



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9<sup>e</sup> Législature

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988**

(5<sup>e</sup> SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 30 juin 1988**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ

1. **Vote électronique** (p. 391).
2. **Communication de M. le président** (p. 391).
3. **Prélèvement au profit de la sécurité sociale et retenue pour pension des fonctionnaires.** - Discussion d'un projet de loi (p. 391).  
M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances.
4. **Modification de l'ordre du jour prioritaire** (p. 395).
5. **Prélèvement au profit de la sécurité sociale et retenue pour pension des fonctionnaires.** - Reprise de la discussion d'un projet de loi (p. 395).  
Discussion générale : M. Michel d'Ornano.  
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
6. **Ordre du jour** (p. 396).

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement.

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ, vice-président

La séance est ouverte à dix-sept heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### VOTE ÉLECTRONIQUE

**M. le président.** J'informe nos collègues que les clés du système de vote électronique sont dès aujourd'hui à leur disposition en séance et que l'appareillage électronique de vote est en mesure de fonctionner.

Chaque clé est personnelle et ne permet d'actionner que le boîtier auquel elle est destinée.

Je demande à chacun de s'assurer que la clé dont il va prendre possession correspond bien au numéro de la place qui lui est attribuée.

2

### COMMUNICATION DE M. LE PRÉSIDENT

**M. le président.** J'indique à nos collègues que la séance sera levée vers dix-huit heures et que l'Assemblée reprendra ses travaux à vingt et une heures trente.

3

### PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET RETENUE POUR PENSION DES FONCTIONNAIRES

#### Discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif au prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires (nos 6, 34).

La parole est à M. Alain Richard, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Alain Richard, rapporteur général.** Monsieur le président, monsieur le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, mes chers collègues, nous ouvrons les travaux de cette brève session, la première de notre législature, sur un sujet modeste et concret. C'est ainsi que nous nous attaquons, certes avec des préoccupations limitées, au grand problème qui concerne la très grande majorité de nos compatriotes, de toutes opinions et de toutes conditions, à savoir l'état de leur protection sociale.

**M. Jean-Pierre Delalande.** C'est vrai, c'est important !

**M. Alain Richard, rapporteur général.** Il nous faut d'abord revenir brièvement sur la situation actuelle - on raisonne aujourd'hui sur l'immédiat - des comptes de la sécurité sociale. Cependant, je fais d'avance des réserves sur l'exactitude ponctuelle des indications chiffrées qui peuvent être données à cette date car les derniers travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui sont notre source légitime d'informations en la matière, remonient déjà à plu-

sieurs mois et que cette commission va se réunir dans quelques jours sur des données fournies par les services et les caisses pour ajuster ces comptes.

Il convient en outre de préciser - c'est un point de méthode important - que les estimations que l'on peut faire avec six, douze ou dix-huit mois d'avance sur l'équilibre des comptes des régimes de protection sociale peuvent être fortement influencées par les variations, même limitées, de la conjoncture économique. A titre d'exemple, sur les 700 milliards de recettes environ qu'apportent, pour l'essentiel, les cotisations employeurs et salariés aux trois branches du régime général, une variation du rythme de croissance sur une année produit, vous pouvez le déduire comme moi, une variation de recettes de l'ordre de 7 milliards de francs.

Ces réserves étant faites, il nous faut en revenir à la conclusion que, pour l'année 1988, les comptes de l'assurance maladie parviennent tout juste à l'équilibre, tout de même avec un petit risque de léger déficit - de l'ordre de un, deux ou trois milliards de francs - mais que, en revanche, la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés risque de voir apparaître un déficit de l'ordre de la dizaine de milliards de francs.

Pour l'année 1989 prise dans son ensemble, les vraisemblances dont on peut faire état aujourd'hui sont, d'une part, la poursuite d'un léger effritement de la situation de l'assurance maladie - avec l'apparition d'un déficit qui se situe entre cinq et dix milliards de francs selon les variations de conjoncture - et, d'autre part, l'amplification du mouvement touchant la caisse vieillesse, ce qui n'a d'ailleurs rien de surprenant puisque l'on peut s'attendre à un déficit de l'ordre de trente milliards de francs.

Nous devons garder en permanence à l'esprit, lorsque nous abordons ces sujets qui méritent circonspection et vigilance, qu'il faut toujours bien distinguer l'état des comptes de la branche maladie de celui de la branche vieillesse. L'évolution tant des dépenses que des recettes de ces branches répondent à des déterminants différents et les courbes à moyen terme de leur équilibre présentent des profils qui le sont également.

Sans se lancer dans des prévisions qui seraient forcément aventureuses - notre débat étant, je le répète, d'une portée limitée, nous ne pouvons traiter de toute la protection sociale en perspective - on peut annoncer que, pour les deux ou trois années qui viennent, la branche maladie pourra conserver son équilibre sans qu'une réforme de grande ampleur ne soit entreprise ni pour son financement ni pour la gestion de ses dépenses. Son problème d'équilibre reste à traiter par des ajustements. Quant à la branche vieillesse, elle est confrontée à des mouvements démographiques et à des comportements de la société - notamment du fait des choix de départ en retraite - qui posent dans l'économie française un problème de nature structurelle.

La position de principe à partir de laquelle le Gouvernement et la majorité qui le soutient abordent ce problème affirme la durée, la stabilité, la sécurité nécessaires de la protection sociale. Il faut tout faire pour ne pas précariser, pour ne pas placer en position de dépendance, pour ne pas confronter à des remises en cause improvisées notre système de protection sociale. Bien sûr, cela s'assortit d'une détermination de maîtriser les dépenses, mais pas au prix d'injustices sociales ou de reculs préjudiciables. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement, et le ministre en fera sans doute état tout à l'heure, étudie une correction de certaines des mesures d'économies adoptées l'an dernier, notamment en ce qui concerne les remboursements pour les maladies longues et coûteuses.

