

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

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 1971, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 5

Affaires sociales.

SECURITE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Michel KISTLER.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, *vice-présidents* ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, *secrétaires* ; Marcel Pellenc, *rapporteur général* ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexe 7), 1396 (tome VI) et in-8° 308.

Sénat : 53 (1970-1971).

Lois de finances. — Affaires sociales - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages.
<i>Les crédits relatifs à la Sécurité sociale</i>	4
<i>Les problèmes posés par la Sécurité sociale :</i>	
CHAPITRE PREMIER. — La situation financière de la Sécurité sociale	6
CHAPITRE II. — Les mesures adoptées par le Gouvernement en matière de réforme de l'assurance maladie	11
CHAPITRE III. — Le programme d'action du Gouvernement en matière de sécurité sociale	14
CHAPITRE IV. — Le régime d'assurance maladie et maternité des tra- vailleurs indépendants	20
<i>Audition de M. Boulin par la Commission des Finances</i>	24
<i>Observations de la Commission</i>	27

Mesdames, Messieurs,

Notre collègue, M. Ribeyre, a été chargé par votre Commission des Finances de rapporter les dotations du fascicule budgétaire « Affaires sociales » relatives au Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, à l'exception de celles concernant la Sécurité sociale, qui font l'objet du présent rapport. Par ailleurs, un autre rapport sera consacré aux crédits du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

*
* *

La Sécurité sociale constituant une institution autonome, ses dépenses comme ses recettes n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat. Seuls y figurent quelques crédits relatifs aux services du contrôle ou à certaines interventions annexes. Nous les analyserons rapidement ci-après avant de donner un aperçu de la situation financière de la Sécurité sociale puis d'exposer les mesures que le Gouvernement entend prendre en ce domaine et de faire le point du problème que pose à l'heure actuelle l'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

LES CREDITS RELATIFS A LA SECURITE SOCIALE

1° Les moyens des services.

Les dotations prévues à ce titre font l'objet de différents ajustements pour tenir compte :

- d'une part, au titre des services votés, de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des traitements de la fonction publique et des prestations sociales ;
- d'autre part, en mesures nouvelles, de différentes majorations de crédits.

Ces majorations correspondent aux mesures ci-après :

— *Deux mesures de faible montant :*

- attribution d'une indemnité aux fonctionnaires désignés comme rapporteurs au sein des comités d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (+ 75.000 F) ;
- ajustement aux besoins de certains crédits d'indemnités et de stages (+ 40.000 F).

— *Deux mesures plus importantes :*

- augmentation des crédits de fonctionnement du contentieux technique de la Sécurité sociale (+ 2 millions) ;
- relèvement des crédits de matériel et de loyers des services de la Sécurité sociale (+ 1 million, dont 800.000 F non renouvelables).

2° Les crédits d'intervention.

Au Titre IV du fascicule budgétaire des Affaires sociales figurent deux chapitres concernant la Sécurité sociale :

Subventions pour travaux destinés à développer l'information et la documentation concernant la Sécurité sociale (chap. 43-61).

Le crédit s'élève à 65.000 F, sans changement depuis plusieurs années.

Encouragements aux sociétés mutualistes (chap. 47-61).

Le crédit proposé de 18 millions de francs est destiné à assurer les majorations de rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre ; il est en augmentation de 1,5 million de francs par rapport à celui ouvert en 1970.

LES PROBLEMES POSES PAR LA SECURITE SOCIALE

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION FINANCIERE DE LA SECURITE SOCIALE

Si, jusqu'à présent — il en sera peut-être différemment dans l'avenir — les comptes de la Sécurité sociale n'ont pas été officiellement soumis au Parlement, la place que tient cette institution dans la vie du pays, aussi bien sur le plan social que sur le plan économique, l'importance des sommes en jeu — le budget de la Sécurité sociale est en passe d'égaliser, voire de dépasser le budget de l'Etat — justifient l'attention particulière que votre Commission des Finances a tenu à apporter aux problèmes que pose l'équilibre financier des différents régimes.

Les tableaux ci-après donnent pour les principaux régimes relevant de la tutelle du Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale les résultats de l'exercice 1969 et les prévisions des exercices 1970 et 1971. Pour ce dernier exercice les prévisions ont été établies compte tenu des mesures décidées par le Gouvernement au mois de juillet dernier et notamment du transfert d'une fraction des cotisations d'allocations familiales vers les régimes maladie et vieillesse. Ce transfert est au total d'un point attribué pour les 3/4 aux caisses maladie et pour 1/4 aux caisses vieillesse.

Régime général.

