

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1975.

## 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, tendant à la généralisation de la Sécurité sociale,*

Par M. Marcel FORTIER,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'idée qui au lendemain de la Libération a inspiré la création de la Sécurité sociale fut d'assurer une protection aussi complète que possible de l'ensemble des Français contre les risques sociaux. Toutefois, ce principe ne put être immédiatement mis en œuvre dans son intégralité.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1480, 1568 et in-8° 247.

Sénat : 279 et 340 (1974-1975).

---

**Sécurité sociale.** — Assurance maladie maternité - Assurance vieillesse - Assurance volontaire - Jeunes - Service national - Famille - Conjoint survivant - Divorce - Femme - Code de la Sécurité sociale - Code rural.

En effet, il existait déjà en matière sociale un certain nombre d'institutions importantes, les unes fort anciennes, tel le régime des inscrits maritimes qui remonte à Colbert, d'autres de créations plus récentes, comme les assurances sociales ou les allocations familiales, et il était très difficile de faire table rase de cet héritage pour construire à partir d'un terrain nu un nouvel édifice. Les bénéficiaires des différentes institutions existantes se montraient, légitimement du reste, fort soucieux de défendre leurs droits acquis et peu désireux de se voir englober dans un régime d'ensemble qui fatalement n'aurait pu tenir compte des divers particularismes des régimes existants.

D'autre part, le financement d'une protection sociale généralisée aurait posé des problèmes insolubles à une époque où l'économie nationale, épuisée par la guerre, était déjà obligée de faire face à la reconstruction du pays.

Aussi la Sécurité sociale fut-elle mise en œuvre d'une manière très progressive et étendue successivement à différentes catégories socio-professionnelles. Rappelons que les principales étapes de cette extension ont été :

— l'intégration des fonctionnaires dans la branche Maladie du régime général ;

— la création par la loi du 17 janvier 1948 en faveur des professions indépendantes (industrielles et commerciales, artisanales, libérales et agricoles) de quatre régimes autonomes de retraite ;

— l'extension de l'assurance maladie et maternité aux exploitants agricoles (loi du 21 janvier 1961) et aux ressortissants des professions non salariales non agricoles (loi du 12 juillet 1965) ;

— l'institution par la loi du 22 décembre 1966 d'un régime d'assurance obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles en faveur des exploitants agricoles.

A l'heure actuelle, trente ans se sont écoulés depuis qu'ont été posées les bases de la Sécurité sociale et sa généralisation à l'ensemble de la population approche de son terme, puisque la loi du 24 décembre 1974 a fixé la date du 1<sup>er</sup> janvier 1978 comme limite ultime à la mise en œuvre intégrale de la réforme commencée en 1945.

Aux termes de ce texte devront, en effet, à cette date être atteints les trois objectifs suivants :

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

\*  
\* \*

Le nouveau projet qui nous est présenté aujourd'hui constitue une première étape dans la réalisation des objectifs prévus pour 1978 mais c'est seulement une étape car, malgré le titre de ce projet, la généralisation de la Sécurité sociale qu'il propose est loin d'être totale. Néanmoins, ce texte est important car l'extension proposée concerne, dans l'ensemble, des personnes particulièrement dignes d'intérêt.

#### **A. — Les extensions proposées.**

Les différentes mesures prévues par le présent projet de loi concernent les trois branches Maladie, Vieillesse et Prestations familiales.

##### *1° Assurance maladie-maternité.*

C'est dans ce domaine que les innovations sont les plus importantes. En premier lieu, il est proposé d'accorder les prestations en nature :

- aux familles des jeunes gens appelés sous les drapeaux pour effectuer le service national ;
- à ces jeunes gens eux-mêmes, lorsque, libérés du service, ils sont à la recherche d'un premier emploi.

Deux cent mille personnes seraient concernées par cette extension.

Par ailleurs, la prorogation temporaire de la couverture sociale qui existe à l'heure actuelle dans le régime des salariés en faveur des ayants droit de l'assuré en cas de décès de celui-ci serait étendue, d'une part, au cas de divorce et, d'autre part, à tous les régimes.

En outre, une action directe est accordée au conjoint séparé de droit ou de fait de l'assuré en vue d'obtenir le paiement des prestations qui lui reviennent en cas de carence de l'assuré.

Enfin, les prestations en nature de l'assurance maternité seraient attribuées à tous les retraités et à leurs ayants droit. La portée pratique de cette dernière mesure est, signalons-le, réduite.

Parallèlement à ces diverses extensions, il est proposé de modifier dans un sens libéral les règles d'attribution des prestations. Les conditions de durée minimale d'immatriculation seraient supprimées et les conditions minimales de travail salarié seraient assouplies. Au total, environ un million de personnes seraient intéressées par cette dernière mesure.

