

N° 396

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 1986.

A V I S

PRESENTE

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1986, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Georges Dessaigne, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Paul Masson, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législat.) : 9, 84, 148, 106, 106, 110, et T.A. 3.

Sénat : 395 (1985-1986)

Lois de finances rectificatives.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GENERAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
Article 6 : Contribution à la Caisse d'Aide à l'Equipeement des Collectivités Locales au financement des dépenses de l'Etat au profit des collectivités locales.....	5
I - Une menace sur la politique d'investissement des collectivités locales	6
A. L'évolution des fonds propres	6
B. Le rôle croissant de la CAECL dans le financement des équipements locaux	8
II - Un mécanisme à la constitutionnalité douteuse	9
Article 16 : Bases des impôts directs locaux en 1987	12
I - Le maintien d'un système de revalorisation purement forfaitaire	12
II - Une révision générale de plus en plus nécessaire	14
Article 22 : Financement des cotisations d'assurance personnelle	17
ANNEXE	21

Mesdames, Messieurs,

Considéré comme adopté par l'Assemblée nationale après mise en oeuvre de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le présent projet de loi de finances rectificative constitue une étape significative sur la voie du redressement économique et financier poursuivie par le Gouvernement. Il répond à des objectifs ambitieux en matière d'emploi et d'équilibre budgétaire, auxquels votre commission des Lois ne peut que souscrire.

Cependant, ce projet comporte un certain nombre de dispositions intéressant directement la situation financière des collectivités locales, qui ne pouvaient manquer de retenir l'attention de votre commission. Il en va ainsi de l'article 6 qui institue un prélèvement de deux milliards sur la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales, de l'article 16 qui reconduit à nouveau, pour 1987, le système d'actualisation forfaitaire des bases des impôts directs locaux et de l'article 22 qui transfère aux départements, la charge du financement des cotisations d'assurance personnelle, versées jusque là par l'État au titre de l'aide médicale.

Le Sénat, conformément à sa mission de représentant constitutionnel des collectivités territoriales, a au cours des dernières années, suivi avec vigilance les conditions dans lesquelles s'est effectuée la mise en oeuvre de la décentralisation. Il a dénoncé avec vigueur les mesures par lesquelles le Gouvernement de l'époque tentait de réduire leurs marges de manoeuvre financière, déjà pourtant largement obérée par les modalités de compensation des transferts de compétences.

C'est ainsi que la Haute Assemblée a dû combattre, avec un succès inégal d'ailleurs :

- la tentative de prélèvement sur les ressources fiscales des collectivités locales, prévue par l'article 26 du projet de loi de finances pour 1985 ;

- la réduction de la régularisation de la D.G.F., décidée par la loi n° 85- 695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

- le prélèvement de dix milliards de francs opéré par le budget de 1986, sur le fonds de garantie des Caisses d'Epargne ;
- le prélèvement sur les fonds de la Caisse Nationale de Retraite des agents des collectivités locales, résultant de l'article 78 de la loi de finances pour 1986.

Votre commission des Lois tient, en outre, à attirer l'attention sur les conséquences souvent difficilement supportables de la modification des nouveaux critères de versement des attributions du fonds de compensation pour la T.V.A, introduite par le décret du 26 décembre 1985, ce qui a permis, par anticipation, une économie de un milliard de francs dans le budget de 1986. Ces nouvelles modalités paraissent devoir être reconsidérées.

Il importe enfin de souligner la modicité des crédits inscrits dans la loi de finances pour 1986 au titre de la dotation globale d'équipement et qui ne permettront de verser aux départements, au titre de leurs investissements directs, qu'un taux de concours de 4,25 % cette année au lieu de 4,05 % en 1985.

Dans un tel contexte dont la responsabilité est essentiellement imputable à la gestion suivie par la majorité d'hier, les collectivités locales connaissent à l'heure actuelle des difficultés financières qu'il n'est plus possible d'aggraver encore. Sans nul doute, l'importante impasse financière à laquelle est confronté le Gouvernement lui impose des choix radicaux et des mesures de contrainte sévères, mais la politique suivie à l'égard des collectivités locales doit être abordée dans un esprit de réalisme et de renouveau. Alors que l'Etat s'est déchargé sur elles à l'occasion des transferts de compétence de charges extrêmement coûteuses et mal compensées, il n'est pas possible d'adopter à leur endroit une attitude moralisatrice tendant à présenter leurs dépenses comme excessives et la progression des concours de l'Etat comme la marque d'une générosité injustifiée.

