



N° 685

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mars 2003.

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la **perte d'autonomie des personnes âgées** et à l'allocation personnalisée d'autonomie*,

PAR M. GEORGES COLOMBIER,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **169, 178, 186** et T.A. **69** (2002-2003).

Assemblée nationale : **642**

Personnes âgées.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE ALLOCATION SANS FINANCEMENT	7
II.- LE CHOIX DE MESURES PROPRES A ASSURER LE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE POUR L'ANNEE 2003	10
TRAVAUX DE LA COMMISSION	12
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	12
II.- EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Avant l'article premier</i>	17
<i>Article premier</i> (article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles) : Modification du fait générateur de l'ouverture du droit à l'allocation personnalisée d'autonomie.....	18
<i>Article 2</i> (article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles) : Renforcement des conditions de contrôle de l'effectivité de l'aide apportée aux bénéficiaires de l'APA à domicile	19
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (article L. 232-15 du code de l'action sociale et des familles) : Personnes morales et physiques auxquelles peut être versée l'allocation personnalisée d'autonomie	20
<i>Article 3</i> (article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles) : Possibilité pour les administrations en charge du contrôle de l'effectivité de l'aide de recourir aux informations dont disposent les différentes administrations publiques	22
<i>Article 4</i> (article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles) : Modification des modalités de fonctionnement et de financement du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	22
<i>Article 5</i> (article 15 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie) : Contenu du rapport tendant à effectuer un bilan de l'allocation personnalisée d'autonomie	24
<i>Article 6 (nouveau)</i> (article 19 bis de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie) : Prise en charge par le Fonds de modernisation de l'aide à domicile des charges supplémentaires pouvant résulter de la réforme de la tarification	24
TABLEAU COMPARATIF	27
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	33

INTRODUCTION

Alors que la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) n'a pas deux ans, cette nouvelle allocation – qui a succédé à la prestation spécifique de dépendance (PSD) - est déjà victime de son succès.

Si besoin en était, cela prouve l'existence d'une réelle attente de plusieurs centaines de milliers de personnes en France. Tous les responsables et acteurs concernés ont gardé en mémoire les difficultés ayant caractérisé la mise en œuvre de la prestation spécifique de dépendance (PSD), qui devait être un dispositif provisoire.

Cependant, la création de l'APA s'est accompagnée de sérieuses incertitudes portant notamment sur le nombre potentiel des allocataires et sur son financement. L'histoire a malheureusement confirmé ces craintes, puisque le nombre de dossiers déposés et de plans d'aide financés sont aujourd'hui très supérieurs à ceux prévus par le gouvernement au moment de l'examen de la loi avec, pour principale conséquence une déstabilisation des finances des départements et un important besoin de financement.

La situation est telle que l'adoption de mesures d'urgence, propres à assurer le financement de l'APA en 2003, s'avère nécessaire. C'est l'objet du présent texte. Il s'agit donc d'un texte important, mais de transition. En effet, une réflexion plus large doit être conduite, notamment à la lumière du rapport du gouvernement prévu par l'article 15 de la loi portant création de l'APA et du rapport du Fonds de financement de l'APA.

La création de la prestation personnalisée d'autonomie a constitué une avancée qu'il faut saluer. La proposition de M. Louis de Broissia, examinée en séance publique par le Sénat le 27 février dernier, permet d'assurer ce financement pour la présente année et corrige déjà quelques injustices ayant pu résulter de l'application de la loi. Ainsi, l'APA peut être sauvée et le sera.

Néanmoins, il est regrettable que les délais d'examen du texte imposés au Parlement soient si courts.

I.- UNE ALLOCATION SANS FINANCEMENT

Lors de l'adoption définitive par l'Assemblée nationale, au cours de la séance du 7 juin 2001, du texte de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), l'opposition s'était abstenue. Cette abstention se voulait constructive. En effet, le principe de l'amélioration de la prise en charge de la dépendance faisait l'unanimité sur tous les bancs. Ainsi, le glas de la prestation spécifique de dépendance (PSD) avait sonné et l'APA se voyait portée sur les fonds baptismaux. Cependant, cette « abstention constructive » trouvait sa motivation dans un défaut majeur du texte : le financement de la nouvelle mesure était indigent, cela nonobstant la création d'un fonds *ad hoc*, le Fonds de financement de l'APA (FFAPA), onzième « fonds social » créé sous la précédente législature.

Les chiffres sont éloquentes. Le gouvernement de l'époque avait sous-estimé, d'une part, le nombre des bénéficiaires potentiel alors que le nombre des personnes classées en GIR 4¹, désormais intégrées dans le dispositif, ne pouvait être sérieusement connu et, d'autre part, la rapidité de la montée en charge du système. Ainsi, il évaluait le nombre des personnes en perte d'autonomie à 800 000 et prévoyait une lente montée en charge du dispositif : en 2002 et 2003, premières années d'application de la mesure, le coût initial était estimé à 2,29 milliards d'euros et 2,59 milliards d'euros pour 500 000 et 550 000 bénéficiaires.

Chacun sait aujourd'hui que l'APA a été victime de son succès. Une étude de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)² retrace le montant des dépenses effectuées au titre de l'APA. Pour les dépenses engagées au profit des personnes hébergées en établissement (380 000 environ en 2002), le montant s'élèverait à 1,33 milliard d'euros et pour l'APA servie à domicile à (550 000 à 715 000 personnes) à 2,71 milliards d'euros, soit au total 4,04 milliards d'euros. Par ailleurs, la vertigineuse montée en charge du dispositif se traduit par un coût supplémentaire pour les conseils généraux en termes de gestion des dossiers et, partant, de personnel. Selon l'étude de l'ODAS, les dépenses départementales d'aide sociale aux personnes âgées ont augmenté de 50 % en 2002.

L'allocation personnalisée d'autonomie est financée par les départements qui en assument la gestion et le service (ce qui était déjà le cas pour la PSD). L'APA bénéficiant à une population plus large et plus nombreuse que la PSD et les autres formes d'aide (allocation compensatrice pour tierce personne, prestation expérimentale dépendance, aide ménagère à domicile) servies par les départements aux personnes âgées dépendantes, les coûts à leur charge dans le cadre de l'APA se révèlent nettement supérieurs à ceux qu'ils supportaient auparavant au titre de la dépendance. C'est la raison pour laquelle la loi a prévu une contribution financière nationale spécifique au bénéfice des départements, en complément de la fiscalité locale, afin de partager le

¹ Les groupes iso-ressources (GIR) vont du handicap les plus lourds (GIR 1) à l'autonomie complète (GIR 6).

² La lettre de l'ODAS, L'action sociale départementale en 2001 et 2002, évolution de la dépense nette d'action sociale, septembre 2002.

financement de ces coûts supplémentaires. Cette contribution est assise sur une augmentation de 0,1 % de la CSG.

Néanmoins, les finances départementales ne peuvent pas supporter une telle montée en charge. En effet, il n'est pas possible d'augmenter indéfiniment la pression fiscale locale ; par ailleurs, les départements les plus pauvres sont souvent ceux où la proportion des personnes âgées est la plus importante. Ainsi, le rapporteur du Sénat, M. André Lardeux, a cité l'exemple extrême du département de la Creuse pour lequel la dépense générée par l'APA représente 100 % de son potentiel fiscal et 50 % de ce même potentiel après versement de la subvention du FFAPA.

Créé par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, le FFAPA est un établissement public national à caractère administratif dont la mission principale est de contribuer au financement de l'allocation personnalisée à l'autonomie. Ce fonds a également pour mission de financer les opérations de modernisation des services d'aide à domicile, dans le cadre du Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD) créé en son sein.

Ses organes délibérants sont constitués par un conseil d'administration et un conseil de surveillance. Il est dirigé par un directeur et doté d'un agent comptable. Le FFAPA est géré par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), auquel il rembourse les frais de gestion.

