



N° 1540

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI (n° 1350) *relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées,*

PAR M. DENIS JACQUAT

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- UNE URGENCE A AGIR FACE AU NOUVEAU RISQUE QUE CONSTITUE LA PERTE D'AUTONOMIE	9
A. LA NECESSITE DE PRENDRE EN COMPTE UN NOUVEAU RISQUE : LA PERTE D'AUTONOMIE.....	9
1) Une réflexion engagée depuis longtemps.....	9
a) <i>Une réflexion portant d'abord sur les personnes âgées</i>	9
b) <i>Une interrogation inévitable sur la distinction entre handicap et « dépendance »..</i>	10
c) <i>Un moteur inspirant la nécessaire réforme de la loi de 1975</i>	11
2) Une action jusqu'à présent entravée par les blocages institutionnels et les contraintes financières.....	12
a) <i>La diversité et la confusion des acteurs</i>	12
b) <i>Un financement mal assuré</i>	12
c) <i>Le cinquième risque : une réforme toujours reportée du fait de sa difficulté</i>	13
3) Le drame de la canicule, catalyseur des réformes envisagées.....	14
B. UNE URGENCE IMPERIEUSE : MOBILISER LA SOLIDARITE NATIONALE EN FAVEUR DES PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE.....	14
1) Un nouveau regard, plus solidaire, sur les personnes en perte d'autonomie....	14
a) <i>Mettre fin à l'isolement des personnes en perte d'autonomie</i>	14
b) <i>Aller vers une nouvelle perception de ces personnes</i>	15
2) La nécessité d'un financement nouveau.....	15
a) <i>Un financement nouveau, pas un prélèvement supplémentaire</i>	16
b) <i>Une contribution fondée sur la solidarité nationale</i>	17
3) Une affectation sans ambiguïtés des moyens dégagés.....	18
a) <i>Une sécurisation des financements par la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>	18
b) <i>Un emploi clairement défini des moyens nouveaux</i>	18
II.- UNE REFLEXION A MENER AVEC SOIN SUR LES MODALITES DE PRISE EN CHARGE DE CE RISQUE	21
A. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUE UNE ETAPE DANS UN PROCESSUS COMPLEXE.....	21
1) Une réforme s'inscrivant dans un calendrier particulièrement difficile.....	21
a) <i>Des mesures envisagées mais pas encore appliquées</i>	21

b) <i>Des réformes à venir</i>	22
c) <i>Une réflexion en cours</i>	22
2) Des interrogations fortes sur la nature et le rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : une cinquième branche ?	24
a) <i>Quel statut juridique ?</i>	24
b) <i>Quelles missions ?</i>	25
3) Une articulation encore incertaine avec les autres acteurs	26
a) <i>Un périmètre d'intervention discuté</i>	26
b) <i>Une relation complexe avec les collectivités territoriales</i>	28
B. LE SUCCES DE LA REFORME IMPOSE UNE DEMARCHE PRAGMATIQUE	29
1) Des conditions essentielles pouvant être précisées dans le présent texte	29
a) <i>Le statut et le fonctionnement de la CNSA méritent d'être définis plus clairement..</i>	29
b) <i>Le projet de loi peut d'ores et déjà clarifier les missions de la CNSA</i>	29
2) Une organisation nouvelle fondée avant tout sur les besoins et nouveaux droits des personnes en perte d'autonomie	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	33
II.- EXAMEN DES ARTICLES	39
TITRE I^{ER} : MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE VEILLE ET D'ALERTE	39
<i>Article 1^{er} (articles L. 116-3 et L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles) : Mise en place d'un dispositif de veille et d'alerte au profit des personnes âgées et handicapées</i>	39
<i>Après l'article 1^{er}</i>	43
TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES A LA JOURNEE DE SOLIDARITE	44
<i>Avant l'article 2</i>	44
<i>Article 2 (articles L. 212-16, L. 221-1, L. 212-4-2, L. 212-8, L. 212-9 et L. 212-15-3 du code du travail) : Création d'une journée dite « de solidarité »</i>	44
<i>Article 3 : (articles L. 713-14, L. 713-15 et L. 713-19 du code rural) Application de la journée de solidarité au secteur agricole</i>	54
<i>Article 4 : Adaptation des stipulations conventionnelles relatives au lundi de Pentecôte</i>	54
<i>Article 5 : Adaptation des stipulations conventionnelles et des clauses contractuelles à la modification de la durée du travail liée à la création de la journée de solidarité</i>	56
<i>Article 6 : Application de la journée de solidarité dans les fonctions publiques</i>	57
TITRE III : CREATION DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITE POUR L'AUTONOMIE ...	58
<i>Avant l'article 7</i>	58
<i>Article 7 : Création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>	59
<i>Article additionnel après l'article 7 : Statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>	63
<i>Après l'article 7</i>	63
<i>Article 8 : Produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>	63
<i>Article 9 : Charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour l'année 2004</i> .	67
<i>Article 10 : Charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à compter de l'année 2005</i>	75

<i>Article 11</i> : Dispositions transitoires liées à la disparition du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	76
<i>Après l'article 11</i>	77
<i>Article 12</i> : Modalités d'entrée en vigueur de la loi	77
TABLEAU COMPARATIF	79
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	97
ANNEXES :	105
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	105
PRESENTATION PAR LE PREMIER MINISTRE DE LA REFORME DE SOLIDARITE POUR LES PERSONNES DEPENDANTES	107

INTRODUCTION

On ne peut aborder l'examen du présent projet de loi sans une pensée pour les milliers de personnes âgées que leur perte d'autonomie, souvent jointe à leur isolement, a tuées l'an dernier pendant la canicule. Encore leur mort a-t-elle été remarquée ! Il n'en a pas toujours été ainsi par le passé : les canicules de 1976 et 1983 ont fait leur lot de victimes. Moins dramatiques par leur nombre, ces deux canicules le sont peut-être plus encore par l'isolement, l'indifférence qu'elles traduisent. Il ne s'agit pas de nous flageller ou de nous complaire dans la culpabilité mais force est de constater que nous avons pris l'habitude de considérer la vieillesse, la dépendance, le handicap comme des réalités certes douloureuses mais inévitables sur lesquelles il n'est guère plaisant de s'attarder.

La canicule n'a fait que précipiter une prise de conscience qui eût été inéluctable : les personnes en perte d'autonomie sont de plus en plus nombreuses ; elles ne sont pas nécessairement âgées. La perte d'autonomie nous touche de plus en plus, directement, par nos parents ou nos amis. Dès lors, ce texte n'est pas un texte de circonstances. Dicté par l'urgence ? Oui, l'urgence qu'il y a à agir !

Pour autant, le gouvernement disposait de nombreux travaux sur une meilleure prise en charge de ce nouveau risque et de modèles dans d'autres pays, ne serait-ce que chez nos voisins allemands. Dès lors, le Premier ministre a pu annoncer, dès le 6 novembre 2003, les grandes lignes d'une réforme majeure visant à créer « *une nouvelle branche de la protection sociale* » dont le présent projet de loi constitue l'étape fondatrice.

Par un effort de solidarité nationale, fondé sur les deux piliers que constituent le travail d'une journée supplémentaire chaque année, d'une part, et une contribution des employeurs – rendue possible par la richesse supplémentaire ainsi produite – et des revenus du capital et du patrimoine, ce sont près de 2 milliards d'euros qui viendront chaque année aider à la mise en œuvre d'actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Ce seront des actions supplémentaires et non, par quelque tour de passe-passe comptable, des actions financées autrement : en effet, ces fonds seront confiés à un organisme de protection sociale, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui garantira le respect de l'usage prévu.

Cette nouvelle caisse a suscité beaucoup d'interrogations et quelques inquiétudes. Il est vrai que ce projet de loi ne constitue qu'une première étape, indispensable mais insuffisante. Les rendez-vous des prochains mois permettront d'achever la réforme et le rapporteur s'est efforcé, par le présent rapport, de répondre au plus grand nombre possible de questions ainsi que de définir les principes qui doivent guider notre réflexion future.

I.- UNE URGENCE A AGIR FACE AU NOUVEAU RISQUE QUE CONSTITUE LA PERTE D'AUTONOMIE

Le présent projet de loi s'inscrit dans une stratégie globale de meilleure prise en compte de la perte d'autonomie exposée par le Premier ministre le 6 novembre 2003¹. Cette stratégie n'est pas née soudainement mais le drame qu'a vécu notre pays l'été dernier a bien montré la nécessité d'agir enfin de façon décidée et volontariste pour mieux prendre en compte les personnes en perte d'autonomie, les personnes âgées mais également les personnes handicapées dans la lignée des engagements pris par le Président de la République dès sa réélection.

Nombres de réformes ont été évoquées en ce sens depuis des années et pour partie ébauchées sous des formes diverses (prestation spécifique dépendance, allocation personnalisée d'autonomie). Le rapporteur plaide ainsi pour la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale, une réelle couverture du cinquième risque, depuis plus de trois décennies. Ce projet de loi a donc bénéficié de nombreux travaux antérieurs.

Il constitue une nouveauté fondamentale à deux titres : pour la première fois, il est proposé de traiter de la perte d'autonomie dans sa globalité ; par ailleurs, le gouvernement crée les moyens financiers pérennes de sa réelle prise en charge sans lier ces actions nouvelles à la définition immédiate d'un cadre institutionnel, surmontant ainsi l'un des facteurs majeurs de blocage de la réforme.

A. LA NECESSITE DE PRENDRE EN COMPTE UN NOUVEAU RISQUE : LA PERTE D'AUTONOMIE

1) Une réflexion engagée depuis longtemps

a) Une réflexion portant d'abord sur les personnes âgées

Le vieillissement de notre société et l'augmentation importante et croissante du nombre des personnes très âgées ont conduit à la montée très rapide ces quinze dernières années des cas de personnes en situation de dépendance plus ou moins forte. Cette accélération a relancé le débat sur l'opportunité d'une couverture spécifique de ce « risque » sinon d'un nouveau genre du moins dont l'occurrence a fortement augmenté. Elle s'est traduite par la mise en œuvre de prestations d'un nouveau type telle la prestation spécifique dépendance, dispositif conçu dès l'origine comme transitoire et relayé le 1^{er} janvier 2002 par la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

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 a prouvé l'existence d'une réelle attente de la part de plusieurs centaines de milliers de personnes en France. Le nombre de dossiers déposés et de plans d'aide financés a d'ailleurs été rapidement très supérieur à celui prévu par le gouvernement précédent au moment de l'examen de la loi et c'est avec raison que notre collègue Georges Colombier a pu écrire, dans son rapport du 6 mars 2003 sur le projet de loi – destiné à assurer la

¹ Le texte intégral de ce discours figure en annexe du présent rapport.

sauvegarde financière de l'APA – portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 précitée, que le dispositif avait été « *victime de son succès* ».

On rappellera que l'APA se caractérise par quatre objectifs majeurs :

– la création d'un droit objectif universel : elle s'adresse à l'ensemble des personnes âgées en perte d'autonomie et est attribuée dans les mêmes conditions sur tout le territoire selon des tarifs et barèmes uniformes ;

– un élargissement du champ des bénéficiaires puisqu'elle est attribuée sans conditions de ressources – même si celles-ci sont prises en compte dans le montant de l'allocation versée – et ne concerne donc pas les seules personnes très dépendantes ;

– une prise en charge diversifiée et fondée sur une gestion de proximité : allocation en nature, l'APA peut être mobilisée pour financer un large éventail de services dans le cadre d'un plan d'aide personnalisé et se fonde sur une gestion décentralisée confiée aux départements assurant ainsi un service de proximité ;

– un effort de solidarité nationale : si aucune mesure de financement supplémentaire n'a été mobilisée, la solidarité nationale s'exprime dans l'affectation de 0,1 point de CSG (antérieurement affecté au Fonds de solidarité vieillesse) au financement de l'APA.

Par sa nature et l'ampleur de son champ – 792 000 bénéficiaires fin 2003 – l'APA constitue indéniablement un pas important – même si toutes les questions ne sont pas résolues – vers une prise en charge de la perte d'autonomie.

b) Une interrogation inévitable sur la distinction entre handicap et « dépendance »

La perte d'autonomie survient plus fréquemment avec l'âge mais il ne s'agit pas là d'un lien automatique. Plusieurs faits militent contre la distinction rigide traditionnellement faite entre le handicap et la perte d'autonomie liée à l'âge souvent appelée « dépendance ». Tout d'abord, fort heureusement, l'âge ne s'accompagne pas nécessairement de la perte d'autonomie. A contrario, la perte d'autonomie n'atteint pas seulement les plus âgés : outre les enfants handicapés, près d'un million d'adultes ont perçu une allocation en 2002. Or, le seul fait qu'ils touchent une telle allocation indique avec certitude qu'ils n'ont pas atteint l'âge de soixante ans. Enfin, la perte d'autonomie touchant les personnes au-delà de cet âge n'affecte pas uniquement les plus âgées d'entre elles. On peut par exemple évoquer les maladies neuro-dégénératives, certes plus fréquentes avec l'âge, mais pas l'apanage des plus âgés.

Les travaux récemment menés par le Conseil économique et social sur « *la prise en charge collective, quel que soit leur âge, des personnes en situation de handicap* » ont mis en évidence le caractère inadapté du critère de l'âge et la parenté existant souvent entre le handicap physique ou intellectuel et la dépendance liée à l'âge. M. Maurice Bonnet, rapporteur de la section des affaires sociales du Conseil économique et social, a ainsi souligné lors de son audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale le 4 février dernier le caractère artificiel de la distinction faite, non dans la situation de ces personnes, mais dans le traitement différencié de leur prise en charge : « *En France, les personnes sont*

considérées comme handicapées jusqu'à l'âge de soixante ans, elles sont ensuite rangées sous l'affreux vocable de « dépendantes ». Or, il n'y a pas d'âge pour le handicap ». Il concluait son propos en appelant à « organiser une compensation en dehors de toute discrimination d'âge ».

Le débat au Sénat, qui s'est déroulé au mois de février, sur le projet de loi relatif à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a lui aussi mis en exergue l'inanité de la distinction fondée sur l'âge entre les modes de prise en charge de la perte d'autonomie et élargi le champ du droit à compensation. Si l'âge n'est pas neutre dans l'apparition, le traitement et l'évolution des phénomènes de perte d'autonomie, il ne saurait constituer la « *summa divisio* » dans la perception et la prise en charge de ces personnes, d'autant que la dépendance n'est pas une fatalité et que le temps, loin de toujours aggraver les situations, est parfois source de progrès, de retour à une plus grande autonomie.

La perte d'autonomie requiert une prise en charge personnalisée, souple et globale de la personne et s'accommode mal de gestions lourdes sur des critères figés. De ce point de vue, la réflexion menée depuis plusieurs années sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes et son évolution viennent à point pour servir la nécessaire réforme de loi de 1975.

c) Un moteur inspirant la nécessaire réforme de la loi de 1975

La France compte plus de 3,5 millions de handicapés d'après les chiffres du ministère en charge des personnes handicapées : 850 000 personnes ont un handicap moteur isolé, 370 000 sont en fauteuil roulant, 650 000 souffrent d'un trouble mental ou d'une déficience intellectuelle, 700 000 d'un handicap psychique, 450 000 d'une déficience auditive sévère ou profonde, 217 000 d'une déficience partielle ou totale de la vue.

La loi du 30 juin 1975 n'est plus adaptée à ce défi. Le Président de la République a annoncé le 14 juillet 2002 que le handicap serait « *un des trois chantiers prioritaires* » de son quinquennat. De fait, sous l'égide de Mme Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées dans le précédent gouvernement, a été déposé le projet de loi relatif à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Ce projet s'inscrit dans le droit fil de la réflexion menée sur la dépendance des personnes âgées par plusieurs aspects :

– à l'instar de l'APA, le projet de loi entend créer une compensation personnalisée du handicap avec la création d'une prestation universelle ;

– la prestation servirait au financement de projets individuels de vie ;

– la prestation serait centrée non sur l'apport de revenus mais sur la seule compensation du handicap comme l'APA sert exclusivement à financer les dépenses liées à la dépendance.

2) Une action jusqu'à présent entravée par les blocages institutionnels et les contraintes financières

a) La diversité et la confusion des acteurs

En matière de handicap comme de prise en charge des personnes âgées dépendantes, les acteurs sont particulièrement nombreux et leurs rôles respectifs parfois confus. La première des lignes de partage dans le traitement de la perte d'autonomie tient au maintien de la personne à domicile ou à son placement en institution : interviennent ainsi les établissements sociaux et médico-sociaux ou les aides à domicile. Encore convient-il d'observer que cette séparation n'est ni toujours nette ni forcément définitive : on doit ainsi évoquer l'éventuelle intervention des structures intermédiaires et des services de santé. La deuxième ligne de partage tient au degré même de perte d'autonomie : ainsi les personnes âgées faiblement dépendantes sont prises en charge en dehors du dispositif de l'APA sur les dépenses d'action sociale de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) tandis que les autres entrent dans le dispositif APA. Là encore, on doit rappeler que ces frontières doivent parfois céder devant une réalité plus complexe et qu'il est parfois nécessaire de dépasser les ruptures qu'induirait une classification trop stricte d'un phénomène sujet à variations. Une troisième frontière tient à l'âge de la personne en perte d'autonomie : on ne saurait trop rappeler les difficultés que rencontrent les handicapés du fait du critère de l'âge : attente souvent pendant des années après l'enfance d'une place en CAT ; à l'approche de la vieillesse, versement d'établissement spécialisé en maison de retraite, ...

Il convient également de souligner la confusion régnant, notamment dans le secteur du handicap, entre les différents intervenants institutionnels. Alors que l'aide aux personnes âgées, en particulier en matière de dépendance, est très largement confiée aux départements, l'action en matière de handicap relève par exemple de l'Etat pour le versement de certaines prestations (garantie de ressources, crédit d'impôt pour les dépenses d'aménagement des logements), des organismes de sécurité sociale pour celui de certaines allocations (allocation adultes handicapés par les caisses d'allocations familiales, soins par l'assurance maladie, rente accidents du travail par la branche accidents du travail et maladies professionnelles par exemple), ou encore des départements pour d'autres actions.

b) Un financement mal assuré

Paradoxalement, le financement de la perte d'autonomie dispensé par tant d'acteurs ne semble pas correctement assuré. Outre la faible lisibilité du dispositif et la multiplicité des interlocuteurs qui nuisent à la mise en œuvre de leurs droits par les personnes en perte d'autonomie, cette multiplicité induit des redondances et des carences.

De manière générale, la perte d'autonomie ne dispose pas des financements nécessaires.

En témoignent par exemple les difficultés rencontrées par l'APA. Les chiffres sont éloquentes. La majorité précédente a sous-estimé, d'une part, le nombre des bénéficiaires potentiels – le nombre des personnes classées en GIR 4 intégrées dans le dispositif APA ne pouvant être sérieusement connu – et, d'autre part, la rapidité de la

montée en charge du système. Le nombre des personnes en perte d'autonomie était estimé à 800 000 et on 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. En fait, les dépenses 2003 sont évaluées à 4 milliards d'euros et le nombre de bénéficiaires est déjà de 792 000. Par ailleurs, la montée en charge du dispositif a entraîné un coût supplémentaire pour les conseils généraux en terme de gestion des dossiers et, partant, de personnel. Les dépenses départementales d'aide sociale aux personnes âgées auraient ainsi augmenté de 50 % en 2002. Outre la contribution financière initialement prévue au bénéfice des départements, en complément de la fiscalité locale, assise sur une augmentation de 0,1 % de la CSG afin de compenser le surcoût de l'APA par rapport à la PSD, la nouvelle majorité a dû apporter des correctifs au dispositif et même recourir à l'emprunt pour en assurer la sauvegarde.

En attestent également les témoignages unanimes recueillis lors des travaux parlementaires sur la canicule et, une fois encore, dans le cadre des auditions préparatoires au présent rapport, sur l'insuffisance des moyens des établissements sociaux et médico-sociaux. C'est sans surprise que chacun a pu prendre connaissance des conclusions accablantes du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) transmises le 27 janvier dernier à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale. Elles confirment ainsi le jugement formulé dès octobre 2003 par la mission d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale selon lequel : « (...) *les établissements n'étaient pas préparés à affronter la canicule. (...) La principale difficulté rencontrée par les établissements lors de la crise réside de l'avis unanime dans les tensions sur les effectifs* ».

c) Le cinquième risque : une réforme toujours reportée du fait de sa difficulté

Devant la montée et la diversification du phénomène de perte d'autonomie, d'une part, et la complexité institutionnelle et l'insuffisance ressentie de moyens dispersés à l'extrême, d'autre part, la création d'un cinquième risque, d'une cinquième branche, est évidemment une perspective séduisante, rassurante. La simplification qui en résulterait par la transposition de structures et de méthodes éprouvées depuis soixante ans au sein de la sécurité sociale apparaît comme la solution logique.

L'enlisement de ce débat depuis des années témoigne pourtant de la difficulté d'une telle réforme. Elle se heurte à la question des transferts de charges entre les différents acteurs, à l'identification des actions et dépenses relevant strictement de la perte d'autonomie, au transfert des ressources correspondantes, à la question de la pérennité de l'équilibre financier du nouveau dispositif. Elle bute également sur la question de la gouvernance d'un tel régime : peut-on transposer dans cette nouvelle branche la gestion paritaire traditionnelle dont les vicissitudes sont bien connues, dont la légitimité fondée sur une logique de solidarité assise sur l'activité professionnelle ne semble pas correspondre à la logique fondée avant tout sur la solidarité nationale du nouveau risque ? Peut-on faire l'impasse sur l'importance des acteurs décentralisés et confier à une structure nationale la gestion de fonds largement issus des collectivités territoriales ? Quel mode de gestion locale retenir ?

3) Le drame de la canicule, catalyseur des réformes envisagées

Le drame que la France a vécu l'été dernier ne permet plus de tergiverser. Il y a de toute évidence nécessité d'agir, notamment par l'octroi de moyens supplémentaires et d'une prise en charge plus intégrée de la perte d'autonomie.

La première des réformes à mettre en œuvre est celle d'une meilleure identification des personnes en situation de perte d'autonomie. Tous les acteurs de terrain ayant dû affronter la crise ont marqué leur surprise face à l'existence de nombreuses personnes en perte d'autonomie, ou tout au moins au bord de celle-ci – et précipitées dedans par la situation exceptionnelle – méconnues, ignorées jusqu'à présent des services sociaux, des professionnels de santé. La canicule a également montré que les personnes en perte d'autonomie à domicile ne bénéficiaient pas toujours de tout le soutien nécessaire et les insuffisances du financement des moyens d'aide à domicile (par exemple, l'insuffisance des moyens destinés à la formation de personnel qualifié ou au maintien d'une attractivité minimale de ces métiers). Force a été de constater que le choix que devrait constituer le maintien à domicile s'est parfois traduit par un véritable abandon de certaines personnes âgées dépendantes à leur isolement.

Au-delà de ces trous dans les mailles du filet de l'intervention sociale, la canicule a également montré la nécessité de mettre rapidement en œuvre des mesures de nature à améliorer le fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, de prévoir ainsi par exemple un renforcement du personnel, la mise aux normes de sécurité d'un certain nombre de structures ou encore la création d'espaces permettant en cas de nouvel épisode de canicule de se rafraîchir.

La canicule a donc précipité la prise de conscience et conduit à proposer une action immédiate visant, d'une part, à changer le regard porté sur la perte d'autonomie, d'autre part, à dégager des moyens nouveaux à son profit, sans attendre que les débats institutionnels, les querelles sur les modalités de prise en charge de risque, soient enfin réglés.

B. UNE URGENCE IMPERIEUSE : MOBILISER LA SOLIDARITE NATIONALE EN FAVEUR DES PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE

1) Un nouveau regard, plus solidaire, sur les personnes en perte d'autonomie

a) Mettre fin à l'isolement des personnes en perte d'autonomie

Face à l'insuffisante préparation aux conséquences d'événements exceptionnels tels la canicule, à la dispersion voire au morcellement des responsabilités publiques (exercées à la fois par l'Etat, les départements, les communes ou les caisses de sécurité sociale et ne relevant en réalité clairement d'aucun acteur identifié), le projet de loi prévoit tout d'abord dans son titre I^{er} la création d'un plan d'alerte et d'urgence, préparé au niveau national et décliné par les détenteurs de l'autorité dans le département (président du conseil général et préfet), dont le déclenchement et la mise en œuvre relèveront du préfet de département, assurant ainsi une réelle coordination des différents acteurs.

Ce plan a naturellement vocation à s'adresser aux personnes les plus vulnérables à ce type de circonstances, c'est-à-dire prioritairement les personnes en situation de perte d'autonomie. Il implique naturellement leur repérage par un recensement au niveau communal. Fondé sur le principe du volontariat des personnes concernées, le dispositif mérite de ce point de vue, en conciliant efficacité et liberté individuelle, d'être amélioré.

