

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 1974.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la **protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de Sécurité sociale obligatoires,***

Par M. Marcel FORTIER,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1177, 1227 et in-8° 151.

Sénat : 34, 79 (1974-1975).

Sécurité sociale (Financement). — Assurance maladie - Maternité - Assurance vieillesse - Prestations familiales - Alcools - Lois de finances - Code de la Sécurité sociale - Code rural.

Mesdames, Messieurs,

Avant d'examiner le détail du projet qui nous est présenté aujourd'hui, il paraît nécessaire d'en rappeler la genèse. Ce nouveau texte fait suite en effet aux propositions que le Gouvernement avait incluses dans le projet de loi de finances pour 1974 et qui, modifiées par le Parlement, ont abouti aux articles 28 et 29 de la loi de finances pour 1974. Il constitue une nouvelle et importante étape de la réforme de la sécurité sociale, réforme qui est destinée à mettre un terme aux déséquilibres financiers que présente à l'heure actuelle cette institution.

I. — La situation actuelle de la Sécurité sociale.

La Sécurité sociale française est caractérisée par sa diversité. Si, en pratique, la très grande majorité de la population est déjà couverte contre les différents risques maladie et vieillesse et peut prétendre aux prestations familiales, en revanche, tant sur le plan de l'organisation que sur celui de l'importance de la couverture assurée et du financement, de fortes différences existent entre les divers régimes.

Cette diversité s'explique surtout par des raisons historiques. La Sécurité sociale, en effet, s'est développée peu à peu en tenant compte des situations existantes. On ne doit pas oublier que dans certains secteurs, il existait déjà depuis fort longtemps des mesures de protection sociale ; celui des inscrits maritimes, par exemple, date de Colbert. D'autre part, il était nécessaire de tenir compte des particularismes sociaux professionnels qui sont, comme chacun sait, très fortement développés dans notre pays.

Au lendemain de la Libération et bien que certains aient eu, dès ce moment, le désir de mettre sur pied un régime de protection sociale englobant l'ensemble de la population, il a paru préférable de procéder par étapes plutôt que de réaliser d'un seul coup la mise en place d'un tel régime, ce qui n'aurait pu se faire sans porter atteinte à des situations particulières fortement enracinées et aurait posé, par ailleurs, des problèmes de financement qui, à une époque où l'économie du pays était loin d'avoir surmonté les conséquences

de la guerre, se seraient sans doute révélés insolubles. Mais la conséquence de cet état est qu'aujourd'hui la protection sociale revêt en France l'aspect d'une véritable mosaïque.

A côté d'un régime général qui englobe, en principe, les salariés de l'industrie et du commerce, on trouve d'abord divers régimes particuliers tels que ceux des cheminots, des mineurs ou des marins, puis des régimes propres aux agriculteurs, aux commerçants et artisans, aux membres de professions libérales. En outre, dans un certain nombre de cas, à ces régimes de base se superposent des régimes complémentaires. Chaque régime a son organisation administrative et ses règles de gestion.

Du point de vue des prestations, la situation est fatalement aussi disparate. Ces prestations sont loin, en effet, d'être uniformes sauf en ce qui concerne les prestations familiales ; certains régimes, notamment en matière de vieillesse, accordent des avantages fort différents. Ajoutons que le droit à l'ouverture des prestations est lui-même variable d'un cas à un autre, notamment en ce qui concerne l'âge de la retraite.

Or, cette diversité de régime a posé, au cours de ces dernières années, de sérieux problèmes. En effet, elle s'accommode très mal avec les mutations économiques que connaît le monde actuel, mutations qui se traduisent par des glissements de main-d'œuvre de certains secteurs professionnels vers d'autres ; c'est ainsi, par exemple, qu'au cours des dix dernières années, le nombre des agriculteurs a diminué de quelque 500 000 au profit principalement de l'industrie. Or, de telles mutations engendrent pour les régimes de Sécurité sociale des déséquilibres démographiques qui entraînent à leur tour des déséquilibres financiers.