Il peut donc y avoir des efforts de maîtrise, mais il peut aussi y avoir des mesures de progrès. Tout cela milite en faveur d'une gestion prudente, d'une gestion prenant en compte la dimension « temps » des recettes de la sécurité sociale.

Que' est le problème que nous devons régler aujourd'hui ?

L'ensemble des mesures d'urgence, y compris celles de la loi du 10 juillet 1987, a rapporté, pour une durée d'un an, 13 milliards de francs environ. Cette alimentation est donc interrompue depuis hier soir minuit. Le besoin de financement pour l'année 1989 sera vraisemblablement de 35 milliards de francs. L'Assemblée précédente avait voté ces recettes - les débats auxquels vous vous êtes sans doute reportés les uns et les autres en font foi - avec la préoccupation de maintenir une alimentation financière dans l'attente de l'adoption de mesures structurelles. A l'époque, tant le Gouvernement que la commission des finances avaient bien développé le raisonnement que les douze mois de validité de ces recettes correspondraient au temps raisonnablement attendu pour l'examen, la concertation, l'adoption et l'entrée en vigueur d'un système de recettes complémentaires stable et économiquement efficace, sur lequel la commission des sages, puis les états généraux de la sécurité sociale avaient été appelés à travailler.

Ces prévisions ne se sont pas réalisées. Avant le mois d'avril 1988, il n'a pas été proposé au Parlement et donc, *a fortiori*, il n'a pas été mis en vigueur de mesures qui assurent la continuité du financement par ces recettes qui, elles, étaient certaines. Il nous faut donc rétablir cette continuité et tel est l'objet du projet de loi qui nous est proposé.

Ce projet, auquel on peut reconnaître le caractère modeste et concret dont je parlais en commençant - on peut y ajouter un manque complet de prétention -, a pour objet de poursuivre le versement des trois recettes dont il est question et dont le total sera de l'ordre de 13 milliards de francs pour 1989 : un prélèvement de 1 p. 100 sur les revenus financiers non soumis à prélèvement libératoire ; un autre prélèvement de 1 p. 100 sur les autres revenus financiers, ceux qui sont soumis à prélèvement libératoire ; enfin, une majoration de 0,2 point du taux de la retenue pour pension des fonctionnaires.

Il est bien entendu que tout cela ne représente pas les 13 milliards. Ceux-ci résultent des cotisations majorées de 0,2 point pour la branche vieillesse et de 0,4 point pour la branche maladie, qui sont payées par l'ensemble des salariés. Mais la décision de fixer ces cotisations n'incombe pas au Parlement : depuis 1945, les taux de cotisations s'appliquant aux salariés du secteur privé assujettis à la caisse nationale d'assurance maladie et à la caisse d'assurance vieillesse sont fixés par décret, après consultation des partenaires sociaux dans les conseils nationaux de la caisse maladie et de la caisse vieillesse.

Ainsi, la cotisation de 0,4 point sur les salaires bénéficiant à la maladie et la cotisation de 0,2 point sur les salaires bénéficiant à la vieillesse ont déjà été reconduites par décret après consultation des caisses nationales. Elles restent donc en vigueur au-delà du 30 juin 1988.

En revanche, nous devons, puisque c'est de notre compétence, prolonger le prélèvement sur les revenus financiers et celui sur les salaires en ce qui concerne la retenue pour pension des fonctionnaires. Il s'agit, en quelque sorte, d'une mesure d'alignement.

Le débat qui entoure ce projet de loi porte essentiellement sur la pérennité ou, au contraire, sur la limitation dans le temps de ces mesures de reconduction.

Le Gouvernement nous a indiqué que sa préférence allait à une pérennisation pour des raisons de prudence financière. Les projections disponibles sur les besoins de financement tant de l'assurance maladie que de l'assurance vieillesse paraissent légitimer qu'on n'abaisse pas le niveau actuel de leurs recettes, car c'est probablement de recettes supplémentaires qu'il faudra débattre même si des mesures rigoureuses sont prises en ce qui concerne l'évolution des dépenses.

Par contre, beaucoup de parlementaires - les groupes du R.P.R. et U.D.F. ont notamment émis des observations allant dans ce sens - estiment qu'on est confronté à une réflexion d'ensemble sur le financement durable de l'assurance maladie et, surtout, de l'assurance vieillesse et que l'on pourrait simplement prolonger pour un certain temps les recettes dont il s'agit.

Sans vouloir trancher le débat, qui reprendra à l'occasion de l'examen des articles et des amendements, on peut faire une observation de méthode, ce qui est, je crois, la fonction de votre rapporteur général : l'expérience de 1987-1988 a démontré que l'annonce d'intentions, la concertation, les

études financières, le processus législatif et la mise en vigueur administrative dépassaient la durée d'un an. Par conséquent, la proposition faite par certains collègues de proroger simplement pour une année encore les cotisations dont la perception a été interrompue depuis la nuit dernière ne nous laisserait pas le temps de travailler méthodiquement sur le nouveau système de financement de la sécurité sociale ni de le faire entrer en vigueur. Le besoin d'argent se fera sentir le 1<sup>er</sup> juillet 1989, du moins si nous ne votons les mesures que pour douze mois.

La question, sans aucune crispation entre nous, est donc de savoir si la prudence est de donner à ces recettes un caractère définitif, en sachant qu'éventuellement on pourrait y revenir une fois que le nouveau système serait en vigueur car il pourrait permettre de s'en dispenser, ou bien de ne prévoir qu'une durée d'application de deux ans, par exemple, tout en sachant qu'il sera peut-être nécessaire de reconduire les mesures.

