

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION : 26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15. — Tél. : 306-51-00
Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

COMPTE RENDU INTEGRAL — 29^e SEANCE

1^{re} Séance du Vendredi 26 Octobre 1973.

SOMMAIRE

1. — Rappel au règlement (p. 4862).
MM. Guerneur, le président.
2. — Loi de finances pour 1974 (première partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4862).
Art. 14.
M. Juquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.
Amendement n° 22 de la commission des affaires culturelles : MM. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; Torre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances. — Adoption.
Amendement n° 21 de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan : MM. le rapporteur général, leart, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; le secrétaire d'Etat. — Rejet.
Amendement n° 23 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur général, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
M. le secrétaire d'Etat.
Rejet de l'article 14.
Après l'article 14.
Amendement n° 51 de M. Bouloche : MM. Bouloche, le rapporteur général, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

★ (2 f.)

MM. le secrétaire d'Etat, le président de la commission, Fanton, Michel Durafour.

Suspension et reprise de la séance.

Art. 11 (suite).

MM. Mayoud, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; Poniatowski, ministre de la santé publique et de la sécurité sociale ; Fanton, Legrand, Ducloné, Le Folle, Leenhardt, Barrot, Ginoux.

Amendements de suppression n° 19 de la commission des finances, 36 de M. Lamps et 50 de M. Bouloche : MM. le rapporteur général, Lamps, Bouloche, le ministre de la santé publique, Marete. — Adoption.

L'article 11 est supprimé.

Avant l'article 12.

Amendement n° 123 de M. Peyrel avec les sous-amendements n° 126 de M. Papon, 127 de M. Guerneur et 129 de M. Papon : MM. Guerneur, le rapporteur général, le ministre de la santé publique, Bouloche, Chalandon, le secrétaire d'Etat, Leenhardt, le président de la commission des finances, Lamps. — Retrait du sous-amendement n° 127 ; adoption des sous-amendements n° 126 modifié et 129, ainsi que de l'amendement n° 123 sous-amendé.

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

3. — Ordre du jour (p. 4877).

PRESIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER,
vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Guermeur pour un rappel au règlement.

M. Guy Guermeur. Monsieur le président, pourriez-vous accomplir une démarche auprès du bureau de notre Assemblée pour que le nom de Robert Sans, mort cette nuit à son poste, soit donné à l'une des salles de cette maison ?

J'estime que l'Assemblée marquerait de la sorte, pour les générations futures, l'estime dans laquelle nous tenons les collaborateurs qui nous aident dans notre tâche.

M. le président. Je pense que le personnel de l'Assemblée sera très sensible à votre suggestion, que je transmettrai au bureau de l'Assemblée et notamment à MM. les questeurs.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1974 (PREMIERE PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1974 (n° 546, 681).

Hier soir, après avoir réservé les articles 11 et 12, l'Assemblée a adopté l'article 13 et s'est arrêtée à l'article 14.

Article 14.

M. le président « Art. 14. — Le taux de la taxe dont les employeurs sont redevables au titre du financement d'actions de la formation professionnelle continue, est fixé à 1 p. 100 du montant, entendu au sens de l'article 231-1 du code général des impôts, des salaires payés pendant l'année en cours. »

La parole est à M. Juquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, inscrit sur l'article.

M. Pierre Juquin, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, je suis chargé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de vous présenter deux amendements à l'article 14.

Le premier, de très loin le plus important, pose à la fois un problème technique et un problème théorique, presque philosophique. Le problème technique consiste à dégager, pour la formation professionnelle, un peu plus d'un milliard de francs sur une masse salariale qui sera supérieure à 200 milliards.

Cette somme est évidemment minime pour les entreprises elles-mêmes, mais elle est considérable pour la formation professionnelle continue dont la commission a reconnu unanimement le retard.

Vous savez qu'il existe actuellement un système d'incitations. Il ne s'agit donc pas de frapper les entreprises d'un nouvel impôt, mais de rattraper le retard. Un tableau de marche avait été établi par la loi du 16 juillet 1971, portant organisation de la formation professionnelle continue. Il prévoyait de fixer le taux de participation des employeurs au financement des actions de formation à 0,8 p. 100 la première année, à 1,1 p. 100 la deuxième année, à 1,4 p. 100 la troisième année, à 1,7 p. 100 la quatrième et, en 1976, on eût atteint 2 p. 100. Il s'agit d'un flux d'investissements bien programmé.

Or, l'an dernier, on a maintenu le taux à 0,8 p. 100 et, cette année, on propose seulement de l'élever légèrement jusqu'à 1 p. 100. Il y a là une perte considérable. C'est pourquoi la commission a pensé qu'il était convenable de prévoir un rattrapage afin d'atteindre les taux qui avaient été prévus pour les années 1974, 1975 et 1976 et de combler le retard qui est déjà de 0,3 p. 100 en francs constants. On aurait alors la progression suivante : 0,8 p. 100, 0,8 p. 100, 1,5 p. 100 et, l'an prochain, on pourrait passer à 1,8 ou 1,9 p. 100.

Le Gouvernement, pour repousser cette suggestion de la commission, lui oppose plusieurs arguments. Je n'insisterai pas sur celui qui invoque la pression sur les prix. Il me semble que les sommes considérées sont si minimes que l'influence sur les prix sera imperceptible.

Mais ne lit-on pas dans l'exposé des motifs de l'article que : « compte tenu de l'effort particulièrement important qu'il est proposé, par ailleurs, de consentir sur le plan budgétaire en faveur de la formation professionnelle, il paraît possible de fixer à 1 p. 100 le taux de la taxe pour 1974 ».

J'avoue être surpris par cette argumentation qui revient à dire que le patronat peut réaliser une économie puisque l'Etat paie à peu près ce qu'il doit payer. Dans l'esprit de la loi du 16 juillet 1971, il s'agit de répartir, en gros, par moitié, la charge de la formation professionnelle continue. Nous en sommes très loin et ici j'aborde l'aspect philosophique de la question : doit-on considérer les dépenses de la formation professionnelle, sinon initiale — car ce n'est pas notre problème — en tout cas continue, comme une charge pour l'économie ou un investissement parmi les plus rentables ?

La réponse a paru évidente à l'unanimité des membres de la commission des affaires sociales ; il s'agit d'un investissement absolument indispensable, surtout si l'on considère, non pas les entreprises prises individuellement, mais l'économie générale du pays. On ne peut pas à la fois faire des discours sur la croissance et refuser à l'économie française les moyens d'une véritable croissance à moyen et à long terme.

J'insiste donc auprès de la commission des finances, auprès de l'Assemblée et auprès du Gouvernement pour que cet amendement soit retenu.

Nous pourrions d'ailleurs accepter d'envisager une croissance plus modérée du taux de participation des entreprises. Le secrétaire d'Etat responsable de la formation continue nous avait proposé en commission un taux de 1,2 p. 100. Si l'on obtenait ce passage de 1 p. 100 à 1,2 p. 100, cela constituerait déjà un progrès, mais il serait plus raisonnable de fixer le taux à 1,5 p. 100.

Je ne commenterai pas longuement l'amendement n° 23 qui a été adopté à l'unanimité de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, et repoussé d'extrême justesse par la commission des finances.

Deux raisons justifient cet amendement. D'abord, un souci de simplification, ensuite un effort de moralisation. Je ne permets également d'insister en faveur de son adoption. Il n'a, d'ailleurs, aucune incidence financière sérieuse.

Il est évident que de ces deux amendements, c'est le premier qui a le plus d'importance puisqu'il y va de la conception même de la formation professionnelle continue et de l'application, dans l'esprit comme dans la lettre, de la loi du 16 juillet 1971.

M. le président. M. Juquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a présenté l'amendement n° 22 libellé comme suit :

« Dans l'article 14, substituer au taux : « 1 p. 100 », le taux : « 1,5 p. 100 ».

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

M. Maurice Papon, rapporteur général. La commission des finances a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 22. Cet avis, naturellement, ne signifie pas qu'il ne soit pas nécessaire de développer le plus possible la formation professionnelle.

Les études statistiques qui ont été effectuées montrent que pour les entreprises employant de dix à cinquante salariés, le taux moyen des dépenses réelles effectuées au titre de la formation professionnelle varie actuellement de 0,55 p. 100 à 0,65 p. 100 selon la taille des entreprises, que pour les entreprises employant entre cinquante et cinq cents salariés, ce taux est de 1 p. 100 et qu'il atteint 1,5 p. 100 pour les entreprises qui comptent plus de cinq cents salariés.

L'amendement soutenu par M. Juquin au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ne changera rien en rien la situation pour les entreprises employant plus de cinq cents salariés qui atteignent déjà, voire dépassent le taux proposé, lequel en revanche pèserait lourdement sur les petites et moyennes entreprises. D'ailleurs la commission des finances, lorsqu'elle a formulé son avis défavorable, avait émis le vœu que le taux soit modulé.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances. Sur l'amendement n° 22, la position du Gouvernement est proche de celle de la commission des finances.

M. Juquin propose de faire passer le taux de la participation des employeurs à la formation continue de 1 p. 100 à 1,5 p. 100. Invoquant la loi du 16 juillet 1971, il envisage de porter ce taux, d'ici à 1976, à 2 p. 100.

Je ferai d'abord remarquer à M. Juquin qu'une mesure qui consisterait à porter le taux nominal de 1 p. 100 à 1,5 p. 100 serait dans un grand nombre de cas purement formelle car dans de très nombreuses entreprises employant plus de 500 personnes ce taux est déjà atteint.

En revanche, pour un grand nombre d'entreprises moyennes et petites, qui sont loin d'atteindre ce taux, nous assisterions à un accroissement très sensible de leurs charges. En effet, le passage de 0,8 à 1 p. 100 accroît déjà les charges de l'entreprise de 25 p. 100. Ces 25 p. 100 se cumulant avec la hausse des salaires de 13 p. 100, nous assisterions à un alourdissement des charges pesant sur les petites et moyennes entreprises de l'ordre de 40 p. 100 ce qui, pour la plupart d'entre elles, leur serait extrêmement préjudiciable dans la période actuelle.

J'ajoute qu'une augmentation aussi brutale de la ressource pourrait poser un autre problème. Il n'est pas certain que les sommes ainsi dégagées puissent être utilisées sans gaspillage. Mais surtout — j'insiste sur ce point et vous me permettez de le faire, en tant qu'ancien secrétaire d'Etat auprès du ministre du développement industriel et scientifique, chargé plus spécialement de la moyenne industrie — cette charge serait vraiment excessive pour les industries petites et moyennes.

Pour toutes ces raisons, qui sont à la fois des raisons de compétitivité de notre industrie et de lutte contre l'inflation, le Gouvernement, parfaitement d'accord en cela avec la commission des finances, demande à l'Assemblée nationale de repousser l'amendement n° 22 de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 22.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Papon, rapporteur général, et M. Icart ont présenté un amendement n° 21 ainsi libellé :

« Compléter l'article 14 par les dispositions suivantes :

« II. — L'article 14 de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 est complété par les dispositions suivantes :

« 4. — Toutefois, ils doivent verser 2 p. 100 du montant de la participation à laquelle ils sont tenus au titre de l'année en cours à des organismes menant des actions de formation professionnelle à l'intention des chefs d'entreprise et des salariés travaillant dans les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales non visées à l'article 13 de la présente loi.

« Ces organismes doivent être agréés, soit sur le plan national, soit sur le plan régional par le préfet de région sur proposition du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, en raison de l'intérêt que présente leur action pour la formation professionnelle continue. »

La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Fernand Icart, président de la commission. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cet amendement a pour objet de prévoir que les entreprises assujetties au versement de la contribution à l'effort de formation professionnelle — qui vient d'être portée à 1,5 p. 100 — verseront 2 p. 100 du produit de cette participation pour des actions de formation concernant les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales non assujetties à cette contribution.

En fait, la loi sur la formation professionnelle du 16 juillet 1971 vise toutes les formes d'activités. Tout le monde peut donc en profiter et notamment ceux qui ne participent pas à la formation permanente, c'est-à-dire les travailleurs des entreprises non assujetties, je veux parler des travailleurs indépendants et des employés des entreprises de moins de dix salariés. Or, c'est précisément cette catégorie de travailleurs qui rencontre les plus grandes difficultés en matière de perfectionnement et de formation permanente. Comme j'ai souvent eu l'occasion de le rappeler, ce sont de véritables « oubliés de la croissance ».

Il me paraît donc absolument nécessaire d'intégrer tout ce secteur de l'économie dans le mécanisme de la formation permanente.

Mais, dans un premier temps, il n'est pas souhaitable, me semble-t-il, d'assujettir ces entreprises et ces travailleurs indépendants à cette cotisation qui, de plus, vient d'être augmentée. Ce serait commettre une erreur psychologique. Certes, je n'exclus pas cette solution mais je l'envisage à terme. Provisoirement, on pourrait donc appliquer une sorte de principe de solidarité, voire de compensation démographique, bien que ce terme puisse, à cette heure, heurter quelques-uns.

J'ai envisagé une affectation d'un montant très modeste : 2 p. 100 de la participation. Hier encore ce taux de 2 p. 100, qui avait été à mon avis sagement envisagé, ne représentait qu'un produit d'environ 40 millions à 50 millions de francs.

Ces sommes seront affectées à des organismes agréés, principalement les chambres de commerce et les chambres de métiers. Mais quelles formes d'action ? Je prendrai un exemple précis, celui des assistants techniques du commerce et des assistants techniques des métiers. En théorie, ces assistants techniques concourent à l'information, à la formation et au perfectionnement des commerçants et des artisans. Ils doivent entreprendre les études et les recherches qu'implique leur action, dans les entreprises. Ils doivent être de véritables démarcheurs qui vont, en quelque sorte, porter l'information et le perfectionnement à domicile.

Ces démarcheurs, ces formateurs du commerce et de l'artisanat sont très peu nombreux du fait de l'insuffisance des crédits affectés à cette forme d'action.

C'est pourquoi j'ai prévu un prélèvement obligatoire de 2 p. 100.

Cependant, monsieur le secrétaire d'Etat, si j'avais pu prévoir la décision de l'Assemblée, qui vient de relever de 1 p. 100 à 1,50 p. 100 le taux de la contribution à l'effort de formation professionnelle, je n'aurais peut-être pas déposé cet amendement qui représente tout de même une charge notable : 60 millions à 75 millions de francs.

Telle est, mesdames, messieurs, l'économie de cet amendement dont il faut en tout état de cause retenir le principe.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. L'amendement que vient de défendre M. Icart prévoit, sur la participation des entreprises à la formation professionnelle, un prélèvement de 2 p. 100 en faveur d'organismes menant des actions de formation professionnelle à l'intention des commerçants et des artisans.

Vous savez que les entreprises de moins de dix salariés ont été dispensées en 1971 de l'obligation de participation, le coût de cette obligation apparaissant, pour les entreprises de cette taille, hors de proportion avec les avantages qu'elles étaient susceptibles d'en retirer.

Imposer, à ceux qui sont tenus de participer, l'affectation d'une partie des dépenses dont ils doivent justifier à la formation de ceux qui sont dispensés de cette même obligation, c'est prendre une mesure qui pourrait provoquer les protestations légitimes des intéressés.

La proposition contenue dans l'amendement de M. Icart introduit en outre dans le dispositif mis en place en 1971 deux éléments qui remettent totalement en cause le système de financement de la formation professionnelle continue.

