

N° 3090

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 29 mai 2001

Document
mis en distribution
le décembre 2001

N° 3090

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 29 mai 2001.

N° 341

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance
du 29 mai 2001

N° 341

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance
du 29 mai 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *relatif à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*

PAR M. PASCAL TERRASSE,
Député.

PAR ALAIN VASSELLE,
Sénateur.

N° 3090.- Rapport de M. . PASCAL TERRASSE, *au nom de la commission mixte paritaire* chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de *relatif à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Le Garrec, député, président ; M. Jean Delaneau, vice-président ; M. Pascal Terrasse, député, M Alain Vasselle, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : Mme Hélène Mignon, MM. Patrice Martin-Lalande, Yves Bur, Maxime Gremetz, Pierre Carassus, députés ; MM. Michel Mercier, Paul Blanc, Philippe Nogrix, Roland Huguét, Guy Fischer, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Jean Rouger, Alain Néri, Marcel Rogemont, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Patrice Delnatte, Germain Gengenwin, Denis Jacquat, députés ; M. Jacques Bimbenet, Mme Annick Bocandé, M. Jean Chérioux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Michel Esneu, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : Première lecture : **2936, 2971** et T.A. **656**
Deuxième lecture : **3082**

Sénat : **279, 315, 316** et T.A. **95** (2000-2001)

Personnes âgées.

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie s'est réunie le mardi 29 mai 2001 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a ainsi été constitué :

- M. Jean Le Garrec, député, président ;
- M. Jean Delaneau, sénateur, vice-président ;
- M. Pascal Terrasse, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Jean Delaneau, vice-président, suppléant M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que le présent projet de loi relève de la formule : « *La PSD est morte... vive la PSD !* ». Car, à part une dénomination différente et le fait de qualifier de « perte d'autonomie » ce qu'autrefois on appelait tout simplement « dépendance », il est difficile de comprendre la différence profonde entre les deux dispositifs législatifs.

C'est pour cette raison que le Sénat, saisi de dix-neuf articles en première lecture, a adopté huit articles conformes et en a modifié huit autres, dans une rédaction qui n'est en aucun cas incompatible avec la logique du texte. Il a simplement cherché à adopter une rédaction plus lisible et à inscrire dans le projet de loi des précisions utiles qui figuraient dans la loi du 24 janvier 1997 instituant la prestation spécifique dépendance (PSD).

Le Sénat a supprimé trois articles : les articles 7, 8 et 14 *bis*. La suppression de ce dernier article, créant un comité scientifique chargé d'adapter les outils d'évaluation de la dépendance, ne signifie pas non plus un désaccord sur le fond. Cette mission serait mieux prise en compte par le comité national de coordination gérontologique, que l'article 2 du projet de loi se proposait, sans tambour ni trompettes, de supprimer.

Trois articles additionnels, les articles 9 *bis*, 14 *ter* et 15 *ter*, qui ne résultent pas d'amendements déposés par la commission des affaires sociales, ne paraissent pas justifier un désaccord entre les deux assemblées.

La suppression des articles 7 et 8, et l'introduction parallèle de trois articles additionnels, les articles 1 *bis*, 1 *ter* et 2 A, résultent de l'opposition du Sénat aux modalités de financement retenues.

Cinq raisons majeures ont conduit le Sénat à retenir le principe d'un financement alternatif.

Premièrement, le présent projet représente une grave menace pour les finances locales. Chaque élu départemental sait bien que cet effort supplémentaire ne se fera pas tout seul. Le Sénat ne conteste pas tant cette contribution accrue des départements, que les conditions dans lesquelles celle-ci est prévue par le Gouvernement : l'étude d'impact est indigente ; la discussion du texte s'est déroulée dans une certaine opacité, puisque les projets de décret promis par la ministre n'ont toujours pas été communiqués. De manière générale, le Sénat a été frappé par l'état d'impréparation des futurs textes d'application.

Deuxièmement, le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) fait peser une lourde menace sur la sécurité sociale. Pour boucler le financement de l'APA en 2002, un nouveau fonds est créé, le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Le Sénat est de plus en plus sceptique sur ces fonds qui se créent un peu partout, dans le champ de la protection sociale déjà complexe. L'épisode de la non-crédation du FOREC apparaît à cet égard emblématique.

La création du fonds de financement de l'APA constitue, selon la ministre de l'emploi et de la solidarité, « *une nécessité pour reconnaître, sur le plan institutionnel et politique, la compensation de la perte d'autonomie comme un nouveau droit* ». Cette « reconnaissance » n'interviendra pourtant que sur une fraction mineure du total des dépenses de l'APA, le fonds ne faisant qu'apporter aux départements un concours partiel et tardif.

