

N° 483

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juillet 1986.

## RAPPORT

FAIT

*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 après déclaration d'urgence, portant diverses mesures relatives au **financement des retraites et pensions.***

Par M. Marcel FORTIER,

Senateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 259, 296 et T.A. 24.

Sénat : 479 (1985-1986).

---

Assurance-vieillesse. — généralités

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>PREMIÈRE PARTIE. — La sécurité sociale de nouveau en difficulté</b> .....	5
<b>I. — Le solde positif de 1985 dissimule une situation alarmante</b> .....	5
1. Un excédent plus ou moins artificiel .....	6
2. Des tendances lourdes à la dégradation .....	7
<b>II. — Les perspectives à court terme : un retour au déficit</b> .....	9
<b>III. — L'urgence d'un nouveau plan de financement</b> .....	10
<b>DEUXIÈME PARTIE — Examen des articles</b> .....	15
<b>Article 1<sup>er</sup>. — Institution au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés d'une contribution sur le revenu des personnes physiques de 1985 et 1986.</b> .....	16
<b>Art. 2. — Taux et assiette de la contribution instituée au profit de la C.N.A.V.T.S.</b> .....	19
<b>Art. 3. — Application aux profits de construction de la contribution instituée au bénéfice de la C.N.A.V.T.S.</b> .....	22
<b>Art. 4. — Inapplicabilité de la contribution aux personnes non imposables à l'impôt sur le revenu</b> .....	25
<b>Art. 5. — Modalités d'établissement et de recouvrement de la contribution.</b> .....	27
<b>Art. 6. — Institution d'une decote sur la contribution au bénéfice des titulaires de revenus modestes.</b> .....	30
<b>Art. 7. — Echeancier de paiement de la contribution.</b> .....	33
<b>Art. 8. — Institution d'un seuil spécifique de non-recouvrement</b> .....	35
<b>Art. 9 — Relèvement de 0,7 % du taux de la retenue pour pensions applicable aux fonctionnaires civils et militaires.</b> .....	37
<b>Art. 10 (nouveau). — Renseignements devant figurer sur le bulletin de paie des salariés.</b> .....	40
<b>TROISIÈME PARTIE. — Examen en Commission.</b> .....	43

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant diverses mesures relatives au financement des retraites et des pensions retrace l'essentiel du plan de sauvetage de la Sécurité sociale décidé par le Gouvernement au début du mois de juillet et qui s'articule autour de deux orientations :

- l'institution, ou plus exactement le rétablissement, d'une contribution sociale assistée sur le revenu des particuliers,

- le relèvement de 0,7 point du taux de cotisation vieillesse à la charge des salariés.

Ces décisions - sévères pour un Gouvernement ayant pris l'engagement de réduire les prélèvements obligatoires - se justifient par la situation dramatique des finances du régime général de la Sécurité sociale, déjà évoquée dans le rapport de M. de la Genière, et récemment confirmée par la Commission des comptes.

Le texte qui nous est soumis propose d'apporter une réponse immédiate à ce problème urgent, afin de protéger un acquit auquel nos concitoyens sont très attachés : leur protection sociale.

## PREMIERE PARTIE

### LA SECURITE SOCIALE DE NOUVEAU EN DIFFICULTE

Au lendemain de son quarantième anniversaire, la Sécurité sociale, et plus particulièrement le régime général, fait naître de nouvelles inquiétudes. En effet, les prévisions optimistes avancées en décembre dernier sont maintenant largement oubliées, et des chiffres plus réalistes, mais aussi plus lourds de conséquences, commencent à apparaître. Confrontée à une crise désormais structurelle, la Sécurité sociale doit se moderniser pour survivre. Cependant, cette évolution demande du temps, alors que les problèmes financiers deviennent de plus en plus aigus. L'excédent artificiel dégagé pour 1985 et les récentes prévisions de la Commission des Comptes pour les deux années à venir ont donc conduit le Gouvernement à arrêter un nouveau plan de financement ayant un seul objectif: parer au plus urgent pour sauvegarder la protection sociale.

#### I.- LE SOLDE POSITIF DE 1985 DISSIMULE UNE SITUATION ALARMANTE

En apparence, l'année 1985 pourrait apparaître comme une nouvelle période faste pour la Sécurité sociale. En effet, l'excédent en fin d'exercice s'élève à 13,4 milliards de francs, soit un chiffre proche des bons résultats enregistrés en 1983 (+ 11,2 milliards) et en 1984 (+ 16,6 milliards). Après les nombreuses prévisions pessimistes avancées tant par la

Commission des Comptes que par les différents experts, ce solde pourrait être interprété comme le signe d'un assainissement des finances de nos régimes sociaux.

**En réalité, cet excellent résultat n'est qu'illusion. Il est exclusivement dû à des opérations de trésorerie qui ne règlent en rien le problème structurel de la Sécurité sociale, à savoir une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes.**

### **1. Un excédent plus ou moins artificiel**

Aux termes du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, publié en juillet dernier, l'excédent comptable de 1985 est essentiellement dû à trois opérations :

- l'accélération des encaissements de cotisation, décidée fin 1984 et qui a permis d'accroître de 7 milliards de francs les ressources de 1985;

- le décalage du versement de la dotation hospitalière de fin décembre 1985 qui a généré une économie provisoire de 3,4 milliards de francs;

- la modification de la date de versement des prestations familiales qui a entraîné une moindre dépense de 2,3 milliards de francs au titre de 1985.

Net de ces opérations de trésorerie, le solde représentatif de 1985 s'élève à 0,7 milliard de francs, soit une dégradation proche de 16 milliards de francs par rapport à l'exercice précédent.

Encore faut-il souligner que ce quasi-équilibre a été obtenu grâce à une série de petites "mesures" pesant sur les assurés. Ainsi, on peut citer :

- l'augmentation du ticket modérateur sur 379 médicaments,

- la diminution des indemnités journalières de maternité,

l'augmentation du taux de la taxe sur les assurances automobiles.

le moindre remboursement des analyses et des soins infirmiers.

Il apparaît donc, en définitive, qu'entre 1984 et 1985, le régime général de Sécurité sociale a connu une évolution très défavorable.

## **2. Des tendances lourdes à la dégradation**

Une analyse plus précise de la progression des dépenses des différentes branches ne fait que confirmer ce constat inquiétant et justifie des mesures d'urgence.

a) Les dépenses de la branche maladie, hors accident du travail, ont atteint, en 1985, 294 milliards de francs, marquant ainsi une progression de 5,7 % en valeur par rapport à l'exercice précédent.

Cette évolution modeste résulte, pour partie, des mesures précédemment citées (décalage dans le versement de la dotation hospitalière en particulier). Ces éléments, qui ont favorablement joué sur le résultat de 1985, ne se retrouveront pas en 1986, mais risquent également d'entraîner un effet contraire.

Par ailleurs, on peut s'inquiéter de la progression particulièrement forte des postes "honoraires" (+ 12,5 %) et "pharmacie" (+ 14,8 %), et ceci malgré la non-revalorisation des honoraires dentaires ou du prix des médicaments, qui accompagnait l'augmentation du ticket modérateur.

b) Les dépenses de la branche vieillesse se sont élevées à 176,6 milliards de francs, soit en augmentation de 11,1 % en francs courants et de 4,8 % en francs constants.