	1969 (RÉSULTATS)			1970 (PRÉVISIONS)			1971 (PRÉVISIONS) (1)		
	Recettes.	Dépenses.	Solde.	Recettes.	Dépenses.	Solde.	Recettes.	Dépenses.	Solde.
	(En millions de francs.)								
Assurance maladie.....	27.193	27.426	— 233	30.844	31.319	— 475	34.977	35.049	— 72
Accidents du travail.....	5.818	5.593	+ 225	6.383	6.378	+ 5	7.009	7.147	— 138
Assurance vieillesse.....	13.012	12.622	+ 390	14.853	14.665	+ 188	16.814	17.074	— 260
Allocations familiales :									
Régime des salariés.....	20.324	19.264	+ 1.060	22.197	20.767	+ 1.430	22.769	22.748	+ 21
Régime des employeurs et tra- vailleurs indépendants.....	1.408	1.322	+ 86	1.412	1.429	— 17	1.567	1.567	0

(1) Compte tenu de la surcompensation du régime de la S. N. C. F. (410 millions de francs).

Régimes complémentaires des salariés.

(Association générale des institutions de retraites des cadres.)

RECETTES	1969	PREVISIONS		CHARGES	1969	PREVISIONS	
		1970	1971			1970	1971
	(En millions de francs.)						
Cotisations des employeurs.	2.123	2.244	2.436	Prestations (y compris l'im- pôt de 3 %)	2.811	3.087	3.435
Cotisations des cadres et collaborateurs	1.189	1.256	1.364	Fonds social obligatoire...	86	99	105
Recettes diverses.....	9	10	10	Gestion	150	154	163
				Dépenses diverses.....	2	3	3
Total	3.321	3.510	3.810	Total	3.049	3.343	3.706

**Régime complémentaire de retraite du personnel « non cadre »
de l'industrie et du commerce.**

(Association des régimes de retraites complémentaires [A. R. R. C. O.])

RECETTES	1969	PREVISIONS		CHARGES	1969	PREVISIONS	
		1970	1971			1970	1971
	(En millions de francs.)						
Cotisations des salariés....	1.880	2.070	2.260	Prestations vieillesse.....	3.930	4.520	5.200
Cotisations des employeurs.	2.820	3.100	3.380	Fonds social.....	140	150	170
Recettes diverses.....	340	370	400	Gestion	320	360	390
Total	5.040	5.540	6.040	Total	4.390	5.030	5.760
				Solde viré aux réserves	+ 650	+ 510	+ 280

Régime maladie des non-salariés non agricoles.

RECETTES	1969	1970	CHARGES	1969	1970
	(En millions de francs.)			(En millions de francs.)	
Cotisations encaissées (1)..	1.221	1.046	Dotations pour prestations (1)	382	»
Cotisations des bénéficiaires du Fonds national de solidarité payée par l'Etat	»	40	Prestations	»	1.230
Contribution de solidarité des sociétés.....	»	34	Fonds d'intervention.....	64	45
Cotisations additionnelles aux primes d'assurance automobile	»	10	Dotation commune de gestion	128	113
			Action sanitaire et sociale.	»	12
Total	1.221	1.130	Total	574	1.400
Résultat				+ 647	— 270

(1) Il convient d'observer que les appels de cotisations pour 1969 ont porté sur quinze mois alors que le service des prestations n'a été assuré que pendant neuf mois.

N. B. — En ce qui concerne l'année 1971, il est difficile actuellement de faire des prévisions. En effet :

- d'une part, on ne peut encore savoir si le régime plein des prestations est atteint ;
- d'autre part, l'organisation et le fonctionnement du régime sont susceptibles d'être modifiés en application des dispositions de l'article premier de la loi du 6 janvier 1970.

Régimes complémentaires des non-salariés des professions industrielles et commerciales (1).

RECETTES	1969	PREVISIONS		CHARGES	1969	PREVISIONS	
		1970	1971			1970	1971
		(En millions de francs.)					
Recettes	61	69,6	71,6	Charges	59	64,2	69,3
Solde					+ 2	+ 5,4	+ 2,3

(1) Il n'existe pas de régime complémentaire des non-salariés pour les professions artisanales.

Régime vieillesse des professions libérales (1).

(Régimes complémentaires.)

RECETTES	1969	PREVISIONS 1970	CHARGES	1969	PREVISIONS 1970
	(En millions de francs.)			(En millions de francs.)	
Cotisations	257	283	Prestations	193	218
Revenus des fonds placés..	33	37	Gestion	9	10
Divers	1	1	Dépenses diverses.....	8	9
Total	291	321	Total	210	237

(1) Les résultats pour 1969 ne sont pas encore regroupés. Les chiffres indiqués sont ceux qui figurent au budget social de la nation 1970.

Régime d'assurance vieillesse des professions artisanales.