Tout système d'assurance collective suppose un équilibre entre le montant des « cotisations » perçues sur les adhérents et le montant des « sinistres » ou des prestations à payer. Lorsqu'un système institué au départ avec un certain rapport entre le nombre des cotisants et celui des bénéficiaires voit ce rapport se dégrader, il en résulte un déséquilibre. Or, la sécurité sociale est un « système d'assurance collective fonctionnant par répartition » (1),

(1) Si l'on compare la Sécurité sociale à l'assurance classique on constate que cette dernière fonctionne soit par répartition (équilibre financier global annuel des recettes par les dépenses), soit par capitalisation (le revenu perçu étant égal à terme au rendement du revenu placé + ce revenu initial non revalorisé). La Sécurité sociale se distingue essentiellement de l'assurance classique parce que les droits n'y sont pas strictement proportionnels aux cotisations versées comme en matière d'assurance, mais au contraire portés à un minimum ou plafonnés, de façon à ce que s'opère un transfert entre les ressources des actifs les plus favorisés et les droits des personnes dont le revenu d'activité est ou a été le moins élevé.

même en ce qui concerne le risque vieillesse, puisque l'érosion monétaire que nous avons connue depuis trente-cinq ans a, en effet, pratiquement interdit d'avoir recours au régime de la capitalisation. Les prestations sont donc financées au moyen de la répartition entre les retraités du produit des cotisations prélevées chaque année sur les actifs.

Le rapport cotisant-bénéficiaire est donc à la base même du régime et détermine le niveau des prestations correspondant à un certain montant des cotisations. Si l'évolution démographique devient défavorable, le rendement des cotisations diminue. Un régime qui se trouve dans une telle situation n'a plus donc que le choix entre la diminution des prestations, ce qui, en fait, est bien entendu impossible, et l'augmentation des cotisations. Mais cette augmentation apparaît elle-même généralement insupportable, d'autant plus que les régimes démographiquement déséquilibrés sont justement ceux qui sont dans les secteurs connaissant une certaine récession économique. En revanche, dans le même temps, les actifs cotisants qui ont abandonné certaines professions en régression se retrouvent dans les secteurs en expansion pour lesquels, au contraire, le nombre des bénéficiaires est faible par rapport à celui des cotisants. Ces secteurs connaissent alors un excédent financier, ce qui peut leur permettre d'améliorer leurs prestations, aggravant ainsi l'écart entre les niveaux de protection des différents régimes.

Au cours de ces dernières années, est ainsi apparue la nécessité d'assurer une compensation en faveur des régimes qui connaissent un déséquilibre du rapport cotisants-bénéficiaires. Plusieurs mesures législatives déjà intervenues ont institué des mécanismes de solidarité financière entre le régime général de la Sécurité sociale et certains autres régimes caractérisés par un mauvais rapport cotisant-bénéficiaire, tel par exemple le régime des salariés agricoles, celui de la S. N. C. F., des mines, des marins, de la R. A. T. P., etc. Mais ces mesures avaient revêtu un caractère fragmentaire.

Lors de la préparation du budget de 1974, le Gouvernement a estimé qu'il était nécessaire d'aller beaucoup plus loin dans cette voie si l'on voulait développer la protection sociale en faveur de certaines couches défavorisées de la population et surtout équilibrer les charges que cette protection sociale fait peser sur chacune des catégories socio-professionnelles. A cet effet, un système de compensation de portée très générale avait été inséré

dans le projet de loi de finances pour 1974. Ce système, qui a été assez profondément modifié par le Parlement lors de la discussion budgétaire, a abouti, comme nous l'avons dit, aux articles 28 et 29 de la loi de finances pour 1974.

Nous rappellerons rapidement l'économie de ces textes qui regroupent quatre catégories de dispositions :

1° Est institué le principe d'une compensation entre les régimes de base de la Sécurité sociale à l'exclusion des régimes complémentaires. Toutefois, cette compensation ne serait pas immédiate et serait mise progressivement en application pour être totale au 1^{er} janvier 1978, date à laquelle devrait exister un régime de base minimum unique de protection sociale applicable à tous les Français.

