

N° 397

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1986.

A V I S

PRESENTE

au nom de la commission des affaires sociales (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. Jean MADELAIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, secrétaires ; MM. Jean Amelin, José Balareillo, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, Marc Bouff, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 9, 84, 148, 105, 106, 110 et T. A. 3.

Sénat : 395, 396 et 398 (1985-1986).

Lois de finances rectificatives.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	3
Introduction	4
Examen des articles	5
Article 2 - Exonération pour trois ans des participations assises sur les salaires pour les entreprises qui franchissent le seuil de dix	5
Article 8 - Dépenses ordinaires des services civils Ouvertures	9
Article 10 - Suppression d'emplois budgétaires	15
Article 22 - Financement des cotisations d'assurance personnelle : Transferts aux départements	17
ANNEXE : Détail des crédits ouverts à l'article 8	22

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 5 juin 1986 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des affaires sociales a entendu l'avis proposé par M. Jean Madelain, et qui examine plus particulièrement les articles 2, 8, 10 et 22 dudit projet/.

A l'issue de cet exposé et au cours de la discussion générale qui a suivi à propos de l'article 22, MM. Louis Boyer et Paul Souffrin se sont inquiétés du montant du transfert financier et des répercussions sur les finances communales et départementales. Ils ont souhaité avoir l'avis du comité des finances locales qui se réunit sur ce problème ce jour même ainsi que celui de la commission d'évaluation des transferts de charges.

Enfin, répondant à MM. Marc Bœuf et Paul Souffrin, M. Jean Madelain a indiqué que la prise en charge des personnes "sans domicile fixe" restait à la charge de l'Etat, au titre de l'aide médicale et que le budget de la formation professionnelle assurait la prise en charge des travaux d'utilité collective.

La commission des affaires sociales a alors, sur proposition de son rapporteur, donné un avis conforme à l'adoption du projet de loi de finances, sous réserve des remarques faites à l'article 22.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat doit examiner le projet de loi de finances rectificative pour 1986 considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Comme le rappelle l'exposé des motifs, ce projet de loi constitue un élément essentiel de la politique économique du Gouvernement puisqu'il arrête, entre autres mesures, les moyens financiers nécessaires à une nouvelle politique de l'emploi.

La commission des affaires sociales, saisie pour avis, a procédé à l'examen attentif de certains des articles de ce projet de loi, étant donné leur justification sociale évidente.

C'est ainsi qu'elle a examiné les articles 2 et 22 du projet de loi. Quant aux articles 8 "Ouverture de crédits" et 10 "Suppression d'emplois", elle les a partiellement examinés, ne retenant, dans ces articles, que les mesures à caractère social.

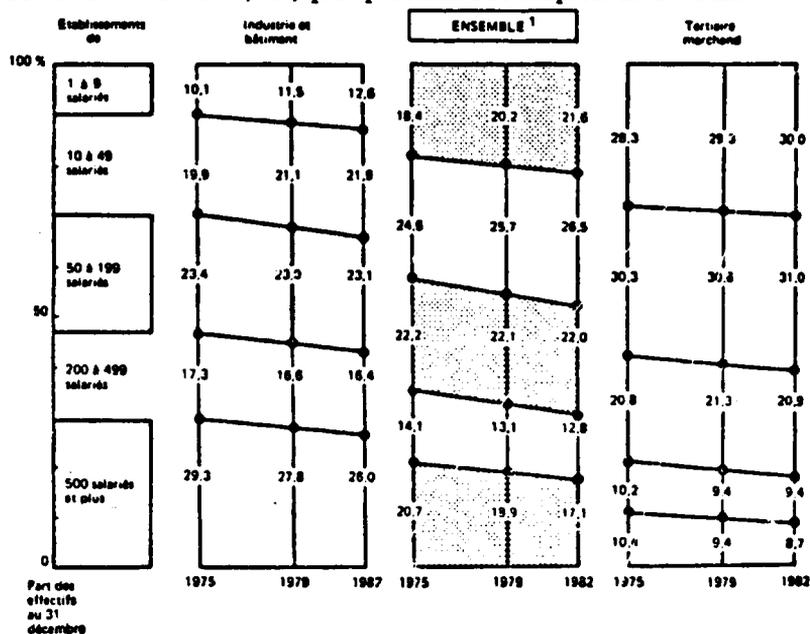
EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Exonération pour trois ans des participations assises sur les salaires pour les entreprises qui franchissent le seuil de dix salariés

Face au défi que représente le chômage pour notre société, et principalement le chômage des jeunes, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre des dispositions destinées à lever les barrières à l'embauche, qu'elles soient psychologiques ou financières. C'est dans cette optique que va bientôt être supprimée l'autorisation administrative de licenciement, et que sont proposées les mesures d'allègements fiscaux du présent article.

En matière d'emploi, deux constats s'imposent à la lumière des évolutions passées. D'une part, depuis le second choc pétrolier, le secteur marchand non agricole a perdu plus de 586 000 postes de travail. Mais ce mouvement dépressif provient essentiellement des entreprises de plus de 200 salariés qui, sur la période, ont connu une diminution nette de 631 000 emplois alors que dans le même temps, le tissu des petites entreprises de moins de 10 salariés créait, lui, quelques 212 000 emplois nouveaux.