La véritable justification de ce fonds est de permettre d'y affecter deux recettes émanant de la sécurité sociale, la contribution versée au fonds par les régimes de base d'assurance vieillesse, dont la constitutionnalité apparaît incertaine, et la contribution sociale généralisée (CSG) alors que l'Etat est le grand absent du financement de l'APA.

Les partenaires sociaux ne s'y sont d'ailleurs pas trompés : ils ont en grande majorité émis un avis négatif, lors de l'examen du projet de loi par le conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

La CSG fait en réalité l'objet d'un double détournement. Le premier détournement est de financer une allocation qui n'est pas une prestation de sécurité sociale. Affecter une fraction de CSG au financement de l'APA aurait été justifié si la voie du cinquième risque avait été prise. A partir du moment où la sécurité sociale ne gère pas le risque dépendance, la justification de recourir à cette imposition, affectée jusqu'alors de manière exclusive au financement de la sécurité sociale, est bien mince : elle ne s'explique que par la volonté du Gouvernement de financer une nouvelle fois par la sécurité sociale les générosités de sa politique sociale. La même logique que pour le financement des trente-cinq heures est en marche.

Le second détournement de la CSG est de financer un fonds de formation professionnelle. En effet, le projet de loi crée, au sein du fonds de financement de l'APA, un autre fonds, le fonds de modernisation de l'aide à domicile.

L'objectif général, évidemment louable, est de former les salariés des associations d'aide à domicile et de contribuer ainsi à la professionnalisation de ce secteur. Les actions de ce fonds apparaissent déjà plus imprécises. Son financement pose de graves questions de principe : comment peut-on justifier qu'un fonds de formation soit financé par la CSG, dont l'objet est de financer de manière exclusive la sécurité sociale ?

Il convient de rappeler que le Gouvernement a refusé d'appliquer une disposition de l'article 16 de la loi du 24 janvier 1997 portant création de la PSD prévoyant une formation pour les salariés de l'aide à domicile. En somme, l'Etat accepte de former les salariés des associations d'aide à domicile lorsqu'un tel financement est assuré par la sécurité sociale. C'est pour cette raison que le Sénat a choisi de « rétablir », en quelque sorte, cette disposition restée inappliquée, par l'adoption de l'article 2 A.

Troisièmement, le financement de l'APA n'est pas assuré.

Le coût total de la prestation en vitesse de croisière serait de 23 milliards de francs. Cette « vitesse de croisière » étant atteinte dès 2004, il manquerait ainsi 6,5 milliards de francs. Le rapport que prévoit le Gouvernement à l'article 13 est prématuré – le bilan de la seule année 2002, qui risque fort d'être une année de montée en charge du dispositif, sera alors disponible - et incomplète, puisque ledit rapport restera sans lendemain. C'est pour cette raison que le Sénat a procédé à une nouvelle rédaction de cet article, retenant notamment le principe d'une évaluation bisannuelle.

Quatrièmement, ce financement échappe à tout contrôle. Même s'il est géré par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le fonds de financement de l'APA ne constituerait pas en tant que tel un organisme concourant au financement des régimes de base. En conséquence, il échapperait au contrôle du Parlement lors de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale. Le fonds n'apparaîtrait pas davantage en loi de finances.

Une fraction d'un des prélèvements obligatoires les plus importants disparaîtrait purement et simplement du contrôle du Parlement. La fraction de la CSG affectée au fonds de financement n'apparaîtrait plus dans les prévisions de recettes de la loi de financement : elle serait « *nulle part* ». Un tel recul des prérogatives du Parlement en matière de finances sociales, désormais unanimement reconnues, est particulièrement grave.

Cinquièmement, ce financement est contradictoire avec les autres priorités affichées par le Gouvernement. Le détournement au profit du « fonds autonomie » d'une partie de la CSG affectée au FSV va à l'inverse de la « politique » définie le 21 mars 2000 par le Premier ministre pour l'alimentation du Fonds de réserve des retraites. Les « excédents » du FSV sont, en effet, censés être la première source d'alimentation de ce fonds.

Or, afin de financer les 35 heures, le Gouvernement a déjà supprimé l'affectation des droits sur les alcools au FSV (11,5 milliards de francs en 2001) et diminué une première fois le taux de CSG affectée au FSV (7,5 milliards de francs en 2001). Les recettes du FSV - c'est-à-dire les moyens financiers de garantir l'avenir des retraites - sont ainsi amputées annuellement de plus de 24 milliards de francs (19 milliards de francs résultant de la loi de financement pour 2001, 5 milliards de francs au titre du financement de l'APA). En somme, le Gouvernement alimente un nouveau fonds par des recettes destinées à un fonds -le FSV- qui était censé les reverser à un autre : le Fonds de réserve des retraites.

Certes, le FSV est amené à dégager de toute façon des excédents du fait de la diminution du nombre des allocataires du minimum vieillesse. Mais ces excédents ne sont toutefois pas multipliables à l'infini.