Toutefois, ce repérage ne vise pas seulement à faire en sorte que la solidarité s'exerce plus efficacement dans l'urgence mais également à retisser le lien social en permettant ainsi un contact périodique avec les plus isolés de nos concitoyens. De ce point de vue, cette disposition – complémentaire de celles adoptées dans le cadre du projet de loi relatif à la santé publique en matière de veille et d'alerte – trouve pleinement sa place dans le présent texte et constitue la première manifestation de son fil conducteur : une plus grande solidarité.

Il vient également compléter différentes mesures gouvernementales visant à redonner aux personnes en perte d'autonomie leur juste place dans notre société.

b) Aller vers une nouvelle perception de ces personnes

La restauration du lien social entre les personnes en perte d'autonomie et le reste de la population ne passe pas uniquement par des mesures d'ordre législatif mais aussi par un changement des comportements, des mentalités.

Il s'agit d'abord de développer la prévention de la perte d'autonomie. Les efforts en la matière s'inscrivent notamment dans le cadre du programme « Bien vieillir » lancé par le Premier ministre en mars 2003, prévoyant des mesures concrètes destinées à faciliter le maintien d'une vie sociale et du bien-être des personnes de plus de 55 ans. L'effort passe ensuite par le développement de l'animation et de la vie sociale des personnes âgées, trop encore tournée vers des activités destinées à tromper l'ennui, pas suffisamment vers une activité concourant à leur intégration sociale. Il passe en troisième lieu par la multiplication des échanges entre les générations et le développement des actions intergénérationnelles et plus largement de la solidarité entre générations en s'appuyant sur les familles et les bénévoles.

Des actions de nature comparable sont prévues ou encouragées par le projet de loi relatif à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui cherche, par exemple, à favoriser l'insertion en milieu ordinaire (obligation de négocier aux niveaux de la branche et de l'entreprise, substitution d'une aide au poste à l'actuel cumul entre garantie de ressources et AAH afin de valoriser le produit du travail).

2) La nécessité d'un financement nouveau

L'idée de financer un programme d'actions en faveur des personnes âgées et handicapées en perte d'autonomie par la mise en œuvre d'une journée de solidarité a été avancée par plusieurs associations. Elle s'inspire notamment du choix fait par l'Allemagne voici quelques années pour financer une assurance dépendance. On peut d'ailleurs observer que cette idée a été soutenue par différents courants politiques comme en témoigne la diversité des signatures recueillies par « *La Vie* » l'an dernier en faveur d'une telle proposition.

a) Un financement nouveau, pas un prélèvement supplémentaire

La solution la plus simple en apparence pour dégager des moyens nouveaux aurait consisté à instaurer un prélèvement supplémentaire, par exemple par une augmentation du taux de la contribution sociale généralisée. Une telle solution n'est acceptable ni au regard de la contrainte internationale et des exigences de la compétitivité, ni au regard du poids déjà considérable des prélèvements obligatoires, ni, enfin, au regard du nécessaire maintien du pouvoir d'achat des Français. On n'évoquera que pour mémoire la fausse solution que constituerait l'absence de financement de ces mesures nouvelles par un accroissement du déficit. On ne peut, outre les contraintes liées au respect du Pacte de stabilité européen, reporter de façon indue le poids de tels engagements sur les générations futures.

Le projet de loi fait dès lors le choix dans son titre II – articles 2 à 6 – d'instituer une journée de solidarité. Cette journée constitue une journée de travail supplémentaire ne donnant pas lieu pour les salariés de droit privé et les agents des trois fonctions publiques à une rémunération supplémentaire.

Il faut à ce stade nuancer l'assimilation généralement faite de cette mesure à la suppression d'un jour férié, et plus particulièrement du lundi de Pentecôte. L'objectif n'est pas de supprimer un jour férié : il est de créer un jour de travail supplémentaire pour accroître la richesse nationale. Le rapporteur observe d'ailleurs que rares sont les organisations auditionnées dans le cadre de la préparation du présent rapport ayant contesté le principe d'une journée consacrée à la solidarité nationale.

La suppression d'un jour férié n'est en outre que l'une des modalités possibles de mise en place d'une telle journée. L'article 2 du projet de loi permet – par la négociation collective ou par voie unilatérale dans les entreprises dépourvues d'institutions représentatives du personnel – de retenir d'autres moyens que la suppression du lundi de Pentecôte : suppression du caractère légal d'un autre jour férié que le lundi de Pentecôte, travail d'un jour de réduction du temps de travail ou de tout autre jour précédemment non travaillé.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la fixation par principe de cette journée de solidarité au lundi de Pentecôte. Le choix d'un jour donné – et le lundi de Pentecôte paraît à cet égard sinon un choix incontestable du moins celui offrant le moins de prise à la critique – a deux vertus : la première tenant au caractère symbolique de cette journée, la seconde résidant dans sa simplicité. Cependant, on peut – en particulier au vu des critiques s'exprimant sur le jour retenu et des adaptations de toute façon nécessaires, par exemple dans les entreprises où le lundi de Pentecôte était déjà travaillé – se demander s'il ne serait pas au contraire opportun de laisser par principe le choix de la date de cette journée de solidarité à ceux qui l'effectueront, le lundi de Pentecôte n'étant retenu qu'à défaut d'autre solution.

Quelle qu'en soit la modalité retenue, le travail d'une journée supplémentaire constitue une obligation de solidarité nationale et cette journée doit donc être effectuée. Pour que la mesure soit effective, le projet de loi prévoit également des adaptations minimales des règles régissant la durée du travail : par exemple, ces heures ne sont pas prises en compte pour la détermination des heures supplémentaires ; de même, la durée annuelle légale est portée à 1 607 heures à seule fin de permettre qu'une journée supplémentaire soit travaillée. On notera que la durée légale hebdomadaire de

trente-cinq heures n'est en revanche pas modifiée.

Le projet de loi met également en place des modalités d'exécution destinées à ce que la négociation collective ne vienne pas battre en brèche cet objectif, par exemple en prévoyant que le lundi de Pentecôte reste férié et chômé. Il procède par ailleurs à la modification des dispositions conventionnelles et contractuelles contenant des clauses empêchant la mise en œuvre de la journée de solidarité : durée de travail annuelle plafonnée à 1 600 heures ou à deux cent dix-sept jours, indication dans le contrat d'une répartition de la durée du travail incompatible, ... Cette modification de l'économie des contrats légalement conclus repose sur le motif d'intérêt général que constitue le financement solidaire des actions en faveur des personnes en perte d'autonomie et ne contrevient donc pas aux exigences constitutionnelles relatives à la sécurité juridique.

b) Une contribution fondée sur la solidarité nationale

La création d'une journée de travail supplémentaire permettra à terme d'augmenter la production nationale de 0,3 % environ. Ce supplément de valeur ajoutée – permis par le travail des Français – donnera lieu à une contribution des employeurs de même niveau, instituée par l'article 8 du projet de loi, sous la forme d'une hausse des cotisations patronales de sécurité sociale. L'exercice de la solidarité s'accompagnera ainsi d'un maintien du pouvoir d'achat des Français et de la compétitivité des entreprises françaises.

Le taux retenu de 0,3 % permettra de dégager des recettes de l'ordre de 1,2 milliard d'euros en année pleine pour le secteur privé et 0,4 milliard d'euros pour les employeurs publics. Il convient de noter que ce taux n'est pas équivalent à celui qui résulterait de l'application stricte d'une simple règle de trois consistant à calculer le rapport d'une journée de travail supplémentaire par rapport à la production annuelle. Plusieurs raisons excluent l'application du taux de 0,45 % qui résulterait d'un tel calcul :

– il est premièrement nécessaire de prendre en compte la contrainte liée au maintien du taux de marge des entreprises : la part du travail dans la valeur ajoutée n'est que de deux tiers et la taxation des entreprises sur l'ensemble du surplus de valeur ajoutée dégraderait leur compétitivité ;

– les effets de la journée de solidarité sur la valeur ajoutée ne seront pas immédiats et ne joueront pleinement que lorsque l'organisation du travail et de la structure productive auront été adaptées ; il convient à cet égard de noter que la contribution sera applicable aux entreprises dès le 1^{er} juillet 2004 tandis que la mise en œuvre de la journée de solidarité n'interviendra – pour celles ayant retenu le lundi de Pentecôte – qu'à compter de mai 2005 ;

– enfin, toutes les entreprises ne bénéficieront pas de la même façon de la mise en œuvre de la journée de solidarité, seules celles souffrant d'une contrainte d'offre en profiteront pleinement.

A la journée de solidarité demandée aux salariés et aux fonctionnaires et à la contribution exigée des employeurs, s'ajouteront une contribution supplémentaire assise sur les revenus du capital et du patrimoine et des transferts de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). C'est donc l'ensemble de la collectivité nationale qui apportera sa pierre à l'édifice.

A parfois été soulevée la question du partage de l'effort. Certains mettent en avant le fait que deux catégories de Français échapperaient à l'effort commun. Sont ainsi évoqués les retraités : le rapporteur ne peut qu'observer que ceux-ci n'exercent plus par nature d'activité professionnelle, qu'ils ne peuvent donc effectuer une journée de travail supplémentaire et que leur mise à contribution aurait pour conséquence d'augmenter le poids des prélèvements obligatoires sans création de richesse et se traduirait pour eux par une perte de pouvoir d'achat. Leur assujettissement à une contribution serait donc parfaitement contraire à l'esprit du projet de loi. La seconde catégorie est celle des actifs non salariés : professions libérales, commerçants, artisans, exploitants agricoles, ... La situation est plus complexe : il ne s'agit pas de les exonérer du devoir de solidarité nationale ; il est cependant difficile d'exiger une journée de travail supplémentaire de professions dont le temps de travail n'est pas décomptable et rarement compté. Là aussi, il s'agirait d'un prélèvement supplémentaire qui ne serait pas assis sur la création de richesses supplémentaires. En outre, il convient d'observer que ces professions sont associées à l'effort de solidarité dès lors qu'elles emploient au moins un salarié puisqu'elles doivent dans ce cas s'acquitter de la contribution de 0,3 %.

3) Une affectation sans ambiguïtés des moyens dégagés

a) Une sécurisation des financements par la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

L'apparition du nouveau risque que constitue la perte d'autonomie justifie pleinement la création, à côté des quatre branches de la sécurité sociale créées pour faire face aux risques maladie, vieillesse, famille et accidents du travail, d'une « *nouvelle branche de la protection sociale* ».

Cette branche s'appuiera sur une nouvelle caisse, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), et sur une organisation et un mode de gouvernance dont les modalités ne sont qu'ébauchées par le projet de loi. Ils doivent en effet être finalisés au vu de la réflexion et de la concertation engagées et de l'évolution d'autres réformes telles celles de l'assurance maladie ou la décentralisation.

Dans l'immédiat, il est apparu indispensable de garantir aux Français que la journée de solidarité ne constituera pas un avatar de la défunte vignette automobile. L'isolement des recettes dégagées par la journée de solidarité et la contribution sur les revenus du capital et du patrimoine dans les comptes de la CNSA, établissement public national, assure l'affectation de ces recettes aux dépenses qui justifient sa création.

b) Un emploi clairement défini des moyens nouveaux

Les articles 9 et 10 du projet de loi définissent respectivement l'affectation des moyens nouveaux dégagés grâce à l'article 8 pour 2004 et à compter du 1^{er} janvier 2005.

Ainsi, les recettes affectées en 2004 serviront aux actions suivantes, tournées vers les seules personnes âgées :

– Le premier objectif est celui de la pérennisation du financement de l'APA. Les recettes 2004 serviront d'abord à rembourser l'emprunt de 400 millions d'euros souscrit en 2003 pour compenser le déséquilibre initial du financement de l'APA. La

charge structurelle de son financement – jusqu'à présent confiée au Fonds de financement de l'APA (FFAPA) supprimé par l'article 11 – lui est désormais dévolue.

– Le deuxième poste d'affectation consistera en une prise en charge du financement par l'assurance maladie des établissements et services hébergeant ou prenant en charge des personnes âgées.

– Le troisième poste consiste dans le financement du plan gouvernemental « Vieillesse et solidarités » dont le but est de réorienter et rénover la politique en faveur des personnes âgées. A cet effet, la CNSA financera l'effort de modernisation des services d'aide à domicile, de médicalisation des établissements pour personnes âgées, le programme prévoyant la création de 10 000 places supplémentaires d'ici 2007, et d'augmentation du taux d'encadrement en personnel soignant.

– Un quatrième poste de dépenses servira à financer les actions en matière d'animation et de prévention de la perte d'autonomie.

A compter de 2005, le champ d'action de la CNSA sera étendu à la perte d'autonomie résultant du handicap, selon une clef de répartition provisoire permettant de garantir que le financement de certaines actions ne viendra pas priver les autres des moyens nécessaires. Seront ainsi financés :

– à parité (40 % de la contribution de 0,3 % pour chaque catégorie d'actions), les établissements et services pour les personnes âgées et les actions en faveur de l'autonomie des personnes handicapées ;

– l'APA par l'affectation des recettes actuelles du FFAPA et de 20 % de la contribution de 0,3 % ;

– l'effort de modernisation des services d'aide à domicile, de médicalisation des établissements pour personnes âgées et d'augmentation du taux d'encadrement en personnel soignant.

Ce projet de loi répond donc parfaitement à l'urgence que constitue la mise en œuvre de moyens nouveaux pour prendre en charge la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Le recueil et la sanctuarisation de ces moyens ne règlent pas cependant toutes les questions que pose notamment leur emploi.

II.- UNE REFLEXION A MENER AVEC SOIN SUR LES MODALITES DE PRISE EN CHARGE DE CE RISQUE

L'urgence qu'il y a à dégager des moyens nouveaux en faveur d'actions contre la perte d'autonomie ne doit pas conduire à la précipitation dans la définition des modalités de gestion desdits moyens. Comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi, ce projet constitue une étape dans la réflexion sur la gouvernance de notre système de sécurité sociale et singulièrement de la prise en charge de ce qu'il est convenu d'appeler le « cinquième risque ».

Entre un nouveau mode de gestion bâti de toutes pièces et la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale, l'éventail des choix est largement ouvert et provoque de nombreuses interrogations. Si un certain nombre de garanties sont déjà posées par le projet de loi et les engagements pris par le gouvernement, elles méritent sans doute d'être complétées et précisées en attendant les choix définitifs qui ne sauront de toute façon être guidés que par l'exigence d'un service le plus proche possible des attentes des personnes âgées et des personnes handicapées en perte d'autonomie.

A. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUE UNE ETAPE DANS UN PROCESSUS COMPLEXE

1) Une réforme s'inscrivant dans un calendrier particulièrement difficile

a) Des mesures envisagées mais pas encore appliquées

Compte tenu de l'importance de l'action des départements dans le champ social, l'intervention de la CNSA et, plus largement, la gestion du risque lié à la perte d'autonomie ne sauraient être dissociées de l'évolution du champ de la décentralisation. De ce point de vue, le projet de loi relatif aux responsabilités locales aura évidemment un impact sur les solutions retenues. Il n'est, par exemple, pas indifférent que l'article 39 du projet de loi confirme et renforce le rôle du département dans la définition et la coordination de l'action sociale ou que l'article 40 lui confère la responsabilité de l'élaboration du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. Peut-on imaginer une gestion du nouveau risque allant à rebours des choix fondamentaux faits en matière de décentralisation et de la tendance croissante ces dernières années à impliquer les départements dans la prise en charge d'actions entrant dans ce champ – voire, avec l'APA, à faire peser sur eux non seulement la responsabilité mais le financement ? Dans ces conditions, il est naturel que le projet de loi n'ait pas encore déterminé le mode de gestion locale des fonds affectés à la CNSA.

Constitue également un élément déterminant pour la gestion du nouveau risque le projet de loi relatif à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. En effet, ce projet prévoit la mise en place d'un droit à compensation du handicap dont le financement constituerait à l'évidence l'une des missions fondamentales de la CNSA. Dès lors, le champ, le montant, les modalités d'octroi de cette nouvelle prestation doivent être définis avant que les contours de la CNSA, y compris par exemple l'affectation de ces dépenses, soient clarifiés.

b) Des réformes à venir

Compte tenu de l'importance des dépenses assurées – de façon jugée parfois induite – par l'assurance maladie en faveur des personnes en perte d'autonomie, en particulier dans le secteur du handicap mais également s'agissant des personnes âgées, sa réforme programmée revêt naturellement une dimension essentielle. Dans l'hypothèse où le champ d'intervention des différents organismes de sécurité sociale serait clarifié, certaines dépenses – accompagnées des recettes correspondantes – pourraient naturellement faire l'objet d'un transfert de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) vers la CNSA. De même, on peut s'interroger sur la pertinence du périmètre actuel de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) médico-social après la mise en œuvre du présent projet de loi.

Enfin, on ne peut, en lien avec la réflexion sur la nature et le rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, que s'interroger sur une éventuelle modification du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale. On rappellera à cet égard la critique formulée 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, et relayée par M. Georges Colombier, rapporteur de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 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 : « *Il est fort dommageable qu'il ne soit pas possible pour le Parlement d'évoquer ce sujet en loi de financement. En effet, le Fonds de financement de l'APA ne se retrouve nulle part : ni en loi de finances, ni en loi de financement. Il s'agit d'une entorse grave au principe du consentement à l'impôt par le Parlement, le fonds étant pourtant alimenté par de la CSG. Il n'existe pas de support législatif régulier permettant d'aborder ce sujet. Il faudra y remédier au plus vite, dans le cadre de la réforme à venir* ».¹

c) Une réflexion en cours

En conséquence, le présent projet de loi ne prétend pas régler l'ensemble des questions relatives au risque de la perte d'autonomie. Le Premier ministre a d'ailleurs chargé deux hauts fonctionnaires, MM. Briet et Jamet, d'une mission (*cf. infra* la lettre de mission) visant à définir les contours de la CNSA, le périmètre précis de ses activités, ses modalités de fonctionnement et de financement.

Le Premier ministre

Paris, le 23 décembre 2003

(...)

En 1945, la sécurité sociale a été créée pour faire face aux risques liés à la maladie, à la vieillesse et aux accidents du travail, ainsi que pour répondre aux charges liées à l'arrivée d'enfants dans les familles. Aujourd'hui, un risque nouveau est apparu, celui de la dépendance ou de la perte d'autonomie, qui appelle des réponses nouvelles.

La dépendance est devenue une réalité pour des millions de Français et une préoccupation pour chaque famille : si l'allongement de la durée de la vie est l'aboutissement du rêve de toutes les générations qui nous ont précédés, il multiplie malheureusement les situations de perte d'autonomie.

¹ Rapport précité de M. Yves Bur.

Il est par ailleurs indispensable d'apporter une réponse renouvelée aux difficultés que connaissent les personnes handicapées qui vivent dans notre pays. Au-delà des droits reconnus par la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées, renforcés notamment par la loi du juillet 1987, le droit spécifique à la compensation des conséquences du handicap doit désormais devenir effectif. Notre société doit également mieux prendre en compte la situation nouvelle des personnes handicapées vieillissantes.

L'obligation nationale d'assurer l'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées, comme l'accroissement et la diversité des situations de dépendance, appelle des réponses adaptées.

Le plan d'ensemble que j'ai rendu public le 6 novembre 2003 entend marquer de ce point de vue une rupture. Outre qu'il prévoit un effort financier considérable qui atteindra 9 milliards € d'ici 2008, il pose les principes devant guider la mise en place, dans notre système de protection sociale, d'une « Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie » exclusivement dédiée à la prise en charge de ce risque nouveau. Elle devra en effet assurer un financement solidaire, une égalité de traitement sur le territoire et une gestion décentralisée au plus près des intéressés.

Cette caisse sera créée par voie législative pour collecter, dès le 1^{er} juillet 2004, la recette procurée par la journée nationale de solidarité, retracée par un prélèvement de 0,3 % de la masse salariale et par la cotisation de 0,3 % prélevée sur les revenus du patrimoine et des placements. Elle affectera l'intégralité de ces sommes au financement des programmes pour les personnes âgées et les personnes handicapées que j'ai annoncés le 6 novembre dernier.

Il ne s'agit là que d'une première étape. Au-delà de cette nécessaire phase de transition, je souhaite en effet que soient ultérieurement confiées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie les missions suivantes :

- participer à la définition des orientations nationales et à celle de la réglementation relative à la prise en charge des personnes dépendantes, notamment pour ce qui concerne les référentiels d'évaluation des situations de dépendance ;

- rassembler en un lieu unique les moyens mobilisables par l'Etat et l'assurance maladie pour prendre en charge la dépendance des personnes handicapées et des personnes âgées ;

- veiller à l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire au nom de la solidarité nationale dans le respect des compétences des collectivités locales.

Dans un double souci de transparence et de proximité, cette caisse devra en particulier :

- garantir l'utilisation au seul profit des personnes dépendantes des ressources dégagées au titre de la solidarité nationale ;

- déléguer les moyens financiers aux départements responsables de la mise en œuvre globale des outils de prise en charge des conséquences du handicap et de la dépendance (soins liés à la dépendance, aides financières, techniques, humaines, structures d'hébergement ou de travail...).

Ces perspectives ambitieuses appellent des travaux préparatoires.

A cette fin, je souhaite (...) [que] vous meniez les concertations nécessaires afin de définir le périmètre précis des activités de cette nouvelle caisse et, notamment leur complémentarité avec les missions actuelles de la CNAMTS, de la CNAVTS et de la CNAF. Une attention toute particulière sera portée à l'indispensable dialogue à engager avec les représentants des collectivités locales.

Vous vous attacherez également à envisager des modalités de fonctionnement et de financement de cette caisse, ainsi que différents scénarios de montée en charge de celle-ci. (...) Il conviendrait que, tout au long de votre mission, la concertation la plus ouverte soit menée avec l'ensemble des institutions et organismes concernés par le sujet.(...)

Jean-Pierre Raffarin

Cette mission doit rendre ses conclusions à la fin du mois de mai après concertation avec l'ensemble des acteurs, en particulier avec les représentants des collectivités locales.

Dès lors, la « *première étape* » que constitue ce projet de loi, selon les mots mêmes du Premier ministre, ouvre une « *période de transition* » qui, de façon naturelle et légitime, suscite des interrogations – et parfois des inquiétudes – comme a pu le constater le rapporteur lors des auditions qu'il a réalisées.

2) Des interrogations fortes sur la nature et le rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : une cinquième branche ?

a) Quel statut juridique ?

Si le statut d'établissement public ne fait pas difficulté, l'intitulé même de la CNSA prête à discussion. S'il ne s'agit pas seulement d'un fonds technique – à l'instar du FFAPA par exemple –, il ne s'agit pas à proprement parler d'une « caisse » au sens que le code de la sécurité sociale donne généralement au mot. Elle ne s'insère aucunement dans le champ de la Sécurité sociale et ne semble pas appelée à fonctionner selon le principe du paritarisme assis sur une représentation des organisations syndicales patronales et de salariés. De fait, le Premier ministre n'a aucunement évoqué la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale mais celle d'une « *cinquième branche de la protection sociale* ».

Cette ambiguïté apparente sur le statut de la « caisse » suscite des inquiétudes chez certains acteurs. Certains y voient avant tout un fonds de financement : ainsi, l'Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (UNAPEI) estime que « *compte tenu de sa mission et de son statut assez hybride, (...) il s'agit davantage d'un fonds de financement qu'à proprement parler d'une nouvelle branche de la sécurité sociale* ». L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) estime quant à elle que la CNSA devrait être « *intégrée dans le cadre des institutions de sécurité sociale* » et préconise de donner à la CNSA le statut « *d'organisme de sécurité sociale* ».

Cette ambiguïté rejaillit sur les diverses conceptions que l'on peut avoir de son fonctionnement et de la composition de son équipe de direction. On rappellera qu'à ce stade le projet de loi est muet sur ce point et que le Premier ministre a confié à MM. Briet et Jamet le soin de faire des propositions en la matière. L'UNIOPSS plaide ainsi « *pour une structuration des instances dirigeantes* » de la CNSA et préconise donc de doter cette caisse d'un conseil d'administration et de surveillance. Elle souligne cependant, compte tenu de la spécificité de la mission de cette caisse, la nécessité de déroger au paritarisme classique et de « *prévoir la participation des conseils généraux et des associations représentatives des personnes handicapées au conseil d'administration* ». Favorable à une CNSA « *fonctionnant sur le modèle des autres caisses de sécurité sociale* », l'UNAPEI partage le point de vue selon lequel le conseil d'administration de la caisse « *doit correspondre à l'objet spécifique de sa mission* » et plaide pour une composition élargie aux représentants associatifs. L'Association des paralysés de France a une position identique, estimant que le conseil d'administration devrait comporter quatre collègues représentant respectivement l'Etat, les associations représentatives, les partenaires sociaux, les collectivités territoriales. Le rapporteur doit observer à ce stade qu'aucune des personnes auditionnées, partisans d'un système

calqué sur celui de la sécurité sociale ou d'une organisation nouvelle, n'a contesté la nécessité d'élargir la composition des instances dirigeantes de la CNSA à d'autres représentants que les acteurs traditionnels du paritarisme. Ce vœu correspond d'ailleurs à celui exprimé par le Premier ministre dans son discours du 6 novembre 2003 : « *Pour garantir la transparence de l'affectation des fonds issus de la solidarité et de la fraternité et son utilisation au profit des personnes âgées et handicapées, [les] organes de surveillance [de la CNSA] associeront les élus, les partenaires sociaux et les représentants des milieux associatifs* ».

b) Quelles missions ?

