

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 2

**SANTÉ, SOLIDARITÉ NATIONALE,
TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE
II. Santé, Solidarité Nationale**

Rapporteur special : M. Marcel FORTIER.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.), 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 2 et 3) et 2988 (tomes I et II) et in-8° 885.

Sénat : 96 (1985-1986)

Loi de Finances - Santé- Solidarité nationale - Établissements d'hospitalisation, de soins et de cure

SOMMAIRE

	Pages
I. Principales observations de la Commission	3
II. Examen en Commission	5
Avant-propos	7
CHAPITRE PREMIER	
LE BUDGET DE LA SANTE ET DE LA SOLIDARITE POUR 1986 : UN BUDGET D'ABANDON	9
<i>I. Les moyens des services sous le signe de la rigueur</i>	10
<i>II. Les interventions publiques traduisent un désengagement massif de l'Etat</i>	12
<i>III. Les crédits d'investissements de nouveau sacrifiés</i>	18
CHAPITRE II	
LA SÉCURITÉ SOCIALE EN PÉRIL	21
<i>A. Les comptes définitifs de 1984</i>	21
<i>B. Les prévisions pour 1985</i>	22
<i>C. Attention à 1986</i>	24
Conclusion	26
Dispositions spéciales	27
Annexe	37

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION.

1°. La situation financière de la sécurité sociale se dégrade rapidement.

Si le régime général de la sécurité sociale a pu terminer l'année 1984 avec un excédent de 16,6 milliards de francs, les perspectives pour 1985 s'avèrent nettement moins favorables. En effet, l'exercice en cours devrait se solder par un excédent compris entre 2 et 6 milliards de francs.

Encore faut-il souligner que ce résultat positif est essentiellement dû à une série de petites mesures qui ne règlent pas le problème de fond de la sécurité sociale, à savoir une progression des dépenses structurellement plus rapide que celle des recettes.

Cette tendance qui ne devrait pas s'inverser en 1986, conduit inmanquablement à l'apparition de nouveaux déficits qu'il faudra financer d'une manière ou d'une autre.

2°. Dans le cadre du projet de budget pour 1986, le secteur social est véritablement abandonné.

Si des efforts sensibles peuvent être constatés dans quelques domaines (lutte contre la toxicomanie, travailleurs migrants) il est regrettable que les impératifs de la rigueur conduisent au sacrifice d'actions volontaristes tels que les programmes de protection et prévention sanitaires (- 20,2 MF) et les programmes d'actions sociales (- 54 MF).

Parallèlement, les réductions drastiques des crédits d'équipement du secteur sanitaire hypothèquent gravement l'avenir en interdisant tout effort de modernisation dans les hôpitaux publics.

3°. L'évolution générale des principales dotations budgétaires est d'autant plus alarmante qu'elle s'accompagne d'un désengagement massif de l'Etat à l'égard des régimes de protection sociale. Il apparaît donc que les crédits ainsi libérés - au détriment de la sécurité sociale et des collectivités locales - ne bénéficient même pas aux autres types d'intervention du ministère.

4°. Globalement, les transferts de charges et l'ensemble des mesures d'économie, tant en matière d'équipement que d'interventions publiques - entraîne une réduction des dépenses de l'ordre de 8,9 milliards de francs, dont 5,7 milliards au seul titre de la solidarité.

5°. Enfin, les quatre articles rattachés appellent les commentaires suivants :

Sur l'article 66, votre rapporteur reconnaît pleinement la nécessité d'un effort de solidarité en faveur des retraités des régimes spéciaux. Toutefois, il estime que cette mesure relève plus des compétences de l'Etat que de celles des collectivités locales.

Sur l'article 67, il est regrettable que les contraintes budgétaires conduisent le Gouvernement à proposer le volet financier d'une réforme avant que celle-ci soit effectivement mise en oeuvre.

Sur l'article 68, on peut craindre que la suppression de la subvention de l'Etat se traduise par un relèvement immédiat et important des cotisations forfaitaires acquittées par les étudiants.

Sur l'article 69, votre rapporteur dénonce une mesure qui, sous un aspect social, a pour seul objectif de réaliser des économies budgétaires au détriment de la sécurité sociale.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, Président, la Commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Marcel Fortier, rapporteur spécial, à l'examen du budget pour 1986 de la Santé et de la Solidarité Nationale.

Le rapporteur spécial a tout d'abord noté l'importante régression à structures identiques des crédits destinés à la santé et à la solidarité nationale : - 23 %.

En effet, ce budget traduit un désengagement massif de l'Etat vis-à-vis du secteur social qui entraîne des transferts de charges importants au détriment de la sécurité sociale.

Après avoir décrit l'évolution des crédits des divers titres (+ 3,2 % pour le Titre III, - 24,1 % pour le Titre IV, - 35,1 % en crédits de paiement pour les Titres V et VI), M. Marcel Fortier a insisté sur la rapide dégradation de la situation financière de la sécurité sociale qui laisse supposer de graves difficultés pour 1986.

Il a également estimé que le secteur social apparaissait véritablement abandonné dans ce projet de budget. La réduction drastique des crédits d'équipement dans ce domaine hypothèque gravement tout effort de modernisation dans les hôpitaux publics.

L'évolution générale de ces principales dotations budgétaires est d'autant plus alarmante qu'elle s'accompagne d'un désengagement massif de l'Etat à l'égard des régimes de protection sociale. Il apparaît donc que les crédits ainsi libérés –au détriment de la sécurité sociale et des collectivités locales– ne bénéficient même pas aux autres types d'intervention du ministère.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les quatre articles rattachés à l'examen de ce budget (articles 66, 67, 68 et 69) qui fixent les modalités du désengagement de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale. Il a notamment insisté sur le prélèvement de 4 milliards de francs qui affecte la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales au profit des autres régimes spéciaux d'assurance sociale.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a également dénoncé le désengagement massif de l'Etat en matière de santé. Les plus graves sujets de préoccupation concernent en outre la dégradation de l'effort d'équipement qui exclut toute modernisation technique des établissements hospitaliers.

M. Stéphane Bonduel a regretté la diminution des crédits d'actions du Titre IV et en particulier celles consacrées à la lutte contre l'alcoolisme. Il a émis la crainte que le désengagement de l'Etat ne se traduise par un surcroît de charges pour les collectivités locales.

M. Fernand Lefort a également stigmatisé le désengagement de l'Etat en matière sociale et souhaité une augmentation des bourses allouées aux étudiants des disciplines para-médicales.

M. Jacques Descours Desacres a souhaité connaître le montant exact de la compensation financière au profit des collectivités locales en matière sociale. Il a également rappelé le désaccord du comité des finances locales à propos du prélèvement qui affecte la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

La commission a alors décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la santé et de la solidarité nationale pour 1986 ainsi que les articles 66, 67, 68, 69 du projet de loi de finances pour 1986.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Pour 1986, les crédits proposés au titre de la Santé et de la Solidarité Nationale comportent deux modifications d'inégale importance.