La date d'entrée en vigueur des différentes modifications qu'il est ainsi proposé d'apporter en matière d'assurance maladie-maternité serait fixée au 1<sup>er</sup> juillet 1975.

## 2° Assurance vieillesse.

Concernant l'assurance vieillesse, le projet étend l'assurance obligatoire à toutes les personnes qui exercent une activité professionnelle.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, un certain nombre de professions particulières ne bénéficient pas encore d'une assurance obligatoire en matière de retraite. Tel est notamment le cas des explorateurs, des sourciers, des cartomanciennes, des conférenciers, des professeurs de bridge ou de tennis, etc. Il est proposé de rattacher les intéressés, suivant le cas, à un des quatre régimes de retraite obligatoire existant à l'heure actuelle, c'est-à-dire la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (C. A. N. C. A. V. A.), la Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (O. R. G. A. N. I. C.), la Caisse nationale d'allocations vieillesse des professions libérales, ou la Caisse nationale d'assurance vieillesse agricole. Ce rattachement, qui serait effectué par décret, devrait intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

### 3° Prestations familiales.

En matière d'attribution des prestations familiales, il est proposé de supprimer la condition d'exercice d'une activité professionnelle pour l'octroi des allocations principales ; toutefois, cette condition se trouverait maintenue bien évidemment en ce qui concerne les prestations qui sont liées à l'exercice d'une profession comme les allocations de salaire unique et de la mère au foyer et l'allocation pour frais de garde.

En pratique, la mesure proposée n'intéressera qu'un nombre relativement réduit de familles, représentant probablement environ 10 000 à 20 000 enfants. En effet, déjà à l'heure actuelle, en matière de prestations familiales, existent de nombreuses dérogations à la règle de l'octroi des prestations aux seules personnes exerçant une activité professionnelle et tous les cas sociaux les plus intéressants ont déjà été réglés.

Par ailleurs, sont prévus également certains assouplissements dans l'attribution des prestations en faveur des étrangers admis à séjourner en France.

Comme pour l'assurance vieillesse, les mesures concernant les prestations familiales entreront en vigueur à une date qui sera fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

#### B. — L'incidence financière des mesures proposées.

Le financement des mesures que nous avons rapidement analysées ci-dessus entraînera pour les différents régimes de sécurité sociale un certain nombre de charges supplémentaires.

##### 1° Assurance maladie-maternité.

En pratique, c'est pour la branche Assurance maladie-maternité que ces charges seront les plus importantes car c'est en ce domaine que les extensions et les mesures d'assouplissement dans l'attribution des prestations intéressent le plus grand nombre de personnes ; en outre aucune cotisation à la charge des nouveaux bénéficiaires n'est prévue en contrepartie. Les différents régimes auront donc à supporter l'intégralité des dépenses nouvelles, dépenses qui ont été estimées *en année pleine* à un total de 167 millions pour 1975 et à 190,3 millions pour 1976.

Ces dépenses se décomposent de la manière suivante :

CATEGORIES CONCERNEES	EFFECTIFS nouveaux bénéficiaires.	C O U T	
		1975	1976
(En millions de francs.)			
Personnes à la recherche d'un premier emploi, y compris les ex-militaires inscrits à l'A. N. P. E.....	40 000	20	23
Personnes à charge des militaires du contingent .....	13 700	16	18
Extension à un an de la durée de protection des conjoints décédés et de leurs ayants droit (C. A. N. A. M.) .....	4 300	2,5	3,3
Femmes divorcées et leurs ayants droit : extension de la protection pendant un an après jugement :			
Femmes .....	15 000	} 30	} 35
Enfants .....	17 000		
Admission au bénéfice des prestations de l'assurance maternité des retraités et de leurs ayants droit.....	1 300	3,5	4
Suppression du délai de stage.....	1 000 000	95	107
Total .....		167	190,3

Quant à leur répartition entre les divers régimes concernés, elle doit s'effectuer comme suit :

CATEGORIES CONCERNEES	C O U T	
	1975	1976
(En millions de francs.)		
Répartition par régimes :		
Régime général .....	127,7	145,6
Exploitants agricoles .....	15,4	17,6
Travailleurs non salariés non agricoles.....	23,9	27,1
Total .....	167	190,3

Ainsi que nous l'avons indiqué, il s'agit d'évaluations *en année pleine*, par conséquent pour 1975 la dépense réelle devrait théoriquement atteindre la moitié seulement des montants indiqués dans les tableaux ci-dessus puisque la date d'effet a été fixée au 1<sup>er</sup> juillet 1975. Toutefois, il semble que ces évaluations soient faibles, car en raison de la conjoncture économique défavorable on peut penser

que le nombre des jeunes à la recherche d'un premier emploi sera nettement plus élevé que ce qui avait été initialement envisagé. En tout état de cause, cette charge nouvelle posera un problème financier pour les différents régimes intéressés dont l'équilibre est déjà difficile à réaliser. Au moins un de ces régimes, celui des exploitants agricoles, ne pourra certainement pas faire face sur ses ressources propres à ses nouvelles obligations, et l'on doit donc prévoir, en ce qui le concerne, une augmentation de la subvention du budget général.