RECETTES	1969	1970	1971	CHARGES	1969	1970	1971
	(En millions de francs.)				(En millions de francs.)		
Cotisations	680	724	763	Prestations	627	710	784
Contribution des dirigeants des sociétés.....	>	>	>	Contribution au fonds spé- cial	17	18	20
Contribution de solidarité des sociétés.....	>	10	12	Gestion des caisses et divers.	32	37	42
Revenus des fonds placés (solde du compte d'ex- ploitation de la gestion des fonds communs).....	19	23	23				
Total	699	757	798	Total	676	765	846
Solde					+ 23	- 8	- 48

Régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales

RECETTES	1969	1970	1971	CHARGES	1969	1970	1971
	(En millions de francs.)				(En millions de francs.)		
Cotisations	1.225	1.259	1.330	Prestations	1.172	1.304	1.442
Contribution des dirigeants des sociétés.....	17	»	»	Contribution au fonds spé- cial	36	38	40
Contribution de solidarité des sociétés.....	»	96	105	Gestion et divers.....	60	62	65
Revenus des fonds placés..	52	50	50				
Total	1.294	1.405	1.485	Total	1.268	1.404	1.547
Solde					+ 26	+ 1	- 62

Régime d'assurance vieillesse des professions libérales (1).

(Avantage de base.)

RECETTES	1969	1970 (Prévisions.)	CHARGES	1969	1970 (Prévisions.)
	(En millions de francs.)			(En millions de francs.)	
Cotisations encaissées.....	121	129	Prestations payées.....	97	109
Revenus des fonds placés..	5	5	Fonds spécial.....	3	4
Divers	1	1	Gestion et divers.....	11	12
Total	127	135	Total	111	125

(1) Les résultats 1969 ne sont pas encore regroupés, les chiffres indiqués sont ceux qui figurent dans le budget social de la nation 1970.

CHAPITRE II

LES MESURES ADOPTEES PAR LE GOUVERNEMENT EN MATIERE DE REFORME DE L'ASSURANCE MALADIE

D'après les travaux du VI^e Plan, en 1975 le déficit du régime général d'assurance maladie dépasserait 10 milliards de francs.

Un tel accroissement des dépenses de santé est lié à une augmentation des besoins de soins, au vieillissement de la population et à l'augmentation du coût unitaire des prestations maladie en raison du développement des techniques médicales.

En présence d'une telle situation, le Gouvernement s'est préoccupé de trouver les palliatifs indispensables. Le principe d'un certain nombre de mesures a d'ores et déjà été adopté et porte sur la réforme hospitalière, le coût des produits pharmaceutiques, l'établissement d'une convention nationale avec le corps médical en vue de maîtriser l'accroissement continu de la consommation, une baisse du taux de marque des pharmaciens d'officine, la révision de la cotation des actes de laboratoire.

I. — L'hospitalisation.

Le projet de loi hospitalière vient d'être voté par notre Assemblée. Rappelons qu'il s'agit d'une loi sur l'hospitalisation en général et non sur la seule hospitalisation publique ; le projet a pour but de rapprocher les secteurs public et privé d'hospitalisation en vue d'une utilisation plus efficace des équipements.

Par ailleurs, doit être établie une différenciation entre hospitalisation et soins, l'hôpital étant réservé aux services médicaux en quelque sorte actifs tandis que les cures et les soins de réadaptation seraient dispensés dans des établissements spéciaux.

II. — Les dépenses médicales.

Les rapports actuels entre les médecins et les organismes de Sécurité sociale sont fondés sur une négociation annuelle des tarifs servant de base aux remboursements de la Sécurité sociale. A l'heure actuelle, 90 % des médecins, soit environ 40.000, sont conventionnés. Toutefois, il est apparu, dans le cadre de la préparation du VI^e Plan, que le système actuel des conventions tarifaires était tout à fait insuffisant et qu'il convenait d'étendre le système de la convention, d'une part, au plan national, d'autre part, à d'autres domaines de l'exercice de la profession médicale.

Des pourparlers sont en cours en vue de la signature d'une convention médicale nationale, qui aurait notamment pour but d'orienter les nouveaux médecins vers des disciplines insuffisamment pourvues, de les inciter à s'installer dans les régions les plus défavorisées sur le plan médical et d'encourager les médecins généralistes.

Par ailleurs, est envisagée la possibilité d'établir un « profil médical » permettant de mieux informer les praticiens sur le coût de leurs prescriptions et de déceler les abus.