Le présent collectif doit être l'occasion pour le Gouvernement d'infléchir les positions observées au cours des dernières années envers des collectivités locales et de traduire dans les mesures adoptées, le souci d'apporter des solutions raisonnables à leurs problèmes.

C'est dans cet esprit que votre commission des Lois a été conduite à proposer à l'approbation du Sénat un certain nombre de modifications aux articles soumis à son examen.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 6

Contribution de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales au financement des dépenses de l'Etat au profit des Collectivités Locales

**Texte considéré comme adopté
par l'Assemblée nationale**

La Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales apportera en 1986 une contribution de deux milliards de francs au financement des dépenses de l'Etat résultant de l'application des articles 101 et 105 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Propositions de la Commission

La Caisse d'aide...
...milliards de francs au
budget général de l'Etat.

Cet article introduit un mécanisme en apparence favorable aux collectivités locales puisqu'il présente le prélèvement de deux milliards de francs opéré sur les fonds propres de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales (C.A.E.C.L.) comme une "contribution" au financement de la dotation globale d'équipement instituée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée et versée par l'Etat aux communes (art. 101 de la loi) et aux départements (art. 105 de la loi).

Plus explicite, l'exposé des motifs engendre une certaine inquiétude. Il éclaire les raisons réelles du recours aux réserves de la Caisse en précisant que leur niveau élevé a essentiellement pour cause l'absence d'imposition des résultats. Mais surtout, il comporte une restriction par rapport au dispositif en ce qu'il fait référence à une "affectation" du prélèvement -ce qui est juridiquement contestable-, mais pour partie seulement de son montant, au financement de ce concours de l'Etat aux collectivités locales. On observera que cette affectation partielle

n'est pas quantifiée, ce qui conduit à s'interroger sur l'utilisation du solde. Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative à l'Assemblée Nationale, le Ministre délégué, chargé du budget, a précisé que le prélèvement serait affecté à mesure des besoins. On pourrait donc supposer que la contribution demandée à la CAECL a pour objet de compléter les crédits notoirement insuffisants inscrits au budget de 1986, au titre de la D.G.E., pour s'en tenir strictement au texte de l'article 6, solution que l'on ne saurait qu'approuver.

Mais, force est de constater qu'aucun crédit supplémentaire ne figure dans le collectif au budget du Ministère de l'Intérieur à l'article 67-55, Dotation globale d'équipement.

Les incertitudes pesant sur la nature réelle du mécanisme mis en oeuvre par cette disposition conduisent à s'interroger sur l'incidence qu'aura le prélèvement sur la politique des emprunts aux collectivités locales, comme sur la régularité juridique de la procédure adoptée.

I - Une menace sur la politique d'investissement des collectivités locales

Etablissement public à caractère administratif créé en 1966, la C.A.E.C.L. a pour vocation d'être le banquier privilégié des collectivités locales. Elle assure le service d'emprunts groupés émis pour leur compte et elle est également amenée à intervenir pour faciliter le placement direct des emprunts de ces mêmes collectivités. Elle bénéficie d'un statut privilégié dans la mesure, en particulier, où ses résultats ne sont pas assujettis à l'impôt. La situation financière de la C.A.E.C.L. apparaît actuellement comme satisfaisante. Mais n'est-ce pas la condition de base pour lui permettre de remplir correctement sa mission et pour préserver son autonomie.

A - L'évolution des fonds propres

Par dérogation aux dispositions générales applicables aux fonds disponibles des collectivités locales, la C.A.E.C.L. accueille jusqu'à 55 % (50 % jusqu'en 1984) du montant des emprunts des

collectivités locales en attente d'emplois qu'elle rémunère à hauteur de 1 %.

Ces dépôts accroissent les disponibilités financières de la Caisse et expliquent en partie le niveau ascendant de ses réserves.

Résultats en bilan

(en millions de francs)

	Réserves facultatives (1)	Réserves immobilisées (prêts aux collectivités locales)	Provisions à caractère de réserve	Résultats d'exercice	TOTAL
1980	964	1 387	-	783	3 134
1981	1 457	1 677	-	792	3 926
1982	1 849	2 077	-	646	4 572
1983	2 289	2 283	-	775	5 347
1984	2 286	3 080	-	1 455	6 801
1985 (estimations)	2 862	3 959	445	2 231	9 477

On constate, en effet, que les fonds propres sont passés de 3 134 millions de francs en 1981 à 9.477 millions de francs (2) en 1985.