D'une part, la présentation adoptée pour cette année traduit la nouvelle répartition des compétences ministérielles intervenue en juillet 1984. Ainsi, les crédits destinés aux secteurs sociaux se trouvent désormais inscrits dans un fascicule budgétaire distinct.

D'autre part, le projet qui nous est soumis s'accompagne de quatre articles rattachés proposant d'avaliser une réduction spectaculaire de l'intervention de l'Etat dans le domaine social. Ces mesures, qui visent à transférer sur la sécurité sociale des dépenses jusqu'alors assurées par l'Etat, se traduisent bien évidemment par de substantielles économies au plan budgétaire.

Toutefois, pour éviter un effet d'optique particulièrement néfaste, ce désengagement se trouve camouflé grâce à un important transfert dont rien ne vient justifier l'utilité.

Dans ces conditions, après avoir procédé à une analyse des crédits prévus dans le projet de budget pour 1986, votre rapporteur se propose de faire le point sur la situation financière de la sécurité sociale afin d'évaluer si, réellement, les régimes sociaux s'avèrent capables de supporter les nouvelles charges qui leur sont transmises.

Ce rapport sera complété par un examen des dispositions proposées par les articles 66,67,68 et 69 du projet de loi de finances.

Enfin, votre rapporteur présentera en annexe les modifications introduites par l'Assemblée Nationale en deuxième délibération, et qui ne changent en rien l'appréciation de fond fondée par votre commission des finances.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET DE LA SANTE ET DE LA SOLIDARITE POUR 1986 :

UN BUDGET D'ABANDON

Pour 1986, le montant total des crédits inscrits dans le fascicule « Santé et Solidarité Nationale » s'élève à 35,684 milliards de francs, contre 29,680 milliards de francs en 1985.

Une telle évolution serait particulièrement satisfaisante si elle traduisait un renforcement massif des moyens consacrés aux secteurs sanitaire et social. Or, il apparaît clairement que ce n'est pas le cas.

En effet, cette explosion des crédits est exclusivement due à un transfert de 12,85 milliards de francs, en provenance du budget des Charges Communes, et représentant une fraction de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.).

Si l'on élimine cette mesure optique – ou plutôt de camouflage– les crédits de la Santé et de la Solidarité ne représentent plus que 22,834 milliards de francs, marquant ainsi une régression de 23 % par rapport à 1985.

Ce budget consacre donc un désengagement massif de l'Etat vis-à-vis du secteur social. Les quatre articles rattachés proposent en effet une série de mesures dites de « rationalisation » et qui se traduisent par des transferts de charges importants au détriment de la sécurité sociale. Ainsi on relève :

– l'institution d'un mécanisme de compensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse (article 66) ;

– la modification du financement de la lutte contre les maladies mentales (article 67) ;

– la suppression de la participation de l'Etat aux régimes de sécurité sociale des étudiants (article 68) ;

– l'exonération de cotisation d'assurance maladie pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (article 69), ce qui se traduit par la suppression de la prise en charge par l'Etat.

Ainsi, le budget de la santé et de la solidarité nationale peut-il s'analyser comme un véritable budget d'abandon.

Aussi, après avoir brièvement analysé les moyens de fonctionnement des services, le rapporteur consacrera-t-il l'essentiel de son propos aux modifications qui affectent les interventions publiques.

I. LES MOYENS DES SERVICES SOUS LE SIGNE DE LA RIGUEUR

Les crédits inscrits à ce titre s'élèvent à 1.893,5 millions de francs, soit une progression de 3,2 %, sensiblement égale à celle prévue pour les prix en 1986. Ils se répartissent de la manière suivante :

(en millions de francs)

Dépenses ordinaires III - Moyens des services	Dotations 1985	Crédits prévus pour 1986			1986/ 1985 %
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Rémunérations d'activité.....	1.513,9	1559,7	+ 5,4	1.565,1	+ 3,4
Charges sociales (personnel en activité et en retraite).....	115,1	120,5	- 0,6	119,9	+ 4,1
Fonctionnement des services et matériel.....	13,0	13,0	- 0,4	12,6	- 3,0
Subventions de fonctionnement à divers éta- blissements.....	189,3	189,3	+ 2,5	191,8	+ 1,3
Etudes générales et dépenses diverses.....	4,1	4,1	-	4,1	-
Total	1.835,4	1.886,6	+ 6,9	1.893,5	+ 3,2

Dans le cadre des directives globales arrêtées par les pouvoirs publics, à savoir : mise en réserve de 1 % des effectifs et réduction de 3 % des dépenses de fonctionnement, un effort a été réalisé en vue d'obtenir une meilleure adaptation aux besoins et une amélioration de la productivité.

a) Les mesures en matière d'effectifs traduisent la poursuite de l'effort de réorganisation des services.

Les effectifs budgétaires autorisés des services extérieurs des affaires sanitaires et sociales s'élevaient à 12.980 personnes au 1er janvier 1984, les effectifs réels ne s'établissant, au 1er juillet de cette année, qu'à 11.872 personnes : ainsi 1.108 postes demeuraient vacants à cette date.

Le projet de budget pour 1986 prévoit donc la suppression de 133 postes dans le cadre du redéploiement des effectifs qui s'ajoutent aux 369 emplois supprimés au cours des deux dernières années.

Par ailleurs, on relève la transformation de 28 emplois de médecins de la santé publique en 28 postes de médecins inspecteurs, et la suppression de 68 postes d'inspecteurs des affaires sanitaires, corrélative à la prise en charge dans le budget des Instituts régionaux d'administration de la rémunération de leurs élèves.

b) En matière de fonctionnement des services, les dotations sont reconduites en francs courants, à l'exception des crédits destinés à l'hygiène publique qui régressent de 0,4 million de francs (- 6 %).

c) Quant aux subventions versées à différents établissements, elles progressent globalement de 1,3 %. Toutefois, cette faible évolution recouvre des situations très différentes.

Les crédits destinés à l'Ecole nationale de la santé publique passeront de 51,2 à 52,6 millions de francs, soit une augmentation de 2,7 %.

Les crédits inscrits au titre des établissements nationaux à caractère social s'élèvent à 54,2 millions contre 52,2 millions de francs en 1985, soit une progression de 3,9 %.

Le service central de protection contre les rayons ionisants voit sa dotation progresser de 4,6 %.

En revanche, la subvention accordée à l'Office National à l'action sociale éducative et culturelle pour les rapatriés est réduite de 2,74 millions de francs (- 5,9 %).

II. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES CONSACRENT UN DESENGAGEMENT MASSIF DE L'ETAT

Les crédits du Titre IV, soit 32,76 milliards de francs, représentent 91,8 % du budget de la Santé et de la solidarité nationale.

