après-guerre, l'élévation du niveau de vie et l'ouverture sur le monde ont profondément modifié les comportements sociaux dans la France contemporaine.

Héritier des craintes et idéaux de la société industrialisée de la première moitié du XXe siècle, le système français de protection sociale se trouve donc aujourd'hui confronté à de nouvelles aspirations qu'il s'essouffle parfois à vouloir satisfaire au détriment de ses objectifs fondamentaux.

L'exemple de la politique familiale mérite à cet égard d'être tout particulièrement retenu en raison :

- **de l'importance du critère familial, parallèlement au critère professionnel, comme élément fondateur de la Sécurité Sociale. Les cotisations ouvrent des droits au profit des membres de la famille de l'assuré et, sauf dans le cas de l'assurance vieillesse où les droits sont limités au conjoint survivant, cette fonction créatrice de droits est très extensive.**
- **de l'ampleur des mutations intervenues dans ce domaine depuis 25 ans par rapport au modèle familial connu**

comme intangible, qui a accompagné pendant les années 1945-1960 la mise en place de la prévention sociale.

Une première rupture intervenait en 1969 avec la chute de la fécondité (1). A partir de 1969-70, l'accroissement du nombre des divorces coïncide avec la régression de la nuptialité et l'apparition de la cohabitation juvénile. Enfin, à partir de 1973, l'effondrement du nombre annuel des mariages et l'émergence d'attitudes nouvelles fait apparaître l'ensemble de ces changements comme le symptôme d'une véritable mutation de la famille.

Face au développement de ces comportements encore minoritaires, mais néanmoins significatifs, le système de protection sociale a essayé de suivre les évolutions constatées par la mise en oeuvre des mesures de plus en plus diversifiées. Or, si cette complication progressive est susceptible de nuire à son efficacité, elle conduit également à oublier son objectif initial et fondamental de la politique familiale : augmenter la natalité en donnant aux couples les moyens financiers et sociaux de leur choix en matière de descendance.

A. L'ECLATEMENT DES STRUCTURES FAMILIALES...

L'arrivée à l'âge adulte de générations refusant de reproduire les comportements antérieurs, la revendication par les femmes d'une nouvelle place dans la société et l'affirmation d'un individualisme s'opposant aux normes collectives expliquent l'affirmation progressive de nouvelles formes de vie familiale concurrençant le mariage même si celui-ci demeure encore le modèle dominant.

1. Le déclin relatif du mariage

La population française de 21 à 44 ans se répartit à la fin des années 80 entre 66 % des couples mariés, 10 % de non mariés et 24 % d'isolés. Le mariage unit donc encore plus de 85 % des couples.

Toutefois, les indices de nuptialité ont été divisés par deux entre 1964 et 1987, avec une nette accentuation depuis le début des années 70 : 416 500 mariages en 1972 contre 265 000 en 1987 (2).

(1) Voir *supra* - I

Par ailleurs, le mariage a largement perdu son rôle comme mode de formation initiale du couple (plus de 70 % des mariages sont aujourd'hui précédés d'une période de cohabitation, contre 20 % en 1970) et il intervient plus tard dans la vie des individus : en 1988, l'âge moyen du premier mariage était de 27 ans pour les hommes et 25 ans pour les femmes, soit deux ans de plus qu'en 1972.

Enfin, les unions officielles, moins nombreuses, sont aussi plus instables. L'indice synthétique des divorces et séparations a entrepris depuis 1970 une croissance régulière : 11,8 ruptures pour 100 mariages contre 33 ruptures pour 100 mariage en 1988. Plus fréquent, le divorce est aussi de plus en plus présent. La durée moyenne du mariage qui le précède est aujourd'hui de 6 à 7 ans.

Cette remise en cause relative du mariage, commune à l'ensemble des pays européens, s'est accompagnée de l'émergence de nouveaux comportements.

(2) *La légère augmentation du nombre annuel des mariages constatée en 1988 peut s'expliquer par l'arrivée des générations plus nombreuses du "baby boom" finissant.*

2. Le développement des unions de fait et des "familles monoparentales".

Devenu significatif à la fin des années 70, le développement des unions de fait a été analysé pour la première fois en 1985 par l'I.N.E.D. (1) qui a ainsi estimé à 13,5 millions le nombre de couples non mariés, soit environ 10 % du total des couples. Depuis lors, le phénomène se poursuit et se diffuse lentement dans les groupes d'âge les plus élevés. Par ailleurs, ces unions de fait se caractérisent par une stabilité et une fécondité accrues. Stabilisée autour de 6 % du total des naissances au début des années 70, la proportion des naissances hors mariage s'est aussi fortement accrue à partir de 1978-1979 pour atteindre 25 % des naissances en 1988, soit 192 500 enfants.

Parallèlement, le recul et la fragilisation du mariage ont entraîné l'augmentation du nombre des "familles monoparentales". En effet, le recensement de 1982 enregistrait 847 000 familles monoparentales. L'ampleur de ce phénomène, difficile à appréhender, paraît toutefois s'accroître parallèlement à celui des séparations de droit ou de fait. Selon une étude récente de l'I.N.E.D. (2), le nombre d'enfants concernés dépasserait actuellement un million dont le parent assurant la garde est, dans 85 % des cas, la mère.

3. L'augmentation du nombre des isolés.

La multiplication des unions de fait n'a pu compenser le recul des mariages. Ainsi, et alors que la proportion de célibataires définitifs n'était que de 8 % pour les générations de l'immédiat avant-guerre, la tendance observée au cours des dernières années conduit aujourd'hui à estimer que 20 % au moins de l'effectif des générations 1950-1960 ne se mariera jamais.

(1) H. Leudon - C. Villeneuve - Gokalp - les nouveaux couples - INED 1988.

(2) H. Leudon et G. Villeneuve - Gokalp - les situations familiales des enfants - INED 1988.

B. ... S'EST ACCOMPAGNE D'UNE COMPLEXITE CROISSANTE DU DISPOSITIF DES PRESTATION FAMILIALES...

L'adaptation du système de prévention sociale à l'émergence des nouveaux comportements familiaux s'est essentiellement réalisée par la diversité accrue des prestations. Or, il apparaît que cette évolution soulève plusieurs interrogations.

1. D'une part, le mécanisme des prestations familiales serait inadapté aux nouvelles attitudes familiales, car celles-ci relèvent davantage du fait que du droit.

L'attribution de certaines prestations s'est d'ores et déjà heurtée à ce type de difficultés. Ainsi, par exemple, l'allocation pour parents isolés, répondant à la multiplication des familles monoparentales, n'est supposée bénéficier qu'aux personnes (essentiellement des femmes) véritablement isolées. Or, certaines bénéficiaires, seules au regard du droit, vivent en réalité une union de fait et peuvent détourner dans ce cas l'A.P.I. de ses objectifs initiaux.

A l'avenir, ces difficultés pourraient encore être accrues par le développement significatif de nouvelles configurations familiales, l'émergence de situations intermédiaires entre la vie de couple et le célibat ne pouvant être prise en compte qu'au prix d'une complexité encore accrue.

2. D'autre part, la création de prestations familiales à caractère social a contribué à compliquer la disposition existant tout en ayant une efficacité limitée.

En effet, l'introduction de prestations plafonnées d'un faible montant, comme l'allocation de rentrée scolaire, introduit une complication supplémentaire qui apparaît dommageable :

- aux bénéficiaires, mal informés et ne faisant pas toujours valoir leurs droits ;

- au respect des objectifs natalistes initialement poursuivis, la mauvaise compréhension du dispositif par ses bénéficiaires en diminuant d'autant l'efficacité.

Outre ces difficultés de connaissance "immédiate" des droits, se pose également le problème de la connaissance générale du système rendu extrêmement difficile par les modifications de la législation. Or, les familles qui élaborent leurs "projets familiaux" peuvent légitimement se fonder sur l'état de la législation. Celle-ci se modifiant fréquemment, des choix importants (activité, inactivité) peuvent s'en trouver perturbés.

Ainsi, la création ininterrompue de prestations supplémentaires pour répondre à la diversité des configurations familiales n'aboutirait qu'à une fragmentation accentuée de la politique familiale.

3. Enfin, l'émiettement de la politique familiale s'est produite dans un contexte défavorable aux familles.

Les aides financières en faveur des familles représentent, en effet, un montant décroissant de l'effort social de la Nation.

En 1988, le volume des transferts sociaux au titre de la branche famille s'est élevé à 200 milliards de francs, soit environ 4 % du P.I.B., le transfert résultant des déductions fiscales représentant 30 % de ce total, soit environ 60 milliards de francs.

Une comparaison avec les principaux pays européens place la France aux côtés de la Belgique, du Luxembourg et de la Suède parmi les pays les plus généreux en matière de politique familiale.

Mais ces résultats, fondés sur la comparaison "d'indices synthétiques de politique familiale" dont la construction repose sur de nombreuses conventions doivent être interprétés avec prudence. L'analyse limitée à la France de l'évolution des transferts en faveur de l'évolution des familles aboutit à des conclusions beaucoup plus nettes : **les prestations familiales sont en décroissance relative dans le revenu disponible brut des ménages depuis le début des années 60.**

La prestation moyenne par enfant bénéficiaire passe ainsi de 21,8 % à 10 % du Produit National Brut par habitant entre 1949 et 1973 pour se stabiliser autour de 10,5 % depuis cette date. En effet, la réévaluation des prestations étant liée depuis 1947 à l'évolution des prix et non à celle des salaires, celles-ci n'ont pas bénéficié intégralement de l'amélioration du pouvoir d'achat due à la croissance économique. En base 100 en 1960, leur pouvoir d'achat a ainsi atteint l'indice 171,4 en 1986, le salaire annuel moyen atteignant l'indice 206,1 (1).

Parallèlement, la part des prestations familiales dans le total des prestations sociales versées aux ménages n'a cessé de diminuer au cours des trente dernières années.

De 18,07 % au total des prestations, les prestations familiales sont ainsi passées à 14,28 % en 1980 et 12,25 % en 1987.

(1) · Mainguenau et Parnois - évolution des prestations familiales de 1960 à 1986 - études C.A.F. - 1986

C. ... RENDANT INDISPENSABLE LA RÉAFFIRMATION DES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE FAMILIALE

1. La cohérence de la politique familiale pâtit de la diversité de ses objectifs.

La complexité grandissante des prestations est d'autant plus marquée que leur mise en oeuvre s'inspire de trois logiques concurrentes :

- une logique purement démographique, tendant à modeler le montant des allocations en fonction de la dimension familiale contractée et qui met l'accent de manière significative sur l'aide au troisième enfant ;
- une autre logique considérant les prestations comme un droit rattaché à l'enfant et procédant à leur attribution sans référence à la dimension ou au revenu de la famille.
- une dernière logique, plus redistributive, qui conduit à coorriger les disparités de revenus entre les familles.

Or, la politique familiale des dix dernières années paraît s'être enlisée dans l'enchevêtrement de ces différentes logiques. Plusieurs objectifs dont aussi à suivre :

- en 1982-1983, la politique familiale est successivement mise au service de la relève économique (augmentation de 25 % à nouveau en 1982 pour les familles de deux enfants) puis de la rigueur par la sous-revalorisation de la prime mensuelle de calcul et l'accréciation de mesures de gestion faisant économiser 4 milliards de francs ;
- en 1985, deux créations importantes interviennent dans une perspective nataliste, l'allocation du jeune enfant et l'allocation parentale d'éducation ;
- en 1986-1988, le libre choix entre l'activité ou l'inactivité d'un des parents est favorisé par l'augmentation de l'A.P.E. et la création de l'aide pour la garde de l'enfant à domicile (A.G.E.D.).

Enfin, depuis 1988, la politique familiale tend à s'exercer en dehors du champ des prestations familiales pour se consacrer à un

meilleur accompagnement social (logement social, garde de l'enfant) ou juridique (enfance maltraitée - droit de l'enfant).

2. La réaffirmation nécessaire d'un objectif fondamental

Augmenter la natalité était le but avoué de la politique familiale à sa création (1932).

Dans le contexte actuel de la baisse de la natalité, et compte tenu des menaces existantes sur l'équilibre du système de protection sociale, la réaffirmation de cet objectif avait une priorité fondamentale.

Or, consacrer des ressources financières plus importantes au redressement démographique aurait un effet certain sur l'évolution de la fécondité, comme l'attestent diverses études récentes.

Ainsi, une enquête réalisée en 1986 par le C.R.E.D.O.C. (1) estimait que si les Français avaient tous les enfants qu'ils désiraient, l'indice de fécondité serait de 2,2, la différence avec le nombre d'enfants conçus étant de 0,4 enfant par femme. La marge potentielle sur laquelle pourrait jouer la politique familiale est donc loin d'être négligeable, puisqu'elle permet d'atteindre le taux de renouvellement de la population.

Des résultats similaires ont été obtenus par une étude de l'I.N.E.D. (2) établissant une corrélation entre l'évolution de l'indice conjoncturel de fécondité et les politiques familiales menées dans quelques pays européennes au cours des années 70. Certes, corrélation n'est pas causalité, mais néanmoins l'un des facteurs de la fécondité paraît entièrement lié à la politique familiale. En France, les prestations couvrent en moyenne 16 % du coût de l'enfant et les résultats de l'étude présentée montrent que si les 84 % restant à la charge des familles étaient financés par l'Etat, l'indice de fécondité progresserait encore 0,31 enfant par femme. Un effort en faveur des familles semblable à celui de 1950 en terme de P.N.B. aurait ainsi permis de porter l'indice conjoncturel de 1983 à 2,03 (au lieu de 1,8).

(1) *M. Ougnon-Conditions de vie et aspirations des français - la famille et la politique familiale - CREDOC - 1986.*

(2) *Effets et limites des aides financières aux familles. Une épérance et un modèle - Erert - population - 1986.*

Compte tenu des sommes engagées, cet effet des aides à la famille peut paraître modeste. Mais, dans le contexte de la fécondité actuelle, il peut toutefois représenter plus de 10 % des naissances.

Face à l'évolution des configurations familiales, le système français de protection paraît donc devoir organiser les dispositifs prévus en fonction des priorités qui lui ont été initialement assignées.

III. L'INCONTOURNABLE CONTRAINTE DE LA COMPETITIVITE DE L'ECONOMIE FRANCAISE ET DE SES ENTREPRISES

Alors que le système de protection sociale a été initialement conçu dans un pays très protégé des influences extérieures, l'économie française vit aujourd'hui dans la dépendance croissante des échanges internationaux.

Pour poursuivre son développement, sauvegarder l'emploi et assurer l'équilibre de sa balance commerciale, la France a donc besoin d'entreprises compétitives capables d'exporter leurs produits face à des concurrences étrangères de plus en plus vives.

Par ailleurs, la perspective du Marché Unique Européen accentue encore cette contrainte afin :

- de permettre aux entreprises françaises d'acquérir une dimension européenne ;
- d'inciter des entreprises européennes à investir en France et à y produire des biens et services.

La compétitivité est dès lors devenue pour la France une priorité économique absolue.

Mais le système de protection sociale est de plus en plus souvent accusé de peser trop lourd sur l'économie française, notamment sur les coûts salariaux des entreprises, et de grever, de ce fait, les chances de la France dans la compétition économique internationale.

Or, s'il apparaît que les critiques fréquemment adressées à l'encontre de la structure de financement de la protection sociale paraissent devoir être nuancées, la diminution impérative du niveau

des prélèvements obligatoires pesant aujourd'hui sur les ménages et les entreprises pourrait être compromise par l'augmentation incontrôlée des charges sociales.

A. SI L'ANALYSE DE L'INFLUENCE DES COTISATIONS SOCIALES SUR LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES PARAIT DEVOIR ETRE NUANCEE...

1. Les cotisations sociales à la charge des employeurs ne semblent pas représenter un handicap global de compétitivité par rapport aux autres pays industrialisés.

Les modalités de financement de la protection sociale en France sont nettement différentes de celles en vigueur chez ses principaux partenaires économiques. (1)

Il convient de rappeler que ce financement repose essentiellement sur des cotisations sociales assises sur les salaires (pour les salariés) ou sur les revenus professionnels (pour les professions indépendantes). Par ailleurs, c'est en France que la part des cotisations d'employeurs dans le financement de la protection sociale est la plus élevée.

On peut donc légitimement s'interroger sur l'influence de cette structure atypique de financement sur la compétitivité des entreprises.

Selon les données de l'O.C.D.E., le total des prélèvements pesant sur les entreprises françaises (impôts sur les sociétés, taxes sur les salaires, cotisations sociales) représente en 1988, 17,6 % du P.I.B., contre 10,7 % en R.F.A., 9,1 % aux Etats-Unis, 11,3 % au Japon et 10,1 % au Royaume-Uni.

Par ailleurs, une étude de la Commission économique du C.N.P.F. (2) aboutit à des conclusions similaires, le prélèvement global sur les entreprises françaises atteignant en 1984 près de 18 % du P.I.B. contre 11 % en République Fédérale d'Allemagne et au Royaume Uni (cf. tableau ci-après).

(1) Pour une présentation détaillée du financement de la protection sociale en France, se reporter au chapitre I - III du présent rapport.

Comparaison des poids des principaux types de prélèvements à la charge des entreprises en % du PIB en 1984

	France	États-Unis	Japon	République fédérale d'Allemagne	Royaume-Uni
<i>Impôts sur les bénéfices des sociétés (et sociétés dérivées)</i>					
Impôt national :					
— impôt général	1,87	1,00	3,75	1,51	2,28
— impôt spécifique sur les entreprises pétrolières	—	—	—	—	2,16
Impôts locaux	—	0,47	2,03	0,51	—
Total	1,87	2,07	5,78	2,02	4,42
<i>Impôts sur le capital</i>					
Impôt national	—	—	—	0,17	—
Impôts locaux :					
— impôts fonciers	0,43	1,40	n.d.	0,24	2,42
— part taxe professionnelle	0,72	—	—	0,23	—
Total	1,15	1,40	n.d.	0,64	2,42
<i>Prélèvement sur les salaires</i>					
Prélèvements nationaux :					
— cotisations sociales	12,63	4,95	4,16	7,22	3,61
— autres	1,94	—	—	—	0,30
Impôts locaux (part taxe professionnelle)	0,08	—	—	—	—
Total	14,65	4,95	4,16	7,22	3,91
<i>Autres impôts à la charge des entreprises</i>					
	0,24	0,08	0,06	1,07	0,25
Total général	17,91	8,50	10,00	10,95	11,00

Source : Rapport de J.H. David « Fiscalité et compétitivité des entreprises françaises en Europe » au Colloque international de l'AX « L'Europe au XXI^e siècle, mythe ou première puissance mondiale ? », 7 et 8 mars 1989.

Etant donné que le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés s'aligne en France sur la moyenne des taux des autres pays industrialisés, cette différence reflète le poids spécifique des charges sociales patronales en France (près de 13 % du P.I.B. contre 7 % en R.F.A., 5 % aux Etats-Unis et 3,5 % au Royaume Uni).

L'appréciation de l'impact économique de cette structure de financement suppose de répondre à deux interrogations, à savoir :

- les charges sociales influent-elles de manière significative sur les coûts salariaux ?
- les charges sociales influent-elles de manière significative sur les capacités d'investissement des entreprises françaises ?

a) Les charges sociales influent-elles de manière significative sur les coûts salariaux ?

Une analyse précise des coûts salariaux permet d'établir que les entreprises françaises ont compensé leur surcharge des prélèvements sociaux par un ajustement des niveaux de salaires directs qui sont, en moyenne, plus faibles que chez nos principaux partenaires économiques.

En effet, les comparaisons internationales montrent que ce n'est pas dans les pays où les charges sociales sont les plus lourdes que les coûts de main-d'oeuvre sont également les plus élevés. Les différences de coût de main-d'oeuvre apparaissent beaucoup plus liées aux écarts de salaires et de pression globale des prélèvements obligatoires qu'aux modalités de financement de la protection sociale.

Ainsi, au sein de la Communauté économique européenne, on constate que les salaires sont relativement faibles dans les pays où les charges sociales des entreprises sont relativement élevées. Au total, les entreprises de ces pays ne supportent donc pas des coûts salariaux particulièrement lourds (cf. tableau ci-dessous).

**Charges sociales et coûts salariaux dans les pays
de la CEE (1989)**

	Cotisations sociales à la charge des employeurs (En % du PIB)	Coût salarial (en milliers d'Ecus)
Belgique	9,3	22,36
Danemark	0,1	24,28
Espagne	8,9	13,75
France	12,00	18,88
Grèce	5,3	8,40
Irlande	3,5	13,77
Italie	8,7	19,74
Luxembourg	5,8	19,11
Pays-Bas	8,1	22,28
R.F.A.	7,1	23,67
Royaume-Uni	3,5	18,28

Les cas de l'Espagne, de la France ou de l'Italie, d'une part, et celui du Danemark, d'autre part, sont à cet égard particulièrement significatifs. Dans les trois premiers pays, les charges sociales apparaissent comme particulièrement élevées, mais les salaires et les prélèvements fiscaux (en particulier les impôts sur les revenus de personnes physiques) sont relativement bas. En revanche, au Danemark, les entreprises supportent des charges sociales très faibles mais versent des salaires élevés et les prélèvements fiscaux y sont également plus importants.

Deux conclusions empiriques peuvent être faites à partir de ce constat initial :

- d'une part, les coûts de la main d'oeuvre doivent être appréciés dans leur globalité, leur décomposition entre salaires directs et charges sociales paraissant moins significative ;
- d'autre part, les coûts salariaux ne constituent pas le seul élément déterminant en matière d'exportation et de compétitivité, (cf. tableau ci-dessous) comme l'illustre parfaitement l'exemple de la République Fédérale d'Allemagne, dont la balance commerciale enregistre un excédent de 6,1 milliards de

dollars en 1989 en dépit de coûts salariaux parmi les plus élevés de la Communauté économique européenne.

En revanche, le commerce extérieur de la France, où les coûts salariaux sont moins élevés, accumule pendant la même période un déficit de 0,6 milliard de dollars.

**Solde de la balance commerciale des pays de la C.E.E.
(1989)**

	Solde (en milliards de dollars)
- R.F.A.	+ 6,1
- Grande-Bretagne	- 3,2
- France	- 0,6
- Italie	- 1,0
- Irlande	+ 0,2
- Espagne	- 2,2
- Portugal	- 0,51
- Danemark	+ 0,11
- Luxembourg	+ 0,2
- Pays-Bas	+ 0,3
- Grèce	- 0,56
- Belgique	+ 0,2

Le coût du crédit, la solidité de la monnaie, la durée d'utilisation des équipements, les réseaux commerciaux, la qualité des produits et de la maintenance ou l'adaptation constante et immédiate aux besoins du marché, semblent donc s'affirmer de plus en plus comme des atouts essentiels dans la compétition économique internationale.

b) Les charges sociales influent-elles de manière significative sur les capacités d'investissement des entreprises françaises ?

L'évolution de la répartition de la valeur ajoutée des sociétés et des quasi-sociétés non agricoles depuis 1970 (cf. tableau ci-dessous) fournit quelques éléments de réponse à ce sujet.

**Evolution du partage de la valeur ajoutée des sociétés et quasi-sociétés non financières
(hors Grandes Entreprises Nationales) de 1970 à 1989**

Années	Rémunération des salariés		Impôts nets de subventions	Part dans la valeur ajoutée en % Excédent brut d'exploitation			
		dont cotisations sociales effectives des employeurs		Intérêts versés	Dividendes versés	Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	Epargne brute
1970	63,5	13,6	7,1	6,4	4,1	4,1	15,0
1971	63,4	13,5	5,3	6,8	3,5	3,6	16,0
1972	63,8	13,5	6,7	6,8	3,5	3,6	15,6
1973	62,5	13,0	7,5	7,3	3,8	3,9	15,5
1974	64,1	13,4	6,4	8,9	4,4	4,4	12,9
1975	67,4	15,2	6,6	8,1	3,1	3,1	11,6
1976	67,3	15,4	6,6	8,0	4,1	4,1	11,6
1977	66,6	15,6	6,9	8,1	4	4,0	12,0
1978	66,8	15,4	7,2	7,8	3,3	3,4	12,5
1979	66,7	15,8	7,4	7,8	3,6	3,6	12,3
1980	68,5	16,4	7,3	8,7	3,8	3,8	10,5
1981	69,0	16,6	6,8	9,9	3,8	3,8	9,3
1982	69,0	16,7	7	9,7	3,4	3,5	9,8
1983	68,5	17,2	7,2	9,3	3,3	3,3	10,3
1984	67,6	17,4	7,5	9,4	3,3	3,4	10,8
1985	66,5	17,4	8	9,4	3,6	3,7	11,2
1986	63,6	16,5	7,9	8,0	3,8	3,9	15,0
1987	63,5	16,7	7,5	7,8	4,1	4,2	14,7
1988	61,8	16,4	7,8	7,6	4,2	4,3	16,8
1989	61,4	16,4	7,9	8,3	4,4	4,4	15,5

On constate ainsi que l'épargne brute des sociétés et quasi-sociétés (hors grandes entreprises nationales), qui permet l'autofinancement, a pu retrouver en 1989 son niveau de 1973 (15,5 % de la valeur ajoutée) en dépit d'une augmentation de 3,4 % des cotisations sociales effectives des employeurs au cours de la même période (13 % en 1973 contre 16,4 % en 1989).

Par ailleurs, si un examen plus détaillé permet de mettre en évidence une certaine corrélation entre cotisation sociale et niveau de l'épargne brute, les variations des deux ratios ne sont toutefois pas mécaniquement identiques.

Ainsi, en 1973-1974, l'épargne brute a regressé de 2,6 % alors que les cotisations sociales n'ont augmenté que de 0,4 %. Par ailleurs, l'épargne brute est passée, de 11,2 % en 1985, à 15 % en 1986, la part des cotisations sociales dans la valeur ajoutée des entreprises ne diminue que de 0,9 % au cours de la même période.

Dans ce domaine, d'autres éléments semblent donc également intervenir pour déterminer le niveau de l'épargne brute des entreprises, les cotisations sociales supportées par celles-ci ne suffisant apparemment pas à déterminer à elles seules les variations constatées.

2. Toutefois, la structure atypique des coûts salariaux en France est une source de distorsions importantes entre l'offre et la demande de travail et fait peser à terme des risques pour la compétitivité et l'activité des entreprises françaises.

Si elle ne paraît pas, dans l'immédiat, pénaliser de manière excessive les entreprises françaises, la part importante des charges sociales dans les coûts salariaux ne peut toutefois, à court terme, rester économique neutre.

a) Dans une économie mondiale hautement concurrentielle, elle oblige tout d'abord les pouvoirs publics à mettre en oeuvre une politique des revenus rigoureuse, fondée sur le maintien des salaires bruts à un niveau inférieur à celui des principaux pays concurrents.

Or, cette nécessité peut se révéler peu motivante pour les salariés et créer un élément de rigidité dans la gestion des ressources humaines des entreprises. Il peut éventuellement en résulter, soit une démobilisation des salariés comparant leurs salaires à ceux versés, à travail équivalent, dans les pays voisins, soit, le cas échéant, des délocalisations progressives du facteur travail. En effet, on peut se demander si, notamment dans le cadre notamment du Marché Unique, les entreprises françaises n'éprouveront pas des difficultés croissantes pour embaucher (ou garder) la main d'oeuvre qualifiée, par nature plus facilement délocalisable, surtout en ce qui concerne certaines catégories professionnelles particulièrement recherchées (ingénieurs, notamment).

b) En outre, on peut craindre que cette structure atypique des coûts salariaux n'ait, à moyen terme, un effet inflationniste et ne limite la capacité d'adaptation de l'économie française.

Compte tenu des règles actuelles de financement de notre système de protection sociale, on peut penser que les salariés deviendront de plus en plus réticents à laisser répercuter sur leurs salaires les hausses de prélèvements indirects nécessaires au rééquilibrage de la Sécurité Sociale ou au financement des régimes de retraite. Par ailleurs, cette réticence pourrait également être renforcée par la modification de la perception, par les personnes concernées, de la signification de leurs cotisations. (1)

Il pourrait en résulter des revendications incompatibles avec les évolutions salariales constatées chez nos principaux partenaires et concurrents, ce qui, dans un contexte où, notamment, les taux de change deviendront de plus en plus fixes au sein du système monétaire Européen et où les mouvements de capitaux seront libres, seraient susceptibles de déstabiliser notre monnaie et de compromettre la compétitivité de notre économie.