L'interrogation est encore plus vive sur les missions de la CNSA. On rappellera que le projet de loi lui assigne comme unique mission transitoire de « *contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* ». Dès lors, est présente chez de nombreux interlocuteurs l'interrogation formulée de façon imagée par l'Union nationale des associations de soins et services à domicile (UNASSAD) : la CNSA ne sera-t-elle qu'une « *gare de triage des financements* » ? Le Syndicat national des établissements et résidences privées pour personnes âgées (SYNERPA) estime quant à lui que l'alternative est entre une CNSA « *banque ou bras armé de l'Etat* ».

De fait, le Premier ministre a clairement annoncé que la CNSA ne serait pas un simple fonds. Il a en effet souhaité dans la lettre de mission adressée à MM. Briet et Jamet qu'elle remplisse à l'avenir d'autres missions (définition d'orientations, rassemblement en un lieu unique des moyens mobilisables pour prendre en charge la perte d'autonomie, garantie du respect de l'égalité de traitement).

Nombreuses ont été les personnes auditionnées à réclamer l'inscription dans la loi de ces missions et, parfois, d'autres missions non évoquées. Elles ont en tout cas quasiment toutes émis le souhait que la loi définisse dès à présent de façon plus précise les missions assignées à la CNSA. A titre d'exemple, l'UNIOPSS a défendu l'idée selon laquelle la CNSA assurerait une gestion du risque perte d'autonomie dans des conditions visant à assurer un caractère réellement universel des prestations servies et à éviter les disparités de traitement. L'UNAPEI a mis en avant la « *fonction d'expertise* » de la caisse, plaidant pour l'élaboration et la validation de référentiels nationaux, l'évaluation des politiques départementales ainsi que l'harmonisation des pratiques locales. L'APF défend également la mise en œuvre par la caisse de référentiels, l'évaluation et le contrôle et y ajoute une mission de recherche en matière de perte d'autonomie. L'inquiétude porte le plus souvent sur un éventuel découplage entre, d'une part, les fonctions de collecte – qui seront assurées par la caisse – et, d'autre part, les missions d'élaboration des politiques, d'évaluation et de contrôle, de garantie de l'égalité de traitement. La crainte unanimement exprimée est celle de la mise en place d'une politique en matière de perte d'autonomie par département, de la coexistence de « *quatre-vingt-quinze politiques* ».

3) Une articulation encore incertaine avec les autres acteurs

a) Un périmètre d'intervention discuté

Le périmètre d'intervention de la caisse et l'articulation subséquente de son action avec celle des autres organismes de protection sociale constituent l'un des points de difficultés majeurs. Le Premier ministre a d'ores et déjà annoncé que la CNSA a, à terme, vocation à « rassembler en un lieu unique les moyens mobilisables par l'Etat et l'assurance maladie pour prendre en charge la dépendance des personnes handicapées et des personnes âgées ». Le débat porte naturellement sur la nature, l'ampleur et les modalités des transferts ainsi envisagés.

Cette interrogation, jointe aux ambiguïtés précédemment évoquées quant au statut et aux missions de la CNSA, explique largement le vote négatif émis par les conseils d'administration des caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAV et MSA) et de l'ACOSS sur le projet de loi qui leur a été soumis pour avis.

RÉSOLUTION DU 17 DÉCEMBRE 2003 ADOPTÉE PAR LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

sur le projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Le projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a été soumis aux conseils d'administration des organismes de sécurité sociale.

Les conseils d'administration partagent l'ambition affichée par le gouvernement, visant à considérer la dépendance comme un risque social à part entière, pris en charge solidairement par la collectivité nationale et destiné à compléter les interventions des branches maladie et vieillesse de la sécurité sociale sur le terrain de l'accompagnement social des personnes âgées ou handicapées, à domicile ou en établissement.

Ils considèrent toutefois que les mesures contenues dans le projet de loi, non seulement ne sont pas à la mesure des enjeux, mais fragilisent l'exercice par la sécurité sociale de ses missions de solidarité entre jeunes et personnes âgées, malades et bien portants au service de l'ensemble de la population. En effet, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie mise en place par le projet de loi, devrait avoir pour vocation, à terme, d'absorber le financement d'une partie des soins aux personnes âgées et handicapées pour les confier à la gestion des départements. Ce faisant, le projet de loi porte en germe une rupture du pacte de solidarité, constitutif de la sécurité sociale et s'engage vers une partition inacceptable dans la prise en charge des soins.

Les conseils d'administration, constatent avec regret que le gouvernement crée, sans concertation préalable, une caisse nationale, dont la définition des missions relève d'un projet de loi ultérieur, au moment même où s'ouvre une concertation décisive, au sein du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. En privilégiant les effets d'annonce à court terme, et sans s'appuyer sur un diagnostic partagé de l'existant le gouvernement tourne le dos à une amélioration effective et pérenne des conditions de vie des personnes dépendantes qui suppose:

- 1) de doter la nouvelle branche dépendance d'un financement solidaire, sollicitant l'ensemble des revenus de façon équitable et pérenne, en rapport avec l'évaluation des besoins,*
- 2) d'assurer la gestion de cette nouvelle branche dans le cadre de la sécurité sociale avec pour ambition d'en assurer la gestion du risque,*
- 3) de créer les conditions d'un partenariat opérationnel et efficient entre les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales, permettant ainsi de garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires, tout en respectant les diversités locales.*

A ce jour, la mission confiée à la CNSA consiste avant tout à drainer vers les départements des ressources d'origines diverses, venant conforter les inégalités de ressources déjà existantes. Par construction, les départements seront dotés de moyens inégaux pour concevoir les politiques locales qui leur sont confiées. Au-delà de l'augmentation importante des coûts de gestion qui seront induits par ce transfert de responsabilité, une nouvelle source de complexité administrative pour les usagers comme pour les professionnels de soins est introduite dans notre système de protection sociale.

La suppression, très médiatisée, d'un jour férié, traduit de façon imparfaite, la solidarité nationale qui devrait être de mise pour la création d'une nouvelle branche de la protection sociale renforçant notre édifice social au profit des personnes âgées et handicapées.

De façon paradoxale, le gouvernement propose de créer une nouvelle institution alors même que l'étendue des besoins à satisfaire, la nature et le niveau des prestations à servir, restent à définir.

Pour toutes ces raisons, les conseils d'administration de la Cnamts, Cnav, AcoSS et CCMSA rejettent la logique de ce projet de loi et émettent en conséquence un avis défavorable.

Les réponses apportées par les personnes auditionnées sur le périmètre souhaitable pour la CNSA peuvent varier. Elles sont parfois extrêmement détaillées. Ainsi, l'UNAPEI estime que la CNSA doit être en charge « *de l'ensemble des prestations de compensation individuelle* » du handicap, du financement des frais de tutelle et de curatelle d'Etat des majeurs protégés, ainsi que des frais de fonctionnement des institutions sociales et médico-sociales. Toutefois, sur ce dernier point, elle rappelle que ce financement ne doit pas comprendre « *les prestations relevant spécifiquement du soin* » et exclut à ce titre « *les frais engagés à titre individuel en ayant recours à la médecine libérale ou pris en charge sur le budget d'un établissement ou service médico-social libéralisé* » qui doivent continuer de relever de l'assurance maladie. Elle ajoute que « *les prestations sociales ne procédant pas d'une logique de compensation ne relèvent pas des compétences de la caisse* ». Il existe parfois des divergences sur la nature des dépenses devant être transférées. Ainsi, à la différence de l'UNAPEI, l'APF estime que « *le revenu d'existence – type AAH* » devrait relever de la CNSA.

Toutes les réponses tournent en tout cas autour d'une préoccupation commune : ne pas créer une sécurité sociale à deux vitesses, une sécurité sociale propre aux personnes en perte d'autonomie, un système stigmatisant et contraire à l'ambition portée par le projet de loi d'une plus grande solidarité nationale à leur égard. Il existe également des craintes quant à d'éventuels transferts indus de charges de l'assurance maladie vers la CNSA à l'occasion de sa création.

De ce point de vue, il convient de rappeler les propos tenus par M. François Fillon, ministre des affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité nationale sous le précédent gouvernement, lors de son audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le 3 mars dernier, par lesquels il a confirmé les orientations fournies par le Premier ministre en rappelant que : « (...) [la] création [de la CNSA] répond à la double nécessité de faire face à une situation d'urgence et donc de pouvoir mobiliser rapidement des financements sécurisés. (...) Pour l'instant, la caisse nationale s'apparente en effet à un fonds (...); il faut souligner qu'il est distinct des caisses de sécurité sociale, qui continueront à exercer leurs missions sans qu'une seule partie de leurs recettes ne soit isolée et transférée à la CNSA. Il ne s'agit donc que d'identifier, d'isoler et de sécuriser des financements supplémentaires sans trancher de façon prématurée un débat qui le sera dans le cadre non pas d'un second projet de loi mais de la réforme de l'assurance maladie. (...) Il n'y aura ni transfert de moyens, ni

transferts de personnels. C'est bien un effort supplémentaire par rapport au dispositif actuel qui est consenti pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ».

Il est donc clairement établi que le présent projet de loi ne changera en rien le périmètre actuel de l'assurance maladie.

b) Une relation complexe avec les collectivités territoriales

La relation avec les collectivités territoriales, en particulier les départements, constitue l'autre inquiétude majeure. Le fondement de cette relation a été défini par le Premier ministre : « *[La CNSA] n'a pas vocation à gérer le risque de la dépendance. En cela elle sera différente des Caisses de sécurité sociale, telle que la CNAM ou la CNAV. Elle déléguera les moyens financiers aux départements qui seront responsables de la mise en œuvre globale de la politique de la dépendance (aides financières à la personne dépendante, aide technique, aide humaine, structures d'hébergement ou de travail) ».*

Le rapporteur tient à observer qu'aucune des personnes auditionnées n'a remis en cause le rôle spécifique des collectivités territoriales dans l'action relative à la perte d'autonomie. La décentralisation de larges pans de l'action en faveur des personnes âgées, du social et du médico-social est un fait qui n'est pas remis en cause.

Les interrogations sont dès lors de deux natures.

La première porte sur l'autonomie dont disposeront les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la politique relative à la perte d'autonomie. Si le Premier ministre a évoqué « *la mise en œuvre* » de cette politique, la responsabilité de son élaboration et de sa cohérence n'est explicitement confiée ni aux collectivités territoriales, ni à la CNSA, ni à l'Etat. La réponse à cette question dépend à l'évidence de celles apportées aux interrogations sur le rôle et les missions de la caisse. Elle est d'importance puisqu'elle détermine les conditions dans lesquelles sera assurée l'égalité de traitement sur le territoire.

La seconde interrogation porte sur la mise en œuvre. Plusieurs systèmes sont concevables : si la gestion directe par la CNSA est exclue, on peut imaginer – certaines des personnes entendues l'ont fait – une gestion directe par le département, un système de conventionnement entre départements et organismes de sécurité sociale existants ou encore un dispositif *ad hoc* assurant un droit de regard sur l'usage des fonds départementaux telle la création d'un groupement d'intérêt public départemental regroupant des représentants des associations représentatives des personnes âgées et des personnes handicapées, des services de l'Etat, des organismes gestionnaires de l'assurance maladie, des structures représentatives des établissements sociaux et médico-sociaux et de l'aide à domicile. Cette dernière proposition, soutenue notamment par la Fédération hospitalière de France, s'accompagne parfois d'un souhait de voir les fonds dédiés à l'autonomie sanctuarisés, par exemple par la création de lignes budgétaires distinctes ne pouvant être modifiées à la baisse.

Devant la multiplicité des interrogations, le rapporteur estime que le projet de loi doit être amendé sur certains points, même si toutes ne pourront trouver réponse dans le cadre de l'examen de la présente réforme, par exemple celles relatives à la clarification des champs d'intervention respectifs de la CNSA et de l'assurance maladie.

B. LE SUCCES DE LA REFORME IMPOSE UNE DEMARCHE PRAGMATIQUE

1) Des conditions essentielles pouvant être précisées dans le présent texte

a) Le statut et le fonctionnement de la CNSA méritent d'être définis plus clairement

Si le risque que constitue la perte d'autonomie mérite à l'évidence qu'une nouvelle branche de la protection sociale lui soit dédiée, le débat sur l'éventuelle intégration de la CNSA dans la sécurité sociale proprement dite mérite une réflexion approfondie et ne peut en tout état de cause pas être réglé dans le cadre du présent projet de loi. Cette réforme supposerait en effet des réformes conséquentes des structures et de l'organisation de la sécurité sociale ainsi que celle des dispositions organiques les régissant. De façon à tout le moins transitoire, la CNSA ne peut être assimilée aux organismes de sécurité sociale.

Peut-être conviendrait-il en revanche de mettre fin à l'ambiguïté que crée l'usage du mot « *Caisse* » qui renvoie au schéma organisationnel de la sécurité sociale. Dès lors que la CNSA est plus qu'un simple fonds à caractère technique, une appellation comme « *Agence* » pourrait constituer une alternative acceptable.

Par ailleurs, dès lors que ce souhait est unanimement exprimé et s'inscrit dans le cadre des orientations fixées par le Premier ministre, il semble opportun – sans prétendre à l'exhaustivité – de fournir au moins les indications majeures sur la nature et la composition des instances dirigeantes de la CNSA.

Le rapporteur estime que celle-ci – qui encore une fois n'est pas un simple fonds financier – ne peut être administrée par une équipe de fonctionnaires, quelle qu'en soit la qualité. Il convient donc de prévoir la création d'une structure dirigeante chargée de la définition des orientations de l'organisme et de son contrôle, du type conseil d'administration, d'une structure chargée en quelque sorte de l'évaluation de son action, de la conformité de celle-ci aux objectifs assignés, du type conseil de surveillance. Pourrait être confiée à l'une ou l'autre, ou encore à une troisième structure (type conseil scientifique), la charge de la dimension recherche et études dont chacun s'accorde à reconnaître le caractère stratégique dans le domaine de la perte d'autonomie.

Par ailleurs, le projet de loi peut dès maintenant, sans forcément entrer dans les détails qui méritent d'être débattus entre les différents acteurs et dépendent pour partie des contours définitifs de la caisse, garantir la présence dans ces structures de représentants des associations et des départements.

b) Le projet de loi peut d'ores et déjà clarifier les missions de la CNSA

Le rapporteur estime que la mission unique consistant « à contribuer au financement » de la prise en charge de la perte d'autonomie transitoirement accordée à la CNSA est par trop réductrice.

Il convient, d'une part, d'évoquer – même de façon indicative – ce que seront ses missions futures dès lors que les articles 8 et 10 dessinent déjà les contours – même s'ils ne sont pas stabilisés – de ses futures recettes et dépenses. D'autre part, son rôle

peut d'ores et déjà être précisé sinon quant à la définition d'orientations pour la politique d'autonomie du moins quant à l'élaboration de référentiels, à la diffusion de bonnes pratiques, au contrôle et à l'évaluation des actions mises en œuvre. Peut également être affirmé de façon forte, l'objectif étant consensuel, son rôle de garante de l'égalité de traitement. Le présent texte pourrait également être l'occasion de rappeler que les transferts éventuels de compétences au profit de la CNSA s'accompagneront de la dévolution des recettes correspondantes. Il s'agit là de précisions déjà présentes dans les propos tenus par le gouvernement mais dont l'inscription dans le texte mettrait en relief l'importance de la création de la CNSA, dissiperait certaines inquiétudes légitimes et éviterait tout procès d'intention.

Il semble en revanche plus difficile de répondre dès à présent sur le périmètre définitif de la CNSA et l'articulation de son action avec celle des autres acteurs. On ne peut guère qu'évoquer les principes qui devront guider cette réflexion.

2) Une organisation nouvelle fondée avant tout sur les besoins et nouveaux droits des personnes en perte d'autonomie

Le rapporteur souhaite vivement que le débat sur la CNSA permette une rupture avec certains modes de raisonnements traditionnels dans notre pays. La réforme se fait souvent à partir de considérations abstraites sur l'architecture institutionnelle, la répartition et l'éventuelle modification de l'équilibre des pouvoirs. La perte d'autonomie est un nouveau risque. Par ce texte, elle est dotée d'un financement nouveau géré par une nouvelle structure. Il faut à cet ensemble une nouvelle gouvernance pour employer un mot à la mode.

Plutôt que de chercher à plaquer un schéma institutionnel sur la réalité par référence à ceux existants – ou par volonté au contraire de s'en démarquer – il nous faut chercher quelle organisation de la gestion du risque permettrait de répondre de façon optimale aux attentes de nos concitoyens en perte d'autonomie.

De ce point de vue, on doit garder en mémoire quelques-uns des principes régissant la réforme de la politique du handicap et des objectifs visés dans la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie :

– Le libre choix du mode de vie qui vise à permettre aux personnes handicapées et aux personnes âgées de choisir leur mode d'hébergement et de mener une vie familiale, sociale et professionnelle conforme à leurs aspirations. Il suppose la mise en œuvre d'un projet personnalisé, associant des équipes pluri-disciplinaires et requiert donc une gestion de proximité permettant de dépasser les cloisonnements entre les différents intervenants.

– Le caractère personnalisé de la prestation d'autonomie : destiné à rendre effectif le droit de toute personne en perte d'autonomie à la compensation des conséquences de celle-ci et à créer ainsi pour elle les conditions financières d'une vie digne, il suppose la définition de celles-ci selon des critères harmonisés sur tout le territoire français, donc une forme de pilotage national.

– La simplification des démarches des personnes en perte d'autonomie : il n'est pas question de leur imposer un système de gestion fondée sur une pluralité de guichets. Il doit y avoir un interlocuteur unique.

Enfin, une réforme d'une telle ampleur suppose un effort en terme de contrôle. Les défauts de la PSD et les tâtonnements de l'APA montrent le caractère indispensable d'un réel pilotage du dispositif et la nécessité de mettre en œuvre une véritable culture non seulement de contrôle mais également d'évaluation. Au-delà du présent texte, au-delà même des adaptations qu'il faudra lui apporter une fois définitivement fixés le champ et les modalités d'action de la CNSA, le Parlement n'aura pas achevé sa tâche. Le rapporteur proposera donc d'instaurer non seulement une procédure de bilan de la loi mais également un débat régulier, peut-être à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur ce pan majeur de notre politique sociale.

Les personnes en perte d'autonomie ont trop longtemps été laissées dans l'ombre, aussi bien dans nos travaux que dans le reste de la société, il nous appartient de faire en sorte que cette cinquième branche de la protection sociale les sorte de cette obscurité et les place au cœur du débat social.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 13 avril 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que le texte portant création de la CNSA constitue le premier volet d'un diptyque législatif consacré à la dépendance et au handicap, le premier texte étant présenté par M. Denis Jacquat, le second par M. Jean-François Chossy. S'agissant de l'autonomie, il faut relever que le principe consacré par le projet de loi est celui d'une journée nationale de solidarité au bénéfice de l'ensemble des personnes en perte d'autonomie. Aussi, un fonds national de solidarité pour l'autonomie sera constitué et alimenté dès le second semestre 2004 pour atteindre sa « vitesse de croisière » en 2005.

M. Denis Jacquat, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

– la période transitoire, du 1^{er} juillet au 31 décembre 2004, assurera des recettes avoisinant un milliard d'euros dévolues aux seules personnes âgées dépendantes ; 580 millions viendront alimenter le plan autonomie – parmi lesquels 410 millions serviront à rembourser l'emprunt contracté par le fonds de financement de l'APA – et 400 millions sécuriseront le financement courant de l'APA ;

– en 2005, les recettes s'élèveront à plus de deux milliards d'euros : 400 millions seront consacrés à l'APA et le solde sera consacré pour moitié (soit 850 millions d'euros) aux personnes âgées en perte d'autonomie, pour l'autre moitié, aux personnes handicapées.

Le président Jean-Michel Dubernard a relevé que, par delà l'APA et dans la continuité des travaux parlementaires consacrés aux événements de l'été 2003, des mesures interviendront d'ici le mois de juin prochain afin d'éviter qu'un tel drame ne se reproduise.

M. Yves Bur a tout d'abord souligné que le projet de loi traduit la prise de conscience de l'enjeu du vieillissement pour notre société. Il n'est pas possible d'espérer faire face à ce défi avec les moyens habituels. Sans instituer véritablement un « cinquième risque », ce projet constitue un pas dans cette direction.

La notion de « journée de solidarité » est sans doute originale en France, mais n'est pas une innovation en Europe. Les règles de détermination de cette journée doivent être les mêmes dans la fonction publique et dans les entreprises ; c'est pourquoi il faut prévoir un dispositif souple, comme le rapporteur le propose.

Pour répondre aux angoisses suscitées par la canicule de l'été dernier, il convient d'éviter les approches trop simplistes, décidées d'en haut. Par exemple, l'obligation de prévoir des locaux « rafraîchis » dans les maisons de retraites va conduire à des sollicitations pressantes auprès des élus locaux, ainsi qu'à des débats

complexes sur la notion de rafraîchissement. De même, l'obligation de recenser les personnes fragiles isolées prévue par l'article 1^{er} est tout à la fois inapplicable et scandaleuse, car elle reportera sur les maires la responsabilité de tout décès d'une personne qui n'aurait pas été enregistrée ; un tel transfert de responsabilité est inacceptable de la part de ceux qui ont failli l'été dernier et, au niveau local, il y a d'autres moyens, non autoritaires, pour développer les solidarités. En conclusion, M. Yves Bur a indiqué qu'il voterait contre l'article 1^{er} du projet de loi.

M. René Couanau a considéré que le débat doit s'attacher au fond et aux objectifs des politiques avant d'aborder les questions techniques et financières. En effet, l'absence jusqu'à présent de toute mesure importante pour faire face au vieillissement ainsi que de toute avancée significative au bénéfice des personnes handicapées depuis 1975 rend nécessaire une réforme très importante. Les carences des politiques menées les années écoulées nous placent « au pied du mur ».

Les deux projets de loi en examen comportent enfin des mesures significatives. Pourtant, on doit regretter la connaissance insuffisante que l'on peut avoir des dépenses qui seront effectivement financées grâce à la journée de solidarité. Aucune étude d'impact n'accompagne le projet de loi, qui est lui-même conçu de manière technocratique sans faire apparaître le lien entre l'effort de solidarité qu'il institue et ceux qui en bénéficieront. Il aurait fallu présenter les objectifs de la politique que l'on veut mener avant d'en fixer les moyens.

En ce qui concerne la journée de solidarité, il est clair, d'une part qu'il faut bien trouver un financement pour toutes les dépenses que l'on a déjà engagées sans les couvrir ou que l'on souhaite engager, d'autre part, qu'une augmentation du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) – qui pèserait aussi sur les revenus de ceux qui bénéficieront des nouvelles prestations – n'est pas envisageable. Demander un effort de solidarité sous forme de travail supplémentaire constitue donc la bonne solution. Il convient, comme le rapporteur le propose, de laisser une grande liberté sur le choix de ce jour.

S'agissant enfin du recensement des personnes isolées, le fait est que, sans aller jusqu'à la position exprimée par M. Yves Bur, on ne peut que s'interroger sur la faisabilité de cette opération. La confidentialité à laquelle sont tenus les services sociaux et la réserve naturelle des personnes fragiles ne la faciliteront pas. Les conditions de mise en œuvre doivent donc être clarifiées.

Mme Danièle Hoffman-Rispal s'est déclarée en désaccord avec la plupart des analyses et des conclusions du rapporteur, tout en saluant cependant ses réflexions sur l'idée d'une prestation de compensation unique quel que soit l'âge des personnes concernées, prestation qui devrait également couvrir l'incapacité due à certaines maladies.

Ce projet de loi vient manifestement trop tôt : il sera suivi du projet de loi sur le handicap ; on attend ensuite les conclusions de MM. Briet et Jamet ; enfin, il est annoncé que celles-ci influenceront aussi sur la réforme de l'assurance-maladie. Bref, on ne peut avoir aucune vision globale de l'architecture des réformes proposées. Par ailleurs, d'après les opinions recueillies durant la récente campagne électorale, les salariés sont très loin d'être unanimes face à la perspective d'un jour de travail supplémentaire, surtout lorsqu'ils constatent les baisses d'impôts profitant aux plus aisés. C'est pourquoi, le groupe socialiste demande l'ajournement de l'examen du projet de loi.