En outre, il est prévu qu'un décret fixera le montant des ressources nécessaires pour l'alimentation du budget des différents régimes de base de la Sécurité sociale.

2° Pour l'année 1974 et à titre transitoire, un système de compensation a été créé.

Cette compensation est effectuée d'une manière séparée pour chacune des trois branches de la Sécurité sociale :

- assurance maladie ;
- assurance vieillesse ;
- prestations familiales.

Elle est effectuée pour chacun de ces risques sur la base d'une prestation et d'une cotisation minimales. En pratique, la prestation minimale est pour la branche maladie la prestation accordée par le régime des artisans et commerçants, pour la branche vieillesse la prestation moyenne des droits directs servis par le régime des exploitants agricoles. Enfin, concernant les prestations familiales, la prestation minimum est celle de droit commun (il n'y existe en effet pratiquement pas de différence sur ce point entre les divers régimes).

Parallèlement, est calculée une cotisation moyenne qui est en fait celle que supporterait l'ensemble des régimes s'ils servaient la prestation minimale à la totalité de leurs ressortissants.

C'est en fonction de ces deux éléments qu'est calculé le solde de compensation. Ce calcul est opéré après application des compensations déjà existantes.

Enfin, les versements effectués au cours de l'exercice 1974 par les régimes débiteurs ne le sont pas à fonds perdus, mais ont le caractère d'une avance. Ajoutons, toutefois, que le texte n'a pas prévu quand, comment et sur quelles ressources ces avances seront remboursées.

3° Le Gouvernement est tenu de présenter au Parlement, avant le 1^{er} juin 1974, un projet de loi définissant le cadre de présentation annuel du budget social de la Nation.

Par ailleurs, un aménagement de l'assiette des charges sociales assumées par les entreprises sera recherché pour tenir compte de l'ensemble des éléments d'exploitation.

4° Pour l'année 1974, un crédit d'un montant égal au produit du droit de fabrication sur les alcools est attribué à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés pour lui permettre de faire face aux charges supplémentaires résultant, pour elle, du système de compensation prévu.

Sans doute, la compensation étant la conséquence de données démographiques ne justifiait pas théoriquement l'octroi d'une contrepartie budgétaire au régime général puisque celui-ci se trouve avoir la situation démographique la plus favorable ; mais d'une part il était difficile, sur le plan psychologique, de lui imposer sans aménagement de très importantes dépenses supplémentaires qui auraient entraîné un lourd déficit ; d'autre part, il faut, semble-t-il, voir là l'amorce d'une fiscalisation partielle de ses ressources, ressources dont l'origine jusqu'ici trop directement liée aux salaires a appelé certaines critiques.

Les dispositions de la loi de finances pour 1974 n'ayant effet que pour cet exercice et comme il est tout à fait exclu que l'on puisse revenir à la situation antérieure, il était évidemment nécessaire de prévoir de nouvelles dispositions pour l'exercice 1975. Par ailleurs, il convenait de satisfaire aux prescriptions de l'article 28 susvisé qui fait obligation au Gouvernement de mettre sur pied le futur régime minimum de protection sociale ainsi que les mesures de compensation nécessaires.

Ajoutons enfin que, concernant les modalités de la compensation, le Gouvernement a voulu tenir compte des critiques techniques émises par les différents régimes à l'égard du texte qu'il avait présenté pour 1974.

Cette triple préoccupation est à l'origine du projet de loi qui nous est soumis.

II. — Analyse du texte.

Ce projet, indiquons-le tout de suite, a fait l'objet en première lecture devant l'Assemblée Nationale d'un certain nombre de modifications qui, sans en changer fondamentalement l'esprit, ont néanmoins précisé un certain nombre de points.

Tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée, le projet comporte deux grandes séries de dispositions plus un certain nombre de mesures diverses.

La première série de dispositions concerne les objectifs à atteindre pour le 1^{er} janvier 1978 en matière de Sécurité sociale. L'autre a trait au système de compensation qui doit être mis en place à partir du 1^{er} janvier 1975 en attendant le régime définitif prévu pour 1978.