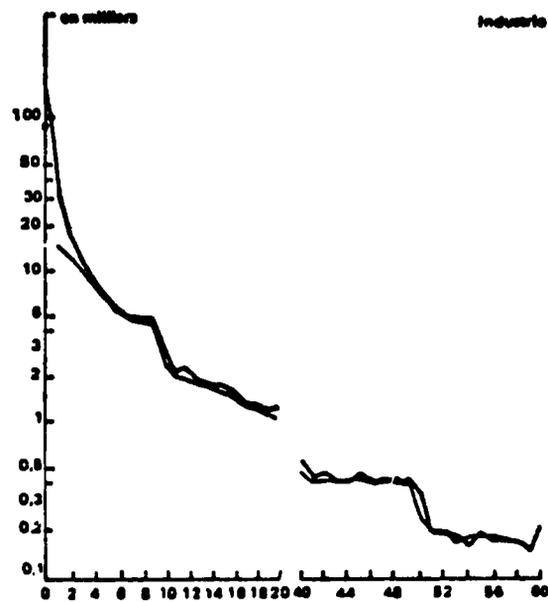
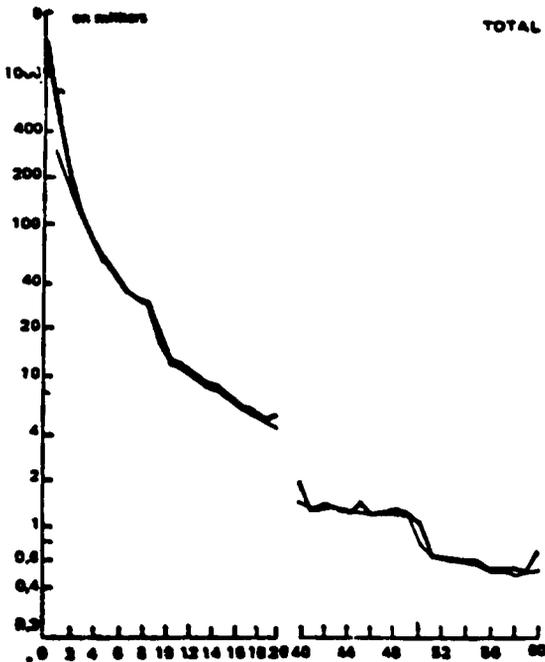


1. Champ : Industrie hors énergie, tertiaire marchand sauf PTT, transports publics, santé et action sociale.

Le champ couvre environ 13 millions de salariés dont 6,5 à 7 dans l'industrie et le bâtiment et 6 à 6,5 dans le tertiaire.

Source : UNEDIC.

D'autre part, une analyse plus détaillée met en évidence, par-delà ce dynamisme général des PME, l'existence d'effets de seuils qui se caractérise par des taux de croissance des effectifs très contrastés selon la taille atteinte par les entreprises. Les deux graphiques ci-dessous, qui retracent le nombre d'établissements par taille exacte de 0 à 20 salariés, et de 40 à 60 salariés, au total et dans le secteur de l'industrie, indiquent clairement la rupture atypique à l'abord de la dizaine de salariés, par un "aplatissement" de la courbe entre le 8^e et le 9^e embauchés, auquel succède une brutale chute pour les 10^e et 11^e. Et il s'agit bien d'une cassure ponctuelle, et non d'une accélération du mouvement général de baisse du nombre des établissements à mesure que leur taille croît, puisque le "trend" de ces distributions retrouve, après le saut des 9 à 11 salariés, son allure antérieure. On remarquera, par ailleurs, sur ces graphiques, le second "seuil" très caractéristique du 50^e embauché.



SOURCES / SIRENE ET UNEDIC

Ainsi apparaît-il nettement que des blocages existent particulièrement aux seuils des 10 et des 50 salariés, blocages qui ont des causes tant sociales que fiscales.

En matière sociale, les passages de 9 à 10 ou de 10 à 11 salariés créent un nombre important d'obligations telles que l'élection d'un délégué du personnel, sa consultation en matière de formation professionnelle continue, le respect de la procédure de licenciement individuel prévue par la loi du 13 juillet 1973, l'introduction du repos compensateur obligatoire et rémunéré en cas de travail d'heures supplémentaires, ou la négociation annuelle en matière de salaires et de temps de travail. Quant à celui de 49 à 50 salariés, il induit les mises en place du comité d'entreprise et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, la nomination des délégués syndicaux, la déclaration mensuelle d'embauchage et de résiliation des contrats de travail, ainsi qu'un certain nombre de négociations obligatoires en matière de formation professionnelle continue, d'aménagement du temps de travail, de droit d'expression des salariés ou de concertations particulières avec l'encadrement.

Mais les blocages ne sont pas qu'administratifs et sociaux. En matière financière et fiscale cependant, le seuil de déclenchement des obligations concerne essentiellement le passage de neuf à dix salariés. En effet, il a pour conséquence le paiement mensuel au 15 du mois suivant des cotisations de sécurité sociale et ASSEDIC au lieu de leur paiement trimestriel, le versement, à la même date, d'une cotisation assise sur les salaires pour les transports en commun, ainsi que la participation des employeurs au financement des actions de formation professionnelle continue et à celui de l'effort de construction.