Si l'on isole le transfert de 12,85 milliards provenant des charges communes et destiné au financement de l'allocation aux adultes handicapés, les crédits inscrits à ce titre régressent de 24,1 % par rapport au budget précédent. Une telle évolution résulte de la convergence de deux facteurs :

– un désengagement massif de l'Etat vis-à-vis des régimes de protection sociale,

– le sacrifice de certaines actions prioritaires.

Le tableau suivant permet de résumer, par domaine d'intervention, les dotations proposées dans le cadre du budget 1986.

	1985 (en millions de F)	1986	Evolution (en %)
<u>SANTE</u>			
• Dépenses obligatoires de santé	2.921,87	309,86	- 82,5
• Lutte contre la toxicomanie	261,86	276,86	+ 5,7
• Programmes d'action sanitaire	158,27	130,37	- 17,5
• Autres actions de protection sanitaire	21,72	22,10	+ 1,9
• Formation des professions sanitaires	369,87	369,87	
• Actions dans le domaine des médicaments	9,2	9,2	
• Actions en matière d'équipements hospitaliers et médicaux	11,27	11,27	
<u>SOLIDARITE</u>			
• Dépenses obligatoires d'aide sociale dont :	8.596,89	7.283,01	- 15,3
Actions sociales obligatoires	7.067,77	5.748,26	- 18,7
Personnes dépourvues de domicile	1.259,77	1.291,17	+ 2,5
F.N.S.	229,35	243,98	+ 6,4
• Programme d'action sociale	784,67	724,66	- 7,6
• Formation des professions sociales	425,72	425,72	-
• Subventions à divers régimes de protection sociale	10.773,08	7.799,62	- 27,6
• Interruption volontaire de grossesse	177,84	200,-	+ 12,5
• Actions en faveur des rapatriés	23,18	19,7	- 15,0
• Actions en faveur des migrants étrangers	113,62	346,19	+204
• Contribution de l'Etat au financement de l'A.A.H. (transfert)	0	12.850	
<u>RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS</u>			
• Remboursements aux départements	750,-	798,70	+ 6,5
• Fonctionnement des services départementaux d'aide sociale	678,8	788,07	+ 16,1

A. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ.

Elles représentent 1,506 milliards de francs, en régression de 61,5 % par rapport à 1985.

– Le chapitre 47-14 « actions et services obligatoires de santé » voit sa dotation chuter de 3.151,87 millions de francs en 1985 à 509,86 millions en 1986.

Cette évolution particulièrement surprenante s'explique par le transfert, sur la sécurité sociale, du financement de la psychiatrie « hors mur » (voir article 67). Une telle mesure se solde par une économie de 2,461 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

Parallèlement, les crédits des autres types d'interventions inscrits à ce titre sont majorés globalement de 3,22 %, ce qui correspond à une reconduction en francs constants. Cette évolution recouvre cependant des situations très différentes.

En effet, si un effort particulier est consenti en faveur des Services de Santé de Nouvelle Calédonie (+ 6,9 %), de Polynésie Française (+ 5,4 %), de Mayotte (+ 18,8 %) et de Wallis et Futuna (+ 14,4 %), en revanche, les moyens affectés au contrôle des règles d'hygiènes mentales sont réduits de 39 millions de francs (- 11,8 %). Enfin, les crédits de la lutte contre l'alcoolisme sont regroupés sur une ligne unique, dotées de 127 millions de francs en 1986.

– La lutte contre la toxicomanie (chapitre 47-15) bénéficie d'une dotation de 276,86 millions de francs, ce qui constitue, compte tenu des divers regroupements de crédits opérés sur cette ligne, une progression de 5,7 % par rapport au budget précédent.

– En contrepartie, les programmes d'actions sanitaires (chapitre 47-13) sont véritablement sacrifiés.

Si l'on élimine l'impact des transferts, tant au profit du budget des Services Généraux du Premier Ministre (1,7 million de francs) qu'en ce qui concerne la lutte contre la toxicomanie (3 millions de francs), il reste que ces programmes font l'objet de mesures de « réajustement » entraînant une réduction de crédits égale à 24 millions de francs. Toutes les actions sont affectées :

- programmes régionaux de préventions : - 5,7 millions de francs, soit - 12,3 %,
- prévention générale et contrôle sanitaire de l'environnement : -9,8 millions de francs,
- secours d'urgence : -1 million de francs, soit - 3 %,
- maternité, enfance et jeunesse : - 3,18 millions de francs, soit -28 %.

- Enfin, les crédits destinés à la formation des personnels des professions médicales et paramédicales sont strictement reconduits en francs courants, comme en témoigne le tableau suivant.

	1985	1986
. Actions spécifiques de formation et recyclage	8.238	8.238
. Formation	443.702	443.702
. Bourses	117.927	117.927
Total	569.867	569.867

Votre commission des finances ne saurait approuver l'absence d'évolution pour des dotations -déjà pénalisées les deux dernières années- qui sont pourtant indispensables au maintien d'une médecine de qualité et à la mise en oeuvre d'une prévention efficace dans des secteurs aussi sensibles que la lutte contre les toxicomanies.

B. GRÂCE À UN TRANSFERT DE 12,85 MILLIARDS DE FRANCS, LES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE SOCIAL ENREGISTRENT UNE EVOLUTION LARGEMENT POSITIVE (+ 42,2 %)

Cette progression résulte exclusivement du transfert, sur le budget de la Solidarité, de l'allocation aux adultes handicapés, précédemment inscrite sur le budget des charges communes. A cet égard, il importe de remarquer que la participation de l'Etat se trouve désormais répartie entre deux fascicules, soit 750 millions au budget de l'Agriculture et 12,85 milliards sur le présent budget.

Si l'on élimine cette mesure de camouflage, il apparaît que les crédits d'intervention dans le domaine social régressent de 19,4 % pour s'établir à 16.799 millions de francs.

● **L'action sociale obligatoire** (chapitre 46-23) représente 5,748 milliards de francs en 1986 contre 7,108 milliards en 1985. Cette diminution des dotations s'analyse comme la traduction financière de l'article 69 du projet de loi de finances, qui propose d'exonérer de la cotisation d'assurance maladie les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés. Une telle mesure générera une économie de 1,788 milliard de francs en 1986.

Si l'on excepte cette réforme, les autres types d'intervention progressent globalement de 6 %. En particulier, l'aide sociale est maintenue à peu près à niveau avec des crédits majorés de 1,4 %, alors que les actions de prévention et de réadaptation progressent de 28,2 %, et que les crédits finançant les allocations – simples ou différentielles – sont réévalués de plus de 10 %.

● **Les programmes d'action sociale** (chapitre 47-21) font l'objet –hors transfert– d'une mesure d'économie à hauteur de 54 millions de francs qui affecte tous les types d'intervention.