Pour ces diverses raisons, un aménagement progressif de la structure du financement de notre protection sociale paraît donc, à terme, inéluctable.

(1) Avec la modification du rapport entre les actifs et les inactifs et l'alourdissement des transferts entre générations qui en résultent, les cotisations tendront de plus en plus à apparaître, non plus comme un "salaire différé", mais comme un véritable prélèvement.

**B. ...LA DIMINUTION IMPERATIVE DU NIVEAU GLOBAL
DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PESANT SUR
L'ECONOMIE FRANCAISE POURRAIT ETRE
COMPROMISE PAR UNE CROISSANCE INCONTROLEE
DES CHARGES SOCIALES**

Indépendamment de l'influence, relativement limitée, des cotisations sociales sur les coûts salariaux, il convient également de s'interroger sur l'hypothèque que pourrait faire peser, à terme, une évolution incontrôlée des charges sociales sur l'indispensable diminution au niveau général des prélèvements obligatoires.

**1. Le niveau élevé des prélèvements obligatoires
constitue un handicap important pour la
compétitivité de l'économie française**

*a) Un taux de prélèvements obligatoires supérieur à ceux
des principaux pays industrialisés :*

Le taux de prélèvements obligatoires défini, comme le rapport des prélèvements obligatoires bruts non consolidés (1) au Produit Intérieur Brut, varie considérablement parmi les Etats membres de l'O.C.D.E. (cf. tableau ci-dessous).

(1) C'est-à-dire au total des impôts et cotisations sociales des administrations publiques et des institutions supra-nationales.

**Part des prélèvements obligatoires dans le
produit intérieur brut des Etats - membres de
l'O.C.D.E.**

	1988
Australie	30,8
Autriche	41,9
Belgique	45,1
Canada	34,0
Danemark	52,1
Finlande	37,9
France	44,4
Allemagne	37,4
Grèce	35,9
Islande	31,7
Irlande	41,5
Italie	37,1
Japon	31,3
Luxembourg	48,2
Pays-Bas	48,2
Nouvelle-Zélande	37,9
Norvège	46,9
Portugal	34,6
Espagne	32,8
Suède	55,3
Suisse	32,5
Turquie	22,9
Royaume-Uni	37,3
Etats-Unis	29,8
Moyenne O.C.D.E.	
Total	38,4
C.E.E.	40,8

* *Source O.C.D.E.*

Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. (1965-1989)

Deux grands groupes de pays peuvent être distingués à cet égard :

- ceux dont les prélèvements obligatoires dépassent 4,5% au Produit Intérieur Brut. Il s'agit de cinq pays de l'Europe du Nord, de dimension relativement modeste et de population moyenne, qui ont effectué un effort important pour couvrir une partie des besoins sociaux par des moyens collectifs : Suède (55,3 %), Norvège (46,9%), Pays-Bas (48,2 %) et Belgique (45,1 %). En particulier, la Suède atteint en 1988 le niveau le plus élevé jamais constaté dans un pays de l'O.C.D.E. pour le taux de prélèvements obligatoires ;

- ceux, les plus nombreux, dont le taux de prélèvements obligatoires se situe entre 30 et 40 % environ. La plupart des grands pays industrialisés se situent dans cette catégorie, à savoir la République fédérale d'Allemagne (37,4 %), les Etats-Unis (29,8 %), le Japon (31,3 %), le Royaume-Uni (37,3 %), le Canada (34 %) et l'Italie (37,1 %).

La France occupe, avec le Luxembourg (42,8 %) et l'Autriche (41,9 %), une position intermédiaire entre ces deux groupes.

Son taux de prélèvements obligatoires (44,4 % en 1988) est le plus élevé parmi les grands pays industrialisés. Il est également supérieur, d'une part, à la moyenne des pays de l'O.C.D.E. (38,4 % en 1988 et, d'autre part, à la moyenne des Etats membres de la C.E.E. (40,8 %).

b) Une forte croissance du taux des prélèvements au cours des quinze dernières années.

De 1965 à 1973, le taux des prélèvements obligatoires n'a augmenté en France que de 0,7 % contre une augmentation de 4,4 % pour la moyenne des pays de l'O.C.D.E. et de 4,2 % pour la moyenne des pays de la C.E.E. (cf. tableau ci-dessous).

**Evolution de la part des prélèvements obligatoires
dans le Produit Intérieur Brut des Etats membres de
l'O.C.D.E. : classement par ordre décroissant de
l'augmentation de 1973 à 1988**

Pays	1965-1973	1973-1988
1- Espagne	+ 4,3	+ 14,0
2- Suède	+ 6,1	+ 13,7
3- Grèce	+ 2,6	+ 12,7
4- Italie	- 1,0	+ 12,7
5- Portugal	+ 3,5	+ 12,7
6- Irlande	+ 5,2	+ 10,3
7- Luxembourg	+ 1,0	+ 9,7
8- Danemark	+ 12,5	+ 9,7
9- France	+ 0,7	+ 9,4
10- Nouvelle-Zélande	+ 3,6	+ 9,3
11- Japon	+ 4,7	+ 8,8
12- Belgique	+ 6,8	+ 7,7
13- Pays-Bas	+ 8,2	+ 6,4
14- Suisse	+ 5,6	+ 6,2
15- Royaume-Uni	+ 1,1	+ 5,9
16- Australie	+ 2,1	+ 5,5
17- Autriche	+ 2,5	+ 4,8
18- Finlande	+ 4,4	+ 4,4
19- Turquie	+ 4,7	+ 3,3
20- Canada	+ 5,4	+ 3,2
21- U.S.A.	+ 3,2	+ 1,7
22- Norvège	+ 12,0	+ 1,6
23- R.F.A.	+ 4,7	+ 1,1
Moyenne non pondérée :		
O.C.D.E.	+ 4,5	+ 9,3
O.C.D.E.-Turquie	+ 4,7	+ 7,7
C.E.E.	+ 4,2	+ 9,4

En revanche, au cours de la période 1973-1988, on constate une évolution différente : l'augmentation du taux des prélèvements obligatoires en France (+ 9,4 %) s'est en effet aligné sur la moyenne des pays de l'O.C.D.E. (+ 9,3 %) et des Etats membres de la C.E.E. (+ 9,4 %). La France est ainsi passée du 6e au 5e rang des pays de l'O.C.D.E. pour le niveau du taux des prélèvements obligatoires. Par ailleurs, seule l'Italie (+ 12,7 %) a connu un accroissement plus rapide parmi les sept pays les plus industrialisés dont certains, tels la République fédérale d'Allemagne (+ 1,1 %) et les Etats-Unis (+ 1,7 %) se caractérisent par la stabilité des taux de prélèvements.

c) Des prélèvements obligatoires grevant les revenus des ménages et la valeur ajoutée des entreprises.

Il convient également d'analyser l'évolution au niveau des prélèvements obligatoires rapportés à la capacité contributive de chaque agent économique. Or, à l'examen, il apparaît que la part des prélèvements obligatoires dans la valeur ajoutée des entreprises et, dans une moindre mesure, dans les revenus des ménages, a globalement augmenté au cours des vingt dernières années. (cf. tableau ci-dessous).

Prélèvements obligatoires rapportés au revenu des ménages et à la valeur ajoutée des entreprises (en pourcentage)

	1970	1975	1980	1985	1989
Ménages (1)	27,1	29,9	35,2	38,6	39,4
Sociétés et quasi-sociétés non financières (hors G.E.N.) (2)	55,12	57,20	57,63	57,18	59,12

Sources : Comptes de la Nation.

1) Ratio : Impôts sur le revenu et le patrimoine + cotisations sociales versées.
Revenu primaire brut

2) Ratio : Impôts nets de subvention + impôts courants sur le revenu et le patrimoine + cotisation sociales versées.

Valeur ajoutée - rémunération des salaires (hors cotisations sociales).

Le niveau des prélèvements obligatoires est très élevé pour les sociétés et quasi-sociétés non financières dont il représente aujourd'hui près de la moitié de la valeur ajoutée hors rémunérations versées aux salariés. Cette augmentation de la pression fiscale, entendue au sens large du terme, s'est donc accompagnée d'une nette diminution de la part de l'épargne limitée dans la valeur ajoutée de 1970 (15 %) à 1982 (9,8 %) et 1985 (11,2 %).

Les ménages supportent un niveau de prélèvements obligatoires plus faibles que les sociétés et quasi-sociétés non financières au cours de la période considérée, connaissent toutefois une évolution similaire.

En limitant, d'une part, les capacités d'investissement des entreprises et, d'autre part, le revenu disponible des ménages, le taux des prélèvements obligatoires peut donc en être macro-économiquement négligeable.

Sa maîtrise, sinon sa diminution, apparaît donc comme une condition essentielle afin de permettre à l'économie française d'affronter les concurrences étrangères dans les meilleures conditions.

2. L'hypothèque d'une augmentation incontrôlée des charges sociales

Toutefois, la stabilisation impérative du niveau des prélèvements obligatoires pourrait être compromise par la poursuite de la dérive actuellement constatée dans l'augmentation des charges sociales.

Cette dérive est particulièrement mise en évidence par l'évolution de la structure des recettes fiscales en France de 1965 à 1988, analysée :

a) En pourcentage du P.I.B.

Evolution de 1965 à 1988 de la part des principales recettes fiscales dans le P.I.B. (en %)

Principales recettes fiscales	Evolution 1965-1988
- Impôts sur le revenu et les bénéfices	+ 2,2 %
- Cotisations de Sécurité Sociale	+ 7,4 %
- Impôts sur les salaires de la main-d'oeuvre	- 0,8 %
- Impôts sur le patrimoine	+ 0,6 %
- Impôts sur les biens et services	- 0,1 %
Total des retenues fiscales	+ 8,9 %

(source O.C.D.E.)

Ainsi, l'augmentation de la part des cotisations sociales dans le P.I.B. (+ 7,4 %), supérieure à celle de toutes les autres catégories d'impôts, paraît constituer l'une des principales causes de l'accroissement de l'ensemble des recettes fiscales de 1965 à 1988 (+ 8,9 %).

b) En pourcentage du total des recettes fiscales

Conséquence logique d'un rythme de croissance supérieur à ceux des autres catégories de prélèvements obligatoires, la part des cotisations sociales dans le total des recettes fiscales a augmenté de 9,1 % au cours de la période considérée.

Evolution de 1965 à 1988 de la part des principales recettes fiscales en pourcentage du total des recettes fiscales

Principales recettes fiscales	Evolution 1965-1988
- Impôts sur le revenu et les bénéfices	+ 1,5 %
- Cotisations de Sécurité Sociale	+ 9,1 %
- Impôts sur les salaires de la main-d'oeuvre	- 2,8 %
- Impôts sur le patrimoine	+ 0,5 %
- Impôts sur les biens et services	- 9 %
Total des retenues fiscales	+ 8,9 %

(Source O.C.D.E.)

Tout effort de maîtrise, de diminution, au niveau général des prélèvements obligatoires devra donc s'attacher prioritairement à contrôler l'évolution des charges sociales, elle-même résultat du développement rapide du volume des prestations.

Ainsi, une gestion plus rigoureuse et une meilleure efficacité du système français de prévention sociale constitue un préalable indispensable à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française et de ses entreprises.

D'une manière générale, le système français de protection sociale, confronté aux défis du vieillissement démographique, de l'émergence de nouveaux comportements sociaux et de la compétition économique internationale, doit nécessairement s'adapter sous peine de voir sa cohésion interne définitivement ébranlée.

Or, l'absence de mécanismes efficaces de régulation rend cette adaptation particulièrement difficile.

CHAPITRE III

L'ABSENCE DE MECANISMES EFFICACES DE PARTICIPATION ET DE REGULATION

Confronté à l'évolution de l'environnement économique et social dans lequel il s'inscrit, le système français de protection sociale doit impérativement s'adapter aux données nouvelles.

Cette adaptation, indispensable pour assurer la sauvegarde de l'essentiel des acquis de 45 ans de protection sociale, exige toutefois des décisions difficiles.

Or, pour affronter ces problèmes, le système français de protection sociale ne dispose pas de mécanismes spontanés de régulation, essentiellement en raison :

1. De l'insuffisance de la gestion démocratique, qui favorise la démobilisation et l'immobilisme.

2. Des lacunes de la gestion administrative et financière qui, par l'opacité des informations et la dilution des responsabilités, sont sources de productivité insuffisante.

3. Du déséquilibre structurel existant entre l'augmentation de ses dépenses et l'évolution de ses recettes.

I. L'INSUFFISANCE DE LA GESTION DEMOCRATIQUE

Le plan français de Sécurité Sociale de 1945 s'organisait autour du principe essentiel de la gestion directe des organismes sociaux par leurs bénéficiaires. Ceux-ci étaient ainsi censés exercer, par l'intermédiaire des syndicats considérés comme leurs représentants, des responsabilités majeures dans la vie et le fonctionnement du système de protection sociale.

Or, si les usagers sont toujours aujourd'hui la raison d'être de ce système, ils s'y révèlent peu intégrés et mal informés de la complexité des problèmes.

Parallèlement, l'institutionnalisation du rôle des organisations syndicales dans les régimes sociaux, en favorisant l'extension de leur champ d'activité, a rendu celles-ci particulièrement soucieuses de conserver l'autonomie ainsi acquise.

A. L'OPINION PUBLIQUE DANS LE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE : UNE EXPRESSION IMPARFAITE

1. Une opinion publique attachée au système de protection sociale mais imparfaitement consciente de son organisation et de ses difficultés

a) L'attachement au système de protection sociale...

Dès janvier 1945, 55 % des personnes interrogées se déclaraient favorables à la mise en place d'un service national de santé, contre 32 % souhaitant qu'aucune modification ne soit apportée à la situation prévalant alors dans le secteur sanitaire.

Depuis cette date, l'attachement qui lie les Français à leur système de protection sociale s'est constamment confirmé, même si celui-ci peut parfois sembler s'exprimer sous une forme pour le moins paradoxale.

Ainsi, en 1969, un sondage réalisé par la SOFRES pour le compte du Figaro (1) faisait apparaître que le besoin de protection sociale était alors davantage ressenti par les Français que la nécessité des libertés publiques ! (cf. tableau ci-après)

(1) SOFRES - Le Figaro - 10 novembre 1969.

Pour chacune des libertés ou structures suivantes, voulez-vous m'indiquer quelle serait votre réaction si on la supprimait ? Pensez-vous que c'est très grave, assez grave, peu important ou sans importance ?

	Très grave	Assez grave
Droit de grève	54 %	28 %
Liberté de la presse	71 %	21 %
Parlement	61 %	25 %
Partis politiques	22 %	27 %
Syndicats	55 %	28 %
Indépendance de la Justice	68 %	20 %
Elections municipales	53 %	31 %
Sécurité Sociale	82 %	13 %
Nationalisations	22 %	27 %

Cette adhésion à la protection sociale a toujours eu pour corollaire l'affirmation du libre choix du médecin de famille (75 % des personnes interrogées en 1987) (2).

b) ...s'accompagne d'une méconnaissance relative de son fonctionnement et de ses difficultés réelles

Ainsi, si 95 % des personnes interrogées savent que la Sécurité Sociale prend en charge les dépenses de santé, 70 % les retraites, 59 % les allocations familiales, 49 % lui attribuent également la responsabilité de la construction des hôpitaux.

Par ailleurs, une majorité (44 % contre 38 %) ignore encore que la gestion de la Sécurité Sociale est assurée par les représentants des cotisants, et non par l'Etat.

En revanche, les Français paraissent avoir pris conscience relativement tôt de la charge croissante supportée par la collectivité nationale en contrepartie de l'extension de la couverture sociale. Si en 1951, 10 % seulement des personnes interrogées (3) souhaitaient que l'effort de l'Etat s'attache en priorité au contrôle des dépenses sociales, 70 % des personnes interrogées en 1970 (4) estimaient que la

(2) Sondage SOFRES réalisé à la demande de M. SEGUIN, ministre des Affaires Sociales. 17 Juillet 1987

(3) Sondages 1951

Sécurité Sociale était en déficit (contre 7 % en équilibre et 2 % en excédent), cette proportion ayant régulièrement augmenté depuis.

Toutefois, à 75 % (5) la responsabilité de ce déséquilibre est davantage attribuée à divers "abus" qu'à des causes proprement structurelles, le florilège fourni à ce sujet étant particulièrement riche : arrêts maladie pour tapisser son appartement, dettes des étrangers, "cures" pour les vacances, transports en ambulance peu justifiés, etc.

Les personnes interrogées étant dans la quasi-totalité des assurés sociaux, l'importance du phénomène des "abus" prouve que ceux-ci sont largement pratiqués et connus.

D'une manière générale, l'opinion publique est peu préparée à envisager le dilemme entre la limitation des prestations et l'augmentation des cotisations, comme l'indiquent les résultats incertains, voire contradictoires, des divers sondages réalisés à ce sujet.

Néanmoins, il n'est pas interdit de penser qu'une information large et exhaustive permettrait de mieux faire accepter le langage de la rationalité économique en raison même de l'attachement profond des Français à la protection sociale et de leur souci de conserver l'essentiel des avantages qu'il leur procure.

2. Une opinion publique qui n'est pas associée à la décision et qui est peu responsabilisée.

a) L'assuré social n'est pas associé à la décision :

Selon Pierre LAROQUE, "le plan français de Sécurité Sociale devait obéir à la volonté de confier aux bénéficiaires eux-mêmes la gestion des institutions destinées à leur garantir cette Sécurité" (6) afin de développer chez eux le sens de la responsabilité collective. Or, il apparaît aujourd'hui que la gestion des caisses est assurée par des représentants élus sur des listes exclusivement présentées par les principales organisations syndicales, avec un taux de participation particulièrement faible. De ce fait les bénéficiaires n'interviennent que très marginalement dans le fonctionnement des organismes sociaux.

(4) *Idem* 1971

(5) *Sondage SOFRES pour 1987 précité*

(6) *Revue Française des Affaires Sociales* 1985

Plusieurs raisons expliquent cette évolution, et notamment :

- la multitude des régimes particuliers, reflétant les intérêts des groupes socio-professionnels au détriment de la cohésion d'ensemble du système de protection sociale ;

- la diminution relative de la représentativité des centrales syndicales et la professionnalisation des élus syndicaux dans les instances de représentation, les amenant parfois à privilégier certains intérêts corporatistes sur ceux de l'ensemble des assurés sociaux ;

- l'omniprésence de certaines centrales syndicales dans la gestion du système, notamment dans les caisses d'assurance maladie ;

- la tendance à la "bureaucratisation" de l'ensemble d'un système qui aurait pourtant vocation à être très proche, en principe, des usagers.

En conséquence, ceux-ci se trouvent, en fait, peu impliqués dans le fonctionnement de la protection sociale.

A cet égard, le niveau élevé d'absentéisme (47,40 %) constaté en 1983 à l'occasion de l'élection au suffrage direct des conseils d'administration des caisses en constitue l'un des symptômes les plus évidents.

b) L'assuré est insuffisamment sensibilisé à la réalité des problèmes de la protection sociale

Mal informé, peu associé à la gestion des organismes associés, l'assuré est totalement déresponsabilisé et insuffisamment sensibilisé à la réalité des problèmes.

Or, il apparaît aujourd'hui évident que la maîtrise des dépenses sociales passera nécessairement par une modification ou une adaptation des comportements.

Ceux-ci ne pourront être obtenus que dans l'hypothèse où l'assuré aura pris conscience :

- des problèmes auxquels se trouve aujourd'hui confronté notre système de protection sociale ;

- des conséquences de ses décisions individuelles sur l'évolution globale du système ;

- de la nécessité d'ajustements parfois douloureux mais néanmoins nécessaires.

Un important effort "pédagogique" doit donc être entrepris à destination de l'opinion publique.

A cet égard, on peut considérer que les acquis des Etats Généraux de 1987 ont été malheureusement gaspillés .

Ouverts au printemps 1987, ces Etats Généraux de la Sécurité Sociale s'étaient essentiellement caractérisés par :

- la mise en oeuvre d'une campagne d'information destinée à sensibiliser l'opinion publique ;

- l'organisation de réunions départementales associant les partenaires locaux à la réflexion nationale ;

- la publication du rapport du Comité des Sages, dégageant les voies de l'avenir, et dont les conclusions firent l'objet de plusieurs débats publics.

Il paraît donc regrettable que la réflexion et la prise de conscience amorcées à cette époque soient, depuis lors, demeurées inexploitées.

Ainsi démobilisée, l'opinion publique ne peut que par ailleurs s'interroger sur la nécessité et l'opportunité du projet de contribution sociale généralisée.

B. DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES JALOUSES DE LEUR AUTONOMIE

En 1945, l'héritage de la tradition mutualiste et la volonté d'instaurer une gestion démocratique ont conduit le législateur et le Gouvernement à confier l'administration des caisses de Sécurité sociale aux organisations professionnelles.

Or, si aujourd'hui ces dernières n'exercent plus de véritables responsabilités en ce qui concerne la gestion du régime général, elles demeurent néanmoins très attachées aux diverses positions acquises depuis plus de quarante ans au sein des structures de la protection sociale.

Par ailleurs, ce décalage croissant entre la réalité des pouvoirs et l'importance des appareils conduit inévitablement à

s'interroger sur l'adaptation inéluctable des modalités de représentation des assurés qui sont relativement figées depuis 45 ans.

1. L'ampleur limitée des responsabilités

Le plan français de Sécurité sociale fut initialement fondé sur le principe d'une solidarité professionnelle.

Les organisations syndicales, considérées comme les représentantes des bénéficiaires, furent donc dotées de responsabilités majeures, notamment dans la gestion des caisses du régime général de la Sécurité sociale.

De ce fait, les syndicats ont joué un rôle essentiel dans l'extension de la protection sociale en créant des régimes sociaux nouveaux par voie conventionnelle.

Aujourd'hui, les organisations syndicales assurent toujours des responsabilités de premier plan dans la gestion de ces régimes complémentaires.

En revanche, l'érosion continue des pouvoirs des conseils d'administration des caisses du régime général a considérablement réduit le champ d'action des partenaires sociaux en ce domaine, notamment en ce qui concerne :

a) Leur responsabilité financière.

La définition des prestations et la fixation des cotisations ne relèvent pas de la compétence des administrateurs. Les pouvoirs des conseils d'administration sont donc, sur ce point, de stricte exécution.

Par ailleurs, les budgets votés par les Conseils d'administration doivent être approuvés par l'autorité de tutelle avant de devenir exécutoires.

Les partenaires sociaux déplorent les limites ainsi apportées à leur autonomie et réaffirment périodiquement leur vocation à gérer les régimes de protection sociale.

Toutefois, ils ont toujours estimé que l'équilibre financier de la Sécurité sociale relevait de la responsabilité exclusive de l'Etat.

Leurs réticences à utiliser les pouvoirs qui leur sont pourtant reconnus en la matière apparaissent à cet égard particulièrement significatives.

Ainsi, l'article L-221-1 du Code de la Sécurité sociale dispose que la Caisse Nationale d'Assurance Maladie est chargée, entre autres attributions, de "maintenir l'équilibre financier" des risques. Poursuivant cette orientation, la loi de Finances pour 1972 a reconnu aux caisses nationales le pouvoir d'annuler les décisions des caisses locales compromettant l'équilibre financier des risques.

Or, ces responsabilités financières réelles n'ont jamais été mises en oeuvre par les caisses nationales. Leurs conseils d'administration n'ont ainsi que rarement annulé les décisions des caisses locales, préférant l'intervention des autorités de tutelle.

b) Leur autonomie dans la gestion des caisses.

Depuis les décrets du 12 mai 1960, les directeurs des caisses nationales désignés par décret disposent de pouvoirs propres, notamment en matière de gestion du personnel. De même, ces décrets ont institué le C.N.E.S.S. (7) et prévu l'établissement de listes d'aptitude pour le recrutement du personnel et confirmé la procédure de l'agrément ministériel, afin de garantir la compétence des personnels de direction choisis par les conseils d'administration.

En définitive, les compétences de ces dernières se limitent essentiellement au vote des budgets préparés par le directeur et au contrôle de la bonne application, par le personnel de direction et d'exécution, des dispositions législatives et réglementaires, ainsi que de ces propres décisions.

Ainsi, le régime général, qui joue un rôle essentiel dans la définition des politiques de protection sociale, est celui où les partenaires sociaux assument les responsabilités effectives les plus réduites.

Toutefois, cette diminution constante de leur niveau de responsabilité n'a pas empêché les organisations syndicales d'accroître "l'institutionnalisation" de leur action en ce domaine.

(7) Centre National d'Etudes Supérieures de Sécurité Sociale

2. Le phénomène des "chasses gardées"

L'institutionnalisation de l'action syndicale dans le domaine de la protection sociale se caractérise principalement par la permanence des fonctions, qui peut être assimilée, compte tenu du faible niveau général des responsabilités effectivement exercées, à l'instauration de véritables "chasses gardées".

Certaines organisations syndicales ont davantage privilégié que d'autres la gestion des régimes sociaux.

L'exemple le plus caractéristique est celui du Syndicat Force Ouvrière, dont le Secrétaire Général a par ailleurs occupé pendant 12 ans la présidence de l'UNEDIC. F.O. détient ainsi la présidence de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, de 94 caisses locales d'assurance maladie (sur 132) et de 40 caisses d'Allocations familiales (sur 117).

Le secteur social est également important à la C.G.C., qui préside actuellement la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, et à la C.F.T.C., qui détient la présidence de la Caisse d'Allocations familiales.

Les règles régissant l'attribution de ces présidences, qui résultent généralement de négociations informelles nouées dans l'ombre des cabinets ministériels, permet à ces organisations syndicales de garantir la pérennité de leur influence.

Deux faits sont à cet égard particulièrement significatifs, à savoir :

- la durée des mandats exercés (23 ans pour la présidence F.O. de la C.N.A.M. et pour la présidence C.F.T.C. de la C.A.F.) ;

- les modalités selon lesquelles la répartition actuelle des présidences sera aménagée en 1991 afin de permettre à la C.F.D.T., jusqu'alors réservée, de participer à la gestion du régime général. La réorganisation effectuée à cette occasion respecte en effet la prééminence de F.O. et de la C.F.T.C. sur leur branche respective

Seule la C.G.C. devrait abandonner au profit de la C.F.D.T. la présidence de la C.N.A.V., qu'elle détient depuis 1983. Toutefois, et à titre de compensation, la C.G.C. devrait recevoir la présidence de l'ACCOSS (8) jusqu'alors assurée par un administrateur nommé par décret.

L'extraordinaire stabilité dans l'exercice de leurs fonctions dont bénéficient ainsi les représentants des organisations syndicales peut certes constituer, par la connaissance approfondie des dossiers qu'elle autorise, un élément positif.

Toutefois, il convient de s'interroger également sur le développement toujours possible de certains effets pervers pouvant en résulter, et notamment :

- la limitation de la faculté d'adaptation des organismes concernés ;
- la prise en compte éventuelle de critères particuliers et spécifiques à l'occasion de la nomination des personnels, en dépit de l'existence de procédures censées en garantir l'objectivité ;
- le développement d'un sentiment d'appartenance ou d'appropriation peu compatible avec les exigences d'un service public.

3. Une représentativité qui doit être améliorée.

Assurant la représentation des travailleurs salariés au sein des structures du régime général, les organisations syndicales voient aujourd'hui leur légitimité partiellement remise en cause, en raison :

- de l'élargissement continu du champ de la protection sociale.

La protection sociale concerne aujourd'hui la quasi-totalité de la population française et non, comme à l'origine, la seule population salariée. Le caractère strictement professionnel de la protection sociale s'atténue donc progressivement et a totalement disparu pour la branche famille.