(1) Les réserves facultatives comprennent les réserves destinées aux charges d'amortissement des primes d'émission, aux placements en valeurs mobilières et à la trésorerie de la CAECL.

(2) estimations

Cette évolution très positive est à mettre au compte d'une gestion avisée. Encore faut-il souligner que la C.A.E.C.L. ne fait pas de bénéfices et que le niveau de ses réserves est contrôlé par l'autorité de tutelle. Si la progression de celles-ci s'est faite aux dépens des collectivités locales, la responsabilité ne lui en incombe donc pas directement.

La possibilité qui vient d'être offerte à la C.A.E.C.L. d'accorder des prêts relais consentis à un taux de 1 % aux collectivités locales ayant souscrit des emprunts auprès d'elle à des taux supérieurs à 13 %, n'a été ouverte que grâce à l'existence des réserves sur lesquelles a été financée cette mesure d'allègement,

pour un montant de 100 millions de francs. S'il faut se réjouir de cette mesure, on doit relever que faute de réserves suffisantes, elle n'aurait pas été possible.

Le prélèvement de 2 milliards de francs ne paraît certes pas de nature à compromettre, dans l'immédiat, la bonne situation financière de la Caisse dans la mesure où ses réserves sont encore très supérieures à ce montant.

Toutefois, le lien évident existant entre ses ressources propres et la faculté d'abaisser les taux des emprunts aux collectivités locales rend fallacieuse l'affirmation selon laquelle le prélèvement n'aura aucune incidence sur l'évolution de ceux-ci.

En outre, on ne saurait présenter cette opération comme étant de pure trésorerie, le prélèvement ayant un caractère définitif.

B - Le rôle croissant de la C.A.E.C.L. dans le financement des équipements locaux

La part des emprunts dans les dépenses d'équipement des collectivités locales reste à un niveau élevé. Représentant plus de la moitié des besoins de financement, elle est passée de 46,2 % du montant des investissements en 1980 à 54,4 % en 1983, niveau auquel elle se maintient approximativement depuis lors.

Parmi les concours apportés par les principaux établissements de crédits aux collectivités locales, l'ensemble Caisse des Dépôts - Caisse d'Épargne - C.A.E.C.L. joue un rôle prépondérant, en assurant les 4/5e des prêts.

Mais à l'intérieur du groupe, la C.A.E.C.L., qui a considérablement développé ses interventions au cours des dernières années, occupe une place ascendante. Alors qu'en 1970, les prêts directs de la C.A.E.C.L. représentaient 19 % du total, ceux de la Caisse des Dépôts 59 % et ceux de la Caisse d'Épargne 22 %, la tendance s'est inversée en 1985 où les parts respectives sont de 43 %, 30 % et 27 % (cf Annexe).

De plus, l'enveloppe des prêts à taux préférentiel que consent la C.A.E.C.L. a connu une progression spectaculaire passant de 3.506 millions de francs en 1984 à 12.184 millions de francs en 1985, alors que le volume de ses prêts au taux du marché est passé, d'une année sur l'autre, de 12.632 millions de francs à 9.283 millions de francs.

Dans ces conditions, il paraît sévère de présenter, ainsi que le fait le Gouvernement, les fonds propres comme totalement improductifs pour la C.A.E.C.L.

Rappelons que le poids de l'endettement des collectivités locales se maintient à un niveau élevé et que les taux des emprunts, auprès de la CAECL notamment, (9,5 % pour des prêts à 15 ans) en dépit des baisses récentes, restent très supérieurs au rythme de l'inflation qui est de l'ordre de 3 %, ce qui a pour effet d'aggraver encore la dette.

Le Sénat qui est le traditionnel défenseur des collectivités locales ne peut que s'inquiéter des conséquences d'une amputation des ressources propres de la C.A.E.C.L. qui est susceptible à terme de réduire sa marge de manoeuvre en matière de taux, compte tenu de la rigidité de ceux-ci à la baisse.

Les perspectives sont d'autant plus préoccupantes que les finances locales ont connu au cours des dernières années des dégradations constantes. En particulier, on ne saurait prétendre, comme l'a fait le Ministre d'Etat devant l'Assemblée Nationale, que les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales ont augmenté de 67,6 % par rapport à 1981, sans souligner que cette progression est la contrepartie directe des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales résultant de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes.