Si la suppression de 24,3 millions de francs au titre des actions sociales en faveur des personnes âgées correspond à la poursuite normale du désengagement de l'Etat dans le domaine des coordonateurs, il reste que les autres mesures semblent nettement moins justifiées. En conséquence :

Les aides aux services d'accueil d'urgences ne seront pas reconduites, le relais devant être pris par les services sociaux locaux.

Les subventions attribuées aux organismes familiaux seront réduites de même que les subventions accordées en matière d'éducation familiale et sociale.

Aucune grande campagne d'information sociale ne pourra être entreprise, du fait de la quasi disparition des crédits réservés à ce type d'intervention (- 91 %).

La subvention accordée aux centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptée est réduite de 2 millions de francs et s'établit à 18,2 millions de francs.

Enfin, la dotation affectée au *financement des postes d'auxiliaires de vie est reconduite* en francs courants (102,92 millions de francs). Il n'est donc prévu ni création de poste ni revalorisation de la subvention mensuelle (4.600 F). Il est à craindre qu'une telle carence ne conduise directement à la fermeture de certains services et à l'abandon de l'aide apportée à de nombreuses personnes handicapées.

Il apparaît donc clairement que ce type d'intervention n'était plus considéré comme prioritaire lors de l'élaboration du projet de budget. Toutefois l'amendement adopté en seconde délibération par l'Assemblée Nationale devrait corriger cette tendance.

● **Les subventions versées aux régimes de protection sociale (chapitre 47-23) régressent de 2,977 milliards de francs par rapport à 1985 pour revenir à 7,734 milliards. Loin de correspondre à une amélioration de la situation financière des organismes concernés, cette évolution résulte de la combinaison de deux mesures :**

– d'une part, l'institution d'un mécanisme de compensation particulier aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse (voir article 66) qui permet d'économiser 3,221 milliards,

– d'autre part, la liquidation du Fonds de garantie de la Caisse des Mines. La vente –plus ou moins forcée– du patrimoine immobilier et du portefeuille de valeurs mobilières détenu par cet organisme permet à l'Etat de réduire de 700 millions de francs la subvention antérieurement versée.

Si ces deux mesures n'avaient pas été proposées, les subventions versées à ce titre auraient alors représenté 11,655 milliards en 1986.

● **Les dépenses afférentes aux personnes dépourvues de domicile de secours (chapitre 46-24) progressent modestement (+ 2,5 %) pour atteindre 1.291,17 millions de francs. En dépit de cette revalorisation inférieure à l'évolution prévisible des prix, il apparaît que cette dotation devrait être suffisante.**

● **Les dépenses du Fonds national de solidarité en faveur des ressortissants de l'aide sociale sont majorés de 6,4 %. Elles représenteront donc 243,98 millions de francs en 1986.**

● **Compte tenu de l'évolution du nombre des interventions, les dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse bénéficient de 22,1 millions de francs supplémentaires.**

● **Enfin, un effort sensible est proposé en faveur des travailleurs migrants. 232,6 millions de francs seront consacrés à cette action, dont 229 millions destinés à faciliter la réinsertion des travailleurs étrangers et de leur famille.**

Au total, il apparaît que les importantes économies réalisées dans quelques domaines grâce à des transferts de charges sur les régimes sociaux, n'ont pas été utilisées pour renforcer de manière sensible les autres types d'interventions dans le secteur de la Solidarité.

C. LES DOTATIONS COUVRANT LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS SONT NETTEMENT RENFORCÉS (+ 11 %)

● **Le chapitre 46-26** retrace les remboursements, effectués par l'Etat au profit des départements, des soldes afférents aux dépenses sociales et médicales antérieures à 1984.

En effet, l'article 4 de la loi du 22 juillet 1983 a prévu que l'Etat rembourse aux départements, sur une période de 12 ans, la dette accumulée dans le cadre du système antérieur de financement croisé. Ce remboursement a commencé en 1985 pour 750 millions de francs.

Le projet de budget pour 1986 prévoit donc les crédits nécessaires pour couvrir l'intégralité de la deuxième annuité, soit 798,7 millions de francs.

● **Le chapitre 46-41** propose 788,07 millions de francs (+ 16 %) au titre de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des services départementaux d'aide sociale et des commissions d'orientation des handicapés.

En application des dispositions de la section IV de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, les transferts de compétences dans les domaines sanitaire et social ont été réalisés le 1er janvier 1984. Afin de permettre aux Présidents des Conseils généraux de prendre en charge ces nouvelles compétences, les services extérieurs des affaires sanitaires et sociales ont été mis à leur disposition par convention.

Au cours de la période transitoire de deux ans qui s'est ouverte le 27 janvier 1984, ces services doivent être réorganisés en vue du transfert de ceux qui assurent à titre principal des compétences transférées au département sous l'autorité des présidents des collectivités locales concernées.

Après plusieurs mois de fonctionnement dans ces conditions, il est apparu que cette période transitoire devait être la plus courte possible. C'est pourquoi, le Gouvernement s'est fixé pour objectif d'opérer le partage des directions départementales des affaires sanitaires et sociales au 1er janvier 1985.

Dans un premier temps, le partage est resté fonctionnel, sa traduction financière devant apparaître dans le budget de 1986. Or, compte tenu des difficultés rencontrées, l'article 8 du projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales propose de repousser d'un an la date de ce partage financier.

En conséquence, le projet de budget conserve une dotation au titre de la participation de l'Etat à ces dépenses.

III. LES CREDITS D'INVESTISSEMENTS DE NOUVEAU SACRIFIES

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits d'investissement intéressant tant le secteur sanitaire que le secteur social.

(en millions de francs)

Dépenses en capital	Autorisations de programme			Credits de paiement		
	Dotations 1985	Demande 1986	1986/ 1985 %	Dotations 1985	Demande 1986	1986/ 1985 %
Equipement sanitaire	706,8	588,0	- 16,8	1.201,1	536	- 56,8
dont : Titre V	15	0	- 100	15,5	8	- 48,3
Titre VI	691,8	588,0	- 15	1.225,6	528	- 56,9
Equipement social	398,2	348,0	- 12,5	299,9	670	+ 56,7
dont : Titre V	2,0	15	+ 525	3,5	9	+ 157
Titre VI	395,8	333,0	- 15,7	296,4	661	+ 55,5
Etudes et contrôle des opérations d'é- quipement	21,5	21	- 2,3	21	18,8	- 10,0
Equipement de la re- cherche médicale	9,98	9	- 9,8	9,98	9	- 9,8
Patrimoine culturel des français rapatriés d'Afrique du Nord	30	0	- 100	22	0	-100
Total	1.166,5	966,5	- 17,1	1.593,9	1.033,8	- 35,10

Les crédits d'équipement sanitaire sont sacrifiés. Après la forte baisse enregistrée pour 1985, le projet de budget pour 1986 propose une nouvelle régression de 16,8 % en autorisations de programme et 56,8 % en crédits de paiement. Les deux secteurs les plus affectés sont la modernisation des C.H.R. (- 20,1 % en A.P., - 58,6 % en C.P.) et la modernisation des établissements de soins et de cure (- 12,8 % en A.P., - 51,9 % en C.P.). On relève en outre la totale disparition des autorisations de programme pour travaux effectués par l'Etat.