(8) L'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACCOSS) exerce son contrôle sur les unions chargées du recouvrement des cotisations (URSSAf) et assure la gestion de trésorerie des différents fonds du régime général.

La Caisse d'Allocations familiales sert ainsi depuis 1978 des prestations sous la seule condition de la résidence du bénéficiaire sur le territoire français.

De ce fait, la justification d'une représentation exclusive des assurés par les seules organisations syndicales paraît de plus en plus susceptible d'être remise en cause.

- de la diminution de l'audience syndicale.

La diminution de l'audience syndicale (moins de 17 % de la population active est syndiquée) au cours des dernières années pourrait également, à terme, menacer l'influence des organisations syndicales au sein des organismes sociaux.

Cette situation expliquerait d'ailleurs en partie le souhait des organisations professionnelles de voir reporter les élections initialement prévues pour le printemps 1991, le taux d'abstentions élevé aux dernières élections prud'homales (54,05 % contre 47,4 % aux élections des conseils en 1988) ayant agi en la matière comme un révélateur.

Les mandats des administrateurs seront donc reconduits en 1991 pour trois ans, sur la base des résultats des élections de 1983.

C. L'IMPOSSIBLE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Il n'existe aujourd'hui aucun cadre de décision permettant de préciser les responsabilités de l'Etat dans la gestion et le financement de la protection sociale.

Afin de renforcer le caractère démocratique de la gestion de notre système de protection sociale, les limites actuelles au contrôle du Parlement doivent donc être dépassées.

1. Des limites au contrôle du Parlement...

En effet, le Parlement dispose en la matière :

- **d'un pouvoir constitutionnellement limité.** En vertu de l'article 34 de la Constitution, il "détermine les principes fondamentaux de la Sécurité Sociale". Le Parlement ne fixe donc ni le taux des cotisations, ni le montant des prestations, ces responsabilités incombant au pouvoir réglementaire. Ce partage des compétences aboutit parfois à des situations paradoxales, le Parlement étant conduit à débattre de mesures sociales sans pouvoir en contrôler certains paramètres fondamentaux (1).

- **d'une information encore parcellaire :** la représentation nationale n'est qu'imparfaitement informée de l'évolution de la protection sociale en dépit de l'ampleur des masses financières en jeu.

En effet, ni la disposition de la loi du 31 juillet 1968 (loi de ratification des Ordonnances de 1967) prévoyant 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, ni 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, n'ont été appliquées.

Ainsi, depuis 1958, seules sont intervenues les dispositions :

- de la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français, invitant le Gouvernement à fournir au Parlement des éléments statistiques mettant en évidence l'effort social de la Nation au cours des trois années précédentes ;

- du décret du 22 mars 1979 portant création d'une Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, à laquelle participent huit parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), et appelée à rendre un rapport annuel sur les résultats de l'exercice précédent.

Cette limitation des pouvoirs et des capacités d'investigation des assemblées législatives dans le domaine social apparaît contraire à la fois :

(1) Cette situation fut parfaitement illustrée à l'occasion du débat sur le R.M.I., où il s'agissait de définir une prestation de service dont la quotité, élément essentiel de vérité, échappait à la compétence du Parlement.

- **aux exigences de la démocratie**, l'opinion publique ne pouvant s'exprimer à ce sujet par l'intermédiaire de ses représentants élus ;

- **à la vocation fondamentale du Parlement**, en l'empêchant de contrôler la gestion et l'affectation de recettes et de dépenses dont le montant est supérieur au Budget de l'Etat.

2. ... qui devraient être impérativement dépassées

Le projet de contribution sociale généralisée détermine, dans l'un de ses articles, le taux de cette contribution.

Ainsi, l'augmentation éventuelle du taux initialement fixé devra être votée par le Parlement.

La nouvelle compétence acquise par le Parlement constitue incontestablement un premier pas intéressant. Toutefois, la détermination du taux des cotisations sociales relèvent par ailleurs de la compétence exclusive du pouvoir réglementaire.

Dans ces conditions, l'intervention du Parlement demeure encore trop limitée et reste subordonnée à l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée.

Deux mesures complémentaires devraient à cet égard être envisagées afin de renforcer le rôle du Parlement, à savoir :

- **l'instauration d'un débat annuel au Parlement, lors de la session de printemps.**

A l'occasion de l'examen du projet de contribution sociale généralisée, l'Assemblée a adopté un amendement instituant un débat parlementaire annuel après présentation par le Gouvernement "d'un rapport sur la protection sociale faisant apparaître l'état et l'évolution des recettes et des dépenses des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale".

Il conviendra de compléter ce dispositif afin que le Gouvernement expose à cette occasion le bilan de son action et les mesures qu'il entend prendre en ce domaine.

- **la création d'un budget annexe rassemblant les concours de l'Etat**, c'est-à-dire l'ensemble des dotations versées par celui-ci aux régimes de protection sociale autres que celles déjà contenues dans le BAPSA.

Cette mesure présenterait l'avantage :

- de clarifier le partage des responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux sur les conditions des équilibres financiers des régimes sociaux ;**
- de constituer un complément logique au débat annuel consacré aux orientations de la politique gouvernementale dans le domaine social.**

La mise en oeuvre de cette dernière proposition nécessiterait toutefois la modification de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui ne prévoit la présentation sous forme de budget annexe que pour les services de l'Etat "dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement d'un prix".

*

* *

En son état actuel d'organisation et de fonctionnement, le principe de la gestion démocratique de notre système de protection sociale ne paraît donc guère correspondre à la réalité observable.

La légitimité des décisions prises pour faire face aux nombreuses difficultés qui l'assailent pourrait, par là même, s'en trouver considérablement amoindrie.

II. LES LACUNES DE LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

Les règles et les procédures présidant actuellement à la gestion administrative et financière de notre système de protection sociale ne contribuent guère à en corriger l'opacité et ses dysfonctionnements.

Parfois sous-informées, les autorités chargées de la tutelle du secteur sanitaire et social n'assurent en effet qu'un contrôle insuffisant favorisant l'apparition de dérèglements préoccupants, notamment en ce qui concerne la gestion des organismes sociaux.

A. LES INSUFFISANCES D'UN SYSTEME FIABLE ET COHERENT D'INFORMATION

La contrainte de plus en plus prégnante d'une maîtrise des dépenses sociales nécessite une connaissance exhaustive et opérationnelle des besoins existants et des moyens disponibles pour y répondre.

Or, le ministère des affaires sociales ou les organismes de sécurité sociale ne disposent pas d'un système d'information suffisamment fiable leur permettant de connaître avec précision le terrain de leur action.

Le dernier rapport de la Cour des Comptes relatif à la gestion de la Caisse Nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés, qui met en évidence l'approximation des statistiques élaborées par cet organisme⁽¹⁰⁾ a d'ailleurs révélé de manière inquiétante ce problème dans toute son ampleur.

De nombreux autres rapports ont confirmé cet état de fait.

(10) . La population protégée par l'ensemble des régimes et prise en compte par la CNAM pour le calcul de la compensation démographique est supérieure à la population totale de la France.

1. Une tardive prise de conscience

La Sécurité Sociale fut créée en 1945. Or, le développement d'un système statistique d'information dans le secteur sanitaire et social ne remonte qu'à une dizaine d'années.

Il a été principalement marqué par la création, en 1982, du SESI (Service des Statistiques, des Etudes et des Systèmes d'Information) au ministère ayant en charge la santé et les affaires sociales, et par la mise en place, à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) d'un département statistique depuis 1983.

Par ailleurs, divers instruments d'évaluation ont été progressivement définis et mis en oeuvre notamment en ce qui concerne :

- la gestion des organismes du régime général de la sécurité sociale, des "indicateurs de gestion" étant publiés annuellement à ce sujet par l'administration (direction de la Sécurité Sociale) ;

- le coût de l'activité hospitalière, rapporté au malade traité, évalué dans le cadre de l'expérimentation du "Projet de modernisation du système d'informatisation" (P.M.S.I.) entreprise depuis 1987 ;

- l'activité des médecins de ville, appréciée à partir des "tableaux statistiques d'activité des praticiens" (T.S.A.P.), institués dans le cadre conventionnel et devant permettre de déterminer les éventuelles anomalies dans l'activité des prescripteurs.

Si l'émergence de ces différents outils statistiques et instruments d'évaluation correspond à la prise de conscience de la nécessité d'une meilleure information dans le domaine sanitaire et social, leur mise en oeuvre tardive s'avère aujourd'hui préoccupante compte tenu de l'envergure des défis auxquels se trouve aujourd'hui confronté notre système de protection sociale.

2. Des données fragmentaires

Les informations dont disposent le ministre des Affaires sociales ou les organismes de sécurité sociale n'autorisent pas une évaluation correcte des besoins et des réponses qui y sont apportées,

principalement en raison de la fragmentation excessive des canaux utilisés pour la collecte des données.

Les champs d'intervention des caisses de Sécurité Sociale et des pouvoirs publics étant aujourd'hui assez différents, les systèmes statistiques mis en oeuvre ont reproduit cette spécialisation, sans qu'aucun souci particulier d'harmonisation ou de concertation ne se soit jusqu'à présent concrétisé. Or, aucun des acteurs concernés ne peut plus prétendre couvrir à lui seul l'intégralité du champ d'observation. Le développement d'échanges techniques et la recherche de la complémentarité entre les différents travaux devraient être au contraire recherchés et favorisés.

Par ailleurs, l'éparpillement des services statistiques au sein même du ministère nuit également à l'efficacité du service d'études et des systèmes d'information (SESI).

Par exemple, le ministère se heurte à des difficultés pour dresser un bilan exhaustif des investissements hospitaliers publics réalisés au cours des cinq dernières années..

Parallèlement, la décentralisation a compliqué la tâche des services extérieurs déjà handicapés par le faible niveau de leurs moyens ou de leurs compétences en matière statistique.

Cette situation explique dans une large mesure le manque de fiabilité des fichiers du ministère et ne peut que conforter la pratique de certaines directions qui recourent à d'autres canaux d'information.

Au regard du poids économique de notre système de protection sociale et de la croissance continue de ses dépenses, l'administration centrale et les organismes de sécurité sociale paraissent donc tragiquement sous-informés.

Le système d'information dont ils disposent, parce qu'il est trop insuffisant ou superficiel et qu'il a été créé dans un environnement institutionnel précis ne contribue pas suffisamment à mettre en évidence les lacunes du système et aboutit ainsi à légitimer son fonctionnement actuel.

Or, la planification des moyens appellerait au contraire le développement de statistiques exhaustives, fiables et réellement évaluatives.

B. LA DIVERSITE DES TUTELLES ET L'IMPRECISION DU PARTAGE DES RESPONSABILITES

L'adaptation progressive des structures à l'évolution du secteur sanitaire et social a favorisé la pluralité des organes de tutelle dont la régulation est peu ou mal assurée, alors qu'une nouvelle dynamique s'amorce dans un contexte de blocage.

1. L'adaptation progressive des structures étatiques à l'évolution du secteur sanitaire et social...

Créé en 1930, le ministère de la santé publique dispose, depuis 1945, de services extérieurs mais ceux-ci sont encore morcelés par nature d'intervention et leur compétence sur les établissements sanitaires et sociaux demeure limitée.

Soucieux d'accroître son efficacité dans ce secteur, l'Etat a progressivement regroupé les attributions correspondantes et réorganisé les services concernés, tant au niveau ministériel que local. Trois étapes principales vont ainsi marquer l'évolution des services de l'Etat, à savoir :

- la réforme administrative de 1964 transférant au ministère de la santé des attributions du ministère de l'intérieur relatives à l'aide sociale et au contrôle des établissements sanitaires et sociaux ;

- la réorganisation des services extérieurs du ministère de la Santé et de la Sécurité en 1977, aboutissant à la création, au niveau régional, de la Direction régionale des Affaires sanitaires et sociales (D.R.A.S.S.), et au niveau départemental, de la direction départementale des Affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.).

- la décentralisation qui, en 1982 et 1983, a pour conséquence la scission de la D.D.A.S.S. afin de placer sous la responsabilité directe du Président du Conseil Général les services correspondants aux compétences transférées au département (essentiellement : aide sociale à l'enfance et hébergement social pour les personnes âgées et les adultes handicapés). Cette scission est devenue effective en 1986.

2. ... a favorisé la pluralité des organes de tutelle dont la régulation est peu ou mal assurée...

Le secteur sanitaire et social est sans conteste l'un de ceux où les autorités de tutelle sont à la fois les plus nombreuses et les plus diverses.

A l'échelon national, la responsabilité principale assumée par le ministère des Affaires sociales est concurrencée par les interventions d'autres départements ministériels (Travail, Economie et Finances, Education nationale, Anciens Combattants), cette diversité des attributions pouvant entraîner des incohérences ou des lourdeurs dans les procédures.

Au niveau local, les principales administrations concernées sont les D.D.A.S.S. et les D.R.A.S.S. Or, si l'instruction de 1977 qui précisait les attributions des D.R.A.S.S. s'est efforcée de délimiter leurs domaines de compétence respective, les règles initiales sont aujourd'hui devenues plus floues. Cette évolution a été confirmée par la décentralisation qui, en termes de moyens et de compétences, a considérablement affaibli les D.D.A.S.S. conduisant les Pouvoirs publics à s'interroger sur leur nouveau rôle, voire sur leur maintien.

Par ailleurs, la décentralisation a donné aux présidents de conseils généraux une fonction propre de tutelle sur certains établissements sociaux mais a laissé subsister des cas de double tutelle (par exemple dans le cas des maisons de retraite avec une section de cure médicale).

Enfin, dans le cadre de la mise en oeuvre de la dotation globale aux établissements participant au service public hospitalier, les organismes de sécurité sociale jouent un rôle nouveau en matière de contrôle en émettant un avis sur le budget de ces établissements.

Or, cette pluralité des intervenants représente aujourd'hui un acquis mal utilisé. En effet, l'absence de véritable système de régulation permettant de coordonner leur action a une double conséquence à savoir :

- d'une part, loin d'assurer une complémentarité et une meilleure utilisation des compétences, la multiplication des intervenants aboutit dans plusieurs cas à l'apparition de doubles emplois ou à la création de lacunes entre les différents acteurs concernés, au détriment de la nécessaire circulation de l'information ;

- d'autre part, la multiplication d'interventions non coordonnées pèse sur les établissements concernés et obscurcit les buts réels de la tutelle ainsi exercée.

3. ...alors qu'une nouvelle dynamique s'amorce dans un contexte de blocage

Depuis une dizaine d'années, le contrôle de l'Etat s'exerce dans un contexte économique et institutionnel profondément transformé, notamment en raison :

- de la décentralisation qui on l'a vu a conduit à un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les départements en matière de tutelle. Les compétences de l'Etat en la matière se sont pour une large part recentrées sur les établissements aux services sanitaires et médico-sociaux ;

- de la modification du contexte économique général et de la nécessité de maîtriser les dépenses sociales qui ne peuvent qu'influer sur les modalités d'exercice de la tutelle, tout en la rendant encore plus nécessaire ;

Cette période de redistribution des rôles et de réorganisation des structures devrait donc favoriser le recentrage de la tutelle de l'Etat sur ses deux finalités essentielles à savoir, d'une part, l'adaptation des moyens aux besoins et, d'autre part, la maîtrise des dépenses sanitaires et sociales.

Or, la persistance de nombreux facteurs de blocage rend difficile la réalisation de cet objectif et notamment :

- l'enjeu économique et politique que représentent les établissements sanitaires et sociaux.

Ainsi les mesures de rigueur budgétaire (limitation des budgets et des créations d'emplois), de redéploiement ou de transformation des établissements (réduction de surcapacités, restructuration, reconversion, voire fermeture) rencontrent l'hostilité des organisations syndicales, des gestionnaires d'établissements et des élus locaux, présidents des conseils d'administration des établissements publics. Par ailleurs, les représentants des organismes de sécurité sociale dans ces mêmes conseils épousent très souvent les positions de l'établissement, voire celles du syndicat auquel ils appartiennent.

Ces différents éléments se conjuguent pour limiter considérablement les possibilités d'action des autorités de tutelle. La difficulté rencontrée pour réaliser les objectifs ambitieux fixés par le Xe plan en matière de réduction des capacités des établissements psychiatriques (suppression de 12.000 lits) en fournit un exemple caractéristique.

- l'existence de financements parallèles.

Le partage du financement des établissements sanitaires et sociaux entre leurs partenaires (Etat, sécurité sociale et collectivités locales) limite également de manière considérable les possibilités d'action de la tutelle en matière de redéploiement des structures. En effet, chaque allègement de charges au profit de l'un des financeurs se traduit actuellement par un transfert de charges non compensé vers un autre financeur, ce qui freine toute évolution.

Il en est ainsi notamment en matière de prise en charge des personnes âgées ou handicapées, où la nécessaire redistribution des rôles entre le secteur sanitaire (long séjour et psychiatrie) et le secteur social (maisons de retraite, foyers d'hébergement pour handicapés...) nécessite au préalable de déterminer la part respective de la sécurité sociale et des collectivités locales dans le financement de ces deux secteurs.

- l'hétérogénéité des moyens juridiques

Des différences importantes existent quant aux moyens d'action dont disposent les autorités de tutelle à l'égard des établissements sanitaires et sociaux, notamment en fonction de la nature juridique des établissements concernés.

Ainsi, par exemple, les D.D.A.S.S. détiennent uniquement un pouvoir de police sanitaire dans le cas des établissements sanitaires privés non conventionnés, alors qu'elles disposent de pouvoirs très étendus sur les établissements publics.

Cette variété dans le statut des établissements, et donc dans les moyens d'action des services chargés de la tutelle, n'a pas soulevé de difficultés majeures dans la phase d'expansion qui s'est poursuivie jusqu'à la fin des années soixante dix.

En revanche, elle devient un facteur de blocage dans le contexte actuel de rigueur budgétaire et de redéploiement des moyens.

C. DES DYSFONCTIONNEMENTS PREOCCUPANTS DANS LA GESTION DES ORGANISMES SOCIAUX

Le malaise des personnels de la Sécurité sociale, exprimé notamment par la longue grève de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de l'Essonne, ou la paralysie du Conseil d'administration de l'UCANSS (1) ont révélé des dysfonctionnements préoccupants dans la gestion des organismes sociaux et dans la mise en oeuvre de leurs mécanismes de régulation.

En effet, un incontestable effort de productivité aux effets encore inégaux a mis en relief les faiblesses des règles présidant au fonctionnement du système.

1. Un effort significatif de rationalisation et de productivité aux effets encore inégaux...

a) l'informatisation des tâches s'est traduite par d'incontestables gains de productivité

Depuis une dizaine d'années, les différentes caisses nationales ont entrepris d'informatiser leurs activités, notamment en ce qui concerne le paiement des prestations.

Cette informatisation, dont le degré de développement est inégal selon les branches, a essentiellement permis :

- d'améliorer le service rendu aux usagers.

Ainsi, par exemple, le délai moyen d'instruction d'une demande de liquidation de pension par les caisses d'assurance vieillesse a été divisé par trois au cours des dernières années. Il s'établit aujourd'hui à 25 jours entre le dépôt de la demande de liquidation et le versement de la première pension.

- d'augmenter de manière significative la productivité des services.

Dans la branche maladie, la productivité a augmenté de 95,6 % entre 1977 et 1988. Elle croit actuellement au rythme de 7 à 8 % l'an. Une évolution similaire s'observe dans la branche famille et

(1)UCANSS : l'Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale recensant les différentes Caisses nationales est notamment chargée des problèmes touchant le statut du personnel (négociation des conventions collectives, formation, etc...)

dans la branche vieillesse, où des gains très importants, susceptibles d'être évalués à 40 %, ont été réalisés au cours des années récentes (2).

- de préparer la transformation des tâches ; l'automatisation du travail mécanique de décompte des prestations dues à l'assuré devrait progressivement céder la place à la "gestion au risque" correspondant à un niveau de qualification et de responsabilité plus élevé et qui constitue notamment un élément important pour maintenir l'évolution des dépenses de santé.

Ces augmentations significatives de la productivité donnent à l'administration de la Sécurité Sociale un caractère atypique au sein des services publics, où aucune tendance comparable ne peut être observée.

b) Des effets encore inégaux

Toutefois, bien que significatif, l'effort de modernisation entrepris demeure encore partiel, notamment en ce qui concerne :

- la résorption des sureffectifs

Après les embauches massives des années 1970, les différentes branches se sont trouvées confrontées à un problème de sureffectif, aggravé par l'automatisation progressive des tâches, qui les a conduits à tarir leur recrutement.

La présence de ces sureffectifs explique par ailleurs la facilité avec laquelle certains organismes ont supporté, dans un passé récent, les augmentations de leur charge de travail. Ainsi, de 1976 à 1984, la Caisse primaire de Rennes a pu faire face à un accroissement de 80 % de son volume d'activité avec des effectifs inchangés (3).

Un mouvement de décréue des personnels a été amorcé depuis le début des années 1980, essentiellement concentré dans la branche maladie (- 6.240 agents depuis 1981), mais l'effectif global des agents de l'ensemble des organismes de la Sécurité sociale n'a été globalement réduit que de 3.160 agents (4) au cours de la dernière décennie.

Les problèmes de sureffectif ne sont donc encore réglés dans aucune des branches. Dans la branche maladie, l'écart de

(2) Rapport IGAS - Tutelle et Contrôle dans le domaine social

(3) Exemple cité dans le rapport de l'I.G.A.S. 1985/1986 : "Tutelle et Contrôle dans le domaine social".

(4) Rapport conjoint de l'I.G.A.S. et de l'I.G.F. sur les conditions de gestion des ressources humaines dans la Sécurité sociale.

productivité globale par agent des Caisses primaires, mesuré en pourcentage de la médiane de la branche, varie ainsi de + 50 % à - 37 % (5). Des écarts identiques ont été également constatés dans les branches recouvrement, vieillesse et famille.

Des plans budgétaires triennaux ont été récemment mis en oeuvre afin de programmer et de formaliser les réductions d'effectifs nécessaires, estimées à - 4,5 % dans la branche famille et la branche maladie, à - 3 % dans la branche vieillesse et à - 1,5 % dans la branche recouvrement.

- l'harmonisation des coûts de gestion entre les caisses

En dépit de l'effort de modernisation entrepris et des gains de productivité correspondants, on constate également le maintien de fortes disparités entre les coûts de gestion des différentes caisses au sein d'une même branche.

D'une manière générale, et quelle que soit la branche concernée, les caisses de Paris et de la région parisienne apparaissent comme les moins performantes (6).

Toutefois, et afin de diminuer ces écarts, les quatre branches ont mis en oeuvre depuis 1989 une procédure budgétaire pluriannuelle devant inciter les caisses les moins performantes à s'aligner progressivement sur le résultat des meilleures.

2. ...révélant par ailleurs les faiblesses du dispositif et ses capacités limites d'adaptation

L'importante mutation entreprise par les organismes sociaux pour moderniser leurs modalités de fonctionnement se heurte aux insuffisances des instances de décision et de régulation.

A cet égard, le malaise actuel des personnels de la Sécurité sociale peut être considéré comme la manifestation la plus immédiate de cette inadaptation.

a) les limites du cadre conventionnel existant

(5) Rapport 1989 de la C.N.A.M.

(6) La Caisse primaire d'Assurance Maladie se situe ainsi, en terme de coût de traitement, au 128e et dernier rang après Créteil (126e) et Bobigny (127e)

La situation de l'ensemble des personnels de la Sécurité sociale est régie par une convention collective unique datant de 1957. Or, cette convention collective fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques concernant principalement :

- l'inadaptation de sa grille de classification des emplois, actualisée en 1974, et qui ne prend en compte ni les nouveaux emplois créés depuis lors, ni les modifications intervenues dans le contenu des emplois déjà existants, notamment en raison de l'automatisation croissante des tâches ;

- son incapacité à différencier la situation des agents en fonction de leur qualification et de leur travail effectif.

Par ailleurs, l'application de cette convention collective s'est caractérisée par le développement de certains effets pervers, et notamment :

- l'automatisme de plus en plus grand du déroulement des carrières aboutissant à "un plafonnement très rapide, constaté pour toutes les branches, des personnels d'exécution"⁽⁷⁾. **On estime ainsi que 80 % de ces personnels, dont l'âge moyen se situe entre 30 et 35 ans, ont aujourd'hui terminé leur carrière ;**

- l'utilisation des échelons de promotion comme un intéressement de politique salariale ;

- l'impossibilité d'intégrer de nouveaux éléments de rémunération, tels des primes de productivité.

En conséquence, "une grande partie du personnel d'exécution, parvenu rapidement en fin de carrière et à un âge peu avancé est aujourd'hui sans perspective, sans espoir et donc sans motivation" (8).

Or, confrontées à cette situation, les instances de décision et de régulation de la Sécurité sociale s'avèrent relativement impuissantes.

b) le quasi-blocage institutionnel

Ce quasi-blocage résulte essentiellement de :

- la paralysie de l'U.C.A.N.S.S. qui est l'organisme chargé par les caisses nationales de gérer le statut de leurs personnels et de négocier leur convention collective. Or, composé comme les

(7) cf. Rapport conjoint IGAS-IGF précité

(8) Rapport IGAS-IGF précité

autres organismes de sécurité sociale de représentants des organisations professionnelles, le conseil d'administration de l'U.C.A.N.S.S. ne semble pas être en mesure de résoudre un problème dont le diagnostic a été pourtant fait depuis longtemps par l'ensemble des parties concernées.

Cette relative paralysie s'explique, d'une part, par l'affrontement des divergences syndicales et, d'autre part, par la non participation statutaire aux conseils d'administrations des directeurs qui sont les gestionnaires locaux ou nationaux des organismes de sécurité sociale et qui assument pourtant d'importantes responsabilités quotidiennes en matière de gestion du personnel .

- **L'impuissance de la tutelle de l'Etat** qui "ne dispose pas des moyens nécessaires pour obliger les parties à un accord" (9).

Le pouvoir de l'Etat en ce domaine est limité à l'agrément des accords conclus par les partenaires sociaux. En revanche, il ne dispose d'aucun pouvoir de substitution en cas de dysfonctionnement grave de l'U.C.A.N.S.S., comme cela est le cas aujourd'hui.

Ainsi, l'effort de modernisation entrepris ces dernières années au sein des organismes sociaux a donc mis en lumière les principales lacunes dans la gestion des organismes sociaux.

III. L'IMPOSSIBILITE D'UN EQUILIBRE SPONTANE DES RECETTES ET DES DEPENSES

"C'est à n'y rien comprendre : en moins de 10 jours le trou de la Sécurité sociale a disparu" constatait en 1988 un quotidien national après une réunion de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

L'apparition (et la disparition) périodique et mystérieuse du déficit du régime général de la Sécurité sociale, révélateur du problème d'ensemble du financement de notre protection sociale, déconcerte l'opinion et la conduit à s'interroger sur sa réalité.

Plus catégoriques, certains spécialistes tel M. Jean-Jacques Dupeyroux, estiment que "s'agissant d'un service public qui ne fixe lui-même ni ses recettes ni ses dépenses, cette notion de déficit est inepte"(10).

(9) *Rapport IGAS-IGF précité*

(10) *Jean-Jacques Dupeyroux - Sécurité Sociale - Dalloz*

Le discours sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale demeure donc passionné et ambigu.

Toutefois, à l'analyse, il paraît incontestable que les différentes branches de la Sécurité sociale sont aujourd'hui confrontées à des problèmes structurels de financement comme le démontre l'évolution du solde du régime général (11) au cours de la dernière décennie.

SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL DEPUIS 1981

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
C.N.A.V.										
Recettes	167.409	179.027	178.158	193.241	196.769	200.629	214.561	221.307	242.920	255.694
Dépenses	168.491	180.556	189.842	195.273	205.970	218.340	225.808	239.617	247.703	261.845
Solde exercice	-1.082	-1.529	-11.684	-2.032	-9.201	-17.711	-11.247	-18.310	-4782	-6.151
C.N.A.F.										
Recettes	143.882	150.851	182.571	188.865	181.571	180.719	180.358	186.467	189.873	192.632
Dépenses	148.807	168.159	173.363	175.583	174.491	179.976	179.239	181.781	186.214	188.670
Solde exercice	-4.925	-17.308	9.209	13.282	7.080	743	1.119	4.686	3.658	3.962
C.N.A.M.										
Recettes	300.563	332.704	343.284	349.391	359.298	365.183	370.585	384.254	398.361	406.950
Dépenses	305.763	324.012	326.636	341.751	343.156	373.750	365.546	382.290	400.972	417.118
Solde d'exercice	-5.200	8.692	16.649	7.639	16.142	-8.567	5.039	1.965	-2.611	-10.168
A.T.										
Recettes	43.979	43.317	44.094	43.977	44.111	44.606	44.934	45.586	45.423	46.320
Dépenses	43.430	44.239	43.506	42.382	42.525	41.815	41.407	41.747	42.057	42.988
Solde d'exercice	549	-992	588	1.595	1.586	2.791	3.527	3.839	3.366	3.332
ENSEMBLE R.G.										
Recettes	655.834	705.898	748.107	775.473	781.749	791.137	810.437	837.615	876.578	901.596
Dépenses	666.492	716.968	733.347	754.989	766.142	813.880	812.000	845.435	876.946	910.621
Solde d'exercice	-10.658	-11.067	14.761	20.484	15.607	-22.743	-1.562	-7.820	-368	-9.025

Source : ministère des affaires sociales et de la solidarité

(11) La présentation qui suit est essentiellement axée sur le régime général qui apparaît comme un indicateur privilégié des régimes de base

Le caractère structurel de ce déficit explique pour partie l'efficacité relative, généralement limitée à quelques mois ou au plus à quelques années, des différents plans de financement organisés autour d'une augmentation des cotisations et de la modération de quelques dépenses, à savoir :

1975 : Plan DURAFOUR

1976 : Plan BARRE-BEULLAC

1978 : Plan VEIL

1979 : Plan BARROT

1982 : Plan BEREGOVOY

1985 : Plan DUFOIX

1987 : Plan SÉGUIN

En effet, ce déséquilibre structurel réside dans l'inadéquation des recettes et des dépenses qui évoluent selon leur logique propre .

A. A STRUCTURE CONSTANTE, DES DEFICITS ET DES EXCEDENTS INELUCTABLES

Alternativement positif ou négatif, le solde du régime général résulte tout d'abord de l'évolution des dépenses dont les principaux facteurs ⁽¹²⁾ sont :

- la revalorisation des prestations moyennes par bénéficiaire ;

- les taux de prise en charge et les conditions d'attribution : proportion de chômeurs indemnisés, proportion de retraités parmi les personnes de plus de 60 ans, taux de remboursement des dépenses de santé ;

- les facteurs économiques : évolution du nombre total d'habitants (santé), du nombre de personnes âgées de plus de 60 ans (retraités) ou de moins de 20 ans (famille).

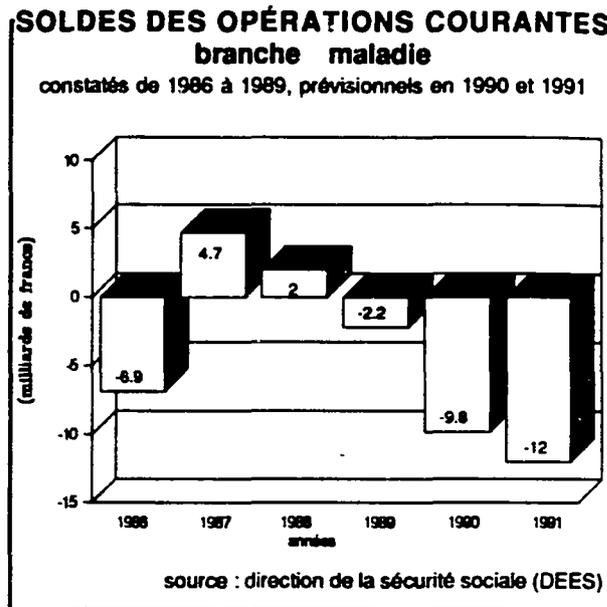
(12) Ces facteurs ont été indentifiés par le C.E.R.C. dans son étude "Les revenus des français : la croissance et la crise (1960-1983)".

Ces différents facteurs contribuent inégalement à l'équilibre (ou au déséquilibre) financier des différents risques.

1. Les déficits structurels de la branche maladie et de la branche vieillesse

a) la dynamique des dépenses de santé

L'évolution du solde de la branche maladie dénote une dégradation préoccupante au cours des dernières années.



L'augmentation des dépenses d'assurance maladie que traduit cette dégradation est essentiellement "portée" par l'évolution de la dépense de santé.

La progression de la consommation médicale constitue en effet l'un des principaux éléments pesant sur l'équilibre du régime général.

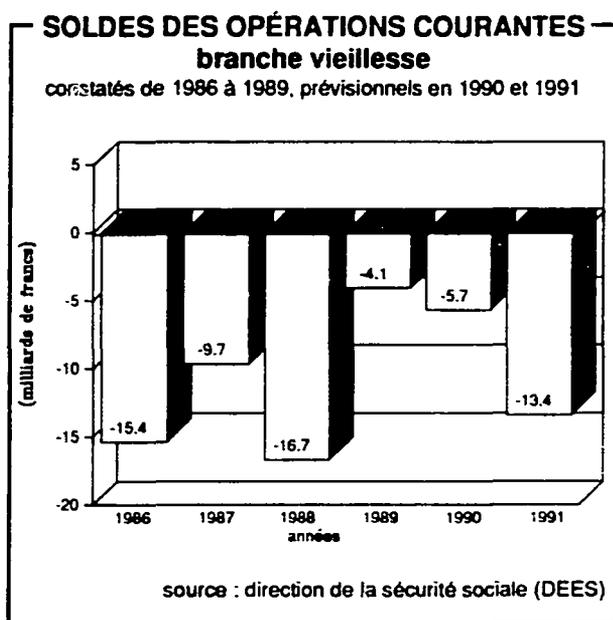
La consommation médicale par habitant en francs constants a ainsi augmenté de 90 % entre 1974 et 1989, passant de 4.163 francs à 7.940 francs.

Parallèlement, le total des prestations de santé servies par le régime général a augmenté de 101 % au cours de la même période, soit un rythme annuel moyen de 9,12 %.

Ce phénomène est lui-même la résultante des progrès accomplis par la médecine et du développement de la consommation médicale dans le budget des ménages.

En outre, l'évolution démographique, par le développement du nombre des personnes âgées, devrait donner à l'avenir encore plus de poids à la progression de la consommation médicale en tant que facteur structurel de déséquilibre.

b) La montée en charge des régimes de retraite



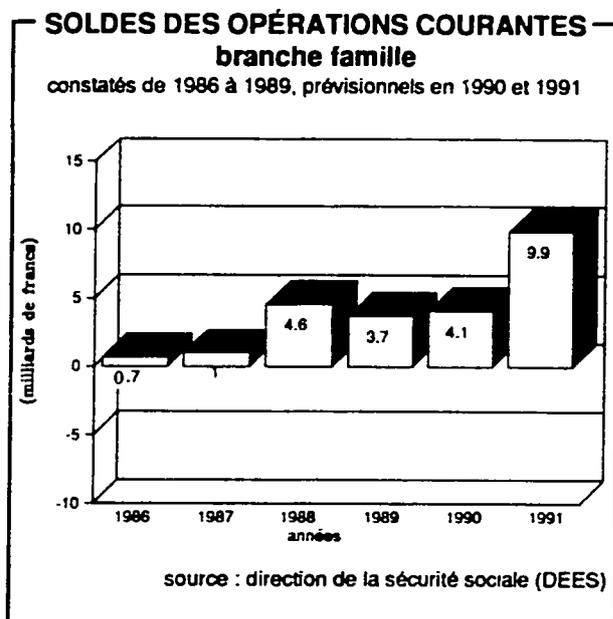
La branche vieillesse connaît également un déficit structurel (cf. schéma ci-dessus) dont les principales causes, déjà évoquées précédemment (13), peuvent être résumées ici autour de deux thèmes principaux, à savoir :

(13) cf. Chapitre II - II

- l'élargissement du champ des régimes de retraite, tant en ce qui concerne la durée moyenne des valides que les évolutions démographiques proprement dites ;

- le rattrapage du montant des droits acquis par les femmes par rapport à celui des hommes.

2. La branche famille : un excédent mal utilisé



La branche famille connaît des soldes positifs (cf. schéma ci-dessus) qui s'expliquent par une croissance constamment plus soutenue des cotisations par rapport à ceux des dépenses.

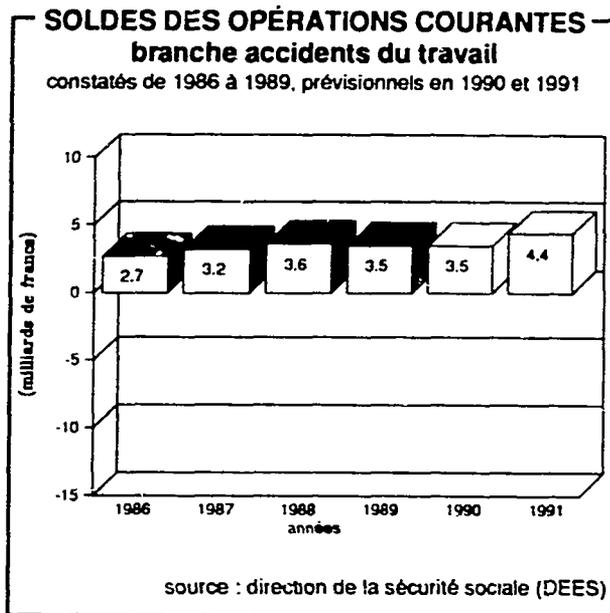
Une partie seulement de cet excédent a été utilisée pour financer les plans "famille" successifs (1.290 millions de francs en 1985 ; 1.350 millions de francs en 1986). Le coût des mesures décidées en 1990 est par ailleurs estimé à 503 millions de francs et à 979 millions de francs en 1991.

L'excédent de la branche famille assure également le financement de certaines prestations au bénéfice de la Caisse Nationale d'Assurance vieillesse. Ces transferts, évalués à 17 milliards de francs en 1989, correspondent à la prise en charge des versements au titre des cotisations vieillesse des parents au foyer

et à la contribution de la Caisse d'Allocations Familiales. au fonds National d'habitation.

En définitive, la persistance de l'excédent de la branche famille apparait difficilement justifiable et devrait être mise au service d'une politique familiale ambitieuse notamment pour revaloriser les allocations familiales, renforcer l'aide aux familles de trois enfants et plus et, enfin, accroître les possibilités de garde des enfants permettant aux mères de famille de poursuivre leurs activités professionnelles.

3. Une utilisation contestable de l'excédent de la branche Accidents du travail.



La situation financière de la branche Accidents du travail appelle les mêmes critiques mais les réajustements doivent porter de façon prioritaire sur l'abaissement des taux pour améliorer la compétitivité des entreprises.

a) *L'importance des excédents* résulte d'une diminution du coût au risque (1) supérieure à la baisse du coût des cotisations acquittées par les employeurs.

Selon la Commission des Comptes de la Sécurité sociale, cet excédent "en privant les cotisants du bénéfice des efforts qu'ils déploient pour éviter les accidents du travail n'est conforme ni aux textes législatifs régissant la branche, ni à la logique de sa gestion" (2).

b) *L'opacité des comptes de la branche "Accidents du travail"* a été mise en évidence en 1989 par le rapport du groupe de travail présidé par M. Pierre BOUGON, Conseiller maître à la Cour des Comptes.

Ce rapport établissait ainsi que l'excédent officiel de la branche était inférieur de moitié à son excédent réel, car calculé selon des conventions ou des pratiques contestables. En effet, depuis plusieurs années, les excédents de la branche Accidents du travail contribuent à l'équilibre de l'assurance maladie dont les gestions sont communes.

Les mesures annoncées dans le cadre du dernier plan emploi de septembre 1990 (baisse des taux et élargissement de l'assiette) devraient traduire un début de remise en ordre en ce domaine.

*
* * *

Ainsi, si les dépenses des différentes branches du régime général évoluent selon une logique qui leur est propre, la même analyse peut-être établie en ce qui concerne l'évolution de ses recettes.

B. L'EVOLUTION IRREGULIERE DES RECETTES

Le caractère irrégulier des recettes du régime général s'explique essentiellement par :

(1) *Une certaine reprise des prestations, versées au titre des accidents du travail est observée depuis quelques mois, sans que celle-ci ne réduise toutefois de manière significative l'excédent existant.*

(2) *Rapport Juillet 1989*

- la sensibilité des flux de cotisations aux aléas conjoncturels ;
- l'incertitude pesant sur la pérennité de certaines ressources financières fournies par l'Etat.

1. La sensibilité des flux de cotisations aux aléas conjoncturels.

Le fait que ces cotisations, qui assurent plus de 80% des recettes du régime général, soient assises sur les revenus salariaux explique que leur rendement financier évoluent parallèlement aux fluctuations desdits revenus salariaux et du nombre total des actifs.

Il convient à ce sujet de rappeler qu'on estime à environ quatre milliards de francs la perte résultant de l'existence de 100.000 chômeurs..

Ainsi, la masse salariale est un indicateur économique dont l'influence est déterminante sur le volume des recettes du régime général, l'évolution de ces dernières étant par ailleurs totalement indépendantes des facteurs structurels qui influent sur l'augmentation des dépenses.

La Commission des Comptes de la Sécurité Sociale procède d'ailleurs systématiquement à une analyse de la conjoncture économique générale au début de chacun de ces rapports bi-annuels.

2. L'interrogation sur la pérennité de certaines ressources financières fournies par l'Etat.

Une autre partie des ressources du régime général proviennent également de subventions ou du produit de taxes ou impôts versés par l'Etat (cf tableau ci-dessous).

IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS

(millions de francs)

POSTES	1988	1989	1990	1991
RÉGIME GÉNÉRAL	15.301	15.085	19.710	19.587
CNAMTS	7.415	8.104	6.394	6.451
taxe sur les assurances automobiles	3.868	4.040	4.100	4.203
taxe sur les alcools	2.086	1.924	2.179	2.131
taxe sur la publicité pharmaceutique	53	112	115	118
taxe sur le tabac	1.408	2.028		
CNAVTS	6.992	6.354	8.816	8.359
0,4% sur l'ensemble des revenus	4.597	5.471	5.900	6.243
1% sur les revenus des capitaux	2.395	884	2.916	2.116
CNAF	894	626	4.500	4.777
1% sur les revenus imposables ¹	894	626	800	720
compensation du décalage des cotisations			3.700	4.057

1. Cet impôt ne s'applique qu'aux valeurs mobilières depuis 1985, mais des reliquats au titre des années antérieures ont encore été perçus en 1989.

Toutefois, le non-respect par l'Etat de certains de ses engagements en la matière contribuent également à accroître l'imprévisibilité de l'évolution des recettes du régime général.

Les ressources apportées au régime général par les augmentations successives du prix du tabac méritent à cet égard une attention particulière. En effet, selon les informations publiées au moment où ces mesures étaient prises, le produit du relèvement de 2 % du prix du tabac mis en oeuvre au premier août 1987, devait être reversé au profit de la C.N.A.M.T.S. pour la période courant jusqu'au 31 juillet 1988. Il était attendu de ce dispositif une recette pour le régime général de 200 millions de francs en 1987 et de 300 millions de francs en 1988. Le relèvement supplémentaire de 10 % du prix du tabac décidé à compter du premier avril 1988 devait, à titre définitif, bénéficier à la même C.N.A.M.T.S.

Selon les informations alors données par le ministères des Finances, qui reposent sur les prix en vigueur, sur la courbe de consommation de 1987 ainsi que sur la transformation progressive de la structure de la consommation, le gain fiscal consécutif à la hausse de 10 % devait être égal à 2,73 milliards de francs en année pleine dans l'hypothèse du maintien du volume global de la consommation.

Or, si un premier versement de 2,9 milliards de francs a été effectué par le budget de l'Etat en mars 1989, aucune recette n'est prévue à ce titre pour 1990 et 1991 dans le dernier rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (Cf: tableau ci-dessus).

DEUXIEME PARTIE

LA SAUVEGARDE DU MODELE FRANCAIS DE PROTECTION SOCIALE

—

CHAPITRE PREMIER

L'INDISPENSABLE MAITRISE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES D'ASSURANCE MALADIE

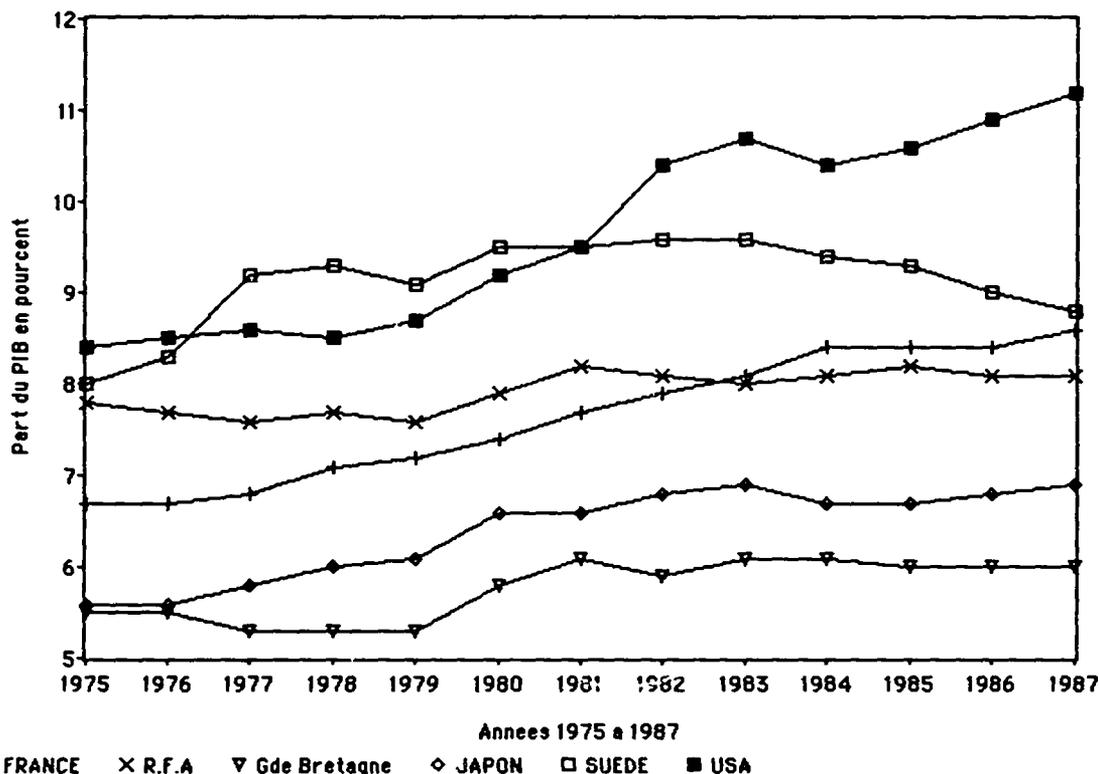
La France : parmi les premiers pays pour le rythme d'augmentation des dépenses de santé.

La dérive des dépenses d'assurance maladie constatée dans notre pays depuis déjà quelques années, et dont le rythme annuel de progression paraît aujourd'hui s'aligner sur celui des dépenses de l'assurance vieillesse, menace l'équilibre financier de notre système de protection sociale.

Par ailleurs, l'évolution constatée en France dans ce domaine est atypique par rapport aux principaux pays industrialisés.

Ainsi, par exemple, la part de la dépenses nationale de santé en République fédérale d'Allemagne est passée de 1975 à 1987 de 7.8 % à 8.1 % du PIB. Au cours de la même période, la part de la dépense nationale de santé dans le PIB est passée en France de 6.7 % à 8.6 %.

Part de la dépense totale de santé (en % du PIB)



ECO-SANTE , CREDES 1990

Il convient donc de déterminer rapidement les éléments permettant de maîtriser cette évolution.

Certes, il est communément admis que "la santé n'a pas de prix" et que, de ce fait, toute politique visant à contrôler l'augmentation des dépenses de l'assurance maladie porterait inévitablement atteinte aux droits élémentaires du citoyen de pouvoir accéder, quel que soit son niveau de revenus, à un système de soins de qualité.

Toutefois, dans ce domaine comme dans d'autres, l'immobilisme serait synonyme d'irresponsabilité et les problèmes non traités dès aujourd'hui se révéleraient dans toute leur gravité et leur acuité au cours des prochaines années. Or, si "aucune autre limite que celle résultant du libre choix du citoyen ne peut être légitimement opposée à la croissance des dépenses de santé dans un pays démocratique" (1), l'effort à entreprendre dans ce domaine doit donc avoir pour objectif de maîtriser l'évolution du financement collectif de ces dépenses, c'est-à-dire de l'assurance maladie.

Il n'existe certainement aucune solution simple en la matière. Il convient plutôt d'agir simultanément, et de manière concordante sur plusieurs facteurs, à savoir :

- la rationalisation des modalités actuelles de gestion du système de santé ;

- la responsabilisation des acteurs par le développement de leur information et la définition de mécanismes autorégulateurs ;

- l'exploration éventuelle de voies nouvelles .

I - RATIONALISER LA GESTION DU SYSTEME DE SANTE

Une partie de l'ajustement nécessaire paraît pouvoir être réalisée par l'intermédiaire d'une optimisation ou d'une réforme des procédures de gestion et de contrôle actuellement en vigueur.

En effet, comme l'a affirmé le Comité des Sages dans son rapport de 1987 : "il s'agit désormais de gérer la santé et non de l'administrer".

L'action entreprise dans ce domaine, inévitablement planifiée à moyen et long terme, ne consisterait pas en un bouleversement du système existant. Elle en confirmerait au contraire les principes fondamentaux, et notamment l'exercice libéral de la médecine, tout en s'efforçant d'en améliorer l'efficacité globale .

Toute réforme entreprise en ce domaine devrait donc notamment s'attacher à :

1. Programmer l'adaptation des capacités de soins excédentaires aujourd'hui constatées tant dans le secteur hospitalier que dans le secteur de la médecine ambulatoire.

Il conviendrait, à cet égard, de poursuivre et d'amplifier le mouvement d'adaptation ou de reconversion des établissements hospitaliers et psychiatriques pour pouvoir assurer aux malades des prestations d'égale qualité et pour satisfaire à de nouveaux besoins notamment pour l'accueil des personnes âgées et handicapées.

Or, les capacités excédentaires dans le secteur hospitalier sont aujourd'hui évaluées à 60.000 lits de court séjour.

En ce qui concerne la médecine ambulatoire, il serait utile d'étudier les conditions permettant :

- de réorienter une partie des médecins généralistes vers des secteurs de l'activité médicale (médecine hospitalière, médecine à vocation collective, etc.) où le manque d'effectifs est actuellement le plus préoccupant.

- d'inciter financièrement les praticiens à venir s'installer dans les régions actuellement défavorisées, en termes d'effectifs médicaux, par rapport à la moyenne nationale.

Il convient d'ailleurs de signaler que le rapport remis récemment au Ministre des Affaires sociales et de la solidarité par M. Philippe LAZAR, directeur général de l'INSERM, formule des propositions intéressantes en ce sens.

2. Rationaliser la gestion des hôpitaux publics.

La réorganisation des modalités de fonctionnement du secteur hospitalier public, imposée par la double nécessité du progrès technique et de la contrainte financière, passe nécessairement par :

a) l'amélioration et l'allègement des procédures de tutelle pesant sur les établissements hospitaliers. Il conviendrait de passer d'une tutelle a priori à une tutelle a posteriori permettant à l'autorité chargée de l'exercer d'apprécier, dans un cadre pluriannuel, les efforts tendant à une meilleure gestion en fonction du développement de l'activité médicale.

b) la simplification des relations financières entre la sécurité sociale et les hôpitaux qui pourrait conduire, à terme, à la suppression de l'envoi des "demandes de prise en charge", dont le but principal est de permettre la répartition entre les différents régimes de la "dotation globale" prise en charge par l'assurance maladie . Selon l'une des propositions du comité des Sages de 1987, cette répartition pourrait en effet être effectuée à l'aide d'une clé forfaitaire actualisée à intervalles périodiques.

c) l'accélération de la mise en oeuvre du programme de médicalisation des systèmes d'information (P.M.S.I.) qui constitue un instrument essentiel pour une connaissance fiable et exhaustive de l'activité hospitalière.

Définie depuis près de dix ans aux Etats-Unis, la démarche du P.M.S.I. a pour vocation de répartir les différents types de séjours hospitaliers en groupes homogènes de malades à partir de résumés de sortie standardisés.

Le traitement automatisé de ces résumés de sortie permet en effet de définir une classification regroupant par grandes catégories les séjours de malades présentant un profil médical similaire (pathologie, diagnostics, actes...) et un coût hospitalier voisin. Cette classification peut ensuite être utilisée pour définir au moins une partie des budgets hospitaliers.

La plupart des pays industrialisés ont commencé à mettre en oeuvre un programme national de ce type afin d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses hospitalières, une meilleure connaissance de l'activité médicale et d'améliorer la productivité interne des établissements.

Or, en France, le développement des P.M.S.I., relativement récent, n'a pas encore atteint un stade de généralisation suffisant pour être véritablement opérationnel.

d) la possibilité de sous-traiter, éventuellement, la gestion des services d'"hôtellerie" à des entreprises privées spécialisées. Cette sous-traitance permettrait par ailleurs de redéployer les effectifs hospitaliers au profit des personnels soignants.

e) la poursuite de l'effort entrepris afin d'améliorer la rémunération des personnels hospitaliers, permettant, notamment, de combler les déficits actuellement constatés dans ce domaine.

Enfin, sur l'ensemble des sujets précédemment évoqués, il conviendra d'examiner avec attention le dispositif définitif du projet de réforme hospitalière issu des travaux de la mission COUTY.

3. Réfléchir à une adaptation du mode de financement des hôpitaux privés.

Il apparaît intéressant de citer à ce sujet un extrait du rapport des sages :

"La tarification à la journée et à l'acte -qui a été supprimée dans les hôpitaux publics en raison de son caractère inflationniste- ne peut être durablement maintenue dans les établissements d'hospitalisation privés à but lucratif. Il serait normal que leur financement par la sécurité sociale s'effectue selon les mêmes principes que ceux applicables aux établissements publics, avec les adaptations justifiées par leur mode spécifique de gestion. L'émulation entre les secteurs hospitaliers publics et privés, propre à inciter les uns et les autres à une gestion dynamique, pourrait ainsi se développer dans des conditions équilibrées."

4. Adopter une autre politique pour le prix des médicaments.

La France se situe aujourd'hui avec la République Fédérale d'Allemagne et la Suisse dans le groupe des trois pays occidentaux où la consommation de médicaments est la plus forte.

Toutefois, la capacité d'innovation de notre industrie pharmaceutique paraît gravement compromise, comme l'atteste le recul constant de ses parts de marché face à la concurrence internationale.

Cette situation s'explique essentiellement par l'absence de liberté des prix des médicaments compte tenu de leur étroite liaison avec leur taux de remboursement par la sécurité sociale.

Il paraît donc nécessaire de s'orienter progressivement vers une adaptation de la politique des prix dans ce secteur tout en l'accompagnant d'une nouvelle approche des modalités de remboursement.

5. Réviser la nomenclature des actes professionnels afin, notamment, de revaloriser l'acte intellectuel.

Depuis de nombreuses années, la rémunération des actes techniques des médecins de ville a été favorisée, entraînant, de ce fait, leur multiplication destinée à compenser la relative faiblesse de la rémunération de l'acte intellectuel.

En conséquence, il conviendrait plutôt de revaloriser cette dernière tout en supprimant, dans la plupart des cas, la rémunération distincte des actes techniques.

II - FAVORISER L'EMERGENCE DE COMPORTEMENTS RESPONSABLES.

Parallèlement à la rationalisation de la gestion de notre système de santé, il convient de s'attacher à la définition des éléments susceptibles d'influer sur le comportement des différents partenaires concernés et de favoriser, par là-même, l'émergence de comportements responsables.