Cet amendement prévoit d'affecter, au financement d'actions en faveur des non-salariés, une partie d'une cotisation prélevée sur les salaires, dont la loi, en son article 14, précisait qu'elle devait être affectée au financement d'actions en faveur des salariés. Et c'est là une règle fondamentale.

Il introduit en outre un élément d'obligation dans l'utilisation de la participation, alors que l'emploi de celle-ci relève, dans le système mis en place en 1971 — et c'est encore un des choix fondamentaux — de la libre décision de l'entrepreneur, après consultation du comité d'entreprise.

La mesure proposée pourrait certes être considérée comme nécessaire si l'expérience de deux années d'application de la loi permettait de démontrer que, faute de ressources obligatoires pour la formation des travailleurs des petites entreprises, le secteur de l'artisanat et du petit commerce a pris du retard, par rapport aux autres, dans le domaine de la formation.

Or, c'est la situation inverse qui est observée. Les crédits affectés à la formation professionnelle des commerçants se sont élevés à près de 45 millions de francs en 1971, à 50 millions de francs en 1972 et à 55 millions de francs en 1973. La même année, le montant de ceux qui ont été affectés à la formation professionnelle des artisans a dépassé 50 millions de francs. C'est donc à un total de 112 millions de francs que s'est chiffrée en 1973 l'aide des pouvoirs publics au secteur de l'artisanat et du petit commerce.

Cet effort sera poursuivi. En particulier, le projet de loi d'orientation du commerce et de l'artisanat engage à nouveau le Gouvernement en ce qui concerne les concours au fonds d'assurance-formation des métiers et du commerce, dont la loi du 16 juillet 1971 a prévu la création.

L'amendement proposé par la commission n'est donc pas en harmonie avec le dispositif de la loi de 1971, dont il risque de perturber l'application.

Pour toutes ces raisons, je demande à l'Assemblée qu'il, lors du débat sur la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, a déjà repoussé des amendements identiques, de maintenir sa position et de ne pas adopter l'amendement n° 21.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Fernand Icart, président de la commission. Monsieur le secrétaire d'Etat, sans doute me suis-je mal exprimé tout à l'heure : ce prélèvement vise à favoriser la formation et le perfectionnement non seulement des travailleurs indépendants mais aussi des salariés qui font partie des entreprises non assujetties, c'est-à-dire de celles qui emploient moins de dix salariés. Or, je l'ai dit tout à l'heure, tout ce secteur échappe à l'action entreprise en faveur de la formation permanente.

Après tout, ce distingue entre salariés et travailleurs indépendants est quelque peu formel parce que, dans la réalité, nombre de ces derniers cherchent à se reconvertir dans le secteur salarial. C'est pourquoi j'ai parlé tout à l'heure d'un mécanisme de compensation.

De nombreux commerçants et artisans, donc, abandonnent leur activité indépendante pour entrer dans le secteur salarial. Il faut donc promouvoir cette reconversion pour permettre une adaptation au marché.

Vous avez parlé des crédits affectés à cette formation, à ce perfectionnement des travailleurs indépendants. Je ne conteste pas, bien entendu, les chiffres que vous avez cités.

Mais je citerai le cas particulier des assistants techniques chargés d'assister les commerçants, de leur montrer la voie du progrès et qui doivent, pour ce faire, se rendre chez les intéressés. Eh bien, la chambre de commerce de mon département, celui des Alpes-Maritimes, ne dispose en tout et pour tout que d'un seul assistant pour venir en aide à des commerçants très nombreux.

Il y a donc bien là un problème.

La solution que je propose, si elle n'est pas retenue aujourd'hui, devra être tôt ou tard prise en considération ou, en tout cas, faire l'objet d'une initiative.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Je ne conteste pas, monsieur Icart, la valeur de vos arguments. Je tiens cependant à vous faire remarquer qu'à l'occasion d'un débat budgétaire, vous introduisez un amendement qui remet en question des principes formellement établis par la loi du 16 juillet 1971, sur la formation professionnelle.

C'est donc essentiellement pour cette raison de principe que je demande à l'Assemblée nationale de repousser cet amendement.

Mais soyez assuré, monsieur Icart, que les questions que vous avez évoquées feront l'objet d'une étude. Je confirme que le Gouvernement envisage de poursuivre, sur le plan budgétaire, l'aide accordée à la formation professionnelle des commerçants, des artisans et de leurs préposés.

Je vous demande donc, monsieur Icart, de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Je n'ai pas la possibilité de retirer cet amendement, monsieur le secrétaire d'Etat, puisqu'il a été voté par la commission des finances.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Fernand Icart, président de la commission. Je remercie personnellement M. le secrétaire d'Etat de ses engagements et de sa promesse de prendre en considération ce problème de la formation permanente des travailleurs non salariés et de ceux qui sont employés dans des entreprises non assujetties.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Jucquin, rapporteur pour avis, a présenté un amendement n° 23, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 14 par le nouvel alinéa suivant :

« Les dépenses engagées par les entreprises au titre du 1° de l'article 14 de la loi n° 75-575 du 16 juillet 1971 sont retenues pour leur montant réel déduction faite des concours éventuellement reçus de l'Etat en application de la loi susvisée. »

M. Jucquin a défendu cet amendement tout à l'heure.

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Maurice Papon, rapporteur général. La commission des finances a émis un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. L'amendement présenté par M. Jucquin tend à exclure des dépenses que les entreprises sont autorisées à déduire de leur obligation de participation au financement de la formation professionnelle, conformément à l'article 14 de la loi du 16 juillet 1971, les concours que celles-ci auraient éventuellement reçus de l'Etat.

Il faut convenir que l'article 14 de la loi du 16 juillet 1971 en dispose, en effet, autrement.

Le souci du législateur, en 1971, était de permettre, par cette voie, d'abaisser, si le besoin s'en faisait sentir, la charge de certaines entreprises, les subventions publiques pouvant contribuer à l'acquittement des obligations de participation.

L'avantage du mécanisme consistait également à favoriser l'orientation, par l'Etat, de la demande de formation des entreprises. Cependant, il est vrai que le système n'a joué, en 1972, que dans des proportions limitées : 160 millions de francs sur un effort total des entreprises de l'ordre de 2.300 millions de francs.

Il est exact aussi que le souci d'atténuer, dans certains secteurs, les effets de la nouvelle taxe, comme celui de contribuer à orienter les efforts des entreprises, peuvent être satisfaits au moyen d'autres instruments.

C'est pourquoi, contrairement à la position qu'il a adoptée au sujet de l'amendement précédent de M. Jucquin, le Gouvernement ne voit pas d'objection à ce que l'Assemblée nationale adopte cet amendement qui simplifie la procédure.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23, repoussé par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne l'article 14, je dois indiquer à l'Assemblée nationale que le Gouvernement, qui était favorable au relèvement mesuré du taux de la taxe — de 0,8 p. 100 à 1 p. 100, — reste hostile à la mesure qui a été prise à la demande de M. Jucquin.

Après l'adoption de l'amendement n° 22, le Gouvernement ne peut plus être d'accord sur l'ensemble de l'article 14. C'est pourquoi il demande à l'Assemblée de le repousser. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14, modifié par les amendements n° 22 et 23.

(L'article 14, ainsi modifié, n'est pas adopté.)

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je demande une suspension de séance.

M. le président. La suspension est de droit. Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, acceptez-vous que l'Assemblée examine, avant cette suspension, l'amendement n° 51 après l'article 14 ?

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Volontiers.

Après l'article 14.

M. le président. M. Bouloche et les membres du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche ont présenté un amendement n° 51 ainsi libellé :

« Après l'article 14, insérer le nouvel article suivant :

« I. — Un prélèvement exceptionnel est mis à la charge des établissements de crédit soumis à l'obligation de constitution de réserves à la Banque de France telle qu'elle résulte du décret n° 67-27 du 9 janvier 1967.

« Il est calculé d'après le montant des exigibilités en francs qui sont enregistrées par la comptabilité des sièges et comptoirs métropolitains de ces établissements et qui sont prises en considération pour le calcul des réserves obligatoires au titre des catégories suivantes :

« — comptes de chèques ;

« — comptes courants ;

« — comptes créditeurs divers.

« Du total ainsi obtenu, sont déduites les exigibilités concernant les mêmes catégories de comptes, qui ont bénéficié d'une rémunération par application de la réglementation des conditions de banques ou qui ont été affectées à des crédits soumis à un régime particulier faisant obligation de respecter un taux d'intérêt maximum fixé par l'Etat. Un décret fixera les modalités d'application du présent alinéa.

« A concurrence de 10 millions de francs, le montant des exigibilités imposables n'est retenu que pour moitié.

« II. — Le taux du prélèvement est fixé à 0,75 p. 100. Le montant du prélèvement est exclu des charges déductibles pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. »

La parole est à M. Bouulloche.

M. André Bouulloche. Le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche a déposé un amendement qui vise à rétablir le prélèvement exceptionnel sur les établissements de crédit, qui avait été inséré dans la loi de finances pour 1970, et qui n'existe plus depuis le vote du budget de 1972.

Nous estimons, en effet, que ce rétablissement est tout à fait opportun.

D'une part, nos préoccupations de justice fiscale ne sont pas limitées à la recherche d'une compensation entre les contribuables les plus fortunés et les contribuables les moins fortunés. D'autre part, nous pensons que la fiscalité des entreprises joue un rôle extrêmement important dans l'établissement d'une véritable justice fiscale.

En outre, monsieur le ministre, nous estimons que la lutte contre l'inflation s'en portera bien, et nous vous apportons ici une recette que nous n'avons pas chiffrée, mais qui est sans doute de l'ordre du milliard de francs et qui serait particulièrement opportune pour le Gouvernement.

Quelles raisons nous ont conduits à faire cette proposition à l'Assemblée ? D'abord nous déplorons profondément le processus de débudgétisation — auquel nous sommes très attentifs — qui transfère à des établissements de crédit le financement d'équipements publics qui devraient normalement incomber à l'Etat. C'est vrai pour le téléphone, les autoroutes, une bonne partie du logement. Cela devient vrai pour les établissements hospitaliers, et je passe sur de nombreux autres exemples.

Puisque nous voyons les établissements de crédit intervenir dans des circuits de plus en plus nombreux, il serait normal que l'Etat cherche à leur prendre une partie des bénéfices qu'ils vont ainsi réaliser, compte tenu de sa politique et de la politique de sa majorité.

Par ailleurs, tout le monde connaît les taux extrêmement élevés que les banques pratiquent maintenant, suivant le mouvement donné par la Baouque de France : ceci est évidemment une source de profits supplémentaires pour elles.

Dans ces conditions, on verrait mal les raisons qui pousseraient le Gouvernement à ne pas se saisir de notre offre et à l'Assemblée à ne pas l'accepter.

Notre amendement procurerait des ressources d'un montant plusieurs fois supérieur à celui de l'excédent qui apparaît dans le budget, sans tenir compte de l'article 11. Par ailleurs, ces ressources seraient du même ordre que le déficit qui résulterait de la suppression de l'article 11 à laquelle nous allons consacrer des débats importants.

Je souhaite que le Gouvernement veuille bien examiner notre solution avec beaucoup de sérieux et se montrer très attentif au choix de ses arguments s'il estimait ne pas devoir nous suivre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Papon, rapporteur général. Elle est défavorable à l'amendement.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, il est exact que le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont accepté en 1969 un amendement comparable à celui qui nous est proposé aujourd'hui par M. Bouulloche pour instituer un prélèvement exceptionnel. Mais, à mon avis, la conjoncture ayant considérablement évolué, le prélèvement institué en 1969 ne me semble plus avoir de raison d'être aujourd'hui.

De plus, il ne nous paraît pas souhaitable de multiplier les régimes d'exception. Dans toute la mesure du possible, la loi fiscale doit être la même pour toutes les entreprises. Si certaines connaissent une conjoncture plus favorable que d'autres, elles doivent acquitter, par le jeu de l'impôt sur les bénéfices, une charge qui vient s'imputer sur les profits supplémentaires ainsi réalisés.

J'appelle également l'attention de M. Bouulloche sur le fait que la situation de 1973 diffère radicalement de celle de 1969 qui avait conduit l'Assemblée nationale à voter un amendement comparable.

En effet, les provisions fiscales pour risques à long terme et à moyen terme ont été révisées. Leur plafond, qui était égal à 5 p. 100 de l'encours, a été abaissé à 0,5 p. 100, soit une perte de 4,5 p. 100.

En outre, vous le savez, les banques sont tenues d'effectuer, auprès de la Banque de France, des dépôts sans intérêt, au titre des réserves obligatoires, ce qui diminue très sensiblement les bénéfices exceptionnels sur lesquels vous voulez asséoir la nouvelle taxe. Ces dépôts, je tiens à l'indiquer, ont pratiquement doublé en un an et atteignent presque 50 millions de francs, alors qu'ils ne représentaient qu'une dizaine de millions à la fin de 1970.

Pour ces raisons, je demande à l'Assemblée de maintenir les établissements bancaires dans le droit commun fiscal et de rejeter l'amendement n° 51 présenté par M. Bouulloche.

M. le président. La parole est à M. Bouulloche.

M. André Bouulloche. Je regrette vivement l'attitude du Gouvernement.

Des arguments qu'il a fournis, je ne retiens que le fait qu'en 1969 c'était lui qui proposait la mesure dont l'adoption vous est maintenant demandée par l'opposition.

J'en conclus qu'une disposition est bonne ou mauvaise selon qu'elle émane du Gouvernement ou de l'opposition.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 51, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Quelle sera la durée de la suspension de séance que vous avez demandée, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Environ vingt minutes, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Fernand Icart, président de la commission. Monsieur le président, je propose que la suspension de séance demandée par le Gouvernement soit mise à profit par les membres de la commission des finances pour examiner l'amendement n° 123 qui vient d'être déposé sur l'article 11.

M. André Fanton. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Fanton, pour un rappel au règlement.

M. André Fanton. Monsieur le président, afin d'éviter d'accroître notre retard, ne serait-il pas possible de commencer d'entendre les orateurs inscrits sur l'article 11 ?

Bien que tous les amendements ne nous aient pas encore été distribués, l'Assemblée avancerait un peu sa tâche.

M. le président. Il me semble difficile d'engager la discussion sur un article en l'absence du Gouvernement et des membres de la commission des finances.

M. Michel Durafour. Je demande la parole, également, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Durafour, pour un rappel au règlement.

M. Michel Durafour. Monsieur le président, je souhaiterais que, lorsque le président a pris la responsabilité d'indiquer la durée d'une suspension de séance, ce délai soit désormais respecté.

Il est inadmissible que des groupes délibèrent deux heures durant alors que la suspension est annoncée pour un quart d'heure.

A chacun d'apprécier les difficultés qu'il rencontrera au sein de son groupe pour obtenir son consensus, et de proposer à la présidence une durée qui sera effectivement respectée ! (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux, de l'union centriste, des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

M. le président. La présidence est prête à faire ce qu'elle pourra pour limiter les suspensions de séance à la durée demandée. Mais pour qui connaît les délibérations au sein des groupes et des commissions, il est difficile de ne pas la dépasser.

Monsieur le président de la commission, puis-je vous demander une évaluation aussi exacte que possible de la durée de vos travaux, pour répondre à la préoccupation de M. Durafour ?

M. Fernand Icart, président de la commission. Disons une demi-heure, monsieur le président.

M. le président. Essayons de nous tenir à ce délai !

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures quinze, est reprise à onze heures quinze.)