Les crédits d'équipement social connaissent une évolution plus contrastée. Alors que les autorisations de programme diminuent de 12,5 %, les crédits de paiement explosent à 470 millions de francs (+ 56,7 %). Un effort particulier sera fait en faveur des hospices (+ 20,8 % en C.P.), des établissements pour handicapés (+ 57,5 % en C.P.) et pour le mode de garde de la petite enfance (+ 225 % en C.P.).

Votre Commission des finances s'élève vivement contre ces réductions de crédits d'équipement, particulièrement en matière sanitaire, qui hypothèquent gravement l'avenir en interdisant, dans l'immédiat, tout effort de modernisation et même de rénovation.

*
* *

Au terme de l'examen de ces crédits, votre rapporteur ne peut que vous faire part de son inquiétude. Non seulement, le budget pour 1986 propose d'importantes économies au détriment de la Sécurité sociale, mais il apparaît en outre que les crédits ainsi dégagés ne bénéficient même pas aux autres types d'interventions du ministère. L'Etat serait-il en train d'abandonner les secteurs sociaux ?

CHAPITRE II

LA SECURITE SOCIALE EN PERIL

Une nouvelle fois, ce rapport est rédigé sans que votre rapporteur ait connaissance de l'annexe au projet de loi de finances intitulé « prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale », et ce alors que dans les rares réponses au questionnaire budgétaire qui lui sont parvenues, il est prescrit de s'y reporter.

De même, les récents travaux de la Commission des Comptes de la sécurité sociale n'étaient pas connus à la date du 15 novembre, faute d'une réunion de ladite instance.

L'analyse portera donc sur le régime général, régime de référence et d'accueil qui concerne 79 % des personnes protégées, soit 44 millions en 1983.

A. LES COMPTES DÉFINITIFS DE 1984 : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE SIGNIFICATIF, (MAIS MOINS IMPOR- TANT QUE PRÉVU)

Le tableau suivant permet de résumer, par branche, l'ensemble des résultats du régime général en 1984.

(en millions de francs)

Régime général	Recettes	Dépenses	Soldes
C.M.A.M.T.S.			
- Maladie.	284.520	278.337	♦ 6.183
- Accidents du Travail.	35.812	34.513	♦ 1.299
C.M.A.V.T.S.	157.362	159.017	- 1.655
C.M.A.F.	153.799	142.983	♦ 10.816
ENSEMBLE.	631.493	614.850	♦ 16.643

Alors que le rapport présenté par la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale en décembre 1984 prévoyait un résultat excédentaire de 18,1 milliards de francs, il apparaît que le solde définitif s'établit à un niveau légèrement inférieur.

Cet écart résulte à la fois d'une meilleure réalisation pour les recettes qui ont dépassé la prévision de 2,8 milliards (+ 0,4 %) et d'une augmentation plus forte que prévue des dépenses : + 4,3 milliards de francs (+ 0,7 %).

B. LES PRÉVISIONS POUR 1985

Cependant, cette situation globalement satisfaisante ne se maintiendra pas en 1985 en dépit des mesures de rééquilibrage prises au niveau de la trésorerie. En effet, il a été décidé que :

- fixer à 5,2 % (avec un dépassement autorisé de 0,5 %) la progression des budgets des hôpitaux ;

- avancer d'un mois le paiement des cotisations pour les entreprises ;

- calculer les effectifs par entreprises et non par établissements. Cela conduit un nombre beaucoup plus élevé qu'auparavant de petites entreprises à payer leurs cotisations tous les mois au lieu de les payer trimestriellement.

Ces trois mesures représenteraient une avance de trésorerie de 8 milliards.

Malgré cela, pour 1985 le solde du régime général devait de nouveau afficher un déficit que la Commission des Comptes avait évalué, en juillet 1985, à 1,5 milliard de francs.

Prévisions pour 1985

(en millions de francs)

Régime général	Recettes	Dépenses	Soldes
C.N.A.M.T.S.			
- Maladie.	299.876	300.552	- 675
- Accidents du Travail.	38.026	36.138	♦ 1.888
C.N.A.V.T.S.	167.406	176.407	- 9.000
C.N.A.F.	155.790	149.520	♦ 6.270
ENSEMBLE.	661.099	662.616	- 1.517

Source : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale

En effet, au mois de juillet la Commission des Comptes prévoyait que les dépenses du régime général atteindraient 662,6 milliards de francs en 1985, soit une progression de 7,8 % en valeur et 2,1 % en volume.

Parallèlement, elle estimait que les recettes n'augmenteraient que de 4,7 % en valeur pour s'établir à 661,1 milliards de francs. Cette évolution correspond donc, en francs constants, à une diminution de près de 1 % après une croissance de 3,7 % en 1984.

Or, depuis cette date, la situation a sensiblement évolué. Il apparaît désormais que le régime général de la sécurité sociale devrait terminer l'année 1985 avec un excédent de 2 à 6 milliards.

Toutefois, ce bon résultat ne doit pas faire illusion : il sera acquis grâce à une série de « petites mesures » et d'astuces de trésorerie qui ne règlent en rien le problème de fond des régimes sociaux.

En effet, la spectaculaire transformation du déficit en excédent s'explique pour partie par une révision en hausse du produit des cotisations attendu pour 1985, mais également par quatre modifications d'inégale importance, ayant toutes un effet positif –et souvent provisoire– sur le solde de fin d'année.

– le moindre remboursement de certains médicaments ou actes médicaux, décidé en juin dernier, permet d'économiser 425 millions de francs dès 1985 ;

– le relèvement de 12 % à 15 % de la taxe sur les contrats d'assurance automobile génère dès cette année une recette supplémentaire de 200 millions de francs ;

– l'harmonisation des dates de versement des allocations familiales se traduit par un gain en trésorerie de 2 milliards de francs à la fin de l'année ;

– enfin, un projet de décret, actuellement devant le Conseil d'Etat, propose de modifier dès décembre les dates de versement de la dotation globale hospitalière. Justifiée par la volonté d'introduire plus de souplesse dans le budget des hôpitaux, cette disposition présente en outre l'avantage de repousser à janvier 1986 le paiement de quelque 3 milliards de francs.

Il apparaît donc clairement que ces mesures ne règlent pas le problème de fond de la sécurité sociale, à savoir une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes.

C. Attention à 1986

Dans ces conditions, les perspectives pour 1986 restent très sombres. Alors que la conjoncture économique et la situation de l'emploi pèseront toujours sur les recettes, l'évolution spontanée des dépenses, combinée avec la disparition des effets de trésorerie, devrait conduire à un déficit d'au moins 20 milliards de francs.