Une telle évolution du volume de ces prestations était parfaitement prévisible. En effet, dès 1985, la proportion des

personnes âgées de plus de 65 ans a recommencé à croître. Actuellement égale à 12,8 % de la population, elle atteindra 14 % en 1990 et devrait dépasser la barre des 15 % aux environs de 1995. Or, parallèlement, les Français vivent plus longtemps : en 1984, l'espérance de vie à la naissance était estimée à 71,2 ans pour un homme et 79,3 ans pour une femme, contre respectivement 69,7 ans et 77,9 ans en 1977.

Ce double phénomène ne pouvait qu'entraîner une montée en puissance de la branche vieillesse.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'opportunité de la mesure prise en 1982 et tendant à abaisser l'âge de la retraite. D'un coût évalué à 8,9 milliards de francs en 1985 et 13,5 milliards en 1987, cette décision ne fait qu'accélérer la dégradation déjà dramatique du rapport actifs/cotisants (4,6 en 1960; 2,7 en 1984).

c) Les dépenses de la branche famille représentent 149,6 milliards de francs en 1985, soit une diminution de 1,3 % en francs constants (+ 4,7 % en francs courants). Certes, ce poste a enregistré le décalage du versement des prestations familiales. Mais son évolution retrace surtout la stagnation du nombre des naissances et le glissement de l'allocation de logement à caractère familial vers l'aide personnalisée au logement. En dépit des mesures prises dans le cadre de la loi du 5 janvier 1985 - allocation au jeune enfant, allocation parentale d'éducation -, le taux de natalité français se stabilise à un niveau relativement bas, ce qui permet à la C.N.A.F. d'achever l'année 1985 avec un excédent de 6 milliards de francs.

\* \*

\*

Cette tendance quasi générale à la dégradation n'affecte pas encore la trésorerie du régime général. En effet, compte tenu de l'excédent de 1985, il disposait au 31 décembre d'une réserve égale à 21,2 milliards de francs auxquels s'ajoutent 7 milliards de recettes à échoir.

## II.- LES PERSPECTIVES A COURT TERME : UN RETOUR AU DEFICIT

Les tendances lourdes précédemment mises en évidence en matière d'assurance maladie et surtout d'assurance vieillesse devraient s'accroître au cours des deux années à venir. En conséquence, une nouvelle dégradation des comptes de la Sécurité sociale est d'ores et déjà prévue.

Le tableau suivant récapitule les principaux chiffres (en milliards de francs) des comptes du régime général de Sécurité sociale, tels qu'ils sont retracés dans le rapport de la Commission des comptes.

(Solde des différentes branches)

Régime général	1984	1985	1986	1987
Solde .....	+ 16.644	+ 13.383	- 20.017	- 18.814
Maladie .....	+ 6.184	+ 13.842	- 5.658	- 15.376
Accidents du travail .....	+ 1.299	+ 1.362	+ 0.924	+ 1.254
Vieillesse .....	- 1.655	- 7.891	- 17.623	- 27.788
Famille .....	+ 10.816	+ 6.070	+ 2.342	+ 4.097

Les prévisions ainsi présentées sont fondées sur les hypothèses économiques suivantes :

- pour 1986 : une inflation de + 2,4 %, s'accompagnant d'une augmentation de + 4,5 % des salaires et d'une nouvelle réduction de 0,2 % des effectifs salariés des entreprises;

- pour 1987 : une inflation de + 2 %, combinée avec une progression de 3 % des salaires et de 0,3 % des effectifs salariés.



Sur ces bases et à législation inchangée, les ressources du régime général progresseraient de 3 % en francs courants en 1986 et de 5,4 % durant l'exercice 1987. Dans le même temps, les dépenses s'accroîtraient de 8,2 % en 1986 et de 5,4 % en 1987, sous la poussée simultanée des prestations de maladie et surtout de vieillesse.

En conséquence, la situation redeviendrait déficitaire dès 1986, les charges excédant alors les ressources de 20 milliards de francs. En 1987, le déficit atteindrait 37,8 milliards de francs. L'ampleur de la dégradation entre 1985 et 1986 (- 33,4 milliards de francs) illustre d'ailleurs de façon manifeste le passage d'une année "avec mesures de trésorerie", à un exercice sans ces mesures.

### III.- L'URGENCE D'UN NOUVEAU PLAN DE FINANCEMENT

A l'évidence, de telles prévisions appellent une réaction rapide. Certes, les réserves de trésorerie accumulées par le régime général pourraient lui permettre de faire face aux échéances de 1986. Toutefois, compte tenu des dates respectives d'encaissement des cotisations et de paiement des prestations, il est clair qu'en l'état actuel de la législation, la Sécurité sociale connaîtra une situation difficile dès les premiers jours de 1987.

Dans ces conditions, il est impossible d'attendre, sous peine d'être contraint, dans un proche avenir, à mettre en oeuvre des mesures encore plus sévères. Le Gouvernement a donc adopté un nouveau plan de financement de la Sécurité sociale dont une partie fait l'objet du présent projet de loi, et qui, dans sa forme, rappelle étrangement les principales mesures du plan de 1983.

#### a) Le plan de financement de 1983.

Pour faire face à une situation financière aussi inquiétante que celle d'aujourd'hui, le Gouvernement d'alors avait arrêté un plan en trois volets :

la loi du 19 janvier 1983 a autorisé un relèvement du taux de cotisation maladie des préretraités, l'institution d'un forfait hospitalier journalier, une modification du mode de revalorisation des retraites et la création d'une taxe sur les tabacs et les alcools;

- l'ordonnance n° 83 355 du 30 avril 1983 a institué une contribution exceptionnelle de 1 % sur le revenu des personnes physiques;

- enfin, la loi de finances pour 1984 a pérennisé cette contribution sociale, tout en relevant de 1 point le taux de la retenue pour pensions applicable aux fonctionnaires civils et militaires. Cette dernière mesure ne faisait d'ailleurs qu'étendre au personnel de l'Etat une disposition d'ordre plus général, à savoir **l'augmentation de 1 point du taux de la cotisation vieillesse due par l'ensemble des actifs.**

Le résultat fut immédiat. Alors que le régime général enregistrait un déficit de 7,7 milliards en 1982, l'année suivante, il pouvait présenter un excédent de 11,2 milliards de francs.

Il est en revanche regrettable que, dans le cadre de la baisse des prélèvements obligatoires, le Gouvernement ait décidé de supprimer cette contribution sociale de 1 % à partir de 1985. En effet, avec un rendement de 10,4 milliards de francs en 1984, elle expliquait l'essentiel de l'excédent dégagé par le régime général. A l'époque, le Sénat s'était interrogé sur l'opportunité d'une telle mesure alors que l'équilibre financier de la Sécurité sociale ne semblait pas durablement assuré.

Aujourd'hui, ces craintes se révèlent parfaitement fondées et l'actuel Gouvernement est donc conduit à rétablir un dispositif hâtivement supprimé par son prédécesseur.