III. — Le coût des produits pharmaceutiques.

A l'heure actuelle, le contrôle du prix des produits pharmaceutiques se fait par l'intermédiaire de l'inscription de ces produits sur la liste des spécialités remboursables, sur proposition d'une commission spéciale. Le principe a été admis d'une révision périodique des listes en fonction de la consommation réelle des produits et de l'évolution du coût de fabrication. On espère ainsi obtenir des révisions de prix substantielles concernant les médicaments les plus couramment vendus, et, partant, réaliser des économies importantes.

IV. — Les dépenses de laboratoire.

Actuellement le mode de tarification des analyses correspond à une exécution entièrement manuelle des actes de laboratoire. Or, l'automatisation de ces actes est maintenant largement répandue. On se propose, en conséquence, de revoir les modalités de remboursement, compte tenu de cette situation.

V. — Les dépenses de pharmacie.

Une convention signée entre la Caisse nationale d'assurance maladie et la Fédération des syndicats pharmaceutiques a institué à partir du 1^{er} mai 1968 une ristourne de 2,5 % sur la vente des produits pharmaceutiques. Cette ristourne a rapporté à la Caisse nationale 74 millions pendant la première année, 100 millions pendant la seconde. La Caisse a toutefois dénoncé cette convention à compter du 1^{er} mai 1970, en demandant un relèvement du taux de la remise, proposition que les syndicats pharmaceutiques n'ont pas acceptée. Des négociations sont en cours ; toutefois, le Gouvernement a décidé, afin d'éviter que la rupture du système conventionnel n'entraîne une perte financière pour la Sécurité sociale, une baisse du taux de marque des pharmaciens.

CHAPITRE III

LE PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE

Un programme de mesures sociales pour 1970 et 1971 a été adopté par le Gouvernement. Il a, du reste, fait l'objet d'un exposé du Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale le 18 juin 1970.

Ce programme porte essentiellement sur des mesures de caractère familial et des mesures concernant les personnes âgées.

I. — Mesures de caractère familial.

Ces mesures sont les suivantes :

a) *Relèvement des allocations familiales en faveur des troisième et quatrième enfants.*

Un premier décret du 24 mai 1969 a relevé le montant des allocations pour les troisième et quatrième enfants. La nouvelle mesure arrêtée par le Gouvernement, et qui a pris effet au 1^{er} août 1970, constitue une autre étape dans cette voie. A compter du 1^{er} août, et compte tenu du relèvement de 4,5 % de l'ensemble des allocations familiales, les taux de ces allocations sont maintenant :

- pour une famille de 2 enfants résidant dans la région parisienne, 86,79 F (au lieu de 83,05 F) ;
- pour une famille de 3 enfants, 232,75 F (au lieu de 215,17 F) ;
- pour une famille de quatre enfants, 378,72 F (au lieu de 347,30 F) ;
- pour chacun des enfants suivants, le montant de l'allocation familiale est de 130,18 F (au lieu de 124,57 F).

A ces montants s'ajoutent des majorations pour les enfants de plus de dix ans ou de plus de quinze ans, dont le montant est également relevé :

- 35,50 F au lieu de 33,97 F si l'enfant a plus de dix ans ;
- 63,12 F au lieu de 60,40 F si l'enfant a plus de quinze ans.

La charge nouvelle en résultant sera de 290 millions de francs en 1971.

b) *Allocation de maternité.*

Il est proposé d'augmenter le taux de l'allocation et de le porter de 750 F à 1.025 F à compter du 1^{er} janvier prochain. Il en résultera une dépense pour 1971 de 140 millions de francs.

c) *Réforme de l'allocation de salaire unique.*

La réforme envisagée consiste :

- à supprimer l'allocation pour les familles au revenu fiscal mensuel supérieur à 4.000 F (5.550 F avant déduction) ;
- à majorer l'allocation actuelle pour les familles modestes. Le bénéfice de cette majoration sera réservé aux familles où la présence de la mère au foyer est particulièrement souhaitable, c'est-à-dire lorsque ces familles ont un enfant de moins de deux ans.

Les modalités d'octroi de l'allocation sont maintenues pour les autres familles.

En contrepartie de cette réforme, l'indemnité compensatrice qui avait été instituée au profit des salariés à la suite de la réforme fiscale de 1948 sera révisée.

d) *Augmentation de la dotation du Fonds d'action sociale de la Caisse nationale d'allocations familiales.*

Une dotation supplémentaire de 58 millions de francs sera attribuée en 1971 à cette Caisse pour lui permettre de développer ses actions dans le domaine du fonctionnement des crèches et des services de travailleuses familiales.

e) *Programme exceptionnel de construction de crèches.*

Parmi les nombreux problèmes qui se posent aux mères de famille désireuses d'exercer une activité professionnelle, ceux qui concernent la garde des enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire, et plus particulièrement des enfants les plus jeunes, se révèlent souvent des plus difficiles à résoudre.