Les conséquences financières de l'embauche d'un salarié supplémentaire dans ces petites entreprises, sont atténuées par une mesure permanente de lissage des seuils, introduite par la loi de finances pour 1983 n° 82-1126 du 29 décembre 1982, dans son article 104. Selon celui-ci, les employeurs dont l'entreprise atteint ou dépasse l'effectif de dix salariés du fait de créations d'emplois bénéficient d'un abattement dégressif pendant une durée de cinq ans sur les salaires retenus pour le calcul de la participation du financement de la formation professionnelle continue, de la participation à l'effort de construction et du versement de transport.

Considérant cependant que cette mesure est trop modeste alors qu'en la période actuelle, ce sont les petites et moyennes

entreprises qui peuvent potentiellement créer le plus d'emplois, le Gouvernement souhaite, par l'article 2 du présent projet de loi, substituer au principe du lissage celui du gel des effets de seuils. Ainsi l'abattement sur les participations assises sur les salaires au financement de la formation professionnelle continue et l'effort de construction dans les entreprises dont l'effectif atteint ou dépasse dix salariés à la suite de l'embauche de salariés supplémentaires, sera-t-il total (100 %) pendant les trois ans qui suivent immédiatement cette embauche, et dégressif (75 %, 50 % et 25 %) au cours des trois années suivantes.

On pourra regretter cependant que cette exonération et cette simplification n'aient pas été étendues à la participation au versement transport. En effet, les allègements des charges définitifs seront sensiblement plus faibles que ceux attendus par les entrepreneurs désireux d'embaucher, puisque cette contribution peut atteindre 1 % de la masse salariale. Et plus grave encore, la complexité du précédent régime limitant les effets de seuil fiscal n'aura pas complètement disparu, et se trouvera même aggravée par l'adjonction d'un nouveau mécanisme. En effet, un chef d'entreprise qui aura embauché un dixième salarié cette année sera soumis, à partir de 1989, à deux procédures administratives, et astreint à deux types de calcul différents pour régler ses participations.

Dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative, les dispositions envisagées ne peuvent être que d'ordre fiscal et parafiscal. Un tel allègement des dépenses obligatoires et des formalités administratives qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises ne doit cependant être considéré que comme un préalable. Car il reste évident qu'un redémarrage vigoureux des embauches dans les entreprises de 9 et 49 salariés ne pourra être entrepris que lorsque bien des barrières d'ordre social auront été, elles aussi, renversées. C'est ce que le Sénat attend maintenant du Gouvernement.

o

o o

Compte tenu de ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 8

Dépenses ordinaires des services civils Ouverture de crédits

L'article 8 prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires pour un montant total de 11, 762 milliards de francs. L'état B annexé au présent article retrace la répartition de ces crédits entre les différents ministères.

Votre commission s'est plus particulièrement intéressée aux crédits dont la justification relevait du domaine de l'action sociale ou de celui du travail, de la formation professionnelle ou de l'emploi. Pour cette raison, elle a bien entendu examiné les crédits supplémentaires alloués au ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Elle a également étudié, et pour les mêmes motifs, certaines lignes de crédits ouvertes aux budgets de l'Education nationale, des DOM-TOM, des Finances, de l'Urbanisme, du Logement et des Transports.

A cet égard, les raisons qui justifient ces ouvertures de crédit sont variées, mais deux axes essentiels se dégagent qui peuvent être ainsi énoncés : d'une part, dégager les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de mesures nouvelles annoncées dans le projet de loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. D'autre part, pallier la sous-évaluation de certaines dotations inscrites en loi de finances initiale afin d'honorer des engagements pris par le précédent gouvernement.

1) Mise en oeuvre des mesures nouvelles

a) Pour l'essentiel, il s'agit de la mise en oeuvre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

Je vous renvoie pour l'examen de ce plan d'urgence à l'avis de notre collègue M. Chérioux sur le projet de loi autorisant le

gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

M. Chérioux y rappelle de façon très pertinente le contexte économique difficile et la progression dramatique du chômage des jeunes qui, en mars 1986, touchait 864 000 personnes âgées de 16 à 25 ans. Ce contexte justifie un plan d'urgence dont je vous rappellerai l'essentiel ; le dispositif repose sur les exonérations de charges sociales suivantes :

- 25 %, c'est-à-dire la totalité des cotisations d'allocations familiales, pour toute embauche de jeunes de 16 à 25 ans ;

- 50 % pour tout jeune recruté après une formation en alternance ou un travail d'utilité collective ;

- 100 % pour tout jeune accueilli dans les entreprises en formation en alternance ou en apprentissage.

Sous toute réserve, on peut actuellement chiffrer ainsi le coût des différentes mesures envisagées :

- Exonération à 25 % : de 1 à 1,2 milliard de francs ;

- Exonération à 100 % des formations en alternance et assimilés : de 1,1 à 1,3 milliard de francs ;

- Exonération à 50 % des embauches à la sortie d'un TUC ou d'une formation en alternance : de 0,9 à 1,2 milliards de francs ;

- Autres mesures : de 0,3 à 1 milliard de francs.