1. L'information et la formation des assurés et des praticiens

Le système de santé constitue un marché de type particulier où l'acheteur (l'assuré) n'est ni le décideur (le praticien), ni le payeur (les caisses d'assurance maladie). Cette spécificité se traduit essentiellement :

- pour le praticien : par l'ignorance du coût réel de ses prescriptions ;

- pour l'assuré : par l'apparente gratuité de la dépense.

Une meilleure formation et une meilleure information des acteurs devraient donc permettre d'amorcer la transparence du système de santé et de créer ainsi les conditions nécessaires à l'émergence de comportements responsables.

a) La formation et l'information du médecin généraliste.

• **L'amélioration de la formation initiale du praticien.**

Le contenu actuel de l'enseignement médical universitaire pourrait être enrichi par :

- un enseignement de l'économie de la santé destiné à favoriser, chez les étudiants en médecine, une meilleure connaissance des conséquences financières de leur décision médicale ;

- un stage de fin d'études dans le cabinet d'un médecin de ville justifiant d'une durée d'activité professionnelle suffisante et organisé par l'université en liaison avec la profession. Ce stage, qui constituerait sans nul doute une contrainte pour le "médecin d'accueil", lui permettrait néanmoins de bénéficier par ailleurs des connaissances du stagiaire au sujet des dernières innovations thérapeutiques ou hospitalières.

• **La valorisation de la formation permanente.**

La formation permanente des médecins ne doit pas comporter d'obligation. Toutefois, son développement doit être encouragé par diverses mesures incitatives qui pourraient être notamment organisées selon les modalités suivantes :

- la mise en oeuvre, par la profession, d'un système de remplacement, faisant appel aux services des jeunes médecins ;

- la définition d'une déduction forfaitaire du revenu imposable des cotisations aux associations de formation agréées et contrôlées, indépendamment de la déduction des frais réels.

La dernière convention médicale contient à ce sujet diverses dispositions destinées à favoriser la formation permanente des médecins dont il conviendra d'apprécier, à l'usage, l'efficacité.

• **Le développement d'outils efficaces d'évaluation des différentes pratiques, diagnostics et thérapeutiques.**

Actuellement, les Tableaux Statistiques d'Activité des Praticiens (T.S.A.P.) constituent le principal instrument d'information du médecin sur son activité.

Or, ces documents sont consultés de manière irrégulière et les praticiens leur reprochent d'être imprécis ou inexacts.

Il conviendrait donc de faire évoluer cet outil ou de le remplacer par de véritables indicateurs de l'activité médicale fournissant une meilleure connaissance de l'activité du praticien.

Cette connaissance détaillée de la pratique individuelle rendrait donc indispensable le remplacement du système actuel de cotation (lettres et coefficients ne permettant pas d'identifier l'acte) par une codification des actes, à l'instar de celle déjà pratiquée en Allemagne.

Toutefois, il convient de signaler que la mise en oeuvre de cette nouvelle codification des actes se heurterait probablement à l'opposition des parties conventionnelles, seules compétentes en la matière, et particulièrement attentives, à juste titre, au respect du secret médical.

• **L'émergence d'instances de concertation.**

Il conviendrait également de favoriser l'émergence de groupes, associations ou clubs de médecins, définis sur une aire géographique déterminée

Ces groupes, par le contact qu'ils favoriseraient entre les praticiens d'une même région, permettraient à ceux-ci, d'une part, de rompre leur sentiment d'isolement et, d'autre part, de confronter utilement leurs pratiques. Ils combattraient ainsi deux des éléments identifiés de la sur-prescription médicale.

L'adhésion à ces instances de concertation professionnelle pourrait être financièrement favorisée par la définition de mesures incitatives.

b) L'information de l'assuré social

Il convient par ailleurs de faire évoluer le comportement du demandeur de soins par une action d'information à long terme. L'effort à entreprendre dans ce domaine pourrait notamment se traduire par :

- des campagnes générales d'information renouvelées à intervalle régulier, en direction de la population afin de la sensibiliser constamment aux conséquences financières de l'agrégat des comportements individuels. Le précédent des Etats Généraux de la Sécurité Sociale pourrait être, à cet égard, utilement analysé et exploité; il est profondément regrettable que cette excellente initiative ait été interrompue pour des raisons strictement politiques ;

- des programmes d'éducation en matière de santé, d'hygiène, de diététique et de prévention ;

- l'envoi d'une facture pour ordre, détaillée et chiffrée, après chaque hospitalisation ;

- l'établissement d'un compte annuel de santé joint au renouvellement de la carte de santé et indiquant à chaque assuré la dépense totale de l'année écoulée, les remboursements effectués ainsi que le montant des cotisations patronales ou salariales versées au titre de la même année.

2. La problématique de la participation financière résiduelle de l'assuré

La prise en charge par la Sécurité Sociale de la majeure partie de la dépense de santé donne à celle-ci l'apparence de la gratuité.

Il paraît donc indispensable qu'il y ait, sauf dans le cas des longues et graves maladies, une participation financière résiduelle de l'assuré, tant en ce qui concerne la médecine ambulatoire que les soins hospitaliers.

Toutefois, le choix de cette démarche relève de la conception que la collectivité nationale a de l'avenir du système de protection sociale. Il appartient donc aux citoyens d'en approuver éventuellement le principe et d'en décider les modalités.

III. L'EXPLORATION EVENTUELLE DE VOIES NOUVELLES

Parallèlement à l'indispensable effort de rationalisation, qu'il convient d'entreprendre dans le cadre des structures existantes, toute voie nouvelle peut être explorée si elle paraît permettre une meilleure information et une meilleure collaboration entre les malades, les praticiens et l'ensemble du système de santé.

A cet égard, aucune solution ne doit être récusée a priori.

Les expériences étrangères (2) peuvent et doivent donc à l'évidence être examinées et analysées afin de déterminer dans quelle mesure :

- elles pourraient éventuellement être transposées dans le cadre de notre système de protection sociale ;**
- elles n'en contredisent pas les principes fondamentaux d'organisation.**

2. Par exemple : l'expérience américaine des H.M.O. (Health Maintenance Organisation)

CHAPITRE II

LA PROBLEMATIQUE D'UNE ADAPTATION PROGRESSIVE DES REGIMES DE RETRAITE

Si la maîtrise de l'évolution des dépenses d'assurance maladie constitue le premier élément devant permettre d'assurer la pérennité de notre protection sociale, la réforme progressive des régimes de retraite en est le complément indispensable.

En effet, la conjonction de la montée en charge de ces régimes et des évolutions démographiques favorise l'apparition d'une double menace :

- **financière** : dans le cadre des travaux préparatoires du Xe Plan, on a ainsi évalué à 7 % le rythme annuel moyen que devait atteindre la croissance d'ici la fin du siècle pour garantir, à la législation inchangée, l'équilibre financier des régimes de retraite, soit une performance économique supérieure à celle réalisée par notre pays au cours des "trente glorieuses".

Par ailleurs, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse estime que le total de prestations servies passera de 220 milliards de francs en 1990 à 384 milliards de francs en 2010, soit une **augmentation des charges de + 75 % sur 20 ans**. Parallèlement, le taux des cotisations supportées par les actifs devrait être multipliée par deux au cours de la même période.

- **sociale** : l'augmentation incontrôlée des taux et des pensions entraînera un partage de la richesse nationale de plus en plus défavorable aux actifs. Ceux-ci pourraient alors conduire à remettre en cause les bases actuelles du "pacte de solidarité" conclu entre les générations.

La réforme des régimes de retraite est donc aujourd'hui une nécessité incontournable afin d'en assurer la sauvegarde et la pérennité.

Toutefois, pour être, à la fois efficace et acceptée par les Français, cette adaptation devra :

- affirmer un objectif, à savoir le maintien de la parité moyenne de revenu, déjà largement réalisée aujourd'hui entre les ménages actifs et les retraités.

- répondre à la nécessité d'une démarche progressive afin, d'une part, d'en favoriser la "lisibilité" par les assurés et ne pas susciter chez eux d'inquiétude ou de défiance injustifiée.

- aménager certaines modalités actuelles de fonctionnement des régimes de retraite afin de neutraliser l'augmentation tendancielle des charges actuellement constatées.

I. L'INELUCTABLE ADAPTATION DU SYSTEME ACTUEL

En 1956, la situation des personnes âgées était jugée si préoccupante qu'elle justifiait la mise en place d'un Fonds National de la Solidarité dont le financement devait alors être assuré par la "vignette" automobile.

Or, aujourd'hui, alors que l'on constate une diminution constante du nombre des bénéficiaires du F.N.S., on ne peut continuer à assimiler de façon générale vieillesse et pauvreté.

En effet, la conjonction de facteurs favorables a heureusement permis au niveau de vie des retraités de rejoindre globalement celui des actifs.

Toutefois, le maintien en son état actuel des dispositifs existants pourrait conduire, à terme, à une brutale remise en cause des progrès ainsi accomplis.

1. La conjonction de facteurs favorables.

La croissance économique de l'après-guerre a "porté" la mise en place de nos régimes de retraite.

Elle a ainsi permis leur extension et la définition de règles favorables, notamment en ce qui concerne la détermination des droits à pension et l'âge de leur liquidation, destinés à pallier les carences antérieures de notre protection sociale et la brièveté des carrières alors prises en compte.

Par ailleurs, au fur et à mesure des années, les générations successives d'actifs arrivant à l'âge de la retraite se caractérisent par l'augmentation constante de leur qualification et de leur rémunération. Ayant cotisé plus longtemps que leurs aînés et profité pour le calcul de leurs pensions de dispositions plus favorables, ils ont donc bénéficié de retraites plus élevées.

Ce mouvement a d'ailleurs été amplifié par l'extension du salariat, bénéficiant d'une couverture sociale plus complète, corrélativement à la diminution numérique des professions indépendantes, notamment agricoles.

Enfin, le pouvoir d'achat des pensions n'a cessé de progresser à un rythme supérieur à celui des salaires ou des prix.

Ainsi, entre 1970 et 1984, les pensions des retraités âgés de plus de 65 ans ont été en moyenne multipliées par 1,8 en pouvoir d'achat et le "minimum vieillesse" par 2,6. Au cours de la même période, le salaire moyen d'un ouvrier était multiplié par 1,4.

La conjonction de ces différents facteurs explique donc, qu'aujourd'hui, les ménages d'actifs et les personnes âgées aient, globalement, un niveau de revenu comparable.

2. La parité moyenne des revenus entre les ménages d'actifs et les retraités.

"On ne peut plus parler globalement de la population âgée comme d'une population pauvre" notait déjà en 1980 le rapport "vieillir demain" du Commissariat général du Plan.

En effet, si l'on compare les revenus disponibles, la situation moyenne des personnes âgées n'apparaît pas globalement défavorable. L'INSEE (3) a ainsi pu évaluer qu'en 1984 elles étaient dans une situation presque toujours meilleure que celle des familles avec deux enfants (cf. tableau ci-dessous).

(3) cf. notamment. *Mesures et niveau de vie des personnes âgées. Economie et statistiques INSEE juin 1989*

Répartition des foyers âgés et des familles selon la position dans une échelle des niveaux de vie

Tranche de revenu disponible par unité de consommation	Inférieur à 32 800 F	32 800 à 43 300 F	43 300 à 55 100 F	55 100 à 71 500 F	Supérieur à 71 500 F	Ensemble
Familles dont le chef est salarié						
Ensemble	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
dont :						
COUPLES DE DEUX ACTIFS	8,3	16,5	23,4	26,5	25,3	100,0
sans enfant	5,3	7,4	16,3	27,6	43,5	100,0
avec 1 enfant	6,4	15,5	27,1	30,1	20,8	100,0
avec 2 enfants	9,5	21,9	27,4	24,9	16,3	100,0
avec 3 enfants ou plus	20,4	31,5	20,8	16,4	10,9	100,0
COUPLES D'UN ACTIF ET D'UNE INACTIVE	38,1	24,1	13,9	10,6	13,3	100,0
sans enfant	16,4	16,1	16,9	19,7	30,9	100,0
avec 1 enfant	33,9	29,3	15,2	11,1	10,4	100,0
avec 2 enfants	39,5	28,9	15,8	8,2	7,6	100,0
avec 3 enfants ou plus	62,2	23,2	8,0	3,1	3,5	100,0
PERSONNES SEULES AVEC ENFANT	25,3	29,8	22,9	13,3	8,7	100,0
Foyers fiscaux dont le chef est un inactif âgé de plus de 60 ans						
Ensemble	16,8	27,7	20,9	16,5	18,1	100,0
dont :						
FOYERS ISOLÉS	16,0	29,6	20,6	15,6	18,2	100,0
FOYERS COHABITANTS	19,2	21,9	21,7	19,5	17,7	100,0
FOYERS COHABITANTS (classés selon le revenu disponible par unité de consommation dans le foyer)	47,6	17,4	14,3	10,4	10,3	100,0

Il apparaît ainsi que ces foyers âgés isolés, envisagés globalement, ont un niveau de vie équivalent à celui d'un couple de deux actifs avec deux enfants, qui constitue aujourd'hui le modèle familial le plus répandu dans notre pays. Seuls les couples de deux actifs avec un seul enfant ont un niveau de vie supérieur.

Certes, il s'agit ici d'une analyse globale de la situation des retraités, qui ne doit pas faire oublier les difficultés réelles auxquelles certains d'entre eux sont confrontés, notamment dans la génération des octogénaires et des nonagénaires qui sont venus trop tôt pour bénéficier de l'expansion économique de la France et de ses avancées sociales.

Toutefois, en matière de retraite, l'objectif prioritaire de notre système de protection sociale n'est donc plus aujourd'hui de laisser augmenter spontanément les pensions, mais de garantir la stabilité de leur parité désormais acquise avec les revenus des actifs.

3. L'aggravation prévisible de déséquilibres préoccupants.

Si on ne peut que se féliciter des progrès accomplis dans la situation des retraités au cours des trente dernières années, il faut également constater que nos régimes de retraites ne pourront indéfiniment continuer à servir :

- "des pensions plus élevées,
- pendant plus longtemps,
- à des bénéficiaires plus nombreux" (4) dans un contexte économique et démographique leur garantissant, dans la meilleure des hypothèses, la stabilité de leurs ressources.

La Commission "protection sociale" du Xe Plan a ainsi réalisé en 1989 des projections sur l'évolution des charges du régime général sur la période 1989/2005 et à la législation inchangée. Ces projections font principalement apparaître :

- une augmentation de la masse des prestations de + 60 % sur seize ans ;
- un accroissement des droits propres de 64 % au cours de la même période, celui-ci s'expliquant essentiellement par l'évolution des effectifs de retraités de droits propres (+ 61 %), le solde étant imputable à l'évolution de la prestation moyenne.

Différents facteurs contribueraient à cette évolution des charges, à savoir :

- l'augmentation de la population totale de 60 ans et plus (+ 54 % entre 1989 et 2005) ;
- l'extension du champ du régime général (+ 31 %) ;
- l'évolution de la population générale (+ 12 %) et celle due au comportement des retraités (+ 5 %).

Par ailleurs, selon une étude de l'INSEE, dont les résultats ont été plus complètement exposés dans la première partie du présent rapport (5), cette augmentation des charges devrait logiquement s'accompagner d'un alourdissement corrélatif du taux des cotisations qui passerait ainsi de 16,3 % en 1985 à 23,7 % en 2005.

La poursuite des évolutions ainsi constatées compromettrait, à terme, les progrès accomplis et conduirait à une remise en cause des régimes de retraite existants.

II. LA NECESSITE DE L'ENGAGEMENT RAPIDE D'UNE REFORME PROGRESSIVE DES REGIMES EXISTANTS

L'engagement rapide d'une réforme progressive des régimes de retraite existants, essentiellement organisée selon le principe de la répartition, paraît constituer l'axe privilégié d'une politique visant à en assurer la pérennité.

1. Une solution raisonnable : l'adaptation des régimes de retraite par répartition à leur nouvel environnement.

La réforme des régimes de retraite existants, organisés selon le principe de la répartition, paraît constituer la seule solution raisonnable aujourd'hui offerte à la Nation.

REPARTITION ET CAPITALISATION

Le financement des retraites peut être organisé :

- soit selon le principe de la répartition :

au sein même d'un même régime, le produit des cotisations versées par les actifs est immédiatement réparti entre les retraités en fonction des droits que ceux-ci ont acquis au cours de leur vie professionnelle.

- soit selon le principe de la capitalisation :

Un compte particulier est ouvert au nom de chaque assuré. Ses cotisations de retraite y sont placées et les intérêts ainsi produits constituent au fur et à mesure des années un capital qui lui appartient. Ce capital est transformé en pension quant l'assuré prend sa retraite. Toutefois, les produits de capitalisation ne constituent pas des régimes de retraite proprement dits;

Dans ce domaine, l'immobilisme et le maintien en l'état sans aucune adaptation constituerait le plus sûr moyen d'aboutir à leur remise en cause.

En effet, la dégradation de la situation financière des régimes de retraite a déjà commencé depuis quelques années et la dérive "spontanée" des dépenses de l'assurance vieillesse est aujourd'hui de l'ordre de 10 milliards de francs. Il est donc indispensable de prendre dès maintenant les décisions nécessaires à la maîtrise de cette évolution.

De même, il est difficile d'imputer aux seuls actifs la charge croissante de l'équilibre financier. L'alourdissement continu des cotisations se révélerait, tôt ou tard, économiquement et socialement insupportable. Il pourrait ainsi conduire les actifs à remettre en cause la solidarité intergénérationnelle qui est au coeur même des régimes existants.

Par ailleurs, si le recours à la capitalisation peut s'avérer intéressant à titre de complément volontaire, notamment pour certaines catégories de la population, il ne saurait toutefois en aucune façon se substituer aux régimes obligatoires actuels obéissant aux règles de la répartition.

Le refus éventuel des actifs de supporter seuls, à l'horizon d'une dizaine ou d'une quinzaine d'années, la charge croissante des régimes de retraite pourrait faire craindre aux cotisants d'aujourd'hui une détérioration sensible du niveau de leurs retraites futures.

Dans cette hypothèse, le recours à la capitalisation est parfois présenté comme la solution la plus favorable pour garantir aux futurs retraités :

- un revenu de complément leur permettant d'anticiper le dépérissement jugé inéluctable des régimes obligatoires ;
- un investissement sûr, inscrit à un compte individuel qui reste leur propriété.

Or, pas plus que la répartition, la capitalisation n'apporte de garantie absolue face aux évolutions économiques. Elle est, notamment, particulièrement sensible aux aléas monétaires qui diminuent la valeur réelle des sommes capitalisées.

Par ailleurs, la capitalisation n'est pas non plus neutre au regard des évolutions démographiques : on pourrait ainsi imaginer que "si la capitalisation se développe, la valeur des titres variera en fonction de la demande d'achat et de l'offre de titres, elles-mêmes déjà fonction du nombre de personnes en âge de se constituer une retraite et du nombre de retraités". (6)

Enfin, la mise en oeuvre d'une transition entre une répartition intégrale et une capitalisation, même partielle, demanderait à la génération la supportant un double effort de cotisation difficilement envisageable.

Toutefois, et dans la mesure où l'adaptation des régimes obligatoires de retraite aurait pour objectif principal de garantir la parité moyenne entre les revenus des actifs et des retraités, certaines catégories sociales, notamment les professions libérales et les cadres supérieurs, peuvent être amenées à souscrire des produits d'épargne leur assurant un meilleur niveau de vie au moment de leur retraite. La capitalisation pourrait, alors, répondre à cette

6. "Vieillir solidaires". Rapport au Commissariat Général du Plan précité

preoccupation légitime. Elle ne saurait, en tout état de cause, qu'être partielle, complémentaire et volontaire.

2. La définition rapide d'un objectif précis et sa mise en oeuvre progressive

La mise en oeuvre de la réforme inévitable des régimes obligatoires de retraite devra répondre à trois exigences complémentaires, à savoir :

- elle aura pour objectif de garantir durablement la stabilité de la parité moyenne des revenus entre actifs et inactifs, en corrigeant le déséquilibre tendanciel actuellement observé ;

- elle sera mise en oeuvre dans les plus brefs délais, afin :

. d'en favoriser la "lisibilité" par les assurés et d'orienter, ainsi, leurs comportements ;

. de rassurer l'opinion publique sur l'avenir des régimes obligatoires de retraite, la confiance des cotisants en constituant le ressort essentiel.

A cet égard, il convient de regretter le retard pris par notre pays par rapport à d'autres pays industrialisés, par exemple, l'Allemagne ou les Etats-Unis d'Amérique ou le Japon, qui se sont déjà engagés dans cette voie.

- elle fera l'objet d'une réalisation progressive dans le cadre d'une programmation à moyen terme en raison :

- de l'impossibilité, en ce qui concerne l'assurance vieillesse, de procéder à des ajustements immédiats de l'ensemble des droits servis. Ces ajustements, qui ne doivent s'appliquer qu'aux nouveaux bénéficiaires, ne produiront leurs effets que d'ici une quinzaine ou une vingtaine d'années ;

- de la nécessité de laisser aux assurés le temps de s'adapter aux nouvelles règles.

En raison de ses spécificités, l'assurance vieillesse autorise une action relativement précise sur des paramètres (ex. : conditions d'octroi et de calcul des pensions) dont les effets sont généralement aisés à déterminer.

Cette situation explique probablement que les remèdes à y apporter font aujourd'hui l'objet d'un large consensus des experts (7) qui rend d'autant plus inexcusable le retard aujourd'hui apporté à leur mise en oeuvre.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la plupart des éléments de solution ainsi dégagés sont contenus dans les documents du Xe Plan présentés par le Gouvernement à l'examen du Parlement au printemps 1989.

Le dispositif présenté sur les deux pages suivantes ne présente donc aucun caractère particulier d'originalité.

Il se borne en effet à rappeler les diverses voies aujourd'hui communément admises pour mener à bien l'inéluctable adaptation des régimes de retraite par répartition.

(7). cf Rapport de la Commission "Prévention Sociale" du Xème Plan et Rapport du Comité des Sages de 1987.

LA REFORME DES REGIMES DE RETRAITE

• **Un objectif : organiser, non la baisse des pensions, mais leur moindre progression, afin de garantir :**

- une parité globale moyenne de revenu entre actifs et retraités qui est déjà aujourd'hui largement atteinte,

- la pérennité des régimes de retraite par répartition face, notamment, aux défis démographiques.

• **Une méthode : mettre rapidement en oeuvre une réforme progressive dans le cadre d'une programmation à moyen terme.**

• **Des modalités :**

1. Préserver, sur une longue période, une évolution comparable des pensions à celle des salaires nets des cotisations sociales obligatoires, les retraités participant, ainsi, au même titre que les actifs, aux aléas de la vie économique de la Nation.

2. Modifier progressivement dans tous les régimes les conditions d'ouverture des droits à pension à taux plein, conséquence inéluctable de l'allongement de la durée de la vie. Cet aménagement pourrait notamment résulter :

a) du relèvement de la condition de durée d'assurance (actuellement : 150 trimestres dans l'ensemble des régimes), qui devrait être privilégié par rapport au relèvement uniforme de l'âge minimum exigé afin :

- de préserver la liberté de choix des assurés,

- de ne pas pénaliser ceux d'entre eux justifiant des vies professionnelles les plus longues.

b) de la prise en compte des prolongations d'activité dans le calcul de la pension afin de ne plus dissuader les assurés souhaitant prolonger leur activité. Dans ce cas, une majoration du taux de la pension pourrait être envisagée.

3. Reconsidérer certaines règles extrêmement favorables définies au cours des "trente glorieuses" pour compenser, à l'époque, la faible durée des carrières validées.

Compte tenu du fait que les nouveaux retraités ont cotisé pendant une carrière complète, il paraît désormais justifié :

a) de réviser les conditions de validation des trimestres d'assurance devenues dont le maintien est devenu aujourd'hui peu justifié en raison de leur caractère trop favorable. (8)

b) de remettre en cause la référence au salaire annuel moyen des dix meilleures années, soit par son élargissement (20 ou 25 meilleures années), soit par l'exclusion des dix années les plus défavorables de la vie professionnelle.

4. Envisager l'harmonisation progressive des droits des cotisants des différents régimes de base, le maintien de leur disparité actuelle devenant de plus en plus difficilement justifiable compte tenu de l'aménagement par ailleurs entrepris des cycles du régime général.

5. Assouplir la frontière entre activité et retraite en autorisant, par exemple, une transition progressive.

6. Il convient de rappeler les propositions formulées par le Rapport des Sages et le rapport Teulade sur l'éventuelle transformation des régimes de base en régimes à points, dans lesquels la pension est le produit du nombre de points (unité de compte) par la valeur de celui-ci à la date de sa liquidation, et non, comme cela est le cas actuellement dans les régimes de base, calculée en pourcentage d'un salaire moyen de référence.

(8). Validation au titre des droits à pension d'un trimestre entier pour seulement 200 heures d'activité payées au S.M.I.C.

CHAPITRE III

LE NECESSAIRE AMENAGEMENT DES REGLES ACTUELLES DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES SOCIAUX

L'organisation, le fonctionnement et la gestion des organismes sociaux se caractérisent aujourd'hui par une certaine opacité ⁽¹⁾ notamment en ce qui concerne la répartition et l'exercice effectif des responsabilités.

Tout effort visant à garantir à notre système de protection sociale des bases stables et durables ne pourra donc aboutir sans un aménagement parallèle de ses structures actuelles.

Certes, il serait irréaliste d'envisager une remise en cause fondamentale des dites structures. Par ailleurs, la mise en oeuvre d'une réforme de trop grande ampleur, "dont la préparation deviendrait vite un alibi pour l'inaction ⁽²⁾", accentuerait probablement la complexité et les lourdeurs du système existant.

Toutefois, la nécessité d'un aménagement du mode actuel de fonctionnement de notre protection sociale demeure évidente. Son engagement devrait avoir pour objectif fondamental de réaffirmer le double principe de responsabilité et de participation qui devait guider, selon les créateurs de la Sécurité Sociale en 1945, la démarche et le comportement des différents acteurs concernés et, en premier lieu, des assurés.

Cette responsabilisation et cette participation accrue devraient être principalement favorisées par :

- l'affirmation de l'unité de la Sécurité sociale, par-delà la diversité institutionnelle des régimes existants ;

(1) Voir la 1ère partie du présent rapport : chapitre III : les lacunes de la gestion administrative et financière.

(2) Rapport du Comité des Sages - 1987.

- la réforme des modalités actuelles de désignation et de composition des conseils d'administration des organismes sociaux, afin de les ouvrir davantage aux assurés et, par là-même, renforcer leur représentativité.

I. AFFIRMER L'UNITE DE LA SECURITE SOCIALE PAR-DELA LA DIVERSITE INSTITUTIONNELLE DES DIFFERENTS REGIMES

Il n'existe à l'heure actuelle aucune structure institutionnelle ni aucune administration disposant des moyens et des pouvoirs lui permettant d'appréhender la Sécurité sociale dans sa globalité.

Or, la diversification croissante de la demande de protection sociale et l'extension continue des prestations génèrent des problèmes globaux qui ne peuvent être résolus que par une vision prospective dépassant la fragmentation institutionnelle.

Ainsi, par exemple, les investissements à réaliser et les services à développer pour répondre à l'émergence du risque dépendance nécessiteront de surmonter les clivages multiples qui existent dans ce domaine et qui tiennent à la diversité même de l'organisation de la Sécurité sociale.

L'affirmation d'une unité d'action est donc nécessaire. Elle pourrait notamment se réaliser par l'institution d'un mécanisme solennel de vérification annuelle de l'adéquation de l'évolution de la Sécurité sociale à son environnement.

Le principe d'un débat parlementaire annuel, déjà précédemment exposé (3) constituerait à cet égard une solution particulièrement adaptée.

Le contrôle parlementaire pourrait être éventuellement complété, comme le proposait le Rapport du Comité des sages de 1987 par la création d'un Conseil National de la Sécurité sociale.