1° LES OBJECTIFS A ATTEINDRE EN 1978

Ces objectifs sont les suivants :

- extension à tous les Français de la Sécurité sociale ;
- harmonisation des prestations servies par les différents régimes dans les trois branches maladies-maternité, vieillesse et prestations familiales ;
- harmonisation parallèle des cotisations afin d'imposer le même effort contributif aux assurés des différents groupes socio-professionnels.

Il est, par ailleurs, précisé que ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les affiliés des différents régimes ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres à certains groupes socio-professionnels non plus qu'aux droits acquis dans le régime local en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

2° MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION

Ce système de compensation est destiné à remplacer le régime provisoire que la loi de finances pour 1974 avait institué pour la seule durée de cet exercice.

Il est précisé, par ailleurs, que ce système doit avoir deux objectifs : d'une part, remédier aux inégalités entre les régimes provenant des déséquilibres démographiques et, d'autre part, corriger les disparités tenant aux capacités contributives des adhérents des différents régimes.

Il s'agit donc, en définitive, d'une double compensation.

Si la compensation démographique est facile à établir puisqu'elle est fondée sur des éléments statistiques certains : nombre d'actifs et nombre de retraités, il n'en est pas de même de la compensation financière fondée sur la différence des facultés contributives des assujettis qui suppose une exacte connaissance des revenus des différentes catégories socio-professionnelles, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle.

Aussi, est-il prévu que cette dernière compensation ne jouerait entre régimes de salariés et régimes de non-salariés qu'à partir du moment où les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés.

En définitive, le système voté par l'Assemblée Nationale peut se définir de la manière suivante :

a) Institution entre tous les régimes de salariés d'une compensation qui s'apparente à une intégration de tous les assurés salariés au régime général sauf en ce qui concerne le risque vieillesse, cette compensation étant complète puisqu'elle tient compte à la fois des données démographiques mais aussi de la capacité contributive des assurés. En effet, elle aboutira à répartir la dépense globale de l'ensemble des régimes entre la totalité des affiliés en fonction de cotisations qui sont elles-mêmes basées sur les revenus des intéressés.

b) Institution d'une compensation démographique entre le régime commun des salariés résultant de la compensation précédente et les régimes de non-salariés. Cette compensation démographique consiste à répartir la dépense totale calculée pour l'en-

semble des régimes de salariés et de non-salariés sur la base de la prestation la plus faible servie par ces régimes en fonction du nombre d'assurés de chacun d'eux.

En définitive, le nouveau système n'est pas, quant aux modalités de la compensation prévue pour l'immédiat, très éloigné du système provisoire qui a fonctionné cette année.

De même qu'en 1974 et pour les mêmes raisons, le système de compensation prévu aboutit à faire supporter par le régime général une charge supplémentaire très importante. Comme il ne pouvait être question dans l'immédiat de lui imposer sans contrepartie ces dépenses supplémentaires, il a été précisé que jusqu'au 1^{er} janvier 1978 les charges qui lui seraient imposées en application de la compensation, ne pourront excéder le montant de l'aide que l'Etat lui apportera sous forme d'un prélèvement opéré sur les recettes du budget général. Pour 1975, ce prélèvement doit être égal au montant des droits de consommation sur les alcools. Pour les années suivantes, il pourra être complété dans des conditions qui seront fixées par chaque loi de finances.

3° DISPOSITIONS DIVERSES

Le texte est complété par cinq dispositions particulières :

a) Un projet de loi devra être soumis au Parlement avant le 1^{er} juin 1975 en vue d'aménager l'assiette des charges sociales assumées par les entreprises pour tenir compte de l'ensemble des éléments d'exploitation. Il s'agit, en pratique, de décharger les industries de main-d'œuvre d'une partie des cotisations sociales qu'elles ont à supporter pour les transférer sur les autres entreprises.

b) Le taux de la cotisation exigée des militaires de carrière ne devra en aucun cas être supérieur à celui imposé aux fonctionnaires civils.

