

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1979.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le
projet de loi de finances rectificative pour 1979, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Robert SCHWINT,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, *président*; René Touzet, Jacques Henriët, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents*; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires*; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Béranger, Noël Berrier, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Jean Desmarests, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Bernard Pellarin, Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1397, 1429, 1442 et in-8° 237.

Sénat : 78, 100 (1979-1980).

Loi de finances rectificative. — *Assistantes maternelles (article premier) - Budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) (art. 11) - Calamités (art. 20) - Exploitants agricoles (art. 11) - Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) (art. 19) - Impôt sur le revenu (art. 1, 2, 4 et 5) - Code général des impôts.*

SOMMAIRE

	Pages
Présentation des 9 milliards de crédits consacrés aux interventions sociales	3
I. — Les dispositions relatives à la santé et à l'action sociale	4
A. — La nouvelle définition du revenu imposable des assistantes maternelles ..	4
B. — Les nouveaux crédits ouverts	5
II. — Dispositions relatives à la Sécurité sociale	6
III. — La protection sociale des exploitants agricoles	7
A. — La contribution exceptionnelle due par les exploitants	7
B. — La prise en compte des prestations de service	8
IV. — Les crédits relatifs à l'emploi	10
1. Le financement des mesures exceptionnelles pour l'emploi	11
2. L'indemnisation du chômage total	12
3. La deuxième convention sociale pour la sidérurgie	13
4. La garantie de ressources des travailleurs handicapés	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Sur les 21,5 milliards d'ouverture de crédits supplémentaires prévue par la présente loi de finances rectificative pour 1979, plus de 9 milliards concernent les « interventions sociales ». C'est l'ampleur des sommes en cause qui justifie l'avis de votre commission des Affaires sociales.

Il s'agit tout d'abord de dépenses supplémentaires entraînées par la situation de plus en plus préoccupante de l'emploi : les crédits du Fonds national du chômage sont majorés de 1,7 milliard et portés ainsi à plus de 6,6 milliards ; près de 700 millions, en outre, sont destinés à financer l'application de la deuxième convention sociale pour la sidérurgie.

Mais les crédits les plus importants concernent la protection sociale. Près de 1.900 millions sont en premier lieu consacrés au financement des mesures prises en août dernier en faveur des familles et des personnes âgées. Deux milliards viennent financer une contribution exceptionnelle au redressement de l'assurance maladie du régime général. Un milliard et demi de majoration de subvention est par ailleurs accordé au B.A.P.S.A. pour couvrir la progression de la dépense de santé.

Enfin 726 millions supplémentaires sont prévus en faveur des crédits d'aide sociale.

Au total c'est donc plus de 6 milliards qui, à un titre ou à un autre, visent à dégager un complément de financement des prestations sociales. Mais il ne s'agit, à l'évidence, que de mesures ponctuelles et provisoires, la recherche d'une couverture financière satisfaisante de l'ensemble de nos dépenses sociales imposant une réforme d'ensemble plus cohérente et plus globale.

*
**

I. — LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA SANTÉ ET A L'ACTION SOCIALE

Les dispositions de la loi de finances rectificative relatives à la santé appellent peu d'observations de la part de votre Commission, si ce n'est en ce qui concerne l'article premier relatif au revenu imposable des assistantes maternelles.

A. — La nouvelle définition du revenu imposable des assistantes maternelles.

L'article premier définit l'assiette du revenu imposable des assistantes maternelles, afin de tenir compte du fait qu'elles doivent prélever une part de leur salaire pour assurer chaque jour le coût de l'entretien de l'enfant qu'elles gardent, lorsque les indemnités versées pour cet entretien (indépendamment du salaire) ne sont pas d'un montant suffisant.

Le revenu imposable serait, d'après le projet, calculé par différence entre le total du salaire et des indemnités perçues par l'intéressée et une somme forfaitaire, égale à trois fois le montant horaire du S.M.I.C. par jour et par enfant.

La déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, puis l'abattement de 20 % s'appliqueraient à la base ainsi déterminée.