Les recettes du FFAPA sont constituées par :

- une fraction de 0,1 point de CSG ;
- une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse correspondant à 50 % des sommes consacrées par ces régimes en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes classées en GIR 1 à 4 ;
- le produit des placements ;
- le résultat excédentaire de l'exercice précédent s'il existe.

Ses dépenses sont constituées par :

- le concours aux départements dans le cadre de l'APA ;
- le financement de projets de modernisation de l'aide à domicile par le FMAD, qui constitue une section comptable distincte au sein de la comptabilité du fonds ; le montant annuel du FMAD est fixé à hauteur d'une fraction comprise entre 3 % et 10 % de la recette annuelle de CSG, fraction fixée à 6,12 % par arrêté interministériel ;
- le remboursement au FSV des frais de gestion du FFAPA.

Le montant annuel du concours aux départements est établi par différence entre, d'une part, la somme des recettes encaissées par le FAPA au cours de l'année et, d'autre part, la fraction de la CSG affectée au FMAD et les frais de gestion du FFAPA.

S'agissant du statut juridique de ce fonds, le rapporteur souhaiterait faire siennes les critiques émises par M. Yves Bur, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour la partie recettes et équilibre général de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. En effet, le FFAPA ne figure ni dans la loi de finances ni dans la loi de financement de la sécurité sociale : il s'agit là d'une entorse grave au principe du consentement à l'impôt par le Parlement, le fonds étant alimenté par la CSG.

Les tableaux figurant ci-dessous retracent respectivement le compte de financement du FFAPA et le coût financier de l'APA :

**Compte de résultat du Fonds de financement
de l'allocation personnalisée d'autonomie**

(en millions d'euros et en droits constatés)

	2002	2003
PRODUITS	932	1 041
CSG.....	870	903
Versement des caisses de retraite	61	61
Produits financiers.....	1	2
Reprise sur provision.....		75
CHARGES	857	1 036
Concours versé aux départements	803	982
Fonds de modernisation de l'aide à domicile ..	53	53
Frais de gestion	1	1
RESULTAT NET	75	5

Coût financier de l'allocation personnalisée d'autonomie

	2002	2003	2004
Nombre de bénéficiaires (au 31 décembre) ..	700 000	850 000	
Dépenses mandatées par les départements .	2 000 M€	3 500 M€	4 000 M€

II.- LE CHOIX DE MESURES PROPRES A ASSURER LE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE POUR L'ANNEE 2003

La proposition de loi déposée le 11 février 2003 sur le Bureau du Sénat par M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues a déjà fait l'objet d'une analyse approfondie de la part du rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat. Aussi, le présent rapport se bornera-t-il à évoquer les grandes lignes du texte.

De façon liminaire, il faut rappeler que la proposition de loi sénatoriale constitue le second volet d'un accord conclu entre l'Etat et les départements, le premier volet étant constitué par un décret en cours de rédaction.

Présenté au comité des finances sociales le 4 février dernier, ce projet modifie l'article 7 du décret n° 2001-1084 du 20 novembre 2001 relatif aux modalités d'attribution de la prestation et au fonds de financement prévus par la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie. Cet article porte sur les conditions de fixation du montant de l'aide ainsi que sur la participation du bénéficiaire.

L'article 1^{er} du nouveau décret proposerait deux mesures :

- d'une part, le plafond de ressources en dessous duquel les bénéficiaires sont exonérés de participation financière passerait de 949 euros à 623 euros mensuels et le plafond au-delà duquel le montant maximal de participation est acquitté de 3 162 euros à 2 483 euros ;

- d'autre part, le montant maximal de la participation serait porté de 80 % à 90 % du montant du plan d'aide.

Par ailleurs, 40 % des bénéficiaires seraient exemptés de participation financière.

Ces adaptations auraient pour effet de porter le taux moyen de participation des personnes vivant à leur domicile de 5 % à 12 %. Elles ne mettraient cependant pas un terme à l'inégalité existant entre les personnes vivant à domicile et celles hébergées en établissement puisque ces dernières participent en moyenne à hauteur de 30 %.

D'après le gouvernement, les économies ainsi réalisées s'élèveraient à 80 millions d'euros en 2003 et 270 millions d'euros en année pleine.

Enfin, la modification n'aurait pas de caractère rétroactif : seuls les nouveaux bénéficiaires en feraient l'objet ainsi que les bénéficiaires actuels au moment de la révision de leurs droits.

- Lors de son dépôt, la proposition de loi de M. Louis de Broissia comportait quatre articles.

L'article premier modifie la date d'ouverture des droits à l'APA en la fixant, non plus à la date de dépôt du dossier complet mais à la date de notification de la

décision du président du conseil général. Celle-ci doit intervenir dans un délai de deux mois à dater de la réception du dossier.

A l'expiration de ce délai, et faute de réponse de la part du président du conseil général, l'APA est réputée accordée pour un montant forfaitaire d'un montant équivalent à 50 % de l'APA maximale du plan d'aide en GIR 1 à domicile et à 50 % du tarif dépendance applicable aux GIR 1 et 2 en établissement.

D'après l'exposé des motifs, cette mesure doit, en abandonnant le caractère rétroactif de l'APA constituer « *une mesure de simplification qui vise à alléger la gestion administrative du contrôle de l'effectivité de l'aide par les départements* ».

L'article 2 tend à compléter le contrôle de l'effectivité de l'usage des fonds en donnant au président du conseil général la possibilité, éventuellement *a posteriori*, de demander au bénéficiaire la production de justificatifs des dépenses engagées dans le cadre du plan d'aide.

L'article 3 prévoit, en cohérence avec l'article 2, la collaboration des services publics (fiscaux, sociaux et locaux) pour permettre la vérification des déclarations des bénéficiaires de l'aide. Cette précision permettra d'utiliser les informations issues de recoupements afin d'assurer le contrôle de l'effectivité de l'aide.

L'article 4 modifie les conditions dans lesquelles le FFAPA aide les départements dans le financement de l'APA.

Le 1° du A porte le montant des acomptes consentis aux départements par le fonds à au moins 90 % des recettes disponibles au lieu de 80 % actuellement. Il est en outre proposé d'autoriser le FFAPA à emprunter 400 millions d'euros afin de lui fournir les ressources supplémentaires nécessaires à l'aide aux départements. D'après l'exposé des motifs, « *le remboursement de cet emprunt sera couvert par une augmentation des ressources du FFAPA définie dans le cadre de la stabilisation du financement de l'APA à partir de 2004, cadre qui sera défini et débattu sur la base du rapport d'évaluation en cours de réalisation par les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration* ».

Le 2° complète la liste des dépenses du FFAPA afin de lui permettre de rembourser l'emprunt et de verser un concours spécifique aux départements en difficulté.

Le 3° mentionne l'emprunt dans la liste des ressources dont disposera le fonds au titre de l'année 2003. Le soin de déterminer le montant et la durée de cet emprunt est renvoyé à un décret.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Georges Colombier** la présente proposition de loi au cours de sa séance du 6 mars 2003.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Muguette Jacquaint a convenu du fait que le financement de l'APA constitue la question essentielle. On cherche ici à régler la situation pour 2003 mais on n'offre aucune assurance que l'APA pourra être financée sur le long terme, sinon par un relèvement de la CSG ou une augmentation de la fiscalité locale. Alors que la PSD avait été peu utilisée en raison de l'existence du recours sur succession, l'APA est victime de son succès. Il faut rendre hommage de ce point de vue aux services départementaux et locaux ainsi qu'aux associations qui ont contribué à faire connaître ce droit qui constitue indéniablement une conquête sociale et une avancée majeure.