c) Une commission organisée à la diligence du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale devra, avant le 1^{er} janvier 1976, déposer un rapport complet sur le problème des charges supportées par les régimes de prestations sociales et par l'Etat.

d) Le Gouvernement devra présenter chaque année au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances, trois documents :

— un état qui retrace pour les trois années précédentes l'effort social de la Nation en regroupant l'ensemble des prestations et des charges qui en découle pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assureurs et les contribuables ;

— une annexe analysant les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale ;

— un rapport mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers.

e) Enfin, est prévue la consolidation des opérations financières effectuées en application des articles 28 et 29 de la loi de finances pour 1974, ce qui signifie que les avances qui avaient été instituées par ces textes sont transformées en versement définitif.

III. — Les incidences financières du projet.

Après cette analyse du projet de loi qui nous est soumis, il convient d'en examiner les conséquences financières en ce qui concerne l'exercice 1975.

La compensation, ainsi que nous venons de le voir, comporte, en fait, deux éléments : d'une part, une compensation au sein des régimes de salariés, d'autre part, une autre compensation entre régimes de salariés et régimes de non-salariés.

C'est par conséquent en fonction de ces deux éléments qu'il convient de déterminer l'incidence financière pratique du projet pour chacune des trois branches : maladie, vieillesse, prestations familiales.

1° COMPENSATION ENTRE LES RÉGIMES D'ASSURANCE MALADIE

A. — *Compensation entre les régimes de salariés.*

Il s'agit, en fait, de l'intégration de tous les régimes d'assurance maladie des salariés dans le régime général.

Cette intégration est déjà réalisée pour les régimes suivants, dont les prestations et les cotisations sont identiques à celles du régime général : Etat (fonctionnaires civils titulaires, ouvriers de l'Etat), collectivités locales, E. D. F., chemins de fer secondaires (C. A. M. R.). Elle est également réalisée pour les quatre régimes : mines, S. N. C. F., R. A. T. P. et marins par le biais d'une compensation tenant compte des seules prestations analogues à celles du régime général versées par ces régimes. Sont seulement exclues les prestations de ces quatre régimes plus favorables que celles du droit commun.

Ceci, afin de réaliser une compensation sur la base des prestations minima effectivement servies par l'ensemble des régimes, et de laisser en dehors de la compensation les avantages particuliers servis par certains régimes.

Le nouveau système prévu entraînera l'intégration au régime général de ceux des clercs de notaires et de la Caisse d'assurance maladie des militaires.

Cette extension aura les répercussions financières suivantes pour ces deux derniers régimes :

— caisse militaire.....	—	290 millions de francs.
— clercs de notaires.....	+	29 millions de francs.

B. — *Compensation démographique entre l'ensemble des régimes de salariés d'une part et les régimes de non-salariés d'autre part.*

Cette compensation a pour objet de faire supporter la même charge de cotisation par tous les cotisants des régimes d'assurance maladie au titre de la dépense théorique correspondant au versement à tous les bénéficiaires des régimes de la prestation minimum servie par l'ensemble des régimes (en fait, celle du régime des commerçants et artisans).

Le tableau ci-après donne les résultats de cette dernière compensation ainsi que le résultat global des deux compensations pour l'ensemble du risque maladie.

	COMPENSATION démographique.	COMPENSATION entre salariés.	RESULTAT NET global.
(En millions de francs.)			
Régime général.....	} 689	+ 261	} 950
Salariés agricoles.....			
Etat + ouvriers de l'Etat (dont militaires).....	+ 72	— 290	— 218
Mines	+ 7		+ 7
S. N. C. F.	+ 14		+ 14
R. A. T. P.	+ 2,5	} 100	+ 2,5
E. N. I. M. (marins).....	+ 2,5		+ 2,5
Clercs de notaires.....	+ 2		+ 31
Total salariés.....	+ 789	»	+ 789
B. A. P. S. A.	— 702		— 702
C. A. N. A. M.	— 87		— 87

Nota. — Le signe (—) indique que le régime bénéficiera d'un versement compensateur, le signe (+) signifie, au contraire, que le régime devra effectuer un versement au titre de la compensation.