Il convient de relever, pour donner une vision objective des choses, que les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, représentent 5,6 % des impôts que l'Etat a prélevés en 1984, soit moins qu'en 1970 où cette part atteignait 6,6 %.

Dans un tel contexte, la Haute Assemblée avait quelques raisons de s'opposer au cours des dernières années aux amputations dont ont été, de manière répétée, l'objet les ressources locales.

Mais au-delà de cette approche économique, le mécanisme de l'article 6 se heurte à des critiques d'ordre juridique.

II - Un mécanisme à la constitutionnalité douteuse

Le prélèvement est présenté comme ayant pour objet d'assurer le financement des dépenses résultant pour l'Etat de

l'application des articles 101 et 105 de loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Même si elle n'était que partielle, cette affectation tomberait sous le coup de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances qui interdit une telle procédure. Les modalités de l'affectation ne sont pas précisées.

Or, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, appartenant au "bloc de constitutionnalité", elle fait partie des textes auxquels le Conseil constitutionnel ne manque pas de se référer dans l'exercice de son contrôle.

Au demeurant, on observe que si l'état A annexé au présent projet de loi comporte bien une ligne nouvelle 811, au titre des ressources non fiscales, qui est créditée d'un montant de 2 milliards de francs, aucun crédit n'est inscrit à l'article 67-55 D.G.E. en contrepartie de la contribution opérée. S'agissant de l'annexe à l'article d'équilibre, il n'y a, à proprement parler, aucune affectation, ce qui est conforme au droit budgétaire.

Cependant, la rédaction de l'article 6 qui est en contradiction avec cette présentation, n'est, en revanche, pas satisfaisante. Elle ne semble avoir pour but que d'obtenir un effet d'annonce, ce qui n'a pas sa place dans un dispositif législatif.

Le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale a d'ailleurs observé, dans son rapport sur le collectif que "le lien établi par le texte de l'article 6 entre la contribution et la dotation globale d'équipement n'est pas de nature juridique". Cette affirmation conduit logiquement à rechercher pour l'article 6 une rédaction plus conforme à la réalité de l'opération qu'elle prescrit et que traduit, de manière indiscutable, la présentation chiffrée du collectif. Il apparaît clairement, en effet, qu'on est en présence d'un prélèvement au profit du budget général de l'Etat. Dans quel but tenter de le masquer ?

Votre commission des Lois est tout aussi sensible que le Gouvernement aux impératifs de l'équilibre budgétaire. Mais cela ne saurait l'amener à admettre cet artifice de présentation qui tend à faire du prélèvement une mesure de moralisation au profit des collectivités locales, alors que ce prélèvement est uniquement destiné à alimenter le budget général et par conséquent les ressources de l'Etat.

Si elle ne s'oppose pas au principe du prélèvement, votre commission des Lois souhaiterait toutefois recevoir l'assurance

qu'à défaut d'en être les destinataires, les collectivités locales n'en seront pas les victimes. A cet égard, il lui paraît nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur les modalités de la transformation annoncée du statut de la Caisse.

Son assujettissement à la loi bancaire et la fiscalisation de ses résultats ne doivent pas remettre en cause sa vocation de banquier attiré des collectivités locales. A cet égard, des garanties paraissent nécessaires pour que, conformément à l'engagement du Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, la désétatisation de la C.A.E.C.L. soit compatible avec une meilleure "osmose entre les collectivités locales et leurs établissements prêteurs".

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'amendement tendant à clarifier la finalité de la mesure et à la rendre juridiquement correcte, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 16

Bases des impôts directs locaux en 1987

Texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale

I. L'article 1518 bis du code général des impôts est complété par l'alinéa g suivant :

"g. Au titre de 1987, à 1,01 pour les propriétés non bâties, à 1,03 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500, et à 1,05 pour les autres propriétés bâties."

II. L'article 1480 du code général des impôts est complété par les mots suivants : "et au titre de 1987, multipliées par un coefficient égal à 0,959."

Propositions de la Commission

I. Conforme.

II. Conforme.

III. - Pour le calcul des impositions au titre de 1988, l'actualisation des valeurs locatives foncières sera effectuée dans les conditions prévues par l'article 1518 du Code général des impôts.