Je souligne que les questions de principe ne sont pas décisives sur ce sujet puisque, de toute manière, le taux de 5,9 p. 100 des cotisations salariales finance la branche vieillesse et, qu'il s'agisse de 5,9 ou de 5,7 p. 100, cela ne change pas radicalement les bases du système de financement de l'assurance vieillesse.

Et qu'il y ait 6,6 p. 100 ou 6,2 p. 100 de cotisations salariales pour couvrir le risque maladie ne soulève pas non plus de question de principe décisive.

Tel est donc l'enjeu de notre débat de ce jour. J'ai fourni les éléments de réflexion qui me paraissent pouvoir guider les positions des uns et des autres, mais je n'approfondirai pas, me bornant simplement à rappeler l'expérience malheureuse de 1987-1988 : en dépit d'une intention sincère de régler le problème en un an, lorsque la loi de 1987 a été votée elle n'a pas pu être appliquée.

Je dois également donner quelques mots d'information à l'Assemblée sur un amendement du Gouvernement qui se présentera sous la forme d'un article additionnel. Cet amendement soulève, en effet, des questions d'une certaine importance.

**M. Jean-Pierre Delalande.** Il n'a rien à voir avec le texte.

**M. Alain Richard, rapporteur général.** S'il s'insère dans notre texte, c'est parce qu'il est lié aux problèmes de la santé et de la prévention.

Cet amendement tend à abaisser le taux de la T.V.A. applicable aux boissons non alcoolisées. Il s'agit là, vous le savez, d'une question qui nous est très fréquemment opposée aux uns et aux autres.

Elle porte sur l'écart de prix, dans la consommation courante - « le pot » que l'on va prendre entre amis au café avant de poursuivre une discussion -, entre les boissons non alcoolisées, généralement plus chères, et les boissons alcoolisées les plus simples. Il y a là une incitation indéniable à la consommation d'alcool pour des raisons économiques.

Etant donné notre préoccupation, très largement partagée par nombre d'entre nous, je crois, de lutter contre l'alcoolisme, il me semble possible par une mesure modeste mais concrète, très simple mais efficace, de rétablir un équilibre entre les prix des boissons alcoolisées et non alcoolisées. La lutte contre l'alcoolisme ne semble être un argument de nature à convaincre largement. Ajoutons qu'une directive est en préparation au sein de la Communauté européenne en ce qui concerne les taux de T.V.A. Elle préconise que les boissons non alcoolisées soient alignées sur les produits alimentaires, et donc soumises à un taux réduit de T.V.A. Tel est l'objet de l'amendement du Gouvernement. Reste que cette mesure, d'un coût élevé, justifie une discussion financière « de cohérence ». On peut formuler des objections de méthode législative.

**M. Jean-Pierre Delalande.** Oui, on le peut.

**M. Alain Richard, rapporteur général.** Je tiens à m'en faire l'écho. En effet, il n'est pas satisfaisant, pas très efficace du point de vue de la cohérence de nos discussions fiscales d'avoir des modifications sous cette forme.

**M. Jean-Pierre Delalande.** Cela fait désordre !

**M. Alain Richard, rapporteur général.** Cependant, pour des raisons d'équilibre institutionnel, avec un souci de bonne méthode législative dirai-je, le Président de la République a

choisi de ne pas provoquer la convocation d'une session extraordinaire après la dissolution, au tout début de cette nouvelle législature. Nous sommes nombreux à considérer que c'est une décision sage, une décision d'apaisement.

Il aurait été de mauvaise méthode, en effet, de s'emballer tout de suite et d'entrer dès cet été dans la discussion au fond de projets importants à partir du 12 ou du 15 juillet - alors que, je le crois, comme beaucoup de Français, nous aurons d'autres préoccupations à cette date.

Dès lors, puisque nous légiférons dans le cadre d'une session de droit très courte, qui doit se terminer sous huitaine, si l'on tient à faire passer dans un bref délai un texte de santé publique, favorable au rééquilibrage de la consommation du grand public, il n'y a plus que la solution du « cavalier ». Elle n'en devient ni plus élégante ni plus efficace, mais il faut bien faire constater à chacun que c'est la seule ! Car demander au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire pour examiner ce sujet, équivaldrait à se servir d'un marteau pilon pour écraser une mouche.

Cet amendement du gouvernement soulève une autre question de méthode. Il s'agit bien sûr de la conception générale que l'on se fait en ce qui concerne l'évolution générale des taux de la T.V.A. au cours des années à venir. Notre « palette » de taux, nous le savons, devra nécessairement être revue avec la perspective d'une harmonisation européenne.

Au cours des derniers dix-huit mois, à l'occasion de mesures différentes, nous nous sommes déjà interrogés sur le rythme et sur les modalités des ajustements indispensables. Nous avons eu des décisions sur le taux applicable aux voitures automobiles, puis aux disques.

Le moment est venu, me semble-t-il, de définir une conception globale de ce mouvement plutôt que de prendre des mesures isolées.

**M. Jean-Fierre Delalande.** Absolument.

**M. Alain Richard, rapporteur général.** On ne peut que recommander au Gouvernement, je crois, d'établir une programmation et d'avoir sur ce sujet une attitude de globalisation, ainsi qu'une attitude de négociation à l'échelle européenne.

**M. Jean-Pierre Delalande.** Tout à fait d'accord.

**M. Alain Richard, rapporteur général.** Il ne faut pas se précipiter. Néanmoins si le Gouvernement nous prend « par les sentiments », dirai-je, en soulevant un problème auquel nous sommes, pour beaucoup, sensibles, celui de la lutte contre l'alcoolisme, qui nous tient tous à cœur, il peut être tentant - en tout cas telle est la solution retenue par la commission des finances - de donner un « feu clignotant » à cet amendement, c'est-à-dire de l'adopter, mais en demandant au Gouvernement de prendre toutes dispositions pour aborder l'avenir avec une démarche différente. Il faut qu'il veuille bien nous expliquer celle qu'il suivra en ce qui concerne les ajustements des taux de T.V.A.