Comment peut-on à l'avenir en assurer la pérennité ? On ne peut qu'entendre avec intérêt les propos tenus par le rapporteur sur la prise en charge de la perte d'autonomie par la sécurité sociale. Le financement actuel de l'APA pose de grandes difficultés aux départements. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, alors que la PSD coûtait 10 millions d'euros par an, l'APA en a coûté 33 en 2002 et s'élèvera à 60 en 2003. C'est dire qu'en l'absence d'autres financements, il y aura nécessairement une hausse des impôts locaux qui pèsera sur les familles les plus modestes au mépris du principe de solidarité, pourtant au cœur de l'APA. Les amendements du groupe communiste entendent assurer un financement durable et socialement juste de l'APA.

On ne peut qu'observer que la baisse de l'impôt sur le revenu appliquée aux tranches supérieures d'imposition constitue une charge de 1,2 milliard d'euros qui correspond précisément à l'insuffisance des ressources actuelles du dispositif de l'APA. Au surplus, on pourrait y ajouter le coût des allègements de l'ISF. Il est donc possible de boucler le financement de l'APA sans recourir à l'emprunt comme le prévoit la proposition de loi.

Enfin, il convient de relever que la proposition de loi adoptée par le Sénat revient sur le principe de la gratuité l'APA pour certaines catégories d'allocataires aux revenus pourtant modestes et qu'elle institue une période d'attente de deux mois avant le premier versement de l'allocation.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a tout d'abord relevé avec intérêt deux des points évoqués par le rapporteur. Celui-ci a, à juste titre, dénoncé les dangers que présenterait la réintroduction du recours sur succession et la suppression de l'élargissement aux personnes en GIR 4. Ce sont précisément ces deux points qui font de l'APA un véritable droit. Le débat actuel sur une participation familiale accrue montre la méconnaissance par certains de la situation réelle des personnes âgées dépendantes et de leurs familles. Il n'est pas sûr que l'on puisse partager l'optimisme du rapporteur sur la volonté du gouvernement de ne pas revenir sur l'élargissement aux personnes en GIR 4, les propos tenus par le secrétaire d'Etat aux personnes âgées lors du débat au Sénat semblant plutôt favorables à sa remise en cause de cet acquis. On ne

peut, de même, que s'inquiéter de certains propos tenus sur le caractère inacceptable du financement de l'emploi d'aides ménagères par l'APA, alors qu'il s'agit là d'une contribution essentielle à la lutte contre la dépendance.

Il faut ensuite revenir sur certains des chiffres avancés. On notera que la remise en cause du dispositif est plus encore le fait du décret que de la proposition de loi. Or, on ne peut que s'interroger sur la fiabilité des chiffres ayant servi à l'adoption, dans l'urgence et dans un climat alarmiste, de ces mesures.

Ainsi, les chiffres avancés par l'ODAS montrent clairement l'ambiguïté des sources retenues. En juillet 2002, lors de son assemblée générale, l'ODAS avait relevé les « *fortes perturbations générées par la mise en place de l'APA* ». Six mois plus tard, dans son rapport intitulé « APA : enjeux et perspectives », l'ODAS notait que l'APA avait eu « *un impact modéré* » sur les dépenses d'action sociale. Cette modération s'expliquait notamment par la compensation des coûts induits par l'APA, par la diminution des prestations auxquelles elle se substitue et par la compensation par l'Etat à travers le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA). Au total, le surcoût de l'APA est ainsi évalué à 1,5 milliard d'euros et non pas à 2,2.

La différence entre ces deux prises de position de l'ODAS témoigne de la nécessité et de la difficulté d'évaluer le financement d'une mesure entièrement nouvelle. Une analyse sur deux ans de la montée en charge du dispositif avait été prévue. L'adoption dans la précipitation d'une réduction du format de l'APA relève dès lors d'une approche politicienne. La suppression de l'APA pour les personnes disposant d'un revenu compris entre 600 et 900 euros est d'autant plus choquante qu'elle est décidée sans connaissance des chiffres réels du coût de l'APA qui ne pourra être mesuré qu'en juin prochain après adoption des comptes administratifs des départements.

Il est indispensable de se reporter au premier rapport du directeur du FFAPA selon lequel c'est au 30 juin 2003, « *lorsque les dépenses seront mieux cernées, qu'il conviendra de décider si certains éléments de l'APA, notamment le barème de participation, doivent être modifiés* ». On peut également rappeler que le FFAPA présente un excédent de 73 millions d'euros pour 2002, montant correspondant précisément à la hausse prévue de la participation des familles. En outre, le système devient d'une complexité extrême et nuit à la qualité des plans d'aide. En conséquence, le groupe socialiste demande que le débat soit éclairé par une audition du directeur du FFAPA d'ici l'examen du texte en séance.

La politique menée à l'égard des personnes âgées relève comme toutes les autres de choix. Quels sont ceux du gouvernement et de la majorité ? L'APA va effectivement coûter de plus en plus cher mais ce surcoût aurait pu être financé par l'absence de priorité sur l'allègement de l'ISF. Il pourrait également être financé par les moyens consacrés à la hausse de la réduction d'impôt pour les emplois familiaux, dont le coût devrait d'ailleurs plutôt être de 200 millions d'euros que de 75 comme annoncé. Les choix faits profitent aux ménages les plus aisés et mieux vaut décidément, sous le gouvernement actuel, être riche et en bonne santé que vieux et pauvre.

L'APA constituait un véritable droit : s'il n'est pas supprimé, le principe d'équité et les modalités de financement sont profondément altérés dans un sens résolument opposé à ce qui serait nécessaire.

Le président Jean-Michel Dubernard a proposé qu'une audition du directeur du FFAPA soit, dans la mesure du possible, organisée d'ici l'examen du texte en séance.

M. Jean-François Chossy a considéré que si l'APA avait été présentée comme la quatrième grande loi sociale de la précédente législature, elle avait été, comme les autres, financée à crédit. S'il est nécessaire de ne pas revenir sur le principe de la prise en charge de la dépendance, on peut néanmoins remarquer que la loi a été doublement entachée d'imprévoyance. D'une part le nombre de bénéficiaires a été sous-estimé, d'autre part des financements adaptés n'ont pas été prévus.

Le texte examiné permet de désamorcer cette bombe à retardement grâce à des solutions de recadrage qui modifient sensiblement les conditions d'attribution de la prestation. Ainsi le plafond de ressources est abaissé à 623 euros par mois et le montant maximum de participation augmenté de 80 à 90 %, alors même que les personnes modestes continuent d'être exonérées de toute participation. Le dispositif proposé n'est pas rétroactif. Le Sénat a modifié la date d'ouverture des droits et a permis de mieux faire contrôler l'effectivité de l'aide.

M. Maxime Gremetz a souligné que le dispositif proposé vise en effet à modifier très sensiblement les conditions d'attribution de la prestation. Alors même que l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur la fortune sont allégés, le texte propose d'accroître la participation des personnes âgées et de leur famille, particulièrement des plus modestes.

Il est très dommageable que le gouvernement, sous la législature précédente, n'ait pas accepté de mettre en place un risque dépendance relevant de la sécurité sociale. En effet, si l'APA est une grande avancée sociale, il est difficile d'envisager sa pérennité sans prélever des ressources sur les richesses produites. La solution de l'augmentation de la CSG frapperait encore davantage les personnes à revenus modestes. Sous la précédente législature, l'opposition avait défendu le principe de la mise en place d'un risque dépendance au sein de la sécurité sociale. Cette proposition sera relayée par le groupe communiste qui déposera un amendement en ce sens.