Un tel constat ne semble cependant pas inquiéter les pouvoirs publics. Au contraire, le projet de budget pour 1986 contient une nouvelle série de dispositions visant à transférer sur la sécurité sociale des dépenses jusqu'alors assurées ou compensées par l'Etat. Ainsi, il est proposé :

– de faire prendre en charge par le régime d'assurance maladie le coût de la sectorisation psychiatrique « hors murs » (2,48 milliards) ;

– d'exonérer les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés du versement des cotisations d'assurance maladie, ce qui s'accompagne de la suppression du remboursement effectué par l'Etat (1,7 milliard) ;

– de suspendre le versement de 2 milliards de francs effectué en 1985 pour compenser partiellement la suppression de la taxe sur le tabac.

Parallèlement à ces transferts massifs, il est prévu d'instaurer un mécanisme de compensation financière entre les régimes spéciaux, ce qui s'accompagne d'une sensible réduction des subventions versées par l'Etat. Ainsi, au total, l'ensemble de ces mesures devrait entraîner, en 1986, un manque à gagner de l'ordre de 11 milliards de francs pour les régimes sociaux.

Si le budget général trouve ici d'importantes sources d'économies, il est malheureusement à craindre que les divers régimes de protection sociale soient conduits à se procurer des ressources nouvelles pour faire face à ces charges supplémentaires.

CONCLUSION

En achevant cette analyse, votre rapporteur ne peut que déplorer l'état d'abandon dans lequel se trouve le secteur social. Amorcée l'an dernier, cette tendance est largement confirmée dans le budget pour 1986. A cet égard, les modestes revalorisations de crédits proposées au titre de quelques actions sont loin de compenser le désengagement que le Gouvernement désire opérer. Certes, les impératifs de la rigueur justifient sans nul doute des mesures d'économies, mais celles qui nous sont aujourd'hui proposées s'avèrent inacceptables.

En outre, on peut se demander si la sécurité sociale sera financièrement en mesure d'absorber les nouvelles charges qui lui sont transférées, sans procéder à des augmentations de cotisation. Déjà certain en ce qui concerne la C.N.R.A.C.L., ce phénomène ne pourra que s'étendre aux régimes d'assurance maladie.

Ainsi, l'assuré social viendra compenser de manière indirecte les allègements d'impôts consentis en faveur du contribuable.

DISPOSITIONS SPECIALES

Art. 66.—*Institution d'une compensation spécifique entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse.*

Texte de l'article.—Le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 est complété par la disposition suivante :

« La compensation opérée à compter de l'année 1985 entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse de salariés porte sur l'ensemble des charges de l'assurance vieillesse et est calculée sur la base de la moyenne des prestations servies par les régimes concernés ».

Exposé des motifs.—La loi du 24 décembre 1974 a posé le principe d'une protection sociale commune à tous les Français. Elle a permis de réaliser un premier pas dans l'harmonisation des régimes de sécurité sociale en instituant une compensation généralisée tendant « à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes » (art. 2 de la loi).

Cet effort ne peut cependant ingorer la disparité des conditions d'attribution des prestations et de prélèvement des contributions. C'est ainsi que la loi de 1974 a distingué deux groupes de régimes : les régimes de salariés et les régimes de non-salariés, la compensation généralisée résultant tout à la fois d'une compensation interne aux régimes de salariés et d'une compensation entre le bloc des régimes de salariés et les différents régimes de non-salariés.

Il est aujourd'hui proposé d'aller plus avant dans le sens d'un accroissement de la solidarité entre les régimes de retraite, en instituant une compensation complémentaire interne au bloc des régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

Les déplacements de population active conduisent, en effet, à des situations extrêmement contrastées en ce qui concerne les rapports démographiques des différents régimes spéciaux.

Il paraîtrait souhaitable dans ces conditions que des flux financiers appropriés s'instaurent entre les régimes jeunes et les régimes « vieilliss » afin de compenser ces inégalités considérables. Pourtant, les règles de la compensation instituée par la loi du 24 décembre 1974 ne jouent pratiquement pas entre les régimes spéciaux : cette compensation a été instaurée, en effet, sur des bases minimales – prestation minimum de référence, non prise en compte des régimes complémentaires ni des retraités de moins de 65 ans ou des droits dérivés – afin de tenir compte des disparités très importantes existant entre le régime général de sécurité sociale, les régimes spéciaux de salariés et les régimes de non salariés.

Il est donc proposé de compléter la compensation instituée par la loi du 24 décembre 1974 par une disposition propre aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

Les autres régimes n'étant pas concernés par cette disposition, les sommes qu'ils versent ou reçoivent, au titre de la loi de 1974, ne seront pas affectés par la réforme.

Commentaires. – Par cet article, il est proposé de compléter le système de compensation financière entre les divers régimes sociaux, en instituant un mécanisme particulier pour les régimes spéciaux.

A. Le dispositif actuel

Afin de remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacité contributive, la loi du 24 décembre 1974 a institué une compensation entre les régimes de base de la sécurité sociale. Celle-ci est réalisée à deux niveaux :

– une compensation entre les régimes de salarié, sur la base d'un régime fictif regroupant l'ensemble des cotisants et des pensionnés des diverses caisses ou organismes ;

– une compensation entre le régime des salariés et celui des non salariés, également calculée sur la base d'un régime fictif globalisant ces deux blocs.

Dans ces deux opérations, la prestation de référence retenue pour le régime fictif est égale à la pension annuelle moyenne des salariés du régime agricole, alors que les effectifs théoriques ne comprennent que les ayants-droit directs.

Le tableau suivant permet de résumer l'ensemble des transferts de compensation effectués ou prévus, à législation inchangée, entre 1983 et 1986.

(en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986
Régime général et salariés agricoles	♦ 11.418	♦ 11.002	♦ 11.750	♦ 13.032
C.N.R.A.C.L.	♦ 3 267	♦ 4.176	♦ 4.541	♦ 4.284
Professions libérales	♦ 627	♦ 650	♦ 768	♦ 815
Clercs de notaires	♦ 79	♦ 69	♦ 66	♦ 51
E.G.F.	♦ 372	♦ 447	♦ 519	♦ 493
BAPSA	- 14.491	- 14.715	- 15.889	- 17.371
ORGANIC	- 3.272	- 3.243	- 3.625	- 3.632
CANCAVA	- 917	- 988	- 968	- 925
Mines	- 876	- 1.043	- 1.162	- 1.004
SNCF	- 293	- 326	- 351	- 261
Caisse Militaire	- 157	- 219	- 527	- 614
CANAM	♦ 214	♦ 206	♦ 400	♦ 371
RATP	♦ 63	♦ 76	♦ 78	♦ 85
Marins	- 83	- 111	- 117	- 99
Etat employeur (*)	♦ 4.432	♦ 4.517	♦ 4.950	♦ 5.227
Régime des cultes	- 566	- 598	- 659	- 680
Banque de France	♦ 183	♦ 100	♦ 226	♦ 228
TOTAL :	0	0	0	0

(*) Sommes versées par le budget de l'Etat pour le compte du service des pensions des fonctionnaires civils et militaires et du fonds spécial de retraite des ouvriers de l'Etat en matière d'assurance vieillesse.

signe + : transfert versé

signe - : transfert reçu

B. Les modifications proposées

L'article 66 du projet de loi de finances propose d'instituer dès 1985 un troisième niveau de compensation, exclusivement réservé aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

Il s'agit donc d'accroître les flux financiers entre les régimes « jeunes » (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales C.N.R.A.C.L., E.G.F., fonctionnaires) et les régimes « vieux » (SNCF, marins, mines), ce qui permet à l'Etat de se désengager à due concurrence.