L'analyse détaillée du texte révèle de nombreuses bizarreries et incertitudes :

– Les entreprises devront cotiser dès 2004, alors que la première journée de solidarité sera travaillée en 2005. La cotisation pour 2004 sera donc assise sur une recette fictive.

– L'incertitude est très grande sur l'avenir de la nouvelle caisse instituée, sur les instances qui la géreront, sur la mise en œuvre de la décentralisation annoncée de ces dépenses.

– Le flou est total sur l'avenir de l'enveloppe médico-sociale de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et sur le partage des dépenses entre les différentes caisses. A terme, ce dispositif porte en germe un démantèlement de l'assurance maladie universelle. L'institution d'un « cinquième risque » conduirait à la stigmatisation des coûts de santé, inévitablement élevés, des personnes âgées et des personnes handicapées.

En ce qui concerne enfin le recensement des personnes isolées, il s'agit d'une question très complexe. Il y a 175 000 personnes de plus de 75 ans à Paris. Le suivi des personnes qui bénéficient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a montré que les personnes qui étaient aidées ont relativement bien surmonté la canicule ; *a contrario*, les personnes décédées n'étaient souvent inscrites sur aucun fichier. De toute façon, recensement ou non, un épisode caniculaire l'été prochain pourrait de nouveau avoir de très graves conséquences car les établissements accueillant des personnes âgées manquent toujours de moyens et ce projet de loi ne leur apporte pas de réponse satisfaisante.

Au-delà des différentes critiques exprimées sur le texte, **M. Bernard Perrut** a jugé essentiel de revenir à l'esprit du projet de loi, c'est-à-dire la prise en charge globale de la dépendance, qui ne peut que recueillir un large soutien et inciter chacun à avancer des propositions pour l'améliorer. Ce projet soulève toutefois plusieurs interrogations :

– Il est tout d'abord surprenant que des mesures de portée aussi différente que la création d'un dispositif d'alerte et la mise en place d'un nouvel organisme de protection sociale soient réunies dans un même texte.

– Il semble excessif, voire provocateur, d'affirmer, comme le fait l'exposé des motifs, que « *le drame de la canicule a montré que notre pays n'avait pas suffisamment pris en compte les conséquences humaines du vieillissement de notre société* ».

– Il serait par ailleurs illusoire de penser que le dispositif de veille et d'alerte proposé serait de nature à remédier à l'ensemble des difficultés rencontrées lors du dernier épisode caniculaire, lequel a souligné la nécessité de la solidarité au sein de la population, en particulier dans les grandes villes.

– S'agissant de la CNSA, qui pourrait emprunter la forme d'un fonds, il faut souligner que, quelle que soit sa nature, elle permettra d'augmenter les moyens consacrés à la lutte contre la dépendance de l'ordre de 20 % au cours des prochaines années. S'il n'est pas choquant, bien au contraire, que cette caisse repose sur un financement faisant appel à la solidarité nationale, il est essentiel de permettre à chaque salarié de l'exprimer comme il le souhaite. Il pourrait ainsi choisir le jour

supplémentaire travaillé ou de lui consacrer ou non un jour de réduction du temps de travail. Il faut une grande souplesse mais l'on ne peut pas ignorer la nécessité d'une société pour tous les âges.

M. Dominique Tian a tout d'abord souhaité avoir des précisions quant aux informations que les communes seraient tenues de réunir dans le fichier national. Le recensement des personnes dépendantes à leur demande semble en effet se heurter à deux difficultés : d'une part, elles ne sont pas toujours en état de le faire et, d'autre part, la médecine de ville semble écartée de ce dispositif, alors même qu'elle joue un rôle essentiel, du fait notamment de l'existence du dossier médical partagé. On peut donc légitimement s'interroger sur la pertinence de l'échelon communal pour la collecte de ces informations, et ce d'autant plus que les préfets mais également les présidents de conseils généraux disposent d'une compétence en la matière. Dès lors, on ne peut ignorer le risque d'une dilution des responsabilités si un tel drame se reproduisait. Demeure, enfin, le problème du repérage des personnes âgées qui nécessitent une telle prise en charge, parmi par exemple les 100 à 120 000 personnes âgées résidant à Marseille. C'est pourquoi il est souhaitable d'associer davantage la médecine de ville à ce dispositif d'alerte, en particulier les généralistes et les infirmières libérales.

S'agissant de la journée de solidarité instituée par le projet de loi, il semble préférable d'exclure de son champ d'application le secteur de l'éducation nationale, dans la mesure où cette journée risquerait d'entraîner des coûts supplémentaires liés à l'ouverture des écoles, sans engendrer de recettes, mais également d'imposer aux parents le choix du jour travaillé supplémentaire, dont on ignore, enfin, par qui il serait arrêté : le ministre de l'éducation, le recteur, le chef d'établissement, voire le maire ?

M. Edouard Landrain a souligné l'urgence qu'il y a à agir alors que ces problèmes se posent depuis déjà trente ou quarante ans. Les travaux de la commission d'enquête sur les conséquences de la canicule ont permis de souligner l'importance de l'identification des personnes fragiles et isolées. Il est donc essentiel d'entreprendre avec courage le recensement ces personnes, surtout en milieu urbain. Dans les milieux – notamment ruraux – où les liens de solidarité restent forts, son utilité est moindre.

Si l'on peut s'interroger sur le choix du jour férié, il semble que les Français ne soient pas hostiles à donner un peu de leur temps par solidarité, comme ils le font pour le bénévolat. Enfin, la CNSA ne doit pas être une institution administrative supplémentaire ayant pour seule vocation de créer des emplois mais bien un organisme consacré à la lutte contre la dépendance et à la mise en œuvre du principe de solidarité, à des actions concrètes.

M. Jean-Marc Roubaud a estimé que si le gouvernement précédent n'avait rien fait pour réformer les retraites ou financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), il serait très risqué de faire de même face aux dysfonctionnements mis en lumière par la canicule. Il est donc fondamental de définir une méthode consensuelle permettant à chacun de prendre ses responsabilités dans ce domaine.

Mme Marie-Renée Oget a exprimé la réprobation que lui inspirent de tels propos et, par ailleurs, regretté que cet effort de solidarité soit le seul fait des salariés et soit trop souvent envisagé comme une forme de charité à l'égard des personnes âgées.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a également souhaité que chacun exprime ses positions de façon sereine et a ajouté que les mesures de lutte contre la dépendance ne pourront pas être mises en œuvre dès le 1^{er} juillet prochain pour les raisons suivantes :

– Les personnes âgées et handicapées résidant à domicile ne peuvent être recensées que si elles en font la demande, comme l’a souligné le Conseil d’Etat. Or, de même que des personnes sans domicile fixe refusent parfois des mesures d’hébergement d’urgence qui leur sont proposées, certaines personnes âgées isolées peuvent ne pas souhaiter s’inscrire sur ce fichier et le projet de loi ne permet pas d’y remédier.

– Les moyens financiers annoncés pour l’été prochain sont insuffisants : c’est en particulier le cas pour la climatisation des locaux, dont le coût, estimé de dix à quinze mille euros par pièce, semble très en deçà de son coût effectif.

– Enfin, il faut prendre en compte les délais requis pour l’élaboration des textes d’application et surtout l’absence de cohérence du texte avec les autres projets de loi, notamment la réforme de l’assurance maladie.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité que les parlementaires puissent s’exprimer librement sur un sujet sensible et avancer toutes les propositions qu’ils jugent nécessaires afin de l’améliorer.

M. Jean-Marc Roubaud a tenu à préciser qu’une contribution serait bien prélevée sur les revenus du capital et qu’il était donc inexact de prétendre que seuls les salariés participeraient au financement des mesures de solidarité en faveur des personnes âgées.

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

– Ce projet de loi correspond à une urgence révélée notamment par la crise de la canicule mais répond aussi à un problème déjà ancien, celui du vieillissement de la population française. Même si les problèmes à résoudre sont complexes, le pire serait de différer encore les mesures à prendre.

– Concernant la chronologie des textes qui seront examinés dans les prochains mois, on peut considérer qu’il aurait été plus judicieux de commencer par celui sur la sécurité sociale afin de clarifier les questions du financement pour adopter ensuite celui sur la solidarité pour l’autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et traiter, enfin, de la question de la prise en charge des personnes handicapées. Compte tenu de l’urgence qu’il y a à dégager des moyens permettant de financer des actions nouvelles, c’est le présent texte qui vient en premier.

– La question de la création d’un cinquième risque au sein de la sécurité sociale permettant la prise en charge des personnes en perte d’autonomie fait l’objet d’un débat depuis de nombreuses années sans que l’on parvienne à dégager un véritable consensus. Ce projet de loi n’a pas pour vocation de trancher le problème et un amendement sera proposé tendant à modifier la dénomination de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie afin de lever toute ambiguïté sur la création d’un cinquième risque. L’essentiel est que cet organisme soit en mesure de recueillir les contributions issues de la solidarité et redistribue les sommes ainsi prélevées de manière homogène sur tout le territoire.

– Concernant la création d’une journée de solidarité pour financer des actions en faveur de l’autonomie, plusieurs amendements seront proposés afin de permettre aux entreprises et au secteur public de négocier de manière décentralisée les modalités de choix de cette journée de solidarité. Pour le secteur public, des textes réglementaires devront être adoptés mais il est envisageable que des dispositifs différenciés soient mis en place selon les secteurs d’activité, par exemple dans le milieu scolaire pour lequel la journée pourrait être différente selon les zones. Il n’est pas indispensable que l’ensemble du pays choisisse le lundi de Pentecôte comme journée de solidarité. L’objectif n’est pas de supprimer un jour férié mais de créer une journée supplémentaire de travail.

– Certains ont critiqué la décision de supprimer un jour férié mais il est important de rappeler que de multiples responsables politiques, de toutes tendances politiques, se sont prononcés en faveur de cette décision citant en exemple le cas de l’Allemagne qui a opté pour cette solution il y a plusieurs années. La création de la journée de la solidarité constitue un geste symbolique très fort qui traduit concrètement la solidarité de l’ensemble de la population en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

– La question de la contribution de l’ensemble du corps social à ce geste de solidarité est délicate. En effet, la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie recevra des contributions qui seront essentiellement assises sur les revenus d’activité même s’il est prévu de percevoir un prélèvement sur les revenus du capital. La participation des retraités ou des professions libérales n’est pas prévue tant il est difficile de mettre en regard de leur contribution une création de richesse supplémentaire. Au demeurant les associations de retraités n’ont pas proposé que ceux-ci s’acquittent également d’une contribution.

– Concernant les modalités de mise en place d’un dispositif de veille et d’alerte, de multiples problèmes pratiques doivent être encore résolus car la crise de la canicule de cet été a révélé que les services sociaux connaissaient très mal les personnes âgées isolées. Il est surprenant qu’aucun dispositif n’ait jamais été imaginé pour lutter contre la canicule alors que depuis plusieurs années un plan « grand froid » existe sur tout le territoire et que les épisodes de canicule précédents de 1976 et 1983 ont entraîné la mort de milliers de personnes sans susciter de véritables réactions. Il est donc essentiel de mettre au point un maillage du territoire pour mieux connaître les personnes âgées isolées, la principale difficulté demeurant de toucher les personnes qui refusent de se faire recenser comme personnes isolées. En raison du principe du respect de la vie privée, il est en effet impossible de contraindre une personne, même en situation de risque, à se faire recenser. La solution à ce problème réside notamment dans une implication des professions médicales qui ont toute la confiance des personnes âgées dans ce dispositif de recueil d’informations.

– Concernant les bénéficiaires des actions prévues par ce projet de loi, il est apparu important de supprimer toute limite d’âge et de se focaliser sur le seul critère de la perte d’autonomie. Le projet de loi pourra, par exemple, bénéficier aux personnes handicapées mentales qui ne sont reconnues comme invalides mais qui ne sont plus autonomes et connaissent une situation d’isolement. Le droit à compensation devra donc être affirmé pour toute personne en situation de perte d’autonomie.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

La commission a examiné les articles du présent projet de loi au cours de sa séance du 13 avril 2004.

TITRE I^{ER}

MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE VEILLE ET D'ALERTE

Article 1^{er}

(articles L. 116-3 et L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles)

Mise en place d'un dispositif de veille et d'alerte au profit des personnes âgées et handicapées

Cet article entend remédier pour partie aux défaillances et insuffisances des mécanismes de veille et d'alerte constatées lors de la canicule de l'été 2003 en mettant en place un mécanisme de proximité d'alerte (**paragraphe I**) et de veille (**paragraphe II**) au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels, parmi lesquels les risques climatiques.

A cet effet, le **paragraphe I** complète le chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles par un article L. 116-3 créant dans chaque département un plan d'alerte et d'urgence.

Les travaux de la mission d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur la crise sanitaire et sociale déclenchée par la canicule, confirmés par ceux de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, ont mis en évidence les insuffisances des mécanismes d'alerte existants.

A ainsi été noté le fait que les premiers signes précurseurs du drame ont été relevés de façon assez précoce par les acteurs de terrain et que la difficulté a essentiellement consisté à fournir une réponse structurée, cohérente à des informations éparses. La mission d'information a ainsi noté que la « *mobilisation a « cheminé » du bas vers le haut, ce qui est surprenant en période de crise, où, théoriquement, les pouvoirs publics prennent de manière coordonnée les décisions qui s'imposent.* » On rappellera que les premières mesures de type « plan blanc » ont été prises en Ile-de-France par la direction de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) le vendredi 8 août, que c'est seulement le lundi 11 que l'échelon supérieur, la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), a constitué une cellule de crise, tandis que l'AP-HP lançait officiellement son « plan d'action chaleur extrême ». Le même jour, le plan blanc était déclenché à l'hôpital de Créteil ; le 12, le préfet l'étendrait à l'ensemble du Val-de-Marne, avant qu'il ne le soit le 13 au soir à l'Ile-de-France. Nombre d'interlocuteurs ont par ailleurs souligné la difficulté d'identifier un interlocuteur habilité à prendre les mesures imposées par l'urgence.

Le projet de loi de santé publique en cours d'examen par le Parlement clarifie les rôles en matière d'alerte et prévoit à cet effet la mise en place d'une « chaîne

d’alerte ». Il restait cependant à définir, une fois l’alerte donnée, à préciser quelle est l’autorité habilitée à coordonner les différents intervenants, particulièrement nombreux (services de santé, de la protection civile, établissements médico-sociaux, départements, communes). Tel est l’objet du présent paragraphe.

Il prévoit ainsi la création dans chaque département d’un plan d’alerte et d’urgence définissant les réponses à apporter à différents scénarios de crise, constitutifs de risques exceptionnels, susceptibles de menacer les personnes en perte d’autonomie, personnes âgées et personnes handicapées.

Si la définition de ce plan est confiée conjointement au président du conseil général et au représentant de l’Etat dans le département, sa mise en œuvre éventuelle relève exclusivement de ce dernier, ce qui assure une définition claire de la chaîne de responsabilités.

Le rapporteur ne peut qu’approuver la mise en œuvre de cette mesure préconisée dès le mois d’octobre par la mission d’information précitée. Toutefois, il semble quelque peu restrictif de restreindre le champ de tels plans d’alerte et d’urgence aux seules personnes âgées ou personnes handicapées. Si celles-ci sont particulièrement vulnérables du fait de leur manque d’autonomie, il convient de tirer les enseignements de la canicule en n’oubliant pas le rôle majeur du facteur de l’isolement qui n’est pas le lot de ces seules catégories de personnes. En conséquence, le rapporteur proposera d’étendre le bénéfice du dispositif aux personnes « *particulièrement vulnérables du fait de leur isolement* ». On peut par exemple penser à la nécessité d’une réponse préparée et coordonnée aux situations de grands froids en faveur des sans domicile fixe. Il existe certes des réponses dans les plus grandes agglomérations, il semble opportun d’en renforcer l’assise et le caractère systématique.

Le **paragraphe II**, en complétant la section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l’action sociale et des familles par un article L. 121-6-1, prend justement en compte ce facteur essentiel qu’est l’isolement en mettant en place au niveau local un dispositif de veille consistant en un repérage des personnes âgées ou personnes handicapées particulièrement vulnérables du fait de leur isolement.

Le dispositif a naturellement pour vocation une mise en œuvre efficace et rapide du plan d’alerte et d’urgence visé au paragraphe I, c’est-à-dire la possibilité de les contacter ponctuellement. Il a aussi, indépendamment des situations de crise, pour vocation de retisser les fils du lien social, de la solidarité, en permettant un contact « *périodique* » avec les bénéficiaires.

Il repose sur le recueil par les communes, seul échelon pertinent en la matière – même si bien entendu les communes des villes importantes organiseront vraisemblablement ce recueil par arrondissement ou par quartier – des éléments relatifs à l’identité, à l’âge et au domicile des personnes âgées et handicapées à deux conditions :

- si leur situation le justifie ;
- si les personnes en ont fait la demande.

Si le rapporteur partage les objectifs du dispositif conforme aux plans locaux de solidarité appelés de ses vœux par la mission d'information précitée, il est plus circonspect sur ses modalités de mise en œuvre, notamment les deux conditions posées.

La précision selon laquelle sont recueillies les informations sur les personnes « dont la situation le justifie » crée par son imprécision une ambiguïté majeure. La commune peut-elle refuser de recueillir les renseignements relatifs à une personne ? Dans quelles conditions ? La question est d'importance, évidemment pour les personnes concernées mais également pour les maires. En tant que dépositaire de l'autorité publique, le maire peut voir sa responsabilité pénale recherchée en tant qu'exécutif de sa commune. Si la loi n° 96-393 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence a modifié l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales qui précise désormais que « *le maire ne peut être condamné (...) pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales* », l'article 121-2 du code pénal prévoit depuis 1992 la responsabilité pénale des personnes morales. Son application aux collectivités territoriales est malheureusement entachée d'incertitudes puisque l'engagement de la responsabilité pénale d'une collectivité territoriale est circonscrit aux « *infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* », critère peu clair en l'absence d'une liste de ces activités établie par le législateur. Dès lors, le champ de la responsabilité du maire est vaste et les risques de voir sa responsabilité engagée, par exemple sur le fondement de l'article 221-6 du code pénal – qui dispose que « *le fait de causer par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence (...) la mort d'autrui constitue un homicide involontaire* » – ou sur celui de l'article 223-7 du même code qui qualifie de potentiellement fautive l'abstention volontaire doivent être soigneusement examinés.

Ne convient-il pas de prévoir que le recueil de ces renseignements est de droit et de confier la responsabilité au représentant de l'Etat dans le département de décider que la situation d'une personne ne justifie manifestement pas le recensement des informations la concernant dans le cadre de ce dispositif ?

La seconde condition, relative au caractère volontaire de la démarche de signalement effectuée par les intéressés eux-mêmes, appelle également des réserves. Il n'est certes pas question de porter atteinte à la liberté individuelle de ces personnes, toutefois, là encore l'expérience de la canicule fournit matière à enseignements. Il apparaît que nombre de personnes décédées pendant la canicule étaient mal connues des services sociaux, des associations et plus généralement de l'ensemble des intervenants du champ social. La situation d'isolement – qu'elle soit subie ou au contraire qu'elle résulte d'un choix – laisse sceptique sur la capacité de ceux qui la vivent à se signaler comme isolés. Par choix délibéré de la solitude ou par pudeur, il est à craindre que nombre de ces personnes ne se manifestent pas. Encore faut-il ajouter pour certaines d'entre elles l'incapacité à le faire, ne serait-ce par exemple que pour certaines personnes handicapées mentales.

En conséquence, s'il semble sain de conserver le principe d'un signalement volontaire, il convient d'étendre la possibilité de signalement à des tiers – parents, services sociaux, professionnels de santé, associations – à la condition expresse que l'intéressé se voit offrir la possibilité de s'opposer de façon simple au recensement des informations le concernant avant leur intégration dans le fichier de la commune.

*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à élargir le champ du dispositif du plan d'alerte et d'urgence départemental. Il convient de ne pas le limiter aux seules personnes âgées ou handicapées alors que certaines personnes de moins de soixante ans peuvent se trouver en situation de grande vulnérabilité notamment en raison d'un handicap mental ou psychique non reconnu.

M. Georges Colombier a demandé si les personnes de moins de soixante ans atteintes de la maladie d'Alzheimer pourront être concernées par ce plan d'urgence.

Le rapporteur a précisé que ces malades seraient effectivement concernés comme tous ceux qui souffrent de maladies neuro-dégénératives.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 6 de M. François-Xavier Villain tendant à donner une définition de la personne handicapée et de la personne âgée.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler associant le directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation à la mise en œuvre du plan d'alerte et d'urgence départemental.

Le rapporteur a jugé cette proposition intéressante mais a souligné qu'elle risque de compliquer la mise en œuvre du plan, une seule autorité devant être décisionnaire au niveau départemental. Il a rappelé que le directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation sera étroitement associé à l'élaboration du plan.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** précisant que le plan d'alerte doit favoriser le rapprochement entre les actions sanitaires et sociales.

Le rapporteur a donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement qui va dans le sens d'un décloisonnement des actions.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à élargir le champ du dispositif de recueil d'informations aux personnes particulièrement vulnérables du fait de leur isolement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz associant les différents intervenants dans le domaine de la perte d'autonomie au dispositif de recensement.

La commission a également *rejeté* l'amendement n° 4 de M. François-Xavier Villain donnant un caractère systématique à cette collecte d'informations.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz permettant à un membre de l'entourage d'une personne isolée d'alerter les services sur sa situation, **le rapporteur** ayant donné un avis défavorable, estimant que la préoccupation est satisfaite par l'amendement suivant.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur visant à assurer l'efficacité du dispositif de recueil d'informations en étendant à certains tiers la possibilité de demander le recueil d'informations relatives aux personnes concernées tout en préservant pour celles-ci la possibilité de s'y opposer.

Mme Danièle Hoffman-Rispal s'est interrogée sur l'efficacité du droit d'opposition pour une personne atteinte d'une maladie mentale.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que le recueil des informations se fait dans le respect des dispositions de la loi « informatique et libertés ».

La commission a rejeté l'amendement n° 5 de M. François-Xavier Villain visant à constituer un registre contenant les renseignements relatifs aux personnes vulnérables présenté sur simple demande aux services de l'Etat ou des conseils généraux.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à dissiper une ambiguïté du dispositif susceptible de provoquer une mise en jeu de la responsabilité pénale des maires, en prévoyant en cas de doute sur le caractère justifié de la demande d'inscription que le préfet statue au vu du plan d'alerte et d'urgence départemental.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler soumettant le recueil des informations recueillies à l'avis de la CNIL, **le rapporteur** le jugeant satisfait par celui précédemment adopté.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Après l'article 1^{er}

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler tendant à la création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires en faveur des établissements qui réalisent des investissements visant à adapter les conditions de résidence des personnes âgées ou des personnes handicapées à des conditions climatiques exceptionnelles, après que **le rapporteur** a indiqué son scepticisme quant à l'assujettissement de l'ensemble de ces établissements à la taxe sur les salaires.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A LA JOURNEE DE SOLIDARITE

Avant l'article 2

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Maxime Gremetz visant respectivement à intégrer la prise en charge de la perte d'autonomie dans le champ de la sécurité sociale et à créer une prestation perte d'autonomie relevant du régime général.

Article 2

(articles L. 212-16, L. 221-1, L. 212-4-2, L. 212-8, L. 212-9
et L. 212-15-3 du code du travail)

Création d'une journée dite « de solidarité »

Cet article a pour objet de créer une journée dite « de solidarité » en ce qu'elle consiste pour les salariés et les agents publics à travailler un jour antérieurement non travaillé sans que ce jour de travail donne lieu à rémunération supplémentaire, le produit du travail supplémentaire ainsi fourni donnant lieu à une contribution de l'employeur – instituée par l'article 8 du projet de loi – destinée à financer des actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées en perte d'autonomie.

A cet effet, le **paragraphe I** définit les caractéristiques essentielles de cette journée de solidarité fixée en principe au lundi de Pentecôte, lequel est supprimé de la liste des jours fériés légaux par le **paragraphe II**, tandis que les **paragraphes III et IV** adaptent les références faites par le code du travail à la durée annuelle du travail exprimée respectivement en heures et en jours.