Pendant, alors que la France est un des pays d'Europe où la proportion des femmes qui participent à la vie active est la plus élevée, les possibilités actuelles de placement en crèche restent très limitées.

Dans le cadre de l'élaboration du VI^e Plan d'équipement, la Commission de la Santé a prévu la construction de 15.000 nouvelles places, mais ces perspectives sont modestes eu égard aux besoins.

Aussi le Gouvernement a-t-il décidé qu'en 1970, au titre des crédits d'action sociale, une dotation exceptionnelle de 100 millions de francs serait accordée à la Caisse nationale d'allocations familiales aux fins de développer la construction des crèches. Ces crédits vont permettre, avec le financement complémentaire des municipalités, la création de 15.000 places de crèches qui pourront être disponibles rapidement par l'utilisation d'unités de construction de type industrialisé.

f) *Création d'une allocation d'orphelin.*

Il s'agit là d'une mesure qui a été réclamée depuis longtemps par le Parlement.

A l'heure actuelle, il n'existe en effet aucun avantage au profit des orphelins en tant que tels ; notamment, une personne qui élève des enfants orphelins ne peut bénéficier des prestations familiales que dans les conditions de droit commun. Pour combler cette lacune, il est envisagé la création d'une allocation d'orphelin prévue :

- dans le cas où l'un des parents vit encore, pour les enfants qui ne bénéficie pas des allocations familiales (enfant isolé ou aîné d'une famille de plusieurs enfants) ;
- dans le cas où les deux parents sont décédés, pour chaque enfant recueilli à son foyer par une personne physique.

Le taux de l'allocation est fixé par référence à la base mensuelle de calcul des allocations familiales. Deux taux sont prévus, l'un pour les orphelins partiels (88 F par mois), l'autre pour les orphelins totaux (166 F par mois).

Cette mesure entraînera une dépense de 300 millions de francs en 1971, à la charge du budget de la Caisse nationale d'allocations familiales. Elle bénéficiera à 307.000 orphelins environ.

g) L'action en faveur des handicapés.

Le Gouvernement a décidé également de consacrer en 1971 une somme de 300 millions de francs sur le Fonds des prestations familiales à l'aide aux familles ayant la charge d'un enfant lorsqu'il est gravement handicapé.

II. — Les mesures en faveur des personnes âgées.

Les mesures les plus importantes qui viennent d'être arrêtées en faveur des personnes âgées sont les suivantes :

a) Relèvement du minimum vieillesse.

Les avantages minimum servis aux personnes âgées s'élèvent actuellement à 2.900 F par an. Ces avantages comprennent une allocation de base d'un montant de 1.650 F à laquelle s'ajoute l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité d'un montant de 1.250 F, lorsque les ressources totales des intéressés sont inférieures à un plafond fixé à 4.400 F par an pour une personne seule et à 6.600 F pour un ménage.

2.300.000 personnes âgées bénéficient de ces allocations.

Le Gouvernement a décidé de consacrer un effort financier prioritaire pour la revalorisation des avantages minimum vieillesse.

Les prochaines revalorisations augmenteront de 400 F en 1971 ; le minimum vieillesse atteindra ainsi 3.400 F au 31 décembre 1971, soit, en 1971, une augmentation de 13 %.

b) *Amélioration du sort des veuves.*

Dans le régime général de Sécurité sociale, le droit des veuves à une pension de reversion n'est ouvert que si les conditions suivantes sont réunies :

- la veuve doit avoir soixante-cinq ans, ou soixante ans en cas d'inaptitude ;
- le conjoint doit avoir été à la charge de l'assuré et le plafond de ressources permettant d'apprécier si la veuve a été à charge est fixé à un niveau peu élevé (2.750 F par an) ;
- l'avantage de reversion ne peut se cumuler avec un droit propre de la veuve ;
- le mariage doit avoir été contracté avant que l'assuré ait atteint l'âge de soixante ans et, dans le cas où l'assuré a demandé la liquidation de ses droits avant soixante-cinq ans, le mariage doit avoir duré au moins deux ans avant l'attribution de la pension.

Lorsque ces conditions sont réunies, la veuve peut obtenir une pension de reversion égale à 50 % de la pension principale.

Deux mesures nouvelles viendront, en 1971, compléter ces dispositions : d'une part, le relèvement du plafond de ressources permettant d'apprécier si le conjoint est à charge ; le nouveau plafond sera équivalent à celui du S. M. I. C. D'autre part, la suppression des conditions de mariage et de durée du mariage ; il sera seulement exigé à l'avenir que le mariage ait été contracté deux ans au moins avant l'entrée en jouissance de la pension de l'assuré décédé ou que ce mariage ait duré quatre ans au moins.