Les personnes concernées n'ont pas besoin de charité : ayant cotisé toute leur vie, elles ont droit au bénéfice d'une allocation dépendance. Le principe du recours sur succession est honteux et n'a pas fonctionné car les personnes âgées souhaitent légitimement transmettre leur patrimoine à leurs héritiers. La montée en charge du dispositif ayant été sous-estimée, il manque aujourd'hui 1,2 milliard d'euros. Si l'on continue dans cette direction, l'APA sera bientôt plus qu'un souvenir. Or, la proposition examinée aujourd'hui n'assure pas un financement durable pour les années à venir. Il s'agit d'un montage financier improvisé qui mêle, pour un tiers chacun, l'Etat, les départements et enfin les personnes âgées et leur famille. Les droits acquis seront bel et bien diminués.

Dans certains établissements de la région Picardie, la participation de chaque personne, sans considération de revenus, a été brutalement augmentée d'environ 150 euros. Certes, des fonds supplémentaires sont dégagés pour les établissements, mais les prélèvements faits par les municipalités au nom du fonds de modernisation de l'aide à domicile ne peuvent financer des équipes médicales qui n'ont pas encore été mises en place.

Du point de vue de l'intérêt national, il faut cesser de considérer l'APA comme relevant de la charité et la transformer en un vrai « risque » assuré dans le cadre du système de la sécurité sociale.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a précisé que si le rythme de la montée en charge de l'APA avait été effectivement sous-estimé, les chiffres relatifs au financement de la prestation présentés au Parlement par les rapporteurs et les ministres de l'époque étaient corrects. L'examen du rapport que le directeur du FFAPA remettra en juin prochain permettra de constater ou non des erreurs de prévision.

Quant au rapport de la commission, il devrait davantage mettre en valeur les créations d'emplois permises par l'APA. Il est nécessaire de revaloriser la filière du maintien à domicile, et la ponction d'environ 400 millions sur la dotation aura un impact certain en termes d'emplois.

Mme Marie-Renée Oget a insisté sur la nécessité d'attendre le bilan établi en juin, qui mettra notamment en évidence le nombre de créations d'emplois et le rôle des centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

- S'agissant de la création d'un risque dépendance au sein de la sécurité sociale, il faudra sans doute étudier cette possibilité lorsque la croissance reprendra un rythme suffisant pour assurer son financement.

- Concernant la promotion de l'APA par les conseils généraux et les associations, la publicité a été mal conçue car elle a laissé croire que tout le monde pouvait bénéficier de l'allocation.

- Le succès même de l'APA entraîne un engorgement dans le traitement des dossiers et donc un retard des prestations.

- Il convient de rappeler que cette proposition entend répondre au besoin urgent de financement ressenti par de nombreux conseils généraux.

- Le secrétaire d'Etat chargé des personnes âgées s'est prononcé contre le recours sur succession et contre une exclusion du GIR 4.

- La proposition d'auditionner le président du FFAPA ne peut être accueilli que favorablement.

- La publication en juin prochain du rapport prévu par la loi ainsi que le débat qui devrait intervenir lors de la prochaine session parlementaire permettront de clarifier les questions relatives au financement de l'APA.

- Mettre en parallèle l'allégement de l'ISF et le besoin de financement de l'APA est une opération artificielle et il serait tout aussi loisible de mettre en lumière les contradictions de la précédente majorité.

- Il est vrai que l'exacte mesure de la montée en charge d'un dispositif comme l'APA est un exercice délicat ; le texte proposé doit assurer la pérennité pour l'année en

cours avant que la représentation nationale ne soit de nouveau appelée à discuter de ses modalités.

- L'expérimentation de guichet uniques au sein des CLIC est une avancée tout a fait remarquable en direction des personnes âgées.

M. Maxime Gremetz s'est étonné de ne pas trouver d'amendements relatifs à la création d'un cinquième risque alors que le rapporteur a appelé celle-ci de ses vœux.

Le rapporteur a indiqué que l'étroitesse des délais interdit de se pencher sur ce sujet pour le moment.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article premier

La commission a examiné un amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler tendant à créer, dès l'année 2003, un fonds de solidarité permettant aux départements les plus défavorisés de faire face à l'accroissement de leurs dépenses sociales.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a souligné qu'il est nécessaire de venir en aide aux quinze à vingt départements qui ont à la fois une importante population âgée et de faibles ressources budgétaires.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable à l'égard de cet amendement en dépit de l'intérêt qu'une telle mesure peut revêtir à l'avenir, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler opérant un transfert de 0,06 points de CSG du FSV en direction du FFAPA. **Le rapporteur** s'est déclaré défavorable à cet amendement, le FSV faisant déjà l'objet de nombreuses ponctions.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Muguette Jacquaint visant à créer une prestation perte d'autonomie relevant du régime de la sécurité sociale afin d'assurer une égalité de traitement entre toutes les personnes dépendantes, financée de manière durable par une cotisation reposant sur les revenus du travail et du capital et prenant en compte les richesses créées par les entreprises.

Mme Muguette Jacquaint a rappelé que, lors de la création de l'APA par la loi de juillet 2001, un accord général s'était dessiné pour en faire le bilan en juin 2003. Il est donc prématuré d'en débattre dès à présent. Sur le fond, ainsi que l'a souligné le rapporteur, il convient de s'interroger sur le financement de la protection sociale et sur les moyens de garantir le financement de mesures qui sont reconnues comme nécessaires et porteuses d'un progrès social. De tels financements ne peuvent être pérennisés « par voie de bricolage » ; d'où le présent amendement qui permet d'instaurer la prise en charge d'un cinquième risque par la sécurité sociale. La création de l'assurance perte d'autonomie est d'autant plus nécessaire que le nombre des personnes âgées vivant plus longtemps continuera à augmenter, grâce aux progrès de la médecine ; ce qui engendrera également une croissance supplémentaire des dépenses de santé.

La présente réforme de l'APA ne tient pas compte de cette évolution irrémédiable. Elle va contribuer à diminuer le nombre d'allocataires sans résoudre les difficultés financières des départements qui n'auront alors d'autre choix que celui d'augmenter les impôts, ce dont pâtiront par priorité les plus modestes de nos concitoyens.

Le gouvernement a effectué un choix politique qui consiste à abaisser l'impôt de solidarité sur la fortune et l'imposition des revenus les plus élevés. A l'inverse, cet amendement instaure une cotisation sur toutes les richesses créées par les entreprises afin de rester fidèle au principe de solidarité et d'universalité de notre protection sociale.

Après avoir indiqué qu'il est *a priori* favorable à la prise en charge du cinquième risque par la sécurité sociale, **le rapporteur** a néanmoins souligné que l'amendement n'entre pas dans le champ de la présente proposition de loi.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Article premier

(article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles)

Modification du fait générateur de l'ouverture du droit à l'allocation personnalisée d'autonomie

A cet article, le Sénat a adopté un amendement présenté par le gouvernement proposant une rédaction plus précise que celle de la commission des affaires sociales. Cet article modifie l'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles en substituant quatre nouveaux alinéas au troisième alinéa.

Le premier alinéa modifie le délai d'ouverture des droits à l'APA pour les personnes vivant à leur domicile en prévoyant que le fait déclenchant n'est plus la date de dépôt du dossier complet mais celle de la notification de la décision du président du conseil général.

Le deuxième alinéa tend à maintenir pour les personnes hébergées en établissement les règles antérieurement applicables à tous les allocataires potentiels, c'est-à-dire l'ouverture des droits à compter de la date de dépôt du dossier complet.

La conjonction de ces deux mesures tend à établir un droit égal pour l'ensemble des bénéficiaires. En effet, dans les cas des personnes résidant à leur domicile, l'ouverture du droit à l'APA dès le dépôt du dossier complet conduit souvent les intéressés à attendre les premiers versements pour effectivement procéder à l'emploi de personnel. Cela n'est pas sans alourdir la tâche de l'administration qui se voit alors conduite à effectuer un contrôle *a posteriori* de l'effectivité de l'aide. En revanche, pour ce qui concerne les personnes hébergées en établissement, la date d'ouverture des droits correspond désormais à la date d'entrée de l'intéressé dans l'établissement d'accueil.