Ce Conseil, composé d'un petit nombre de personnalités indépendantes, aurait notamment pour mission :

- de symboliser l'unité de la Sécurité sociale;

(3) . Voir 1ère partie : chapitre III - Les lacunes de la gestion administrative et financière

- de conseiller les pouvoirs publics sur l'orientation générale de la politique de la Sécurité sociale ;

- d'établir, notamment à partir des informations communiquées par les autres pays de la Communauté Economique Européenne, des comparaisons internationales permettant d'apprécier les atouts et les insuffisances du système français de protection sociale ;

- de préparer le Rapport annuel présenté par le Gouvernement dans le cadre du débat parlementaire annuel précité ;

- de s'assurer de l'exacte application des mécanismes de compensation ;

- d'inciter à une gestion plus active du risque maladie par les organismes de base, grâce à une procédure d'allocation des ressources encourageant la rationalisation de la dépense ;

- d'assurer la publicité des indicateurs de gestion des organismes de Sécurité sociale et des taux de leurs cotisations de gestion administrative et d'action sanitaire et sociale.

II. DU PARTARISME A LA GESTION TRIPARTITE

En 1945, la gestion des organismes sociaux fut confiée aux organisations syndicales, représentatives des salariés, et aux employeurs réunis au sein des conseils d'administration.

Ce mode d'organisation était à l'époque parfaitement justifié en raison :

- de la nature même du système de Sécurité sociale mis en oeuvre, à savoir la création d'assurances professionnelles dont le financement était assuré par des cotisations assises sur le revenu du travail ;

- de la vaste audience recueillie au sein du monde du travail et de la société dans son ensemble, par les organisations syndicales représentatives de salariés.

Depuis lors, notre système de protection sociale a connu un élargissement continu de son champ d'application, tant en ce qui

concerne les risques couverts que les populations protégées. Cette évolution a progressivement remis en cause la nature strictement professionnelle de la solidarité ainsi mise en oeuvre.

A cet égard, l'exemple le plus caractéristique en est fourni par la branche famille du régime général dont les allocations sont susceptibles, depuis 1978, d'être versées à toute personne résidant sur le territoire national.

Les usagers ne sont donc plus seulement des travailleurs. La procédure de représentation par les seules organisations syndicales constitue, de ce fait, une modalité en partie dépassée.

De même, l'évolution générale de notre société a considérablement réduit l'audience et la représentativité des principales organisations syndicales qui, si elles demeurent très attachées à leur présence au sein des conseils d'administration, n'assurent plus de véritables responsabilités en ce qui concerne la gestion des organismes sociaux (4).

Par ailleurs, les pouvoirs publics, qui contrôlent pourtant de nombreux éléments influant sur l'équilibre et l'évolution de la Sécurité sociale, demeurent dans la "position inconfortable de tuteurs qui regardent le jeu et le confisquent parfois" (5). La crise que connaît actuellement l'U.C.A.N.S.S. est à ce sujet particulièrement révélatrice de l'impuissance des pouvoirs publics en cas de paralysie des conseils d'administration des organismes sociaux.

Enfin, la réforme du mode de financement de la Sécurité sociale, qui est probablement inéluctable compte tenu de sa généralisation, doit nécessairement s'accompagner d'une adaptation corrélative du mode de gestion des organismes.

Le monopole actuel des organisations syndicales au sein des conseils d'administration des organismes sociaux devra inéluctablement, à terme, être adapté et modifié.

Il convient donc d'envisager dès aujourd'hui l'aménagement de la composition desdits conseils afin de préparer l'instauration d'un tripartisme associant :

- les représentants élus des assurés, que leur candidature ait été ou non présentée par une organisation syndicale représentative ;

(4) . Voir Première partie - Chapitre III : les lacunes de la gestion administrative et financière.

(5) M. LAGRAVE - Sécurité sociale - Quel avenir ? Projet Mars 1979

- les représentants des entreprises car, quelles que soient les évolutions futures du mode de financement, "celui-ci continuera à reposer largement sur leur activité" (6) ;

- des administrateurs représentant l'Etat.

Ce tripartisme devrait ainsi permettre :

- d'associer davantage les assurés à la gestion et à la réflexion sur l'avenir de la Sécurité sociale ;

- à l'Etat de définir et de mettre en oeuvre une politique globale cohérente, notamment face à l'émergence de nouveaux risques sociaux ;

- de responsabiliser l'ensemble des partenaires concernés et de réduire notablement un certain anonymat administratif qui entache aujourd'hui l'image des régimes sociaux.

En d'autres termes, et en guise de conclusion, le maintien du statu quo institutionnel est largement incompatible avec la résolution des problèmes auxquels se trouve aujourd'hui confronté notre système de protection sociale.

(6). cf. M. Lagrave - Article précité

TROISIEME PARTIE

LE PROJET DE CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE

Par lettre rectificative en date du 3 octobre 1990, le Gouvernement a complété le projet de loi de finances pour 1991 par huit articles additionnels instituant une contribution sociale généralisée à compter du 1er janvier 1991.

Selon l'exposé des motifs, ce nouveau prélèvement a pour vocation :

- d'une part, de rétablir une cohérence aujourd'hui altérée entre l'assiette des cotisations sociales, limitée aux seuls revenus professionnels, et le développement des prestations non contributives servies par la Caisse Nationale d'Allocations familiales et la Caisse Nationale d'Assurance vieillesse ;

- d'autre part, de mieux proportionner aux revenus de chaque français les charges supportées au titre du financement de la protection sociale.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé le dépôt, selon des modalités qui restent encore à déterminer, d'un second projet de loi destiné à en tirer les conséquences pour le financement des régimes d'assurance-vieillesse.

Après avoir présenté les caractéristiques principales de la contribution sociale généralisée, il conviendra de s'interroger sur la pertinence de son dispositif au regard des problèmes auxquels se trouve aujourd'hui confronté notre système de protection sociale.

*
* * *

I. PRESENTATION GENERALE

Envisagée selon son dispositif initial, la contribution sociale généralisée (1) se caractérise essentiellement par :

1. Une assiette étendue

Toutes les catégories de revenus sont concernées, à savoir :

a) Les revenus professionnels :

• *Pour les salariés :* l'assiette est identique à celle retenue pour les cotisations de sécurité sociale (salaires bruts, primes, gratifications ayant le caractère de salaire, avantages en nature, etc...) à laquelle s'ajoutent les sommes versées au titre de l'intéressement ainsi que l'avantage résultant des plans d'options sur actions.

Par ailleurs, la quasi-totalité des abattements et exonérations prévus dans le cadre de l'impôt sur le revenu est réintégré dans l'assiette de la contribution sociale généralisée.

Les primes des fonctionnaires sont également soumises au prélèvement.

• *Les revenus professionnels des employeurs et travailleurs indépendants* sont également pris en compte dans des conditions identiques à celles retenues pour les cotisations de sécurité sociale.

Le montant de celles-ci est toutefois réintégré dans l'assiette globale de la contribution sociale généralisée.

• *Les indemnités des élus locaux, départementaux, régionaux et nationaux.*

(1) *L'examen des articles fournit une présentation détaillée du dispositif prévu.*

b) Les revenus de remplacement :

Sont soumises au prélèvement :

- les indemnités journalières versées par les organismes de sécurité sociale (à l'exception de celles versées en cas de longue maladie) ;

- les pensions de retraite et d'invalidité dont les titulaires sont imposables sur le revenu ;

- les allocations de chômage ou de préretraites supérieures au SMIC brut.

c) Les revenus du patrimoine :

L'assiette est égale au montant net retenu pour l'impôt sur le revenu, notamment en ce qui concerne les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux, les revenus des capitaux mobiliers, les plus-values, etc...

Les produits de placement soumis au prélèvement libératoire sont également assujettis à la contribution sociale généralisée.

En revanche, les revenus de l'épargne populaire sont exonérés (livret A, CODEVI, livret d'épargne populaire).

Enfin, il convient de signaler que la contribution sociale généralisée n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu.

2. Un taux dont l'augmentation doit être votée par le Parlement

A la différence du taux des cotisations sociales relevant de la compétence du pouvoir réglementaire, le Parlement sera appelé à voter l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée qui est fixé à 1,1 % dans le texte initial.

3. De multiples voies de recouvrement

Pour les **revenus salariaux**, la contribution sociale généralisée est recouvrée par les URSSAF, selon les modalités relatives aux cotisations de sécurité sociale.

Pour les **revenus non salariés non agricoles**, elle est également appelée par les URSSAF en même temps que les cotisations personnelles d'allocations familiales.

Dans les **régimes agricoles**, la contribution sociale généralisée est recouvrée et contrôlée par les caisses de la mutualité sociale agricole.

Par ailleurs, elle est prélevée à la source par l'employeur ou l'organisme qui verse le **revenu de remplacement ou la pension**.

Enfin, en ce qui concerne les **revenus du patrimoine**, la contribution sociale généralisée est recouvrée et contrôlée par l'administration des impôts.

4. Une affectation directe aux organismes de sécurité sociale

La contribution sociale généralisée est affectée directement aux organismes de sécurité sociale.

Dans le texte initial du Gouvernement, le produit de ce prélèvement était réparti entre la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, **pour 75 % de son montant**, et la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés, **pour 25 % de son montant**.

L'Assemblée nationale a voté son affectation totale à la branche famille. En contrepartie, les **cotisations d'allocations familiales** payées par les employeurs seront diminuées à due concurrence du montant de la contribution sociale généralisée affecté à la Caisse Nationale d'Allocations Familiales. Corrélativement, les cotisations employeurs à la branche vieillesse seront augmentées d'un montant identique.

5. Des mesures d'accompagnement

La création de la contribution sociale généralisée s'accompagnera :

- de la suppression du prélèvement de 0,4 % sur les revenus imposables institué en 1987 ;
- d'une baisse de 1,1 % des cotisations salariales d'assurance vieillesse ;
- d'une remise de cotisation de 42 francs par mois accordée à chaque cotisant de l'assurance vieillesse.

Le produit de la contribution sociale généralisée (37,5 milliards de francs) devrait donc être compensé par la suppression du 0,4 % (- 0,6 milliards de francs) et la baisse des cotisations d'assurance vieillesse (- 31,5 milliards de francs).

II. UNE REPONSE AMBIGUE ET INADAPTEE

Si le principe d'un prélèvement social proportionnel sur l'ensemble des revenus paraît aujourd'hui difficilement contestable, le projet de contribution sociale généralisée se caractérise toutefois par la confusion de ses objectifs qui conduit, inévitablement, à s'interroger sur ses véritables finalités.

Par ailleurs, ce projet trahit l'absence d'une véritable volonté politique en ce qui concerne la résolution des problèmes aujourd'hui posés à notre système de protection sociale.

Il ne peut donc qu'aboutir à la définition d'un dispositif complexe dont la nature juridique exacte est difficile à déterminer.

A. UN PRINCIPE DIFFICILEMENT CONTESTABLE

Le principe d'un prélèvement proportionnel sur tous les revenus paraît répondre à la double nécessité :

1. de réformer le mode actuel de financement de notre système de protection sociale.

Conçu à l'origine selon la notion d'assurance professionnelle, notre système de protection sociale est essentiellement financé par des cotisations assises sur les revenus du travail. Celles-ci représentent ainsi plus de 80 % des ressources du régime général.

Or, ce mode de financement est aujourd'hui de plus en plus contesté, en raison :

- de l'élargissement continu du champ de la protection sociale qui s'accompagne du développement des prestations à caractère non contributif. Depuis 1978, les allocations familiales peuvent être ainsi servies à toute personne résidant sur le territoire français, bien que leur financement soit essentiellement assuré par des cotisations à la charge des employeurs.

- de sa sensibilité aux aléas conjoncturels favorisant une inadéquation structurelle entre l'évolution des recettes et celle des dépenses dont l'augmentation obéit par ailleurs à d'autres facteurs (démographie, consommation médicale, création de nouvelles prestations ou revalorisations de prestations existantes, etc...).

L'idée d'une réforme du mode de financement du régime général est d'ailleurs presque aussi ancienne que la sécurité sociale elle-même.

En effet, dès 1951, M. Theo Braun ⁽²⁾ présente au Conseil économique et social un rapport mettant en évidence les insuffisances d'un système de financement axé sur les seuls revenus professionnels.

Le IIIème Plan (1958-1961) propose également de transférer "une partie des prestations sociales sur un financement soit par l'impôt direct, soit par l'élévation des taux de T.V.A. sur les besoins non essentiels".

Quant aux Vème Plan (1966-1970) et VIème Plan (1971-1975), ils préconisent un déplafonnement partiel des cotisations qui deviendra effectif en 1983 pour l'assurance-maladie et en 1990 pour la branche famille.

Parallèlement, la réflexion relative à l'instauration d'un prélèvement social proportionnel sur l'ensemble des revenus mûrit et en 1981, le Commissariat Général du Plan en fixe les grands principes. L'idée en est réaffirmée dans les propositions du Xème Plan.

Le rapport du Comité des Sages de 1987 s'est également prononcé en faveur de l'institution d'un prélèvement social proportionnel sur tous les revenus, déductible de l'impôt sur le revenu, et dont le produit aurait été affecté à un fonds de régulation permettant de combler les déficits des régimes de base.

2. de permettre au Parlement de contrôler l'évolution des dépenses sociales de la Nation

L'instauration d'un nouveau prélèvement fiscal affecté au financement des régimes sociaux doit également permettre au Parlement de contrôler l'évolution, l'affectation et la gestion des

(2) Ministre délégué chargé des personnes âgées de juin 1988 à octobre 1990.

dépenses sociales dont le volume total, estimé à plus de 1.500 milliards de francs, dépasse celui du budget de l'Etat.

Dans son principe, votre Commission des Finances ne peut donc qu'être favorable à l'idée d'un prélèvement social proportionnel sur tous les revenus :

- destiné à pallier les insuffisances du mode actuel de financement de la protection sociale,

- et associant plus étroitement le Parlement aux décisions prises en la matière.

Dans la rédaction initiale du projet de contribution sociale généralisée, votre Commission des Finances note toutefois à cet égard que :

- l'intervention du Parlement n'a aucun caractère d'automatisme et dépend d'une éventuelle augmentation du taux fixé dans le texte initial ;

- la représentation nationale sera appelée à déterminer le taux d'un prélèvement dont elle ne pourra, par ailleurs, contrôler la gestion qui relèvera toujours de la compétence exclusive des partenaires sociaux.

Votre Commission des Finances réaffirme donc la nécessité d'instituer un débat parlementaire annuel permettant à la Représentation Nationale :

- d'être informée de l'évolution des dépenses sociales de la Nation ;

Un amendement en ce sens a été adopté par l'Assemblée nationale.

- d'apprécier la politique conduite par le Gouvernement en ce domaine.

B. LA CONFUSION DES OBJECTIFS

S'il peut paraître acceptable dans son principe, le projet de contribution sociale généralisée souffre toutefois de la confusion de ses objectifs qui conduit, inévitablement, à s'interroger sur ses véritables finalités.

1. Une appréciation imparfaite des priorités

La contribution sociale généralisée se caractérise tout d'abord par une appréciation imparfaite des priorités quant à la solution des problèmes aujourd'hui posés à notre système de protection sociale.

En effet, elle privilégie un effet redistributif incertain mais ne dégage, en l'état actuel du dispositif, aucune ressource financière supplémentaire au bénéfice des régimes sociaux.

a) Un effet redistributif incertain

Selon l'exposé des motifs de la lettre rectificative, la contribution sociale généralisée a pour objectif principal, "dans une logique de justice sociale et de solidarité, de mieux proportionner aux revenus de chaque Français les charges supportées (au titre du financement de la protection sociale)". Elle permettrait ainsi de corriger les imperfections de "notre prélèvement fiscal-social" jugé insuffisamment progressif.

Or, à l'examen, cette justification de l'institution de la contribution sociale généralisée paraît peu convaincante. En effet, sa vocation redistributrice :

- **reste difficile à apprécier concrètement**, les simulations diffusées à ce sujet par le Gouvernement, et faisant état d'une redistribution positive jusqu'à 18.000 francs bruts de revenu mensuel, n'ont pris en compte que les seuls revenus salariaux, alors que l'assiette de la contribution est beaucoup plus étendue.

Par ailleurs, sa non déductibilité de l'impôt sur le revenu n'aurait pas non plus été retenue dans ces calculs.

- **est tributaire du maintien du taux à son niveau actuel**, toute augmentation ne pouvant au contraire qu'abaisser le seuil en dessous duquel la redistribution demeure positive.

- **dépend en partie de la mise en oeuvre par le Gouvernement d'éléments complémentaires** dont certains demeurent à préciser. Ainsi, le principe de la remise de cotisation de 42 francs par mois devant être accordée à chaque salarié cotisant de l'assurance-vieillesse ne figure ni dans les huit articles additionnels,

ni dans le texte du projet de loi complémentaire en l'état initial de leur rédaction.

Par ailleurs, il convient de signaler que le déplaçonnement des cotisations d'assurance-vieillesse aurait pu être réalisé par l'intermédiaire d'un dispositif législatif spécifique et d'ampleur plus limitée, comme cela a déjà été fait notamment en 1989 pour le déplaçonnement progressif des cotisations d'allocations familiales.

b) Un nouveau prélèvement ne dégageant, en l'état actuel du dispositif, aucune ressource financière supplémentaire au bénéfice des régimes sociaux

Dans son dernier rapport du 12 juin 1990, la Commission des comptes de la Sécurité sociale a tracé de sombres perspectives quant à l'équilibre financier du régime général.

Après avoir été excédentaire d'un milliard de francs en 1989, le régime général devrait ainsi accuser un déficit évalué à 7,6 milliards de francs en 1990 et à 11 milliards de francs en 1991. Ce déficit résulte essentiellement :

- du déséquilibre croissant de la branche maladie dont les dépenses s'alourdissent depuis deux ans à un rythme soutenu et aggravent un besoin complémentaire de financement estimé à 9,8 milliards de francs en 1990 et à 12 milliards de francs en 1991,

- de la dérive "spontanée" des dépenses d'assurance-vieillesse, évaluée à 10 milliards de francs par an, et résultant, d'une part, des évolutions démographiques et, d'autre part, de la montée en charge des régimes de retraite.

Notre système de protection sociale est donc aujourd'hui confronté à un problème structurel de financement.

Parallèlement à la maîtrise progressive de l'évolution des dépenses de santé et des régimes de retraite, l'adaptation des ressources financières constitue incontestablement l'un des éléments de solution.

A cet égard, il convient de rappeler que le Comité des Sages de 1987 prévoyait l'affectation d'un prélèvement social proportionnel sur l'ensemble des revenus à un fonds de régulation permettant de combler les déficits des régimes de base.

Or, et en dépit de l'urgence des problèmes posés en ce domaine, "le but de la contribution sociale généralisée n'est pas d'augmenter les ressources de la Sécurité sociale" (3)

On peut donc s'interroger sur la complexité du dispositif de la contribution sociale généralisée et sur l'étendue de son assiette au regard de la modestie des ambitions affichées.

2. Des finalités inavouées ?

La diversité des revenus inclus dans l'assiette de la contribution sociale généralisée, l'instauration du prélèvement à la source et la complexité du dispositif mis en oeuvre ne sauraient se justifier par la seule invocation d'un effet redistributif dont l'incertitude et les limites ont été précédemment démontrées.

Au delà de son objectif officiel de justice sociale, le projet de contribution sociale généralisée paraît en fait s'apparenter à la **création d'un nouvel impôt proportionnel sur le revenu**. Cet "impôt bis sur le revenu" pourrait notamment correspondre à la volonté :

- d'anticiper les pertes de recettes fiscales (4) pouvant résulter, pour l'Etat français, de l'harmonisation des fiscalités européennes dans le cadre du futur marché unique. A cet égard, **on peut s'interroger sur l'emploi des ressources fiscales nouvelles qui seront générées mécaniquement, à partir de 1992, du simple fait de la non-déductibilité de la contribution sociale généralisée de l'impôt sur le revenu.**

- de pallier les inconvénients de l'actuel impôt sur le revenu, progressif, dont le paiement se fait le plus généralement à échéances fixes, et qui est acquitté par seulement 50 % des Français.

D'une manière générale, l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée permettrait à l'Etat de dégager, au fur et à mesure des années, **des ressources fiscales supplémentaires tout en laissant inchangée, en valeur relative, la part de l'actuel impôt sur le revenu.**

(3). *la contribution sociale généralisée. Supplément à la lettre de Matignon du 31 octobre 1990.*

(4). *Par exemple : la diminution du taux de la T.V.A.*

Dans l'hypothèse où le projet de contribution sociale généralisée constituerait la véritable manifestation d'une telle volonté, il convient de s'interroger :

- **sur le caractère archaïque de cette solution**, l'évolution de la fiscalité moderne ayant au contraire pour objectif constant de moduler le taux du prélèvement fiscal en fonction du montant du revenu imposable ;

- **sur le comportement des classes moyennes salariées et indépendantes** qui supportent déjà, à titre principal, la charge de l'impôt sur le revenu. L'institution de la contribution sociale généralisée pourrait à cet égard avoir pour effet de favoriser la délocalisation de la main-d'oeuvre qualifiée et l'expatriation des éléments parmi les plus actifs et les plus entreprenants de notre société.

Est-il nécessaire de rappeler à ce sujet que l'avènement du marché unique ne pourra que préciser la réalité de cette menace ?

C. L'ABSENCE D'UNE VERITABLE VOLONTE POLITIQUE

La contribution sociale généralisée ne s'inscrit pas dans le cadre d'une démarche globale et cohérente visant à définir les éléments d'un équilibre durable, seul garant de la pérennité de notre système de protection sociale auquel votre Commission, au même titre que l'ensemble des Français, est particulièrement attachée.

Or, il apparaît que le Gouvernement :

1. ne maîtrise pas l'évolution des dépenses de l'assurance-maladie

- les effets de la politique conduite en la matière depuis deux ans, et limitée au seul contrôle de l'offre de santé, s'avèrent insuffisants, comme l'indique l'accroissement du rythme de progression des dépenses d'assurance-maladie.

Par ailleurs, cette politique a démobilisé les professions de santé, qui avaient accepté en 1987 de travailler à une modification des comportements.

Enfin, aucun plan de maîtrise des dépenses d'assurance-maladie n'accompagne le dépôt du projet de contribution sociale généralisée.

Votre Commission estime qu'un tel plan aurait dû notamment s'attacher à la détermination des mécanismes autorégulateurs devant favoriser la responsabilisation des différents acteurs :

- en agissant également sur l'évolution de la **demande de santé** et non pas uniquement sur son offre ;

- en encourageant la collaboration des professions médicales à la mise en oeuvre de ses objectifs.

2. hésite à engager l'inéluctable adaptation de nos régimes de retraite

A structure inchangée, la conjonction des évolutions démographiques et de la montée en charge des régimes de retraite menace leur équilibre financier. Elle pourrait également conduire, à terme, les actifs à se rebeller contre un partage de la richesse nationale qui leur serait de plus en plus défavorable.

L'adaptation des règles présidant actuellement au fonctionnement des régimes de retraite est donc inéluctable et tout retard en la matière ne la rendra qu'encore plus difficile. Les moyens d'y parvenir font l'objet d'un large consensus des experts, et ils furent notamment exposés dans le cadre des rapports de la Commission "Protection sociale" du Xè Plan et du Comité des Sages.

Toutefois, leur mise en oeuvre nécessite incontestablement un courage politique certain. Or, le Gouvernement en paraît aujourd'hui dépourvu, comme semble l'indiquer le probable report à la prochaine session de printemps du débat parlementaire sur les conclusions du "livre blanc" sur les retraites.

3. ne s'attache pas à corriger les dysfonctionnements préoccupants actuellement constatés dans la gestion des organismes sociaux

A ce sujet, votre commission estime que l'abandon progressif du critère professionnel ne saurait se limiter au seul mode de financement de notre système de protection sociale.

Les modalités actuelles présidant à la composition et à la désignation des conseils d'administration des organismes du régime général devraient être ainsi modifiées dans le sens d'une meilleure représentativité et d'une plus grande transparence⁽⁵⁾.

D'une manière générale, le refus du Gouvernement d'envisager le problème de la maîtrise des dépenses et du financement de notre protection sociale dans sa globalité paraît donc trahir l'absence d'une volonté politique.

Votre commission des Finances estime au contraire que les Français sont prêts à entendre le langage du courage et de la responsabilité. Elle regrette à cet égard l'interruption du processus des États généraux de la sécurité sociale qui avait contribué, il y a deux ans, à sensibiliser l'opinion publique à ces problèmes.

D. UN PRODUIT DE SYNTHÈSE

Compte tenu des observations précédemment formulées, le projet de contribution sociale généralisée ne peut que se traduire par la définition d'un prélèvement hybride dont le dispositif est parfois incohérent.

(5) Voir 2ème partie : Chapitre III.

1. La contribution sociale généralisée ou l'avènement du "Ni-Ni" fiscal-social

Selon les termes employés par Monsieur le Premier Ministre ⁽⁶⁾, la contribution sociale généralisée est "une forme d'imposition nouvelle directement affectée à la Sécurité sociale".

La contribution sociale généralisée n'est donc :

• **ni tout à fait une cotisation** : en effet, la cotisation est un prélèvement qui donne droit à celui qui l'acquitte à une contrepartie sous forme de prestations. Ainsi, le champ des bénéficiaires des prestations financées par les cotisations correspond, en principe, à celui des cotisants.

Or, la contribution sociale généralisée est un prélèvement opéré sur l'ensemble des titulaires de revenu, sans contrepartie directe. Leurs droits aux prestations de Sécurité sociale demeurent acquis par l'intermédiaire des cotisations versées par ailleurs.

La contribution sociale généralisée s'apparente toutefois aux cotisations par son assiette et son mode de perception.

• **ni tout à fait un impôt** : celui-ci est un prélèvement perçu au profit de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de caractère administratif qui en dépendent. Cette définition ne saurait correspondre au projet de contribution sociale généralisée.

Toutefois, le Gouvernement le considère comme un prélèvement fiscal à finalité sociale.

Dans l'attente de précisions complémentaires quant à la véritable nature juridique de ce prélèvement, il convient d'ores et déjà de constater que celui-ci marque l'avènement d'un "Ni-Ni" fiscal-social particulièrement novateur dans notre droit positif.

La nature hybride de la contribution sociale généralisée se retrouve dans l'examen de son dispositif, la définition des revenus inclus dans son assiette relevant alternativement :

- soit du code de la Sécurité sociale,
- soit du Code général des impôts,

(6) *Assemblée nationale, 2ème séance du jeudi 15 novembre 1990*

- soit du dépassement des règles des deux codes précédents quand leurs dispositions respectives ne permettent pas d'appréhender dans leur totalité l'ensemble des sources de revenus envisageables ⁽⁷⁾.

Cette dernière préoccupation paraît d'ailleurs constituer la seule explication rationnelle de la complexité du dispositif prévu.

2. Un dispositif parfois incohérent

Par ailleurs, l'examen dudit dispositif fait apparaître, du moins dans sa rédaction initiale, diverses incohérences qui peuvent s'expliquer, soit par la fertilité ingénieuse mais parfois incontrôlée de l'imagination technocratique, soit par une conception hâtive résultant de compromis successifs.

Ainsi, par exemple, il convient de signaler, à titre d'exemple, et sans prétendre à l'exhaustivité :

- que les allocations de chômage et de préretraite n'étaient pas incluses explicitement dans l'assiette de la contribution sociale généralisée. Leur assujettissement était défini implicitement par la définition a contrario des cas d'exonération autorisés au titre de ces revenus. (Article 93),

- que l'exonération des pensions alimentaires, pourtant admise et prévue par le Gouvernement, ne faisait l'objet d'aucune disposition explicite,

- que les droits d'auteurs étaient inclus dans l'assiette de la contribution sociale à deux paragraphes distincts d'un même article (paragraphes I et II de l'article 93).

- que les frais professionnels des salariés ne sont pas déductibles, mais que les remboursements de frais ne sont pas assujettis.

*
* * *

(7) Cf. Examen des articles.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre Commission des Finances a adopté huit amendements tendant à supprimer de la seconde partie de la Loi de finances pour 1991 les huit articles additionnels instituant une contribution sociale généralisée à compter du 1er janvier 1991.