M. le président. La séance est reprise.

Article 11.

M. le président. Nous revenons à l'article 11, précédemment réservé.

« Art. 11. — I. A compter du 1^{er} janvier 1974, il est institué entre les régimes obligatoires de sécurité sociale, à l'exclusion de tout régime complémentaire, une compensation des charges de l'assurance vieillesse au titre des droits propres, de l'assurance maladie et maternité au titre des prestations en nature, ainsi que des prestations familiales.

« Cette compensation, fondée sur la différence de structure démographique de chaque régime par rapport à celle de l'ensemble des régimes, est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne.

« Cette compensation est opérée après application des dispositions de l'article 9 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 portant loi de finances pour 1963, de l'article 32 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 et de l'article 73 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 portant loi de finances pour 1972.

« Les soldes de compensation des divers régimes sont fixés annuellement par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés.

« Les versements, qui peuvent faire l'objet d'acomptes, sont faits à un compte spécial ouvert à la caisse des dépôts et consignations qui en assure la répartition entre les régimes bénéficiaires.

« II. A l'article 73 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963, portant loi de finances pour 1964, sont supprimés les mots « surcompensation interprofessionnelle des prestations vieillesse ».

« III. L'article L. 563-8 du code de la sécurité sociale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« La couverture des charges des régimes d'assurance vieillesse mentionnés à la section I est assurée :

- « 1° Par les cotisations des assurés ;
- « 2° Par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article n° 11 de la loi de finances pour 1974 ;
- « 3° Par une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 ;
- « 4° Par une contribution de l'Etat dont le montant est fixé par la loi de finances ».

« IV. L'article 18 de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966, modifiée, relative à l'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles est complétée comme suit :

« Les charges entraînées par l'application de la présente loi sont couvertes par les cotisations des assurés, la fraction du produit de la cotisation créée par l'article 14 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967, le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge de certaines sociétés instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, et par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article n° 11 de la loi de finances pour 1974 ».

« V. L'article 1003-4 du code rural est modifié comme suit :

« Le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte :

« 1° En recettes.

« d) Le versement des soldes de compensation résultant de l'application de l'article 11 de la loi de finances pour 1974. »

(Le reste sans changement.)

« VI. — Des décrets pris sur le rapport conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés fixent les modalités d'application du présent article, et déterminent notamment les régimes dont l'importance numérique est insuffisante pour permettre une application utile du présent article. »

La parole est à M. Mayoud, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Alain Mayoud, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, mon propos sera bref car, malgré l'avis de son rapporteur qui a exposé le caractère purement démographique de la compensation proposée par le Gouvernement et surtout le fait qu'elle était indispensable à de nouveaux progrès sociaux pour l'ensemble des travailleurs — je tiens à souligner ce point — la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a cru devoir s'opposer à l'article 11.

Je précise cependant qu'il y a eu égalité de voix.

Certains membres de la commission ont estimé qu'il était anormal de faire supporter aux seuls travailleurs salariés le coût de la compensation démographique et d'aucuns ont même affirmé qu'il appartenait à l'Etat d'assumer la totalité de cette charge. Je rappelle, à cet égard, que l'article 12 prévoit un début de fiscalisation.

D'autres collègues, plus constructifs, ont jugé acceptable la proposition du Gouvernement à condition qu'elle soit assortie d'une reprise totale par l'Etat des charges indues actuellement supportées par la sécurité sociale, ainsi que de la discussion annuelle par le Parlement d'un budget annexe des prestations sociales. L'ensemble des commissaires paraissait favorable à une telle suggestion.

Un amendement sera présenté, je crois, et le système d'avances qu'il propose me paraît tout à fait acceptable. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale.

M. Michel Poniatowski, ministre de la santé publique et de la sécurité sociale. Mesdames, messieurs, je vous demande de m'excuser pour l'aspect parfois technique et détaillé de l'exposé que je vais faire, mais il me paraît nécessaire que l'Assemblée ait toutes les données du problème.

Lorsque notre système de sécurité sociale a été créé en 1945 et en 1946, il visait deux objectifs de grande portée : assurer une protection contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer les capacités de gain des travailleurs et de leur famille ; couvrir progressivement l'ensemble de la population française salariée et non salariée.

Mais le corollaire de la généralité était, pour les auteurs du plan français de sécurité sociale, l'institution d'une unité et d'une solidarité nationales.

Les deux premiers objectifs de 1945 ont été progressivement atteints. Avec l'extension de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie aux exploitants agricoles, aux commerçants, aux artisans et aux membres des professions libérales ainsi qu'aux inactifs par la voie de l'assurance volontaire, toute la population française est maintenant couverte. La protection sociale couvre en outre les risques principaux de l'existence : maladie, invalidité, accidents du travail, vieillesse, charges familiales, et cette protection s'accroît régulièrement. En 1959, les prestations de sécurité sociale représentaient 10,4 p. 100 de la production intérieure brute ; elles en représentent maintenant 15,3 p. 100 et correspondent à plus de 20 p. 100 du revenu des ménages.

Mais cette généralisation de la sécurité sociale, quant aux risques et quant aux personnes, ne s'est pas faite, comme le pensaient les auteurs du plan français de sécurité sociale, dans le cadre d'une solidarité nationale. Les régimes spéciaux propres à certaines catégories de salariés ont subsisté. De nouveaux régimes ont été créés pour les exploitants agricoles, les commerçants et les artisans, ce qui conduit aujourd'hui à une grande diversité d'institutions distinctes les unes des autres, sur le plan des structures, du financement, des cotisations et des prestations. Le régime général représente toutefois les trois quarts de l'effectif d'ensemble, mais il coexiste avec quatre grands régimes autonomes et une dizaine de régimes spéciaux.

Ce morcellement des régimes s'explique par le désir des groupes professionnels concernés de bénéficier de prestations spécifiques plus adaptées à leurs besoins et d'une gestion distincte confiée à leurs représentants. Ainsi se sont constitués en 1948, pour les commerçants et artisans, des systèmes d'assurance vieillesse très différents de celui du régime général et jouissant d'une autonomie financière qui est demeurée, jusqu'à ces dernières années, leur charte.

Mais ce fractionnement et ce particularisme ont engendré des difficultés financières croissantes depuis quelques années liées à la fois à l'évolution économique et à celle des esprits.

L'essor économique du pays s'est en effet accompagné d'importantes mutations sociales, bouleversant l'équilibre des régimes. En dix ans, le nombre des salariés a augmenté de 2.500.000 personnes, tandis que les agriculteurs sont devenus moins nombreux, de même que les commerçants et les artisans. Ainsi, le régime des exploitants agricoles a perdu 500.000 cotisants depuis dix ans ; celui des commerçants en a perdu 200.000. Or, au moment même où le nombre des actifs diminuait, le nombre des retraités augmentait du fait du vieillissement de la population.

Le coefficient démographique, qui est le rapport entre le nombre des cotisants et celui des retraités, s'est dégradé. Par exemple, pour l'O. R. G. A. N. I. C., il est passé, entre 1960 et 1970, de 2,58 à 1,47, et pour la C. A. N. C. A. V. A. de 3,39 à 1,93.

Il est clair que cette situation a engendré des difficultés financières très graves pour ces régimes qui ont été contraints de diminuer les prestations servies. C'est d'ailleurs ce qui explique le retard pris par les revalorisations des pensions des commerçants et artisans, qui a été évalué à 26 p. 100 et qui fait l'objet d'une disposition particulière du projet de loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

La seconde évolution est celle des esprits. Au niveau des individus, en effet, une très grande aspiration a été ressentie pour une meilleure protection et pour une égalité réelle devant les systèmes sociaux. Elle s'est résumée, en un slogan : « cotisations égales, prestations égales ». Or la situation démographique d'un certain nombre de régimes ne leur permettait pas, dans le cadre d'un financement autonome, de donner aux mêmes cotisations le même rendement que dans d'autres régimes.

Trois solutions étaient dès lors possibles.

Première solution : l'intégration dans le régime général.

Elle présente l'avantage de faire jouer la solidarité dans un cadre plus large ; elle présente aussi, à terme, sur le plan administratif, l'avantage d'une plus grande simplicité dans la gestion. Mais cette solution n'est pas souhaitée par la majorité des intéressés, qu'il s'agisse des gestionnaires du régime général ou de ceux des régimes autonomes.

On peut craindre que l'intégration dans le régime général d'autres groupes sociaux importants n'aboutisse à constituer une institution démesurée par sa taille et déshumanisée.

Il paraît souhaitable de maintenir au niveau de la gestion des conseils d'administration spécifiques représentant les catégories sociales des intéressés et facilitant, par conséquent, toutes les tâches de contact et d'accueil. Cette solution de l'intégration me paraît donc devoir être écartée.

Deuxième solution : le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire de prestations spécifiques et de cotisations distinctes de celles du régime général. C'est la solution actuelle pour les régimes spéciaux et le régime maladie des travailleurs indépendants, mais cette solution aboutit à une impasse financière pour les régimes dont la structure démographique et financière est défavorable.

Troisième solution, enfin : l'alignement sur le régime général.

Elle signifie que, sous réserve de quelques adaptations, le régime perçoit les mêmes cotisations et distribue les mêmes prestations que le régime général. Il conserve toutefois sa structure propre. C'est la solution que vous avez retenue par la loi du 12 juillet 1972 pour le régime d'assurance vieillesse des commerçants et artisans.

Mais l'alignement n'est pas possible immédiatement dans tous les cas. Cette solution implique en effet généralement un effort contributif supplémentaire des intéressés. Il est rappelé qu'en ce qui concerne les commerçants et les artisans l'effort contributif, pour la branche des prestations familiales, correspond à une cotisation moyenne de 7 p. 100 au lieu de 10,5 p. 100 dans le régime général. L'alignement impliquerait donc une augmentation des cotisations de 50 p. 100. En assurance maladie, la cotisation moyenne des intéressés est de l'ordre de 10 p. 100 au lieu de 15,95 p. 100 dans le régime général. L'alignement des cotisations au niveau de celles des salariés impliquerait donc une augmentation de plus de 50 p. 100.

Cependant, la logique, la justice, l'exigence d'égalité sociale imposent la mise en place progressive de l'alignement sur le régime général à mesure que les cotisants des régimes spéciaux pourront faire le même effort que les employeurs et les salariés dans le régime général.

La solution qui vous est proposée est une première étape en ce sens.

Elle comprend, en effet, deux mesures essentielles : la définition d'une prestation sociale minimale et garantie à tous les Français, quelle que soit leur caisse de rattachement ; l'établissement d'une solidarité financière entre les régimes permettant d'assurer le financement régulier de cette prestation sociale minimale.

Cette solution n'est d'ailleurs pas nouvelle. Vous avez déjà répondu positivement à ce sujet à diverses occasions et récemment encore en votant les lois des 21 décembre 1970 et 29 décembre 1971 instituant une compensation entre le régime général d'assurance maladie et les régimes spéciaux de la S. N. C. F. et de la R. A. T. P.

Les soldes de compensation versés par le régime général à ces régimes spéciaux résultent d'un calcul transposant à leurs ressortissants les règles et les taux applicables aux ressortissants du régime général. Le régime général est donc le régime de référence pour le calcul de la compensation des lois que je viens de citer.

Mais cette compensation n'est techniquement possible qu'entre régimes servant des prestations largement comparables.

Or, le Gouvernement souhaite, en vous présentant l'article 11, instituer une solidarité financière pour toutes les branches de la sécurité sociale et pour l'ensemble des régimes. Il fallait donc trouver une autre règle de compensation instituant un dénominateur commun entre des régimes très différents.

Après de nombreux travaux d'experts et notamment ceux qui ont été conduits par M. Barjot, conseiller d'Etat, le Gouvernement a, en définitive, retenu la règle de la compensation démographique au niveau du régime le moins favorisé. C'est celle qui vous est proposée à l'article 11 et qu'il convient maintenant d'expliquer.

L'article 11 du projet de loi de finances fait jouer la solidarité entre tous les régimes de sécurité sociale et entre toutes les branches sur une double base : celle de la démographie d'une part, celle d'une prestation minimale de référence servie dans la branche considérée d'autre part. Ainsi est instituée, sur la base d'une prestation minimale garantie, une solidarité entre tous les Français, quel que soit le régime auquel ils appartiennent.

Le mécanisme de compensation proposé comprend donc deux clés : la première est celle des effectifs de chaque régime ; la seconde est la prestation minimale servie.

Pour l'assurance maladie, le régime retenu est celui des commerçants et des artisans et le montant de la prestation, pour 1974, est évalué à 610 francs. Pour l'assurance vieillesse, la prestation de base est celle des exploitants agricoles. Elle est évaluée à 2.900 francs pour 1974.

Deux opérations doivent alors intervenir :

La première opération de calcul de la compensation consiste à évaluer la cotisation de référence nécessaire à la couverture de la prestation minimale. Cette cotisation de référence théorique est égale à la dépense globale du régime de sécurité sociale unique, s'il était mis en œuvre, divisé par le nombre de cotisants.

La seconde opération de compensation consiste alors à faire le solde, pour chaque régime, entre ses recettes théoriques, calculées sur la base de la cotisation de référence multipliée par le nombre de cotisants, et ses dépenses théoriques, calculées sur la base de la prestation de référence multipliée par le nombre des bénéficiaires.

Cette méthode de compensation élimine les écarts de démographie entre les régimes et institue une solidarité entre tous au niveau de la prestation minimale. Il n'aurait pas été juste de prendre pour référence, s'agissant de régimes très dissemblables et souvent moins protecteurs, les prestations du régime général. Ce dernier aurait, en effet, été appelé à contribuer davantage et au-delà du niveau actuellement financé dans le régime versant la prestation minimale.

Certes, ce mécanisme est complexe, mais il permet de tenir compte des différences entre les régimes quant au niveau des prestations et à celui des cotisations. Le jour où celles-ci seront harmonisées, la compensation sera simple. Elle sera la photographie des excédents ou déficits de chaque régime. En attendant, il est nécessaire de passer par la création d'un modèle de référence qui est celui d'un régime unique couvrant tous les Français, servant la prestation actuellement la plus basse et financé par une cotisation théorique correspondant à cette prestation minimale.

Quelles sont les conséquences de la compensation ?

Les soldes de compensation sont supportés par les régimes dont la structure démographique est positive et supérieure à la moyenne, c'est-à-dire le régime général, le régime des fonctionnaires et le régime des collectivités locales.

Voici des chiffres : en 1974, le régime général supportera une charge de 2.758 millions de francs du fait de la compensation dont 931 millions de francs pour l'assurance maladie, 328 millions de francs pour les prestations familiales et 1.499 millions de francs pour l'assurance vieillesse. Le régime des collectivités locales supportera une charge de 313 millions de francs et celui des fonctionnaires aura à verser à la compensation 384 millions de francs.

Mais, en ce qui concerne ces deux derniers régimes, c'est-à-dire ceux des collectivités locales et des fonctionnaires, en définitive l'Etat supportera ces charges en versant à la compensation elle-même et directement 697 millions de francs.

Les principaux bénéficiaires de la compensation sont les régimes dont la structure démographique est particulièrement défavorable, c'est-à-dire : le régime des exploitants agricoles : 2.765 millions de francs, les régimes de commerçants et artisans : 829 millions de francs, le régime des mines : 253 millions de francs, le régime de la S. N. C. F. : 195 millions de francs.

Il est évident que la compensation engendrera des conséquences importantes pour les régimes et pour l'Etat.