2° COMPENSATION ENTRE LES RÉGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE

A. — Compensation tenant compte des capacités contributives entre les régimes salariés.

Cette compensation a pour objet de répartir, au prorata de leur capacité contributive entre l'ensemble des cotisants, la charge qui résulterait du versement d'une pension moyenne égale en 1975 au taux moyen de la pension de droits directs des salariés agricoles à l'ensemble des bénéficiaires salariés de droits directs âgés de plus de soixante-cinq ans, c'est-à-dire de les faire cotiser au même taux.

Elle donne les résultats suivants :

— régime général.....	+ 886 millions de francs.
— Etat	— 915 millions de francs.
— E. D. F.	+ 46 millions de francs.
— R. A. T. P.	— 17 millions de francs.

B. — *Institution d'une compensation démographique entre salariés et non-salariés.*

La compensation démographique entre l'ensemble des régimes de salariés d'une part et les régimes de non-salariés d'autre part aura pour effet de faire supporter la même charge de cotisation par tous les cotisants des régimes d'assurance vieillesse sur la base de la prestation minimum accordée à soixante-cinq ans par ces régimes, c'est-à-dire la pension moyenne des exploitants agricoles.

Le tableau ci-après donne les résultats de cette dernière compensation ainsi que les résultats globaux de la double compensation applicable en matière d'assurance vieillesse.

	COMPENSATION générale des salariés.	ANCIENNES compensations abandonnées.	COMPENSATION démographique salariés, non-salariés.	RESULTATS
	(En millions de francs.)			
Régime général.....	+ 886	— 1 158	+ 2 994	+ 2 722
Salariés agricoles.....				
Etat	— 146,5		+ 317	+ 170,5
Collectivités locales.....	+ 104		+ 96	+ 200
Mines	— 429	+ 1 115	+ 28	+ 714
S. N. C. F.	— 328,5		+ 59	— 269,5
R. A. T. P.	— 17		+ 9	— 8
E. N. I. M.	— 62		+ 12	— 50
E. D. F.	+ 46		+ 33	+ 79
C. A. M. R.	— 70		+ 1	— 26
Clercs de notaires.....	+ 17		+ 8	+ 25
Total salariés.....	0	0	+ 3 557	+ 3 557
B. A. P. S. A.			— 2 495	— 2 495
O. R. G. A. N. I. C. - C. A. N. - C. A. V. A.			— 1 155	— 1 155
Professions libérales.....			+ 93	+ 93

3° COMPENSATION DES PRESTATIONS FAMILIALES

En matière de prestations familiales, les opérations de compensation sont beaucoup plus simples que pour les autres branches de la Sécurité sociale, car d'une part les prestations sont pratiquement équivalentes dans tous les régimes, d'autre part, les travailleurs indépendants n'ont pas à être dissociés du régime général dans

lequel ils sont déjà partiellement intégrés. Il n'y a donc lieu de mettre en œuvre une compensation démographique qu'entre le régime général et le B. A. P. S. A.

Les résultats de cette compensation sont :

— régime général..... + 330 millions de francs.
 — B. A. P. S. A. — 330 millions de francs.

4° RÉSULTATS GLOBAUX DE LA COMPENSATION

Les résultats globaux de la compensation sont totalisés dans le tableau ci-après :

REGIMES	PRESTATIONS familiales.	MALADIE	VIEILLESSE	TOTAL
		(En millions de francs.)		
Régime général et salariés agricoles....	+ 330	+ 2 722	+ 950	+ 4 002
Personnels de l'Etat.....		+ 170,5	— 218	— 47,5
Collectivités locales.....		+ 200		+ 200
Mines		+ 714	+ 7	+ 721
S. N. C. F.		— 269,5	+ 14	— 255,5
R. A. T. P.		— 8	+ 2,5	— 5,5
E. N. I. M.		— 50	+ 2,5	— 47,5
E. D. F.		+ 79		+ 79
C. A. M. R.		— 26		— 26
Clercs de notaires.....		+ 25	+ 31	+ 56
B. A. P. S. A.	— 330	— 2 495	— 702	— 3 527
C. A. N. A. M.			— 87	— 87
Professions libérales.....		— 93		+ 93
O. R. G. A. N. I. C. - C. A. N. C. A. V. A....		— 1 155		— 1 155