#### b) Le plan de financement de juillet 1986.

Il s'organise autour de deux dispositions :

- le rétablissement d'une contribution sociale au taux de 0,4 % et perçue au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse;

- une majoration de 0,7 point du taux de la cotisation d'assurance vieillesse à la charge des salariés dès le 1er août 1986.

Cette dernière mesure sera applicable à tous les régimes de base des salariés. Outre le régime général, seront donc concernés les régimes spéciaux et plus particulièrement le régime des fonctionnaires de l'Etat. Elle sera étendue également aux commerçants et aux artisans.

L'impact financier de ces deux mesures devrait être très important, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Rendement en millions de francs.

	1986	1987	1988
Contribution sociale .....		4.700	4.900
0,7 % cotisation vieillesse .....	3.857	10.913	1
dont :			
● Régime général .....	2.400	8.100	(1)
● Fonction publique .....	660	1.600	(1)
● Collectivités locales .....	290	700	(1)
● E.D.F.-G.D.F. ....	60	140	(1)
● S.N.C.F. ....	62	150	(1)
● Mines .....	18	43	(1)
● Marins .....	14	33	(1)
● R.A.T.P. ....	13	30	(1)
● Autres régimes spéciaux .....	50	117	(1)

(1) Non déterminé

Malgré cet effort demandé à tous - contribuables et assurés sociaux -, le problème du financement du régime général en 1987 ne semble pas totalement résolu.

o

o o

Au terme de cette analyse, il apparaît donc clairement que deux mesures prises entre mai 1981 et mars 1986 contribuent à accentuer le déséquilibre des finances de la Sécurité sociale.

Ainsi, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans n'a fait qu'alourdir, de façon inconsidérée, le poids des dépenses d'assurance vieillesse alors que toutes les perspectives démographiques laissaient déjà entrevoir une dégradation notable du rapport actifs/cotisants. Occultant cette évidence, le Gouvernement d'alors a choisi de sacrifier l'avenir au présent.

De même, la suppression de la contribution sociale de 1 % a sensiblement réduit les ressources du régime général. A l'origine, ce prélèvement, institué en 1983, pouvait s'interpréter comme l'amorce d'une réforme du financement de la Sécurité sociale. Puis, cette voie a été abandonnée alors que rien ne le justifiait. Plus grave, en faisant reposer sur les régimes sociaux l'essentiel de la baisse des prélèvements obligatoires annoncée pour 1985, le précédent Gouvernement a pris une lourde responsabilité. A nouveau, l'effet d'annonce l'a emporté sur les conséquences financières.

L'héritage se révèle donc très lourd à assumer. Dans ces conditions, comment s'étonner que l'actuel Gouvernement, bien que s'étant engagé à diminuer les prélèvements obligatoires, soit conduit à faire appel à la solidarité des contribuables et des assurés sociaux.

Le recours à des recettes supplémentaires ne constitue cependant qu'une solution temporaire. Une réflexion d'ensemble s'impose afin d'apporter des solutions neuves susceptibles d'assurer la sauvegarde de notre système de protection sociale.

Par l'intermédiaire de son plan de financement, le Gouvernement désire obtenir le temps d'élaborer les réformes nécessaires en accord avec les partenaires sociaux.

## DEUXIEME PARTIE :

### EXAMEN DES ARTICLES

Traduisant l'essentiel des mesures envisagées par le Gouvernement, le présent projet de loi s'organise donc autour de deux grandes dispositions :

- l'institution d'une contribution sociale assise sur le revenu (articles 1 à 8),

- une majoration de 0,7 point du taux de la cotisation vieillesse versée par les fonctionnaires (article 9). En effet, contrairement à ce qui existe pour les autres régimes, il est nécessaire d'obtenir une autorisation législative pour modifier ce taux.

En outre, l'Assemblée Nationale a introduit un article additionnel après l'article 9 en vue de sensibiliser les cotisants sur le coût réel de la protection sociale et sur le montant effectif de leur contribution.

## TITRE PREMIER

### INSTITUTION D'UNE CONTRIBUTION SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES DE 1985 ET 1986

#### Article 1er

#### **Institution au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés d'une contribution sur le revenu des personnes physiques de 1985 et 1986**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

Les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont assujetties sur leurs revenus de 1985 et 1986 à une contribution dont le produit est versé à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

**Texte proposé par votre Commission**

Conforme.

**Commentaires.**- Par cet article, il est proposé de poser, ou plus exactement de rétablir provisoirement, le principe d'une contribution sociale assise sur le revenu des particuliers et affectée au financement du régime de retraite de la Sécurité sociale.

On se souvient en effet qu'une mesure identique avait été prise en avril 1983 par voie d'ordonnance (n° 83-355 du 30 avril 1983). Egalement assise sur le revenu des particuliers, cette contribution sociale "exceptionnelle" était alors calculée au taux de 1 %. Confirmé et pérennisé par l'article 115 de la loi de finances pour 1984, ce prélèvement a ensuite été supprimé par l'article 106 de la loi de finances pour 1985, en vue de faciliter le

mouvement de réduction des prélèvements obligatoires. Or, pour l'essentiel, la contribution sociale aujourd'hui instaurée est très proche de celle de 1983.

Outre le principe même de la contribution sociale, le présent article en définit trois grandes caractéristiques : son aspect provisoire, son champ d'application et son affectation.

a) Une contribution provisoire

Il convient de souligner d'emblée que cette nouvelle contribution sociale présente, dès l'origine, **un caractère temporaire**. En effet, aux termes du texte qui nous est soumis, elle ne sera perçue qu'au titre des revenus de deux années, à savoir 1985 et 1986.

b) Un champ d'application limité aux personnes physiques.

Seules seront assujetties à cette nouvelle contribution sociale les personnes physiques fiscalement domiciliées en France. Cette notion, précisée à l'article 4 B du Code général des impôts, recouvre les particuliers se trouvant dans l'une des situations suivantes :

- ceux qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'ils ne justifient que cette activité est exercée à titre accessoire;
- ceux qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal;
- ceux qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques;
- enfin, les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés d'une mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

En conséquence, la contribution sociale ne pèsera que sur les particuliers et ne devrait donc entraîner aucune aggravation des charges des entreprises.

**c) Une contribution affectée.**

Le produit attendu de ce nouveau prélèvement social s'élève à 4,7 milliards de francs au titre de 1985 et 4,9 milliards au titre de 1986. Le texte prévoit en outre que les sommes ainsi collectées seront affectées à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (C.N.A.V.T.S.).

Un tel choix semble parfaitement fondé dans la mesure où d'une part, la contribution sociale a pour objet de faciliter l'équilibre financier du régime général, et d'autre part, la C.N.A.T.V.S. demeure la Caisse qui affiche le plus lourd déficit. A cet égard, on rappelle qu'en 1983, le produit de la contribution sociale était affecté à la Caisse nationale des allocations familiales qui présentait alors une situation dangereusement déséquilibrée (déficit de 12 milliards de francs).