Le présent projet de loi de finances rectificative arrête les moyens financiers permettant la mise en oeuvre de ce plan. Des crédits supplémentaires sont présentés pour un montant total de 4 milliards de francs. Ils sont inscrits au chapitre 44-76 du budget des charges communes pour 3,6 milliards de francs ; à l'intérieur de ce même chapitre 340 millions seront redéployés.

b) Au titre des mesures nouvelles, il convient d'évoquer brièvement les crédits spécifiques ouverts pour la Nouvelle-Calédonie, et qui pour certains doivent financer des mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Le chapitre 46-94 "Actions sociales et culturelles" du budget des départements et territoires d'outre-mer est abondé pour un montant de 25 millions de francs. Ces crédits doivent financer des aides spécifiques aux jeunes mélanésiens à la recherche d'un emploi. Le détail de ces aides est donné dans le cadre de la loi-programme sur la Nouvelle-Calédonie.

Au chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie", une provision de 117 millions de francs est inscrite pour le financement d'actions de relance économique et des aides à l'emploi.

2) "Mise à niveau" de certaines dotations inscrites en loi de finances initiale.

a) Incidence budgétaire des mécanismes de compensation et de sur-compensation entre régimes d'assurance vieillesse.

* Ces mécanismes de compensation et de sur-compensation entre régimes sociaux, qu'il convient brièvement de rappeler, induisent des économies sur certains chapitres budgétaires, et au contraire nécessitent l'ouverture de crédits supplémentaires sur d'autres chapitres.

* La loi du 24 décembre 1974 a institué un système de compensation au sein de l'ensemble formé par les régimes de salariés et entre celui-ci et le bloc des régimes non salariés pour corriger les déséquilibres démographiques existant entre les divers régimes et l'inégalité de leur capacité contributive. Cette compensation porte sur l'assurance-maladie et la vieillesse. En outre, l'Etat verse des subventions à différents régimes.

L'article 78 de la loi de finances pour 1986 a institué un régime de sur-compensation spécifique entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse de salariés, à compter de l'année 1985. Ce texte prévoit que la compensation supplémentaire porte sur l'ensemble des charges de l'assurance vieillesse et est calculée sur la base de la moyenne des prestations services par les régimes concernés.

* La mise en oeuvre de ces textes, un changement dans le mode de calcul des versements effectués par les différents régimes, ainsi que l'évolution constatée pour les différents régimes spéciaux ont, d'une part permis des annulations de crédits inscrits dans l'arrêté du 17 avril 1986 et d'autre part, imposé des ouvertures de crédit figurant dans le présent projet de loi de finances rectificative.

. au budget des charges communes : + 303 millions de francs au chapitre 33-91,

. au budget de la mer : + 124 millions de francs au chapitre 47-37 au titre de la subvention à l'établissement national des invalides de la marine,

. au budget des transports : + 715 millions de francs au chapitre 47-41 au titre du régime des retraites de la SNCF.

b) Tenir certains engagements pris par le gouvernement précédent en matière d'action sociale, de lutte pour l'emploi et de formation professionnelle.

* En ce qui concerne l'action sociale, tous les crédits supplémentaires ouverts au budget des affaires sociales correspondent à des ajustements qui n'avaient pas été pris en compte par la loi de finances initiale pour 1986.

- 100 millions de francs sont inscrits au chapitre 46-23 "Action sociale obligatoire". Ceci concerne le financement de l'assurance personnelle. Il s'agit d'apurer une dette contractée en 1985 et qui avait conduit le gouvernement à prélever des crédits prévus pour d'autres actions de ce même chapitre. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce mécanisme de prise en charge de l'assurance personnelle en examinant l'article 22 du présent projet de loi.

- 61,3 millions de francs sont inscrits au chapitre 46-26 intitulé "Remboursement aux départements et aux communes des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale et médicale antérieures à 1984". Cet abondement résulte pour l'essentiel de l'application de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. L'article 3 de cette loi prévoit que le remboursement de la dette aux communes sera effectué en deux annuités et au plus tard le 31 décembre 1987. Dans l'avis que j'avais exposé au nom de la commission des Affaires sociales, nous avons demandé qu'un amendement précise que ce remboursement soit effectué en deux annuités.

- 23,3 millions de francs, enfin, abondent le chapitre 46-41 intitulé "Fonctionnement des services départementaux d'aide sociale et commissions d'orientation des handicapés". Ceci doit permettre à l'Etat de régler la redevance d'occupation qu'il doit encore à certaines communes au titre de 1985, pour les locaux qu'il occupe dans le cadre de l'exercice de ses compétences propres.

* De même, en matière d'emploi et de formation professionnelle des crédits supplémentaires doivent être décidés

pour tenir compte d'engagements du précédent gouvernement non budgétés.

En ce qui concerne le budget de l'Education nationale, 55 millions de francs de crédits supplémentaires sont ouverts au chapitre 36-80 intitulé "Formation professionnelle et actions diverses de formation". Ce supplément de crédits doit permettre d'assurer le financement du plan "60 000 jeunes" décidé en 1984 pour 1985 mais dont les moyens financiers n'étaient pas prévus au-delà de juin 1986. Plus particulièrement au titre de ces actions de formation, 17 millions de francs financeront des cycles d'insertion professionnelle par alternance pour les jeunes en difficulté. Ce programme toucherait 23 000 jeunes.

Par ailleurs, il s'agit de continuer à rémunérer 550 emplois publics qui n'étaient pas budgétés.