Lettre en date du 24 Août 1988 et adressée à M. le Premier Ministre par M. Bérégovoy, ministre des finances, de l'économie et du Budget et M. Charasse, ministre délégué, chargé du Budget.

"Monsieur le Premier ministre, comme vous le savez, les mesures de financement de la sécurité sociale pour 1989 font actuellement l'objet, à la demande de M. Evin, de plusieurs réunions interministérielles. Le ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale paraît soucieux d'intervenir publiquement dès la remise du rapport du Conseil économique et social et d'annoncer au début du mois d'octobre la saisine du Parlement sur les dispositions législatives nécessaires.

Parmi les propositions présentées par M. Evin, et dont l'examen a déjà commencé, figure l'institution d'un prélèvement de 1 % sur l'ensemble des revenus - cotisation sociale généralisée - affecté à la CNAF. Son produit serait de 30 milliards de francs en année pleine.

Nous désirons, dès aujourd'hui, attirer votre attention, d'une part sur les graves inconvénients que nous paraît comporter l'institution de ce prélèvement à l'automne et, d'autre part, sur la nécessité de rechercher des solutions de remplacement.

S'agissant du calendrier, l'annonce d'une cotisation sociale généralisée au mois de septembre se trouverait directement en contradiction avec la présentation par le Gouvernement du budget pour 1989 qui, conformément aux engagements du Président de la République, ne comporte pas d'aggravations de la charge fiscale

globale de la nation. Parce qu'il touche par nature les revenus du capital, le 1 % ne peut être assimilé à une cotisation sociale. Il n'est pas besoin de souligner combien l'institution d'un prélèvement fiscal supplémentaire peut être dommageable à tous points de vue.

"La contribution sociale généralisée de 1 % entraîne en premier lieu, un accroissement du prélèvement fiscal sur les revenus du capital contraire à la nécessaire harmonisation européenne de la fiscalité de l'épargne. Elle risque, en outre, de peser une nouvelle fois sur le taux d'épargne. Enfin, si elle venait à se substituer à une imposition existante sur les revenus de l'épargne, ceci reviendrait à opérer un transfert de 2 milliards de francs de l'Etat vers la Sécurité sociale.

En second lieu et surtout, le rendement même du prélèvement généralisé (30 milliards) nous paraît comporter un réel risque : celui de laisser croire que le redressement de la Sécurité sociale trouve une solution permanente et durable dans l'institution d'une recette aussi dynamique que le 1 %. De fait, son institution dispenserait -notamment en 1989 - de la recherche d'économies véritables sur la vieillesse et l'assurance maladie. Par son rapport élevé et la dérive possible de son taux, le 1 % constitue un mécanisme désincitatif des économies dont l'obtention reste nécessaire.

Enfin, la mise en oeuvre de la cotisation sociale généralisée conduirait à fiscaliser partiellement le financement du régime général, et singulièrement, celui de l'assurance vieillesse fondé sur un principe de répartition.

D'ici la fin du mois d'août, nous avons l'intention de vous proposer un schéma de financement portant à la fois sur la maîtrise des dépenses et sur des recettes nouvelles, faisant appel à une hausse étagée des cotisations vieillesse. Celles-ci ne sont pas mal reçues par les Français qui sont, nous semble-t-il, assez bien préparés à accepter un nouvel effort au bénéfice des retraites. Des mesures en matière de réforme de l'assurance vieillesse pourraient, pour leur part, procurer une économie importante sans préjudice d'un nouvel effort sur les dépenses d'assurance maladie".

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

De la contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement

ARTICLE 92

Institution d'une contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement

Le présent article pose le principe de l'institution, à compter du 1er janvier 1991, d'une contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement à laquelle sont assujetties les personnes physiques domiciliées en France.

Le domicile fiscal est défini dans des conditions identiques à celles retenues à l'article 48 du code général des impôts. Aux termes de cet article, un contribuable est considéré fiscalement comme domicilié en France s'il répond à l'un ou l'autre des trois critères suivants :

. Critère d'ordre personnel - Ont leur domicile fiscal en France, les personnes qui y ont "leur foyer ou le lieu de leur séjour principal".

. Critère d'ordre professionnel - Ce second critère s'applique aux personnes "qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire".

. Critère d'ordre économique - Ce troisième critère concerne les contribuables "ayant en France le centre de leurs intérêts économiques".

En revanche, et à la différence de l'impôt sur le revenu, les personnes physiques qui n'ont pas leur domicile fiscal en France ne sont pas imposables sur leurs revenus de source française.

En conséquence, les pensions de retraite versées à des bénéficiaires - de nationalité française ou étrangère - non domiciliés en France, ne seront pas soumises à la contribution sociale généralisée.

Il en est de même en ce qui concerne les prestations servies à des ressortissants communautaires conformément au règlement n° 1470/71 du Conseil des Communautés (1), relatif à la coordination entre les systèmes de sécurité sociale des Etats membres.

Par ailleurs, les revenus des personnes domiciliées fiscalement en France et travaillant à l'étranger ne relèveront pas de la contribution sociale généralisée, en raison de l'impossibilité pour les organismes français de recouvrement d'obtenir des déclarations et le paiement du prélèvement de la part d'employeurs étrangers.

Il convient également de signaler que la notion de domicile fiscal n'est généralement pas prise en compte par les organismes de sécurité sociale. La mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée nécessitera donc au préalable un inventaire exhaustif des bénéficiaires des prestations versées par ces organismes.

La contribution sociale généralisée sera prélevée par **précompte** à compter du **1er janvier 1991**, c'est-à-dire y compris sur les revenus perçus après cette date au titre de **l'année 1990**. Ainsi, par exemple, une pension payée trimestriellement à échéance du 15 janvier 1991 fera l'objet d'un précompte sur sa totalité, alors qu'elle correspond à une rémunération versée au titre de l'année 1990.

Proposition de la Commission

Votre Commission a **adopté un amendement** tendant à supprimer l'article 92.

(1) Règlement modifié par le règlement communautaire n° 3427/89 du 30 octobre 1989.

MODIFICATIONS ADOPTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

• **Article 92** : Dans sa rédaction initiale, le présent article posait le principe de l'institution d'une contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement à compter du 1er janvier 1991, sans définir le fait générateur de l'assujettissement à ladite contribution.

Un amendement n° II-297 présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale, a précisé que ce fait générateur était constitué par la perception des revenus considérés.

ARTICLE 93

Assiette de la Contribution Sociale Généralisée sur les revenus salariaux et assimilés et sur les revenus de remplacement

Cet article définit tout d'abord (paragraphe I et II) les revenus salariaux et assimilés ainsi que les revenus de remplacement inclus dans l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée.

Toutefois, il prévoit également (paragraphe III) divers cas d'exonération.

I. LES REVENUS SALARIAUX ET ASSIMILES ET LES REVENUS DE REMPLACEMENT INCLUS DANS L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE

A. LES REVENUS SALARIAUX ET ASSIMILES

L'assiette de la Contribution Sociale Généralisée inclut toutes les sommes versées "en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire" (art. L.242-1 du code de la sécurité sociale), à savoir :

1. Traitements, émoluments, salaires, avantages en nature et en argent :

* des personnes affiliées au régime général de la sécurité sociale en raison de leur activité professionnelle, c'est-à-dire, aux termes de l'article L. 312-2 du code de la sécurité sociale, des personnes salariées ou qui travaillent à quelque titre que ce soit pour un ou plusieurs employeurs ;

* de certaines catégories particulières de personnes énumérées de façon non exhaustive par l'article L.311-3 du code de la sécurité sociale, et notamment :

- les travailleurs à domicile ;
- les voyageurs et représentants de commerce ;
- les employés d'hôtels, cafés, restaurants ;
- les mandataires non assujettis à la taxe professionnelle ;

.../...

- les sous-agents d'assurances ;
- les gérants non salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples ;
- les gérants de société à responsabilité limitée ;
- les présidents, directeurs et directeurs généraux des sociétés anonymes ;
- les artistes de spectacle et les mannequins ;
- les journalistes professionnels rémunérés à la pige ;
- les ouvreuses de théâtres, cinémas, et autres établissements du spectacle.

*** des salariés de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et des salariés relevant des régimes spéciaux ;**

*** des salariés agricoles, assimilés et rattachés.**

Observations :

L'assiette de la Contribution Sociale Généralisée sur ces différentes catégories de revenus est particulièrement extensive. En effet :

a) A la différence de l'impôt sur le revenu, elle retient ces revenus pour leur montant brut, c'est-à-dire :

- avant déduction des cotisations sociales,
- avant application des déductions pour frais professionnels définies en matière d'impôt sur le revenu (déduction forfaitaire de 10 % applicable à tous les revenus salariaux et déduction supplémentaire accordée à certaines professions).

Toutefois, il convient de signaler à ce sujet que le **remboursement par l'employeur des frais réels ou l'attribution d'allocations forfaitaires définies de manière précise, déjà exclus de l'assiette des cotisations sociales, le sont également de celle de la Contribution Sociale Généralisée.**

b) Elle intègre par ailleurs différents éléments de revenus qui ne relèvent pas actuellement, soit de l'assiette des cotisations sociales, soit de l'impôt sur le revenu.

Il s'agit principalement :

- des primes des fonctionnaires ;
- des sommes allouées au salarié au titre de l'intéressement (articles 1 à 6 de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986) ;
- de l'option de souscription ou d'achats d'actions stock options (loi n° 70-1322 du 31 décembre 1970) ;

.../...

- des indemnités de départ à la retraite (y compris la part de 20 000 francs fiscalement exonérée) ;
- de la contribution patronale aux titres-restaurants et aux chèques-vacances.

2. Rentes viagères constituées à titre gratuit

Observations :

Compte tenu des exonérations prévues au paragraphe 3° du présent article, l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée n'inclut que les rentes versées sans aliénation de biens mobiliers ou immobiliers.

3. Indemnités perçues au titre ou à l'occasion de l'activité

Observations :

L'assiette de la Contribution Sociale Généralisée inclut notamment :

- les indemnités versées à l'occasion de fonctions publiques ou électives ;
- les indemnités, remboursements et allocations forfaitaires pour frais versés aux dirigeants de sociétés et visés à l'article 80 ter du code général des impôts.

4. Revenus d'artistes-auteurs

Observations :

Dans l'état initial de sa rédaction, le présent article intègre **deux fois** les droits d'auteur dans l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée, à savoir :

- explicitement : dans son paragraphe I,
- implicitement : dans son paragraphe 2°, dont la référence aux revenus tirés de l'activité d'artiste-auteur inclut les droits d'auteur.

B. LES REVENUS DE REMPLACEMENT

1. Les indemnités journalières de la sécurité sociale

Observations :

Les indemnités journalières sont exonérées de cotisations sociales. Elles sont assujetties à l'impôt sur le revenu **mais sur une assiette différente de celle retenue pour la Contribution Sociale Généralisée.**

.../...

En effet, certaines déductions prévues dans le cadre de l'impôt sur le revenu (déductions pour frais professionnels prévues à l'article n° 83-3° du code général des impôts et sur le revenu net prévues à l'article n° 158-5a du code général des impôts) ne sont pas applicables au titre de la Contribution Sociale Généralisée.

En revanche, certaines exonérations visées à l'article 80 quinquies du code général des impôts sont également exclues de l'assiette de la contribution, à savoir les indemnités servies en cas :

- d'accidents du travail ;
- de maladie longue et coûteuse ;
- de congé de maternité (prestations en espèces).

2. Les allocations de chômage et de préretraite au-delà d'un seuil d'exonération défini au paragraphe III du présent article (cf. ci-dessous)

Observations :

L'assujettissement à la Contribution Sociale Généralisée des allocations de chômage et de préretraite au-delà du seuil d'exonération prévu au paragraphe III de l'article ne fait l'objet, en l'état initial du texte, **d'aucune disposition spécifique.**

Cet assujettissement résulte donc, **a contrario**, de la définition législative de possibilités d'exonération.

3. L'ensemble des pensions de retraite et d'invalidité, y compris les pensions de réversion

Observations :

A la différence de l'impôt sur le revenu ou des cotisations sociales, sont intégrés dans l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée :

- les majorations ou bonifications pour enfants ;
- les abattements prévus à l'article n° 158-5a du code général des impôts (abattement de 10 % sur les pensions et retraites) l'un des abattements prévus à l'article n° 157 bis du même code (abattement de 8 580 francs en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides dont le revenu annuel n'excède pas 53 100 francs en 1990 ou abattement de 4 290 francs si ce revenu est compris entre 53 100 francs et 85 800 francs.

.../...

II. LES REVENUS SALARIAUX OU ASSIMILES ET LES REVENUS DE REMPLACEMENT EXONERES DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE

Deux catégories d'exonérations sont prévues dans le paragraphe III de l'article 93 :

- des exonérations résultant de la nature du revenu considéré ;

- des exonérations résultant de l'application d'un seuil de revenu.

A. LES EXONERATIONS RESULTANT DE LA NATURE DU REVENU CONSIDERE

Certains revenus, déjà exonérés de l'impôt sur le revenu (articles 81 et 81 bis du code général des impôts) ou visés aux articles L.841-1 et L.842-1 du code de la sécurité sociale sont également exclus de l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée. Il s'agit :

* des prestations familiales qui englobent notamment l'allocation aux adultes handicapés ;

* de l'allocation de logement et de l'aide personnalisée au logement ;

* des sommes attribuées à l'héritier d'un exploitant agricole au titre d'un contrat de travail à salaire différé ;

* des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que de la retraite du combattant ;

* des traitements attachés à la Légion d'Honneur et à la médaille militaire ;

* des indemnités temporaires, prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail ou à leurs ayants-droit ;

* des allocations, indemnités et prestations servies, sous quelque forme que ce soit, par l'Etat, les collectivités et les établissements publics, en application des lois et décrets d'assistance et d'assurance (ex : bourses accordées aux étudiants sous condition de ressources, allocations du R.M.I. et tous les secours des bureaux d'aide sociale) ;

* des rentes viagères servies en représentation de dommages-intérêts en vertu d'une condamnation prononcée judiciairement pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné pour la victime une incapacité permanente totale l'obligeant à avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie ;

* des rentes viagères servies par application de l'article 96 de la loi du 30 décembre 1928, de l'article 5 de la loi du 17 septembre 1932, de l'article 1er de la loi du 1er octobre 1936 et de l'article 6 de la loi n° 652 du 26 juin 1942

.../...

qui contiennent des dispositions visant des titres de rente, des pensions de guerre, retraites du combattant et traitements de la Légion d'Honneur et de la médaille militaire ;

* des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de la guerre dans le cadre des dispositions de l'article L.321-9 du code de la mutualité ;

* des indemnités correspondant aux indemnités de délai-congé et, le cas échéant, de congédiement, versées, en application de l'article 20 de la loi n° 54-782 du 2 août 1954, aux journalistes professionnels et aux salariés non journalistes ayant perdu leur emploi à la suite de la suspension d'entreprises de presse prononcée dans le cadre de l'ordonnance du 30 septembre 1944 ou ayant renoncé à leur emploi entre le 25 juin 1940 et le jour de la Libération ;

* de la fraction des pensions temporaires d'orphelin qui correspond au montant des prestations familiales auxquelles aurait eu droit le parent décédé ;

* des pensions temporaires d'orphelin, à concurrence de l'allocation aux adultes handicapés, lorsqu'elles remplacent cette allocation en tout ou partie du fait de la loi ;

* de l'indemnité prévue par l'article L.209-15 du code de santé publique (indemnité consentie aux personnes qui se prêtent à des recherches sans finalité thérapeutique directe pour elles) ;

* des prestations, visées à l'article 20 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, dans le cadre de l'entraide entre agriculteurs ;

* des prestations de subsistance, d'équipement et de logement ainsi que de l'indemnité forfaitaire d'entretien allouées, en application de l'article L.104 du code du service national, au personnel accomplissant le service national actif dans le service de la coopération ou dans le service de l'aide technique ;

* du versement complémentaire de l'entreprise effectué à l'occasion de l'émission et de l'achat en bourse d'actions réservées aux salariés et mentionné aux articles 208-14 et 208-18 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales ;

* des sommes versées par l'entreprise en application d'un plan d'épargne d'entreprise établi conformément aux dispositions du chapitre III de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 ;

* des salaires versés aux apprentis, pour la fraction n'excédant pas 39 300 francs, au titre de 1991, indexée chaque année sur la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu ;

* de l'aide attribuée au ménage ou à la personne seule employant une assistante maternelle pour assurer la garde d'un enfant -le montant de l'aide est égal à celui des cotisations patronales et salariales- et de l'allocation de garde d'enfant à domicile, visées par la loi n° 90-590 du

6 juillet 1990, qui entrent dans la catégorie des prestations familiales (articles L.841-1 et L.842-1 du code de la sécurité sociale).

B. LES EXONERATIONS RESULTANT D'UN SEUIL DE REVENU

Les allocations de chômage et de préretraite ainsi que les pensions et retraites sont exclues de l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée :

1) Si la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédente de leurs bénéficiaires est inférieure au montant mentionné au 1 bis de l'article 1657 du code général des impôts, soit 420 francs pour le prélèvement perçu au titre de l'impôt sur le revenu de 1990.

Il convient à cet égard de signaler qu'un tel mécanisme d'exonération résultant de la non imposition au titre de l'impôt sur le revenu n'est pas actuellement pris en compte en ce qui concerne l'assujettissement aux cotisations sociales.

2) Si le montant exigible au titre de la Contribution Sociale Généralisée avait pour conséquence de réduire, soit le montant net de ces allocations, soit, en cas de cessation partielle d'activité, le montant cumulé de la rémunération d'activité et de l'allocation perçue en-deça du montant du S.M.I.C.

---oOo---

L'assiette de la Contribution Sociale Généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement est plus extensive et ne coïncide pas exactement avec celle retenue pour les cotisations sociales ou pour l'impôt sur le revenu.

La volonté d'appréhender un éventail de revenus particulièrement large aboutit inévitablement :

- à **certaines redondances**, telle, par exemple, la double mention des droits d'auteur dans deux paragraphes distincts du présent article ;

- à **certaines lacunes** : ainsi, l'inclusion des allocations de chômage et de retraite dans l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée au-delà du seuil d'exonération se déduit, **a contrario**, de l'existence de dispositions spécifiques instituant ledit seuil. De même, l'exonération des pensions alimentaires, que le Gouvernement n'envisage pas d'inclure dans l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée, n'apparaît pas dans la rédaction initiale de l'article.

.../...

Enfin, il convient de signaler que la non exonération des majorations ou bonifications pour enfants des pensions paraît incompatible avec la définition d'une politique familiale ambitieuse et, par ailleurs, incohérente avec l'exonération des allocations familiales.

Proposition de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 93.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

• **Article 93** : l'Assemblée a adopté sur cet article plusieurs amendements tendant :

- à viser expressément les allocations de chômage et de préretraite dans le paragraphe I posant le principe de détermination de l'assiette de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement (**Amendement n° II-81 présenté par la Commission des finances**).

Dans le texte initial de l'article, l'assujettissement des allocations de remplacement à la contribution sociale généralisée était établi implicitement par la mention, au paragraphe III, de l'exonération desdites allocations en-deçà d'un seuil de revenu.

- à viser au titre des revenus assujettis à la contribution sociale généralisée l'ensemble des revenus des artistes auteurs (**Amendement n° II-82 présenté par la Commission des finances**).

Dans la rédaction initiale de l'article, les droits d'auteurs étaient mentionnés deux fois, les revenus tirés de l'activité d'artiste auteur indiqués au paragraphe II-2e de l'article incluant les droits d'auteur déjà visés en son paragraphe I.

- à apporter une précision rédactionnelle dans le paragraphe I de l'article (**Amendement n° II-83 présenté par la Commission des finances**) concernant l'assujettissement à la contribution sociale généralisée des avantages en nature ou en argent perçus en sus de tous les revenus énumérés au paragraphe I.

- à exonérer de la contribution sociale généralisée les indemnités journalières d'assurance maladie versées par la Sécurité sociale (**Amendement n° III-288 par MM. Auroux, Boulard, Coffineau, Alain Richard et les membres du groupe socialiste**) le maintien de cette disposition supposant notamment que les employeurs soient informés par les caisses maladie du caractère assujettissable ou non des indemnités journalières perçues par le salarié, et portant ainsi atteinte à la

confidentialité des informations relatives à l'état de santé dudit salarié.

- à supprimer (**Amendement n° II-310 présenté par le Gouvernement**) de l'article la référence à l'imposition des gains réalisés par les salariés dans le cadre des plans d'achat ou de souscriptions d'actions ("stock-options").

Dans la rédaction initiale de l'article, il était en effet prévu :

- une première taxation sur le gain réalisé lors de la levée de l'option ;

- une seconde taxation sur le gain supplémentaire réalisé lors de la cession du titre.

Afin, notamment, d'éliminer le risque de double imposition, le nouveau dispositif adopté par l'Assemblée nationale institue la taxation unique, au titre des revenus du patrimoine, du gain réalisé lors de la cession du titre

- à inclure l'ensemble des sommes perçues par les salariés au titre de l'intéressement, de la participation aux résultats et des plans d'épargne des entreprises dans l'assiette de la contribution sociale généralisée (**Amendement n° II-246 présentée par M. Alain Richard**).

- à préciser expressément que les indemnités perçues par les parlementaires, les membres de l'assemblée des Communautés européennes, ceux du Conseil économique et social, ainsi que pour les élus locaux sont incluses dans l'assiette de la contribution sociale généralisée (**Amendement n° II-85 2e rectification présenté par la Commission des finances, M. Anciant et les commissaires membre du groupe socialiste**).

- à exclure de l'assiette de la contribution sociale généralisée :

* les avantages d'invalidité non contributif (**Amendement n° II-107 présenté par la Commission des Affaires culturelles saisie pour avis et les commissaires membres du groupe socialiste**).

* les avantages vieillesse non contributifs versés par le Fonds spécial visé à l'article L.814-5 du code de la sécurité sociale (**Amendement n° II-108 présenté par la Commission des Affaires**

culturelles saisie pour avis et les commissaires membres du groupe socialiste).

- à exonérer de la contribution sociale généralisée la participation patronale aux titres restaurants visée au 19° de l'article 81 du code général des impôts (Amendement n° II-323 présenté par le Gouvernement).

- à exclure explicitement de l'assiette de la contribution sociale généralisée les pensions alimentaires répondant aux conditions fixées par les articles 205 à 211 du Code civil, les rentes prévues à l'article 276 du Code civil et les pensions alimentaires visées en vertu d'une décision de justice, en cas de séparation de corps ou de divorce, ou en cas d'instance de séparation de corps ou en divorce.

ARTICLE 94

Assiette des bénéfiques industriels et commerciaux et des bénéfiques non commerciaux soumis à la contribution

Le présent article définit l'assiette de la contribution sociale généralisée sur les revenus provenant de bénéfiques industriels et commerciaux et de bénéfiques non commerciaux.

I. NATURE DES REVENUS ASSUJETTIS

Les revenus assujettis à la contribution sociale généralisée au titre du présent article sont :

1) les revenus pris en compte par l'article L.242-11 du code de la Sécurité sociale pour déterminer l'assiette des cotisations d'allocation familiales dues par tous les employeurs et les travailleurs indépendants des professions non agricoles sur leurs revenus professionnels ;

2) les bénéfiques industriels et commerciaux et les bénéfiques non commerciaux au sens des dispositions du code général des impôts (articles 35 et 92), et non pris en compte par l'article L.242-11 du code de la Sécurité sociale. Il s'agit principalement :

- des revenus des personnes qui, habituellement, achètent en leur nom, en vue de les revendre, des immeubles, des fonds de commerce, des actions ou parts de sociétés immobilières ;

- des revenus des personnes procédant à la cession d'un terrain divisé en lots, destinés à être construits lorsque le terrain a été acquis à cet effet ;

- des revenus des copropriétaires de navires ;

- des produits des opérations de bourse effectuées à titre habituel par les particuliers ;

- des produits perçus par les inventeurs ;

- Les "bénéfices de toutes occupations, exploitations lucratives et revenus de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfiques et de revenus" (article 92 du Code Général des Impôts).

II. DETERMINATION DE L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE

L'assiette de la contribution sociale généralisée sur les revenus professionnels des employeurs et travailleurs indépendants est calculée sur une base analogue à celle retenue par l'article 242-11 du code de la Sécurité sociale pour la détermination des cotisations d'allocations familiales dues par ces professions, à savoir **le revenu professionnel de l'avant dernière année retenue pour le calcul de l'impôt sur le revenu ou, le cas échéant, des revenus forfaitaires.**

L'assiette de la contribution sociale généralisée est toutefois considérablement très élargie par rapport à celle des cotisations d'allocations familiales par la prise en compte de nombreux correctifs.

En effet, elle ne prend pas en compte divers abattements ou réductions applicables au bénéfice imposable pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Cette assiette est ainsi établie :

1) en ne tenant pas compte des reports déficitaires et des amortissements réputés différés et déduits du bénéfice imposable dans les conditions définies à l'article 391-2° du code général des impôts ;

2) en ne tenant pas compte des plus et moins values professionnelles à long terme ;

3) avant exonération et abattement bénéficiant aux entreprises nouvellement créées, soit avant le 1er janvier 1987 (article 44 Quater du code Général des impôts) soit depuis le 1er janvier 1988 (articles 44 sexies et septies du code général des impôts) ;

4) avant abattement pour adhésion à des centres de gestion agréés dans les conditions prévues à l'article 158-4 bis du code général des impôts ;

5) avant déduction des investissements productifs réalisés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion et dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, dans les conditions prévues aux articles 238 bis HA à HC du code général des impôts.

L'assiette de la contribution sociale généralisée est majorée :

- des cotisations obligatoires de Sécurité sociale de l'assujetti ;

- des cotisations volontaires de l'épouse du commerçant, du professionnel libéral ou de l'artisan collaborant effectivement à l'activité de son conjoint sans être rémunérée et sans exercer aucune autre activité professionnelle (article 154 bis du code général des impôts).

III. LA REVALORISATION DE L'ASSIETTE

Par ailleurs, l'assiette de la contribution sociale généralisée fait l'objet, dans des conditions identiques à celles appliquées à l'assiette des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants, d'une double revalorisation.

Cette revalorisation actualise la base calculée en fonction des revenus de l'avant-dernière année par l'application successive :

1) du taux d'évolution en moyenne annuelle de l'indice général des prix à la consommation des ménages constatée pour la dernière année ;

2) du taux d'évolution en moyenne annuelle de l'indice général des prix à la consommation des ménages figurant dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année au titre de laquelle la cotisation est due.

IV. LES ASSUJETTIS DEBUTANT LEUR ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Le revenu des assujettis débutant leur activité professionnelle ne peut être évalué par référence à l'avant-dernière année d'imposition.

La contribution est alors calculée sur une base forfaitaire égale à dix huit fois la base mensuelle de calcul des allocations familiales en vigueur au 1er octobre de l'année précédente (soit 1 873,35 francs au 1er octobre 1990). Elle fait l'objet d'une régularisation lorsque le revenu professionnel est définitivement connu.

En revanche, la référence au revenu de l'avant-dernière année s'applique en cas :

- de modification des conditions d'exercice de l'activité professionnelle ;

- de reprise d'activité intervenue, soit dans le cours de l'année au cours de laquelle est survenue la cessation d'activité, soit dans l'année suivante.

Votre commission des finances a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 94.

**MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE**

- **Article 94** : l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 95

Assiette des revenus non salariaux agricoles soumis à la contribution

Le présent article définit les revenus non salariaux agricoles assujettis à la contribution sociale généralisée.