III. — La réforme de l'inaptitude.

En l'état actuel de la législation (art. 334 du Code de la Sécurité sociale), la pension au taux maximum de 40 % peut être attribuée, dès soixante ans, au salarié ayant trente années d'assurance, s'il a exercé pendant au moins vingt années une activité particulièrement pénible, ou s'il est reconnu inapte au travail par la Caisse d'assurance vieillesse.

Le Gouvernement envisage d'ajouter, aux critères retenus jusqu'à présent pour apprécier les possibilités de travail au-delà de soixante ans, la nature pénible des travaux exercés ainsi que les conditions particulièrement dures dans lesquelles s'est exercée l'activité professionnelle.

Dans chaque cas particulier il serait tenu compte des éléments, non seulement médicaux, mais également professionnels et économiques.

CHAPITRE IV

LE REGIME D'ASSURANCE MALADIE ET MATERNITE DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

I. — La loi du 6 janvier 1970.

Rappelons qu'à la suite des très vives protestations qu'avait soulevées, au cours de l'année 1969, la mise en application du régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés non agricoles, le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale a été conduit à élaborer, après avoir consulté les représentants des professions intéressées, notamment au cours des tables rondes des 5 et 26 août 1969, un projet de loi visant à modifier la loi du 12 juillet 1966.

Ce projet de loi a abouti à la loi du 6 janvier 1970, qui a apporté d'importantes améliorations à ce régime de sécurité sociale sur les points suivants :

1° *Le maintien des droits acquis.*

Un nombre non négligeable de personnes (retraités d'un régime de salariés exerçant une activité indépendante ; conjoints d'assurés du régime général ; assurés volontaires) avait été, lors de la mise en vigueur de la loi du 12 juillet 1966, rattaché au régime des travailleurs indépendants, alors que les intéressés bénéficiaient auparavant de la couverture — plus étendue — d'un autre régime d'assurance maladie et, en particulier, du régime général. La loi du 6 janvier 1970 a prévu pour les personnes concernées soit leur maintien au régime dont elles relevaient antérieurement, soit, sous certaines conditions, la possibilité pour elles d'opter entre le régime en cause et le régime des travailleurs indépendants. Ces dispositions ont permis d'éviter que l'entrée en vigueur du nouveau régime n'entraîne, pour certains, une diminution de la protection, et, en même

temps, ont eu pour conséquence d'améliorer la structure démographique du régime d'assurance maladie des travailleurs indépendants, laquelle est maintenant comparable à celle du régime général.

2° *L'amélioration de la protection.*

Sur ce point, la loi du 6 janvier 1970 a prévu :

D'une part, la couverture du « petit risque » pour les adultes. Le taux de remboursement a été fixé par le décret du 4 mars 1970 à 50 % ;

- D'autre part, l'alignement de la définition des maladies longues et coûteuses sur celle du régime général. Aux vingt et une affections longues et coûteuses définies par décret, l'on a donc ajouté celles qui seraient reconnues comme telles après un examen cas par cas par le contrôle médical.

3° *Le financement du régime.*

Il a été prévu que l'Etat prendrait à sa charge les cotisations des titulaires du Fonds national de solidarité et qu'une partie de la contribution sociale de solidarité instituée par la loi du 3 janvier 1970 reviendrait au régime d'assurance maladie. Les améliorations apportées aux prestations ont donc, dans une large mesure, été rendues possibles par ces ressources nouvelles, qui sont venues s'ajouter aux cotisations et qui représenteront pour l'année 1970 au minimum 74 millions de francs.

4° *L'organisation administrative.*

Est prévu un regroupement sur une base interprofessionnelle des caisses mutuelles régionales des artisans et des industriels et commerçants. Le nombre des caisses mutuelles régionales est ainsi passé de 55 à 29.

D'autre part, il a été précisé que les élections des administrateurs des caisses mutuelles régionales devraient avoir lieu dans les trois mois qui suivraient la promulgation de la loi.

Enfin, il convient de souligner qu'une des caractéristiques de la loi du 6 janvier 1970 a été de ne pas instituer un système « figé ». L'article premier a, en effet, précisé qu'après l'installation des nouveaux conseils d'administration, les administrateurs des caisses mutuelles régionales élus par les personnes affiliées au régime se réuniraient à l'échelon national :

- d'une part, en assemblée plénière, pour examiner l'organisation et le fonctionnement du régime et proposer, le cas échéant, les mesures nouvelles qu'ils jugeraient utiles ;
- d'autre part, par groupes professionnels, pour délibérer sur l'institution éventuelle de prestations supplémentaires (1). En outre l'article premier a prévu que, compte tenu des propositions formulées par les administrateurs des caisses mutuelles régionales au cours de cette assemblée générale, le Gouvernement présenterait un rapport au Parlement lors de la première session ordinaire 1970-1971.