D'une façon générale, vous l'avez compris, mes chers collègues, ce projet ne propose pas de prendre un engagement pour le long terme. Il tend à sauvegarder la sérénité, à laisser le temps nécessaire, ainsi que des possibilités de travail méthodique pour négocier, pour se concerter et pour analyser les conséquences des décisions : en deux mots, il s'agit de faire du bon travail social puis du bon travail législatif en ce qui concerne les bases de notre système de protection sociale.

Quelles que soient nos convictions, ou les positions sur lesquelles nous avons été élus, nous sommes très nombreux sur ces bancs, j'en suis sûr, à considérer qu'il faut, d'une part, consolider durablement la base de la sécurité sociale, d'autre part, agir en écoutant le Parlement, les partenaires sociaux, tout en tenant compte des répercussions économiques à long terme.

Actuellement, notre préoccupation est de « prolonger » des ressources afin que le travail à venir s'accomplisse dans la sérénité. Cette préoccupation est susceptible d'être très largement partagée sur nos bancs, ce qui peut nous permettre d'avoir sur ce projet une discussion sereine. Les différends, les préoccupations, les inquiétudes dont nous nous sommes faits l'écho les uns et les autres, et que j'ai pour mission de rapporter en exergerie à ce débat, tendent à adresser un triple message au Gouvernement qui engage ce travail : monsieur le ministre, avec l'ensemble du Gouvernement, préparez-nous

un système équilibré, et cohérent avec nos perspectives européennes, en laissant, dans l'élaboration des décisions, toute sa place au débat entre le Parlement et l'exécutif. Ensuite, il faudra donner une meilleure place au Parlement pour qu'il puisse mieux connaître, contrôler et maîtriser l'évolution durable de notre système de protection sociale.

Il ne serait pas raisonnable de prétendre vouloir améliorer les relations entre le Parlement et le Gouvernement, la qualité de la vie politique, ou de décider de développer le rôle du Parlement, tout en restant dans la situation d'opacité ou d'impuissance qui est la nôtre eu égard à l'ensemble des comptes de la protection sociale, dont les charges sont aujourd'hui supérieures à ce que représente l'ensemble du budget de l'Etat, à l'examen duquel nous consacrons deux mois par an. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement.

**M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les députés, c'est un grand honneur pour moi - et vous comprendrez que je sois un peu ému - que d'ouvrir devant votre Assemblée, avec ce texte, après la déclaration, hier, du Premier ministre, cette neuvième législature.

Vous connaissez mon attachement au Parlement. Dans un passé récent, sur ces bancs, en tant que président de la commission des affaires sociales, j'ai eu l'occasion de m'exprimer à plusieurs reprises non seulement sur les textes, mais sur le travail parlementaire.

En tant que membre du Gouvernement, plus particulièrement dans le domaine qui est le mien et conformément aux directives du Premier ministre, je serai particulièrement vigilant pour que nos rapports soient fondés sur une volonté commune d'avancer du même pas et dans la concertation la plus grande.

Le débat qui vous est proposé ce jour, le premier inscrit à l'ordre du jour, je le répète, est relatif à la reconduction des mesures de financement de la sécurité sociale qui avaient été prises par le gouvernement précédent il y a un an maintenant.

Ces mesures viennent en effet à expiration aujourd'hui même sans que les dispositions de fond permettant d'assurer cette année l'équilibre financier de notre système de protection sociale aient été prises.

Pour ceux d'entre vous qui ne siégeaient pas dans cet hémicycle au mois de juin 1987, je rappelle que ces mesures étaient destinées à maintenir le régime général en situation d'équilibre pour le court terme.

Il s'agissait, selon le ministre d'alors, d'un « relais » dans l'attente des conclusions des Etats généraux de la sécurité sociale et du rapport du comité des sages, ainsi que de l'avis du Conseil économique et social.

Si les conclusions du comité des sages ont été rendues le 20 octobre 1987, le Conseil économique et social, saisi le 8 février 1988, ne rendra son avis que dans la deuxième quinzaine de septembre.

Le Gouvernement s'est donc trouvé confronté, dès son arrivée, à la question du financement de la sécurité sociale pour le second semestre de cette année.

Cette situation était d'ailleurs prévisible puisque, dès l'année dernière, le rapporteur général de la commission des finances de votre assemblée constatait que les mesures envisagées ne permettraient d'effectuer tous les paiements que pendant le premier semestre, et il insistait sur les sérieuses difficultés de trésorerie auxquelles la sécurité sociale serait confrontée.

**M. Robert-André Vivian.** Il était lucide !

**M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.** Vous ajoutiez toutefois, monsieur le rapporteur général de l'époque, que vous n'auriez pas l'inconvenance d'évoquer les mesures à prendre au second semestre, ce qui nous oblige malheureusement aujourd'hui à avoir cette délibération un peu dans la précipitation, dirai-je.

Le Gouvernement auquel j'appartiens a donc décidé, le 24 mai dernier, de reconduire l'ensemble des dispositions arrêtées il y a maintenant un an. L'Assemblée est saisie à nouveau du volet législatif de ce dispositif, qui n'a d'autre ambition que de préserver à court terme l'équilibre de trésorerie des régimes de sécurité sociale.

Le débat de ce jour ne peut avoir en effet pour objet d'anticiper les décisions de fond engageant le long terme qui seront à prendre dès lors que le Conseil économique et social aura rendu son avis, et je pense que vous le comprendrez.