Cette définition se distingue :

- de l'assiette traditionnelle des cotisations sociales agricoles assises sur la base du revenu cadastral assorti de divers correctifs afin d'en rendre l'assiette proportionnelle au revenu brut d'exploitation ;

- de la notion de bénéfice agricole retenue dans le cadre de l'impôt sur le revenu

En effet, l'assiette de la contribution sociale généralisée sur les revenus non salariaux agricoles s'apparente étroitement à la nouvelle assiette des cotisations sociales des non salariés agricoles, prévue par la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990, complémentaire de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

L'assiette de la contribution sociale généralisée correspond ainsi à l'assiette fiscale:

- corrigée ou modifiée pour élargir l'assiette de la contribution. La notion de revenu d'activité agricole est, en effet, entendue plus largement que celle de bénéfice agricole au sens de l'impôt sur le revenu ;

- appréciée selon la moyenne triennale des revenus se rapportant aux trois années antérieures à l'année précédant celle au titre de laquelle la contribution est due.

I . LA DEFINITION DES REVENUS NON SALARIAUX AGRICOLES CONSTITUANT L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE

Cette définition fait l'objet d'un processus en plusieurs étapes, à savoir :

1 - L'appréciation des revenus de base dans des conditions identiques à celles retenues dans le cadre de l'impôt sur le revenu

.../..

Les revenus non salariés agricoles peuvent être ainsi appréciés.

a) soit selon la méthode du forfait collectif, le bénéfice forfaitaire de chaque exploitation résultant du produit des forfaits collectifs déterminés selon la nature des activités agricoles, et sous déduction des frais et charges correspondantes, par le nombre d'hectares de l'exploitation (ou par le nombre d'autres signes caractéristiques si le forfait collectif n'a pas été calculé selon la superficie).

b) soit dans le cadre du régime normal d'imposition du bénéfice agricole réel qui prend en compte, outre tous les produits d'exploitation de caractère agricole (sauf rattachement de bénéfices liés à des opérations commerciales accessoires), les produits accessoires et, pour sa valeur au prix de revient, l'autoconsommation familiale.

Les primes et les subventions sont également incluses dans le bénéfice imposable. Plusieurs dispositions particulières sont, en revanche, prévues, pour tenir compte des contraintes et caractéristiques particulières de la production agricole.

Ce sont notamment la déduction accélérée des intérêts de certains emprunts, le régime spécial d'évaluation des stocks à rotation lente, les modalités d'imposition des bénéfices exceptionnels et la déduction pour financement des stocks ou des immobilisations.

c) soit dans le cadre du régime simplifié d'imposition du bénéfice agricole réel :

Les simplifications ne se limitent pas à des questions de forme ; certaines touchent aux règles de détermination du bénéfice imposable, à savoir :

- prise en compte des recettes et des dépenses de l'exercice au lieu des créances acquises et des dépenses engagées ;

- méthode forfaitaire pour l'évaluation de certains éléments du stock.

d) soit dans le cadre du régime transitoire prévu par l'article 18 de la loi de finances pour 1987 étendant aux redevables en cause les principes applicables aux entreprises industrielles et commerciales.

2 - Le revenu net professionnel défini au sens fiscal, est toutefois modifié selon des modalités identiques à celles traditionnellement retenues pour déterminer l'assiette des cotisations sociales des autres professions non salariées non agricoles.

a) Ne sont donc pas inclus dans l'assiette de la contribution sociale généralisée

- les reports déficitaires fiscalement admis ;
- la déduction pour amortissements différés prévue à l'article 39-I-2° au code général des impôts ;
- les plus ou moins-values professionnelles à long terme visées à l'article 39 duodecimes du code général des impôts (plus-values provenant de la cession d'éléments de l'actif immobilisé acquis ou créés depuis plus de deux ans quand elles ne correspondent pas à des amortissements déduits pour l'assiette de l'impôt)

- les modalités d'assiette résultant d'un droit d'option du contribuable (étalement des résultats provenant de l'incidence du blocage de la valeur des stocks à rotation lente ; option pour le système de la moyenne triennale mobile)

b) En revanche, sont inclus dans l'assiette de la contribution sociale généralisée :

- les exonérations ou abattements prévus dans le cadre de l'impôt sur le revenu en faveur des entreprises nouvelles (articles 44 quater, 44 sexies, 44 septies et 73 B du code général des impôts) ;
- les abattements accordés pour adhésion aux centres de gestion agréés ; (article 158-4 bis du code général des impôts) ;
- la déduction au titre des investissements réalisés dans les DOM-TOM et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (article 238 bis HA et HC du code général des impôts)

3) L'assiette de la contribution sociale généralisée ainsi établie est élargie par l'intégration :

a) des revenus soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et des bénéficiaires non commerciaux lorsqu'ils proviennent d'une activité agricole non salariée.

Il s'agit (article 1060 alinéas 3 à 6 du code rural) :

d'activités exercées dans les exploitations agricoles ;

- d'activités d'élevage, de dressage, d'entraînement dans les haras ;

- d'entreprises de toute nature rattachées à une exploitation ;

- d'activités d'accueil à la ferme rattachées à une exploitation ;

- d'activités de conchyliculture, pisciculture et d'établissements assimilés, à l'exception de celles relevant du régime social des marins ;

- de travaux forestiers et d'exploitation de bois ;

- d'artisans ruraux qui n'emploient pas plus de deux salariés ;

- d'entrepreneurs de travaux agricoles et forestiers.

b) des rémunérations de certains gérants et associés de sociétés (article 62 du code général des impôts) admises en déduction des bénéfices de la société pour l'impôt sur les sociétés et qui sont soumises à l'impôt sur le revenu au nom de chaque gérant ou associé.

c) des cotisations sociales "personnelles" de l'exploitant, de son conjoint et de sa famille, c'est à dire la cotisation d'assurance maladie et la cotisation d'assurance vieillesse.

En revanche, la cotisation pour le financement des prestations familiales n'est pas, à la différence des autres revenus non salariaux, incluse dans l'assiette de la contribution sociale généralisée car il a été considéré qu'il ne s'agissait pas d'une cotisation "personnelle", étant due pour les exploitants à la fois pour eux-mêmes et pour les salariés qu'ils emploient.

II . L'EVALUATION DES REVENUS NON SALARIES AGRICOLES SELON LA REGLE DE LA MOYENNE TRIENNALE

A - LES MODALITES DE CALCUL

Afin de prendre en compte les spécificités de l'activité agricole, les revenus non salariés agricoles inclus dans l'assiette de la contribution sociale généralisée sont évalués selon leur moyenne au cours des trois années antérieures à l'année précédant celle au titre de laquelle la contribution est due.

<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 15%; text-align: center;">N-4</td> <td style="border: 1px solid black; width: 15%; text-align: center;">N-3</td> <td style="border: 1px solid black; width: 15%; text-align: center;">N-2</td> <td style="border: 1px solid black; width: 15%; text-align: center;">N-1</td> <td style="border: 1px solid black; width: 15%; text-align: center;">N</td> </tr> <tr> <td colspan="5" style="text-align: center; border: none;"> $\frac{\quad}{v}$ </td> </tr> <tr> <td colspan="5" style="text-align: center; border: none;">Moyenne triennale</td> </tr> </table>	N-4	N-3	N-2	N-1	N	$\frac{\quad}{v}$					Moyenne triennale					<p>N : Année d'imposition</p> <p>N-1 : Année précédente</p> <p>N-2 : } Années prises N-3 : } en compte pour N-4 : } le calcul de la moyenne triennale</p>
N-4	N-3	N-2	N-1	N												
$\frac{\quad}{v}$																
Moyenne triennale																

Par ailleurs, les déficits sont retenus pour un montant nul uniquement pour le calcul de la moyenne triennale, en raison de la diversité des revenus non agricoles inclus dans l'assiette de la contribution sociale généralisée. Le mécanisme présidant à ce calcul est explicité dans l'exemple fourni par le tableau ci-joint :

ANNEES	BENEFICES AGRICOLES	B.I.C.	SOLDE	Montant total des revenus professionnels pris en compte pour l'année
N - 4	+ 50 000 F	- 10 000 F	+ 40 000 F	40 000 F
N - 3	+ 65 000 F	- 70 000 F	- 5 000 F	0
N - 2	+ 75 000 F	+ 5 000 F	+ 80 000 F	80 000 F

B - LES EXCEPTIONS A LA REGLE DE LA MOYENNE TRIENNALE

L'article 95 prévoit diverses exceptions à la règle de la moyenne triennale

1 - L'une transitoire, afin d'accompagner la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée à compter du 1er janvier 1991.

Le dernier alinéa du paragraphe I dispose ainsi qu'"à titre transitoire, la contribution due au titre de 1991 est calculée sur la base de la moyenne des revenus des années 1988 et 1989.

L'application d'une moyenne biennale s'explique par le fait que la Direction Générale des Impôts notifie depuis seulement le 1er janvier 1990 leurs bénéficiaires à tous les exploitants non soumis au régime réel d'imposition.

3 - D'autres permanentes (paragraphe II, III, IV et V), afin de prendre en compte le cas où, des redevables étant affiliés au régime de protection sociale des exploitants agricoles depuis moins de cinq ans, la moyenne de leurs revenus des années N - 2, N - 3 et N - 4 ne peut être calculée.

La contribution sociale généralisée est alors établie forfaitairement selon les dispositions suivantes :

	N Année d'affiliation	N + 1	N + 2	N + 3	N + 4	N + 5	
Exploitations dont l'importance peut être appréciée en fonction de la S.M.I. (1)	S ≤ 0,5 S.M.I.	Aucune contribution		} $\frac{2AF + R(n+1)}{3}$	} $AF + R(n+1+n+2)$	Moyenne triennale de droit commun $\frac{R(n+2+n+3+n+4)}{3}$	
	0,5 S.M.I. < S < 2 S.M.I.	Aucune contribution					A.F. = assiette proportionnelle (1)
	S ≥ 2 S.M.I.	Aucune contribution					A.F. = 2,028 S.M.I.C.
	Exploitations dont l'importance ne peut pas être appréciée par rapport à la S.M.I.	Aucune contribution					A.F. = 2,028 S.M.I.C.

AF : Assiette forfaitaire avec valeur du S.M.I.C. au 1er janvier de l'année N.

R : Revenu agricole non salarié au sens de l'article 95 pour l'année considérée.

(1) Assiette forfaitaire selon la formule : $100 \text{ S.M.I.C.} + (S - 0,5 \text{ S.M.I.}) \times \frac{(2,028 \text{ S.M.I.C.} - 100 \text{ S.M.I.C.})}{1,5 \text{ S.M.I.}}$

III - L'IDENTIFICATION DES BASES INDIVIDUELLES D'ASSUJETTISSEMENT QUAND CELLE-CI NE RESULTE PAS DE LA MISE EN ŒUVRE DROIT FISCAL

Dans cette hypothèse, le paragraphe VI de l'article 95 définit les règles permettant de déterminer les revenus individuels de chaque membre :

a) d'une co-exploitation ou d'une exploitation à forme sociétaire

Le total des revenus professionnels agricoles est réparti :

(1) Surface minimum d'installation

- soit au prorata de la participation de chacun d'eux aux bénéfices, telle qu'elle est déterminée par les statuts.

- soit, à défaut, à parts égales.

B) d'un même foyer fiscal ayant chacun la qualité de chef d'exploitation et dirigeant des exploitations distinctes, le montant total des revenus est réparti en fonction de l'importance respective de chaque exploitation, appréciée en pourcentage de la surface minimum d'installation, si cette référence peut être utilisée.

Dans le cas contraire, les revenus sont répartis entre chaque coexploitant ou associé au prorata du nombre d'heures de travail effectuées, par chacun d'entre eux, dans chaque exploitation ou entreprise au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle les contributions sont dues ou à défaut à parts égales.

*

Votre Commission des Finances a adopté un ~~amendement~~ tendant à supprimer l'article 95.

**MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE**

- **Article 95** : l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 96

**Modalités de recouvrement et règles de contentieux
applicables à la contribution sociale généralisée
sur les revenus d'activité et de remplacement**

Le présent article expose les règles présidant au recouvrement et au contentieux de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement visés aux articles 93, 94 et 95.

I - Les organismes et les règles de recouvrement

Le recouvrement de la contribution sociale généralisée est généralement assuré par l'organisme déjà compétent pour le recouvrement d'une ou plusieurs cotisations sociales.

**ORGANISMES CHARGÉS DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES ET
DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE**

Assiette des prélèvements	Organismes de recouvrement	
	des cotisations	de la contribution
Revenus d'activité non agricoles visés à l'article 93	U.R.S.S.A.F.	U.R.S.S.A.F.
Revenus d'une activité agricole visés à l'article 93	Mutualité sociale agricole	Mutualité sociale agricole
Revenus de remplacement des travailleurs non agricoles visés à l'article 93	U.R.S.S.A.F.	U.R.S.S.A.F.
Revenus de remplacement des travailleurs agricoles visés à l'article 93	Mutualité sociale agricole	Mutualité sociale agricole
Revenus de remplacement des travailleurs indépendants visés à l'article 95	C.A.N.A.M.	A.C.O.S.S.
Revenus d'activité visés à l'article 94 : - travailleurs indépendants, - B.I.C., B.N.C.	U.R.S.S.A.F.	U.R.S.S.A.F. U.R.S.S.A.F.
Revenus d'activité et de remplacement visés à l'article 95 : exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole	Mutualité sociale agricole

Toutefois, il convient de noter deux exceptions à ce principe général, à savoir :

- le recouvrement de la contribution sur les pensions de retraite servies par les régimes de base et les régimes complémentaires des travailleurs non salariés qui donnent lieu à des cotisations d'assurance maladie affectées à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des travailleurs indépendants (C.A.N.A.M.). Ce recouvrement est assuré par l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (A.C.O.S.S.) qui est chargée de la gestion commune des différents risques.

- le recouvrement de certains bénéficiaires industriels et commerciaux et des bénéficiaires non commerciaux perçus par ceux qui, dans le secteur non-agricole, n'acquittent pas de cotisations au régime général au titre des revenus visés à l'article 93. Leurs titulaires doivent alors adresser une déclaration à l'U.R.S.S.A.F. compétente pour leur recouvrement.

En ce qui concerne les modalités proprement dites du recouvrement, elles relèvent des règles déjà applicables, soit en matière de recouvrement par l'U.R.S.S.A.F., soit en matière de recouvrement par les caisses de mutualité sociale agricole, selon la catégorie de revenus considérés.

II - Les modalités du précompte

La contribution sociale généralisée est, dans la plupart des cas, **précomptée**, c'est-à-dire prélevée à la source sur les revenus assujettis avant que ceux-ci ne soient versés à leurs titulaires ou à leurs bénéficiaires.

Modalités de précompte de la contribution sociale généralisée selon les différentes catégories de revenus d'activité et de remplacement

Catégories de revenus	Modalités de précompte
Salaires et rémunérations assimilées	- Employeur - Modalités identiques à celles prévues pour les cotisations sociales
Revenus d'activité des professions indépendantes	- Modalités identiques à celles prévues pour le versement des cotisations d'allocations familiales : les travailleurs indépendants doivent fournir tous les éléments nécessaires à la détermination de l'assiette, calculer et acquitter le montant du prélèvement.
Bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux par détermination de la loi non assujettis à un versement de cotisations.	- Déclaration à l'U.R.S.S.A.F.
Indemnités journalières	- Employeur ou organisme débiteur de ces indemnités.
Pensions d'invalidité	- Organisme débiteur.
Allocations ou pensions de retraite	- Organisme débiteur.

IV - Les procédures contentieuses

Les différents nés de l'assujettissement à la contribution sociale généralisée des revenus visés aux articles 93, 94 et 95 relèvent du **Contentieux de la Sécurité sociale** défini par les dispositions du chapitre 3 du titre III et les chapitres 2, 3 et 4 du titre IV du livre premier du Code de la Sécurité sociale dans leur rédaction en vigueur à la date de promulgation de la loi.

*

*

*

./

L'examen de cet article conduit à s'interroger sur la régularité juridique d'une procédure qui confie le recouvrement de la contribution sociale généralisée, dont le produit est affecté à des établissements publics à caractère administratif (Article 99 : Caisse Nationale d'Allocations Familiales et Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse), à des organismes de droit privé (les U.R.S.S.A.F.).

A cet égard, les rares précédents existant en la matière (ex. : la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés au profit des régimes d'assurance maladie des non salariés non agricoles acquittée par les entreprises) ne sauraient être valablement invoqués, compte tenu de l'étendue de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la diversité des revenus ainsi pris en compte.

Votre Commission des Finances a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 96.

MODIFICATIONS ADOPTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

• **Article 96** : l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements.

- précisant les modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'artistes-auteurs. Celui-ci sera assuré par les organismes agréés déjà chargés de recouvrir leurs cotisations de Sécurité sociale, à savoir l'AGESSA et la Maison des artistes (**Amendement n° II-298 présenté par le Gouvernement**).

- indiquant la date de publication (**15 novembre 1990**) à laquelle devaient être appréciées les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux modalités de recouvrement applicables à la contribution sociale généralisée. (**Amendements n° II-87 et II-305 respectivement présentés par la commission des finances et le Gouvernement**).

- supprimant les dispositions relatives aux modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée sur les indemnités journalières d'assurance maladie, compte tenu de l'exonération de celles-ci (**Amendement n° II-289 présenté par MM Auroux, Boulard, Coffineau, Alain Richard et les membres du groupe socialiste**).

- précisant les modalités de recouvrement par les caisses de congés payés de la contribution sociale généralisée sur les indemnités de congés payés et les indemnités conventionnelles y afférentes (**Amendement n° II-299 présenté par le Gouvernement**).

CHAPITRE II

De la Contribution Sociale Généralisée sur les revenus du patrimoine

ARTICLE 97

Produits des revenus du patrimoine soumis à la contribution

Le présent article définit le régime de la Contribution Sociale Généralisée applicable aux revenus du patrimoine.

Ce régime résulte de la mise en oeuvre de mécanismes exclusivement fiscaux, qu'il s'agisse de la définition de l'assiette de la contribution ou des modalités de son recouvrement.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les revenus du patrimoine visés au présent article étaient déjà soumis à deux prélèvements sociaux, à savoir :

- le **prélèvement social exceptionnel de 1 %** institué par la loi du 10 juillet 1987 au profit de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés qui doit s'éteindre en droit positif le 31 décembre 1990, sauf reconduction par une disposition législative spécifique ;

- le **prélèvement social exceptionnel de 0,4 %** sur l'ensemble des revenus imposables institué par la loi du 18 août 1986 au profit de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (la mise en oeuvre de la Contribution Sociale Généralisée devrait entraîner la non-reconduction de ce prélèvement).

I. LES REVENUS ASSUJETTIS

Les revenus du patrimoine des personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujettis à la Contribution Sociale Généralisée pour leur montant net au sens fiscal.

A cet égard, il convient de constater que l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée sur les revenus du patrimoine se distingue nettement de celle définie pour les régimes d'activité et de remplacement visés aux articles 93, 94 et 95. En effet, ceux-ci intègrent, outre les cotisations sociales, diverses déductions normalement prises en compte dans le cadre de l'impôt sur le revenu pour déterminer la base fiscale nette.

En ce qui concerne les revenus du patrimoine visés au présent article, divers cas d'exonération sont prévus, aboutissant à la répartition suivante :

REVENUS DU PATRIMOINE INCLUS DANS L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE	REVENUS DU PATRIMOINE EXCLUS DE L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE
<ul style="list-style-type: none">- revenus fonciers- rentes viagères à titre onéreux- revenus de capitaux mobiliers- plus-values sur biens meubles ou immeubles. Gains nets sur cessions de titres ou de droits sociaux de sociétés non cotées à prépondérance immobilière.- plus-values, gains en capital et profits sur le MATIF, les marchés de marchandises et les marchés d'options négociables soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel.- revenus des locations meublées assujetties aux B.I.C. mais non professionnelles. Profits non commerciaux accessoires ou non professionnels. Revenus imposés d'office "hors cédule".	<ul style="list-style-type: none">- revenus du patrimoine qui proviennent de l'épargne populaire et notamment :<ul style="list-style-type: none">. livret A,. livret bleu,. Codevi,. LEP,. CELT,. PEP - avant 8 ans : C.S.G.<li style="padding-left: 20px;">- après 8 ans : NON. PER.- frais de garde de titres et abattements à la base de 8 000 francs (16 000 francs pour les couples mariés) pour les produits d'actions et d'obligations.- Revenus du patrimoine versés à des titulaires dont la cotisation d'impôt sur le revenu est inférieure au montant mentionné au 1 bis de l'article 1657 du code général des impôts.

Par ailleurs, la Contribution Sociale Généralisée ne sera pas recouvrée lorsque son montant sera inférieur à 80 francs, seuil applicable à l'ensemble des impôts directs.

II. LES MODALITES DE MOUVEMENT

Le recouvrement de la Contribution Sociale Généralisée sur les revenus du patrimoine est assuré par le Trésor selon les mêmes règles et les mêmes sanctions que l'impôt sur le revenu (article 97, alinéa 3).

Toutefois, les règles de droit commun font l'objet de deux aménagements, à savoir :

- l'impossibilité de fractionner le paiement de la contribution, à la différence du paiement de l'impôt sur le revenu relatif aux plus-values non soumises à un taux proportionnel qui peut être fractionné sur cinq ans (article 150 R du code général des impôts) ;

- la diminution du délai de recouvrement, qui est ramené de 45 jours à 30 jours.

*

*

*

A la différence des impositions préexistantes, il existe ainsi **deux voies distinctes pour le recouvrement et le contentieux de la Contribution Sociale Généralisée**, à savoir :

- **par les organismes sociaux** pour les revenus d'activité et de remplacement ;

- **par le Trésor** pour les revenus du patrimoine.

Outre les difficultés pratiques que pourrait soulever la mise en oeuvre de ce dispositif, il convient de s'interroger sur sa non-conformité éventuelle au principe d'égalité devant l'impôt.

En effet, le contentieux relatif à un assujetti ne bénéficiant que de revenus mobiliers ou immobiliers relèverait d'une procédure différente de celle mise en oeuvre pour apprécier la situation d'un autre assujetti ne disposant, par exemple, que de son salaire comme source de revenu.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur les éventuels effets pervers que pourrait générer le principe d'un seuil d'exonération à la contribution sur les revenus du patrimoine. De ce fait, un contribuable marié avec un enfant ne disposant que de revenus imposables tirés de son patrimoine pour un montant de 67 000 francs n'acquittera aucune contribution sociale. En revanche, le même contribuable déclarant des revenus d'activité d'un même montant sera assujetti à la Contribution Sociale Généralisée.

Votre Commission des Finances a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 97.

MODIFICATIONS ADOPTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Article 97 : l'assemblée nationale a adopté un amendement n° II-311, présenté par le Gouvernement, et instituant la taxation unique du gain net réalisé lors de la cession d'actions acquises dans le cadre de plans d'achat ou de souscription "stock-options" (Cf : Amendement n° II-310 présenté par le Gouvernement sur l'article 93).

CHAPITRE III

De la contribution sociale généralisée sur les produits de placement

ARTICLE 98

Produits de placement soumis à la contribution

Les produits de placement à revenus fixes soumis à prélèvement libératoire (obligations, dépôts à terme, cautionnements et comptes courants, bons de contrats ou capitalisation...) sont également assujettis à la contribution sociale généralisée dans les conditions et selon des règles similaires à celles définies pour le prélèvement social exceptionnel de 1 %. Par ailleurs, il convient de rappeler que les produits de placement soumis au prélèvement libératoire de l'article 125 A du Code général des Impôts, et visés au présent article, ETAIENT DEJA SOUMIS A UNE CONTRIBUTION sociale permanente de 1 % (Ordonnance n° 83-355 du 30 avril 1983 - article 106 de la loi de Finances pour 1985) instituée au profit de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

Toutefois, sont exonérés les produits perçus par les personnes ayant leur domicile fiscal hors du Territoire de la République française, de Monaco ou d'un Etat dont l'institut d'émission est lié au Trésor français par un compte d'opérations monétaires.

La contribution sociale sur les produits de placement soumis à prélèvement libératoire est assise, contrôlée et rémunérée selon les mêmes règles et les mêmes procédures que la cotisation fiscale mentionnée à l'article 125 A du Code général des Impôts.

Votre Commission des Finances a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 98.

**MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE**

Article 98 : L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions communes

ARTICLE 99

Fixation du taux et affectation du produit de la cotisation sociale généralisée

Le produit de la contribution sociale généralisée, dont le taux est fixé à 1,1 %, est versé à concurrence de 25 % à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et à concurrence de 75 % à la Caisse nationale des allocations familiales.

"il est destiné, à l'allégement des prélèvements actuellement affectés à la sécurité sociale". (paragraphe III)

*

* *

L'exposé des motifs de la lettre rectificative du 3 octobre 1990 indique que le vote du taux de la contribution sociale généralisée par le Parlement va permettre à celui-ci d'être "plus étroitement associé aux évolutions fondamentales de nos systèmes de protection sociale".

Par ailleurs, le dossier de presse diffusé à la même date par le Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité précise que "chaque année, le taux de la contribution sociale généralisée sera voté par le Parlement".

Or, si le taux de la contribution sociale généralisée est effectivement précisé dans la rédaction de l'article 99, aucun délai n'est indiqué quant à sa durée d'application.

Le vote du Parlement n'a donc aucun caractère d'automatisme et dépend d'une éventuelle augmentation du taux fixé dans le texte initial.

Par ailleurs, la rédaction du paragraphe III de l'arrêté conduit à s'interroger :

- **sur sa nécessité** : la suppression ou l'allégement annoncé par le Gouvernement de certains prélèvements sociaux étant effectué par d'autres moyens (1).

- **sur sa valeur normative** : l'imprécision des termes ("des prélèvements", "actuellement") favorisant une grande ambiguïté.

Votre Commission des Finances a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 99.

(1) Non reconduction législative du prélèvement exceptionnel de 0,4 % sur le revenu imposable ; diminution par décret du taux des cotisations salariales d'assurance vieillesse.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Article 99 : l'Assemblée nationale a adopté trois amendements :

- affectant la totalité du produit de la contribution sociale généralisée à la Caisse Nationale des allocations familiales (Amendement n° II-312 présenté par le Gouvernement).

- précisant que la charge financière de la contribution sociale généralisée serait compensée à due concurrence par un allègement des autres prélèvements sociaux (Amendement n° II-200 présenté par le Gouvernement).

- insérant un article additionnel après l'article 99 (article 99 bis). Cet article dispose que le Gouvernement présente au Parlement, à l'occasion d'un débat annuel, un rapport faisant apparaître l'état et l'évolution des dépenses des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale et indiquant l'assiette et le produit de la contribution sociale généralisée (Amendement n° II-231 2° rectific. présenté par MM Auroux, Coffineau, Anciant, Boulard, Belorgey, Alain Richard, Le Garrec et les membres du groupe socialiste).

Votre Commission des Finances vous propose de conserver cet article 99 bis en le modifiant, toutefois, afin :

- d'en supprimer toute mention du projet de contribution sociale généralisée ;

- de compléter le rapport du Gouvernement par une présentation détaillée de la contribution financière de l'Etat dans le domaine de la protection sociale.

TEXTE DES AMENDEMENTS
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement
présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances

Article 92

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 93

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 94

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 95

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 96

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 97

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 98

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement

**présenté par M. Jacques OUDIN
au nom de la Commission des Finances**

Article 99

Supprimer cet article.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

Seconde partie

Amendement présenté par M. Jacques OUDIN au nom de la Commission des Finances

Article 99 bis

Rédiger ainsi cet article :

Chaque année, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la protection sociale faisant apparaître l'état et l'évolution des recettes et des dépenses des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale.

Ce rapport, qui fera l'objet d'un débat, précise en outre les différentes contributions apportées par le budget de l'Etat au financement de la protection sociale ainsi que, le cas échéant, le détail des impôts et taxes qui lui sont affectés.

Exposé des motifs

Le Parlement doit impérativement être informé chaque année :

- d'une part, de l'évolution des dépenses sociales dont le montant est aujourd'hui supérieur à celui du budget de l'Etat ;

- d'autre part, du détail de la contribution financière de l'Etat en ce domaine.

Toutefois, la Commission des Finances du Sénat ayant décidé de ne pas adopter les huit additionnels (articles 92 à 99), il est nécessaire d'en supprimer la mention dans le texte de l'article 99 bis.