Pour diminuer les charges du régime général, un certain nombre de mesures sont prises.

La première résulte de l'article 12 du projet et institue une fiscalisation partielle du régime général avec l'affectation des droits de fabrication sur l'alcool, dont le produit attendu pour 1974 est de l'ordre d'un milliard de francs. Dès lors, le solde net à la charge du régime général s'établira donc, non plus à 2,758 milliards de francs, mais à 1,758 milliard de francs.

La seconde mesure est la reprise de charge induite qui était supportée jusqu'à présent par le régime général pour les hospitalisés permanents et qui sera transférée à l'aide sociale par un décret actuellement soumis à la signature.

Cet allègement des charges du régime général de la sécurité sociale sera, en 1974, de l'ordre de 720 millions de francs.

Dans ces conditions, le régime général sera en mesure de faire face sans difficulté, en 1974, aux dépenses supplémentaires résultant de la compensation.

Il faut rappeler, en effet, que le régime général bénéficie, depuis plusieurs années, de transferts de cotisants venant d'autres régimes, alors qu'au contraire ceux-ci conservent la charge de leurs retraités. La structure démographique du régime général est donc bonne. Il bénéficie de la forte progression des salaires et l'augmentation de ses recettes est supérieure à celle de ses dépenses. Ainsi le régime général ne posera pas de problème de financement en 1974 et il n'y a pas lieu d'envisager de relèvement de cotisations.

Pour 1975, sa situation devra être réexaminée. La solution dépend de l'évolution de la conjoncture économique et financière, mais il convient d'ores et déjà de rappeler l'orientation donnée par le Premier ministre à diverses reprises qui consiste à ne pas surcharger les entreprises de main-d'œuvre et à fiscaliser partiellement le régime général. La voie ouverte en ce sens en 1974 pourra donc, le cas échéant, être poursuivie.

Mais il a fallu, et c'est la troisième mesure qui a été prise, mieux équilibrer les trois branches du régime général. En effet, si le produit des droits sur l'alcool compense la surcharge de l'assurance maladie résultant de la compensation, en revanche, le déficit de la branche vieillesse résultant des mesures prises ces dernières années, c'est-à-dire la prise en compte des années au-delà de la trentième, le calcul de la retraite sur les dix meilleures années, l'abaissement de l'âge de la réversion à cinquante-cinq ans et aussi des mesures nouvelles en cours comme l'amélioration de la situation des veuves et les bonifications d'annuités pour les mères de famille, sera accru, du fait de la compensation et de ces mesures, d'environ 1 milliard et demi de francs.

Le Gouvernement a donc jugé nécessaire le transfert de 1,5 point de cotisation de la branche des prestations familiales à celle de l'assurance vieillesse. Cette branche sera ainsi équilibrée, de même d'ailleurs que la branche des prestations familiales au nouveau taux de 9 p. 100 de cotisation.

Il convient de souligner, à propos de ce transfert de points, d'abord que cet équilibre intégrera l'ensemble des mesures annoncées récemment par le Gouvernement en faveur des familles, c'est-à-dire le contrat de progrès des familles, l'allocation de rentrée scolaire, la réforme des allocations de maternité et des orphelins, les prêts au logement ; ensuite, que ce transfert des prestations familiales à l'assurance vieillesse servira largement à financer des dépenses de caractère familial imputables sur la vieillesse, à savoir l'augmentation des pensions des veuves et la retraite améliorée des mères de famille.

En ce qui concerne les autres régimes, la compensation ne règle pas à elle seule les problèmes financiers des régimes de sécurité sociale en difficulté.

Certaines de ces difficultés financières résultent, en effet, d'un âge de départ en retraite plus bas que dans le régime général. C'est le cas, par exemple, du régime des mines ou de celui de la S.N.C.F. Le nombre des retraités y est évidemment plus grand que dans le régime général et le service des pensions y est plus lourd. Or, la compensation, telle qu'elle est prévue à l'article 11, ne tient pas compte de cette catégorie de retraités de moins de soixante-cinq ans que n'a pas le régime général et ne retient que les retraités au-delà de l'âge de départ en retraite dans le régime général, qui est actuellement de soixante-cinq ans. Ainsi sont corrigées les différences entre les régimes tenant à l'âge de départ en retraite.

D'autres causes du déficit de ces régimes spéciaux ou autonomes tiennent aux avantages particulièrement importants qui sont consentis en matière de maladie, par exemple la couverture intégrale des soins, ou en matière de pensions. Or, la compensation ne joue pas pour les avantages supérieurs.

Le financement des régimes spéciaux ou autonomes, pour ce qui ne résulte pas de leur situation démographique, demeure donc subordonné aux cotisations des assurés et de leurs em-

ployeurs. C'est là un principe essentiel. La solidarité étant mise en œuvre au niveau d'un avantage minimum, c'est à chaque groupe professionnel de faire, s'il le juge utile, l'effort contributif nécessaire pour aller au-delà. La justice en ce domaine commande qu'à cotisations égales les prestations soient égales.

Il ne serait pas équitable d'accorder les mêmes prestations pour un effort contributif inférieur. La compensation permet simplement, en éliminant les écarts démographiques, de donner à chaque cotisation le même rendement, quel que soit le régime de rattachement de l'assuré.

Mais la réalité impose de tenir compte de la situation particulière de certains groupes sociaux. Les transformations économiques de notre pays n'ont pas seulement conduit à des transferts de population active, d'un secteur à un autre, bouleversant la structure démographique des régimes ; elles ont également engendré une moindre progression des revenus pour ceux qui demeurent dans ces groupes. La charge des cotisations sociales, pour un certain nombre de catégories, a un seuil de non tolérance dont il faut être conscient. Le relais est alors celui de l'Etat et du budget.

Les subventions de l'Etat aux régimes de sécurité sociale sont en effet nombreuses, importantes et anciennes. Elles sont maintenant retracées dans l'annexe à la loi de finances présentée au Parlement en application de l'article 64 de la loi de finances de 1971.

Les principaux régimes bénéficiaires des subventions budgétaires en 1974 seront la caisse de retraite de la S.N.C.F., avec 2.855 millions de francs, la caisse autonome de sécurité sociale des mines, avec 1.985 millions de francs, le Bapsa, avec 1.829 millions de francs, le régime général, avec 1.386 millions de francs : 920 millions de droits sur les alcools plus 350 millions au titre du régime des invalides de guerre et 116 millions au titre du F.N.S. invalidité.

Ainsi, en 1974, le total des subventions directes du budget de l'Etat aux régimes sociaux sera, comme en 1973, de l'ordre de 10.200 millions de francs environ.

Avec le fonds national de solidarité et les taxes affectées au Bapsa les dépenses budgétaires, au titre de la sécurité sociale, passeront de 16.910 millions de francs en 1973 à 17.334 millions de francs en 1974, dans le budget de l'Etat.

Les crédits d'aide sociale, par ailleurs, passeront de 4.620 millions de francs à 5.498 millions de francs, soit une augmentation de près de 20 p. 100.

Ainsi s'esquisse, à travers l'article 11 du projet de loi de finances, une règle générale de financement de la sécurité sociale que les précédentes lois de finances de 1963, 1971 et 1972 avaient préparée.

Chaque régime demeure avec ses structures, sa gestion spécifique, et finance ses prestations par des cotisations.

Mais la solidarité joue à deux titres.

D'abord une solidarité interne à la sécurité sociale entre tous les régimes et tous les risques élimine, au niveau de la prestation minimale sociale garantie, les écarts de la démographie.

Ensuite, deuxième solidarité, une solidarité nationale s'exprimant par les subventions inscrites au budget de l'Etat qui, je l'ai déjà indiqué, s'élèveront à 10.200 millions de francs en 1974. C'est le projet d'article 12 de la loi de finances et les diverses rubriques budgétaires que vous allez avoir à examiner. Ces subventions représentent l'aide de la collectivité nationale aux groupes sociaux qu'un ensemble de circonstances place dans une situation moins favorable. Il appartiendra au Parlement de se prononcer cas par cas en tenant compte des possibilités contributives des ressortissants de chaque régime.

En résumé, la réforme de compensation proposée tend : premièrement, à garantir à tous les Français, quel que soit leur régime de rattachement, des prestations sociales minima qui progresseront au cours des années à venir de manière parallèle. C'est une mesure d'équité et d'égalité ; deuxièmement, à établir au niveau de ces prestations sociales minima une solidarité entre les régimes. Celle-ci est normale entre des régimes affaiblis qui voient croître le nombre de leurs retraités et diminuer celui de leurs cotisants au bénéfice d'autres régimes dont le nombre des cotisants augmente ainsi plus rapidement que celui des retraités.

Cette réforme est nécessaire pour assurer l'équilibre financier des caisses agricoles et de commerçants et artisans, dans des conditions similaires à celui des caisses spéciales de la S.N.C.F., de la R.A.T.P., des marins et des mineurs, par exemple. Dans le cadre budgétaire prévu et à défaut de cette réforme, les cotisations du Bapsa devraient être augmentées de 113 p. 100,

celles de l'O.R.G.A.N.I.C. de 50 p. 100 et celles de la C.A.N.C.A.V.A. de 22 p. 100, ce qui ne semble pas compatible avec les ressourcés des cotisants agricoles, artisans et commerçants.

Elle est nécessaire aussi pour réaliser une partie des mesures de progrès social annoncées récemment par le Gouvernement et tendant à l'augmentation des pensions des veuves et à l'amélioration de la retraite des mères de famille, par exemple.

Est-il besoin d'insister sur l'important progrès social que favorise ainsi la réforme qui vous est soumise ?

Je voudrais, en terminant, souligner que cette réforme qui s'amorce favorisera à l'avenir de nouveaux progrès en ce sens.

Le budget de la sécurité sociale, pris dans son ensemble, représentera en 1974, 180 milliards de francs, alors que le budget social de la nation s'élève, en l'état des prévisions, à 240 milliards de francs environ, soit donc un chiffre supérieur au budget de l'Etat.

Je souhaite d'ailleurs — je sais que cette disposition est, du reste, proposée par un amendement — que désormais soit regroupé dans un même document l'ensemble des dépenses incluses dans le budget social de la nation et que ce document fasse l'objet d'un débat annuel à l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et du groupe de l'union des démocrates pour la République.*)

Malgré cet effort considérable, certaines catégories sociales doivent être mieux protégées : personnes âgées, handicapés, veuves, familles modestes, qui connaissent plus que d'autres de sérieuses difficultés.

Il y a un lien naturel entre les mesures de solidarité financière et la poursuite du progrès social. Les auteurs du plan français de sécurité sociale l'avaient souligné dès l'origine, ainsi que je l'ai indiqué. Une politique dynamique de sécurité sociale couvrant l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité repose nécessairement sur une large solidarité nationale et une unité qui ne peut aller qu'en croissant.

Tout en conservant les structures des régimes et leurs caractéristiques propres, l'article 11 qui vous est proposé institue cette solidarité au niveau de toute la population. Il s'agit, certes, d'une mesure d'ordre financier, mais plus encore d'une mesure d'égalité, d'équité et de justice sociale pour l'avenir. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. Quatre orateurs sont inscrits sur l'article 11, chacun pour cinq minutes.

Je leur demanderai de bien vouloir respecter ce temps de parole afin que nous puissions terminer la discussion de la première partie de la loi de finances avant cet après-midi.

La parole est à M. Fanton.

M. André Fanton. Monsieur le président, je m'efforcerais de respecter votre recommandation.

L'article 11 pose un problème important sur lequel M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale s'est longuement expliqué et la lecture de cet article et de son exposé des motifs a suscité de sérieuses préoccupations au sein du groupe de l'union des démocrates pour la République au nom duquel j'interviens.

En effet, sous le terme à la fois moderne et complexe de « surcompensation démographique », nous avons pu découvrir, grâce au remarquable rapport de M. Papon, des incidences qui n'apparaissent pas à première vue dans le texte du Gouvernement.

De quoi s'agit-il, en effet ? D'un transfert de charges, principalement du régime général de sécurité sociale vers le régime des travailleurs indépendants et celui des exploitants agricoles.

Ce transfert se double, ainsi que le montre un tableau publié à la page 101 du tome II du rapport général, d'une sorte d'apport positif au budget de l'Etat.

Alors qu'on retire 4.400 millions de francs au régime général de sécurité sociale et que l'on transfère 2.765 millions de francs au régime des exploitants agricoles et 827 millions au régime des travailleurs indépendants, l'Etat, grâce à cette opération, se trouve créancier de 1.339 millions de francs. Certes, l'article 12 qui sera appelé tout à l'heure, prévoit le transfert aux régimes de protection sociale d'une partie du produit des droits sur l'alcool.

Il n'en reste pas moins que le système qui nous est proposé est nouveau et que, de l'avis du groupe auquel j'appartiens, il est dangereux. Nous ne pouvons l'accepter tel quel.

M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale vient de préciser qu'il s'agit, en fait, d'équilibrer les efforts de uns et des autres en faisant appel à la solidarité nationale. Cette solidarité nationale prendrait tout son sens si la charge demandée à chaque régime était la même. Or qu'en est-il ?

Le régime général de sécurité sociale, chacun le sait, est plafonné. Le plafond actuel — 2.040 francs par mois — conduit les salariés qui sont assujettis à la sécurité sociale et dont le traitement est inférieur à ce chiffre à supporter une charge sociale totale. Le rapport de M. Papon comporte à ce sujet un tableau intéressant : la charge sociale supportée par les salariés dont le traitement se situe en-dessous du plafond est égale à 3,5 p. 100 de leur revenu, alors que les salariés qui gagnent, par exemple, 10.000 francs par mois supportent une charge égale à 1,5 p. 100 de leur revenu.

La charge est donc proportionnellement plus forte pour les petits salariés que pour les salariés importants.

Il en est de même pour les employeurs. Ceux qui, dans les industries de main-d'œuvre, occupent une main-d'œuvre peu spécialisée, par conséquent à faible salaire, supportent, si l'on en croit toujours le rapport de M. Papon, une charge double de celle qui est supportée par les employeurs d'une main-d'œuvre qualifiée, à hauts salaires.

C'est déjà là une inégalité, mais elle est accrue par l'inégalité qui existe dans les autres régimes. En effet, si le régime de sécurité sociale est fondé sur les salaires, même plafonnés, les autres régimes — celui des travailleurs indépendants et celui des exploitants agricoles — sont très différents. C'est ainsi, par exemple, que les commerçants et les artisans peuvent, dans une certaine mesure, choisir la catégorie à laquelle ils se réfèrent et à laquelle ils cotisent. En définitive, ils ne sont donc pas tenus de cotiser au niveau de leurs revenus.

Quant aux exploitants agricoles — l'examen annuel du budget annexe des prestations sociales agricoles en est la démonstration — ils supportent des charges dont le montant global est plafonné à environ 18 p. 100 de leurs revenus, quelle que soit l'importance de ceux-ci. Nous ne critiquons pas cet aspect des choses ; nous le constatons.

Je ne parlerai que pour mémoire, puisque ce problème a été symboliquement réglé hier, des sociétés qui ne font pas de bénéfices. L'Assemblée s'est prononcée à ce sujet ; mais il n'est tout de même pas sans intérêt de rappeler leur situation.