Ces dispositions étaient déjà prévues par une directive de la Direction générale des impôts valable pour les revenus perçus en 1978. Leur portée est donc généralisée par la loi, aussi bien pour les assistantes maternelles de l'aide sociale à l'enfance que pour les autres.

Ainsi devrait être levé un des principaux obstacles à l'application convenable du statut des assistantes maternelles édicté par la loi du 17 mai 1977.

Une cause importante de la réticence des intéressés à demander l'agrément réside en effet dans la crainte de payer des impôts mais aussi de se voir privés d'avantages sociaux (complément familial, allocation de logement, bourses) attribués sous condition de ressources. Or le montant de ressources pris en compte est généralement le revenu imposable.

Rappelons que le décret du 29 mars 1979 a fixé le salaire minimal des assistantes maternelles (indemnités d'entretien exclue) à deux fois le S.M.I.C. horaire par jour et par enfant. Le montant réel du salaire et celui des indemnités sont fixés, selon le cas, par le conseil général (aide sociale à l'enfance), par la collectivité employeur (crèches familiales municipales) ou par les parents eux-mêmes en accord avec l'intéressée.

Cet article a fait l'objet d'un assez large débat à l'Assemblée nationale ; un amendement y a en effet été déposé, qui distinguait les assistantes, selon qu'elles relèvent ou non de la Direction de l'action sociale et sanitaire et, globalement, accroissait la déduction proposée.

Le Gouvernement s'y est opposé, en invoquant la nécessaire unité de statut et de régime fiscal des assistantes.

*
**

Constatant que la disposition proposée constitue un progrès réclamé par les assistantes, votre Commission propose de l'adopter sans modification.

B. — Les nouveaux crédits ouverts.

Ils sont pour l'essentiel de deux ordres et n'appellent guère d'observations :

— au titre de l'aide sociale, 762 millions supplémentaires sont prévus, qui s'ajoutent aux 10 milliards de la loi de finances initiale ;

— en faveur des réfugiés d'Extrême-Orient, 19 millions sont inscrits afin de faire face aux dépenses engagées pour l'accueil des réfugiés.

*
**

II. — DISPOSITIONS RELATIVES A LA SÉCURITÉ SOCIALE

Sur le montant de 9.181 millions consacré à l'action sociale, une partie importante des crédits est relative aux prestations sociales.

En premier lieu, *1.890 millions* sont, en effet, consacrés au financement des mesures sociales annoncées par le Gouvernement le 29 août dernier. Il s'agit, il convient de le rappeler, de l'augmentation de *l'allocation de rentrée scolaire, du complément familial et de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.*

Par ailleurs, *2.041 millions de crédits supplémentaires correspondent à la contribution exceptionnelle de l'Etat au redressement de la situation financière du régime de l'assurance maladie des travailleurs salariés.*

Cette contribution se décompose en trois éléments :

— 41 millions de francs versés à l'A.C.O.S.S. au titre des intérêts dus à la Caisse des dépôts pour la mobilisation des créances de la Caisse nationale des allocations familiales, sur les collectivités locales ;

— 1.323 millions de francs pour la prise en charge de la formation des professions médicales et paramédicales, avec régularisation depuis 1976 ;

— 677 millions pour la prise en charge des soins apportés aux malades hospitalisés depuis plus de trois ans, pour les années 1972 et 1973.

Ces mesures, il convient de le noter, tendent, d'une part, à réduire en partie le contentieux dit des « charges indues », d'autre part, à mieux répartir les charges entre l'Etat et le régime général.

Votre Commission ne peut que les approuver, dans l'attente d'une réforme plus globale de la couverture financière de notre régime de protection sociale.

*
**

III. — LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES

Le projet de loi de finances rectificative pour 1979 contient deux séries de mesures importantes en matière de protection sociale des exploitants agricoles : l'article 11 du « collectif » tel qu'il est transmis au Sénat institue d'abord une contribution exceptionnelle due par les exploitants au B.A.P.S.A. ; il affecte par ailleurs une fraction des ressources du Fonds additionnel d'action sociale à la prise en compte des prestations de services, bénéficiant notamment aux personnes âgées en milieu rural.