En définitive, la compensation va se traduire pour le régime général de la Sécurité sociale par une dépense supplémentaire de 4 milliards de francs. Comme il n'était pas possible, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, d'imposer à ce régime une telle charge, une contrepartie lui est procurée sous forme d'un prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat, prélèvement qui devra être d'égal montant.

Pour 1975 ce prélèvement sera effectué à concurrence du montant des droits de consommation sur les alcools dont le produit attendu, compte tenu d'un relèvement de 14 % du taux prévu par le projet de loi de finances (article 4) doit justement dépasser légèrement 4 milliards de francs.

Du point de vue des finances publiques l'ensemble du système est pratiquement équilibré. En effet, si le système de la compensation n'avait pas été institué, en 1975, l'Etat aurait été amené en pratique à verser de très importantes subventions à différents régimes de Sécurité sociale déficitaires, notamment au B.A.P.S.A. et aux caisses des artisans et commerçants (O.R.G.A.N.I.C. et C.A.N.C.A.V.A.). La compensation lui permettra de diminuer d'une manière très substantielle ces aides. En contrepartie, le budget général aura à supporter certaines augmentations de dépenses soit du fait de la participation de l'Etat employeur à la compensation, soit, surtout, en raison des majorations de subventions qu'il faudra consentir à certaines caisses de Sécurité sociale, telle celle des mines, qui ont déjà une situation déficitaire et qui verront leurs charges accrues du fait de la compensation.

Au total ces augmentations de dépenses seront très inférieures aux économies réalisées, par ailleurs, et le solde net de l'opération se traduira pour le budget général par une diminution de charges de 3 954 millions de francs environ, soit presque l'équivalent de la perte de recettes enregistrée au titre des droits sur l'alcool dont le produit serait transféré au régime général.

En définitive, pour l'Etat, le présent projet de loi se soldera en 1975 par une dépense nette de l'ordre de 50 millions de francs.

*
* *

Votre Commission des Finances s'étonne pour sa part de la procédure retenue pour mettre à la disposition du régime général de la Sécurité sociale l'aide de l'Etat qui constitue la contrepartie des charges nouvelles qui lui seront imposées par le système de compensation institué par le présent projet de loi. Il ne s'agit, en effet, ni d'une subvention, ni d'une affectation formelle de recettes mais d'un prélèvement sur les recettes à concurrence du produit d'un droit, ce qui constituerait une formule tout à fait nouvelle et au demeurant fort peu conforme à l'orthodoxie budgétaire.

Sur le plan des principes, elle ne peut, en effet, qu'être défavorable à une telle formule d'affectation camouflée qui irait à l'encontre de la règle de l'universalité budgétaire et qui finalement risquerait de réduire les possibilités de contrôle du Parlement sur les ressources publiques.

Par ailleurs, elle voit mal le lien qui peut exister, à part une occasionnelle analogie de montant, entre le produit des droits sur l'alcool et les besoins financiers de la Sécurité sociale. Or, rien ne permet de penser que l'égalité actuelle entre ces deux termes se retrouvera dans l'avenir et le fait de prévoir la possibilité de mettre le produit d'autres droits, à déterminer, à la disposition de la Sécurité sociale ne fait qu'apporter la preuve de cette absence de lien. Il lui semble donc préférable que le concours financier de l'Etat à la Sécurité sociale soit fixé, chaque année, par la loi de finances en fonction des besoins prévisibles.

*
* *

Compte tenu des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter l'amendement ci-après.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article 6.

Amendement : I. — Compléter le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

... et qui sera fixé chaque année par la loi de finances.

II. — En conséquence, supprimer le second alinéa.