La solidarité, monsieur le ministre, doit jouer, et le groupe de l'union des démocrates pour la République souhaite qu'elle joue tant à l'égard des régimes des commerçants et artisans qu'à l'égard des régimes de sécurité sociale qui sont déficitaires ou à l'égard du régime des exploitants agricoles. Mais elle ne doit pas avoir pour conséquence de faire payer par les salariés les plus modestes les prestations qui sont versées à des assujettis aux régimes des commerçants et artisans ou des exploitants agricoles, assujettis dont les revenus sont souvent très supérieurs à ceux des salariés qui, pourtant, supporteront entièrement le déficit.

Pour nous, la solidarité passe avant tout par la contribution de l'Etat, c'est-à-dire des contribuables, qu'ils soient salariés, exploitants agricoles, commerçants, artisans ou membres de professions libérales, qui devront participer à proportion de leurs ressources.

Monsieur le ministre, avec l'article 12, vous avez fait un premier pas dans la voie de la contribution de l'Etat à ces charges. Nous nous en réjouissons, mais nous réclamons aussi que le Parlement exerce son contrôle, plus qu'il ne le fait actuellement, sur le budget social, supérieur aujourd'hui au budget de l'Etat : 240 milliards de francs contre 220 milliards. En effet, il n'est pas concevable que le premier échappe au contrôle du Parlement, alors que le second fait l'objet de sa part d'un examen attentif. C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas l'article 11 dans sa rédaction actuelle.

M. Guermeur, au nom de plusieurs d'entre nous, défendra d'ailleurs un amendement marquant que nous ne voulons pas empêcher cette année l'établissement d'un équilibre, mais qu'il s'agit d'une décision provisoire, avec toutes ses conséquences et que le Gouvernement doit saisir le Parlement le plus rapidement possible de dispositions permettant enfin de déterminer les règles qui s'appliqueront à l'ensemble des régimes de protection sociale. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Legrand.

M. Joseph Legrand. Monsieur le président, mesdames, messieurs, les explications fournies par M. le ministre et par M. Fanton sur l'article 11 ne modifient pas la position du groupe communiste : le problème reste entier.

L'article 11 de la loi de finances est critiquable à la fois en la forme et au fond.

En la forme : il n'a été précédé d'aucune consultation des représentants des régimes de sécurité sociale concernés et encore moins d'une concertation avec eux.

Comment peut-on prétendre bouleverser à ce point les données d'une gestion, en principe autonome, et compromettre aussi gravement l'équilibre financier et l'avenir de certains régimes, notamment le régime général des travailleurs salariés, sans même les informer de l'élaboration d'une formule de compensation ?

La Caisse nationale d'assurance maladie m'indique, dans sa réponse du 18 octobre à la lettre que je lui avais adressée en tant que rapporteur pour avis du budget de la sécurité sociale : « Le conseil d'administration unanime a tout d'abord regretté la précipitation avec laquelle le Gouvernement lui a demandé un avis sur deux projets très importants qui sont de nature à bouleverser les systèmes de financement de la sécurité sociale. Le conseil d'administration a donné un avis défavorable à l'article 11 du projet de loi de finances pour 1974. »

La Caisse nationale des allocations familiales, dans sa réponse du 18 octobre, m'indique pour sa part : « Le conseil d'administration a émis, à la majorité, un avis défavorable au principe même de la compensation démographique posé par ce texte. Pour certains administrateurs, cette position négative a été exprimée par la méconnaissance où ils se trouvaient des modalités du principe posé par ce texte. »

La Caisse nationale de vieillesse précise, dans sa réponse du 22 octobre : « Le conseil d'administration constate que le système proposé se traduira pour le régime général vieillesse, en 1974, par une dépense supplémentaire de 1.501 millions de francs et pour l'Etat par une économie de 1.336 millions de francs pour l'ensemble des risques. Le régime général continuant en outre à assumer intégralement la charge du déficit du régime des salariés agricoles, le conseil d'administration se déclare opposé au projet et le rejette à l'unanimité.

Ainsi donc, ces trois caisses nationales sont opposées aux dispositions de l'article 11 et à la solution que le Gouvernement veut leur imposer, car elles ont été mises brutalement devant le fait accompli. Elles sont dans une ignorance à peu près totale du détail des mécanismes prévus et des conséquences financières de leur application.

Je souligne d'ailleurs le peu de sérieux du Gouvernement à l'égard d'organismes nationaux aussi importants qui gèrent un budget d'ensemble supérieur à celui de l'Etat, un budget qui intéresse 90 p. 100 de la population française.

Cette politique de la surprise et de la carte forcée n'épargne pas non plus le Parlement. Une fois de plus, c'est par le biais d'un article de la loi de finances que l'on veut introduire dans notre régime de protection sociale une formule de compensation qui agira essentiellement au détriment du régime général.

Par son ampleur, la mesure inscrite dans l'article 11 dépasse, et de très loin, celles qui ont été imposées en 1963, 1964, 1971 et 1972 et constitue une véritable réforme de notre système de protection sociale.

Le Parlement est invité à adopter telle quelle la formule qui lui est proposée. On peut constater, en effet, que les divers fascicules budgétaires comportent la traduction chiffrée pour l'année prochaine de l'application de l'article 11. Que reste-t-il, dans ces conditions, des prérogatives du Parlement qui, en principe, discute, dispose du droit d'amendement et vote la loi ? C'est un exemple de plus de la transformation du Parlement en chambre d'enregistrement.

Très critiquable en la forme, l'article 11 l'est sans doute encore plus quant au fond.

Il tend à réaliser en effet une compensation démographique généralisée. La formule prévue par l'article 11 se garde bien de faire le partage entre les différents niveaux de solidarité ; il s'agit de la généralisation d'une prétendue solidarité interprofessionnelle entre les différents régimes de sécurité sociale des salariés et des non-salariés.

Déjà, depuis 1970, le régime général des salariés s'est vu obligé de compenser financièrement le déséquilibre démographique des régimes spéciaux de certains salariés : cheminots, marins, mineurs, agents de la R. A. T. P. et salariés agricoles. Au 1^{er} juillet 1973, le montant des transferts opérés à partir du régime général vers les régimes spéciaux de salariés s'est soldé pour la branche maladie de la sécurité sociale par la somme de 1,6 million de francs, somme égale, à quelques milliers de francs près, au montant du déficit de cette branche à la même époque.

Avec les dispositions de l'article 11, le régime général et celui des fonctionnaires sont appelés à compenser dans les trois branches l'ensemble des autres régimes de salariés ou de non-salariés, y compris celui des militaires de carrière.

Pour justifier son article 11, le Gouvernement s'appuie sur les transferts démographiques. Mais à qui la faute si ces régimes particuliers comptent plus de pensionnés que de cotisants ?

Il y aurait beaucoup à dire sur ces questions. Certes, nous ne nions pas les mutations et nous savons qu'elles posent des problèmes : mais leur solution ne réside pas dans une régression sociale, que nous n'acceptons pas.

L'article 11 a essentiellement pour objet de transférer à la charge du régime général la plus grosse partie des charges qui incombent aujourd'hui à l'Etat. Les résultats financiers auxquels l'application de l'article 11 doit aboutir en 1974 sont suffisamment éloquentes à cet égard. Il s'agit d'un surcroît considérable de charges pour le régime général.

Je ne vous donnerai pas la répartition de ces transferts, mais je précise que les transferts de compensation à la charge du régime général seront, pour 1974, d'un montant total de 9.175 millions de francs, dont 2.758 millions de francs au seul titre de l'article 11. Pour l'Etat, en revanche, de substantielles économies sont réalisées grâce aux recettes de compensation dont bénéficieront plusieurs régimes subventionnés et qui s'élèveront, au titre de l'assurance vieillesse notamment, à 2.948 millions de francs, compte tenu de la prise en charge par l'Etat des subventions antérieures du régime général qui ne seront plus versées et du jeu de la compensation au détriment des régimes de fonctionnaires et des collectivités locales.

M. le président. Monsieur Legrand, je vous demande de conclure, car vous avez doublé votre temps de parole.

Si chaque orateur agissait ainsi, nous ne terminerions jamais la discussion de la première partie de la loi de finances.

M. Joseph Legrand. Monsieur le président, il m'a semblé indispensable de faire connaître à l'Assemblée la position prise par trois grandes caisses nationales. Je ne suis pas responsable de la perte de temps qui est résultée, en particulier hier, de nombreuses suspensions de séance.

M. le président. Le règlement prévoit que les intervenants sur les articles ne disposent que pour cinq minutes. Or vous parlez depuis dix minutes.

M. Joseph Legrand. Monsieur le président, je vous demande encore quelques instants.

En effet, cette compensation met en cause le régime général et la conception d'ensemble de notre système de protection sociale, compromettant irrémédiablement l'équilibre financier du régime général, au profit du financement d'une prestation minimale de base.

L'article 11 vise, en définitive, à transformer notre régime de sécurité sociale en un simple régime généralisé d'assistance. Déjà, dans le passé, le régime général a été obligé, pour financer des charges indues, notamment au titre de diverses compensations qui n'étaient pas démographiques, de sacrifier l'amélioration de certaines prestations.

Que vont alors devenir, mesdames, messieurs, vos propositions de lois tendant à l'amélioration de certaines prestations si cet article 11 est adopté tel quel ?

M. le président. Je suis désolé, monsieur Legrand, mais je vous demande de conclure.

M. Dominique Frelaut. Ce n'est pas notre faute s'il y a eu une suspension de deux heures et demie hier soir !

M. le président. Ce n'est pas une raison pour continuer à nous faire perdre du temps. Tout à l'heure, j'ai fait signe à M. Fanton d'abréger, et M. Fanton l'a fait. Je vous demande maintenant de bien vouloir conclure en une minute.

M. Joseph Legrand. Le régime général sera contraint à court terme, compte tenu des nouvelles charges qu'on lui impose, soit de diminuer ses prestations, soit d'augmenter les cotisations s'il veut maintenir le niveau de couverture qu'il assure au-delà de ce minimum.

Il s'agit donc de la mise en œuvre d'un système de protection sociale à plusieurs étages : un minimum identique pour tous les Français, c'est-à-dire l'alignement par le bas garanti par la sécurité sociale ; un régime complémentaire géré par les compagnies d'assurances ; un régime supplémentaire d'assurance individuelle.

Ce régime à trois étages vise donc, dans tous les domaines, à transférer sur le budget des ménages, au profit des formes d'assurances privées, une part croissante des dépenses de santé, de vieillesse et également de prestations familiales.

L'article 11 ne laisse subsister de la sécurité sociale qu'un régime de protection minimum et il réserve aux catégories les plus favorisées la possibilité de s'affilier à une protection complémentaire.

Que deviendront les catégories pauvres ? Le Gouvernement pourrait répondre à cette question, mais il ne le fera pas ; elles se soigneront comme elles le pourront.

Le Gouvernement, grâce à cet article 11, réalisera une économie. Mais, en même temps, il aura travaillé à grossir les profits des compagnies d'assurances et, en général, ceux des grandes entreprises.

En revanche, il ne faut pas s'étonner qu'après les trois caisses nationales les organisations syndicales et familiales la commission des finances et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales aient demandé la suppression de l'article 11.

Le groupe communiste se prononce résolument pour la suppression de cet article et propose un débat au fond sur ces questions. Il y présentera des propositions réalistes conformes aux intérêts des assurés sociaux et de leur famille. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

M. Guy Ducoloné. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Ducoloné, pour un rappel au règlement.

M. Guy Ducoloné. Monsieur le président, le temps de parole dont dispose un orateur sur un article n'est effectivement que de cinq minutes. A plusieurs reprises, vous avez donc indiqué à M. Legrand qu'il avait dépassé son temps de parole.

Or, un groupe de cette assemblée a demandé, hier soir, une suspension de séance, qui s'est prolongée pendant deux heures vingt-cinq, pour régler ses démêlés sur le sujet qui nous occupe avec certains ministres; d'ailleurs, il a fallu, nous a-t-on dit, qu'intervienne l'arbitrage du Premier ministre. Convenez tout de même, monsieur le président, que les députés doivent pouvoir s'exprimer sur un sujet aussi grave que celui-ci, sur lequel le ministre de la santé publique a éprouvé le besoin, à juste titre d'ailleurs, de parler pendant plus d'une demi-heure. Le règlement, en une telle affaire, peut subir quelques entorses. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

M. le président. Monsieur Ducoloné, je n'ai fait que des signes discrets à M. Legrand jusqu'au moment où il a doublé son temps de parole et je ne l'ai interrompu qu'alors.

Je me suis montré très libéral; mais, dans l'intérêt de l'Assemblée elle-même, il serait bon que la première partie de la loi de finances fût votée rapidement. Au train où vont les choses, à quelle heure le débat pourra-t-il se terminer?

M. Guy Ducoloné. Il n'y a pas deux poids, deux mesures!

M. le président. La parole est à M. Le Foll.

M. Yves Le Foll. Mesdames, messieurs, ce débat met en cause une profonde réforme de notre système de sécurité sociale, dont nous pensons qu'elle aurait dû être étudiée dans le cadre d'un projet de loi et non par le biais d'un article de la loi de finances.

L'article 11 tend à instituer une compensation, dite démographique, entre des régimes de sécurité sociale qui obéissent à des règles différentes et qui correspondent à des catégories sociales différentes. Il vise, en réalité, non pas à établir un équilibre authentique entre les cotisations et les prestations de tous les assurés sociaux obligatoires, ce qui poserait beaucoup trop de problèmes au pouvoir et à certains intérêts privés, mais à organiser le renflouement partiel de certains régimes par une opération qui ne rompe pas le fameux équilibre du budget.

Tout l'effort d'imagination du Gouvernement a donc consisté à chercher par quelles astuces on pouvait pomper de deux à trois milliards de francs par an dans les régimes de sécurité sociale des salariés publics et privés, plutôt que de les demander aux finances publiques.

Voilà donc le système qu'on nous propose et qu'on espérait peut-être nous faire accepter sans difficulté. Cela ne paraît pas si facile que prévu.

Il y a, nous dit-on, des régimes qui sont déficitaires pour des raisons démographiques. C'est une première falsification, qui provient de la régnance du pouvoir à énoncer clairement les problèmes qui le gênent. Ces régimes sont, à la vérité, en déséquilibre économique et non démographique. Si les régimes spéciaux de la S. N. C. F., de la R. A. T. P., des mines, ont peu de cotisants et beaucoup d'ayants droit, souvent âgés et donc coûteux en termes de sécurité sociale, c'est parce que la V^e République a organisé sciemment, et pour des raisons de classe, le déclin économique de ces activités.

M. Xavier Deniau. C'est complètement ridicule!

M. Yves Le Foll. On se trouve maintenant devant des professions dont le niveau relatif de revenu est bas et dont le nombre d'emplois est en régression constante. Ce n'est pas un

fait démographique: ils n'ont pas moins d'enfants que les autres et ils ne meurent pas plus que les autres. On les raréfie et on les appauvrit relativement, parce qu'ils ne sont pas à leur place dans une économie de profit.

Les deux gros régimes de non-salariés sont également en déséquilibre économique et non démographique. La réduction importante du nombre d'emplois dans l'agriculture, la stagnation globale du commerce et de l'artisanat, qui recouvre des évolutions différentes par catégorie, les plus petites entreprises individuelles étant les plus touchées, c'est d'abord le résultat d'une politique de concentration qui s'est menée sous la direction et au profit de nouvelles entreprises prospères et rentables.