* La dotation supplémentaire de 1,294 milliards de francs pour le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, porte sur quatre chapitres qui avaient été sous-évalués en loi de finances initiale.

- Le chapitre 43-71 intitulé "Formation professionnelle des adultes est crédité de 20 millions de francs destinés principalement au fonctionnement de l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes).

- Le chapitre 44-74 intitulé "Fonds national de l'Emploi - Travail et Emploi - Réadaptation et reclassement de la main d'oeuvre" est crédité d'une dotation supplémentaire de 710 millions de francs. En réalité, le montant total de l'ouverture de crédits est plus important car 570 millions de francs d'économies sont réalisés sur ce même chapitre. L'ensemble des crédits doit permettre le financement du programme de 40 000 stages en faveur des chômeurs de longue durée.

- Une dotation de 180 millions de francs est prévue au chapitre 44-71 "Reclassement des travailleurs handicapés". Il s'agit d'abonder l'article 40 de ce chapitre consacré à "la garantie de ressources". Etant donné la croissance des travailleurs handicapés bénéficiaires de cette garantie dans les différents milieux d'accueil, -pour l'essentiel les CAT (Centres d'Aide par le Travail)-, la participation de l'Etat doit être révisée en hausse.

- Au chapitre 44-72 "Travail et Emploi" un crédit est ouvert pour un montant de 384 millions de francs. Ce chapitre finance les départs anticipés à 50 ans et les cessations d'activité à 55 ans des salariés de la sidérurgie, en vertu des conventions signées en

1979 et 1984. Les estimations de départ faites pour 1986 font apparaître une nette insuffisance de la dotation initiale.

* Enfin, nous pouvons conclure l'examen partiel de cet article 8 en mentionnant l'ouverture de crédits supplémentaires au budget de l'urbanisme et du logement. En effet, une dotation de 900 millions de francs vient abonder le chapitre 46-40 intitulé "Contribution de l'Etat au financement de l'aide personnalisée au logement et au FNAL (Fonds National d'Aide au Logement)". Initialement doté de 14,4 milliards de francs, ce chapitre ne permet cependant pas de couvrir l'ensemble des aides à la personne pour 1986 et ce en raison d'une très forte sous-estimation des besoins réels. A ce sujet on peut s'inquiéter de la très forte progression en termes financiers des aides à la personne. La contribution initiale de l'Etat ne progressait globalement que de 10,2 % en 1986. Mais en réalité la contribution de l'Etat au budget de l'APL progressait d'environ 30 %, alors que sa contribution au FNAL diminuait de 9 %. Ce désengagement de l'Etat était compensé par une contribution nouvelle à la charge des employeurs, avec pour contrepartie partielle une diminution de leur participation à l'effort de construction. Nous avons condamné à l'époque ce dispositif et tous les effets pervers qu'il induisait non seulement pour le bâtiment et la construction mais aussi pour les charges des entreprises.

Aujourd'hui la montée en charge du dispositif des aides à la personne impose de façon urgente une réflexion sur les réformes à envisager.

o

o o

En conclusion, la commission des affaires sociales émet un avis favorable à l'adoption des crédits supplémentaires inscrits à l'article 8 et qu'elle a examinés.

Article 10

Suppression d'emplois budgétaires

L'état D annexé au présent article recense ministère par ministère les 2 876 emplois dont la suppression est proposée par la loi de finances rectificative.

En ce qui concerne le ministère de la Santé et de la Solidarité nationale, c'est au total 449 emplois qui sont supprimés. D'une part 110 au chapitre 31-01 qui correspond aux services généraux du ministère et d'autre part 339 au sein des services extérieurs. Les postes supprimés correspondent en réalité à des emplois vacants, non pourvus parce que gelés par l'Administration depuis deux ans. Les effectifs en activité ne sont pas modifiés par les dispositions du présent article.

Ceci n'appelle pas de remarque particulière sauf à profiter de cette occasion pour rappeler que les médecins de santé scolaire ne disposent pas encore d'un statut qui leur soit propre. Le présent article 10 supprime 71 postes alors que les effectifs sont aujourd'hui de 909 dont 879 emplois effectivement pourvus. Leur recrutement est en principe interrompu depuis 1983, sauf dérogation accordée dans certains départements. Un bon fonctionnement de la médecine scolaire implique que très rapidement soient précisées les compétences financières de chacun des partenaires, et soit élaboré un nouveau statut pour ces médecins. Enfin, on peut préciser que le corps des médecins de la santé publique est un corps en voie d'extinction. Le présent article supprime 22 postes, en réalité vacants. De même, en ce qui concerne les médecins, inspecteurs de la santé, 55 suppressions sont prévues qui correspondent à 1/3 des emplois vacants.

En ce qui concerne les effectifs chargés de mettre en oeuvre la politique du gouvernement en matière d'emploi et de formation professionnelle, ce sont 418 emplois qui sont supprimés par le projet de loi de finances rectificative. Il s'agit là

également d'une mesure tendant à la suppression d'un tiers des postes laissés vacants en 1985.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 sans modification.