A. — La contribution exceptionnelle due par les exploitants.

Dans le cadre du plan de redressement de la Sécurité sociale annoncé le 25 juillet 1979, tendant notamment à accroître de 1 %, pendant la période du 1^{er} août 1979 au 31 décembre 1980, le taux de la cotisation d'assurance maladie des salariés, le Gouvernement avait décidé que les exploitants agricoles devraient supporter une charge équivalente à cette cotisation exceptionnelle.

Cette majoration d'un point aurait entraîné, pour ces derniers, une augmentation de l'ordre de 5,50 % du montant des cotisations A.M.E.X.A. et aurait ainsi permis d'obtenir des suppléments de cotisations de 257 millions de francs appelés en même temps que les cotisations normalement recouvrées en 1980.

Le Rapporteur pour avis de votre Commission sur le B.A.P.S.A. a souligné dans son rapport écrit l'importance de l'effort contributif demandé aux exploitants pour 1980, effort qui constitue, dans une certaine mesure, une rupture par rapport à l'évolution des cotisations observée ces dernières années ; cette augmentation risque en effet de soulever des difficultés sérieuses, compte tenu de l'évolution du revenu agricole constatée ces dernières années d'une manière générale et spécialement dans certaines régions d'élevage.

En raison de l'effort contributif demandé aux exploitants pour 1980, le projet de loi de finances rectificative pour 1979 limite donc

à 4 % des cotisations A.M.E.X.A. dues pour ce dernier exercice, soit 112,5 millions de francs, le montant global de cette contribution exceptionnelle.

Compte tenu de ce dernier élément, l'augmentation moyenne des cotisations versées par les exploitants en 1980 serait donc de 26,86 % (1).

B. — La prise en compte des prestations de service.

Depuis plusieurs années, à l'occasion de l'examen du B.A.P.S.A., votre Commission dénonce l'insuffisance des prestations de service des exploitants agricoles qui résulte de leur financement assuré par la seule profession et qui défavorise les départements à population âgée dont les facultés contributives sont réduites.

A cet égard, votre Commission soulignait l'intérêt de ces prestations de service pour les familles et les personnes âgées en milieu rural et estimait que ces aides à domicile devaient sinon être transformées en prestations légales intégrées dans le B.A.P.S.A., du moins faire l'objet d'un financement extérieur qui s'ajouterait aux seules cotisations supplémentaires levées sur les exploitants.

Par ailleurs, existe hors B.A.P.S.A., une allocation de remplacement régie par l'article 1106-4-1 du Code rural, attribuée aux agricultrices cessant de participer aux travaux de l'exploitation en raison d'une maternité ; son financement est assuré par un Fonds additionnel d'action sociale (le F.O.C.O.M.A.) exclusivement alimenté par une cotisation complémentaire de l'A.M.E.X.A. Le succès relatif constaté dans la mise en œuvre de cette allocation apparaît hors de proportion avec l'importance des fonds collectés :

(En millions de francs.)

	1977	1978	1979
Recettes	16,8	16,6	»
Bénéficiaires	108	781	»
Dépenses	0,49	1,2	2,045 (estimations)

(1) Voir avis budgétaire Sénat n° 54, tome V (1979-1980) de M. Gravier sur les prestations sociales agricoles.

Il était ainsi anormal de ne pas utiliser au profit des exploitants l'intégralité des recettes collectées et à venir à ce titre.

Compte tenu des engagements pris devant l'Assemblée nationale et le Sénat par le ministre de l'Agriculture, l'article 11, paragraphe II du projet de loi de finances rectificative permet donc d'affecter une partie des ressources du F.O.C.O.M.A. en vue de contribuer à la prise en charge des frais d'intervention des travailleurs sociaux au domicile des familles.

Cette première mesure constitue donc un premier pas dans la réalisation de l'égalité de traitement entre ressortissants des divers régimes de protection sociale en ce qui concerne l'aide familiale et l'aide ménagère à domicile. Votre Commission ne peut que l'approuver.