Le troisième alinéa reconduit le droit actuel en prévoyant que le président du conseil général dispose d'un délai de deux mois pour notifier sa décision au demandeur.

Le quatrième alinéa prévoit que, faute de notification dans le délai de deux mois mentionné aux deux alinéas précédents, l'APA est réputée accordée pour un montant forfaitaire, cela jusqu'à ce que la décision concernant l'intéressé lui soit notifiée.

Pour mémoire, il est rappelé, qu'aux termes de l'article 5 du décret n° 2001-1084 du 20 novembre 2001 relatif aux modalités d'attribution de la prestation et au fonds de financement prévus par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, le montant forfaitaire attribué est respectivement égal, à domicile, à 50 % du montant du tarif correspondant au degré de perte d'autonomie le plus important et, en établissement, à 50 % du tarif de l'établissement afférent à la dépendance considéré applicable aux résidents classés dans les GIR 1 et 2.

Sous la réserve de l'adoption d'un amendement de coordination avec l'article L. 232-12 du code de l'action sociale et des familles, le rapporteur propose l'adoption sans modification de cet article.

*

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements de suppression de cet article, l'un de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, l'autre de Mme Muguette Jacquaint.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a déclaré qu'il n'est pas cohérent de vouloir modifier une loi constituant une avancée sociale sans précédent reconnue par tous sans attendre le rapport d'évaluation quantitative, qualitative et financière que le gouvernement doit présenter au Parlement au plus tard le 30 juin 2003. Le Parlement serait sans doute obligé de revenir, d'ici six mois ou un an, sur une disposition prise dans l'urgence.

Repousser l'ouverture du droit à l'APA représente un danger pour les personnes âgées dont l'équilibre est fragile : en particulier dès leur sortie de l'hôpital, elles doivent pouvoir bénéficier immédiatement des aides prévues par la loi. Certains départements ont pu mettre en place des dispositifs d'allocation plus rapidement que d'autres.

Mme Muguette Jacquaint a estimé que cet article introduit une suspicion inadmissible à l'égard des personnes âgées qui font la demande de l'APA et qu'il faut s'en tenir aux dispositions contenues dans la loi du 20 juillet 2001 en ce qui concerne la date d'ouverture des droits, c'est-à-dire à compter de la date du dépôt du dossier de la demande.

Mme Martine Billard a considéré que cet article, qui s'inscrit dans le même esprit que les mesures récemment annoncées en ce qui concerne la CMU, est mesquin et qu'il ne procurera de surcroît que de faibles économies aux départements. En effet, les personnes âgées et leurs familles peinent parfois à trouver des solutions immédiatement satisfaisantes à leur sortie de l'hôpital et il conviendrait de maintenir une prise en charge immédiate.

M. Jean-Marie Geveaux a indiqué qu'en dépit de toutes les précautions prises lors de versements de l'allocation à titre provisoire dès le dépôt du dossier, les départements rencontrent dans certains cas des difficultés à récupérer les sommes qu'ils ont versées. En outre, la montée en puissance du dispositif est intervenue de manière plus rapide que prévu en dépit des simulations qui avaient pourtant été effectuées dans les départements. Enfin, ces derniers ne sont pas toujours en mesure d'effectuer les contrôles nécessaires sur l'utilisation des allocations versées.

Le rapporteur a précisé que le problème de la récupération des sommes versées est réglé par la présente proposition de loi puisque l'allocation sera versée uniquement au moment de la notification de l'acceptation de la demande par le président du conseil général.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

Elle a *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2

(article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles)

Renforcement des conditions de contrôle de l'effectivité de l'aide apportée aux bénéficiaires de l'APA à domicile

Cet article modifie l'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles en précisant les conditions de l'exercice du contrôle de l'effectivité de l'aide. Il a été adopté par le Sénat dans la rédaction proposée par la commission des affaires sociales.

Le 1° de cet article reprend les dispositions actuelles en les complétant et en prévoyant que, à la demande du président du conseil général, l'allocataire est tenu de produire tous les justificatifs de dépenses correspondant au montant de l'allocation d'autonomie qu'il a perçu ainsi que de sa participation financière.

Le 2° dispose que l'absence de production par le bénéficiaire des justificatifs concernés dans un délai d'un mois entraîne la suspension du service de l'aide.

Le rapporteur propose l'adoption de cet article sans modification.

*

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements de suppression de l'article, l'un de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, l'autre de Mme Mugnette Jacquaint.

Après avoir avoué sa passion pour un dossier de société qui va occuper les pouvoirs publics pendant de nombreuses années, **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** a indiqué que la disposition relative à l'obligation de produire tous les justificatifs de dépenses correspondant au montant de l'APA déjà perçu figure d'ores et déjà dans le décret d'application de la loi du 20 juillet 2001. L'introduire à présent dans la loi revient à créer un soupçon sur l'honnêteté des personnes âgées et leurs familles. Cette disposition est réellement blessante.

Partageant ces propos, **Mme Mugnette Jacquaint** a dénoncé la suspicion ainsi contenue dans la loi sur l'honnêteté des personnes. Sans remettre en cause la nécessité d'effectuer des contrôles des allocataires, elle a estimé que de tels contrôles seraient sans doute plus tatillons que ceux exercés sur l'utilisation de certains fonds publics.

Mme Martine Billard a estimé que l'obligation de produire tous les justificatifs de dépenses contenue au premier alinéa revient à exclure concrètement un nombre important de personnes âgées du bénéfice de l'allocation. En effet, dans certains départements, il est difficile de trouver des aides à domicile professionnelles ou des associations spécialisées pour se faire aider. En outre, le délai d'un mois instauré au deuxième alinéa est sans aucun doute trop rigoureux pour les personnes âgées qui rencontrent souvent des difficultés avec les formalités administratives.

La commission a *rejeté* les deux amendements.

Elle a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 2 bis (nouveau)

(article L. 232-15 du code de l'action sociale et des familles)

Personnes morales et physiques auxquelles peut être versée l'allocation personnalisée d'autonomie

Cet article additionnel résulte de l'adoption d'un amendement du gouvernement, accepté par la commission des affaires sociales.

Il prévoit la possibilité pour le département de rémunérer directement les salariés, services ou établissements qui assurent la mise en œuvre du plan d'aide. Cette décision résulte d'une délibération du conseil général sur présentation des justificatifs des services effectivement réalisés ainsi que l'a précisé le gouvernement.

Le rapporteur observe que la rédaction actuelle de cet article prévoit ce mode de rémunération « *avec l'accord du bénéficiaire* » et que ce dernier peut reprendre cet accord « *à tout moment* ». Il ne peut donc que saluer le renforcement du contrôle proposé par cette nouvelle rédaction tout en déplorant la disparition de la mention de l'allocataire dont le rôle n'apparaît plus clairement dans le dispositif.

Sous cette réserve, le rapporteur propose l'adoption sans modification de cet article.

*

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a indiqué que les dispositions de cet article étaient en étroite liaison avec celles de l'article précédent. Offrir la possibilité aux conseils généraux de verser directement l'allocation personnalisée d'autonomie aux associations prestataires de services auprès des personnes dépendantes est une bonne chose, même si cette mesure ne relève pas expressément du domaine de la loi. Cette disposition est une forme de réponse à ceux qui craignent que l'allocation soit versée indûment à des personnes qui ne satisfont pas aux critères définis par la loi.

Le rapporteur a estimé que cet article, issu d'un amendement du gouvernement accepté par la commission des affaires sociales du Sénat, allait en effet dans le bon sens.

La commission a *adopté* l'article 2 *bis* sans modification.