Le **paragraphe I**, par l'ajout d'une section 6 intitulée « *Journée de solidarité* » composée d'un article unique L. 212-16 au chapitre II du titre I^{er} du livre II du code du travail, définit les caractéristiques essentielles et les conditions de mise en œuvre de la journée de solidarité.

article L. 212-16 [nouveau] du code du travail

Le **premier alinéa** de cet article fixe les principes régissant cette journée de solidarité que l'on peut résumer ainsi :

– son objectif est de permettre le financement d'actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ; la garantie de la mise en œuvre des moyens dégagés par la journée de solidarité en faveur de telles actions résulte des dispositions du titre III du projet de loi, notamment de l'affectation des ressources dégagées au sein d'une caisse dont les charges sont limitativement énumérées par les articles 9 et 10 ;

– le premier élément du dispositif permettant de dégager ces nouvelles ressources réside dans la création même de la journée de solidarité dans la suite du présent article, c'est-à-dire d'une journée de travail supplémentaire ne donnant pas lieu

à rémunération ; on notera que cette affirmation du principe de non rémunération est à nuancer et doit s'entendre comme l'absence de rémunération supplémentaire ou de rémunération spécifique de cette journée ;

– le second élément du dispositif consiste en une contribution de l'employeur, définie aux articles 8 et 12 du projet de loi, assise sur l'activité supplémentaire ainsi générée sans coût supplémentaire pour l'employeur ;

– en dépit de son inclusion dans le code du travail, le présent alinéa pose d'emblée le principe de l'applicabilité du dispositif aux agents et aux employeurs publics comme aux salariés et aux employeurs privés sans exclusion aucune.

Le **deuxième alinéa** précise que la date de cette journée de solidarité est en principe fixée au lundi de Pentecôte.

Le choix du lundi de Pentecôte découle d'abord de son statut de jour férié légal et de l'intérêt de prévoir le travail d'un jour relevant de cette catégorie parce que chôme par la très grande majorité des Français.

L'inclusion du lundi de Pentecôte dans la liste des jours fériés légaux résulte d'une loi du 8 mars 1886 adoptée notamment à la suite de demandes formulées par le secteur bancaire qui constatait que l'activité était très réduite et difficile à organiser ce jour de l'année. De fait, le lundi de Pentecôte, s'il ne constitue pas un jour de fête religieuse, suit l'une des fêtes religieuses majeures dans notre pays et, selon une tradition remontant au Moyen-Age, est fréquemment chôme. La reconnaissance légale de ce statut de jour férié n'a donc guère changé la donne d'autant que cette seule consécration juridique n'emporte pas à elle seule de conséquences concrètes.

Il convient en effet de rappeler que les jours fériés légaux visés à l'article L. 222-1 du code du travail constituent des jours de travail comme les autres au regard des dispositions législatives et réglementaires. A l'exception du 1^{er} mai, ils ne sont pas légalement chômés, à part pour les travailleurs et apprentis âgés de moins de dix-huit ans en vertu de l'article L. 222-2 du code du travail. La seule contrainte imposée par la loi est que le chômage des jours fériés – non obligatoire – ne peut donner lieu à une perte de rémunération en vertu de la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation. Lorsque ces jours ne sont pas chômés, le refus par un salarié d'exécuter son travail constitue même une absence irrégulière et peut entraîner une retenue sur salaire.

Le chômage de ces jours, la fréquente majoration de leur paiement lorsqu'ils sont travaillés, la compensation de ces jours fériés travaillés par des jours de congés, le paiement d'une indemnité si un jour férié tombe le jour de repos hebdomadaire du salarié, constituent autant de pratiques courantes : elles relèvent toutes de dispositions conventionnelles ou d'usages mais pas de la loi. Il ne s'agit pas de nier les spécificités s'attachant le plus souvent à ces jours fériés, et donc notamment au lundi de Pentecôte, mais de souligner ainsi qu'employeurs et salariés resteront libres de définir des modalités de modification d'une pratique reposant sur la seule négociation collective.

La création d'une journée de travail supplémentaire vise en effet uniquement par un acte de solidarité des Français à permettre aux entreprises d'absorber sans hausse

de leurs charges l'instauration de la contribution destinée à financer les actions de solidarité à destination des personnes en perte d'autonomie.

Le choix, parmi les jours fériés légaux, du lundi de Pentecôte soulève d'intenses polémiques. Ouvert à d'autres hypothèses, le rapporteur est arrivé par une logique d'élimination au même choix que celui fait par le projet de loi :

– le 1^{er} janvier est un jour légalement férié depuis un avis du Conseil d'Etat du 23 mars 1810 et aucune voix ne semble s'être élevée pour proposer d'en faire la journée de solidarité ;

– de même, nul ne saurait songer au 1^{er} mai au statut réellement à part ;

– le lundi de Pâques (légalement férié depuis 1886), l'Ascension, le 15 août et le 25 décembre (fériés depuis un arrêté du 29 germinal an X) constituent des fêtes religieuses majeures profondément ancrées dans la vie culturelle française ;

– le 14 juillet (férié depuis une loi du 6 juillet 1880) constitue quant à lui une fête laïque toute aussi profondément ancrée ;

– plus récents, le 8 mai (un temps remis en cause sous le septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing et rétabli par une loi du 2 octobre 1981) et le 11 novembre (en vertu de la loi du 24 octobre 1922) constituent cependant des dates profondément symboliques, commémorant la fin de conflits qu'il convient de garder en mémoire ; ils posent la question récurrente de l'opportunité de créer un *Memorial Day* à la française, un jour du Souvenir, et se heurtent à l'obstacle tout aussi récurrent du choix d'une date pour un tel jour qui rencontrerait à l'évidence – au vu des tensions que provoque le lundi de Pentecôte – des oppositions farouches quelle que soit la date retenue ;

– bon nombre de ces fêtes ne peuvent en outre être retenues du fait qu'elles tombent certaines années sur des jours ordinairement non travaillés par la majorité des Français, le samedi ou le dimanche.

Si le choix du lundi de Pentecôte n'est pas exempt d'inconvénients pour certaines manifestations religieuses mais également culturelles ou sportives, il apparaît cependant comme le choix le plus raisonnable et celui heurtant le moins la mémoire collective et les traditions culturelles de notre pays.

Encore convient-il d'observer que la fixation de la journée de solidarité au lundi de Pentecôte permet à la plupart des employeurs de faire travailler une journée ordinairement non travaillée, en l'absence de négociation collective fixant une date pour la journée de solidarité, mais que le choix du lundi de Pentecôte ne constitue qu'une possibilité, pas une obligation, pour les employeurs et les salariés du secteur privé comme en témoignent les dispositions des troisième et cinquième alinéas du présent article.

Le **troisième alinéa** permet en effet de retenir une autre date que le lundi de Pentecôte pour la mise en œuvre de la journée de solidarité et renvoie à cet effet à la négociation collective.

En effet, par dérogation à l'alinéa précédent, la négociation collective peut, au niveau de la branche ou de l'entreprise – on notera que la possibilité de conclure un tel

accord au niveau de l'établissement n'est pas prévue – retenir d'autres modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité.

La première d'entre elles consiste en la fixation de la journée de travail supplémentaire un autre jour férié précédemment chômé. Cette possibilité appelle deux observations : *primo*, il semble opportun de préciser que ce jour férié ne peut être le 1^{er} mai, seul jour légalement férié et chômé soumis aux dispositions particulières des articles L. 222-5 à L. 222-9 du code du travail ; *secundo*, il convient de remarquer que les jours fériés susceptibles d'être retenus comme journée de solidarité ne sont pas explicitement les jours fériés légaux visés à l'article L. 222-1 du code du travail mais les jours fériés reconnus comme tels par la loi. Peuvent par conséquent être choisis en lieu et place du lundi de Pentecôte :

– le lendemain du jour de Noël et le Vendredi saint (pour les communes ayant une église protestante ou une église mixte) dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, légalement fériés dans ces départements en application des dispositions de l'article 105 a, alinéa 2 du code professionnel local et de l'ordonnance du ministre d'Alsace-Lorraine du 16 août 1892 maintenus en vigueur par la loi civile française du 1^{er} juin 1924 ;

– dans les départements et les territoires d'outre-mer, le jour de la commémoration de l'abolition de l'esclavage, légalement férié en vertu de la loi n° 83-550 du 30 juin 1983 (la date précise varie selon la collectivité concernée et est fixée par le décret n° 83-1003 du 23 novembre 1983) ;

– dans les exploitations dont le personnel bénéficie du statut de mineur, le 4 décembre, jour de la Sainte Barbe, chômé et payé en application de la loi n° 51-350 du 20 mars 1951.

La deuxième possibilité offerte à la négociation collective est de rendre travaillé un jour de réduction du temps de travail découlant de l'application de l'article L. 212-9 du code du travail – réduction du temps de travail sous forme de journées de repos sur une période de quatre semaines. Cette possibilité semble plus difficile à mettre en œuvre puisqu'elle suppose soit que ce jour de RTT soit le même pour tous les salariés, soit que l'instauration d'une journée de solidarité différente selon les salariés d'une même entreprise permette cependant à celle-ci de dégager le surplus d'activité lui permettant de compenser le coût de la contribution instituée par l'article 8.

La troisième possibilité offre une grande souplesse à la négociation collective puisqu'elle permet « *le travail d'un jour précédemment non travaillé en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises* ».

Le rapporteur ne peut qu'être favorable à cette souplesse de la négociation. Il lui semble cependant paradoxal de faire de ce mode de détermination de la journée de solidarité un mode dérogatoire. Plutôt que de faire du choix négocié d'une date une dérogation au principe du lundi de Pentecôte, il semblerait plus légitime de faire de l'accord des parties la règle et de prévoir que la journée de solidarité n'est fixée au lundi de Pentecôte que par défaut, dans le cas où la négociation n'a pas abouti.

Il convient à ce stade de souligner que le **cinquième alinéa** – mal placé dans l'article – complète l'éventail des choix offerts pour la fixation de la date de la journée de solidarité.

Il permet en effet, lorsque la journée de solidarité ne peut être déterminée ni sur le fondement du troisième alinéa parce qu'il n'y a pas d'accord collectif sur ce sujet ni sur le fondement du deuxième alinéa parce que le lundi de Pentecôte était déjà travaillé, de déterminer la date de la journée de solidarité par décision unilatérale de l'employeur après consultation des institutions représentatives du personnel (comité d'entreprise ou, à défaut, délégués du personnel) lorsqu'elles existent. Si cet alinéa ne prévoit pas de façon explicite la nature des jours non travaillés susceptibles d'être retenus comme journée de solidarité, on peut estimer que l'employeur devrait disposer d'une liberté de choix comparable à celle offerte par le troisième alinéa. Toutefois, en l'absence de dispositions explicites, il ne lui est pas possible de déroger sur ce point aux dispositions conventionnelles.

Le **quatrième alinéa** détermine les conditions de rémunération de la journée de solidarité.

La disposition figurant au premier alinéa de l'article selon laquelle la journée de solidarité est « *non rémunérée* » doit être interprétée à la lumière du présent alinéa. Il convient de distinguer entre deux types de situation.

La journée de solidarité peut être fixée en vertu du troisième et du cinquième alinéas un jour « *précédemment non travaillé en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises* » ou un jour de réduction du temps de travail. Ces jours ne donneront pas lieu à « *rémunération supplémentaire* ». En vertu de l'article 2 de l'accord national interprofessionnel du 10 décembre 1977 sur la mensualisation annexé à l'article 1^{er} de la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978, la rémunération des salariés est mensualisée et est « *indépendante du nombre de jours travaillés dans le mois, le paiement mensuel ayant pour objet de neutraliser les conséquences de la répartition inégale des jours entre les douze mois de l'année* ». Le fait de travailler un jour supplémentaire au titre de la solidarité s'inscrit dans cette logique : ce jour de travail n'entraîne pas de modification de la rémunération mensuelle.

Par ailleurs, la journée de solidarité peut être fixée au lundi de Pentecôte ou à autre jour férié antérieurement chômé. En vertu de l'article 3 de l'accord national interprofessionnel précité, le chômage de ces jours fériés ne peut entraîner de perte de rémunération et doit être payé même s'il ne l'est qu'en cas de perte effective de rémunération. En conséquence, le chômage de ces jours fériés – qu'il se traduise par une rémunération ordinaire ou spécifique en cas de perte de salaire – n'entraîne pas de baisse de la rémunération et il n'y a pas de raison d'en prévoir la rémunération spécifique dans le cadre de la journée de solidarité. Toutefois, ce jour de travail supplémentaire ne doit pas se traduire pour le salarié par une perte de rémunération : certaines conventions prévoyant une compensation indemnitaire des jours fériés tombant par exemple le jour de repos hebdomadaire du salarié, le texte prévoit le maintien de la rémunération « *perçue antérieurement* ». Le fait de travailler durant la journée de solidarité sera financièrement neutre pour les salariés, condition indispensable pour que les entreprises puissent s'acquitter de leur contribution sans hausse des charges.

Toutefois, cette neutralité de la journée de solidarité ne joue que pour les heures représentant une journée de travail normale, c'est-à-dire sept heures. Les heures travaillées au-delà donnent lieu à rémunération.

Le **sixième alinéa** définit les modalités d'application de la journée de solidarité aux salariés à temps partiel.

Alors que la journée de solidarité est de sept heures pour les salariés à temps plein, sa durée est réduite « *proportionnellement à la durée contractuelle* ». Cette disposition revêt une certaine ambiguïté : en effet, l'article L. 212-4-3 du code du travail régissant le contrat de travail à temps partiel fait bien état d'une durée contractuelle, la durée hebdomadaire ou, le cas échéant, la durée mensuelle ; toutefois, il précise également que le contrat mentionne la répartition de cette durée entre les jours de la semaine ou les semaines du mois. Trois interprétations de la disposition sont donc possibles :

– La première consiste à considérer que la journée de solidarité est pleinement applicable aux salariés à temps partiel indépendamment de la répartition de la durée du travail, en tenant compte de la seule quotité du temps partiel. Dans ce cas, un salarié à mi-temps serait conduit à effectuer 3,5 heures de travail supplémentaire lors de la journée de solidarité, y compris lorsque celle-ci est fixée un jour non travaillé ordinairement en vertu de la répartition fixée par contrat. Compréhensible sur le plan de la solidarité, cette interprétation risque néanmoins de poser difficultés : on peut par exemple imaginer que le salarié exerce une autre activité salariée à temps partiel les jours non travaillés au titre de la première. Un salarié à temps partiel pourrait donc être appelé à réaliser le même jour, le lundi de Pentecôte par exemple, deux journées de solidarité au titre de deux employeurs différents.

– La deuxième interprétation consiste à considérer que le travail à temps partiel supplémentaire lors de la journée de solidarité n'est exigible que des salariés travaillant ordinairement, en vertu de la répartition de la durée fixée dans leur contrat de travail, le jour de la semaine fixé pour cette journée de solidarité. Cette solution ne semble guère acceptable au vu de l'objectif de solidarité.

– La troisième interprétation consiste, par une application combinée des sixième et septième alinéas, à considérer que ces heures, si elles ne s'imputent pas sur le nombre d'heures complémentaires, n'en relèvent pas moins de cette catégorie et permettent au salarié de faire jouer les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 212-4-3 du code du travail.

Il convient à tout le moins de dissiper toute ambiguïté sur l'interprétation à retenir de cet article et peut-être serait-il opportun, lorsque la journée de solidarité a lieu un jour de la semaine en principe non travaillé, si le salarié fait état de l'incompatibilité de cette journée de travail supplémentaire avec des exigences familiales impérieuses, le suivi d'un enseignement scolaire ou supérieur, une période d'activité salariée auprès d'un autre employeur ou une activité non salariée, de prévoir les modalités de fixation d'une autre date de réalisation de la journée de solidarité par ce salarié.

Le **septième alinéa** précise les conséquences – ou plutôt en l'occurrence l'absence de conséquences – du travail supplémentaire effectué au titre de la journée de solidarité sur le régime des heures supplémentaires et complémentaires.

Les heures effectuées au titre de la journée de solidarité ne sont pas imputables sur le contingent prévu à l'article L. 212-6 du code du travail. Cette non imputation concerne donc les contingents réglementaire et conventionnel : en conséquence, ces heures sont neutres au regard de la nécessité d'informer l'inspection du travail, du régime de majoration des heures supplémentaires et en termes d'octroi et de déclenchement du repos compensateur. En résumé, ces heures ne sont pas des heures supplémentaires et ne sont pas comptabilisées dans le décompte des heures servant à l'appréciation de l'existence ou non d'heures supplémentaires.

De même, les heures effectuées lors de la journée de solidarité par un salarié à temps partiel sont neutres au regard du régime des heures complémentaires : elles ne peuvent en l'état du texte être refusées par le salarié, en dépit de l'absence dans le contrat de la possibilité d'effectuer des heures au-delà de la durée prévue ; elles ne donnent pas lieu à application des dispositions relatives au nombre d'heures complémentaires de l'article L. 212-4-4 et de l'article L. 212-4-3 du code du travail et n'ont donc pas d'incidence sur le décompte de ces heures et la modification de la durée contractuelle ouverte par le dernier alinéa de ce second article.

On notera que l'ambiguïté du statut juridique de ces heures de travail supplémentaire à temps partiel ne permet pas de déterminer avec certitude si – même si l'hypothèse peut sembler théorique ou limitée à des cas marginaux – le troisième alinéa de l'article L. 212-4-3 doit être appliqué en tenant compte des heures effectuées au titre de la journée de solidarité. Peut-être conviendrait-il de préciser clairement que ces heures peuvent avoir pour effet de porter la durée du travail d'un salarié à temps partiel pour la semaine considérée au niveau de la durée légale ou de la durée conventionnelle afin d'éviter tout risque de requalification.

De manière générale, il convient de relever qu'à l'exception des adaptations prévues par le projet à la durée annuelle du travail exprimée en heures ou en jours et au régime des heures supplémentaires et complémentaires, la journée de solidarité est prise en compte dans le calcul de la durée du travail, notamment s'agissant du respect des durées maximales ou du calcul de la durée travaillée sur l'année (par exemple pour l'application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 212-4-13 relatif au contrat de travail intermittent).

L'**avant-dernier alinéa** sécurise le dispositif en prévoyant que la création de la journée de solidarité, en particulier la modification de la durée du travail en découlant, ne constitue pas une modification du contrat de travail. La disposition s'inspire de l'article L. 212-3 du code du travail issu de l'article 30 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Il s'agit de rendre le dispositif applicable sans accord des salariés concernés. On rappellera qu'en l'absence de cette disposition la création de la journée de solidarité pourrait être refusée par les salariés et contraindrait les employeurs à engager une procédure de licenciement sur le fondement de l'article L. 321-1-2 du code du travail.

Le **dernier alinéa** rend quant à lui le dispositif applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. En effet, dans ces départements, outre l'existence de jours fériés légaux supplémentaires en vertu du droit local précédemment évoqués, l'article 105 b) alinéa 1^{er} du code professionnel local fait – sauf exception – de l'ensemble de ces jours fériés des jours obligatoirement chômés, ne pouvant entraîner de perte de rémunération en vertu de la loi de mensualisation de 1978 précitée. Le

présent alinéa prévoit donc que le jour férié éventuellement choisi comme journée de solidarité n'est pas obligatoirement chômé (dérogation à l'article 105 b) et que le lundi de Pentecôte ne constitue plus un jour férié légal (dérogation à l'article 105 a), ce dernier point constituant le corollaire logique du paragraphe II de l'article 2 du projet de loi.

Le **paragraphe II** supprime le lundi de Pentecôte de la liste des jours fériés légaux fixée par l'article L. 221-2 du code du travail. Cette mesure de suppression d'un jour férié fréquemment évoquée pour décrire la création de la journée de solidarité peut apparaître comme une conséquence logique de la fixation de principe de la journée de solidarité au lundi de Pentecôte par le deuxième alinéa du paragraphe I du présent article et une simple mesure de coordination.

La disposition emporte cependant des conséquences concrètes sur lesquelles il convient de s'arrêter quelques instants.

Elle ne pose guère de difficultés dès lors que la journée de solidarité est effectivement fixée au lundi de Pentecôte dont on rappellera qu'il n'est pas obligatoirement chômé et que le seul paragraphe I permettrait de rendre travaillé sans rémunération supplémentaire ou spécifique. La suppression du caractère légal de ce jour férié ne fait que prendre acte de cette possibilité. Il convient cependant de relever que cette suppression permettra de rendre la journée de solidarité applicable aux travailleurs et apprentis âgés de moins de dix-huit ans nonobstant les dispositions des articles L. 222-2 à L. 222-4 du code du travail ; si le caractère légalement férié du lundi de Pentecôte était maintenu, il faudrait introduire une dérogation spécifique pour l'application de ces articles sauf à les exempter de la journée de solidarité.

La situation est plus complexe dès lors que, en vertu du troisième alinéa du paragraphe I, une autre date que le lundi de Pentecôte est retenue pour effectuer la journée de solidarité. La suppression du caractère légal suppose – sauf à consentir une augmentation de deux jours de la durée du travail si le lundi de Pentecôte était antérieurement chômé – que les négociateurs intègrent dans l'accord une clause prévoyant que le lundi de Pentecôte reste chômé et qu'il est rémunéré en cas de perte de rémunération découlant de ce chômage, ce que ne prévoyaient pas nécessairement les accords collectifs jusqu'à présent puisque l'accord national interprofessionnel de 1977 précité rendait ce paiement obligatoire y compris en l'absence de dispositions conventionnelles explicites. Par ailleurs, il conviendrait de préciser le régime applicable aux jeunes travailleurs dans ce cas de figure. En effet, le choix d'un jour férié légal autre que le lundi de Pentecôte comme journée de solidarité se heurte pour ces salariés aux dispositions des articles L. 222-2 à L. 222-4.

Le choix possible d'une autre date que celle du lundi de Pentecôte pose une autre difficulté non résolue dans le texte : le salarié peut avoir effectué une journée de solidarité pour le compte d'un employeur, changer d'entreprise et être invité par son nouvel employeur à effectuer la journée de solidarité fixée à une autre date dans son nouvel emploi. La situation ne peut être considérée comme purement théorique notamment pour les salariés en contrat à durée déterminée ou en intérim. Le rapporteur proposera d'amender le texte sur ce point.

Le **paragraphe III** adapte les références faites par le code du travail à une durée légale annuelle du travail fixée à 1 600 heures à l'augmentation de sept heures

liée à la journée de solidarité afin d'éviter qu'elle entraîne une assimilation de ces sept heures à des heures supplémentaires.

Sont donc adaptés en ce sens les articles suivants :

- article L. 212-4-2 relatif à la durée de travail en deçà de laquelle les salariés sont considérés comme salariés à temps partiel¹ ;
- article L. 212-8 relatif aux accords de modulation ;
- article L. 212-9 relatif à la réduction du temps de travail par attribution de demi-journées ou de journées de repos.

Il convient d'observer que l'article L. 321-4-1 du code du travail comporte également une référence à la durée de 1 600 heures mais que la suspension de son deuxième alinéa issu de l'article 96 de loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 (disposition dite « amendement Michelin ») par la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques dispense de procéder à son inclusion dans le champ de ce paragraphe.

Le **paragraphe IV** modifie le nombre maximal de jours réalisables par an par les cadres bénéficiant d'une convention de forfait en jours, jusqu'à présent fixé à deux cent dix-sept jours par le III de l'article L. 212-15-3 du code du travail et porté par le présent paragraphe à deux cent dix-huit jours pour tenir compte de la durée du travail supplémentaire liée à la journée de solidarité. Il permet à ces cadres de travailler cette journée supplémentaire.

*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et M. Maxime Gremetz.

La commission a ensuite *adopté* quatre amendements du rapporteur :

- un amendement de précision précisant que les agents publics sont inclus dans le champ de la journée de solidarité ;
- un amendement qui prévoit que la date de la journée de solidarité est fixée par la voie de la négociation collective ;
- deux amendements de coordination.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz prévoyant le principe de l'accord majoritaire pour fixer la date de la journée de solidarité.

Après que le **rapporteur** a indiqué que cette question est tranchée par l'article 34 de la loi relative au dialogue social qui prévoit le recours à l'accord majoritaire, la commission a *rejeté* cet amendement.

¹ Si la mesure est pertinente, on peut se demander si une adaptation de même nature s'agissant de la durée légale hebdomadaire n'est pas opportune afin d'éviter tout risque de requalification de la relation de travail en un travail à temps plein.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 3 de M. François-Xavier Villain interdisant la fixation de la journée de solidarité un dimanche.

La commission a *adopté* un amendement de conséquence du rapporteur.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur qui clarifie les conditions de mise en œuvre de la journée de solidarité par les salariés à temps partiel.

M. Michel Heinrich s'est interrogé sur la faculté de décider dans un accord de branche de contribuer à hauteur de 0,3 % sans pour autant appliquer la journée de solidarité.

Mme Irène Tharin a établi un parallèle avec l'obligation pour les entreprises et les administrations d'employer un certain quota de personnes handicapées sous peine de payer une amende.