Dans ces secteurs, il faut ajouter un élément de déséquilibre qui est, lui aussi, économique et non démographique: c'est que le mode d'établissement des cotisations a été prévu pour protéger les travailleurs indépendants les plus pauvres et les plus menacés et qu'il n'a imposé aux gros commerçants et aux agriculteurs capitalistes que des cotisations extrêmement faibles par rapport à leurs revenus réels.

Tous ces déséquilibres sont structurels, et ils résultent d'une évolution économique que le Gouvernement a soit encouragée, soit conduite. Et à qui veut-on en faire payer le prix? Aux régimes des salariés privés, des fonctionnaires et des collectivités locales, puisque ce sont eux qui, paraît-il, sont en excédent démographique.

Il faudrait d'abord être clair sur la nature des ressources qui peuvent être prélevées sur les salariés pour venir en aide aux régimes spéciaux et aux non-salariés. Ces sommes, qui constituent un prétendu excédent, ce sont simplement celles qui résultent de la montée rapide des cotisations, à cause de l'inflation, et de la progression incroyablement lente des prestations familiales.

Le Gouvernement sait pertinemment que l'excédent n'existe pratiquement pas sur les risques maladie et vieillesse. Les réserves du régime général, qui résultent, non de la volonté des salariés, mais des règles fixées par le Gouvernement, sont purement et simplement la conséquence d'un détournement de sommes qui auraient dû être distribuées en prestations familiales pour assurer aux familles populaires un pouvoir d'achat progressant au même rythme que les salaires. Comme ces prestations augmentent à un rythme ridicule, alors que les cotisations suivent la progression nominale des salaires, on se retrouve avec une avance qui, si mes renseignements sont exacts, est proche de 10 milliards de francs et qui a été intégralement payée par les travailleurs. On a aujourd'hui l'idée brillante de les utiliser pour payer les promesses faites à Provins en vue d'amadouer les couches sociales dont le pouvoir recherche la confiance.

Ainsi, le pouvoir pense gagner sur tous les tableaux. Il distribue des aides dont il s'attribue bruyamment le mérite mais qu'il prélève, en réalité, sur les salaires et plus précisément sur les salaires les plus modestes; car, du fait du plafonnement, la grande masse des ressources vient des salaires de moins de deux mille francs par mois.

Il se donne en même temps un bon argument pour ne pas revaloriser les prestations familiales et maintenir le ticket modérateur, puisque les ressources seront utilisées ailleurs.

Pour comble, il offre en compensation les neuf cent millions de la taxe sur les alcools au régime général, qui paraîtra le bénéficiaire de l'opération, tandis que le régime des commerçants et des artisans ne reçoit aucune subvention. C'est de l'escroquerie pure et simple, et les conseils d'administration des trois caisses nationales ont énergiquement repoussé le principe de cette opération.

Je crois que l'Assemblée ne se grandirait pas en acceptant ce subterfuge. Il représente une tentative pour faire payer les résultats de la concentration et des reconversions capitalistes par les salariés de condition modeste, disant en somme à tous les travailleurs, salariés ou non: « Vous êtes tous, à des titres divers, des victimes du capitalisme, débrouillez-vous entre vous! »

Or, si l'Assemblée a encore, parfois, l'occasion de défendre les intérêts des contribuables, elle ne dispose pratiquement plus d'aucun pouvoir pour décider quelles sont les charges supportées et les avantages reçus par les assurés sociaux. Pourtant, il s'agit des mêmes catégories de population et les sommes en jeu sont pratiquement supérieures au budget de l'Etat.

Aujourd'hui, nous avons une chance de montrer que les intérêts des assurés sociaux, cotisants et bénéficiaires, peuvent s'exprimer à l'Assemblée nationale et y être entendus. Montrons-le en démasquant la scandaleuse manipulation dont le Gouvernement voudrait nous rendre complices. C'est, à notre avis, une véritable escroquerie, car les ressources de la sécurité sociale, constituées par des salaires différés, sont la propriété des salariés. Le fait que

le patronat en verse directement une part ne change rien à l'affaire. Il paie bien aussi les salaires, il paiera demain l'impôt sur le revenu des salariés. Dira-t-on que ceux-ci ne paient plus d'impôts? Un tel raisonnement n'est vraiment pas sérieux.

On va nous objecter que les sommes nécessaires aux régimes déficitaires devront alors être payées par les contribuables. A cela, notre réponse est politique. Les mutations économiques qui ont mis ces régimes en difficulté ont fait des victimes, mais elles ont aussi eu des bénéficiaires. Et puisque c'est à l'Etat de compenser le déficit des régimes en difficulté, il peut trouver les deux milliards nécessaires aux petits paysans, aux travailleurs indépendants, aux mineurs et aux cheminots, en les prenant chez tous ceux qui ont profité du déclin économique de ces catégories professionnelles.

Nous pensons que la solidarité nationale doit se manifester, mais en transférant les revenus des catégories les plus riches vers les plus démunies.

Cet article 11 n'est donc pas acceptable, et le Gouvernement doit savoir que, s'il le maintient, il s'expose à des réactions vigoureuses des travailleurs, qui ne se laisseront pas tromper.

M. le président. La parole est à M. Leenhardt.

M. Francis Leenhardt. M. le rapporteur général disait l'autre jour que le budget est asexué. Dans le cas particulier de l'article 11, on serait plutôt tenté de dire que le Gouvernement fait preuve d'une forte virilité, car on assiste à un véritable viol des régimes reposant sur les cotisations des salariés. On veut leur faire supporter l'essentiel des déficits des régimes de non-salariés, ce qui ne se pratique dans aucun pays, alors que c'est l'Etat qui devrait les prendre en charge. On substitue à la notion de solidarité nationale, que personne ne conteste, celle de solidarité interprofessionnelle.

Le groupe des socialistes et radicaux de gauche et le groupe communiste ont déposé à la commission des finances, qui les a adoptés, des amendements de suppression de cet article. L'attention de nos collègues de la majorité fut ainsi attirée sur l'extrême gravité du bouleversement qui était envisagé. Nous sommes heureux que ces amendements les aient fait réfléchir et nous constatons avec satisfaction que, sous leur pression, le Gouvernement esquisse un léger recul puisque, dans une nouvelle mouture de l'article 11, il accepte de n'appliquer cette compensation que pendant un an.

J'essaierai, en quelques mots, de montrer à nos collègues les dangers auxquels ils s'exposeraient s'ils s'engageaient dans cette voie du régime provisoire, même si les sommes doivent être remboursées.

En effet, vous devez bien connaître l'état d'esprit du Gouvernement. C'est surtout sur les salariés de condition modeste que l'on fait reposer le fardeau des régimes à démographie déclinante, comme l'a dit M. Fanton qui, toutefois, n'a pas été assez précis sur ce point.

Si l'on se reporte à la page 57 du rapport général, on s'aperçoit que les cotisations d'un salarié qui gagne mille francs par mois représentent 15,95 p. 100 de son salaire, tandis que, pour celui qui gagne dix mille francs par mois, ce pourcentage n'est que de 5,64 p. 100.

M. André Fanton. Je l'ai dit!

M. Francis Leenhardt. Vous l'avez dit, mais sans citer de chiffres.

M. André Fanton. Si!

M. Francis Leenhardt. Ce que vous n'avez pas dit, en tout cas, c'est que, cette injustice, votre Gouvernement a décidé de la maintenir puisque, selon des déclarations récentes mais catégoriques, M. le ministre de la santé publique est opposé au déplaçonnement progressif des cotisations maladie, qui est pourtant le seul remède à l'iniquité que vous avez signalée.

Il faut comprendre aussi que vous entrez dans une voie où, pratiquement, les excédents du régime général seront toujours absorbés par des compensations et, par conséquent, ne pourront pas permettre d'améliorer les prestations si insuffisantes de certains régimes.

Je ne citerai que deux exemples.

La caisse nationale d'allocations familiales a publié une statistique suivant laquelle, de 1960 à 1971, les prestations ont évolué de 100 à 188, tandis que l'indice des salaires horaires, toutes activités, pour la France entière, passait de 100 à 245, soit une dégradation de l'ordre de 30 p. 100.

D'autre part, selon les statistiques du ministère de la santé publique, en 1972 les 3.680.000 pensionnés et retraités du régime général — je ne parle pas des allocataires — ont perçu

3.924 francs, plus, pour les trois quarts d'entre eux, 2.119 francs au titre du régime complémentaire, soit un peu plus de 6.000 francs pour des gens qui ont travaillé toute leur vie.

Nous sentons qu'il y a une situation insupportable et qu'il est urgent d'y remédier, alors qu'on est en train de supprimer toutes possibilités d'excédents.

Prenez garde, mes chers collègues : sous couleur de provisoire, vous entrez dans l'engrenage. Vous êtes à un carrefour, avec en face de vous un gouvernement qui déjà torture le régime général depuis dix ans en lui transférant chaque année des charges de régimes particuliers de salariés que le Gouvernement aurait dû budgétiser.

N'ayez donc pas d'illusions sur l'orientation du Gouvernement, orientation qui, je le répète, va à l'encontre d'un déplaçonnement progressif des cotisations maladie. Vous pouvez, par conséquent, abandonner toute espérance.

Pourtant, une autre orientation était possible. C'est celle que M. le Premier ministre définissait dans une brochure bleue, contresignée par M. Edgar Faure et par M. Christian Poncelet, et qui a été distribuée au début de la dernière campagne électorale législative.

Dans cette brochure, intitulée *Bilan social et perspectives*, on pouvait lire : « Pour éviter de pénaliser les industries de main-d'œuvre, les salaires ne devraient plus constituer l'assiette unique des ressources de la sécurité sociale. A concurrence d'un pourcentage modéré, une deuxième assiette de ressources pourrait être trouvée dans la T. V. A., ce, qui donnerait du même coup un fondement de solidarité nationale à la compensation financière entre les régimes sociaux à bonne démographie et ceux dont le nombre de cotisants diminue ».

Mais rien n'indique, dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 11, que le Gouvernement s'engagera dans la voie définie par M. Messmer, et vous allez quand même, messieurs de la majorité, voter ce texte!

Cela est d'autant plus grave que la France est le pays d'Europe où le budget de l'Etat contribue le moins au financement de la sécurité sociale, puisqu'il n'y participe que pour 10 p. 100, contre 12 p. 100 en Italie, 16,5 p. 100 en Allemagne fédérale et 19,9 p. 100 en Belgique.

La France est donc en ce domaine la lanterne rouge, et les petits gestes que vous avez amorcés à l'article 12 ne nous assurent pas que vous avez compris la nécessité d'un changement d'orientation, alors que, si vous annoncez le dépôt d'un projet de loi conforme aux engagements pris par M. Messmer, vous auriez une petite chance d'aboutir.

Je soulignerai enfin ce paradoxe : le Parlement passe un mois à étudier le budget de l'Etat mais ne consacre même pas un après-midi à l'examen du budget social de la nation qui atteint 240 milliards. Vous avez inscrit, dans la nouvelle rédaction de l'article 11, la promesse que le Parlement en serait saisi. Mais c'est de la bouillie pour les chats! Lorsqu'en juillet 1968 le Parlement a été appelé à ratifier les ordonnances modifiant l'organisation de la sécurité sociale, M. Fontanet, alors dans l'opposition, avait déposé un amendement à l'article 3 du projet, disant que le Parlement serait saisi chaque année, lors de sa première session, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales de l'année précédente.

Il a fallu attendre cinq ans pour qu'en janvier dernier un rapport soit déposé, portant sur trois ans, mais ne donnant que des perspectives pour 1973 et, naturellement, rien pour 1974.

Cet amendement disait aussi : « Le rapport devra, le cas échéant, préciser les compensations à établir. »

Voilà qui serait intéressant et, à cet égard, vous avez bien fait de proposer la date du 1^{er} mai pour le dépôt d'un état des recettes et dépenses de tous les régimes de protection sociale. Mais si vous vous contentez d'une simple présentation, en annexe à la loi de finances, de l'ensemble des recettes et des dépenses de tous ces régimes, non seulement vous ne les obtiendrez pas à cette date, mais ensuite vous ne pourrez pas discuter des choix à faire.

Si vous voulez vraiment atteindre l'objectif que vous recherchez, l'Assemblée devra adopter l'amendement que je vais déposer au nom du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, et qui précise que ce n'est pas seulement d'un état que nous voulons être saisis, mais d'un projet de budget des prestations sociales. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche, des communistes et des réformateurs démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à M. Barrot.

M. Jacques Barrot. L'article 11 aura au moins le mérite de rouvrir un débat qui, à nos yeux, est fondamental, qui nous a toujours préoccupés, et je remercie M. Leenhardt d'avoir bien voulu rappeler cet amendement Fontanet qui est resté malheureusement lettre morte.

Cet article additionnel à la loi de ratification des ordonnances prévoyait en effet la présentation annuelle du budget social de la nation. Il disposait également que devraient être constatés les écarts éventuels entre le budget social et le budget de l'Etat, et que les mesures nécessaires de redressement devraient être décidées.

Mais l'article 11, dans sa nouvelle rédaction, reprend ces propositions et c'est cela qui compte pour nous aujourd'hui. Tout n'est pas joué pour autant. Il ne suffit pas de réinventer un nouvel amendement, il faut l'appliquer. Il s'agit de respecter le cadre et le calendrier de discussion que nous nous donnons aujourd'hui par la loi. C'est à ce prix que nous prendrons nos responsabilités en toute clarté.

Monsieur le ministre, vous avez tout à l'heure indiqué clairement qu'une double solidarité devait jouer : une solidarité interne qui permette une meilleure égalité entre les régimes et une solidarité nationale.

La première doit être mieux organisée pour qu'on y voit très clair, la deuxième doit être affirmée.

La mise en œuvre de la compensation — il convient de le rappeler — n'est pas a priori suspecte dans la mesure où il y a déséquilibre démographique. J'ai d'ailleurs été surpris que M. Le Foll mette en doute l'existence d'un déséquilibre démographique que nous touchons du doigt tous les jours. Mais le principe de la compensation doit être obligatoirement lié à un deuxième effort, qui doit progresser parallèlement et qui est celui de la fiscalisation partielle ou, en tout cas, de l'engagement de l'Etat à travers la fiscalisation.

Je résumerai la formule en disant que la fiscalisation doit être, à nos yeux, non pas un succédané conjoncturel du financement mais une option fondamentale. Nous voulons le progrès social. Celui-ci exige, d'une manière ou d'une autre, l'effort des Français ; mais, pour que l'effort soit efficace, pour qu'il soit accepté et pour qu'il puisse peu à peu être amplifié, encore faut-il qu'il s'inscrive dans des structures justes.

Je ne suis pas de l'avis de M. Leenhardt : l'article 11 nouveau n'est pas le début d'un engrenage ; il doit être la prémisse d'une remise en ordre que nous exigeons, forts du calendrier maintenant inscrit dans la loi. Si aujourd'hui nous pouvons le voter en confiance, c'est parce qu'il est assorti d'un rendez-vous ; mais la confiance est fonction du rendez-vous. Nous vous conjurons, monsieur le ministre, de veiller à ce que ce rendez-vous ait bien lieu.

Mes collègues de l'union centriste et moi-même approuvons la formule qui a été lancée d'un grand budget social de la nation appelé à être discuté en temps utile et non à la veille du budget général, afin que les véritables choix puissent être opérés en toute clarté. Pour notre part, nous veillerons à ce qu'il en soit ainsi. (Applaudissements sur les bancs de l'union centriste et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Ginoux.

M. Henri Ginoux. Monsieur le ministre, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention en commission des finances et le débat de ce matin m'a permis de réfléchir davantage encore sur vos propositions.