En conséquence, le Sénat a supprimé le fonds de financement de l'APA et a retenu le principe d'un financement alternatif, reposant sur une toute autre logique. Les modalités de ce financement alternatif ont été définies par la commission des finances, saisie pour avis de ce projet de loi et par son rapporteur, M. Michel Mercier. Il s'agit de créer une dotation spéciale au sein de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements : l'Etat, et non la sécurité sociale, financerait ainsi la moitié des dépenses supplémentaires résultant de l'APA. L'effort financier demandé aux départements serait ainsi mesuré et contrôlé. L'Etat serait soumis à une forme de « ticket modérateur », puisqu'il participerait au financement.

M. Pascal Terrasse, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a tout d'abord relevé la nostalgie de la PSD manifestée par le Sénat à l'occasion de l'examen du présent texte. Il ne faudrait pas oublier que la PSD s'est soldée par un échec et qu'elle a même constitué un recul par rapport à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).

S'agissant du financement de l'APA, le Gouvernement a, très en amont, négocié avec l'Association des départements de France (ADF) qui, à l'époque, avait exprimé son accord sur un dispositif mettant à contribution les départements pour les deux tiers et la solidarité nationale pour un tiers. Le plan financier proposé par le Gouvernement pour la mise en œuvre du présent projet de loi est équilibré. 16,5 milliards de francs sont mobilisés en 2002 en faveur des personnes âgées dépendantes, dont 11 milliards de francs de moyens nouveaux, alors que la mise en œuvre de la PSD par le précédent Gouvernement s'était faite à moyens constants, sans aucun apport financier nouveau ni des départements, ni de la solidarité nationale. Cet effort financier sera équitablement réparti et sa transparence sera assurée grâce à la création d'un fonds de financement spécifique.

On peut certes regretter l'absence de précisions sur les conditions de fonctionnement de ce fonds. Il faudra inscrire dans la loi les critères et les clefs de répartition du concours versé aux départements. Cependant, ce dispositif est préférable au financement alternatif de la nouvelle allocation, proposé par le Sénat. Celui-ci a majoré de 8,2 milliards de francs la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Il a supprimé le fonds de financement qui permettait d'isoler les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il a également augmenté à six reprises les droits de consommation sur les tabacs pour financer son texte.

En ce qui concerne l'avenir du financement de l'APA, le coût estimatif de l'allocation personnalisée d'autonomie serait de 23 milliards de francs en régime de croisière, après 2003. Il sera temps alors pour le Parlement, à l'aide du rapport d'évaluation de la loi prévu par l'article 13, d'examiner *in concreto* la cohérence du mode de financement ainsi mis en place avec la montée en charge de l'allocation. En tout état de cause et en vertu du principe d'annualité qui s'applique aux finances sociales, il n'est pas possible de prévoir dès aujourd'hui le financement à long terme de l'allocation personnalisée d'autonomie, même si l'on peut d'ores et déjà estimer vraisemblable une évolution de la part financée par la CSG.

Enfin, le présent texte ne peut être examiné sans prendre en compte les avancées résultant de l'examen en cours au Parlement du projet de loi rénovant l'action sociale et médico-sociale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a déclaré n'avoir aucune nostalgie de la PSD : celle-ci a fait la preuve de son efficacité dans la mesure où aucun dispositif n'existait auparavant. Cependant, un discours consensuel s'est rapidement dégagé sur la nécessité de créer une prestation en nature et de réserver l'ACTP au public auquel elle était destinée : les handicapés. Les projets de M. René Teulade sur la dépendance répondant à ces objectifs n'ont pas eu de suite. Le projet de loi présenté par Mme Colette Codaccioni a connu le même sort dans la mesure où il n'existait pas alors de financement pérenne dans le contexte économique de l'époque.

Le Sénat a donc pris l'initiative à deux reprises sur ce sujet, notamment par le biais de la proposition de loi de M. Jean-Pierre Fourcade qui réservait la prestation spécifique dépendance aux

personnes les plus démunies, cette prestation ayant un caractère transitoire, en attendant une conjoncture économique plus favorable.

Curieusement mais non sans arrière-pensée, le Gouvernement présente en fin de législature un projet de loi dont le financement n'est pas assuré. On parle de 24 milliards en 2003 alors que l'amendement d'initiative parlementaire concernant le recours sur succession va provoquer une augmentation forte des dépenses dans la mesure où de nombreuses personnes âgées qui n'osaient pas faire la demande d'une prestation dépendance pour ne pas léser leurs enfants vont désormais la présenter. Faudra-t-il augmenter la part de la CSG à 0,12 % ou 0,15 % ? Sur la répartition des contributions entre l'Etat et les départements, le Gouvernement ne peut se prévaloir d'un accord avec l'ADF portant la contribution des départements aux deux tiers et celles de la devra de la « solidarité nationale » au tiers restant, l'esquisse d'accord portant plutôt sur une répartition moitié moitié.