Conformément aux orientations énoncées par M. le Premier ministre, j'accorderai la plus grande attention à ce que nous diront les partenaires sociaux sur la manière d'asseoir de façon durable le développement de notre système de protection sociale et l'équilibre de ses comptes.

La sécurité sociale est un sujet qui tient à cœur aux Français et, dans ce domaine comme dans les autres, nous voulons donner aux aspirations qui émanent de la société l'occasion de s'exprimer et, si possible, de s'harmoniser.

Là encore, je voudrais vous rappeler les termes des conseils relatifs aux méthodes de travail que M. le Premier ministre avait adressés au Gouvernement car ils gardent toute leur actualité : « Nous devons préférer, toutes les fois que c'est possible, aux arguments d'autorité, des négociations réelles, loyales, méthodiques. » Je m'y emploierai activement, particulièrement dans ce domaine.

De la même manière, comme je le disais au tout début de mon intervention, je veillerai à ce que le Parlement, en particulier grâce aux travaux de ses commissions qui y sont particulièrement attentives - la commission des affaires sociales et la commission des finances - soit associé comme il se doit aux réflexions préparatoires aux décisions que nous aurons à prendre ensemble.

Ainsi, ce matin, au sein de la commission des finances, nous avons souligné quel intérêt il y aurait à traiter le problème sur le plan méthodologique. Je serai donc très ouvert, et je tiens à le confirmer, à toute proposition qui sera faite en ce sens, et que nous examinerons ensemble.

Venons-en à l'appréciation de la situation des comptes de la sécurité sociale nécessaire au débat de ce jour.

La commission des comptes de la sécurité sociale se réunira le 12 juillet prochain. Son secrétaire général vient d'être saisi des comptes établis par les administrations compétentes. Je ne veux pas anticiper les conclusions de cette commission, aux travaux de laquelle vos représentants participent, et dont vous serez saisis.

Sur un sujet aussi sensible, et parfois aussi incertain, compte tenu des difficultés de la prévision en ce domaine, je tiens en effet à la plus grande clarté et à la plus grande transparence des chiffres.

C'est pourquoi j'attacherai un grand prix et je veillerai personnellement à ce que l'indépendance de cette commission et de son secrétaire général soit en tout temps garantie.

On ne saurait réduire le débat nécessaire sur la sécurité sociale à une seule focalisation sur le déficit. Néanmoins je dois à la représentation nationale l'information nécessaire au débat qui nous retient aujourd'hui et qui justifie les mesures que nous vous présentons.

La commission des comptes de décembre 1987 faisait état, pour le régime général, d'un résultat négatif prévisionnel de 4,2 milliards de francs en 1987 et de 19,2 milliards de francs en 1988 imputables au déséquilibre structurel de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

En fait, selon les informations aujourd'hui disponibles, l'exercice 1987 serait équilibré à moins de 1 milliard de francs environ. Néanmoins, le résultat négatif de l'assurance vieillesse se situerait aux alentours de 10 milliards.

En 1988, le besoin de financement prévisionnel de l'exercice s'établirait à un peu plus de 17 milliards de francs, la branche maladie et accident du travail dégageant un déficit de 1,3 milliards de francs, et la caisse nationale d'allocations familiales un excédent de 1,3 milliards de francs.

A l'inverse, le déficit - et c'est en fait notre plus grande difficulté - de l'assurance vieillesse se creuserait pour atteindre 19,9 milliards de francs.

Au total, le solde de trésorerie de l'A.C.O.S.S. devrait être, à législation inchangée, de moins de 7,8 milliards de francs au 31 décembre et le plafond des avances consenties par la caisse des dépôts et consignations serait dépassé à plusieurs reprises au cours du quatrième trimestre de cette année.

Des mesures conservatoires sont donc nécessaires pour éviter toute rupture ou tout décalage dans le paiement des prestations. Je vous ai déjà indiqué pourquoi ces mesures conservatoires sont apparues indispensables à une certaine époque. Le calendrier des débats échappe d'ailleurs à ma propre décision et, naturellement, à plus forte raison, à celle de toute assemblée, puisque sont concernés les partenaires sociaux, en l'occurrence le Conseil économique et social qui a son autonomie.

Des mesures conservatoires sont surtout indispensables pour pouvoir travailler dans la sérénité et la concertation afin d'étudier les mesures à prendre pour répondre aux problèmes de financement en 1989 sans perturber inutilement l'environnement actuel.

Aujourd'hui, en effet, de façon très approximative, on peut estimer le besoin de financement du régime général pour 1989 à près de 33 milliards de francs, ce qui ne représente, en définitive, que moins de 5 p. 100 de l'ensemble des dépenses du régime général. Mais l'essentiel du besoin provient de la branche vieillesse de ce régime, j'insiste sur ce point. Il représente 14 p. 100 des dépenses de cette branche, dont la charge s'alourdit de 10 milliards de francs chaque année.

Sur le plan financier, il s'agit là de l'enjeu majeur de nos prochaines années.

J'attends donc de la commission des comptes du 12 juillet des précisions sur ces prévisions et sur les hypothèses qui les sous-tendent.

Le dispositif adopté reconduit sans modification les mesures appliquées depuis juillet 1987. Il apportera à l'ensemble des régimes de sécurité sociale 7 milliards en 1988 et 16 milliards en 1989. Pour le régime général, l'apport sera respectivement de 6,2 milliards et de 13,6 milliards de francs pour les deux années. C'est ainsi que les hausses de taux de cotisation de l'assurance maladie de 0,4 p. 100 et celles de l'assurance vieillesse s'appliqueront dès le 1<sup>er</sup> juillet pour l'ensemble des régimes, à l'exception du régime des non-salariés non agricoles pour lesquels des mesures d'accompagnement tenant compte de leur situation particulière sont à l'étude.