J'insiste auprès de mes collègues pour qu'ils ne mettent pas le doigt dans l'engrenage. De quoi s'agit-il en fait ?

Le régime général est actuellement suréquilibré. On voudrait en profiter pour compenser les régimes en déséquilibre en transférant des fonds du régime général — régime des fonctionnaires et régime des collectivités locales — à des régimes particuliers tels que le régime agricole et le régime des commerçants.

J'observe d'abord que le suréquilibre actuel peut très bien, dans quelques jours ou dans quelques mois, si le climat économique se détériore, se changer en déficit. Il faudra alors envisager de charger davantage les salariés.

Le texte qui nous est soumis tend, au fond, à fixer un minimum social interprofessionnel sur lequel serait calculé une cotisation interprofessionnelle permettant d'effectuer des compensations.

Il y a là quelque chose de peu régulier — je ne veux pas employer un terme plus net. Car les cotisations salariales et les versements patronaux ont un objet bien déterminé dans le fonctionnement des caisses et servent à améliorer les prestations servies.

Or vos propositions, monsieur le ministre, conduisent à un véritable détournement de ces cotisations et de ces prélèvements. Elles risquent aussi de constituer un exemple dangereux pour les caisses de cadres, aux excédents desquelles, bien souvent, l'Etat s'est déjà intéressé.

J'appelle l'attention de l'Assemblée sur ce point car je suis certain que, dans les rangs de la majorité comme dans ceux de l'opposition, nous sommes tous sensibles à la défense des cadres.

Tout ayant été dit, et bien dit, par les orateurs précédents, je conclurai en disant que le groupe des réformateurs démocrates sociaux demande la suppression pure et simple de l'article 11. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques.

L'amendement n° 19 est présenté par M. Papon, rapporteur général, et MM. Lamps et Bouloche.

L'amendement n° 36 est présenté par MM. Lamps, Bardol, Ballanger et Combrisson.

L'amendement n° 50 est présenté par M. Bouloche et les membres du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche.

Ces amendements sont ainsi libellés :

« Supprimer l'article 11. »

Monsieur le rapporteur général, l'amendement n° 19 est-il maintenu ?

M. Maurice Papon, rapporteur général. L'amendement n° 19 a été accepté par la commission des finances, pour des motifs qui ont déjà été exposés de part et d'autre et que je résumerai en deux formules très simples.

La première : opposition au principe de compensation démographique, étant donné les conséquences et les conditions dans lesquelles il est envisagé.

La deuxième : opposition aux conséquences financières, car le suréquilibre du régime général est épisodique et, si l'article était adopté, nous pourrions, dans dix-huit mois, être confrontés au même problème.

Cet amendement est bien entendu maintenu.

M. le président. Monsieur Lamps, maintenez-vous également l'amendement n° 36 ?

M. René Lamps. Cet amendement a été défendu tout à l'heure par M. Legrand. Nous le maintenons.

M. le président. Monsieur Bouloche, en faites-vous autant pour l'amendement n° 50 ?

M. André Bouloche. La position du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche a été exposée par notre collègue M. Leenhardt et je n'ai rien à ajouter à ses déclarations. Nous maintenons notre amendement de suppression.

M. le président. La parole est à M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale.

M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale. Dans l'examen de ces amendements, il faut aller à l'essentiel. Que propose l'article 11 ? L'établissement d'un minimum social garanti à tous les Français, quel que soit leur régime de rattachement. C'est là le premier point fondamental et c'est là une grande aspiration. Ceux qui voteront contre les dispositions de l'article 11 voteront contre ce minimum social. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union centriste.)

Deuxième remarque importante : nous avons connu depuis vingt-cinq ans un immense progrès social, qui est à mettre au crédit de toutes les tendances politiques françaises. Tout à l'heure, on évoquait le chiffre de 240 milliards de francs qui sera le montant du budget social de la France l'an prochain. Songez qu'en 1949 ou 1950, ce budget, calculé en francs constants équivalents, était de l'ordre de 50 milliards de francs. Or, nous venons encore récemment de franchir une étape importante de progrès social. Nous nous heurterons désormais pour les nouvelles étapes nécessaires à un blocage si n'est pas instituée une solidarité à un niveau minimal entre les régimes.

Lorsque l'on se trouve en présence de régimes cloisonnés, d'une multitude de petites « boîtes étanches », aucun nouvel élan social de grande envergure n'est possible. Pour un niveau minimum de protection sociale de base substantiel et dynamique, il faut une solidarité entre les régimes.

C'est cela que signifie pour maintenant et pour l'avenir les dispositions prévues à l'article 11. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union centriste.)

M. le président. La parole est à M. Murette.

M. Jacques Marette. Monsieur le président, le groupe de l'union des démocrates pour la République voudrait que soit supprimé l'article 11 dans sa forme actuelle. Il souhaiterait, en contrepartie, voir substituer à cet article l'amendement n° 123.

S'il est possible de voter la suppression de l'article 11 et d'insérer ensuite, après l'article 10 ou avant l'article 12, un nouvel article additionnel se substituant en quelque sorte au texte gouvernemental, nous voterons contre l'article 11. Si ce n'est pas possible, nous voterons pour avec regret, quitte à le modifier ensuite profondément.

M. le président. De toute évidence, si l'article est supprimé, on ne peut plus l'amender. Mais on peut toujours introduire, par voie d'amendement, un article additionnel. Il vous suffirait de modifier à cet effet la présentation de l'amendement n° 123.

M. Jacques Marette. Dans ces conditions, nous voterons contre l'article 11.

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements n° 19, 36 et 50.
(Ce texte est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 11 est supprimé.

Avant l'article 12.

M. le président. MM. Peyret, Guerneur, Alloncle, Berger, Charles Bignon, Béraud, Bonhomme, Pierre Buron, Fanton, Maurice Cornette, de Gastines, Gissingier, Inchauspé, Radius, Rolland, Métayer, Robert-André Vivien, Wagner, Brocard, Blanc, Morellon et les membres du groupe de l'union des démocrates pour la République ont présenté un amendement n° 123 dont la commission accepte la discussion et qui est ainsi conçu :

« Avant l'article 12, introduire l'article additionnel suivant :

« I. — Il est institué une compensation entre les régimes de base obligatoires de sécurité sociale, à l'exclusion de tout régime complémentaire.

« Cette compensation sera progressive pour être totale au 1^{er} janvier 1978, date à laquelle sera institué le régime de base minimum unique de protection sociale, applicable à tous les Français.

« Un décret, en Conseil d'Etat, fixera le montant des diverses ressources nécessaires pour l'alimentation du budget des différents régimes de base de sécurité sociale.

« L'ensemble des recettes et dépenses de tous les régimes de protection sociale, est présenté chaque année au Parlement, en annexe à la loi de finances.

« II. — A titre provisoire, et à compter du 1^{er} janvier 1974, les modalités de la compensation sont fixées comme suit :

« Elle est instituée entre les régimes obligatoires de sécurité sociale, à l'exclusion de tout régime complémentaire en ce qui concerne les charges de l'assurance vieillesse au titre des droits propres, de l'assurance maladie et maternité au titre des prestations en nature, ainsi que des prestations familiales.

« Fondée sur les rapports cotisants actifs—bénéficiaires elle est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne. Elle est opérée après application des compensations existantes.

« Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés.

« Ces versements, qui interviendront en 1974 sous forme d'avance, sont faits à un compte spécial ouvert à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la répartition entre les régimes bénéficiaires.

« III. — L'article L. 663-8 du code de la sécurité sociale est provisoirement remplacé par les dispositions suivantes :

« La couverture des charges des régimes d'assurance vieillesse mentionnés à la section 1 est assurée :

« 1° Par les cotisations des assurés ;

« 2° Par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article n° 11 de la loi de finances pour 1974 ;

« 3° Par une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 ;

« 4° Par une contribution de l'Etat dont le montant est fixé par la loi de finances. »

« IV. — L'article 18 de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966, modifiée, relative à l'assurance-maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles est provisoirement complété comme suit :

« Les charges entraînées par l'application de la présente loi sont couvertes par les cotisations des assurés, la fraction du produit de la cotisation créée par l'article 14 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967, le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge de certaines sociétés instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, et par les versements à intervenir au titre de la compensation instituée par l'article n° 11 de la loi de finances 1974. »

« V. — L'article 1003-4 du code rural est provisoirement modifié comme suit :

« Le budget annexe des prestations sociales agricoles comporte :

1° En recettes.

« d) Le versement des soldes de compensation résultant de l'application de l'article 11 de la loi de finances pour 1974. »

(Le reste sans changement.)

« VI. — Des décrets pris sur le rapport conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés fixent les modalités d'application du présent article, et déterminent notamment les régimes dont l'importance numérique est insuffisante pour permettre une application utile du présent article.

« VII. — Avant le 1^{er} juillet 1974, le Gouvernement déposera un projet de loi définissant le cadre de présentation annuelle du budget social de la Nation.

« Ce texte comportera en particulier le tableau des prestations sociales et celui des aides et subventions de l'Etat. »

Sur cet amendement, je suis saisi de trois sous-amendements :

Le sous-amendement n° 126 présenté par M. Papon, rapporteur général, est ainsi conçu :

« Dans le texte proposé par l'amendement n° 123 :

« I. — Au début du paragraphe I, substituer aux mots : « Il est institué »,

les mots :

« Le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} mai 1974, un projet de loi instituant ».

« II. — Rédiger comme suit le début du paragraphe II : « Pour l'année 1974, et à compter du 1^{er} janvier, les modalités... » (Le reste sans changement.)

« III. — Dans le premier alinéa du paragraphe III, du paragraphe IV et du paragraphe V, substituer au mot : « provisoirement »,

les mots :

« pour l'année 1974 ».

« IV. — Au début du paragraphe VII, substituer aux mots : « 1^{er} juillet 1974 »,

les mots :

« 1^{er} mai 1974 ».

Le sous-amendement n° 127 présenté par MM. Guerneur, Peyret, Alloncle, Berger, Charles Bignon, Béraud, Bonhomme, Pierre Buron, Fanton, Maurice Cornette, de Gastines, Gissingier, Inchauspé, Radius, Rolland, Métayer, Robert-André Vivien, Wagner, Brocard, Blanc, Morellon et les membres du groupe de l'union des démocrates pour la République est ainsi libellé :

« Dans le texte proposé par l'amendement n° 123 :

« I. — Au début du paragraphe I, substituer aux mots :

« Il est institué »,

les mots :

« Le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} juillet 1964, un projet de loi instituant ».

« II. — Rédiger comme suit le début du paragraphe II :

« Pour l'année 1974, les modalités... » (Le reste sans changement.)

« III. — Dans le premier alinéa du paragraphe III, du paragraphe IV et du paragraphe V, substituer au mot :

« provisoirement »

les mots :

« pour l'année 1974. »

Le sous-amendement n° 129, présenté par M. Papon, est ainsi rédigé :

« Compléter le 4^e alinéa du paragraphe II du texte proposé par l'amendement n° 123 par le membre de phrase suivant :

« à l'exclusion de la surcompensation interprofessionnelle des prestations vieillesse prévue à l'article 73 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 portant loi de finances pour 1964 ».

La parole est à M. Guerneur pour défendre l'amendement n° 123.

M. Guy Guerneur. Mes chers collègues, il revenait au docteur Peyret, dont chacun connaît la très haute compétence en la matière puisqu'il préside depuis des années le groupe d'études des affaires sociales, d'exposer devant vous l'économie de cet amendement. Or le docteur Peyret a dû s'absenter de Paris; j'ai donc la charge de le remplacer, d'exposer devant vous l'économie de cet amendement qui devient un article additionnel à la loi de finances.

L'amendement n° 123 traduit, de la part du groupe U. D. R., une volonté politique et une continuité. A plusieurs reprises, ce groupe a marqué sa volonté d'instituer un régime de base unique pour tous les Français. Je rappelle, à cet égard, que nous avons déposé, dès juin 1970, une proposition de loi n° 1.215 qui tendait à régler l'ensemble des problèmes posés à la sécurité sociale par l'institution d'un régime unique de base minimum de protection sociale applicable à tous les Français. Depuis lors, le Parlement — et plus particulièrement l'Assemblée nationale — s'est inspiré d'un tel principe pour l'inscrire dans la loi.

C'est ainsi que, l'an dernier, a été adoptée la loi du 3 juillet 1972 portant réforme de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés, qui dispose, dans son article 1^{er}, qu'elle a pour objet d'instituer un alignement des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales sur le régime général de sécurité sociale, en attendant l'institution d'un régime de base unique en matière d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et non salariés et de leurs conjoints.

Plus généralement et plus fermement encore, la loi du 25 octobre 1972 relative à l'assurance des travailleurs de l'agriculture contre les accidents du travail affirme, dès le premier alinéa de son article 1^{er}, qu'elle s'applique à titre transitoire et jusqu'à l'institution d'un régime de base unique de protection sociale applicable à tous les Français.

Enfin, la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat que nous avons votée ici tout récemment en première lecture affirme, dans son article 7, que les régimes des commerçants et artisans seront harmonisés avec le régime général en vue d'instituer une protection sociale de base unique.

Cette continuité dans l'amélioration de nos régimes de sécurité sociale est donc bien marquée. C'est d'ailleurs tout à fait légitime dans un domaine qui est aujourd'hui fondamental. Ce domaine est, en effet, fondamental en un temps où la recherche de la sécurité est devenue la préoccupation première dans tous les pays développés.

C'est la raison pour laquelle les Français sont très attentifs à notre débat et c'est aussi la raison pour laquelle le sujet mérite toute notre sollicitude.

Le problème qui se pose — on l'a dit à plusieurs reprises ce matin — c'est la modernisation d'un système tout à fait inadapté à notre époque. Je ne m'étendrai pas sur ce problème, mais je crois utile de le rappeler brièvement, pour que l'opinion mesure l'importance de notre débat. En 1945, le législateur avait le choix entre deux voies.

La première conduisait à la solidarité nationale entre tous les Français, actifs et inactifs, bien portants et malades, jeunes et vieux, célibataires et chefs de famille, ainsi qu'entre ceux dont les métiers progressaient et ceux dont les professions tendaient à disparaître.

En 1945, une telle voie n'était pas adaptée à une société figée dans ses structures depuis des décennies. Les Français ont alors refusé cette première voie pour adopter la seconde : celle de la solidarité professionnelle fondée sur la mutualité.

Or, dans le même temps, notre société s'ébranlait dans un mouvement d'une puissance extraordinaire qui n'a fait que s'accroître depuis et qui a profondément bouleversé les structures géographiques ou démographiques et les mentalités.

Cette seconde voie, attrayante en 1945, a rapidement montré ses défauts; elle est aujourd'hui totalement inadaptée aux exigences d'une société moderne. C'est ce qui nous a conduits à proposer une modernisation en profondeur et non pas simplement — vous excuserez l'expression — une « toilette » du régime actuel.

Les Français attendent aujourd'hui du législateur un texte moderne qui réponde à la justice sociale et qui tienne compte du souci des assurés de gérer eux-mêmes leurs régimes dans des structures qui leur soient propres.

C'est donc pour tenir compte de la volonté populaire que nous avons déposé un amendement qui dispose à la fois pour l'année 1974 et pour l'avenir plus lointain. Pour l'avenir, cet amendement marque un refus et une volonté : refus de mettre le financement de la compensation à la seule charge du régime général des salariés du commerce et de l'industrie; volonté d'assurer l'égalité entre tous les Français.