Le régime fictif regroupant les régimes spéciaux serait alors fondé sur deux nouveaux critères, à savoir :

- la prise en compte de l'ensemble des bénéficiaires (retraités, veufs et veuves) et non plus des seuls ayants-droit directs,

- une prestation de référence égale à la moyenne des prestations servies par les régimes concernés.

Un décret devra fixer ultérieurement les conditions d'application de ce projet de loi pour déterminer notamment :

- l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité sociale participe à cette compensation entre régimes spéciaux ;

- la prestation de référence ;

- le taux de cotisation d'équilibre.

Malgré les incertitudes qui subsistent à l'heure actuelle sur ce projet, il est néanmoins possible d'indiquer que trois régimes seront appelés à verser une somme estimée à 17 milliards de francs en année pleine :

- régime des fonctionnaires territoriaux (CNRACL), pour environ 13 milliards ;

- régime des fonctionnaires de l'Etat ;

- agents de l'E.D.F.-G.D.F.

Tous les autres régimes spéciaux seront créditeurs.

Bien que ce « détail » n'apparaisse pas dans le texte proposé, il résulte des informations communiquées à votre rapporteur qu'une application modulée devrait être mise en place pour les années 1985 et 1986. Seul, le tiers des sommes en jeu serait alors retenu, soit environ 5,5 milliards de francs.

Il est d'ores et déjà admis que la CNRACL, qui a en charge 11 % des retraites des régimes spéciaux alors qu'elle rassemble près de 30 % des cotisants affiliés à ces mêmes régimes, se verra mise à contribution dans des proportions en rapport avec sa situation démographique.

C. Les conséquences, un transfert sur les collectivités locales de dépenses auparavant assurées par l'Etat.

La première conséquence se révèle être une réduction importante des subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes spéciaux :

- - 3,221 millions de francs au chapitre 47-23 des affaires sociales,
- 1.490 millions de francs au chapitre 47-41 des transports (SNCF),
- 469 millions de francs au titre du budget de la mer (ENIM).

En revanche, ces subventions seront remplacées par des versements provenant des régimes spéciaux « riches », c'est-à-dire essentiellement la CNRACL.

Régime jeune au rapport démographique favorable (4,4 cotisants pour 1 pensionné en 1984) la C.N.R.A.C.L. a connu une période financièrement excédentaire qui lui a permis de constituer des réserves (18,5 milliards après affectation des résultats de 1984). La gestion technique, juste assurée en 1982, est devenue déficitaire en 1983 (2,4 milliards) pour atteindre 3,2 milliards en 1984, induisant un déficit limité à 1,2 milliard grâce aux produits financiers.

A législation inchangée, et compte tenu des perspectives démographiques, la C.N.R.A.C.L. se trouve déjà dans l'obligation de relever son taux de cotisation : actuellement égal à 17,2 points, il devrait atteindre 27,2 points en 1989.

L'institution d'un mécanisme de compensation supplémentaire ne pourra qu'accentuer cette tendance.

En effet, l'application « modulée » de l'article 66 du projet de loi entraîne pour cette caisse un prélèvement supplémentaire de 3,8 milliards de francs en 1985 et 4,5 milliards de francs en 1986.

A partir de 1987, la CNRACL verra sa contribution atteindre 13 milliards de francs, qui viendront se cumuler avec les transferts effectués au titre de la compensation « loi de 1974 » (4,5 milliards de F en 1985).

Si la C.N.R.A.C.L. peut vivre sur ses réserves jusqu'à la fin de 1986, un relèvement massif des taux de cotisations deviendra nécessaire dès 1987. Or, il convient de rappeler qu'un point de cotisation représente 1 milliard de francs. Ainsi, les effets conjugués de l'évolution démographique et du nouveau mécanisme de compensation conduiraient à une véritable explosion des cotisations versées par les collectivités locales et, le cas échéant, par leurs agents.

En conséquence, ce sont les collectivités locales –et donc les contribuables locaux– qui viendront financer une partie des charges de retraites de l'E.N.I.M., de la S.N.C.F. et de la Caisse des Mines.

Votre Commission des finances reconnaît pleinement la nécessité d'un effort de solidarité en faveur des retraités des régimes spéciaux. Toutefois, elle estime que cette mesure relève plus des compétences de l'Etat que de celles des collectivités locales. En conséquence, elle vous demande de rejeter cet article.

ART. 67. *Financement de la lutte contre les maladies mentales*

Texte de l'article.—A compter du 1er janvier 1986, les régimes de base d'assurance maladie remboursent les dépenses de lutte contre les maladies mentales exposées au titre de l'article L. 326 du code de la santé publique.

Ces dépenses sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine, en outre, les modalités d'application du présent article et prévoit le versement d'acomptes.

Exposé des motifs.—La lutte contre les maladies mentales, dans le cadre des secteurs psychiatriques, a pour but de substituer à l'hospitalisation psychiatrique des formes d'intervention plus légères basées sur la prévention, la cure et les actions de post-cure dans le cadre de structures extra-hospitalières (dispensaires d'hygiène mentale, consultations, appartements thérapeutiques). Le développement de ces alternatives

à l'hospitalisation doit permettre un mouvement significatif de fermetures de lits, en conformité avec les orientations du IX^e Plan, et de redéploiement de personnel vers les activités extra-hospitalières.

Cette politique qui devrait se traduire par des améliorations sur le plan humain comme sur le plan financier est jusqu'à présent freinée par la dualité des structures (hôpital et secteur) et des financements (assurance-maladie et Etat).

Il est proposé de mettre fin à ce cloisonnement. Une première étape de cette réforme est réalisée avec l'unification du financement. Les mesures concernant la structure de gestion de la lutte contre les maladies mentales et le statut des personnels seront présentées dans un autre projet de loi, dans la mesure où il ne s'agit pas de dispositions financières.

Commentaires.—En application de la loi du 25 juillet 1985, la lutte contre les maladies mentales est conduite dans le cadre de deux structures distinctes :

— d'une part, les hôpitaux psychiatriques, pour les maladies graves. Ces interventions sont alors couvertes par la sécurité sociale ;

— d'autre part, la psychiatrie dite « hors murs » pour les interventions plus légères fondées sur la prévention, la cure, et les actions du post-cure. Jusqu'à présent, l'Etat prenait en charge ce second secteur.