Le rapporteur a insisté sur le caractère obligatoire que revêt la fixation de cette journée et signalé que le présent texte procède d'un esprit très différent de celui de la loi de 1987 qui se veut avant tout incitatif. Il s'agit là d'une obligation.

M. Dominique Tian a relevé qu'une obligation dépourvue de sanction est juridiquement inopérante.

Le rapporteur a rappelé que le principe de la journée de solidarité est identique à celui retenu en Allemagne.

S'agissant des conditions de mise en œuvre de la journée de solidarité par les salariés à temps partiel, **Mme Maryvonne Briot** a souligné la complexité des calculs à effectuer.

Après que **le rapporteur** a rappelé que l'assiette est strictement identique à celle des cotisations d'assurance maladie, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 2 de M. François-Xavier Villain disposant que la journée de solidarité ne s'applique pas aux jeunes travailleurs qui ne peuvent travailler pendant les jours fériés.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur de simplification et de cohérence.

La commission a examiné un amendement du rapporteur étendant aux salariés de moins de 18 ans, et en particulier aux apprentis, le dispositif de la journée de solidarité.

M. Michel Heinrich a jugé cet amendement peu opportun car l'apprenti n'est pas considéré comme un salarié et son emploi ne donne pas lieu à cotisations sociales.

M. Claude Leteurtre s'est opposé à l'amendement en observant qu'il pouvait avoir une portée dissuasive sur l'embauche des apprentis, qui coûtent cher à leur employeur. Une telle disposition serait notamment maladroite envers les collectivités locales qui sont souvent réticentes à embaucher des apprentis.

Le rapporteur a expliqué que l'amendement a notamment pour motivation de faciliter l'organisation du travail dans les entreprises. Compte tenu des objections exprimées, il a *retiré* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant les conditions spécifiques d'application du dispositif aux salariés auxquels seraient demandées plusieurs journées de solidarité du fait d'un changement d'employeur en cours d'année.

La commission a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

(articles L. 713-14, L. 713-15 et L. 713-19 du code rural)

Application de la journée de solidarité au secteur agricole

Cet article transpose les mesures relatives à la journée de solidarité au secteur agricole en modifiant certains articles du code rural :

– l'article L. 713-19 est modifié afin de rendre applicable au secteur agricole l'article L. 212-16 nouveau du code du travail instituant la journée de solidarité créée par l'article 2 du projet de loi ;

– les articles L. 713-14 et L. 713-15 sont modifiés afin de porter à 1 607 heures la durée légale annuelle du travail en cas de modulation pour le premier et le seuil au-delà duquel les heures constituent des heures supplémentaires pour le second.

Le rapporteur propose d'adopter cet article sans modification.

Toutefois, cette adaptation au secteur agricole invite à s'interroger sur les adaptations à apporter à la législation relative à d'autres secteurs professionnels, par exemple au secteur maritime. Doit par exemple être étudiée l'éventuelle modification de l'article 25-1 de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime.

*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et de M. Maxime Gremetz.

Elle a ensuite *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

Adaptation des stipulations conventionnelles relatives au lundi de Pentecôte

Cet article constitue le premier élément d'un ensemble de dispositions adaptant les dispositions conventionnelles et contractuelles afin de tenir compte de la création de la journée de solidarité. Il porte exclusivement sur les dispositions relatives au lundi de Pentecôte, les autres adaptations des stipulations conventionnelles et contractuelles étant prévues par l'article 5.

Il pose le principe – cohérent avec la fixation de principe de la journée de solidarité au lundi de Pentecôte par le deuxième alinéa du nouvel article L. 212-16 du code du travail créé par l'article 2 du projet – de la nullité des clauses conventionnelles prévoyant que le lundi de Pentecôte est un jour férié et prévoyant son chômage.

Il prévoit cependant l'application de ce principe sous réserve de celle du troisième alinéa de l'article L. 212-16 précité du code du travail.

Dès lors, le régime est le suivant :

- les clauses des conventions et accords antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi incluant le lundi de Pentecôte dans la liste des jours fériés et prévoyant son chômage sont nulles ;
- s'agissant des accords postérieurs, des clauses de même nature ne sont valides que dès lors que les accords déterminent un autre jour non travaillé en lieu et place du lundi de Pentecôte.

L'objectif de cet article est double : il est d'abord de permettre que le lundi de Pentecôte puisse être travaillé et ne donne pas lieu à rémunération supplémentaire, y compris en l'absence de renégociation des clauses conventionnelles contraires ; il est ensuite d'éviter que les nouveaux accords conclus sur le fondement de l'article L. 212-16 ne tournent pas la loi en prévoyant le *statu quo* s'agissant du lundi de Pentecôte sans prévoir de jour de substitution pour la journée de solidarité. De ce point de vue, le rapprochement avec les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 212-16 est éloquent : une convention ou un accord « *peut prévoir que la journée de solidarité est fixée un autre jour que le lundi de Pentecôte* », peut être prévu le travail « *d'un autre jour férié* ». La journée de solidarité doit en tout état de cause être prévue.

Cet article permet donc la mise en œuvre, nonobstant les dispositions conventionnelles contraires, de la journée de solidarité dans des conditions garantissant qu'une journée de travail supplémentaire sera réalisée et que les entreprises seront ainsi en mesure de s'acquitter de leur contribution destinée au financement des actions en faveur des personnes en perte d'autonomie.

Il s'agit là de toute évidence d'un article servant la réalisation d'un motif général suffisamment puissant pour justifier la remise en cause par la loi de dispositions conventionnelles antérieures légalement conclues. Sa validité ne pose donc aucune difficulté au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »¹.

*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et de M. Maxime Gremetz.

La commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur puis l'article 4 ainsi modifié.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2002-465 du 13 janvier 2003 sur la loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

Article 5

Adaptation des stipulations conventionnelles et des clauses contractuelles à la modification de la durée du travail liée à la création de la journée de solidarité

Cet article, dans la même logique que le précédent, vise à adapter les stipulations conventionnelles devenues incompatibles avec la majoration de la durée du travail liée à la mise en œuvre de la journée de solidarité et procède à la même adaptation pour les contrats de travail.

A cet effet, il prévoit une majoration de sept heures par an des durées conventionnelles (convention ou accord de branche ou accord d'entreprise ou d'établissement) et contractuelles (fixées par les contrats de travail) relatives à la durée légale annuelle :

– maximale en cas de recours à la modulation (article L. 212-8 du code du travail et article L. 713-14 du code rural s'agissant des salariés du secteur agricole) ;

– au-delà de laquelle les heures accomplies constituent des heures supplémentaires (article L. 212-9 du code du travail) dans le cas de l'attribution des jours de réduction du temps de travail sous formes de jours ou de demi-journées de repos ;

– maximale s'agissant des cadres régis par une convention de forfait en heures (paragraphe II de l'article L. 212-15-3 du code du travail).

Il prévoit par ailleurs pour les cadres régis par une convention de forfait en jours (paragraphe III de l'article L. 212-15-3 du code du travail), une majoration du nombre maximal de jours susceptibles d'être effectués fixé par des clauses conventionnelles ou contractuelles. Ce nombre est porté de deux cent dix-sept jours à deux cent dix-huit jours.

Il prévoit enfin, dans son deuxième alinéa, pour les salariés en temps partiel modulé sur l'année (article L. 212-4-6 du code du travail) et en temps partiel annualisé une majoration de la durée annuelle du travail fixée par les dispositions conventionnelles et contractuelles proportionnelle à la durée contractuelle. La référence faite par le texte au « *temps partiel annualisé validé dans les conditions prévues par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail* » mérite d'être éclaircie. Ce temps partiel annualisé peut être, en raison des besoins de la vie familiale, mis en place en vertu de l'article L. 212-4-7 du code du travail (issu de la loi du 19 janvier 2000 précitée) : la durée maximale annuelle doit alors rester dans la limite posée à l'article L. 212-4-2 du code du travail, portée à 1 607 heures par le III de l'article 2 du projet de loi. En conséquence, les dispositions conventionnelles ou contractuelles qui seront adoptées après l'entrée en vigueur de la loi respecteront d'emblée cette limite maximale. En revanche, l'adaptation des clauses en vigueur avant la présente loi prévue par le présent article est nécessaire. Il en va de même pour l'autre dispositif relatif au temps partiel annualisé, lui réellement « validé » par la loi du 19 janvier 2000 dans son article 14-II, qui consiste dans le maintien en vigueur des contrats conclus sous l'empire de la rédaction de l'article L. 212-4-3 antérieure à cette loi. Il conviendrait donc d'être plus précis dans la rédaction de cette partie de l'article.

Par ailleurs, il conviendrait de clarifier la portée du présent article. Compte tenu des modifications opérées par l'article 2 du projet de loi, les dispositions conventionnelles et contractuelles relatives à la durée du travail conclues postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi intégreront l'augmentation de cette durée liée à la mise en place de la journée de solidarité. En conséquence, le présent article ne présente d'intérêt que pour les conventions et contrats antérieurs. Il semble utile de le préciser d'autant qu'une lecture stricte des dispositions combinées de l'article 2 et du présent article conduirait à majorer la durée du travail des conventions et contrats à venir une fois au titre de l'un et une seconde fois au titre de l'autre.

Comme pour l'article précédent, la nécessité de telles adaptations en vue de permettre la mise en œuvre effective de la journée de solidarité constitue un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la modification des contrats légalement conclus.

*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et de M. Maxime Gremetz.

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur :

– le premier précisant que la majoration de la durée du travail liée à la journée de solidarité ne s'applique qu'aux conventions, accords et contrats de travail conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi ;

– le deuxième apportant cette même précision pour les emplois à temps partiel ;

– le troisième de précision.

La commission a ensuite *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Application de la journée de solidarité dans les fonctions publiques

Cet article rend applicable, quasiment à l'identique, le régime découlant de l'article 2 du projet de loi qui institue la journée de solidarité dans le secteur privé.

En effet, cet article rend l'article L. 212-16 du code du travail issu de l'article 2 du projet de loi pleinement applicable aux agents titulaires et non titulaires relevant du statut de la fonction publique de l'Etat, du statut de la fonction publique territoriale ou du statut de la fonction publique hospitalière. Cette extension concerne également les médecins, biologistes, odontologistes et pharmaciens visés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique, ceux-ci appartenant au personnel des établissements publics de santé.

L'objectif de cet article est naturellement d'associer les employeurs publics et leurs agents à l'effort de solidarité matérialisé par la création d'une journée de travail supplémentaire ne donnant pas lieu à rémunération supplémentaire dans le droit fil du principe affirmé dès le premier alinéa du nouvel article L. 212-16 du code du travail.

La seule mesure distinguant le régime applicable aux fonctions publiques est la fixation obligatoire de la date de la journée de solidarité au lundi de Pentecôte. Les règles du dialogue social applicables dans les fonctions publiques diffèrent sensiblement de celles en vigueur dans le secteur privé. Dès lors, la fixation par voie conventionnelle d'une autre date semble plus complexe. En outre, une ouverture du choix de la date est susceptible de poser des difficultés en termes d'accès aux différents services publics. Comment savoir par exemple si le centre des impôts local est ouvert ? Que fait-on s'agissant des écoles ? Que fait-on si l'école de l'aîné de deux enfants est ouverte mais pas la crèche du petit dernier ? Le rapporteur n'exclut pas *a priori* un tel assouplissement. La question doit en tout cas être mûrement réfléchie et, en cas d'ouverture du dispositif, il conviendrait d'en définir les modalités concrètes par voie réglementaire.

Il semble d'ailleurs, de ce point de vue, opportun de renvoyer au décret certaines modalités d'application de l'article dans sa rédaction actuelle, notamment par exemple les modalités de la mise en œuvre de la journée de solidarité par les agents publics exerçant leur activité à temps partiel.

*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et de M. Maxime Gremetz.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur disposant que, pour les employeurs publics, la date de la journée de solidarité est fixée par décret en Conseil d'Etat.

En conséquence, la commission a *rejeté* l'amendement n° 7 de M. Jean-Louis Christ étendant au service public le principe du libre choix de la date de solidarité.

Elle a ensuite *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

TITRE III

CREATION DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITE POUR L'AUTONOMIE

Avant l'article 7

La commission a examiné un amendement du rapporteur proposant d'intituler le nouvel organisme de protection sociale compétent en matière de perte d'autonomie « Conseil national de solidarité pour l'autonomie ».

Le rapporteur a expliqué que l'appellation « caisse » retenue par le projet de loi crée une ambiguïté quant à l'inclusion de cet organisme dans le champ de la protection sociale. Dès lors, deux autres mots semblaient possibles : fonds et conseil. Le terme de « fonds », qui limiterait son activité à un seul rôle comptable, suscite une grande méfiance car il est souvent synonyme de technostructure. En revanche, le terme de « conseil » reflète bien les différentes missions de cet organisme qui ne fera pas que gérer de l'argent mais devra également définir des orientations, coordonner des actions et effectuer des évaluations.

M. Maurice Giro a observé qu'une caisse ou un conseil sont des institutions qu'il faut gérer, donc coûteuses, alors qu'un fonds est une simple structure comptable.

M. René Couanau, président, a considéré que le mot « conseil » ne convient pas pour un organisme essentiellement financier. Il serait donc plus sage de s'en tenir pour le moment à l'intitulé retenu pour le projet de loi.

Le rapporteur a rappelé que durant les auditions qu'il a réalisé une forte opposition à l'utilisation du terme « caisse » s'est manifestée. Il convient donc de trouver une appellation qui corresponde tout à la fois à l'esprit et au financement du dispositif de solidarité pour l'autonomie.

M. Frédéric Dutoit a souhaité que cette question soit à nouveau débattue en séance publique car, derrière cette querelle de mots, se pose le problème de savoir si l'autonomie doit faire l'objet d'un système séparé ou bien être intégrée dans la sécurité sociale.

Le rapporteur a *retiré* son amendement.

Article 7

Création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Cet article crée un établissement public administratif dénommé « *Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie* » (CNSA) dont la mission est pour l'heure « *de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* ».

Le rapporteur ne reviendra pas en détail sur le débat largement exposé en introduction quant aux contours définitifs que prendra cette CNSA et se bornera dans le présent commentaire à la description technique du dispositif proposé et à la brève présentation des modifications qu'il proposera.

Le **premier alinéa** de l'article crée donc une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Il convient de s'arrêter un instant sur le terme de « *caisse* ». Il convient de souligner l'ambiguïté du terme ainsi retenu.

Il recouvre en effet, dans le champ classique de la protection sociale, deux missions distinctes. La première acception du terme est de nature comptable : en effet, certaines caisses, on peut par exemple penser aux caisses d'allocations familiales ou aux caisses primaires d'assurance maladie, ont pour mission essentielle le versement de prestations. Elles sont le relais local, le bras financier d'orientations générales et d'objectifs définis au niveau national. Cette définition au niveau national est elle aussi le fait de caisses, notamment des trois grandes caisses nationales que sont la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Il s'agit là de la seconde acception du terme de « *caisse* ».

Dès lors, l'usage du mot pour la CNSA ouvre la voie à deux visions de cette nouvelle structure :

– La première – accréditée par la seule mission que le projet de loi lui assigne pour l'instant, à savoir « *contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* » – en fait un simple fonds de financement, « *une gare de triage des financements* », « *une banque* » ou « *un super Fonds de financement de l'APA (FFAPA)* » selon les formules utilisées par diverses personnes auditionnées. Le rapporteur tient à observer que cette conception étroite du rôle de la CNSA – outre qu'elle est contestable – rendrait parfaitement inutile la création de cette structure. Si telle était la conception à retenir, il suffirait de maintenir l'existence du Fonds de financement de l'APA institué 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 en en élargissant le champ.

– La seconde – en faveur de laquelle plaident le caractère national de la caisse et l'objectif de créer une cinquième branche de la protection sociale – consiste à considérer que la CNSA constitue, dans le champ de la perte d'autonomie, une structure de même nature que les trois caisses nationales précitées. Une telle vision ouvre la voie à des ambiguïtés de plusieurs natures : la CNSA est-elle intégrée au champ de la sécurité sociale ? Si oui, pourquoi ne pas l'écrire ? Si non, cette exclusion dissimule-t-elle quelque arrière-pensée ? Ne tente-t-on pas de donner l'impression que l'on crée une vraie couverture du risque de perte d'autonomie alors qu'il n'y aurait là qu'une réforme *a minima*, une couverture du risque au rabais ?

Le rapporteur est sensible à ces interrogations qui, sans être fondées, n'en sont pas moins légitimes. De fait, l'usage du terme habituellement utilisé dans le champ de la sécurité sociale donne le sentiment que l'on pourrait reproduire l'organisation et le mode de gestion classiques en son sein. Or, s'il est trop tôt pour statuer sur ces points, la gestion du risque lié à la perte d'autonomie ayant une spécificité indéniable qui devra être prise en compte, le vocabulaire employé a son importance. Dès lors, le rapporteur proposera de changer l'intitulé du nouvel organisme pour un terme plus neutre.

Le premier alinéa détermine également le champ de la mission confiée à la CNSA : « *contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* ».

De fait, la CNSA a pour seule mission de centraliser les moyens supplémentaires – issus notamment de la contribution instituée par l'article 8 du projet permise par la journée de solidarité – recueillis afin de financer les actions en faveur de la prise en charge de la perte d'autonomie définies aux articles 9 et 10 et de garantir leur usage au profit de telles actions. Sa mission unique est donc pour le moment de sanctuariser ces recettes nouvelles.

Il convient de souligner de manière forte que cette définition du rôle de la CNSA n'est que transitoire. Le discours du Premier ministre du 6 novembre 2003 et la lettre de mission adressée par lui à deux hauts fonctionnaires, MM. Briet et Jamet, confirment que le présent alinéa n'est qu'une disposition transitoire, une étape avant l'extension des missions de la CNSA. On peut d'ailleurs observer que la lettre de mission précédemment évoquée comporte des indications assez précises sur la nature de ces missions futures.

Dès lors, afin de dissiper toute inquiétude quant à la « *faiblesse* » éventuelle de la CNSA, quant au « *flou* » de ses missions, le rapporteur proposera un amendement apportant des précisions sur les missions que la CNSA devra assumer dès sa création : participation à la définition des orientations nationales et à celle de la réglementation relative à la prise en charge des personnes en perte d'autonomie, notamment pour ce qui concerne les référentiels d'évaluation ; garantie de l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire dans le respect des compétences des collectivités locales ; contrôle et évaluation des politiques menées ; recherches et études sur la perte d'autonomie ;

Le **deuxième alinéa** définit le statut de la CNSA, « *établissement public national à caractère administratif* ».

La CNSA sera donc une personne morale de droit public soumise à la tutelle de l'Etat. Si, compte tenu de la nature de la mission de service public assumée par la CNSA, qui justifie à la fois son caractère national et son statut d'établissement public à caractère administratif, le rapporteur n'a aucune objection quant à la qualification retenue – d'ailleurs comparable à celle retenue pour les trois caisses nationales de sécurité sociale et qui permet par exemple de protéger ses biens des voies d'exécution –, il souhaite cependant que ce statut soit précisé sur trois points :

– Il convient tout d'abord de préciser que cet établissement public jouit, de façon classique, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : même si ces capacités sont implicites, il est souhaitable qu'elles ne prêtent à aucun doute, en particulier quant à la capacité de la CNSA à contracter, la contractualisation pouvant constituer une forme privilégiée d'action entre des acteurs extrêmement nombreux dans le champ de l'autonomie.

– Il convient ensuite de prévoir – là encore de façon classique – qu'elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'Etat : il n'est pas concevable de laisser un champ et des moyens d'une telle importance émanant de la solidarité nationale sans contrôle.

– Il convient enfin de préciser – en termes assez généraux à ce stade, les dispositions plus détaillées devant attendre le schéma précis qui ne sera arrêté qu'après la remise de leur rapport par MM. Briet et Jamet et les conclusions qui en seront tirées – quelles sont les structures dirigeantes de la CNSA et leur composition.

De ce point de vue, le rapporteur plaide pour :

– la création de structures classiques dans les organismes nationaux de protection sociale : conseil d'administration et conseil de surveillance ;

– la création d'une instance du type conseil scientifique devant contribuer à l'élaboration de référentiels mais également à la mission de recherche et d'étude sur les phénomènes de perte d'autonomie ;

– une composition associant largement aux représentants classiques que sont les partenaires sociaux des représentants du monde associatif, des autres organismes de protection sociale intéressés par la dépendance et des conseils généraux.

Le **troisième alinéa** prévoit que la CNSA peut recourir à des personnels de droit privé.

Cette précision est utile dès lors que le statut d'établissement public à caractère administratif ouvre la possibilité de recourir à des agents publics. Le présent article ne l'exclut pas mais elle ouvre une alternative. On observera qu'à la différence de ce qui est prévu par l'article L. 224-7 du code de la sécurité sociale, ce personnel de droit privé n'est régi ni par un statut ni par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale.

*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz, de suppression de l'article.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunslter visant à substituer à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie un Fonds national de solidarité pour l'autonomie.

Mme Martine Carillon-Couvreur a précisé que cette structure aurait vocation à financer une véritable prestation correspondant au droit à compensation pour les personnes handicapées et les personnes âgées en perte d'autonomie, sans limite d'âge.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur visant à définir les missions de la CNSA prévoyant notamment que le nouvel organisme veille au respect de l'égalité de traitement des personnes sur tout le territoire.

M. René Couanau, président, a remarqué que l'amendement aurait pour conséquence d'accroître la taille de la structure.

M. Claude Leteurtre a estimé que la rédaction proposée des missions serait très contraignante pour les conseils généraux, compte tenu de la modicité des ressources supplémentaires. Le texte instaure une tutelle insupportable : il est préférable que les conseils généraux mettent en œuvre des politiques propres ensuite évaluées par les électeurs.

M. Dominique Tian a considéré l'amendement contradictoire avec le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en particulier avec le rôle dévolu aux conseils généraux.

Le rapporteur a relevé que cet amendement s'inspire du discours du Premier ministre annonçant cette réforme, qui mentionne les missions que devra exercer l'organisme, parmi lesquelles figure le respect de l'égalité de traitement. Il est essentiel de garantir que la perte d'autonomie sera prise en charge de la même manière dans tous les départements.

M. René Couanau, président, a exprimé son inquiétude vis-à-vis de l'émergence possible d'une haute administration chargée d'élaborer des textes, de contrôler le secteur, d'appliquer des référentiels et d'en évaluer la mise en œuvre et a proposé de rectifier l'amendement sur ces points.

Le rapporteur a objecté qu'un autre amendement fixant la composition de la CNSA de manière à rassembler tous les acteurs concernés permettra d'éviter une gestion technique et administrative des ressources.

M. Pierre Morange a d'abord relevé qu'il est effectivement nécessaire que la prise en charge des personnes concernées soit équivalente sur tout le territoire. Il existe cependant un risque de créer une administration supplémentaire qui capterait une partie des ressources financières engagées. Il pourrait être possible de modifier l'amendement afin de tenir compte des remarques exprimées par les commissaires, notamment celles relatives à sa compatibilité avec le projet de loi relatif aux responsabilités locales. S'agissant du contrôle, des dispositions en ce sens ont déjà été adoptées dans le cadre de la loi de modernisation sociale.

Le rapporteur a souligné qu'il a d'expérience constaté la tentation pour les conseils généraux de détourner la loi et le risque, comme pour la prestation spécifique dépendance (PSD), de la voir appliquée de façon très hétérogène. Les associations sont extrêmement attachées à éviter de telles dérives. Le Parlement se doit de faire en sorte que la loi reçoive une application uniforme sur tout le territoire français.

Mme Martine Carillon-Couvreur a estimé nécessaire l'élaboration de nouveaux référentiels afin de prendre en compte le contexte global de la personne considérée.

Après que le rapporteur a rectifié son amendement suivant la proposition de M. René Couanau, président, la commission l'a *adopté*.

Elle a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 7

Statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur conférant à la CNSA les attributs classiques des organismes de protection sociale constitués sous la forme d'un établissement public national.

Après l'article 7

Le rapporteur a *retiré* un amendement précisant la structure et la composition des organes dirigeants du conseil national de la solidarité pour l'autonomie, la commission n'ayant pas souhaité retenir cette dénomination.

Article 8

Produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Cet article définit les recettes affectées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le 1^o de l'article lui affecte une contribution des employeurs publics et privés de 0,3 % sur une assiette identique à celle des cotisations patronales d'assurance

maladie. Cette assiette est constituée par les rémunérations des salariés (ou agents publics) telles que définies à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale : « *les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou les gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire* ».

Le choix de cette assiette et de modalités de recouvrement identiques à celles applicables au recouvrement des cotisations d'assurance maladie – c'est-à-dire en vertu des dispositions du chapitre III du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale – a l'avantage de la simplicité.