La compensation prévue dans l'article 11 à la charge du régime général n'est qu'un palliatif car, dans peu de mois ou au mieux dans peu d'années, le problème se posera à nouveau de façon identique. C'est une raison supplémentaire, pour nous, de le régler aujourd'hui.

Notre amendement marque la volonté de financer une compensation totale, progressivement bien sûr, par l'attribution aux régimes déficitaires de recettes fiscales de l'Etat. Ceci est tout à fait nouveau, je le signale, et confère un caractère résolument moderne au régime que nous voulons instituer en France. Notre texte tient le plus grand compte — je l'ai dit — de la nécessité de sauvegarder les structures des régimes, de ne pas toucher aux caisses, de laisser leur responsabilité aux administrateurs. Par cet amendement, nous invitons également l'Assemblée à faire déposer par le Gouvernement avant le 1^{er} juillet 1974 un projet de loi qui établira une compensation entre les régimes de base obligatoires. Cette compensation devra être progressive année par année pour aboutir à terme à une compensation totale et à un régime unique de base pour tous les salariés.

Nous prévoyons également que l'ensemble des comptes de dépenses et de recettes des régimes seront retracés dans un document annexé chaque année au projet de loi de finances. Le Parlement pourra ainsi en prendre une connaissance précise.

Enfin, et parce qu'il est aujourd'hui supérieur, bien supérieur au budget de l'Etat, nous entendons que le Parlement ait un droit de regard sur le budget social de la nation. Le Gouvernement devra donc, dans son projet de loi, définir le cadre de présentation annuelle du budget social de la nation; il établira notamment le tableau des prestations et celui des aides et subventions de l'Etat.

Mes chers collègues, ce que nous avons recherché, dans cet amendement, c'est une véritable égalité entre les Français dans un domaine essentiel pour leur niveau de vie, et, au-delà, pour leur mode de vie.

Il s'agit d'un texte raisonnable qui évitera, en instituant un système d'avance pour l'année 1974, de combler le déficit des régimes particuliers par le seul recours au régime général. Ce texte est raisonnable, également, parce qu'il a été élaboré par des hommes responsables qui ont le souci d'assurer le fonctionnement de la sécurité sociale en 1974 et non de « tout jeter par terre ».

Enfin, ce texte est clair : il refuse tous les transferts injustes entre les Français. Il marque, je crois, sans ambiguïté, notre volonté de justice sociale et notre sens des responsabilités. (Applaudissement sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Monsieur le président, la commission des finances n'a pas émis un avis favorable à cet amendement car ses opinions se sont en fait partagées à égalité.

Après ce compte rendu, le rapporteur général retrouve une certaine liberté de parole et il ne saurait trop recommander à ses collègues d'adopter cet amendement.

Je ne reviens pas sur la première partie de l'amendement n° 123. Nous nous prononcerons en toute connaissance de cause le moment venu sur les principes qui l'ont inspiré.

La partie intermédiaire, c'est-à-dire les paragraphes 2, 3, 4 et 5, répondent à la nécessité de ne pas laisser les régimes sans financement. Ils proposent un système d'avances qui fera ultérieurement l'objet de régularisations, lorsque la fiscalisation du régime sera réalisée.

Quant au dernier paragraphe, il répond à l'idée développée par M. Guerneur tout à l'heure de permettre au Parlement de juger, chaque année, le budget social de la nation.

Des dates différentes ont été suggérées, par voie d'amendement, pour le dépôt du projet de loi par le Gouvernement — j'anticipe un peu, monsieur le président, pour gagner du temps.

La commission, pour sa part, avait souhaité que cette date soit fixée au 1^{er} mai. Le Gouvernement, dont M. Guerneur a suivi la suggestion, préfère la date du 1^{er} juillet.

Nous considérons que cette date du 1^{er} juillet est trop tardive car elle ne permettra pas au Parlement de prendre position sur le nouveau régime et nous risquons, lors de la session budgétaire d'automne, de nous retrouver dans la situation de confusion que nous avons connue au cours de la présente session.

Je tiens à dire au Gouvernement, et plus particulièrement à M. le ministre de l'économie et des finances et à M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale, que nous n'accepterons pas, l'an prochain, les conséquences budgétaires d'un projet dont nous n'aurions pas délibéré auparavant. En foi de quoi, M. le ministre de la santé publique pourrait peut-être accepter la date du 1^{er} juin, qui donnerait la possibilité d'inscrire la discussion du projet au mois de juin afin que nous sachions à quoi nous en tenir lorsque s'ouvrira en octobre la session budgétaire.

M. le président. La parole est à M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale.

M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale. L'article 11 nouveau qui nous est proposé apporte des compléments importants. L'un concerne la présentation annuelle d'un budget social de la nation ; l'autre la définition des conditions dans lesquelles sera achevée en 1978 la mise en place d'un régime de base minimum unique de protection sociale.

Ces compléments répondent aux préoccupations exprimées par plusieurs orateurs qui ont souhaité que soit engagé sur ces mécanismes de compensation un débat général et discuté un projet de loi.

Enfin, en attendant la mise en place de ce régime définitif, est défini celui de l'année 1974, qui sera donc une année de transition. Dans ces conditions, le Gouvernement accepte l'article 11 ainsi amendé. *(Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. Bouloche pour répondre à la commission.

M. André Bouloche. Ma brève intervention, monsieur le président prendra la forme d'une motion d'ordre.

Je voudrais demander à M. le rapporteur général comment il fixe sa doctrine pour rapporter devant l'Assemblée un avis de la commission lorsque les votes pour et contre se sont exactement équilibrés ? Il vient de nous dire à l'inslant que la commission des finances n'avait pas émis un avis favorable à l'amendement n° 123 alors qu'elle a partagé exactement ses voix.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Je l'ai dit !

M. André Bouloche. Ce matin encore, comme à plusieurs reprises dans le passé, un de mes amendements, — l'amendement n° 51 — a connu le même sort en commission des finances.

Monsieur le rapporteur général, vous vous êtes contenté de dire que la commission avait émis un avis défavorable. Il faudrait accorder vos violons ! Les avis de la commission ne sont pas la propriété du rapporteur général de la commission des finances. Vous avez l'entière liberté d'exprimer vos opinions personnelles, mais lorsque vous rapportez devant l'Assemblée un avis émis par la commission des finances, vous devez le faire d'une façon strictement impartiale et, en tout cas, d'une manière invariable.

M. Marc Lauriol. Il l'a fait !

M. André Bouloche. Tel est le vœu que je forme et telle est la question que je vous pose.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Ou bien j'ai mauvaise mémoire, ou bien je ne contrôle pas mon langage, mais je croyais avoir bien précisé, lorsque M. le président a demandé l'avis de la commission des finances sur l'amendement n° 123, qu'il n'avait pas été adopté par la commission qui avait, à son propos, partagé ses voix.

Ce compte rendu du vote de la commission ayant été fait, j'ai pris la précaution de dire que je reprenais ma liberté. Je me suis alors exprimé de la manière que chacun a pu entendre. Je ne vois pas quelle est la raison de la protestation de M. Bouloche, qui sait par ailleurs avec quelle application — je ne dis pas plus — je rapporte les avis de la commission des finances. Je ne crois pas que l'on puisse à cet égard me faire un procès d'intention. *(Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. Chalandon.

M. Albin Chalandon. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'avais déposé un sous-amendement, qui a été déclaré irrecevable, par lequel j'exprimais ma préoccupation, que parlaient certainement

plusieurs de mes collègues, d'assortir le régime de compensation, dont le principe est posé par le projet de loi, d'une contribution fiscale, à travers le budget de l'Etat, au financement de la sécurité sociale.

La compensation est légitime dans l'état actuel des choses, compte tenu des mouvements démographiques que connaissent les différents régimes et je pense que tout le monde peut être d'accord sur ce point. Mais il est évident que dans le cadre du système actuel de financement de la sécurité sociale, la compensation risque de conduire à des inégalités croissantes et choquantes et, par conséquent, à l'injustice sociale, comme l'a fort bien souligné M. Fanton.

La seule parade possible est l'instauration, parallèlement à la compensation, d'un système de fiscalisation de la sécurité sociale.

Puisque je n'ai pu faire inscrire dans la loi cette disposition, qui me paraît importante, je la soumetts au Gouvernement dont j'aimerais connaître l'avis avant de déterminer mon vote.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Monsieur Chalandon, votre sous-amendement a été déclaré irrecevable, mais je tiens à vous indiquer que le Gouvernement partage votre préoccupation et qu'à l'occasion du prochain projet de loi de finances l'affectation d'une ressource fiscale au régime de sécurité sociale sera incluse dans la loi. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à M. Leenhardt.

M. Francis Leenhardt. J'avais également déposé un sous-amendement, dont j'ai donné lecture tout à l'heure, qui tendait à compléter le dernier alinéa du paragraphe I du texte proposé par les mots : « sous forme d'un budget annexe des prestations sociales ».

Ce sous-amendement m'a été renvoyé avec l'indication : « irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution ».

J'avoue que j'éprouve une très grande curiosité à savoir comment on peut opposer l'article 40 de la Constitution à ce sous-amendement.

M. André Fanton. La même réponse m'a été faite.

M. Francis Leenhardt. Nous ne devons nous faire aucune illusion : si nous nous contentons de cette invitation adressée au Gouvernement de présenter un tableau des prestations sociales et des aides et subventions de l'Etat, nous continuerons à avoir connaissance, comme ce fut le cas cette année le 26 septembre, par une conférence de presse du ministre de la santé publique et de la sécurité sociale, quelques jours avant la réunion du Parlement, des grands choix opérés pour équilibrer les régimes de sécurité sociale.

Pour ne pas avoir à reprendre la parole dans quelques instants, je précise que la position du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche sur cette nouvelle rédaction proposée pour l'article 11 est la même que sur la première mouture. Nous ne pourrions pas faire confiance au Gouvernement pour traduire dans les faits les orientations que j'ai définies tout à l'heure.

Nous sommes convaincus que le Gouvernement ne pourra pas rembourser les détournements qu'il effectuera à titre provisoire et qui porteront sur des sommes importantes. Par conséquent, nous mettons en garde l'Assemblée contre l'engrenage dans lequel on veut nous engager aujourd'hui. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)*

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Fernand Icart, président de la commission. J'indique à M. Leenhardt que l'irrecevabilité n'a pas été opposée à son sous-amendement au titre de l'article 40 de la Constitution mais au titre de l'article 18 de la loi organique. Il pourra la consulter.

M. le président. Après avoir traité des amendements irrecevables, nous pourrions maintenant en revenir tout de même aux sous-amendements recevables !

La parole est à M. le rapporteur général pour défendre le sous-amendement n° 126.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Monsieur le président, le sous-amendement n° 126 a pour objet d'inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi avant le 1^{er} mai 1974 alors que primitivement cette date était fixée au 1^{er} juillet 1974.

J'ai dit pourquoi cette dernière date ne me paraissait pas assez rapprochée. Nous risquons, en effet, de ne pas avoir le temps de discuter du projet de loi avant la session budgétaire. Je demande donc à M. le ministre de retenir la date du 1^{er} mai, ou en tout cas, une date assez proche.

M. le président. Monsieur Guerneur, vous aviez déposé un sous-amendement portant une date un peu différente, le maintenez-vous ?

M. Guy Guerneur. Je me rallie bien volontiers à la date du 1^{er} mai.

M. le président. Le sous-amendement n° 127 est donc retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 126 qui reste seul en discussion ?

M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale. Le Gouvernement est sensible à l'argument de la commission. En effet, il vaut mieux qu'un débat s'engage à la fin de la session de printemps. Dans ces conditions, le Gouvernement propose à la commission une solution de transaction qui fixerait la date au 1^{er} juin.

M. le président. Le Gouvernement propose de modifier ainsi le sous-amendement n° 126 : « Dans le texte proposé par cet amendement, au début du § I, substituer aux mots : « Il est institué », les mots : « Le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} juin 1974, un projet de loi instituant », le reste sans changement.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Papon, rapporteur général. La commission accepte cette modification.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général pour défendre le sous-amendement n° 129.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Il s'agit de pallier une omission dans l'amendement n° 123 qui entraînerait un surcroît de charges d'avances du régime général alors que le crédit correspondant fait l'objet d'une subvention inscrite au budget. Il s'agit d'une mesure de caractère purement technique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale. Le Gouvernement accepte ce sous-amendement.

M. René Lamps. Je demande la parole.

M. André Fanton. Pas là-dessus !

M. Guy Ducloné. Il n'y en a pas que pour vous !

M. le président. La parole est à M. Lamps.

M. René Lamps. En fait, l'ensemble du dispositif que l'on nous propose maintenant ne change rien, quant au fond, à ce qui était prévu par le projet de loi de finances.

M. Pierre-Charles Krieg. Cela prouve que vous ne l'avez pas lu !

M. René Lamps. Nous l'avons étudié pendant trois quarts d'heure à la commission des finances, monsieur Krieg.

M. Pierre-Charles Krieg. Je pourrais en dire autant.

M. le président. Je vous prie de ne pas nouer de dialogues, j'ai déjà assez de mal à limiter les monologues.

Monsieur Lamps, veuillez poursuivre.

M. René Lamps. Je disais que le dispositif n'est pas fondamentalement modifié, bien que dans cet article 11 vous ayez ajouté toute une série de dispositions afin de le faire « avaler » plus facilement.

Je m'étonne qu'il ne soit pas question de la date du remboursement des avances, ni dans l'article, ni dans les amendements qui nous sont proposés. On ne sait pas davantage si ces avances porteront intérêt. Bien plus, selon le rapport de la commission des finances, une avance de trois milliards de francs sera demandée, en 1974, à la caisse du régime général. Comme vous ne proposez qu'un remboursement inférieur à un milliard, près de deux milliards resteront à la charge du régime général. Comment sera-t-il remboursé ? (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 126 modifié.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 129, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 123, modifié par les sous-amendements adoptés.

M. René Lamps. Le groupe communiste vote contre.

M. André Bouloche. Notre groupe également.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. Guy Ducloné. Le Gouvernement n'a pas répondu à M. Lamps. Sa question était trop gênante !

(Interruptions sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions d'actualité.

A l'issue de la séance réservée aux questions orales, troisième séance publique :

Suite de la discussion des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1974 (n° 646). (Rapport n° 681 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1974 (n° 646). (Rapport n° 681 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Services du Premier ministre :

Section I. — Services généraux : Information :

(Annexe n° 26. — M. Robert-André Vivien, rapporteur spécial ; avis n° 682, tome XI, de M. Boinvilliers au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

Office de radiodiffusion-télévision française (ligne 101 de l'état E) :

(Annexe n° 44. — M. le Tac, rapporteur spécial ; avis n° 682, tome XVIII, de M. de Préaumont au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

Budget annexe de l'Imprimerie nationale :

(Annexe n° 37. — M. Dalbera, rapporteur spécial.)

Budget annexe des Monnaies et médailles :

(Annexe n° 39. — M. Combrisson, rapporteur spécial.)

Départements d'outre-mer :

(Annexe n° 13. — M. de Rocca Serra, rapporteur spécial ; avis n° 685, tome IV, de M. Sablé au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; avis n° 686, tome IV, de M. de Gastines au nom de la commission de la production et des échanges.)

A vingt et une heures trente, quatrième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures dix minutes.)

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

MANCEL CHOUVET.