On serait cependant en droit de s'interroger sur la validité juridique de l'affectation aussi précise d'une recette de caractère fiscal. Or, en ce domaine, le Conseil Constitutionnel a apporté une réponse particulièrement nette dans sa décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983, relative à la taxe sur le tabac et l'alcool. En effet, la Haute Juridiction a estimé qu'aucun principe constitutionnel n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public. Dès lors, ces contributions ont le caractère de ressources d'établissement public et ne sont pas soumises aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'appliquent aux seules recettes de l'Etat.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.



## Article 2

### **Taux et assiette de la contribution instituée au profit de la C.N.A.V.T.S.**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

La contribution est égale à 0,4 % du revenu net global de l'année considérée augmenté des plus-values et gains nets en capital de la même année soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel et diminué, le cas échéant, des abattements forfaitaires prévus aux articles 157 bis et 196 B du code général des impôts.

**Texte proposé par votre Commission**

Conforme.

**Commentaires.** - Le présent article définit le taux et l'assiette de la contribution sociale prévue à l'article précédent.

Le taux est fixé, de façon uniforme, à 0,4 % pour les deux années considérées.

L'assiette est constituée par le revenu net global du contribuable et corrigé éventuellement en fonction de certains éléments résultant de situations particulières.

La détermination de la base imposable peut donc se décomposer en trois étapes :

1. L'élément central reste le revenu net global, tel qu'il est défini pour l'application du barème de l'impôt sur le revenu. Il correspond donc à la somme des revenus nets catégoriels, diminuée de certaines charges ou déductions.

- La base de la contribution doit être déterminée en totalisant d'abord les revenus nets des différentes catégories de l'impôt sur le revenu : traitement et salaires, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux, revenus de capitaux mobiliers, etc... On rappelle

que le revenu net correspond au revenu perçu diminué des frais professionnels et des abattements éventuellement applicables. En outre, en l'absence de toute disposition contraire, les plus-values immobilières réalisées au cours de l'année considérée doivent être intégrées dans ce total.

· La somme des revenus nets catégoriels est le cas échéant diminuée des frais de garde des jeunes enfants et des charges déductibles du revenu global. Il s'agit essentiellement des dépenses afférentes à l'habitation principale, des primes d'assurance vie, des pensions alimentaires, de l'épargne investie en actions de sociétés françaises et des versements effectués au profit d'oeuvres d'intérêt général.

## **2. Les autres revenus passibles de la contribution sociale.**

Le cas échéant, viennent s'ajouter au revenu net global précédemment défini les plus values ou gains nets en capital qui, tout en étant passibles de l'impôt sur le revenu, sont normalement soumis à un taux d'imposition proportionnel et non plus progressif. Sont donc rangés dans cette catégorie :

les plus-values professionnelles à long terme,

les plus-values de cession de valeurs mobilières, dans la mesure où le volume des ventes excède un certain seuil (article 92 B du Code général des impôts),

· les gains nets en capital réalisés lors de la cession de droits sociaux par les associés disposant directement ou indirectement de plus de 25 % du capital d'une société (article 160 du Code général des impôts).

## **3. Les sommes admises en déduction**

Le texte précise en outre, de façon expresse, que les abattements visés aux articles 157 bis et 196 B du Code général des impôts peuvent s'imputer sur la base de calcul de la contribution sociale. Il s'agit :

d'une part, des abattements prévus en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans et des invalides titulaires soit d'une pension d'invalidité militaire ou pour accident du travail de 40 % au moins, soit de la carte d'invalidité prévue par l'article 173 du Code de la famille et de l'aide sociale,

- d'autre part, des abattements correspondant à la prise en compte des enfants mariés rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

#### **4. Les revenus non soumis à la contribution sociale de 0,4 %.**

En conséquence, et compte tenu des dispositions de l'article 3 du présent projet de loi, seuls les revenus de capitaux mobiliers soumis à prélèvement libératoire ne seront pas intégrés dans la base de la contribution sociale. Encore faut-il préciser que cette catégorie de revenus est actuellement la seule qui reste assujettie à l'ancienne contribution de 1 % perçue au profit de la Caisse nationale des allocations familiales.

»

» »

En conclusion, il apparaît que la base de la contribution sociale est égale aux revenus figurant dans la déclaration annuelle n° 2042 et soumis à l'impôt sur le revenu, sans distinguer s'ils sont passibles du barème progressif ou d'un taux d'imposition proportionnel.

Votre Commission vous propose **d'adopter** cet article sans modification.

### Article 3

#### **Application aux profits de construction de la contribution instituée au bénéfice de la C.N.A.V.T.S.**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

La contribution s'applique aux profits réalisés en 1986 et soumis au prélèvement institué à l'article 235 *quinquies* du code général des impôts lorsque celui-ci libère de l'impôt sur le revenu. La contribution afférente à ces profits est établie et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que les prélèvements auxquels donnent lieu ces profits en matière d'impôt sur le revenu.

**Texte proposé par votre Commission**

Conforme.

Commentaires.- En principe, les profits provenant d'opération de construction réalisée par des personnes physiques ou des sociétés non passibles de l'impôt sur les sociétés relèvent de la catégorie des bénéfices industriels ou commerciaux et devraient donc être normalement soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles de droit commun. Toutefois, la législation fiscale prévoit, actuellement, un régime d'imposition spécifique.

Le présent article propose donc d'aménager les règles d'assujettissement à la contribution sociale pour tenir compte de cette situation particulière. En pratique, il ne fait que reprendre un dispositif déjà mis en place pour l'ancienne contribution de 1 % dans le cadre de l'article 115 de la loi de finances pour 1984.

## **1. Le régime fiscal des profits de construction**

**Dans le cas général**, le contribuable réalisant un profit de construction doit acquitter, avant le 31 mars suivant, un prélèvement égal à 50 % de son gain. Toutefois, ce versement a le caractère d'un simple acompte à valoir sur l'impôt sur le revenu. Lors du dépôt de la déclaration annuelle, le contribuable réintègre donc son profit de construction dans son revenu imposable et le prélèvement antérieurement versé joue alors comme un crédit d'impôt.

En revanche, lorsque l'immeuble est achevé au moment de la vente et qu'il doit être affecté à l'habitation pour les trois quarts au moins de sa superficie, le contribuable peut demander à bénéficier d'un régime optionnel. Il doit alors acquitter, avant le 31 mars suivant, un prélèvement de 51 % qui devient libératoire de l'impôt sur le revenu.

La différence de 1 point existant entre le taux du prélèvement libératoire et celui de l'acompte s'expliquait, à l'origine, par la mise en place de la contribution sociale 1983-1984 perçue au profit de la C.N.A.F. Toutefois, le caractère de ce point de prélèvement supplémentaire a été modifié successivement par les lois de finances pour 1985 et 1986. Actuellement, il s'analyse comme une contribution complémentaire à l'impôt sur le revenu.

En l'état actuel de la législation sur les profits de construction, la mise en place de la contribution sociale générerait des distorsions selon le mode d'imposition choisi par le contribuable :

- en cas d'option pour le prélèvement libératoire, aucune cotisation sociale ne serait exigible;
- en cas d'imposition de droit commun, la contribution de 0,4 % s'appliquerait sur le profit réalisé.