Les décrets correspondant à ces mesures ont été signés la semaine dernière ou seront signés dans les prochains jours. Ces mesures relèvent en effet du domaine réglementaire, à l'exception de la majoration de 0,2 p. 100 de la retenue pour pension des fonctionnaires qui nécessite une mesure législative. Celle-ci est prévue par l'article 3 du projet de loi qui associe les fonctionnaires à l'effort commun de solidarité. Il convenait de le souligner et de le saluer.

Parallèlement, les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet prorogent le prélèvement du 1 p. 100 sur les revenus du capital destinés à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Cela exprime le choix de la solidarité fait par le Gouvernement et illustre sa volonté de partager entre tous les Français les efforts nécessaires pour maintenir le système de protection sociale.

Ces mesures ont, je l'ai déjà indiqué, un impact limité. Elles ne préjugent en aucune manière les décisions qui seront à prendre, vraisemblablement à la fin de l'année ou à la session de printemps.

C'est pourquoi je souhaite pouvoir disposer du maximum de temps - et je répons là à une interrogation de M. le rapporteur général, qui a d'ailleurs rendu compte du débat qui a eu lieu ce matin en commission des finances sur ce sujet. Nous avons en effet constaté que le délai d'un an prévu il y a maintenant une année n'avait pas été suffisant.

Cela étant, je reste ouvert à toute solution qui recueillerait l'accord de la majorité, sinon de l'unanimité de l'Assemblée sur un délai.

Le Gouvernement déposera, par ailleurs, un amendement visant à abaisser au taux super-réduit la T.V.A. sur les boissons non alcoolisées. Je veux insister sur le fait que l'alcoolisme est un fléau qui coûte très cher à la sécurité sociale et qui nous préoccupe tous.

Cette mesure s'inscrit dans la logique de notre volonté de prendre des mesures qui incitent plus qu'elles ne répriment. Le Gouvernement entend donc inciter les Français, et en particulier les jeunes, à modérer leur consommation de boissons alcoolisées. Il sera très attentif à un débat particulièrement utile en ce début d'été.

Il entend également revenir sur certaines des dispositions du plan de rationalisation des dépenses de maladie mises en œuvre en 1987. Dès cette fin d'après-midi, je vais saisir personnellement le président de la caisse nationale d'assurance maladie d'une série de mesures visant à prévenir les exclusions injustifiées du système de protection sociale. Le conseil d'administration aura l'occasion de les débattre dans quelques jours, mais je souhaite réserver à son président la primeur de propositions sur lesquelles il s'exprimera et dont j'aurai aussi l'occasion de m'entretenir avec les partenaires concernés. Je puis simplement vous préciser, comme je l'ai d'ailleurs indiqué ce matin devant la commission des finances, qu'elles devraient entraîner un surcoût de dépenses d'un peu moins de 2 milliards de francs.

Je tiens à le préciser, elles allieront rigueur, responsabilité et sens de la solidarité. En effet, si nous devons maîtriser l'évolution de nos dépenses de protection sociale, et particulièrement dans le domaine de l'assurance-maladie, nous ne pouvons le faire qu'en tenant compte d'un objectif de solidarité et en veillant à ce que les personnes les plus défavorisées ne soient pas pénalisées.

C'est du moins la volonté du Gouvernement de poser ce problème et d'engager la discussion avec les partenaires sociaux, et immédiatement, pour se conformer à l'engagement fort qu'a formulé le Président de la République au cours de la campagne précédant l'élection présidentielle. J'attends donc de la caisse nationale d'assurance maladie un examen attentif des mesures que je vais lui proposer.

En me confiant la charge de la santé et de la protection sociale, le Président de la République et le Premier ministre m'ont affirmé leur volonté d'assurer la cohérence nécessaire entre les ressources et leur emploi. Cette démarche illustre notre souci de préserver un système de protection sociale auquel tous les Français sont attachés et que le Gouvernement s'emploiera à défendre sans transiger sur les principes d'égalité et de solidarité nationale afin que chacun puisse contribuer selon ses moyens et recevoir selon ses besoins.

Je serai donc particulièrement soucieux des équilibres des comptes en prenant en considération, d'une part, les prélèvements supportables pour notre économie et, d'autre part, la maîtrise des dépenses.

Ces équilibres impliqueront que soit améliorée la productivité de notre système de santé. Compte tenu des contraintes financières, comment faire pour améliorer encore la qualité de notre système de santé ?

Je veux seulement évoquer devant vous quelques perspectives d'évolution. Recentrer l'hôpital sur sa fonction technique et développer les alternatives à l'hospitalisation sont des objectifs qui ont été et qui sont souvent cités. Je souhaite à cet égard que les obstacles juridiques n'empêchent pas les progrès nécessaires. Pour améliorer la connaissance de l'activité réelle des établissements, les expériences de P.M.S.I. nous ouvrent des voies d'avenir pour la modernisation des techniques de gestion et le développement d'un langage commun entre gestionnaires et soignants.

Plus généralement, je crois indispensable que soient améliorées les techniques d'évaluation des coûts et de l'efficacité des pratiques médicales.

Par ailleurs, les Français ont découvert - grâce notamment aux associations caritatives - qu'un nombre important de personnes avaient des difficultés pour se faire soigner.

Paradoxalement, notre système de santé entraîne à la fois - et j'attire bien votre attention sur ce point - la surconsommation et la sous-consommation des soins. S'il n'existe en droit aucune exclusion, il arrive souvent que certaines personnes cumulent tant de handicaps qu'elles se retrouvent exclues de fait et ne trouvent plus, pour la majorité d'entre elles, la porte d'un système par ailleurs complet et cohérent.