IV. - Une révision générale des valeurs locatives foncières sera effectuée conformément à l'article 1516. Les résultats de cette révision seront utilisables pour le calcul des impositions au titre de 1990.

Cet article concerne le système de revalorisation des valeurs locatives des impôts directs locaux, qui sera appliqué en 1987.

I - Le maintien d'un système de revalorisation purement forfaitaire

Le mécanisme d'actualisation retenu continue à reposer sur des modalités entièrement forfaitaires, les valeurs locatives de 1987 devant être obtenues par application, à celles de 1986, de coefficients d'actualisation forfaitaires uniformes sur l'ensemble du territoire national.

Les coefficients prévus au paragraphe I du présent article sont ainsi fixés :

- 1,01 pour les propriétés non bâties (contre 1,08 en 1986) ;
- 1,03 pour les immeubles industriels relevant de la "méthode comptable" d'évaluation, c'est-à-dire les bâtiments industriels inscrits au bilan d'une entreprise industrielle et commerciale (contre 1,06 en 1986) ;
- 1,05 pour les autres propriétés bâties (contre 1,08 en 1986).

Il apparaît donc que ces coefficients sont en très nette décade par rapport aux années antérieures.

Le paragraphe II de l'article 16 prévoit, comme pour 1986, l'application d'un coefficient "déflateur" des bases d'imposition, pour tenir compte du décalage de deux ans qui existe entre la date de référence prise en compte pour apprécier le niveau des loyers et le moment où sont fixées les bases d'imposition.

Pour 1987, ce coefficient est fixé à 0,959, chiffre égal au rapport entre le coefficient de 1,034 correspondant à la hausse prévisionnelle des prix en 1986 et le coefficient de 1,05 correspondant à la progression de l'indice du coût de la construction, ce rapport étant multiplié par le coefficient déflateur de 1986, soit 0,974.

La déflation qui résultera de l'application de ce coefficient sera donc plus forte qu'en 1986.

Soulignons que le coefficient déflateur s'applique, cette année encore, à l'ensemble des bases d'imposition, c'est-à-dire non seulement à celles des trois impôts ménage mais également à celles de la taxe professionnelle.

L'application conjuguée des deux mécanismes institués par l'article 6 aboutit, de 1986 sur 1987, aux taux d'évolution effectifs suivants :

- propriétés non bâties : 0,97 ;
- propriétés bâties : 1,007 ;
- immeubles industriels : 0,99 ;
- taxe professionnelle : 0,959.

Ce système entraîne donc l'effritement progressif de la matière imposable, qui affecte trois valeurs sur quatre.

II - Une révision générale de plus en plus nécessaire

Comme les années précédentes, la méthode d'actualisation adoptée pour 1987 s'écarte du schéma défini par les dispositions combinées des articles 1516 et 1518 bis du code général des impôts, en matière de valeurs locatives foncières et qui comporte trois types de révisions :

- une actualisation triennale des évaluations, résultant de la précédente révision générale ,
- une révision générale tous les six ans ;
- une majoration forfaitaire annuelle par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers.

Rappelons que la première révision générale conforme à ce schéma devait intervenir avant le 1er janvier 1982. Or, depuis lors, seules les actualisations forfaitaires annuelles ont été appliquées, ce qui pérennise les disparités géographiques et l'inadéquation de la valeur des bases par rapport à la valeur locative réelle des biens imposables.

La révision générale des valeurs locatives foncières, en particulier celle des propriétés non bâties, fait sentir chaque année plus fortement son impérative nécessité, si l'on veut éviter que s'accroisse la sclérose du système fiscal local, à laquelle sont impuissantes à remédier les actualisations forfaitaires annuelles.

La simulation en vraie grandeur qui devait être entreprise au dernier trimestre de 1985 en vue de l'actualisation des valeurs cadastrales des propriétés non bâties ne semble pas encore avoir abouti. Votre commission des Lois insiste sur l'urgence qu'il y aurait à en faire connaître les résultats dès que possible.

La réalisation de la révision générale apparaît, en effet, comme le préalable à la réforme depuis longtemps réclamée et toujours remise de la fiscalité directe locale. Celle-ci est aujourd'hui totalement incapable de fournir aux collectivités locales les

ressources dont elles ont besoin pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées par les lois de décentralisation.