L'article 67 du projet de loi de finances propose de modifier cette répartition. En effet, la structure duale d'une telle organisation ne s'avère pas totalement satisfaisante dans la mesure où elle n'assure pas un suivi complet et ininterrompu d'un patient. Dans ces conditions, l'unification sous une seule autorité des moyens de lutte contre les maladies mentales devrait se traduire par une plus grande efficacité des structures existantes.

Toutefois, l'article 67 du projet de loi de finances appelle quelques réserves.

– Il ne traite que du volet financier de cette opération, à savoir le transfert de charges sur la sécurité sociale et non du transfert des compétences. L'exposé des motifs précise cependant que les mesures concernant les structures de gestion et le statut des personnels seront présentés dans un autre projet de loi. Or, votre rapporteur estime qu'une démarche inverse eut été plus logique. En effet, si le texte annoncé n'est pas voté avant la fin de l'année, le secteur psychiatrique se retrouvera dans une situation encore plus dommageable que celle qui prévaut actuellement.

– Il tend à regrouper sur la sécurité sociale et sans compensation financière, l'ensemble des charges afférentes à la lutte contre les maladies mentales. Ainsi, le Budget général économise 2,461 milliards de francs.

Votre Commission des finances vous demande de rejeter cet article.

ART.68.–Financement du régime de sécurité sociale des étudiants

Texte de l'article.–Le b de l'article L.570 du code de la sécurité sociale est abrogé. L'Etat cesse d'être représenté dans les conseils d'administration des sections locales de la sécurité sociale des étudiants.

Exposé des motifs.–Le régime d'assurance maladie des étudiants créé en 1948 recevait une subvention du budget de l'Etat fixée à l'époque à 2.400.000 F et indexée sur le prix de journée du sanatorium des étudiants.

Compte tenu du développement de ce régime, la justification de la contribution de l'Etat a disparu. Il est proposé d'y mettre fin, le régime des étudiants étant dès lors financé par les cotisations des intéressés et par la solidarité des régimes d'assurance maladie.

Par ailleurs, l'article L 571 du code de la sécurité sociale prévoit que l'Etat et les organismes de sécurité sociale, financeurs du régime, sont représentés au sein des conseils d'administration des sections mutualistes habilitées à gérer le régime d'assurance-maladie des étudiants.

L'Etat ne finançant plus ce régime, il n'a plus à être représenté au sein de ces conseils d'administration.

Commentaires.— Depuis 1948, le régime d'assurance maladie des étudiants recevait une subvention du budget de l'Etat.

Initialement fixée à 2,4 millions de francs, cette dotation doit être indexée sur le prix de journée du sanatorium des étudiants. En 1986, elle aurait dû atteindre 300 millions de francs.

L'article 68 du projet de loi de finances propose de supprimer cette subvention. Les ressources du régime des étudiants ne seront donc plus constituer que par les cotisations des intéressées (forfait de 450 F en 1985) et éventuellement, par appel à la solidarité des autres régimes d'assurance maladie.

Votre Commission des finances vous demande de rejeter cet article.

ART. 69.—Exonération de cotisation d'assurance—maladie pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

Texte de l'article.—L'article L.613-15 du code de la sécurité sociale et l'article 43-1, premier alinéa, de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, sont abrogés.

Exposé des motifs.—La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées prévoit en son article 43-I modifiant l'article L 613-15 du code de la sécurité sociale, qu'une cotisation d'assurance-maladie est due pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et prise en charge par l'aide sociale.

Il est proposé de mettre fin à ce mécanisme en exonérant les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.) de cotisation d'assurance-maladie comme cela a déjà été fait pour les bénéficiaires du minimum vieillesse dont le montant est égal à celui de l'A.A.H.

Commentaires.—Actuellement, l'article L.615-15 du code de la sécurité sociale prévoit que les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés doivent en principe acquitter une cotisation d'assurance maladie d'un montant forfaitaire fixé par décret. En fait, cette cotisation est prise en charge de plein droit par l'aide sociale (art. 43 de la loi du 30 juin 1975).

Dans le cadre de la décentralisation, il a été prévu que ce type d'intervention demeurait de la compétence financière de l'Etat (loi du 22 juillet 1983).

Aujourd'hui, l'article 69 du projet de loi de finances propose de supprimer cette disposition et d'exonérer les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés de cotisation d'assurance maladie, comme cela a déjà été fait pour les bénéficiaires du minimum vieillesse.

Une telle modification ne change en rien la situation financière et la couverture sociale des bénéficiaires de l'A.A.H.

En revanche, la sécurité sociale ne recevra plus de subvention à ce titre (1,788 milliard en 1985) et elle devra donc couvrir ce type de risque avec ses propres recettes.

Une telle mesure appelle deux objections :

– d'une part, l'Etat revient sur des engagements pris lors de la décentralisation ;

– d'autre part, devant les perspectives existantes en matière d'équilibre de la sécurité sociale, il ne semble pas opportun de réduire ses recettes d'environ 2 milliards de francs.

Votre Commission des finances vous demande de rejeter cet article.

ANNEXE**DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE**

L'amendement présenté par le gouvernement en seconde délibération propose de majorer de 33, 267 millions de francs les crédits d'intervention proposés pour 1986.

Cet abonnement devrait permettre :

– de renforcer les crédits de la prévention sanitaire (+ 3 MF). En dépit de cet effort tardif, les moyens consacrés à cette action restent largement inférieurs aux dotations 1985,

– de compléter à hauteur de 30,267 millions de francs les crédits des programmes d'action sociale. On rappelle que ceux-ci avait fait l'objet d'une mesure d'économie de 54 millions de francs dans le projet de budget primitif. L'abondement proposé porte sur :

- l'action sociale générale : + 8 MF
- les centres sociaux : + 2 MF
- les services d'accueil des jeunes enfants et l'information des familles : + 7 MF
- les personnes handicapées : + 8 MF

En outre, 2,267 millions de francs permettront de créer 21 postes FONJEP et de majorer de 1 000 F la subvention annuelle accordée pour le financement des emplois existants.

Une telle mesure répond sans nul doute aux vœux de votre Commission des finances. Toutefois, le problème des crédits d'équipement reste entier, de même que se trouve confirmé le désengagement massif de l'Etat vis-à-vis du secteur social. Or, ce sont essentiellement ces deux sujets de préoccupation qui ont conduit votre Commission à rejeter le budget de la Santé et de la Solidarité pour 1986.

Au cours de sa séance du 7 novembre 1985, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Marcel Fortier, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1986 de la santé et de la solidarité nationale.

La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de rejeter le budget pour 1986 de la Santé et de la solidarité nationale ainsi que les articles 66, 67, 68 et 69 qui lui étaient rattachés.