Article 3

(article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles)

Possibilité pour les administrations en charge du contrôle de l'effectivité de l'aide de recourir aux informations dont disposent les différentes administrations publiques

Le présent article précise que : Afin d'assurer le contrôle de l'effectivité de l'aide, mentionnée à l'article précédent, les diverses administrations publiques - fiscales, sociales et locales - pourront, à la demande des services chargés de ce contrôle, mettre en commun les informations dont elles disposent. La modification apportée à l'article L. 232-16 est de coordination. Elle reproduit le contenu du texte actuel en y insérant, à deux reprises, la référence au « *contrôle de l'effectivité de l'aide* ».

Le rapporteur propose l'adoption de cet article sans modification.

*

La commission a examiné deux amendements identiques de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et de Mme Muguette Jacquaint visant à supprimer cet article.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a estimé que plus tatillon sera le contrôle des déclarations des demandeurs de l'APA par l'administration qui en la charge, plus les personnes dépendantes, qui sont par nature fragilisées, seront réticentes à solliciter une aide à laquelle ils ont droit, ce qui n'est pas précisément l'objectif poursuivi par la mise en place de l'APA.

Mme Muguette Jacquaint a estimé que la procédure de contrôle en son état actuel est suffisante pour assurer l'effectivité du plan d'aide financé par l'APA. Il n'est donc pas besoin de réécrire cet article.

Le rapporteur a émis un avis *défavorable* à l'adoption de ces deux amendements.

La commission a *rejeté* ces deux amendements et *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

(article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles)

Modification des modalités de fonctionnement et de financement du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

Cet article modifie les modalités de fonctionnement du FFAPA et l'adapte à la possibilité de contracter un emprunt.

- Le 1° du A du présent article porte de 80 % à 90 % des recettes disponibles du fonds le montant des avances consenties aux départements, cela après dotation du fonds de modernisation de l'aide à domicile et remboursement des frais de fonctionnement. D'après le gouvernement, cette mesure devrait permettre le versement d'environ 100 millions d'euros supplémentaires en année pleine.

Le 2° du A de cet article complète le II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles par un 4° et 5°, ce dernier ayant été adopté sur l'initiative du gouvernement. Le 4° prévoit qu'une fraction de l'emprunt contracté par le FFAPA est affectée aux départements dont le rapport entre les dépenses liées au service de l'APA et leur potentiel fiscal se révèle le plus désavantageux. D'après le

gouvernement, le montant autorisé de ce prêt pourrait s'élever à 400 millions d'euros et serait contracté auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Le 5° se borne à ajouter aux charges du FFAPA les dépenses relatives au remboursement de l'emprunt.

Le 3° du A du présent article prévoit, à titre exceptionnel et pour l'année 2003, le principe de la souscription par le fonds d'un emprunt dont le montant et la durée de remboursement sont fixés par décret. Il précise encore la destination de cet emprunt dont l'objet est « *d'aider les départements à faire face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie* ».

• Le B de cet article résulte des travaux de la commission des affaires sociales du Sénat qui a ainsi voulu « *clarifier les conditions de recours à l'emprunt pour le FFAPA* ». En effet, et comme l'indique le rapport de M. André Lardeux, il s'agit de traduire dans la loi « *l'engagement fort pris par le Gouvernement, lors de ses entretiens avec plusieurs présidents de conseils généraux, de prendre à sa charge le coût de cet emprunt* ».

Le début de ce B prévoit que « *la charge et le remboursement de l'emprunt mentionnés au 3° de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles seront assurés dans les conditions prévues par la loi de finances* ». La dernière partie, qui résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement du gouvernement, précise que ces opérations se déroulent dans le respect du concours financier de l'Etat aux départements.

Par ailleurs, dans la première partie de cet alinéa, le Sénat a indiqué que la charge ainsi que les modalités de remboursement *seront* assurés dans les conditions prévues par la loi de finances : l'usage du futur ne paraît pas approprié, le présent de l'indicatif valant impératif dans les textes juridiques.

Sous cette réserve, il propose l'adoption sans modification de cet article.

*

La commission a examiné deux amendements identiques de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et de Mme Muguette Jacquaint visant à supprimer cet article.

Mme Muguette Jacquaint a jugé que la possibilité offerte aux conseils généraux de financer le versement de l'APA par un emprunt souscrit auprès de l'Etat à titre exceptionnel pour l'année 2003 n'est pas un mode de financement pérenne.

Le rapporteur a émis un avis *défavorable* à l'adoption de ces deux amendements.

La commission a *rejeté* ces deux amendements.

La commission a ensuite examiné deux amendements de Mme Muguette Jacquaint.

Le premier vise à définir les modalités de versement des moyens supplémentaires alloués aux départements au titre de l'année 2003 et notamment la prise en compte de la situation économique et sociale de chaque département en fonction de critères objectifs pour déterminer le taux fixant la répartition de ces moyens supplémentaires.

Le second a notamment pour but de créer une contribution de solidarité pour le financement de la perte d'autonomie des personnes âgées, qui serait due par les contribuables célibataires, veufs ou divorcés dont le revenu imposable excède le montant de la limite inférieure de l'avant-dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu, ce qui rapporterait 1,2 milliard d'euros : soit la somme manquante pour

le financement de l'APA et correspondant à la baisse de l'impôt sur le revenu appliquée aux tranches supérieures par décision du gouvernement.

Mme Muguette Jacquaint a précisé qu'il existe de fait de grandes disparités, en termes de ressources, selon les départements, lesquelles doivent être prises en considération.

Le rapporteur a émis un avis *défavorable* à l'adoption de ces deux amendements.

La commission a *rejeté* ces deux amendements puis elle a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5

(article 15 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie)

Contenu du rapport tendant à effectuer un bilan de l'allocation personnalisée d'autonomie

Cet article prévoit la réalisation d'un bilan d'application de la présente loi, un an et demi après son entrée en vigueur. A cet effet, le conseil d'administration du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie doit remettre au Parlement et au Gouvernement, pour le 30 juin 2003, un bilan financier.

Sur proposition de la commission des affaires sociales, le sénat a complété cet article par un alinéa prévoyant que le rapport « *s'attachera notamment à éclairer les divers moyens permettant d'assurer une meilleure adéquation de l'aide distribuée aux besoins des personnes affectées par une perte d'autonomie* ».

Le rapporteur propose l'adoption de cet article sans modification.

*

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à supprimer cet article.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a estimé que cet article n'apporte aucune nouveauté par rapport au texte initial puisque l'article 15 de la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie prévoit déjà la présentation par le Gouvernement d'un rapport financier et qualitatif sur l'application de cette loi.

Sans méconnaître les arguments avancés par sa collègue, **le rapporteur** a émis un avis *défavorable* à l'adoption de cet amendement estimant que l'urgence avec laquelle ce texte est attendu nécessite un vote conforme par les deux assemblées.

La commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 6 (nouveau)

(article 19 *bis* de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie)

Prise en charge par le Fonds de modernisation de l'aide à domicile des charges supplémentaires pouvant résulter de la réforme de la tarification

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement du Gouvernement. Il complète la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie par un article 19 *bis*.

Il s'agit de donner un support législatif au financement, par le fonds de modernisation de l'aide à domicile, d'une participation forfaitaire destinée à contribuer à la compensation des hausses de tarifs éventuellement supportées par les résidents en 2002 du fait de la mise en œuvre de la réforme de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux.

L'article énumère les personnes concernées par cette mesure, il s'agit des résidents bénéficiaires de l'APA accueillis à titre onéreux dans des établissements habilités à l'aide sociale et qui percevaient jusqu'alors la prestation spécifique dépendance, l'allocation compensatrice tierce personne ou la majoration tierce personne.

Cette contribution est évaluée à 36 millions d'euros, que l'Etat versera aux départements par subventions non renouvelables.

Le rapporteur ne peut que proposer l'adoption sans modification de cet article qui vient judicieusement mettre un terme à une injustice puisque le passage à l'APA. pouvait se révéler défavorable pour certains bénéficiaires.