II. — L'évolution du régime depuis la date du 6 janvier 1970.

Les élections aux conseils d'administration des caisses mutuelles régionales ont eu lieu le 6 avril 1970. La participation électorale a été voisine de 54 %, donc satisfaisante compte tenu du pourcentage habituel d'abstentionnisme dans ce type d'élection. Ces élections ont ainsi permis de « dégager » des représentants des assurés, constituant pour les pouvoirs publics des interlocuteurs incontestables.

L'Assemblée générale des administrateurs des caisses mutuelles régionales s'est tenue à Paris le 8 octobre dernier.

Les principales propositions faites par l'Assemblée générale sont les suivantes :

- en ce qui concerne les prestations, alignement à 50 % du ticket modérateur sur le « petit risque » pour tous les assurés (2) ; en contrepartie, amélioration de la couverture du « gros risque » par le remboursement quasi intégral des frais d'hospitalisation au-delà de trente jours et des interventions chirurgicales supérieures à K 50.

(1) Il s'agit de prestations propres à tel ou tel groupe professionnel qui peuvent venir compléter la protection de base assurée par les « prestations obligatoires ».

(2) Le ticket modérateur pour le petit risque est actuellement de 40 p. 100 pour les enfants et les personnes âgées.

- en ce qui concerne les cotisations impayées de l'année 1969, refus d'une remise générale et systématique de ces cotisations, mais examen, cas par cas, par les commissions de recours gracieux des caisses mutuelles régionales qui accorderont des facilités de paiement aux assurés, compte tenu de leur situation individuelle. Simultanément, les assurés qui sont à jour de leurs cotisations à compter du 1^{er} janvier 1970 seront rétablis dans leurs droits aux prestations à compter du 1^{er} avril 1970 ;
- en ce qui concerne les structures du régime, encaissement direct des cotisations par les caisses mutuelles régionales ; les caisses se substitueraient donc pour cette tâche aux organismes conventionnés qui sont actuellement chargés de ces recouvrements.

Le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale présentera au Parlement au cours de la présente session un rapport sur ces diverses propositions dont la dernière exigerait d'ailleurs une modification de la loi pour être mise en œuvre.

AUDITION DE M. BOULIN PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Lors de son audition par votre Commission des Finances, M. Boulin, Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, a indiqué que pour 1971 les dépenses du régime général de la Sécurité sociale se monteront aux chiffres suivants :

(En milliards de francs.)

Assurance maladie	35
Accidents du travail	7
Assurance vieillesse	17
Allocations familiales :	
— salariés	22
— travailleurs indépendants	1,5

Aucun déficit n'est prévu pour 1971 par suite du transfert d'une fraction des ressources des caisses d'allocations familiales à l'assurance maladie et à l'assurance vieillesse.

Abordant le problème général du financement des prestations sociales, le Ministre a précisé que, quelles que soient les modalités retenues, ce financement se traduirait finalement par un prélèvement sur le revenu national et que la solution préconisée par certains, de transférer à l'Etat une partie des charges de la Sécurité sociale, ne changerait rien, en définitive, aux données de base du problème, puisque ce qui ne serait pas prélevé au titre des cotisations sociales le serait au titre de l'impôt.

Par ailleurs, si l'on désire maintenir son autonomie de gestion au régime général de sécurité sociale, il convient de lui conserver son autonomie financière. L'attribution à ce régime de très importants crédits budgétaires entraînerait fatalement une lourde tutelle des pouvoirs publics.

Pour l'immédiat, le régime maladie est équilibré, mais ceci ne donne aucune garantie, quant à l'avenir, si les dépenses continuent à croître au taux de 10 % par an. Il convient donc dès maintenant

d'agir sur le niveau de ces dépenses pour en maintenir la progression à un rythme voisin du taux de croissance de la production nationale. Différentes mesures sont envisagées pour parvenir à cet objectif, la réforme hospitalière est l'une d'entre elles.

En ce qui concerne la politique familiale du Gouvernement, M. Boulin a émis certaines réserves sur la valeur de l'incitation à la natalité que l'on pouvait attendre du relèvement des prestations familiales ; quoi qu'il en soit, et malgré le transfert d'un point de cotisation des caisses d'allocations familiales vers les régimes vieillesse et maladie, un effort supplémentaire de 1 milliard de francs sera fait, en 1971, en faveur de la famille, notamment pour les orphelins et les handicapés.