Article 22

Financement des cotisations d'assurance personnelle Transfert aux départements

Cet article abroge le 2° de l'article 35 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui mettait à la charge de l'Etat la prise en charge au titre de l'aide sociale des cotisations d'assurance personnelle en matière de maladie et de maternité. Etant donné qu'en matière de décentralisation, la compétence du département est de droit commun, en dehors des cas limitativement énumérés par la loi où la compétence de l'Etat s'exerce, l'abrogation partielle de l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983 implique que désormais la prise en charge financière de ces cotisations incombe au département. Afin de mieux analyser toutes les conséquences de ce transfert, il importe en premier lieu de rappeler le mécanisme de l'assurance personnelle.

a) origine de l'assurance personnelle

Cette dernière qui couvre les risques maladie et maternité résulte de la loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la Sécurité sociale. Elle est ouverte à toute personne résidant en France et n'ayant pas droit à un titre quelconque aux prestations en nature d'un régime obligatoire d'assurance maladie maternité. L'article 5 de cette loi met en place un dispositif de prise en charge des cotisations à cette assurance, soit par l'aide sociale, soit par un régime de prestations familiales ou encore par le fonds spécial prévu à l'article L. 677 du code de la Sécurité sociale pour les titulaires de l'allocation spéciale.

b) Répartition des compétences après la décentralisation

La loi du 22 juillet 1983 avait réparti de la manière suivante entre l'Etat et le département, les responsabilités de chacun en matière d'aide médicale.

- L'Etat prend en charge les cotisations d'assurance personnelle, sous certaines conditions, et en tenant compte de l'obligation alimentaire et de la récupération sur succession.

- Le département prend en charge les dépenses hospitalières au titre de l'aide médicale générale, les dépenses d'hospitalisation dans les établissements psychiatriques et anti tuberculeux, et enfin les soins à domicile, c'est-à-dire honoraires médicaux, produits pharmaceutiques... Lorsque les bénéficiaires de l'aide médicale ne sont pas assurés sociaux, la prise en charge au titre de l'aide sociale est complète, sinon le département joue le rôle de tiers-payant, se faisant ensuite rembourser par l'organisme de sécurité sociale concerné.

Cette répartition des compétences qui mettait à la charge de l'Etat le financement de la cotisation d'assurance personnelle partait du principe que l'Etat prenait en charge les solidarités à caractère national, notamment par le biais de la sécurité sociale. Le département avait en charge les solidarités à caractère local.

Dans la pratique, la commission d'admission à l'aide sociale selon qu'elle proposait ou non l'inscription à l'assurance personnelle faisait intervenir soit des crédits-Etat, soit des crédits-département.

Il y avait là, en quelque sorte, une double procédure d'admission à suivre, source de lourdeurs administratives et un phénomène d'éviction, au détriment de l'Etat, de l'aide sociale vers l'assurance personnelle.

c) Objet de l'article 22

L'article 22 propose donc d'unifier les compétences en matière d'aide médicale générale, en transférant aux départements la prise en charge des cotisations à l'assurance personnelle. Ce transfert est compensé financièrement puisqu'il est précisé dans l'exposé des motifs du présent article que la dotation globale de décentralisation en loi de finances pour 1987 sera augmentée à hauteur de la dépense constatée et actualisée

pour tenir compte du taux d'évolution de la D.G.D. entre 1986 et 1987.

d) Les trois raisons d'inquiétude de votre commission

Ce dispositif appelle de notre part quelques remarques qui traduisent l'inquiétude des membres de la Haute Assemblée.

Le choix d'un seul gestionnaire pour l'ensemble des prestations de l'aide médicale semble logique. Ceci devrait permettre aux collectivités locales de travailler à la généralisation de la sécurité sociale, par l'affiliation à l'assurance personnelle. De plus la prise en charge de la cotisation à ce régime semble être une solution moins coûteuse que la prise en charge à 100 % au titre de l'aide médicale des dépenses hospitalières ou des soins à domicile. A ce sujet, il convient de s'interroger une fois encore sur la qualité des procédures d'admission et en particulier sur le fonctionnement des commissions d'admission à l'aide sociale. La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé a modifié comme suit la composition et le fonctionnement de la commission d'admission à l'aide sociale, prévue à l'article 126 du code de la famille et de l'aide sociale. La commission, présidée par un magistrat du siège désigné par le premier président de la Cour d'appel, comprend, lorsqu'elle statue sur des demandes de prestations relevant du département, le conseiller général du canton du demandeur ou de la commune où la demande a été déposée et le maire de la commune concernée.

Lorsque la commission statue sur une demande de prestation relevant de l'Etat, outre le président, elle est composée de deux fonctionnaires de l'Etat désignés par le représentant de l'Etat dans le département.

Lorsque la commission siège dans l'une des formations exposées ci-dessus, les membres de l'autre formation peuvent alors siéger avec voix consultative.

Dans le cas de l'aide médicale, donc, qu'il s'agisse de l'affiliation à l'assurance personnelle ou de la prise en charge de frais hospitaliers ou de soins à domicile, désormais seuls le magistrat, président, le conseiller général et le maire concernés auront à décider de l'une ou l'autre solution. Cette procédure unique constitue peut-être un gage d'efficacité.