**2. Le régime proposé : une majoration de 0,4 % du taux  
du prélèvement libératoire.**

Pour éviter une telle différence de traitement, le présent article propose d'assujettir à la contribution sociale les profits de construction réalisés en 1986 et soumis au prélèvement libératoire.

Sans nul doute, l'équité aurait voulu que cette disposition s'applique également aux profits de 1985. Toutefois, pour des raisons pratiques, un tel élargissement est difficile à réaliser, le prélèvement libératoire afférent à ces gains ayant déjà été versé le 31 mars 1986. Il conviendrait alors de rechercher tous les contribuables ayant opté pour cette forme d'imposition, puis d'émettre des rôles complémentaires ne portant que sur la contribution sociale. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, le coût de gestion d'une telle opération en réduirait largement l'intérêt pratique.

En conséquence, pour les seuls profits de construction réalisés en 1986, le taux du prélèvement libératoire sera majoré de 0,4 point pour s'établir à 51,4 %. Par dérogation aux dispositions de l'article 5 du présent projet de loi, la contribution sociale afférente à ce type de revenu sera recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties que le prélèvement lui-même. Elle devra donc être acquittée avant le 31 mars 1987 auprès de la recette des impôts compétente et les infractions constatées seront sanctionnées comme en matière de T.V.A.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

**Inapplicabilité de la contribution aux personnes  
non imposables à l'impôt sur le revenu.**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

Les contribuables qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année considérée ne sont pas assujettis à la contribution.

**Texte proposé par votre Commission**

Conforme

Commentaires. - Cet article propose d'exonérer du versement de la contribution sociale de 0,4 % les personnes qui, du fait de leurs revenus, ne sont pas soumises ou n'ont pas à acquitter l'impôt sur le revenu. Une telle mesure, qui concerne environ 8,5 millions de foyers fiscaux, permet d'éliminer du champ d'application de la contribution les personnes physiques disposant de revenus modestes.

En effet, suivant les dispositions des articles 5 et 1657-1 bis du Code général des impôts, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu :

- les contribuables dont le revenu net de frais professionnels n'excède pas un certain plafond. Pour 1985, cette limite est fixée à 33.600 F dans le cas général et 36.700 F si l'un des époux est âgé de plus de 65 ans;

- les salariés, pensionnés, ou crédientiers dont le revenu global n'excède pas le minimum garanti, soit 28.120 F pour 1985;

- les contribuables qui, tout en étant soumis de droit à l'impôt sur le revenu, se trouvent dispensés de versement du fait de l'existence d'un minimum de perception égal à 340 F pour 1985.

Il importe de souligner que l'exonération prévue au présent article doit s'interpréter au vu des dispositions des articles 6 et 8 qui prévoient respectivement une décote pour les contribuables modestes et un seuil spécifique de non recouvrement pour la contribution sociale.

Votre Commission vous propose **d'adopter** cet article sans modification.



## Article 5

### **Modalités d'établissement et de recouvrement de la contribution.**

<b>Texte proposé initialement par le Gouvernement</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Texte proposé par votre Commission</b>
<p>Sous réserve des dispositions des articles 3 et 8, la contribution est établie et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions qu'en matière d'impôt sur le revenu. Les dispositions du 1 bis de l'article 1657 du code général des impôts ne sont pas applicables à cette contribution.</p>	<p>Sous réserve... articles 3 et 7, la contribution...  ... contribution.</p>	Conforme
<p>Les dispositions du 1er alinea de l'article L.80 du Livre des procédures fiscales sont applicables. La partie de l'impôt fiscal, des crédits d'impôt et des prélèvements non libératoires de l'impôt sur les revenus de 1985 et 1986 non imputée sur l'impôt sur le revenu peut être imputée sur le montant de la contribution.</p>	<p>Les dispositions du <i>premier</i> alinea  contribution.</p>	

**Commentaires.** - Le présent article fixe les modalités d'établissement et de recouvrement de la contribution sociale, sous réserve des dispositions particulières prévues en matière de profits de construction. Pour l'essentiel, il ne fait que reprendre le dispositif retenu pour la contribution instituée en 1983.

#### **1. Une règle générale**

La contribution proposée dans le présent projet de loi sera donc établie et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions qu'en matière d'impôt sur le revenu.

Seront donc applicables les dispositions relatives à cet impôt et concernant :

- l'établissement et l'émission des rôles,
- les procédures de recouvrement,
- les procédures de vérification, de reprise et de redressement,
- les pénalités en cas d'absence de déclaration ou de non-paiement.

Toutefois, le texte qui nous est soumis prévoit une exception à ce principe général : les dispositions relatives au minimum de perception et définies au 1 bis de l'article 1657 du Code général des impôts ne trouveront pas à s'appliquer pour la contribution sociale. En effet, en matière d'impôt sur le revenu, l'article précité dispose que les cotisations d'impôt inférieures à un certain seuil (340 F pour 1985), ne sont pas mises en recouvrement. En revanche, la contribution sociale sera perçue quel que soit son montant.

Théoriquement, une telle restriction peut paraître surprenante dans la mesure où elle conduit à la mise en recouvrement de sommes particulièrement faibles. En réalité, compte tenu des dispositions des articles 7 et 8 du présent projet de loi, l'absence de minimum de perception ne devrait pas soulever de difficultés pratiques : la contribution sociale ne donnera pas lieu à l'émission d'un rôle particulier, mais son montant sera intégré dans un des acomptes provisionnels que doit verser le contribuable.

## 2. Deux mesures de simplification

Outre la règle générale précédente, le présent article propose deux mesures de simplification :

- d'une part, il précise que le mécanisme de compensation, prévu à l'article L.80 du Livre des procédures fiscales, sera applicable à la contribution sociale dans le cadre d'un contrôle ou d'un redressement. On rappelle que cette procédure peut être

mise en oeuvre lorsque la vérification fait apparaître simultanément une créance de l'administration sur un redevable et une créance de ce même redevable sur l'administration,

- d'autre part, il indique que la fraction de l'avoir fiscal ou du crédit d'impôt excédant la cotisation d'impôt due au titre d'une année peut s'imputer sur le montant de la contribution sociale. En effet, dans cette situation, il serait illogique que le contribuable verse matériellement l'intégralité de sa contribution de 0,4 % alors que par ailleurs il dispose d'une créance sur le Trésor au titre de l'année considérée.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 6

### **Institution d'une décote sur la contribution au bénéfice des titulaires de revenus modestes.**

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission
<p>Lorsque la contribution définie à l'article 2 n'excède pas le somme de 160 francs plus 140 francs par enfant à charge, son montant est réduit d'une décote. Celle-ci est égale à la différence entre la somme de 160 francs plus 140 francs par enfant à charge et le montant de la contribution qui résulte de l'application de l'article 2.</p> <p>Les enfants à charge sont ceux que mentionnent les articles 196 et 196 B., 1<sup>er</sup> alinéa, du code général des impôts.</p> <p>Le montant de 140 francs fixé par enfant à charge est double pour chaque titulaire de la carte d'invalidité prévue à l'article 173 du code de la famille et de l'aide sociale.</p>	<p>Lorsque... 160 F plus 140 F... ... de 160 F plus 140 F... ... article 2.</p> <p>Les enfants... ... 196 B, premier alinéa... ... impôts.</p> <p>Le montant de 140 F... ... chaque enfant titulaire... ... sociale.</p>	Conforme

**Commentaires.** - Afin d'atténuer le poids de la contribution sur les contribuables disposant de ressources modestes, le présent article propose d'instituer une décote, c'est-à-dire une règle permettant, sous certaines conditions, de diminuer les sommes dues au titre de la contribution de 0,4 %.