Cette exclusion de fait tient moins à l'imperfection ou à une mauvaise application des textes qu'à la difficulté d'ouvrir des institutions prévues pour traiter la situation des personnes dont le statut est précisément de ne pas en avoir du tout.

Je voudrais ici rendre hommage à l'action qu'ont commencé à mener certaines associations ; je souhaite que nous puissions réfléchir, notamment à l'occasion du débat sur le revenu minimum d'insertion, aux moyens de développer un système de soins qui puissent concerner tout le monde, y compris les personnes qui n'ont même plus de référence à un système de protection sociale.

Notre système de protection sociale ne peut être défendu qu'au prix de l'amélioration de ses marges. Le principe de solidarité de la sécurité sociale ne peut être évoqué que si celle-ci reste accessible à tous de manière simple.

Enfin, je rappelle que l'assurance vieillesse souffre d'un déséquilibre structurel. Je voudrais ici rappeler solennellement que le principe de la répartition qui régit le fonctionnement des régimes de retraite et qui est la marque la plus nette des solidarités entre générations, ne saurait être remis en question. Au-delà de ce principe, demeure le problème de l'accroissement mécanique des dépenses de la branche.

Ce qui est en cause aujourd'hui, c'est l'arrivée à maturité de nos régimes de retraite. J'attends beaucoup des réflexions des partenaires sociaux sur ce sujet. Quelles que soient les solutions retenues, elles ne pourront ignorer le principe d'une France solidaire, le souci de ne laisser personne à la traîne et la volonté de ne pas laisser se développer une protection sociale à deux vitesses, où seuls les plus favorisés - je crois qu'il est particulièrement utile de le préciser à propos de l'assurance vieillesse - pourraient profiter des mécanismes de notre sécurité sociale tandis que les plus pauvres, les plus démunis seraient rejetés dans le ghetto de l'assistance.

Mesdames, messieurs les députés, cette séance, vous le savez, n'est que le préliminaire à d'autres débats de fond que nous entamerons lorsque viendra le moment de prendre des décisions qui engageront l'avenir et qui seront aptes à résoudre durablement, du moins je l'espère, les problèmes de financement de notre sécurité sociale. Cette issue ne sera véritablement possible que si elle a été précédée d'une large concertation.

A travers ce texte, qui aurait pu ne donner prétexte qu'à une intervention justifiant simplement la reconduction de mesures, j'ai souhaité poser dès aujourd'hui un certain nombre de questions.

Je ne doute pas que l'Assemblée apportera une contribution toute particulière à la réflexion que j'ai commencée à évoquer devant vous aujourd'hui.

J'attends vos propositions et celles des partenaires sociaux.  
*(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

4

#### MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement, une lettre l'informant que le Gouvernement demande que la discussion du projet sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle intervienne après la discussion des deux textes inscrits à l'ordre du jour complémentaire.

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

5

#### PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET RETENUE POUR PENSION DES FONCTIONNAIRES

##### Reprise de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif au prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel d'Ornano.

**M. Michel d'Ornano.** Monsieur le ministre, vous nous soumettez un projet de loi demandant la prorogation de mesures exceptionnelles qui avaient été adoptées pour une durée limitée, un an, par le précédent gouvernement.

Vous êtes, je le comprends parfaitement, pris par le temps et cette procédure qui consiste à demander une prorogation ne m'apparaît pas critiquable.

Mais là où l'affaire se transforme complètement, c'est lorsque le texte proposé de rendre cette mesure définitive.

**M. Robert-André Vivien.** Pas question.

**M. Michel d'Ornano.** Vous n'avez pas bien vu qu'elle avait été prise à titre temporaire en attendant que l'on puisse déterminer les remèdes à apporter à la situation de la sécurité sociale. Votre prédécesseur, qui est ici présent, avait exposé à l'assemblée les consultations dont il avait besoin, les précautions dont il souhaitait s'entourer afin de prendre des décisions définitives.

**M. Robert-André Vivien.** C'est exact.

**M. Michel d'Ornano.** Depuis lors, de très nombreuses procédures ont été engagées, des rapports rendus, la consultation du Comité économique et social a été lancée. Bref, nous sommes beaucoup plus avancés aujourd'hui que nous ne l'étions lorsque la proposition de mesures temporaires avait été présentée.

Je suis donc, ainsi que mes amis du groupe U.D.F., formellement opposé à toute disposition qui rendrait définitive ce qui, dans l'esprit du gouvernement précédent, était temporaire, je le répète, en attendant des mesures qui régleraient enfin ce problème de la sécurité sociale.

**M. Jean-Pierre Delalande.** Tout à fait !

**M. Michel d'Ornano.** Il y a pas mal de raisons qui empêchent de rendre ce procédé définitif.

La première, c'est la nécessaire consultation du Parlement. Je suis très attaché à ce que le Parlement ait son mot à dire sur le budget social de la nation qui, je le rappelle, est de l'ordre de 1 300 milliards de francs. J'avais même, à l'époque, déposé une proposition de loi à laquelle le ministre avait bien voulu donner un avis favorable, qui avait été votée par l'Assemblée, par le Sénat, puis annulée par le Conseil constitutionnel. Nous nous inclinons, naturellement, devant les décisions du Conseil constitutionnel mais, à la lecture des débats du parti socialiste, j'ai pu observer que, lui aussi, en était venu, et je m'en réjouis, à d'autres conceptions dans ce domaine et qu'il avait considéré que l'intervention du Parlement serait nécessaire. Il faudra donc relancer cette affaire de façon que le Parlement ait son mot à dire sur le vote de ces sommes considérables.

La deuxième raison, c'est l'entrée dans l'espace unique européen, qui va d'ailleurs commencer avant 1993 puisque sera mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> juillet de l'année prochaine la libre circulation des capitaux. Or, si nous voulons entrer, dans cet espace unique d'une façon compétitive, il faudra en particulier examiner comment nos prélèvements sur les revenus de l'épargne peuvent être aménagés, faute de quoi ce n'est pas chez nous que s'investira l'épargne.