*

La commission a examiné un amendement de Mme Muguette Jacquaint visant à supprimer cet article.

Mme Muguette Jacquaint a jugé inacceptable que les crédits destinés à la formation des équipes de maintien à domicile soient détournés pour venir compenser un surcoût de tarification d'hébergement en établissement.

Le rapporteur a émis un avis *défavorable* à l'adoption de cet amendement estimant que l'article 6 permet de mettre fin à injustice conduisant, dans le système antérieur, à ce que certaines personnes voient leurs ressources diminuer lorsqu'elles souscrivaient à l'APA.

La commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler ayant pour objet de faire financer par le fonds de financement de l'APA et non par le fonds de modernisation de l'aide à domicile les subventions destinées à contribuer à la compensation par les départements des charges éventuelles occasionnées en 2002 du fait de la modification de la structure des tarifs issue de l'application des articles L. 312-8 et L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a indiqué que cet amendement a pour enjeu la création d'une véritable filière professionnelle de l'aide à domicile dont la mise en place pourrait être remise en cause si les crédits du fonds de modernisation de l'aide à domicile étaient partiellement amputés pour être utilisés au financement de certaines charges pour lesquelles ils ne sont pas destinés. Il est en effet primordial que les services d'aide aux personnes âgées se structurent rapidement.

Tout en jugeant intéressant cet amendement, **le rapporteur** a estimé qu'il n'a pas sa place dans ce texte. Néanmoins, la réflexion qui l'inspire sera au cœur du débat sur la refonte de l'APA qui interviendra lors de la prochaine session parlementaire.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a ajouté que l'adoption de cet amendement constituerait un signe fort envers les associations d'aide à domicile qui aspirent à ce que leur activité soit reconnue comme un métier à part entière et ne soit plus assimilée à celui de simples aides ménagères.

Le rapporteur a assuré à sa collègue qu'il ferait part de cette préoccupation au secrétaire d'Etat aux personnes âgées lors de la discussion du texte en séance publique.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable à l'adoption de ces deux amendements, la commission les a *rejetés*.

La commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

*

* *

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi n° 642.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
Code de l'action sociale et des familles <i>Art. L. 232-14.</i> - L'instruction de la demande d'allocation personnalisée d'autonomie comporte l'évaluation du degré de perte d'autonomie du demandeur et, s'il y a lieu, l'élaboration d'un plan d'aide par l'équipe médico-sociale mentionnée à l'article L. 232-3. L'allocation personnalisée d'autonomie fait l'objet d'une révision périodique. Elle peut être révisée à tout moment en cas de modification de la situation du bénéficiaire. 	Proposition de loi portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie Article 1^{er} Le troisième alinéa de l'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés : « A domicile, les droits à l'allocation personnalisée d'autonomie sont ouverts à compter de la date de la notification de la décision du président du conseil général mentionnée au premier alinéa de l'article L. 232-12. « Dans les établissements visés respectivement au I et au II de l'article L. 313-12 en tant qu'ils ne dérogent pas aux règles mentionnées au 1° de l'article L. 314-2, les droits à l'allocation personnalisée d'autonomie sont ouverts à compter de la date du dépôt d'un dossier de demande complet. « Le président du conseil général dispose d'un délai de deux mois à compter de la date du dépôt du dossier de demande complet pour notifier au bénéficiaire sa décision relative à l'allocation personnalisée d'autonomie. « Au terme de ce délai, à défaut d'une notification, l'allocation personnalisée d'autonomie est réputée accordée pour un montant forfaitaire fixé par décret, à compter de la date d'ouverture des droits mentionnés aux deux alinéas précédents, jusqu'à ce que la décision expresse le concernant soit notifiée à l'intéressé. »	Proposition de loi portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie Article 1^{er} Sans modification

Textes en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
— <i>Art. L. 232-7.</i> - Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision d'attribution de la prestation, le bénéficiaire doit déclarer au président du conseil général le ou les salariés ou le service d'aide à domicile à la rémunération desquels est utilisée l'allocation personnalisée d'autonomie. Tout changement ultérieur de salarié ou de service doit être déclaré dans les mêmes conditions. Le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie peut être suspendu à défaut de la déclaration mentionnée au premier alinéa dans le délai d'un mois, si le bénéficiaire n'acquitte pas la participation mentionnée à l'article L. 232-4, ou, sur rapport de l'équipe médico-sociale mentionnée à l'article L. 232-3, soit en cas de non-respect des dispositions de l'article L. 232-6, soit si le service rendu présente un risque pour la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral de son bénéficiaire. <i>Art. L. 232-15.</i> - L'allocation personnalisée d'autonomie est, le cas échéant, avec l'accord de son bénéficiaire, versée directement aux services prestataires d'aide à domicile visés à l'article L. 129-1 du code du	— Article 2 L'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié : 1° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « A la demande du président du conseil général, le bénéficiaire de l'allocation personnalisée d'autonomie est tenu de produire tous les justificatifs de dépenses correspondant au montant de l'allocation personnalisée d'autonomie qu'il a perçu et de sa participation financière. » ; 2° Dans le dernier alinéa, après les mots : « à l'article L. 232-4, », sont insérés les mots : « si le bénéficiaire ne produit pas dans un délai d'un mois les justificatifs mentionnés à l'alinéa précédent ». Article 2 <i>bis</i> (nouveau) L'article L. 232-15 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé : « <i>Art. L. 232-15</i> – L'allocation personnalisée d'autonomie peut, sur délibération du conseil général, être versée directement aux salariés, aux services d'aide à domicile, notamment ceux visés à l'article L. 129-1 du code	— Article 2 Sans modification Article 2 <i>bis</i> Sans modification

Textes en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
travail ou aux établissements visés au 6° du I de l'article L. 312-1 du présent code et au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique. Cet accord peut être repris à tout moment par le bénéficiaire. <i>Art. L. 232-16.</i> - Pour vérifier les déclarations des intéressés, les services chargés de l'évaluation des droits à l'allocation personnalisée d'autonomie peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques, notamment aux administrations fiscales, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et de retraite complémentaire qui sont tenus de les leur communiquer. Lesdites informations doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie. Elles sont transmises et utilisées dans les conditions garantissant leur confidentialité. <i>Art. L. 232-21.</i> - I. - II. - Les dépenses du fonds sont constituées par : Des acomptes sont versés aux départements. Ils sont établis sur la base des trois critères visés ci-dessus, dans la limite de 80 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées au 2° et au 3°. Ils sont régularisés au cours de l'exercice suivant par application de l'ensemble des critères ainsi définis, dans la limite	du travail, ou aux établissements visés au 6° de l'article L. 312-1 du présent code et au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique utilisés par le bénéficiaire de l'allocation. » Article 3 L'article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé : « <i>Art. L. 232-16.</i> - Pour vérifier les déclarations des intéressés et s'assurer de l'effectivité de l'aide qu'ils reçoivent, les services chargés de l'évaluation des droits à l'allocation personnalisée d'autonomie et du contrôle de son utilisation peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques, notamment aux administrations fiscales, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et de retraite complémentaire qui sont tenus de les leur communiquer. Lesdites informations doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie et au contrôle de l'effectivité de l'aide, en adéquation avec le montant d'allocation versé. Elles sont transmises et utilisées dans des conditions garantissant leur confidentialité. » Article 4 A. - L'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié : 1° Dans la deuxième phrase du neuvième alinéa du II, les mots : « dans la limite de 80 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées au 2° et au 3° » sont remplacés par les mots : « et correspondent au minimum à 90 % des recettes disponibles du fonds après prise	Article 3 Sans modification Article 4 Sans modification