#### a) Conditions d'application de la décote.

Seuls seraient concernés les particuliers dont la contribution n'excéderait pas la somme de 160 F plus 140 F par enfant à charge.

Le texte précise en outre que le montant de 140 F est doublé pour chaque enfant à charge titulaire d'une carte d'invalidité prévue à l'article 173 du Code de la famille et de

l'aide sociale. A cet égard, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement tendant à clarifier la rédaction de cet alinéa.

Par ailleurs, la notion d'enfant à charge est strictement précisée par référence aux articles 196 et 196 B-1er du Code général des impôts. Il s'agit donc :

- des enfants du contribuable âgés de moins de 18 ans ou infirmes et sous les mêmes conditions, les enfants que ce contribuable a recueillis à son propre foyer;
- des enfants majeurs célibataires qui, âgés de moins de 21 ans, poursuivent leurs études ou qui effectuent leur service militaire, sous réserve qu'ils aient opté pour leur rattachement fiscal au foyer de leurs parents.

On retrouve donc exactement la définition des enfants à charge ouvrant droit à une majoration du quotient familial. Pour les enfants ayant fondé un foyer distinct, l'avantage accordé au parent bénéficiaire du rattachement prend la forme d'un abattement sur le revenu imposable.

#### b) Le mécanisme de la décote.

Le contribuable répondant aux conditions précédentes bénéficie alors d'une réduction de sa contribution sociale égale à la différence entre :

- d'une part, le seuil d'application de la décote, tel qu'il résulte de sa situation familiale particulière,
- d'autre part, le montant théorique, c'est-à-dire avant décote, de ladite contribution.

Ainsi, par exemple, un contribuable devant acquitter normalement une contribution sociale de 420 F, mais ayant deux enfants à charge dont un infirme, bénéficiera d'une décote égale à :

$$(160 \text{ F} + 140 \text{ F} + 280 \text{ F}) - 420 \text{ F} = 160 \text{ F}$$

Il devra donc verser, en définitive, 420 F 160 F, soit 260 F au titre de la contribution de 0,4 %.

°  
° °

Il convient de souligner que le dispositif de la contribution 1 % mis en place par l'article 115 de la loi de finances pour 1984 comportait également une décote. En valeur absolue, celle-ci était d'un montant sensiblement plus important. Encore faut-il prendre en considération le taux de la contribution, qui n'est plus, dans le présent projet de loi, que de 0,4 %. En valeur relative, les deux mécanismes sont sensiblement équivalents.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 7

### **Echéancier de paiement de la contribution**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'A. ssemblée nationale**

Sauf dans les cas où la cotisation d'impôt due sur les revenus de 1985 n'est pas mise en recouvrement en 1986, la contribution sur les revenus de 1985 est mise en recouvrement et exigible à la date du 20 janvier 1987. Elle est majorable pour toute somme non acquittée au 20 février 1987.

Pour le versement en 1987 du premier acompte provisionnel à valoir sur l'impôt sur les revenus de 1986, la date du 20 février 1987 est substituée à celle du "15 du mois suivant" celui au cours duquel il est devenu exigible" au 1 de l'article 1762 du code général des impôts.

Sauf dans les cas où la cotisation d'impôt due sur les revenus de 1986 n'est pas mise en recouvrement en 1987, la contribution sur les revenus de 1986 est mise en recouvrement le 31 décembre 1987 et acquittée en même temps que le premier acompte provisionnel de l'impôt sur le revenu dû en 1988.

Pour les contribuables ayant opté pour le paiement mensuel de l'impôt sur le revenu, la contribution est prélevée en même temps que la première mensualité suivant la date du premier acompte provisionnel de 1987 et 1988.

**Texte proposé  
par votre Commission**

Conforme.

Commentaires.- Cet article définit l'échéancier de paiement de la contribution sociale qui se trouve infimement lié à celui de l'impôt sur le revenu.

Il distingue donc deux situations :

**1. Le contribuable n'a pas opté pour le prélèvement mensuel de l'impôt sur le revenu, et acquitte donc sa cotisation sous forme d'acompte provisionnel.**

**La contribution sociale sur les revenus de 1985 sera mise en recouvrement le 20 janvier 1987. En outre, la date limite de paiement est fixée au 20 février 1987. Au delà de cette échéance, son montant sera majoré de 10 %.**

**De plus, à titre exceptionnel, la date limite de paiement du premier acompte à valoir sur l'impôt sur les revenus de 1986 est décalée de 5 jours et se trouve donc également fixée au 20 février 1987.**

**En conséquence, l'administration n'émettra donc qu'un seul rôle pour ces deux impôts et le contribuable acquittera simultanément sa contribution sociale 1985 et son premier acompte d'impôt sur le revenu 1986.**

**La contribution sociale 1986 sera mise en recouvrement le 31 décembre 1987 et devra être acquittée en même temps que le premier acompte provisionnel de l'impôt sur le revenu dû en 1988 au titre de 1987.**

**Tout à fait logiquement, ces dispositions ne trouveront à s'appliquer que si les cotisations d'impôt dues au titre de 1985 et 1986 ont bien été mises en recouvrement respectivement en 1986 et 1987. Il convient en effet de tenir compte des circonstances particulières qui peuvent affecter la situation du contribuable (mariage, changement de domicile) et qui entraînent un décalage dans la mise en recouvrement de l'impôt sur le revenu. La contribution sociale sera alors acquittée en même temps que l'impôt.**

## **2. Le contribuable a opté pour le prélèvement mensuel de l'impôt sur le revenu**

**Dans cette situation, la contribution sociale sera prélevée directement, en même temps que les mensualités de mars 1987 et 1988. Par analogie au cas précédent, elle sera payable en une seule fois.**

**Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## Article 8

### **Institution d'un seuil spécifique de non-recouvrement**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

La contribution due sur les revenus à raison desquels la cotisation d'impôt sur le revenu est inférieure au montant mentionné au 1 de l'article 1664 du code général des impôts n'est pas mise en recouvrement.

**Texte proposé par votre Commission**

Conforme

Commentaires. Cet article propose de compléter le principe d'exonération générale posé par l'article 4 en instituant un seuil spécifique de non-recouvrement pour la contribution sociale de 0,4 %. Une telle disposition, bien qu'étant de nature juridique différente de la précédente, conduit donc à augmenter sensiblement le nombre de contribuables dispensés d'acquitter cette nouvelle imposition. Sur le fond, elle a pour objet de prendre en considération le cas des particuliers disposant de ressources modestes. Dans sa forme, elle s'avère beaucoup plus générale que celle retenue dans le cadre de la contribution de 1 % instituée par l'ordonnance de 1983.

a) Les cas d'exonération prévus dans le dispositif de 1983.