C'est la raison pour laquelle j'ai, ce matin, voté contre l'ensemble du texte en commission, parce que j'ai considéré que nous ne pouvions pas pérenniser ce 1 p. 100.

Mais les propos que vous avez tenus à cette tribune, monsieur le ministre, me laissent un espoir. Je crois comprendre que vous envisageriez de proposer ou d'accepter un amendement qui pourrait fixer une durée à ce prélèvement. Si cette durée est raisonnable, de l'ordre d'un an à peu près, alors - je l'ai dit ce matin en commission - je reviendrai sur l'opposition et je voterai le texte que vous nous proposez.

Vous avez procédé tout à l'heure à cette ouverture d'une façon sur laquelle je voudrais faire quelques commentaires.

Ce sont des propositions qui vous ont été faites ce matin par l'opposition. En effet, mon ami Philippe Auberger, au nom du groupe du Rassemblement pour la République, et moi-même, au nom du groupe Union pour la démocratie française, avons déposé un amendement en ce sens. C'est donc une proposition de l'opposition. Tout à l'heure - je ne sais pas pourquoi - vous avez semblé avoir un peu peur de dire qu'il s'agissait d'une proposition de l'opposition. Ne craignez rien ! (Sourires.) Cette opposition a exprimé, dès le début, qu'elle souhaitait être constructive. Qu'est-ce qu'une opposition constructive ? Une opposition qui vous dit non quand vous présentez un texte qui ne lui paraît pas raisonnable, mais qui vous dit : voilà le moyen de rendre ce texte acceptable.

Si vous déposez un amendement de ce type, vous rendez votre texte acceptable. Mais n'ayez pas de crainte, de honte à dire que ce sont des propositions qui viennent de l'opposi-

tion ! Au contraire, renouez-vous en, en vous disant que c'est, sur des textes techniques, une coopération, un dialogue qui s'établit entre la majorité et l'opposition.

Voilà pour la première partie de mon exposé. Je serai très bref sur la seconde.

J'ai été surpris par le dépôt d'un article additionnel qui, dans un texte visant à dégager des ressources pour renflouer la sécurité sociale, vient soudainement accroître les dépenses publiques. Alors que, selon les chiffres que vous avez cités, ce projet de loi doit rapporter à peu près 6,5 milliards de francs à la sécurité sociale d'ici à la fin de l'année, voilà qu'on nous demande, en contrepartie, si l'on peut dire, de mettre à la charge de l'Etat une dépense supplémentaire de l'ordre de 2 milliards. Avouez que ce n'est pas l'endroit où rattacher pareille mesure !

J'ajoute que la méthode n'est pas bonne. Il s'agit, certes, de diminuer un taux de T.V.A., mais cette décision a si peu de portée ! Or vous savez bien que, pour entrer dans l'espace unique européen, nous allons être obligés de diminuer sensiblement l'ensemble de la taxation sur la valeur ajoutée. Si nous voulons être compétitifs, il faudra supprimer complètement le taux majoré. Quant au taux normal, il devra se situer dans une fourchette comprise entre 14 et 20 p. 100. La réduction sera donc d'environ deux points. Voilà qui représente une bonne centaine de milliards, et si l'on y ajoute les autres mesures fiscales nécessaires pour assurer notre compétitivité en 1993, on arrive à un total de quelque 150 milliards. Vous êtes en train de diminuer la T.V.A. par petits bouts, mais sans, apporter aucune solution au problème. Cette opération est donc de mauvaise politique.

Naguère, j'ai souvent entendu, dans cette enceinte, les voix les plus éminentes de l'opposition de l'époque reprocher au Gouvernement d'aborder le grand espace unique européen en le regardant par le petit bout de la lunette. Eh bien, vous avouerez avec moi que commencer l'harmonisation de la T.V.A. par une diminution de la taxe sur les boissons non alcoolisées, sans aucune concertation avec qui que ce soit et pour une somme de 2 milliards, c'est vraiment aller chercher le bout microscopique de la lunette ! Ce n'est certainement pas ainsi qu'il convient de s'y prendre : il faudra une autre largeur de vue.

Ah ! monsieur le ministre, je vois bien les raisons qui vous ont conduit à présenter ce texte ! Vous me direz que je vous fais un procès d'intention, même si je ne veux rien de tel, mais je ne peux pas m'ôter de l'esprit l'idée que, mon Dieu ! l'indice des prix a pour vous son importance !

**M. Alain Richard, rapporteur général.** C'est le Calvados qui parle ! (Sourires.)

**M. Michel d'Ornano.** Au moment où vous prenez d'autres décisions qui vont sans aucun doute augmenter les prix, ne se peut-il pas que vous cherchiez des mesures qui permettent par ailleurs de les baisser ?

Tout cela, permettez-moi de vous le dire, c'est un peu du bricolage. Par conséquent, je voterai contre cet article additionnel et, sur l'ensemble du texte, mon vote dépendra du sort réservé à l'amendement visant à limiter la durée du prélèvement exceptionnel. (Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

6

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 6 relatif au prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires (rapport n° 34 de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution n° 5 de M. André Lajoinie tendant à modifier l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale :

Discussion des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 16 de M. Charles Josselin et plusieurs de ses collègues relative à l'élection des conseillers généraux et dérogeant aux dispositions de l'article L. 221 du code électoral :

Discussion du projet de loi n° 3 modifiant certaines dispositions du code du travail relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et prorogeant les exonérations de cotisation de sécurité sociale liées aux contrats de qualification.

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-huit heures cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale.*

LOUIS JEAN