Cette réforme devra être guidée par une observation de bon sens tirée de la philosophie qui sous-tend à l'évolution de la fiscalité française. On constate, en effet, qu'il existe quatre grandes catégories d'impôts dans notre pays, à savoir les impôts sur le capital, les impôts sur la disposition des biens, les impôts sur le revenu et les impôts sur la consommation. Depuis 1917, le système de la fiscalité locale fait appel, pour l'essentiel aux taxes relevant des deux premières catégories alors que l'Etat alimente son budget en recourant aux deux catégories suivantes qui fournissent des produits fiscaux incontestablement plus évolutifs que les précédentes. Pour assurer aux collectivités locales des ressources fiscales adaptées à leurs nouvelles responsabilités, votre rapporteur considère que seule une redistribution harmonieuse entre ressources locales et ressources nationales, des taxes relevant de chacune des quatre catégories d'impôts ci-dessus énumérées, constitue le seul moyen durable de garantir une adaptation des recettes fiscales aux besoins financiers respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales.

La mise en place de la commission nationale de réforme de la fiscalité locale, dont notre collègue Pierre SALVI a proposé la création, devrait permettre de pousser les réflexions dans cette direction. (1)

Dans l'immédiat, le mécanisme institué par l'article 16 appelle des réserves dans la mesure où il conduit en réalité, non à une majoration des bases comme le prévoit l'article 1518 bis du code général des impôts, mais à une érosion de la majorité d'entre elles par rapport à 1986.

Votre commission des Lois ne méconnaît pas l'objectif de déflation qui a présidé à sa mise en place.

Il lui paraît néanmoins que ses effets sur la taxe professionnelle sont doublement discutables.

(1) proposition de loi n° 163 - Sénat - 1984-1985.

D'une part, le coefficient déflateur s'applique, pour cette taxe, sans revalorisation préalable des bases. Relevons d'ailleurs que celle-ci résultent de la prise en compte des immobilisations et des dépenses ou des recettes de l'avant-dernière année, soit pour 1987 les valeurs 1985, ce qui représente un décalage inférieur à celui applicable aux autres impôts locaux pour lesquels la date de référence est le 1er janvier de l'avant-dernière année (01.01.1985 pour 1987).

D'autre part, du fait de l'encadrement du vote des taux de taxes professionnelles, la diminution effective des bases crée une rigidité supplémentaire pour les élus locaux, alors que plus de 50 % du produit de la fiscalité directe locale provient de cette taxe.

On ne peut que déplorer l'atteinte ainsi portée au pouvoir fiscal des collectivités locales qui, dans un contexte budgétaire peu favorable pour elles est tout à fait préjudiciable à l'exercice de leurs responsabilités.

Toutefois, votre commission des Lois est prête à accepter le mécanisme retenu pour 1987, car il s'inscrit dans la perspective de redressement actuellement poursuivie par le Gouvernement et qui reçoit son approbation.

Mais, sauf à compromettre définitivement l'équilibre des budgets locaux, il est indispensable que soit engagée la révision générale des bases des impôts locaux dans les meilleurs délais.

C'est l'objectif auquel répond l'amendement que votre commission des Lois vous propose d'adopter à l'article 16.

Art. 22

Financement des cotisations d'assurance personnelle

Texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale

Le 2° de l'article 35 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est abrogé à compter du 1er janvier 1987.

Propositions de la Commission

Conforme.

Les charges financières résultant pour les départements des dispositions de l'alinéa précédent font l'objet d'une compensation financière de l'Etat d'un montant équivalent, dans les conditions prévues par les articles 5 et 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée.

Le montant des dépenses servant de base à la compensation, constaté par la commission d'évaluation des charges est celui des crédits effectivement versés par l'Etat au titre de l'année 1986, si ces crédits excèdent ceux qui sont inscrits dans la ou les lois de finances de l'année.

L'abrogation que prévoit cet article revient à placer, à compter du 1er janvier 1987, le financement des cotisations d'assurance personnelle instituées par la loi du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale, dans les compétences de droit commun confiées aux départements, en matière de prestations légales d'aide sociale, par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Précisons que l'article 5 de la loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 modifiée relative à la généralisation de la sécurité sociale précise (8e alinéa) que "les cotisations à l'assurance personnelle peuvent être supportées par l'aide sociale lorsqu'elles sont dues par les personnes remplissant les conditions, notamment de ressources, fixées par l'article 141 du code de la famille et de l'aide sociale".