* Votre commission s'interroge par ailleurs sur le montant exact du transfert financier qui va être opéré. L'exposé des motifs n'est pas à cet égard très clair. S'agit-il du transfert des crédits inscrits au budget de l'Etat, ou des sommes effectivement dépensées par l'Etat en 1986. La première solution serait très pénalisante pour le département. D'ores et déjà, l'article 8 de la présente loi de finances rectificative abonde, comme il a été noté précédemment, le chapitre 46-23 du titre IV des crédits du ministère de la Solidarité nationale pour un montant de cent millions de francs afin de couvrir les besoins des crédits d'assurance personnelle. Il s'agit d'une dette née en 1985 ; qu'en sera-t-il à la fin 1986 ? De plus, il est précisé que l'actualisation des crédits transférés par la loi de finances pour 1987 sera fonction du taux d'évolution de la DGD entre 1986 et 1987. Il est plus que probable que la progression du nombre de prises en charge des cotisations d'assurance personnelle sera beaucoup plus élevée malheureusement, compte tenu de notre environnement économique défavorable. Il n'est pas sûr que les économies réalisées par les départements et résultant de la généralisation de la Sécurité sociale grâce à l'assurance personnelle compensent intégralement ces taux d'évolution divergents.

* Outre cette inquiétude quant au montant du transfert opéré en 1987, et qui devrait être de cinq cents millions de francs, on peut également s'interroger sur l'évolution de ce poste de dépenses pour les années à venir. Etant donné notre environnement économique, les réalités du chômage qui justifient la bataille de l'emploi que le gouvernement veut engager aujourd'hui, il est certain que les budgets d'aide sociale en général, et plus particulièrement au titre de l'aide médicale pèseront lourdement sur les finances locales et les départements n'ont pratiquement aucune possibilité de freiner la progression de cette dépense.

* Enfin, votre commission voudrait voir supprimer un effet pervers lié à ce transfert.

En effet, on peut rappeler que la progression de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale du département ne peut être supérieure à la progression des dépenses d'aide sociale dudit département. En 1987, du fait de ce transfert, les dépenses du département vont fortement progresser. Mais ce transfert de charges étant compensé, cette augmentation ne doit pas être répercutée sur le niveau de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale du département. Il importe donc que le taux de progression des

contingents d'aide sociale pour les communes soit fonction du taux de progression des dépenses nettes du département en matière d'aide sociale.

En résumé, l'intérêt de l'ensemble des collectivités locales (Départements et Communes), impose une exacte compensation de ce nouveau transfert, dans l'esprit même des lois de décentralisation. C'est pourquoi il convient de demander l'intervention de la commission d'évaluation des transferts de charges, étant entendu que celle-ci devra disposer de la plus complète information.

o

o o

Sous réserve de ces remarques, votre commission vous propose d'adopter l'article 22 sans modification.

ANNEXE

— —

Article 8**Ouverture de crédits supplémentaires**

La décomposition de cette augmentation se présente, par titre et par ministère, dans les conditions suivantes :

(En F)

Ministères ou services	Titre III	Titre IV	Totaux
Agriculture	"	175.000.000	175.000.000
Départements et territoires d'outre-mer	105.000.000	145.000.000	250.000.000
Économie, finances et budget :			
I. Charges communes	303.000.000	7.154.000.000	7.457.000.000
Éducation nationale :			
I. Enseignement scolaire	155.200.000	5.800.000	161.000.000
II. Enseignement universitaire	"	110.000.000	110.000.000
Intérieur et décentralisation	324.000.000	63.110.000	387.110.000
Mer	"	124.000.000	124.000.000
Santé et solidarité nationale	"	184.620.000	184.620.000
Services du Premier ministre :			
I. Services généraux	5.000.000	"	5.000.000
Travail, emploi et formation professionnelle	"	1.294.000.000	1.294.000.000
Urbanisme, logement et transports :			
I. Urbanisme et logement	"	900.000.000	900.000.000
II. Transports :			
3. Transports intérieurs	"	715.000.000	715.000.000
Totaux	892.200.000	10.870.530.000	11.762.730.000

* MESURES NOUVELLES

ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET

I. Charges communes

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà accordées	CRÉDITS DE PAIEMENT 1966		
			Crédits ouverts primitivement	Modifications en cours de gestion	Totaux au net
TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
<i>4^e partie. — Action économique</i>					
Encouragements et interventions					
44-76	Mesures destinées à favoriser l'emploi		1 714 050 000		1 714 050 000

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà accordées	CRÉDITS DE PAIEMENT 1966		
			Crédits ouverts primitivement	Modifications en cours de gestion	Totaux au net
TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
<i>1^{re} partie. — Interventions politiques et administratives</i>					
41-91	Subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer		165.291.378		165.291.378
<i>6^e partie. — Action sociale. — Assistance et Solidarité</i>					
46-94	Action sociale et culturelle		80.234.882		80.234.882
Totaux pour les dépenses ordinaires					

II. DÉPENSES EN CAPITAL

TITRE VI. — SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

8^e partie. — Investissements hors de la métropole

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
44-76		3 660 000 000	Plan pour l'emploi des jeunes

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
41-91		120 000 000	(A) Subvention au territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.
46-94		25.000.000	Action sociale en faveur des jeunes mélanésiens.
		<u>250 000 000</u>	

→ Compensation démographique

ECONOMIE, FINANCES ET BUDGET

I. Charges communes

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombre des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà autorisées	CRÉDITS DE PAIEMENT 1988		
			Crédits autorisés précédemment	Modifications en cours de gestion	Total au net
DÉPENSES ORDINAIRES					
3 ^e partie — Personnel en activité et en retraite. — Charges sociales					
33-91	Personnel en activité — Prestations et versements obligatoires	.	27 614 380 000		27 614 380 000