En dehors de l'effort financier, les modifications apportées par le Sénat ne sont que la reprise du dispositif proposé pour la PSD et l'ACTP. Le Gouvernement a rejeté ces améliorations au dispositif actuel, prétextant qu'il s'agissait de mesures réglementaires ne nécessitant pas l'intervention du législateur. Le Gouvernement a assuré que ces décrets feraient l'objet de débats avec les parlementaires. Il serait bien plus rassurant de discuter de ces mesures lors de l'examen par le Parlement.

M. Jean Le Garrec, président, a estimé que la PSD avait amorcé une réponse à un problème réel. Mais des insuffisances étaient apparues. Aussi la création de l'APA s'avère indispensable.

Concernant le recours sur succession, la demande des parlementaires était très forte et l'amendement adopté est une avancée pour de nombreuses personnes âgées qui n'osaient pas faire la demande d'allocation.

Si le Sénat a adopté huit articles conformes, le point central de divergence entre les deux assemblées est indubitablement le financement du présent projet. Il faut souligner que la situation financière du fonds de péréquation sera examinée par le Parlement à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale chaque année, sur la base d'un rapport transmis par son conseil d'administration.

M. Jean Delaneau, vice-président, a regretté l'insuffisance de contrôle du Parlement sur ce fonds ainsi que l'absence de transmission au Parlement des projets de textes réglementaires par le Gouvernement.

M. Pascal Terrasse, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souligné la nécessité d'inscrire dans la loi les clés de répartition du fonds de péréquation. Un amendement en ce sens sera présenté lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

M. Michel Mercier, sénateur, a rappelé les conditions dans lesquelles l'ADF avait donné son accord en juillet 2000 à Mme Martine Aubry, alors ministre de l'emploi et de la solidarité, sur les modifications qu'elle proposait d'apporter à la PSD, dont les insuffisances étaient reconnues par tous. Il s'agissait alors de modifier les conditions de versement de la prestation, afin qu'elle soit soumise à un plafond de 13 000 F de ressources par mois, ce qui n'en faisait pas une allocation universelle. La ministre avait également manifesté sa volonté de maintenir la règle du recours sur succession. Dans ces conditions, les départements avaient accepté de consacrer les économies qu'ils avaient réalisées avec la PSD, soit 1,4 milliards de francs, à l'amélioration de la prestation. Avec l'APA, le Gouvernement a totalement changé de projet, lequel ne correspond plus à l'accord intervenu alors entre la ministre et l'ADF.

Chacun partage le souci de mettre en place une loi qui puisse être appliquée avec succès et qui réponde à l'attente des personnes concernées. Or, la montée en charge rapide du dispositif imposera aux départements un coût qu'ils ne pourront pas assumer puisqu'il faudra passer d'un total de dépenses de 11 milliards de francs en 2002 aujourd'hui à 17 milliards de francs en 2004. Pour

certaines départements, les dépenses seront multipliées par cinq, ce qui se traduira nécessairement par une hausse importante des impôts locaux.

Deux points juridiques doivent par ailleurs être soulevés. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la fixation par la loi de nouvelles dépenses obligatoires pour les collectivités locales doit être définie précisément dans son objet et dans sa portée. La deuxième condition, sur la portée, n'est manifestement pas remplie ; il est donc nécessaire d'introduire dans la loi un plafonnement des dépenses qui seront à la charge des départements sous peine d'inconstitutionnalité. Enfin, il est impératif de déterminer dans la loi la répartition des ressources du fonds pour préciser ce qui reviendra à chaque département. Le Sénat a proposé de prendre en compte l'effort qui sera consenti par les départements à hauteur de 80 % en assurant une péréquation des dépenses selon le potentiel fiscal et le nombre de personnes bénéficiaires du RMI de chaque département.

M. Jean Le Garrec, président, a dressé les constats suivants :

- les dispositifs proposés par le Sénat et l'Assemblée nationale sur le financement de l'APA ne sont pas compatibles dans la mesure où ils reposent sur des choix tout à fait différents ;

- il n'y a en revanche pas de divergence profonde sur la nouvelle allocation dont le caractère universel est une avancée incontestable.

M. Jean Delaneau, vice-président, a considéré qu'il est difficile dans ces conditions de trouver un accord au sein de la présente commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

La commission mixte paritaire a *rejeté* par sept voix contre sept l'article 1^{er} dans le texte du Sénat, puis elle a *rejeté* par sept voix contre sept l'article 1^{er} dans le texte de l'Assemblée nationale.

M. Jean Le Garrec, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du présent projet de loi.