Textes en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
des recettes de l'exercice au titre duquel est effectuée la régularisation.	en compte des dépenses visées aux 2°, 3° et 4° » ;	
..... 3° Le remboursement des frais de gestion du fonds.	2° Le II est complété par un 4° et un 5° ainsi rédigés : « 4° Un concours spécifique versé à titre exceptionnel pour 2003 aux départements dont le rapport entre, d'une part, les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2003 après déduction du concours prévu au 1° au titre de 2003 et, d'autre part, le potentiel fiscal tel que défini au 1°, est supérieur à un taux fixé par décret. Ce concours peut faire l'objet d'acomptes. « Ce concours est réparti entre les départements concernés en fonction du montant du rapport défini à l'alinéa précédent. Les modalités de la répartition sont fixées par décret. « Ce concours est égal à une fraction du montant de l'emprunt visé au 3° du III. Cette fraction est fixée par décret dans la limite de 20 % de ce montant. » ; « 5° Les dépenses relatives au remboursement de l'emprunt mentionné au III. »	
III. - Les recettes affectées au financement des dépenses prévues au II sont constituées par : 	3° Le III est complété par un 3° ainsi rédigé : « 3° A titre exceptionnel en 2003, un emprunt souscrit par le fonds au cours de l'exercice 2003, dont le montant et la durée de remboursement sont fixés par décret, pour aider les départements à faire face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie. » B. - La charge et le remboursement de l'emprunt mentionnés au 3° du III de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles seront assurés dans les conditions prévues par la loi de finances et dans le respect du concours financier de l'Etat aux départements tel qu'il est défini au 1° du II dudit article.	

Textes en vigueur

—

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

—

Propositions de la Commission

—

majoration tierce personne.

« Le montant de cette contribution non renouvelable est arrêté à la somme de 36 millions d'euros.

« Il est réparti entre les départements au prorata du nombre de bénéficiaires de la prestation spécifique dépendance en établissement recensés, pour chaque département, dans les groupes 1 et 2 de la grille mentionnée à l'article L. 232-2 dudit code à la date du 30 juin 2001. »

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Avant l'article premier

Amendements présentés par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

• Après le dernier alinéa (3°) du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Il est institué, à compter de 2003, une dotation de solidarité pour les départements qui, compte tenu de la faiblesse de leur potentiel fiscal, ne disposent pas des ressources suffisantes pour assurer le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Ne sont éligibles à cette dotation de solidarité que les départements dont, d'une part, le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans rapporté à la population départementale supérieur à 1.20 fois la moyenne des ratios départementaux et dont, d'autre part, le potentiel fiscal par habitant du département est inférieur à 0,85 fois la moyenne des ratios départementaux.

« La dotation de solidarité allouée aux départements remplissant cette double condition est égale au ratio de ces deux critères diminué du coefficient de 1,50.

« Ces dépenses sont retracées dans une section spécifique du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, dénommée « Fonds de solidarité », qui ne peut être inférieure à 10 % du montant du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. ».

• I. - Dans le deuxième alinéa (1°) de l'article L.135-3 du code de la sécurité sociale, le taux : « 1,05 p 100 » est remplacé par le taux : « 0,99 p 100 ».

II. - Dans le IV de l'article L. 136-8 du même code, le taux : « 1,05 % » est remplacé par les mots : « 0,99 % du fonds institué par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles pour la part correspondant à un taux de 0,06 % ».

III. - Les pertes de recettes engendrées par l'application du I et du II sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'impôt prévu aux articles 885 A et suivants du code général des impôts affectée au fonds de solidarité vieillesse.

Amendement présenté par Mme Muguette Jacquaint :

I. - Au livre III du code de la sécurité sociale, il est créé après le titre II, un titre II bis intitulé « *Assurance perte d'autonomie* » ainsi rédigé :

« *Titre II bis : « Assurance perte d'autonomie »* »

II. - Ce titre II *bis* est composé de deux articles ainsi rédigés :

« *Art. L. 326.* – Toute personne assurée sociale, résidant en France ou dans un pays avec lequel existe une convention internationale de sécurité sociale, qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liées à son état physique ou mental a droit à une évaluation, à l'aide d'une grille nationale définie par voie réglementaire, de sa situation et à la proposition d'un plan d'aide individualisé et adapté, réalisé par une équipe médico-sociale.

« Cette évaluation ouvre droit au versement d'une allocation permettant une prise en charge adaptée à ses besoins dans les conditions déterminées par décret pris en Conseil d'Etat. Cette allocation est à la charge des organismes de sécurité sociale. Elle est servie en nature, déduction faite d'un ticket modérateur fixé en proportion des ressources selon un barème arrêté par voie réglementaire.

« *Art. L. 326-1.* – Cette prise en charge est assurée par une cotisation « assurance perte d'autonomie » déterminée par décret à la charge des employeurs et des travailleurs salariés et toute personne assimilée ainsi que les titulaires des avantages retraites et des allocations et revenus de remplacement prévus au 1° et 2° de l'article L. 241-2 du présent code.

« Cette cotisation est modulée pour chaque entreprise selon la variation de la masse salariale dans la valeur ajoutée globale. Ce ratio ainsi obtenu est affecté de coefficients fixés chaque année par

décret. ».

Article premier

Amendements présentés par Mmes Paulette Guinchard-Kunstler et Muguette Jacquaint :

Supprimer cet article.

Article 2

Amendements présentés par Mmes Paulette Guinchard-Kunstler et Muguette Jacquaint :

Supprimer cet article.

Article 3

Amendements présentés par Mmes Paulette Guinchard-Kunstler et Muguette Jacquaint :

Supprimer cet article.

Article 4

Amendements présentés par Mmes Paulette Guinchard-Kunstler et Muguette Jacquaint :

Supprimer cet article.

Amendements présentés par Mme Muguette Jacquaint :

- Rédiger ainsi le quatrième alinéa (4°) du A de cet article :

« 4° Un concours spécifique versé à titre exceptionnel pour 2003 aux départements dont le rapport entre, d'une part, les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2003 après déduction du concours prévu au 1° au titre de 2003 et, d'autre part, le potentiel fiscal tel que défini au 1° et pour chaque département, en particulier le revenu par habitants, le nombre de personnes âgées bénéficiaires du Fonds National de Solidarité, une réévaluation de la prise en compte du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans le calcul de la péréquation., est supérieur à un taux fixé par décret. Ces critères détermineront le taux de la répartition du concours spécifique prévu au présent alinéa, et sera soumis pour avis aux présidents de conseils généraux. Ce concours peut faire l'objet d'acomptes.

- Rédiger ainsi les deux derniers alinéas (3°) du A de cet article :

« 3° Le III est complété par un 3° et un 4° ainsi rédigés :

« 3° Une contribution pour les années 2003 et 2004 de solidarité pour le financement de la perte d'autonomie des personnes âgées.

« Cette contribution est due par les contribuables célibataires, veufs ou divorcés dont le revenu net imposable excède le montant de la limite inférieure de l'avant-dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu fixé au 1 du I de l'article 197 du code général des impôts. Ce montant est doublé pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune.

« Le montant de la contribution est égal à 6 % du montant de l'impôt sur le revenu résultant de l'application des 1 à 4 du I de l'article 197 précité.

« La contribution est déclarée, contrôlée, et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière d'impôt sur le revenu. »

« 4° A titre exceptionnel en 2003, un emprunt souscrit par le fonds au cours de l'exercice 2003, dont le montant et la durée de remboursement sont fixés par décret, pour aider les départements à faire face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie. ».

Article 5

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer cet article.

Article 6

Amendement présenté par Mme Muguette Jacquaint :

Supprimer cet article.

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Au début du deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots :

« le fonds de modernisation de l'aide à domicile »,

les mots :

« le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie ».



Rapport de M. Georges COLOMBIER sur la proposition de loi n° 642 adoptée par le Sénat, portant modification de la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, n°685.