IV. — LES CRÉDITS RELATIFS A L'EMPLOI

Le projet de loi de finances rectificative pour 1979, sur plus de 20 milliards de francs de charges nouvelles, consacre environ 3 milliards de francs aux problèmes de l'emploi et du chômage, qui se répartissent essentiellement ainsi :

— mesures exceptionnelles pour l'emploi :

(En millions de francs.)

● pacte national	172
● exonération des charges sociales des apprentis	143
● renforcement des moyens de l'A.N.P.E.	32
● rémunération du personnel de l'A.F.P.A.	22
— indemnisation du chômage	1.700
— deuxième convention sociale pour la sidérurgie ..	696
— garantie de ressources aux handicapés	100

Les crédits afférents directement au budget du ministère du Travail s'élèvent à 2,7 milliards de francs. Si l'on considère le budget initial d'environ 9,4 milliards, on note l'importance de ce présent collectif qui relativise notablement la portée du contrôle parlementaire dans l'examen de la loi de finances initiale et diminue sensiblement la réalité des augmentations de crédits inscrits dans la loi de finances de l'année qui suit.

Les crédits du travail auront été, pour 1979, de plus de 12 milliards de francs. Ce n'est donc point de 60 % qu'ils augmentent pour 1980 mais d'à peine 25 %.

La pratique des collectifs n'est donc guère satisfaisante, comme n'est guère satisfaisante la « compétence liée » du Parlement dans le domaine du travail et de l'emploi où les décisions majeures sont le fait des partenaires sociaux.

On peut résumer comme suit, en ce qui le concerne, les principales mesures de ce collectif.

1. Le financement des mesures exceptionnelles pour l'emploi.

La loi du 10 juillet 1979 instituant le troisième pacte pour l'emploi ne prévoyait aucun financement pour les mesures décidées et n'était accompagnée, contrairement aux pactes précédents, d'aucune loi de finances rectificative tirant les conséquences financières de son adoption.

Votre Commission, après celle de l'Assemblée nationale, avait d'ailleurs fait des observations à cet égard.

On pouvait en effet douter que les crédits destinés à la mise en œuvre du second pacte en 1979, dont la portée était, on le sait, modeste, fussent à couvrir les dépenses résultant, pour la même année, du début de l'application du troisième pacte volontairement plus ambitieux.

Ils ne se montaient en effet qu'à 2,31 milliards de francs, alors que le coût supplémentaire du nouveau pacte était estimé, pour 1979, à 477 millions de francs. Le financement restait donc très incertain.

Rappelons que c'est à 3 milliards et demi par an, pendant trois ans, que sont évaluées les dépenses publiques relatives à ce pacte et, de fait, c'est à ce montant que s'élève, dans le projet de loi de finances pour 1980, les sommes qui sont consacrées à son application.

Comme il était prévisible, le projet de loi de finances rectificative ouvre donc des crédits tendant au financement des mesures adoptées il y a six mois. Mais leur ampleur est moindre que celle que l'on pouvait attendre du fait de l'inutilisation partielle des crédits du second pacte, notamment en ce qui concerne les stages.

Les 172 millions prévus concernent essentiellement les exonérations de charges sociales (environ 130 millions) et la prime à l'embauche des premiers salariés (30 millions).

Dans son fort documenté rapport pour avis sur le budget du Travail, M. Méric fait état des premiers résultats du troisième pacte, apparemment positifs. L'« aperçu mensuel sur la situation de l'emploi au début du mois de novembre 1979 » du ministère du Travail mentionne également que le premier bilan, supérieur à celui du second pacte, paraît satisfaisant, s'agissant surtout des petites et moyennes industries et le secteur artisanal. Mais ce n'est toutefois que sur une longue durée que pourront être appréciées les mesures récemment adoptées.

Un point mérite d'être souligné concernant les crédits ouverts pour l'emploi, c'est l'importance des dépenses consacrées aux campagnes d'information dont il est difficile d'estimer l'utilité et le bien-fondé : trois millions au titre des services du Premier ministre (chapitre 37-03), quatre millions sur les 23 inscrits à cette fin au ministère du Travail (chapitre 37-61), les dix-neuf autres étant destinés à l'information sur les élections prud'homales.