Le produit de cette contribution est estimé en année pleine à 1,2 milliard d'euros pour le secteur privé et 0,4 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques.

Le jour travaillé en plus conduira à terme à un surcroît de valeur ajoutée dans le secteur marchand de l'ordre de 0,3 % qui correspond à un surcroît de cotisations de 0,45 %. Le taux de 0,3 % sur l'assiette des cotisations ne correspond pas strictement au rapport entre une journée supplémentaire et la production annuelle tenant compte du temps nécessaire à la modification des comportements (organisation du travail, de la production, changement des comportements de consommation) et de la diversité des situations des entreprises, par exemple les entreprises sous contrainte de demande ou travaillant à feu continu.

Le 2° de l'article lui affecte une contribution sur les revenus du patrimoine et des placements.

Il s'agit d'une contribution additionnelle de 0,3 point aux prélèvements institués par les articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire la fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) assise respectivement sur les revenus du patrimoine énumérés à l'article L. 136-6 et sur les revenus du placement énumérés à l'article L. 136-7 du même code. On rappellera que cette référence faite à l'assiette de la CSG conduit de façon logique à exclure comme pour celle-ci les revenus tirés de l'épargne populaire, notamment les intérêts des livrets A, des livrets d'épargne populaire, des CODEVI et des livrets jeunes.

Le produit de cette contribution additionnelle est estimé à 0,3 milliard d'euros en année pleine.

Le 3° de l'article attribue à la CNSA la fraction de CSG jusqu'à présent affectée au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA) en vertu de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles dont les droits et obligations lui sont transférés par le I de l'article 11 du projet de loi.

Il s'agit d'une fraction de 0,1 point du produit de la CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement (article L. 136-1 du code de la sécurité sociale), les revenus du patrimoine (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale), les revenus des placements (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale) et les revenus des jeux (article L. 136-7-1). Le produit constaté en 2003 est de 1,041 milliard d'euros.

Le 4° de l'article attribue à la CNSA une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse précédemment affectée au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Cette participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse jusqu'à présent régie par le 2° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles était calculée sur la base de 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 projet de loi reprend le même mode de calcul. On notera que la participation peut en vertu du présent article consister en une fraction de ces sommes allant de 50 à 75 %, fraction déterminée par le ministre en charge de la sécurité sociale.

Cette participation avait pour but 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 au sein du FFAPA. La destination des dépenses est la même en vertu du 4° de l'article 9 du projet de loi. Le produit de cette recette est de 61 millions d'euros.

Les 3° et 4° du présent article affectent donc à la CNSA les recettes actuellement affectées au FFAPA dans une logique de pérennisation et de sécurisation d'un financement qui s'est parfois avéré difficile.

Au total, les recettes de la CNSA en année pleine devraient être les suivantes :

Recettes de la CNSA en année pleine

(en millions d'euros)

TOTAL	2 874
Contribution patronale (1°)	1 600
Contribution sur les revenus du patrimoine et des placements (2°) ...	300
Fraction de 0,1 point de CSG (3°).....	903
Versement des caisses de retraite (4°).....	61

*

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à substituer au mode de financement choisi par le gouvernement – le travail d'une journée supplémentaire – un financement fondé sur la remise en cause de la réduction de l'impôt sur le revenu sur les tranches les plus élevées décidée par le gouvernement.

M. Frédéric Dutoit a indiqué que le choix de cet autre mode de financement est viable en pratique dans la mesure où les ressources attendues par le gouvernement de la suppression d'un jour chômé sont relativement peu élevées.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz de même nature que le précédent, prévoyant d'affecter au financement des actions de la CNSA un quadruplement de l'impôt de solidarité sur la fortune.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à supprimer la contribution au taux de 0,3 % due par les employeurs privés et publics prévue en contrepartie de la suppression d'un jour férié.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a indiqué que le financement attendu dès maintenant par les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes doit passer par un collectif à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 adopté avant l'été. En effet, en raison des règles comptables en vigueur, l'Etat ne pourra pas collecter le produit de cette contribution avant le 15 août de cette année et ne pourra donc pas financer les mesures attendues avant l'été.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a également *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz augmentant le taux de la contribution due par les employeurs privés et publics prévue en contrepartie de la suppression d'un jour férié.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à majorer de 0,3 % de leur masse salariale le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales pour compenser la contribution versée à la CNSA par celles-ci en tant qu'employeurs.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a déclaré que l'adoption de cet amendement est nécessaire si l'on ne veut pas reporter sur les ménages, *via* la fiscalité locale, le coût de la mesure envisagée par le gouvernement.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable relevant que le surcoût pour les collectivités locales est largement compensé par le financement de l'APA par la CNSA, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a également *rejeté* l'amendement n° 1 de M. François-Xavier Villain, visant à rendre susceptibles d'appel les décisions rendues par les tribunaux des affaires de sécurité sociale portant sur des litiges relatifs à la contribution au taux de 0,3 % due par les employeurs privés et publics prévue en contrepartie de la suppression d'un jour férié instituée par le projet de loi.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Maxime Gremetz visant à étendre aux travailleurs indépendants, aux professions libérales et aux exploitants agricoles le paiement de la contribution au taux de 0,3 %.

Puis elle a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9

Charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour l'année 2004

Cet article définit les charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour l'année 2004. On rappellera en préalable quelques caractéristiques essentielles de cet exercice :

– il ne s'agit que d'un exercice partiel puisque l'article 12 du projet de loi prévoit que la contribution patronale de 0,3 % n'est applicable qu'à compter du 1^{er} juillet 2004 et que la contribution sur les revenus de l'épargne fait également l'objet de dispositions transitoires ;

– les charges ne serviront qu'à des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ;

– les recettes serviront d'abord à rembourser l'emprunt de 400 millions d'euros contracté en 2003 pour boucler le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Le **paragraphe I** de l'article énumère les charges de la CNSA pour 2004.

Le 1^o du paragraphe met à la charge de la CNSA le remboursement de l'emprunt de 400 millions d'euros contracté en 2003 pour boucler le financement de l'APA. Cette autorisation de recourir à l'emprunt résulte de l'article 5 de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 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.

On rappellera brièvement la situation financière qui a conduit à adopter, outre une modification des conditions d'attribution de l'APA, cette mesure de redressement.

***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
RÉSULTAT NET	75	5

Coût financier de l'allocation personnalisée d'autonomie

	2002	2003	2004
Nombre de bénéficiaires (au 31 décembre).....	700 000	792 000	
Dépenses mandatées par les départements	2 000 M€	3 500 M€	4 000 M€

Le présent 1° permet donc de solder dans les délais les plus brefs cette dépense à caractère exceptionnel afin d'en limiter le coût qui s'élèvera au total à moins de 410 millions d'euros. Cette dépense sera isolée dans une section spécifique des comptes de la CNSA et sera financée à hauteur des besoins par la contribution patronale de 0,3 % et la contribution additionnelle sur les revenus de l'épargne visées respectivement aux 1° et 2° de l'article 8.

Le 2° du paragraphe prévoit une contribution de la CNSA au financement par les régimes obligatoires d'assurance maladie :

– des dépenses consacrées aux personnes âgées au titre des établissements et services sociaux et médico-sociaux (visées à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

– des dépenses relatives aux soins de longue durée, comportant un hébergement, à des personnes en perte d'autonomie (visées au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique).

Cette charge est également retracée au sein d'un compte spécifique de la CNSA. Il est abondé d'une somme équivalant à 30 % du solde de la contribution patronale de 0,3 % et de la contribution additionnelle sur les revenus de l'épargne visées respectivement aux 1° et 2° de l'article 8 après remboursement de l'emprunt visé au 1° du présent paragraphe.

On rappellera que cette dépense visant au renforcement de la médicalisation des établissements pour personnes âgées constitue le premier volet de la mise en œuvre du plan « Vieillesse et solidarités » annoncé par le Premier ministre. Les principaux résultats attendus de cette mesure – qui sera prolongée et amplifiée les années à venir en vertu du 1° de l'article 10 du projet de loi – sont :

– compte tenu des projections démographiques qui font état d'une augmentation de l'espérance de vie et du nombre des personnes âgées de plus de 80 ans, la création de 10 000 places supplémentaires en établissements d'ici 2007 ;

– l'augmentation du taux d'encadrement en personnel soignant dans les établissements existants pour renforcer progressivement leur sécurité et pour parvenir en 2005–2006 à la signature des conventions permettant la médicalisation d'environ 6 500 établissements supplémentaires.

Le 3° du paragraphe met à la charge de la CNSA le versement du concours destiné à prendre en charge une partie du coût de l'APA pour les départements, concours jusqu'à présent financé par le FFAPA selon les modalités prévues à l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles.

Pour la bonne compréhension du dispositif, on rappellera les dispositions pertinentes de cet article.

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

« II. - Les dépenses du fonds [le FFAPA] sont constituées par :

1° Un concours versé aux départements, destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation.

Le montant de ce concours est réparti annuellement entre les départements, en fonction de la part des dépenses réalisées par chaque département au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie dans le montant total des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie constaté l'année précédente pour l'ensemble des départements ; il est modulé en fonction du potentiel fiscal déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département.

Toutefois, au titre des deux premières années de fonctionnement du fonds, ce concours est réparti entre les départements en fonction du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, du potentiel fiscal déterminé selon les mêmes modalités et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département.

Le montant ainsi réparti :

- ne peut excéder par département la moitié des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie dudit département. Le cas échéant, l'excédent constaté fait l'objet d'une régularisation au cours de l'exercice suivant ;

- est majoré pour les départements dont les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie rapportées au nombre de personnes âgées du département de plus de soixante-quinze ans excèdent d'au moins 30 % les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie de l'ensemble des départements rapportées au nombre total de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans sur l'ensemble du territoire national.

Cette majoration, égale à 80 % de la fraction de dépenses excédant le seuil de 30 %, est prise en charge par le fonds et minore, à due concurrence, les montants à répartir en fonction des trois critères visés ci-dessus.

Des acomptes sont versés aux départements. Ils sont établis sur la base des trois critères visés ci-dessus et correspondent au minimum à 90 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées aux 2°, 3° et 4°. Ils sont régularisés au cours de l'exercice suivant par application de l'ensemble des critères ainsi définis, dans la limite des recettes de l'exercice au titre duquel est effectuée la régularisation.

En aucun cas, les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département ne peuvent excéder un montant moyen par bénéficiaire égal à 80 % du montant au 1^{er} janvier 2001 de la majoration pour tierce personne mentionnée à l'article L. 335-1 du code de la sécurité sociale revalorisée, chaque année, comme les prix à la consommation hors tabac aux termes du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année civile à venir. Les dépenses effectuées en dépassement de ce seuil sont prises en charge en totalité par le fonds et minorent, à due concurrence, les montants à répartir. »

Ce concours fait par le 3° du I du présent article l'objet d'une répartition annuelle entre les départements (**deuxième alinéa**) selon des critères identiques à ceux définis – pour le régime pérenne de ce concours, c'est-à-dire à compter de la troisième année de fonctionnement du FFAPA – par le deuxième alinéa du 1° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles. Ces critères – définis aux **troisième à sixième alinéas** – sont les suivants :

- le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans ;
- le montant constaté des dépenses 2003 au titre de l'APA, critère exclu dans le régime transitoire précédemment évoqué ;
- le potentiel fiscal déterminé selon les règles classiques fixées par l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales ;
- le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dont on rappellera qu'il comprend également les bénéficiaires du contrat insertion-revenu minimum d'activité en vertu de l'article L. 262-6-1 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 45 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Le **septième alinéa** du 3° prévoit un plafonnement de la prise en charge par le département des dépenses relatives à l'APA par rapport à son potentiel fiscal. Lorsque le rapport entre ces dépenses et le potentiel fiscal excède un taux fixé par voie réglementaire, la part des dépenses excédant ce taux est financée par la CNSA. Ce mécanisme est similaire à celui prévu par l'article L. 232-21 mais comporte un assouplissement – le taux n'est plus figé à 50 % mais peut être modifié par voie réglementaire – et ne donne plus lieu à régularisation sur l'exercice suivant mais à une prise en charge sur l'exercice en cours.

Le **huitième alinéa** tient compte de la prise en charge par la CNSA du financement de la part excédentaire visée à l'alinéa précédent dans la répartition du concours entre les départements. Chaque département n'en ayant pas bénéficié voit son concours réduit *au prorata* du montant total des excédents pris en charge par la CNSA calculé selon les critères de répartition précédemment visés. En vertu du neuvième alinéa, l'opération est répétée jusqu'à ce qu'aucun département n'ait plus à assumer, compte tenu du concours versé, une dépense au titre de l'APA supérieure au seuil visé au septième alinéa fixé par voie réglementaire. Il s'agit là d'un dispositif de péréquation du concours versé au titre de l'APA de nature comparable à celui actuellement prévu par l'article L. 231-21 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, il ne prend plus comme critère le rapport entre les dépenses APA et le nombre de personnes de plus de soixante-quinze ans mais le rapport entre ces dépenses et le potentiel fiscal et présente un caractère plus redistributif puisque la péréquation ne porte plus sur 80 % de la fraction excédentaire mais vise un objectif de résultat simplifié quant aux dépenses restant à la charge des départements, à savoir un reste à charge n'excédant le seuil visé au septième alinéa pour aucun département.

Le **neuvième alinéa** reconduit le dispositif d'acomptes sur ce concours aux départements par la CNSA dans des conditions analogues à celles actuellement prévues par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles.

Le taux des acomptes est fixé à 90 %. On rappellera que ce taux a été porté de 80 % à 90 % par le I de l'article 5 de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 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.

Les **trois derniers alinéas** du 3° du présent paragraphe définissent l'assiette des produits sur lesquels sont calculés ces acomptes.

Ces produits, isolés au sein d'une section spécifique des comptes de la CNSA, consistent en :

– 0,1 point de CSG (visé au 3° de l'article 8 du projet de loi) ; est déduite de cette fraction de CSG la part éventuellement affectée au financement des dépenses de modernisation de l'aide à domicile visée au 4° du présent paragraphe qui ne peut être supérieure à 5 % du produit de la fraction ;

– 70 % du produit de la contribution patronale de 0,3 % liée à la journée de solidarité et de la contribution additionnelle de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et des placements (visées aux 1° et 2° de l'article 8), déduction faite de produit des sommes consacrées au remboursement de l'emprunt APA.

Le pourcentage de 90 % d'acomptes est calculé sur la somme de ces produits minorée des frais de gestion de la CNSA.

Le 4° du présent paragraphe met à la charge de la CNSA le financement des dépenses de modernisation des services d'aide à domicile jusqu'à présent assuré par le Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD) créé au sein du FFAPA visées au 2° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles ainsi que le financement des dépenses de formation et de qualification des personnels soignants recrutés dans le cadre du plan de renforcement de la médicalisation des services et établissements accueillant des personnes dépendantes – les dépenses de soins afférentes à cette médicalisation renforcée faisant l'objet d'une contribution de la CNSA à l'assurance maladie en vertu du 2° du présent paragraphe.

Les actions susceptibles d'être financées au titre du présent 4° s'inscrivent dans la démarche annoncée par le gouvernement.

I – Améliorer la vie à domicile

1 – Augmenter et diversifier l'offre

Le programme prévoit une série de mesures concrètes pour atteindre ces objectifs, notamment :

- création de 17 000 places de services de soins infirmiers à domicile permettant d'atteindre près de 100 000 places en 2007 ;*
- création de 4 500 places d'hébergement temporaire ;*
- création de 8 500 places d'accueils de jour dédiés à la prise en charge des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'affections apparentées.*

L'enveloppe de ces 13 000 nouvelles places d'hébergement temporaire et d'accueil de jour sera également affectée à des dispositifs innovants, notamment : places d'accueils de jours itinérants, d'accueils de nuit, gardes itinérantes de nuit.

2 – Développer l'innovation pour mieux personnaliser la réponse aux attentes et aux besoins

Il s'agit donc de permettre aux personnes âgées et à leurs proches de pouvoir disposer d'une offre de services enrichie :

- développement de services polyvalents d'aide et de soins à domicile afin d'améliorer la coordination et l'adaptation des réponses à domicile en termes d'aide et de soins ;*
- développement d'un accueil familial adapté ;*
- facilitation de l'aide au déplacement et au transport accompagné des personnes âgées ;*
- développement de l'hospitalisation à domicile en gériatrie ;*
- mesures incitatives en faveur de l'amélioration de l'accessibilité et de l'adaptation de l'habitat des personnes âgées ;*
- utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour améliorer la qualité de vie des personnes âgées à domicile ;*
- création de relais d'écoute et de lieux de parole destinés aux aidants ;*
- mise à l'étude d'un congé d'accompagnement de 3 mois maximum pour s'occuper d'un ascendant.*

II – Professionnaliser l'aide, rendre les métiers plus attractifs

Le secteur des personnes âgées souffre d'une pénurie de vocations. Il a encore trop souvent l'image de professions difficiles et peu valorisantes.

L'avenir de la prise en charge des personnes âgées repose en grande partie sur des professionnels qualifiés et en nombre suffisant.

Il conviendra d'augmenter les flux de personnels qualifiés dans les années à venir.

Il convient aussi de valoriser l'expérience et de former les nombreuses personnes non qualifiées qui exercent actuellement dans les établissements et à domicile : la validation des acquis de l'expérience (VAE) leur permettra à cet effet l'acquisition de tout ou partie d'un diplôme.

Par ailleurs les modes d'accès aux formations qualifiantes de niveau 5 seront élargis, notamment en ouvrant la formation d'aide soignant à l'alternance, ou en encourageant l'apprentissage. Il conviendra également de faciliter les passerelles entre les formations pour permettre des allègements de formation et de certification pour les professionnels qui souhaitent diversifier leur formation et pour faciliter la mobilité professionnelle.

Enfin, les métiers d'aide à la personne âgée seront valorisés par une campagne nationale, programmée sur plusieurs années, et fortement relayée au programme local.

Cette charge fait également l'objet d'un compte spécifique au sein de la CNSA et est financée par :

– la contribution des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse précédemment affectée au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie visée au 4° de l'article 8 du projet de loi ;

– le cas échéant, une partie de la fraction de 0,1 point de CSG affectée à la CNSA en vertu du 3° de l'article 8 qui ne peut être supérieure à 5 % de son produit total.

Les projets de modernisation de l'aide à domicile financés dans le cadre du présent 4° continuent – à l'instar de ceux antérieurement financés au titre de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles – de faire l'objet d'un agrément du ministre en charge de l'action sociale et sont financés dans la limite des crédits disponibles.

Le 5° du présent paragraphe met à la charge de la CNSA les dépenses d'animation et de prévention dans les domaines de compétence de la caisse en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie.

Ces charges sont financées par une fraction des ressources affectés par le 2° du présent paragraphe au financement par la CNSA des régimes obligatoires de base de l'assurance maladie, c'est-à-dire 30 % du produit total de la contribution patronale de 0,3 % liée à la journée de solidarité et de la contribution additionnelle de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et des placements (visées aux 1° et 2° de l'article 8), déduction faite de produit des sommes consacrées au remboursement de l'emprunt APA.

La fraction affectée à cette section est fixée par arrêté conjoint du ministre en charge de la sécurité sociale et de celui en charge du budget.

Le 6° du présent paragraphe prévoit parmi les charges les frais de gestion de la CNSA. Chaque section y contribue par un prélèvement proportionnel à la part de ressources qui lui est attribuée.

Le **paragraphe II** du présent article abroge le II de l'article 5 de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 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 qui prévoyait les conditions dans lesquelles devaient s'effectuer la prise en charge et le remboursement de l'emprunt souscrit pour boucler le financement de l'APA.

Cette disposition n'a effectivement plus lieu d'être compte tenu du remboursement anticipé prévu au 1° du I du présent article et il convient de l'abroger.

Ventilation des charges 2004 et modalités de financement

Charges	Recettes	
Remboursement emprunt APA	Fraction de la contribution patronale et de la contribution sur les revenus de l'épargne	(1)
Dépenses hébergement et soins longue durée pour les personnes âgées	30 % du produit total de la contribution patronale et de la contribution sur l'épargne diminué du (1)	(2)
Concours au financement de l'APA par les départements	Fraction de 0,1 point de CSG diminué le cas échéant du (5-2)	(3)
	70 % du produit total de la contribution patronale et la contribution sur l'épargne diminuée du (1)	(4)
Dépenses de modernisation de l'aide à domicile et de formation et qualification des personnels soignants	Contribution des régimes d'assurance vieillesse	(5-1)
	Fraction de 0,1 point de CSG limitée à 5 %	(5-2)
Dépenses d'animation et de prévention en faveur des personnes âgées	Fraction du (2)	(6)
Frais de gestion	Prélèvement proportionnel sur les (1) à (6)	

Ventilation des produits par affectation pour l'exercice 2004

Recettes	Charges
Contribution patronale et contribution sur les revenus du patrimoine et des placements	1) Affectation à hauteur des besoins au remboursement de l'emprunt APA
	2) 30 % du solde aux dépenses d'hébergement et de soins longue durée
	2 bis) Une fraction du 2) consacrée aux dépenses d'animation et de prévention
	3) 70 % du solde après 1) au concours au financement de l'APA par les départements
Fraction du 0,1 point de CSG	1) Concours au financement de l'APA par les départements
	2) 5 % maximum consacrés aux dépenses et modernisation de l'aide à domicile et de formation et qualification des personnels soignants
Contribution des régimes d'assurance vieillesse	Dépenses d'aide à domicile et formation/qualification des personnels soignants

*

La commission a *rejeté* trois amendements de M. Maxime Gremetz visant à modifier la compensation par la CNSA du coût de l'APA pour chaque département.

Elle a *adopté* l'article 9 sans modification.

Article 10

Charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à compter de l'année 2005

Cet article définit les charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à compter de l'année 2005, premier exercice complet.

Le 1° prévoit l'affectation de 40 % du produit de la contribution patronale de 0,3 % et de la contribution additionnelle sur les revenus de l'épargne visées respectivement aux 1° et 2° de l'article 8 au financement d'actions en faveur des personnes âgées.

Le 2° prévoit une affectation d'un montant identique à celui du 1° au financement d'actions en faveur des personnes handicapées.

Le 3° prévoit l'affectation des 20 % restants du produit de la contribution patronale de 0,3 % et la contribution additionnelle sur les revenus de l'épargne visées respectivement aux 1° et 2° de l'article 8 et l'affectation du produit de la fraction de 0,1 point de CSG visée au 3° du même article au financement du concours versé aux départements destiné à prendre en charge une partie de l'APA.

Le coût annuel de l'APA devrait être compris entre 3,6 et 3,9 milliards d'euros. Pour 2003, le financement de l'APA est assuré à hauteur de 1,9 milliard d'euros par les départements et de 1,4 milliard par l'Etat (y compris 400 millions d'euros d'emprunt). A partir de 2004, grâce au 1° du I de l'article 9 et au présent alinéa, 400 millions d'euros seront financés chaque année par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, permettant d'assurer la pérennité du financement de l'APA.

Le 4° met à la charge de la CNSA le financement des dépenses de modernisation des services d'aide à domicile et des dépenses de formation et de qualification des personnels soignants recrutés dans le cadre du plan de renforcement de la médicalisation des services et établissements accueillant des personnes dépendantes visées au 4° du I de l'article 9. Sont affectées à cet usage la contribution des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse visée au 4° de l'article 8 du projet de loi et, si nécessaire, une partie (déterminée par arrêté conjoint des ministres en charge de la sécurité sociale et du budget mais ne pouvant être supérieure à 5 % de son produit total) de la fraction de 0,1 point de CSG affectée à la CNSA en vertu du 3° de l'article 8.

Le 5° du présent paragraphe prévoit parmi les charges les frais de gestion de la CNSA. Chaque section correspondant à un poste de dépenses y contribue par un prélèvement proportionnel à la part de ressources qui lui est attribuée.

Les principales modifications par rapport au régime transitoire de 2004 sont les suivantes :

– disparition de la charge transitoire – mais très lourde en 2004 – que constituait le remboursement de l'emprunt APA ;

– introduction des actions en faveur des personnes handicapées, avec des ressources équivalentes à celles consacrées aux personnes âgées ;

– plus grande fongibilité des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées – hors APA – désormais regroupées dans une section unique.

Les comptes de la CNSA peuvent donc être ainsi retracés s'agissant des recettes nouvelles et actions supplémentaires ¹.

Comptes de la CNSA

(en millions d'euros)

	2004 première année du plan	2008 dernière année du plan
Recettes : contribution de solidarité	980	2 100
Emplois :	980	2 100
Financement de l'APA	400	400
Plan dépendance	580*	850
Plan handicap	–	850

* dont le remboursement de l'emprunt contracté pour financer l'APA en 2003.

*

La commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11

Dispositions transitoires liées à la disparition du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

Cet article prévoit les dispositions transitoires liées à la substitution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA).