Les articles 4, 5, 6 et 7 de l'ordonnance n° 83-355 du 30 avril 1983 et repris au paragraphe IV de l'article 115 de la loi de finances pour 1984, prévoyaient une liste de situations ouvrant droit à exonération de la contribution de 1 %.

Il s'agissait essentiellement des cas d'invalidité, de départ en retraite ou préretraite, de perte d'emploi ou de décès affectant le contribuable ou son conjoint. Toutefois, l'exonération était accordée à condition que le revenu du foyer fiscal considéré n'excède pas un certain seuil, fixé à 90.000 F pour 1983 et 98.000 F pour 1984.

Lorsque le contribuable se trouvait dans l'une de ces situations il ou ses ayants droit, devait adresser au service chargé du recouvrement une déclaration sur l'honneur. L'administration pouvait alors lui demander toutes les pièces justificatives nécessaires.

A l'expérience, un tel dispositif s'est avéré très lourd à gérer. De plus, de nombreux contribuables, mal informés, n'ont pas demandé à bénéficier de l'exonération à laquelle ils pouvaient prétendre et qui nécessitait une démarche de leur part.

b) Le dispositif proposé par le présent article se révèle plus avantageux.

Afin d'éviter les écueils précédemment mis en évidence, le présent article propose une règle de portée plus générale.

Ainsi tous les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu de 1985 et de 1986 est inférieure au seuil d'exigibilité des tiers provisionnels n'auront pas à acquitter la contribution sociale. En effet, celle-ci ne sera pas mise en recouvrement. Environ 1,6 million de foyers fiscaux bénéficieraient de cette mesure, dont le coût est estimé à 360 millions de francs au titre de 1985.

Combinée avec les dispositions de l'article 4, cette mesure permet de porter à 10 millions le nombre de personnes effectivement dispensées d'acquitter la contribution sociale. La comparaison avec le mécanisme de 1983 est donc très significative, puisque ce dernier n'a concerné que 8 millions de personnes et s'est soldé par une moindre recette évaluée à 300 millions pour les deux années considérées, alors même que le taux de la cotisation était nettement plus élevé (1 %).

Enfin, dans l'hypothèse où un contribuable ne pouvant bénéficier de la mesure prévue à cet article se trouverait confronté à un événement modifiant profondément sa situation financière, il pourra toujours déposer une demande de dégrèvement gracieux. A cet égard, le Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget s'est engagé devant l'Assemblée Nationale à donner des instructions pour que ces demandes soient examinées avec la plus grande bienveillance.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AU RELEVEMENT DE LA RETENUE POUR PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE

#### Article 9

#### **Relèvement de 0,7 % du taux de la retenue pour pensions applicable aux fonctionnaires civils et militaires**

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement  
et adopté par l'Assemblée nationale**

A l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, le taux de "7 %" est remplacé par le taux de "7,7 %".

Cette disposition est applicable aux traitements et soldes perçus au titre des périodes postérieures au 1er août 1986

**Texte adopté par votre Commission**

Idem

Commentaires. A cet article, il est proposé de majorer de 0,7 point - soit 10 % - le taux de la retenue pour pensions effectuée sur le traitement des fonctionnaires civils et militaires.

Cette mesure s'inscrit donc dans une optique totalement différente de celle qui sous tendait les dispositions précédentes. Elle fait partie du second volet de l'action engagée par le Gouvernement pour rétablir l'équilibre des comptes du régime général et qui se traduit par un relèvement de 0,7 point du taux des cotisations d'assurance vieillesse à la charge des salariés.

a) Des procédures différentes selon les régimes de retraite.

Pour les régimes autres que celui des fonctionnaires, le relèvement peut être opéré par un règlement qui prend des formes différentes selon les statuts des organismes concernés.

Ainsi, pour le régime général, la décision intervient dans le cadre d'un simple décret. En revanche, pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, ou pour le régime de la Banque de France, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire.

A cet égard, le régime des fonctionnaires présente une particularité. En effet, l'article 34 de la Constitution dispose que les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat relèvent du domaine de la loi. En conséquence, seul un texte législatif peut modifier le taux de cotisation. Tel est donc l'objet du présent article.

b) Un régime structurellement déficitaire.

On rappellera que le régime spécial de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat représente une partie de la dette viagère de l'Etat et qu'il constitue une charge du Trésor public.

Or, fixé à 6% dans le cadre de la loi du 14 avril 1924, le taux de cotisation est resté inchangé jusqu'en 1984, alors que de nombreuses améliorations étaient apportées au régime de retraite. Ce dernier se trouve donc lourdement déficitaire. Ainsi, pour 1983, le montant des pensions versées s'élevait à 67,6 milliards de francs tandis que les cotisations ne représentaient que 11,5 milliards, soit 17,1% des prestations servies.

Pour remédier partiellement à cette situation, l'article 33 de la loi de finances pour 1984 a déjà autorisé une majoration de 1 point du taux de la retenue. Il est d'ailleurs à noter que cette mesure est intervenue dans un contexte identique à celui d'aujourd'hui, c'est-à-dire un relèvement général du taux de cotisation d'assurance vieillesse dû par l'ensemble des actifs.

c) Modalités pratiques de la mesure proposée.

Actuellement, l'article L 61 du Code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que les agents supportent une retenue de 7 % sur les sommes payées à titre de traitement ou solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature.

A compter du 1er août 1986, ce taux serait porté à 7,7 %.

Le texte précise en outre que cette nouvelle retenue s'appliquerait aux traitements et soldes perçus au titre des périodes postérieures au 1er août 1986.

Votre Commission vous propose **d'adopter** cet article sans modification.

## Article 10 (nouveau)

### **Renseignements devant figurer sur le bulletin de paie des salariés**

#### **Texte adopté par l'Assemblée nationale**

A compter du 1er janvier 1989, le bulletin de paie prévu à l'article L. 143-3 du code du travail indique le montant total de la rémunération du travail, en distinguant d'une part, le salaire net perçu par le salarié, d'autre part, les cotisations ouvrières et patronales de sécurité sociale d'origine légale et réglementaire ou d'origine conventionnelle.

#### **Texte proposé par votre Commission**

Sans modification.

*Les employeurs ont la faculté d'appliquer les dispositions de l'alinéa qui précède à compter de la publication de la présente loi.*

**Commentaires.** - Sur proposition de M. GANTIER, l'Assemblée Nationale a adopté un article additionnel prévoyant qu'à compter du 1er janvier 1989, le montant total de la rémunération du travail, ainsi que celui des cotisations sociales tant ouvrières que patronales, devront figurer sur le bulletin de paie des salariés.