Cette nouvelle compétence ainsi transférée aux départements par l'article 22 recouvre donc la prise en charge de tout ou partie

des cotisations d'assurance personnelle des assujettis dont les ressources sont insuffisantes et qui risquent de subir des majorations au titre d'intérêts moratoires en cas de paiement tardif.

Les sommes versées sur les crédits du ministère des affaires sociales au titre des cotisations d'assurance volontaire, comme les cotisations des adultes handicapés ont été jusque là payées sur le chapitre 46-23. Mais les premières étant majorées d'intérêts moratoires en cas de paiement tardif alors que les secondes ne l'étaient pas, l'administration a procédé au paiement correspondant à l'assurance volontaire en prélevant sur les disponibilités prévues au titre de la cotisation adultes handicapés. Or, la cotisation d'assurance maladie due par les adultes handicapés dont la prise en charge relevait de l'Etat aux termes de l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983 a été supprimée par l'article 81 de la loi de finances pour 1986. Ceci impose à l'Etat d'apurer sa dette à l'égard des régimes sociaux, en ce qui concerne tout l'arriéré des cotisations dues pour les adultes handicapés, avant l'exonération.

Dans la justification que donne l'exposé des motifs du transfert de charges aux départements, on relève d'une part, le souci de remédier aux lourdeurs des procédures d'admission préjudiciables au bon fonctionnement de l'aide sociale, d'autre part, la volonté de reconstituer un bloc unique de compétences en matière d'aide médicale.

Votre rapporteur ne saurait que souscrire au principe du "bloc de compétences" et à l'allègement des procédures qu'il est susceptible d'engendrer. Mais ainsi qu'il l'avait déjà souligné lors de l'examen du texte qui devait aboutir à la loi du 22 juillet 1983, au sujet des centres d'aide par le travail, la constitution de blocs de compétences homogènes ne doit pas être pour l'Etat le prétexte au transfert de compétences à "haut-risque" (1), qui s'analyse en une pure et simple décentralisation des charges.

L'inquiétude de votre commission des Lois est avivée par l'analyse de l'évolution des dépenses effectuées par l'Etat, sur le chapitre 46-23 depuis 1984.

(1) Rapport n° 269 Sénat 1982-1983 Tome I p. 19

**Evolution des crédits inscrits au chapitre 46-23 article 10
en millions de francs en 1984 et 1985**

Source : ministère de l'Intérieur

Exercice	Crédits prévus à l'article 10 du chapitre 46-23	Crédits consommés pendant l'exercice	Paiement au titre de l'exercice
1984	398,2 (paragraphe 10 et 30)	533,06	443,50
1985	328,78 (paragraphe 10)	624,30	527,37

Pour 1986, un crédit de 409,66 millions de francs a été prévu dans la loi de finances de l'année. Avec les 100 millions de francs de crédits supplémentaires inscrits dans le présent collectif au chapitre 46-23, on atteindra pour 1986 509,66 millions de francs. Ce montant est légèrement inférieur aux crédits effectivement engagés par l'Etat pour l'exercice 1985 au titre de cette action.

De plus, un dérapage nouveau est susceptible de se produire au cours de cette année, compte tenu de l'arriéré de cotisations mentionné ci-dessus.

Le crédit supplémentaire de cent millions de francs figurant dans le présent projet de loi pourrait donc se révéler insuffisant pour couvrir la totalité des dépenses incombant à l'Etat en 1986.

Sans doute, l'exposé des motifs indique-t-il que les crédits inscrits au budget de l'Etat et affectés au paiement des cotisations seront transférés à la dotation générale de décentralisation pour 1987 "à hauteur de la dépense constatée actualisée", mais cette actualisation ne devrait se faire qu'à partir du taux d'évolution de la DGD entre 1986 et 1987. Rien n'assure que cette progression sera suffisante pour couvrir les dépassements de dépenses déjà prévisibles par rapport aux inscriptions budgétaires. C'est pourquoi un mécanisme de garanties plus conformes au caractère explosif de la charge transférée doit être mis en place.

Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle d'adopter un amendement prenant en considération non seulement les crédits inscrits dans les différentes lois de finances de l'année précédant le transfert, mais également les crédits supplémentaires effectivement consommés au titre de cette même année.

*

* * *

Sous le bénéfice des amendements présentés sur ces trois articles, votre commission des lois émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.