Notons, à cet égard, que les frais de préparation de ces élections prud'homales entraînent une dépense supplémentaire de 45 millions et demi (chapitre 34-62). Au total, c'est donc près de 65 millions que coûte à l'Etat l'élection des nouveaux conseils.

Autre mesure récente concernant l'emploi : l'exonération totale et définitive des charges afférentes à l'*apprentissage*, par la loi du 3 janvier 1979. 143 millions sont inscrits à cet effet dans le présent collectif. Moins importantes sont les sommes relatives au renforcement des moyens de l'Agence nationale pour l'emploi : + 32,2 millions, qui s'ajoutent aux 760 millions initiaux, et celles concernant les rémunérations du personnel de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (+ 22,3 millions).

Au total, 374 millions sont directement liés au problème de l'emploi.

2. L'indemnisation du chômage total.

La discussion de la loi-cadre sur l'indemnisation du chômage avait permis que s'instaure un vaste débat sur la participation publique au financement du régime d'indemnisation des chômeurs.

Il en résultait, on s'en souvient, que l'Etat verserait une subvention forfaitaire et globale qui suivrait, à régime et à nombre d'allocataires constants, la même évolution que la contribution des employeurs et salariés. L'Etat participerait pour le tiers à l'évolution des dépenses. Le ministre du Travail, M. Boulin, annonçait qu'au départ du nouveau régime l'Etat apporterait 2,5 milliards supplémentaires aux 4,6 milliards prévus dans la loi de finances pour 1979, ce qui porterait la part de l'Etat, cette présente année, à 7 milliards.

En fait, ce ne sont pas 2,5 milliards qui sont prévus dans ce collectif mais 1,7 seulement. On peut évidemment se demander si cette somme sera suffisante alors que, d'après certains, trois milliards semblaient nécessaires.

Certes, les partenaires ont décidé de porter leurs cotisations de 3 à 3,6 %, ce qui accroît leur participation. En outre, le nouveau

régime ne s'est mis en place que tardivement, essentiellement à partir d'octobre 1979.

En tout état de cause, et s'agissant de crédits évaluatifs, il n'est pas exclu que la loi de règlement ait à prévoir quelques centaines de millions supplémentaires.

Ajoutons que 9,4 millions sont prévus au titre du Fonds national du chômage pour l'aide exceptionnelle aux sinistrés d'outre-mer, du fait des cyclones *David* et *Frédéric*. Somme, avouons-le, dérisoire face aux problèmes rencontrés présentement par les départements d'outre-mer.

3. La deuxième convention sociale pour la sidérurgie.

Signée le 24 juillet de cette année, la deuxième convention pour la sidérurgie a, on le sait, pour but de pallier les conséquences sociales de la restructuration de la sidérurgie.

L'opération devrait, au total, coûter sept milliards et comprendre des mécanismes de préretraite, mutations internes et externes assorties de compensations financières, et surtout d'incitation au départ volontaire, par l'attribution d'une prime de 50.000 F.

Plus de 500 millions sont inscrits dans la loi de finances pour 1980. Près de 700 millions le sont dans la présente loi de finances rectificative.

Si l'on ne peut guère critiquer la nécessité de remédier aux problèmes humains liés à la restructuration, on doit regretter le rôle purement passif en la matière du Parlement. Peu informé des modalités de la négociation, ne pouvant en aucun cas intervenir sur le contenu de la convention signée, il ne peut seulement qu'autoriser les dépenses décidées par les partenaires sociaux.

4. La garantie de ressources des travailleurs handicapés.

150 millions sont prévus pour abonder les crédits inscrits pour financer la garantie de ressources des travailleurs handicapés. Cette somme correspond à la mise en application de la loi d'orientation de 1975. Il en résulte que l'accroissement, pour 1980, est inférieur au pourcentage préalablement annoncé. Les crédits pour 1979 auront

été de près de 700 millions, ceux prévus pour 1980, de 830 millions. L'effort consenti ne paraît pas proportionnel à la gravité des problèmes existants.

*
**

C'est sous réserve de ces observations que votre commission des Affaires sociales vous propose de donner un avis favorable au projet de loi de finances rectificative pour 1979, qui vous est soumis.