Cette initiative fait suite à un rapport du Conseil économique et social daté du 11 juin 1986 et intitulé "Prélèvements, prestations et passage du revenu primaire des ménages à leur revenu disponible". Dans l'avis présenté à cette occasion, le Conseil estimait qu'il était indispensable d'entreprendre une vaste campagne d'information sur la protection sociale et les prélèvements obligatoires. Plus précisément, il préconisait une amélioration "de la connaissance des écarts entre salaires bruts et salaires nets dus aux cotisations sociales en faisant porter notamment sur les fiches de paie le montant des cotisations incombant aux entreprises".

On rappellera seulement qu'en l'état actuel de la législation, seules les cotisations sociales ouvrières doivent figurer sur le bulletin de salaire.

Or, la caractéristique profonde du système français de financement des prestations de caractère social reste le poids des charges assurées par les entreprises. Il n'est pas certain que tous les Français soient réellement conscients de ce phénomène et donc soient en mesure d'évaluer le coût effectif pour la collectivité, mais aussi pour eux-mêmes, de la protection sociale dont ils bénéficient. Il est d'ailleurs à remarquer que plusieurs tentatives ont déjà été faites pour remédier à cette situation, particulièrement en 1977 et 1980, mais sans succès notables.

En posant un principe général le présent article constitue donc un nouveau pas dans cette direction. Dès 1989, le montant des cotisations sociales acquittées par l'employeur au titre de chaque salarié devra être clairement indiqué.

Il reste qu'une mesure aussi lourde nécessite une période d'adaptation et de préparation. Aussi le texte prévoit-il un report de plus de deux ans de la date d'entrée en vigueur de cette disposition. Il convient en effet :

- de laisser aux entreprises, quelle que soit leur taille, le temps de compléter leurs programmes informatiques de paie ou de réorganiser les services concernés,

- de réaliser des expérimentations en concertation avec les partenaires sociaux afin de cerner, dans la mesure du possible, les conséquences et les modalités pratiques d'application de cette décision.

\* \*

\*

Lors de l'examen en Commission de cet article, M. Yves Durand a souligné l'opportunité de cette disposition qui contribuera à l'information des assurés sociaux.

M. Gérard Delfau a rappelé le caractère endémique du déficit de la sécurité sociale ; il s'est interrogé sur la possibilité

réelle de mettre en oeuvre la mesure prévue dès lors que la paye de nombreuses entreprises n'est pas encore informatisée.

**M. Yves Durand** a indiqué que l'évolution des techniques informatiques rendait aisée la mise en oeuvre de la mesure.

**M. Edouard Bonnefous**, président, a approuvé sans réserve le dispositif prévu par l'article 10 qui permettra aux assurés sociaux de prendre conscience de l'ampleur du coût de la protection sociale.

Sur proposition de **MM. André Fosset** et **René Ballayer**, la Commission a ensuite adopté un amendement tendant à compléter l'article 10 par un alinéa nouveau prévoyant de manière expresse la faculté pour les employeurs d'appliquer la mesure dès la publication de la loi.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.



## TROISIEME PARTIE

### EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 juillet 1966, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission des Finances a procédé à l'examen du projet de loi portant diverses mesures relatives au financement des retraites et des pensions.

**M. Marcel Fortier**, rapporteur, a, en premier lieu, indiqué que ce projet de loi s'inscrivait dans le cadre d'un plan de sauvetage de la Sécurité sociale : la situation financière de celle-ci connaît en effet une dégradation manifeste, l'excédent de 13,4 milliards de francs annoncé pour 1985 étant exclusivement imputable à des mesures de trésorerie. En outre, l'absence d'une véritable reprise de l'économie française, le dérapage de certaines dépenses d'assurance maladie et, surtout, la croissance des dépenses d'assurance vieillesse - le déficit de cette branche devant atteindre 27,8 milliards de francs en 1987 - constituent des tendances de fond, de nature à dégrader les comptes du régime général dans un proche avenir ; selon la commission des comptes de la Sécurité sociale, le déficit de celui-ci devrait atteindre 20 milliards de francs en 1986 et 37,8 milliards de francs en 1987. Dans ce contexte, l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite et la suppression par la loi de finances pour 1985 de la contribution sociale de 1 % apparaissent inopportuns.

Le Gouvernement, confronté à cette dégradation, a donc été conduit à présenter un projet de loi s'articulant autour de deux orientations : le rétablissement, au taux de 0,4 % d'une contribution assise sur les revenus et le relèvement de 0,7 % des cotisations de retraite des fonctionnaires, une majoration identique étant effectuée par décret pour l'ensemble des salariés.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. André Fosset** a souligné les graves repercussions de l'abaissement de l'âge de la

retraite ; celui-ci aboutit en effet à l'accroissement de certains prélèvements fiscaux à l'heure où il est nécessaire de diminuer ceux-ci ; il apparaît dorénavant indispensable de repenser l'ensemble de notre système de financement de la protection sociale.

**M. Jacques Descours Desacres** a rappelé les difficultés de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

**M. Maurice Blin**, rapporteur général, a indiqué l'inopportunité de la suppression de la contribution de 1 % sur le revenu par le précédent Gouvernement alors que le rééquilibrage des comptes de la Sécurité sociale n'était pas réalisé. Il a insisté sur les conséquences graves de l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite.

**M. Marcel Fortier** a rappelé le projet de création de commissions d'études sur les conséquences de l'abaissement de l'âge de la retraite et sur les rapports entre le régime général et les autres régimes de retraite.

**M. André Fosset** a évoqué la possibilité d'instaurer un contrôle parlementaire des comptes de la Sécurité sociale.

**M. Marcel Fortier** a souligné le caractère très évolutif des dépenses et des recettes des régimes de Sécurité sociale ; il a en outre rappelé l'excès du nombre actuel de jeunes médecins.

**M. Edouard Bonnefous** s'est, à ce propos, inquiété de la restriction des débouchés offerts aux jeunes dans de nombreux domaines.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

Elle a *adopté conformes l'article premier* qui instaure une contribution sur les revenus perçus en 1985 et 1986, ainsi que les *articles 2 et 3* qui fixent la taxe et l'assiette de cette contribution.

Elle a également *adopté conformes l'article 4* qui exonère de la contribution les contribuables non assujettis à l'impôt sur le revenu, *l'article 5* qui prévoit les modalités de recouvrement de cette contribution, *l'article 6* qui instaure une décote pour les contribuables modestes, *l'article 7* qui fixe les dates de paiement et *l'article 8* qui prévoit un seuil de non-recouvrement.

Elle a ensuite *adopté conforme l'article 9* du projet qui tend à majorer de 0,7 % le taux du prélèvement pour retraite sur les traitements des fonctionnaires.

Puis elle a *examiné l'article 10* résultant d'un amendement apporté par l'Assemblée nationale et dont l'objet est de faire apparaître sur les bulletins de paie l'ensemble des cotisations sociales patronales et salariales.

A l'issue d'un large débat auquel ont participé **M. Yves Durand, M. Gérard Delfau, M. André Fosset, M. Maurice Blin**, rapporteur général et **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a adopté un amendement tendant à compléter l'article 10 par un alinéa nouveau prévoyant de manière expresse la faculté, pour les employeurs, d'appliquer la mesure dès la publication de la présente loi.

Puis la Commission a **adopté, à la majorité, l'ensemble du projet de loi.**