MER

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombre des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà autorisées	CRÉDITS DE PAIEMENT 1988		
			Crédits autorisés précédemment	Modifications en cours de gestion	Total au net
DÉPENSES ORDINAIRES					
TITRE IV — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
7 ^e partie — Action sociale Prévoyance					
47-37	Gens de mer. — Subvention à l'établissement national des invalides de la mer	.	3 427 507 000		3 427 507 000

Modifications proposées

Nombre des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
33-91	.	303 000 000	Incidence des mécanismes de compensation démographique

Modifications proposées

Nombre des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
47-37	.	124 800 000	Ajustement aux besoins.

compensation démographique (suite)

URBANISME, LOGEMENT ET TRANSPORTS

M. — Transports — 3. Transports intérieurs

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà autorisées	CRÉDITS DE PaiEMENT 1966		
			Crédits ouverts préalablement	Modifications en cours de gestion	Totaux au net
I. — DÉPENSES ORDINAIRES					
TITRE IV — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
7 ^e partie — Action sociale Prévoyance					
47-41	Charges de retraite de la S.N.C.F.		12 362 000 000		12 362 000 000

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
47-41		715 808 000	Ajustement aux besoins.

Santé et solidarité nationale

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà autorisées	- RÉGITS DE PaiEMENT 1968		
			Crédits initiaux prébudgétaires	Modifications en sens de plus	Totaux au net
DÉPENSES ORDINAIRES					
TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLICUES					
6^e partie. — Action sociale Assistance et solidarité					
46-23	Action sociale obligatoire	•	5 748 255 966		5 748 255 966
46-26	Remboursement aux départements et aux communes des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale et médicale antérieures à 1964 (libellé modifié)	•	798 700 000		798 700 000
46-41	Fonctionnement des services départementaux d'aide sociale et commissions d'orientation des handicapés		788 070 000		788 070 000
Totaux pour la santé et solidarité nationale					

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
46-23	•	100 000 000	Ajustement aux besoins des crédits d'assurance personnelle.
46-26	•	61 300 000	Remboursement aux communes de la dette afférente aux bureaux municipaux d'hygiène et ajustement des remboursements aux départements.
46-41	•	23 320 000	Ajustement aux besoins des crédits de paiement aux départements de la redevenance d'occupation.
		<hr/>	
		•	184 620 000

Abondements (suite)

EDUCATION NATIONALE

I. Enseignement scolaire

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà autorisées	CRÉDITS DE PaiEMENT 1988		
			Crédits ouverts précédemment	Modifications en cours de gestion	Total au net
DÉPENSES ORDINAIRES					
TITRE III. — MOYENS DES SERVICES					
6 ^e partie. — Subventions de fonctionnement					
36-80	Formation professionnelle et actions diverses de formation		29 428 068	+ 405 810	29 833 878

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
36-80		65 200 000	(A) Actions emploi formation.

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programmes déjà autorisés	CRÉDITS DE PAIEMENT 1984		
			Credits ouverts précédemment	Modifications au cours de l'exercice	Total au 31/12
DÉPENSES ORDINAIRES					
TITRE IV — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
3^e partie — Action éducative et culturelle					
43-71	Formation professionnelle des adultes		2 849 776 330		2 849 776 330
4^e partie — Action économique					
Encouragements et interventions					
44-71	Travail et emploi — Recensement des travailleurs handicapés		2 493 467 280		2 493 467 280
44-72	Travail et emploi — Application de l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier		4 541 320 000		4 541 320 000
44-74	Travail et emploi — Fonds national de l'emploi — Réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre		22 461 773 749		22 461 773 749
Totaux pour le travail, l'emploi et la formation professionnelle					

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programmes demandées	Crédits de paiement demandés	EXPLICATIONS
43-71	.	20 000 000	Ajustement aux besoins.
44-71	.	180 000 000	Ajustement aux besoins liés à la croissance des effectifs de travailleurs handicapés éligibles à la garantie de ressources.
44-72	.	384 000 000	Ajustement aux besoins liés à la poursuite des plans sociaux pour le sidérurgie.
44-74	.	710 000 000	Ajustement aux besoins liés au financement du programme de 40 000 stages en faveur des chômeurs de longue durée.
		1 294 000 000	

Abondements (suite)

URBANISME, LOGEMENT ET TRANSPORTS

I. — Urbanisme et logement

Autorisations de programme et crédits de paiement déjà ouverts

Nombres des chapitres	SERVICES	Autorisations de programme déjà autorisées	CRÉDITS DE PaiEMENT 1966		
			Crédits ouverts primitivement	Modifications en cours de gestion	Total au net
DÉPENSES ORDINAIRES					
TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
6^e partie — Action sociale					
Assistance et solidarité					
46-40	Contribution de l'État au financement de l'aide personnalisée au logement et au fonds national d'aide au logement		14 400 000 000		14 400 000 000

Modifications proposées

Nombres des chapitres	Autorisations de programme demandées	Crédits de paiement demandés	REPLIQUATIONS
46-40		900 000 000	Ajustement aux besoins des crédits d'aide personnalisée au logement.