### 2° *Assurance vieillesse.*

Concernant l'assurance vieillesse, le financement des mesures nouvelles ne devrait pas, théoriquement, poser de problèmes particuliers puisque les nouveaux assujettis devront cotiser auprès de leur régime de rattachement. En fait, on peut se demander si les cotisations qu'ils verseront seront suffisantes pour couvrir les charges supplémentaires qui incomberont aux caisses intéressées. En effet, il sera sans doute difficile d'établir et de recouvrer des cotisations sur des professions dont les revenus exacts sont généralement fort mal connus.

Quoi qu'il en soit, le problème n'est pas immédiat puisque la mise en application de la mesure est subordonnée à l'intervention de décrets d'application dont la préparation demandera certainement un important délai en raison précisément de la difficulté posée par la question du financement.

Ajoutons enfin que les intéressés qui avaient déjà souscrit volontairement des contrats d'assurance retraite auprès d'organismes publics ou privés pourront résilier en tout ou partie leur contrat, dans des conditions à définir par décret, sans que cette résiliation leur fasse perdre le bénéfice des droits qu'ils ont déjà acquis.

### 3° *Prestations familiales.*

Pour financer les prestations familiales qui seront à l'avenir attribuées à de nouvelles catégories d'inactifs, est prévu un double système de cotisations :

a) Une cotisation versée par les inactifs. Cette contribution serait due dans la limite d'un plafond par toutes les personnes ne justifiant pas d'un revenu professionnel minimal et serait assise sur le revenu net imposable.

b) Une contribution des différentes sections (salariés, travailleurs indépendants et employeurs, exploitants agricoles) du régime des prestations familiales. La contribution de chaque section serait proportionnelle au volume des prestations légales versé par elle au cours de l'année précédente.

Ainsi, on estime que le produit des cotisations perçues sur les inactifs sera insuffisant pour faire face aux charges nouvelles résultant de l'extension des prestations familiales et qu'une contribution spéciale devra être demandée aux différentes caisses intéressées.

Toutes les modalités d'application de ces mesures seront fixées par décret en Conseil d'Etat. En outre, des exonérations de cotisation seront prévues en faveur des personnes qui, disposant de ressources réduites, sont par ailleurs dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle.

## CONCLUSIONS

En résumé, les mesures prévues par le présent projet de loi, qui constituent une première phase de la généralisation envisagée pour le 1<sup>er</sup> janvier 1978 de la Sécurité sociale se traduisent :

— par l'extension, à une date qui sera fixée par décret, des prestations familiales à toute la population et de l'assurance vieillesse à toutes les personnes exerçant une activité professionnelle quelle qu'elle soit ;

— par l'octroi dès le 1<sup>er</sup> juillet prochain du bénéfice de l'assurance maladie à certaines catégories d'inactifs qui en étaient jusqu'ici exclues.

Si ce texte est adopté, ne resteront donc plus en dehors du champ d'application de la Sécurité sociale, en ce qui concerne l'assurance vieillesse, que les inactifs vivant des revenus de leur capital — qui sont certainement à l'heure actuelle en nombre réduit — et pour l'assurance maladie, environ 1 500 000 personnes, dont approximativement les trois quarts bénéficient actuellement de l'aide sociale et un certain nombre d'autres ont souscrit des assurances volontaires.

Du point de vue financier, il y a lieu de noter que les différentes mesures prévues ne sont pas compensées globalement par des ressources nouvelles, notamment la totalité du financement de l'extension de l'assurance maladie restera à la charge des divers régimes de Sécurité sociale, ce qui rendra encore plus difficile la réalisation de leur équilibre et nécessitera même, dans certains cas, un concours financier de l'Etat.

Dans ces conditions, votre Commission des Finances estime, pour sa part, regrettable que le présent projet de loi ne soit pas accompagné, ou même n'ait pas été précédé d'une réforme de la Sécurité sociale destinée à assurer à cette institution un équilibre financier moins précaire. Une telle réforme, du reste, ne devrait pas consister seulement dans la recherche de ressources nouvelles mais surtout dans la réalisation d'économies.

A leur niveau actuel, les dépenses sociales représentent, en effet, pour l'économie du pays une charge extrêmement lourde qui en se répercutant dans les prix de revient des entreprises et tout spécialement des entreprises de main-d'œuvre constitue un facteur inflationniste en même temps qu'un frein au développement de l'emploi. Il serait donc indispensable que dans les mois qui viennent ce problème fasse l'objet d'un débat parlementaire.

Sous ces réserves, votre Commission émet un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.