Enfin, le Ministre a tenu à souligner qu'en matière d'avantages vieillesse, une amélioration sensible devrait être réalisée en 1971, en ce qui concerne non seulement le montant des prestations mais également les conditions d'attribution. En particulier, est envisagée une réforme dans un sens très libéral de la mise à la retraite à l'âge de soixante ans pour inaptitude physique.

Répondant ensuite aux questions posées par M. Edouard Bonnefous qui, d'une part, soulignait les risques que faisait courir à notre pays une trop forte immigration étrangère, et, d'autre part, indiquait que toute politique nataliste devrait nécessairement être accompagnée de mesures propres à assurer d'abord l'éducation puis le plein emploi des enfants à naître, M. Boulin a fait observer qu'en France, à l'heure actuelle, le taux de natalité était faible, 16 pour mille, et que ce chiffre n'était obtenu que par l'appoint des naissances étrangères ; dans ces conditions, aucune difficulté sérieuse ne devrait se présenter en ce qui concerne l'avenir des enfants. Quant à l'appel à la main-d'œuvre étrangère, il semble indispensable par suite de la pénurie de main-d'œuvre nationale si l'on ne veut pas freiner la production.

A M. Diligent, qui se préoccupait des allocations aux orphelins et qui souhaitait, par ailleurs, une modification des conditions d'attribution de la prime de maternité, le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale a indiqué qu'une somme de 300 millions de francs serait consacrée en 1971 au versement d'allocations aux orphelins, mais qu'en revanche il n'était pas envisagé de modifier les conditions d'attribution des allocations de maternité.

Enfin, votre rapporteur a attiré l'attention du Ministre sur un certain nombre de points. Notamment à un moment où la quasi-totalité de la population française se trouve couverte par un régime de sécurité sociale, il est paradoxal de voir croître d'une manière continue les dépenses d'aide médicale et sociale dont la charge incombe pour une large part aux collectivités locales. Par ailleurs, les dépenses de sécurité sociale se trouvent, en définitive, sous une forme ou une autre, incorporées dans les prix ; or, pour que notre économie reste compétitive dans le cadre du Marché commun, il importe que nos charges sociales ne soient pas supérieures à celles de nos concurrents ; il conviendrait donc de tendre vers une harmonisation des dépenses de sécurité sociale au sein de l'Europe des Six. Sur le point très particulier d'une attribution sélective de l'allocation de salaire unique, il semble que la solution vers laquelle on s'oriente (suppression de l'allocation au-delà d'un certain plafond de ressources) défavorise les familles les plus nombreuses.

Sur le premier point, M. Boulin a indiqué que la croissance anormalement rapide des dépenses d'aide médicale et sociale avait retenu son attention et qu'il avait chargé un groupe de travail d'étudier la question et de lui proposer des solutions.

Concernant le poids que les dépenses sociales imposent à nos entreprises, il a reconnu souhaitable de s'orienter vers une égalisation des charges et a, à cette occasion, indiqué que le coût de la maladie était anormalement élevé en France. Des mesures sont en préparation pour essayer de redresser cette situation. Enfin, M. Boulin a reconnu que la modulation de l'allocation de salaire unique posait des problèmes qui n'étaient pas encore définitivement résolus.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Votre commission, après avoir pris acte des déclarations du Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, s'est particulièrement attachée à certains aspects des problèmes humains posés par la Sécurité sociale.

Plus spécialement, en ce qui concerne la situation des personnes âgées, et sans méconnaître les très sérieuses difficultés financières auxquelles on se heurte, il serait souhaitable d'accroître l'effort envisagé en leur faveur pour 1971. De même, la réforme prévue des conditions d'attribution des pensions de veuve paraît très insuffisante, car elle laisse de côté le cas, cependant tragique, de la femme qui reste veuve avec des enfants en bas âge. Ne pouvant le plus souvent travailler par suite de la nécessité dans laquelle elle se trouve de s'occuper de ses enfants, elle ne peut plus alors compter que sur les prestations familiales. Sans doute l'institution d'une allocation d'orphelin est-elle un premier pas dans la voie de l'aide à cette catégorie de veuves, mais il conviendrait certainement d'aller plus loin, et de prévoir notamment le versement d'une pension propre à la veuve.

Enfin, votre commission s'est étonnée qu'à un moment où la Sécurité sociale, sous ses différentes branches, couvrait la quasi-intégralité de la population française, les dépenses d'aide médicale et sociale, dépenses qui sont à la charge des collectivités locales, ne cessaient de croître. C'est là une situation tout à fait paradoxale, dont le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale a, du reste, lui-même reconnu l'existence, et sur laquelle il conviendrait que le Gouvernement se penche tout spécialement.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des Affaires sociales relatifs aux services de la Sécurité sociale pour 1971.