Le **paragraphe I** prévoit le transfert des biens, droits et obligations du FFAPA – régi par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles – à la CNSA. Ce transfert est logique dès lors que la charge du financement de l'APA et les moyens correspondants sont confiés à cette dernière par les 1^o et 3^o du I de l'article 9 pour 2004 et le 3^o de l'article 10 pour les années suivantes. Ce transfert s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou taxes ni à versement de salaires ou honoraires pour les agents de l'Etat.

¹ c'est-à-dire hors transfert des droits et obligations du FFAPA

Le **paragraphe II** abroge le troisième alinéa de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale confiant la gestion du FFAPA au Fonds de solidarité vieillesse.

Le **paragraphe III** permet l'application des nouvelles règles de calcul du concours versé aux départements pour financer une partie du coût de l'APA définies au 3° du I de l'article 9 du projet de loi dès l'entrée en vigueur de la loi par substitution de ces dispositions à celles du 1° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, par ailleurs abrogées à compter du 1^{er} juillet 2004.

Il convient d'observer que la référence faite aux « *six premiers alinéas* » du 3° du I de l'article 9 du projet de loi est erronée et qu'il faut en réalité viser les dix premiers alinéas.

*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur rectifiant un décompte d'alinéas erroné puis l'article 11 ainsi modifié.

Après l'article 11

La commission a *rejeté* un amendement de M. Francis Vercamer visant à permettre aux personnes âgées françaises résidant dans une structure d'accueil située dans un pays frontalier de pouvoir bénéficier de l'APA, après que **le rapporteur** a indiqué que cet amendement est contraire au principe de territorialité.

Article 12

Modalités d'entrée en vigueur de la loi

Cet article fixe les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi.

Le **premier alinéa** pose le principe de l'entrée en vigueur de la loi à compter du 1^{er} juillet 2004, tout en rappelant l'exception que constitue la substitution par le III de l'article 11 du projet de loi des dispositions du 3° du I de l'article 9 aux dispositions du 1° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles dès le 1^{er} janvier 2004

Le **paragraphe I** fixe les dispositions particulières applicables à la première journée de solidarité.

Le A prévoit qu'elle intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 30 juin 2005 ce qui signifie que, dans le cas où la journée de solidarité serait fixée au lundi de Pentecôte, la première n'interviendrait que le 15 mai 2005.

Le B rend les modifications de la durée annuelle de travail visées aux deux derniers alinéas de l'article 2 (durée du forfait heures et du forfait jours), à l'article 3 (durée annuelle applicable aux salariés agricoles) et à l'article 5 (majoration de la durée annuelle ou de la durée du travail à temps partiel prévue par les dispositions conventionnelles ou contractuelles) applicables « *aux périodes de référence annuelles à compter de celle incluant la première journée de solidarité* ». Dès lors que la période de référence annuelle comprend la première journée de solidarité, son amplitude augmente de la durée de travail correspondant à celle-ci. Imaginons par exemple que la période

court du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année et que la journée de solidarité soit fixée au lundi de Pentecôte, la durée annuelle restera de 1 600 heures en 2004 mais sera de 1 607 heures en 2005. Si elle est fixée au jour de Noël, c'est en revanche la durée annuelle de 2004 qui sera modifiée.

Le **paragraphe II** fixe les dispositions particulières applicables au titre III relatif à la CNSA.

Le A prévoit que la contribution patronale de 0,3 point assise sur les rémunérations s'applique à celles versées à compter du 1^{er} juillet 2004.

Le B dispose que la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine visée à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale est applicable à compter de l'imposition des revenus 2003. Toutefois, le taux fixé à 0,3 % par l'article 8 du projet de loi est fixé à 0,15 % pour l'exercice 2004, ce qui correspond à une taxation sur six mois.

Le C dispose que la contribution additionnelle sur les revenus de placement visée à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale est applicable aux produits de placement perçus à compter du 1^{er} juillet 2004 au taux de 0,3 %. Les dispositions du IV de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale qui prévoit un régime spécifique au paiement de la contribution en novembre et décembre et à son éventuelle régularisation en janvier et février ne sont pas applicables en 2004, ce qui est logique puisque le premier mois de l'exercice 2004 est juillet.

*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Maxime Gremetz.

Puis elle a *adopté* l'article 12 sans modification.

*

* *

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociale demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi n° 1350.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>code de l'action sociale et des familles</p> <p>Livre 1 Dispositions générales Titre 1 Principes généraux Chapitre 6 Action sociale et médico-sociale</p>	<p>Projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées</p> <p>TITRE I^{er}</p> <p>MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE VEILLE ET D'ALERTE</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I.- Il est ajouté au chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles un article L. 116-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 116-3.- Il est institué dans chaque département un plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels.</p> <p>« Ce plan, arrêté conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, est mis en œuvre sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département. »</p> <p>II.- La section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles est complétée par un article L. 121-6-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 121-6-1.- Afin de favoriser l'intervention des services sociaux et sanitaires en cas de</p>	<p>Projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées</p> <p>Division et intitulé</p> <p>MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE VEILLE ET D'ALERTE</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I.- Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 116-3.- Il ...</p> <p>âgées , des personnes handicapées et des personnes particulièrement vulnérables du fait de leur isolement en cas de risques exceptionnels.</p> <p>Amendement n° 8 « Ce ...</p> <p>... département. <i>Ce plan favorise le rapprochement des actions sanitaires et sociales au profit des personnes âgées et des personnes handicapées dans le département »</i></p> <p>Amendement n° 9 II.- Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 121-6-1.- Afin ...</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

mobilisation du plan d'alerte et d'urgence prévu à l'article L. 116-3 et de permettre un contact périodique avec les personnes âgées et les personnes handicapées isolées à leur domicile, les communes recueillent les éléments relatifs à l'identité, l'âge et le domicile des personnes âgées et des personnes handicapées dont la situation le justifie et qui en ont fait la demande.

... leur domicile ainsi qu'avec les personnes particulièrement vulnérables du fait de leur isolement, les communes ...

et au domicile des personnes dont la situation ...

... demande. Toutefois, les communes peuvent procéder à ce recueil à la demande de tiers, notamment de parents, de professionnels de santé, des services sociaux ou d'associations, à la condition que la personne concernée soit informée de cette demande et ne s'y oppose pas.

Amendements n°10 et 11

« Les registres nominatifs créés au titre du recueil d'informations visé à l'alinéa précédent sont tenus dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le droit d'accès et de correction des données nominatives est assuré conformément aux dispositions de la loi précitée. Ces données nominatives ne peuvent être consultées que par les agents chargés de la mise en œuvre de ce recueil et de celle du plan d'alerte et d'urgence visé à l'article L. 116-3. La diffusion de ces données à des personnes non autorisées à y accéder ou leur détournement sont passibles des peines prévues aux articles L. 226-16 et suivants du code pénal. »

Amendement n° 12

« Dans le cas où il y a un doute sur le caractère justifié de la situation de la personne, le préfet statue au vu du plan d'alerte et d'urgence départemental. ».

Amendement n° 13

Alinéa sans modification

« Ces informations sont recueillies, transmises et utilisées dans des conditions garantissant leur confidentialité et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>code du travail Livres 2 Réglementation du travail Titre 1 Conditions du travail Chapitre 2 Durée du travail</p>	<p>—</p> <p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES À LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ</p> <p>Article 2</p> <p>Le code du travail est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>I.- Le chapitre II du titre I^{er} du livre II de ce code est complété par une section 6 ainsi rédigée :</p> <p>« <i>Section 6</i></p> <p>« <i>Journée de solidarité</i></p> <p>« <i>Art. L. 212-16.- Une journée de solidarité est instituée en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. Elle prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunéré pour les salariés et de la contribution prévue au 1^o de l'article 8 de la loi n^o du relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées pour les employeurs publics et privés.</i></p> <p>« La journée de solidarité est le lundi de Pentecôte.</p>	<p>—</p> <p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES À LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ</p> <p>Article 2</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>I.- Alinéa sans modification</p> <p>Division et intitulé sans modification</p> <p>« <i>Art. L. 212-16.- Une ...</i></p> <p>... handicapées. Elle ...</p> <p>...salariés et les agents publics et de la contribution ...</p> <p>... privés.</p> <p>Amendement n^o 14</p> <p>« <i>Une convention, un accord de branche ou une convention ou un accord d'entreprise détermine la date de la journée de solidarité. Cet accord peut prévoir soit le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu à l'article L. 212-9, soit toute autre modalité permettant le travail d'un jour précédemment non travaillé en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises.</i> »</p> <p>Amendement n^o 15</p> <p>« <i>Par dérogation à l'alinéa précédent, en l'absence de convention ou d'accord, la journée de solidarité est le lundi de Pentecôte.</i></p> <p>Amendement n^o 16</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« Par dérogation au deuxième alinéa, une convention, un accord de branche ou une convention ou un accord d'entreprise peut prévoir que la journée de solidarité est fixée un autre jour que le lundi de Pentecôte. Cet accord peut prévoir soit le travail d'un autre jour férié précédemment chômé, soit le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu à l'article L. 212-9, soit toute autre modalité permettant le travail d'un jour précédemment non travaillé en application de dispositions conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises.

« Le travail accompli, dans la limite de sept heures durant la journée de solidarité ne donne pas lieu à rémunération supplémentaire ou, lorsque cette journée correspond au lundi de Pentecôte ou à un jour férié antérieurement chômé mais rémunéré en application de la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle, à rémunération spécifique en sus de la rémunération perçue antérieurement dans la limite de sept heures.

« Lorsque le lundi de Pentecôte était travaillé antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° du relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et à défaut d'accord de branche ou d'entreprise prévu au troisième alinéa du présent article, les modalités de fixation de la journée de solidarité sont définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent.

« Pour les salariés à temps partiel, la limite de sept heures prévue au quatrième alinéa est réduite proportionnellement à la durée contractuelle.

« *A défaut de convention ou d'accord de branche ou d'entreprise prévu au troisième alinéa et lorsque le lundi de Pentecôte était travaillé antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° du relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, les modalités de fixation de la journée de solidarité sont définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent.* »

Amendement n° 17

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé
Amendement n° 18

« Pour ...

... contractuelle. *Lorsque la journée de solidarité est fixée un jour de la semaine ordinairement non travaillé par un salarié à temps partiel en vertu de son contrat de travail, le refus de l'exécuter ne constitue pas une faute ou un motif de licenciement dès lors qu'elle n'est pas compatible avec des*

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 222-1. - Les fêtes légales ci-après désignées sont des jours fériés : - le lundi de Pentecôte ;</p>	<p>« Les heures correspondant à la journée de solidarité, dans la limite de sept heures ou de la durée proportionnelle à la durée contractuelle pour les salariés à temps partiel, ne s'imputent ni sur le contingent annuel d'heures supplémentaires prévu à l'article L. 212-6 ni sur le nombre d'heures complémentaires prévu aux articles L. 212-4-3 et L. 212-4-4. Elles ne donnent pas lieu à repos compensateur.</p> <p>« Le travail de la journée de solidarité dans les conditions prévues par le présent article ne constitue pas une modification du contrat de travail.</p> <p>« Les dispositions du présent article s'appliquent aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, par dérogation au <i>a</i> de l'article 105 et au <i>b</i> du premier alinéa de l'article 105 du code professionnel local. »</p> <p>II.- A l'article L. 222-1, les mots : « - le lundi de Pentecôte ; » sont supprimés.</p>	<p><i>obligations familiales impérieuses, avec le suivi d'un enseignement scolaire ou supérieur, avec une période d'activité fixée chez un autre employeur ou avec une activité professionnelle non salariée. Dans ce cas, les modalités de fixation de la journée de solidarité pour ce salarié sont définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent.</i></p> <p>Amendement n° 19 Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>II.- Supprimé Amendement n° 20</p> <p><i>« II bis.- Lorsqu'un salarié a déjà accompli, au titre de l'année en cours, une journée de solidarité au sens du I, s'il doit s'acquitter d'une nouvelle journée de solidarité en raison d'un changement d'employeur, les heures travaillées ce jour donnent lieu à rémunération supplémentaire et s'imputent sur le contingent annuel d'heures supplémentaires prévu à l'article L. 212-6 ou sur le nombre d'heures complémentaires prévu aux articles L. 212-4-3 et L. 212-4-4. Elles donnent lieu à repos compensateur. Toutefois, le salarié peut aussi refuser</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. L. 212-4-2. - Dans les entreprises, professions et organismes mentionnés à l'article L. 212-4-1, des horaires de travail à temps partiel peuvent être pratiqués sur la base d'une convention collective ou d'un accord de branche étendu ou d'une convention ou d'un accord d'entreprise ou d'établissement. En l'absence d'accord, ils peuvent être pratiqués après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel. Cet avis est transmis dans un délai de quinze jours à l'inspecteur du travail. En l'absence de représentation du personnel, les horaires de travail à temps partiel peuvent être pratiqués à l'initiative du chef d'entreprise ou à la demande des salariés après information de l'inspecteur du travail.

.....
- à la durée de travail annuelle résultant de l'application sur cette période de la durée légale du travail, soit 1 600 heures, ou, si elles sont inférieures, de la durée du travail fixée conventionnellement pour la branche ou l'entreprise ou des durées du travail applicables dans l'établissement.

Art. L. 212-8. - Une convention ou un accord collectif étendu ou une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement peut prévoir que la durée hebdomadaire du travail peut varier sur tout ou partie de l'année à condition que, sur un an, cette durée n'excède pas un plafond de 1 600 heures. La convention ou l'accord peut fixer un plafond inférieur. La convention ou l'accord doit préciser les données économiques et sociales justifiant le recours à la modulation.

.....
Constituent des heures supplémentaires soumises aux dispositions des articles L. 212-5, L. 212-5-1 et L. 212-6 les heures effectuées au-delà de la durée maximale hebdomadaire fixée par la convention ou l'accord, ainsi que, à l'exclusion de

III.- Aux articles L. 212-4-2, L. 212-8 et L. 212-9, les mots : « 1 600 heures » sont remplacés par les mots : « 1 607 heures ».

.....
d'exécuter cette journée supplémentaire de travail sans que ce refus constitue une faute ou un motif de licenciement. »

Amendement n° 21

III.- Non modifié

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

ces dernières, les heures effectuées au-delà de 1 600 heures ou d'un plafond inférieur fixé par la convention ou l'accord.

.....
Art. L. 212-9. -I.-.....

II. - Une convention ou un accord étendu ou une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement peut prévoir que la durée hebdomadaire moyenne sur l'année est réduite, en tout ou partie, en deçà de trente-neuf heures, par l'attribution de journées ou de demi-journées de repos. Lorsque la durée du travail constatée excède une durée annuelle de 1 600 heures, les heures effectuées au-delà de cette durée sont des heures supplémentaires auxquelles s'appliquent les dispositions des articles L. 212-5, L. 212-5-1 et L. 212-6. Ces dispositions sont également applicables aux heures non déjà décomptées à ce titre et qui auraient été effectuées au-delà de trente-neuf heures ou d'un plafond inférieur fixé par la convention ou l'accord.

.....
Art. L. 212-15-3. -.....

III. - La convention ou l'accord collectif prévoyant la conclusion de conventions de forfait en jours ne doit pas avoir fait l'objet d'une opposition en application de l'article L. 132-26. Cette convention ou cet accord doit fixer le nombre de jours travaillés. Ce nombre ne peut dépasser le plafond de deux cent dix-sept jours. La convention ou l'accord définit, au regard de leur autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps, les catégories de cadres concernés. La convention ou l'accord précise en outre les modalités de décompte des journées et des demi-journées travaillées et de prise des journées ou demi-journées de repos. Il détermine les conditions de contrôle de son application et prévoit des modalités de suivi de l'organisation du travail des salariés concernés, de l'amplitude de leurs journées d'activité et de la charge de travail qui en résulte. L'accord peut en outre prévoir que des jours de repos peuvent être affectés sur un compte épargne-temps dans les conditions

IV.- Au III de l'article L. 212-15-3, les mots : « deux cent dix-sept jours » sont remplacés par les mots : « deux cent dix-huit jours ».

IV.- Non modifié

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
définies par l'article L. 227-1.	Article 3	Article 3
Code rural	Le code rural est modifié ainsi qu'il suit :	Sans modification
Art. L. 713-19.- Les dispositions des articles L. 212-3, L. 212-9 et L. 212-15-1 à L. 212-15-4 ainsi que celles de la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II du code du travail sont applicables aux salariés mentionnés à l'article L. 713-1, sous réserve, en ce qui les concerne, du remplacement des références aux articles L. 212-1, L. 212-4, L. 212-5, L. 212-5-1, L. 212-6, L. 212-7, L. 220-1, L. 221-4 et L. 611-9 du code du travail par les références aux articles correspondants du code rural.	I.- A l'article L. 713-19, les mots : « L. 212-9 et L. 212-15-1 à L. 212-15-4 » sont remplacés par les mots : « L. 212-9, L. 212-15-1 à L. 212-15-4 et L. 212-16 ».	
Art. L. 713-14.- Une convention ou un accord collectif étendu ou une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement peut prévoir que la durée hebdomadaire du travail peut varier sur tout ou partie de l'année à condition que sur un an cette durée n'excède pas un plafond de 1 600 heures. La durée moyenne est calculée sur la base de la durée légale ou de la durée conventionnelle hebdomadaire si elle est inférieure, diminuée des heures correspondant aux jours de congés légaux et aux jours fériés mentionnés à l'article L. 222-1 du code du travail. La convention ou l'accord doit préciser les données économiques et sociales justifiant le recours à la modulation.	II.- Aux articles L. 713-14 et L. 713-15, les mots : « 1 600 heures » sont remplacés par les mots : « 1 607 heures ».	
Art. L. 713-15.-.....		
Constituent des heures supplémentaires soumises aux dispositions des articles L. 713-6, L. 713-9 et L. 713-11 les heures effectuées au-delà de la durée maximale hebdomadaire fixée par la convention ou l'accord, ainsi que, à l'exclusion de ces dernières, les heures effectuées au-delà de 1 600 heures ou d'un plafond inférieur fixé par la convention ou l'accord.	Article 4	Article 4
	Sous réserve de l'application des	Sous ...

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>—</p>	<p>—</p> <p>dispositions du troisième alinéa de l'article L. 212-16 du code du travail, sont de nul effet, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les stipulations des conventions et accords collectifs incluant le lundi de Pentecôte dans la liste des jours fériés et prévoyant son chômage.</p> <p>Article 5</p> <p>La durée de travail fixée par les stipulations des conventions ou accords collectifs et par les clauses des contrats de travail relatives à la durée annuelle en heures en application des articles L. 212-8 et L. 212-9 du code du travail et L. 713-14 du code rural ainsi que celles relatives au forfait en heures sur l'année en application du II de l'article L. 212-15-3 du code du travail est majorée d'une durée de sept heures par an. Le nombre de jours fixés par les clauses relatives au forfait annuel en jours en application du III de l'article L. 212-15-3 du même code est majoré d'un jour par an.</p> <p>La durée de travail prévue par les stipulations des conventions ou accords collectifs et par les clauses des contrats de travail relatives au temps partiel modulé sur l'année en application de l'article L. 212-4-6 du code du travail et au temps partiel annualisé validé dans les conditions prévues par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, est majorée d'une durée proportionnelle à la durée contractuelle.</p> <p>Article 6</p> <p>Pour les fonctionnaires et agents non titulaires relevant de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986</p>	<p>—</p> <p>...du <i>deuxième</i> alinéa ...</p> <p>...</p> <p>chômage.</p> <p>Amendement n° 22</p> <p>Article 5</p> <p>La durée de travail fixée <i>antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi</i> par les stipulations ...</p> <p>... an. Le</p> <p>nombre ...</p> <p>... par</p> <p>an.</p> <p>Amendement n° 23</p> <p>La durée de travail prévue <i>antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi</i> par les ...</p> <p>...conditions prévues par <i>le II de l'article 14 de la loi</i> ...</p> <p>... durée contractuelle.</p> <p>Amendements n°24 et 25</p> <p>Article 6</p> <p>Pour...</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ainsi que pour les médecins, biologistes, odontologistes et pharmaciens mentionnés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique, la journée de solidarité prévue à l'article L. 212-16 du code du travail est fixée au lundi de Pentecôte.

... publique, la date de la journée de solidarité prévue à l'article L. 232-16 du code du travail est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Amendement n° 26

TITRE III

TITRE III

**CRÉATION DE LA CAISSE
NATIONALE DE SOLIDARITÉ
POUR L'AUTONOMIE**

**CRÉATION DE LA CAISSE
NATIONALE DE SOLIDARITÉ
POUR L'AUTONOMIE**

Article 7

Article 7

Il est institué une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui a pour mission de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

« Il ... qui, à compter du 1^{er} juillet 2004, a pour mission :

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est un établissement public national à caractère administratif.

« - de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;

La Caisse peut employer des salariés de droit privé.

« - de participer à la définition des orientations nationales et à celle de la réglementation relative à la prise en charge des personnes en perte d'autonomie dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire. »

Amendement n° 27

Article additionnel

« La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est un établissement public national à caractère administratif. Elle jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'Etat.

« Elle peut employer des salariés de droit privé. »

Amendement n° 28

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

—

—

—

Article 8

Article 8

Les produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont constitués par :

Sans modification

1° Une contribution au taux de 0,3 % due par les employeurs privés et publics. Cette contribution a la même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie. Elle est recouvrée dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que lesdites cotisations ;

2° Une contribution additionnelle de 0,3 point au prélèvement portant sur les revenus du patrimoine et des placements mentionné aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale ;

3° Une fraction de 0,1 point du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7 et L. 136-7-1 du même code ;

4° Une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse, représentative d'une fraction, déterminée par voie réglementaire, des sommes consacrées par chacun de ceux-ci en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes remplissant la condition de perte d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-2 du code de l'action sociale et des familles ; cette fraction ne peut être inférieure à la moitié ni supérieure aux trois quarts des sommes en cause. Le montant de cette participation est revalorisé chaque année, par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée.

Article 9

Article 9

I.- Les charges de la Caisse

Sans modification

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

nationale de solidarité pour l'autonomie sont constituées, pour l'année 2004, par :

1° Le remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt prévu par l'article 5 de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 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.

Cette charge est retracée dans une section spécifique abondée, à hauteur des besoins, par les produits des contributions visées au 1° et 2° de l'article 8 ;

2° Une contribution au financement par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie des établissements et services mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles pour les personnes âgées et au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique.

Cette charge est retracée dans une section spécifique abondée par 30 % du solde des produits des contributions mentionnées au 1° et 2° de l'article 8, disponible après application du 1° du présent article ;

3° Un concours versé aux départements, destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie créée à l'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le montant de ce concours est réparti annuellement entre les départements en fonction des critères suivants :

a) Le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans ;

b) Le montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie constaté au titre de l'année 2003 ;

c) Le potentiel fiscal, déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales ;

d) Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

En aucun cas, le rapport entre, d'une part, les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département après déduction

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

du montant ainsi réparti et, d'autre part, leur potentiel fiscal, ne peut être supérieur à un taux fixé par voie réglementaire. Les dépenses correspondant à la fraction de ce rapport qui dépasse ce seuil sont prises en charge en totalité par la Caisse.

L'attribution résultant de l'opération définie au deuxième alinéa du présent 3°, pour les départements autres que ceux ayant bénéficié d'un complément de dotation au titre de l'alinéa précédent, est diminuée de la somme des montants ainsi calculés, *au prorata* de la répartition effectuée en application dudit deuxième alinéa entre ces seuls départements.

Les opérations décrites aux deux alinéas précédents sont renouvelées jusqu'à ce que les dépenses laissées à la charge de chaque département n'excèdent pas le seuil défini au troisième alinéa du présent 3°.

Le concours de la Caisse aux départements fait l'objet d'acomptes correspondant au minimum à 90 % des produits disponibles de la section visée ci-dessous, après prise en compte des charges mentionnées au 6° du présent article.

Cette charge est retracée dans une section spécifique abondée par :

a) Le produit de la contribution sociale généralisée mentionnée au 3° de l'article 8, sous réserve des dispositions prévues au 4° ci-dessous ;

b) 70 % du solde disponible après application du 1° du présent article des produits des contributions visées aux 1° et 2° de l'article 8 ;

4° Les dépenses de modernisation des services qui apportent au domicile des personnes âgées dépendantes une assistance dans les actes quotidiens de la vie afin, notamment, de promouvoir des actions innovantes, de renforcer la professionnalisation et de développer la qualité de ces services ainsi que les dépenses de formation et de qualification des personnels soignants recrutés dans le cadre des mesures nouvelles de médicalisation des établissements et services mentionnés

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

—

—

—

au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique.

Cette charge est retracée dans une section spécifique abondée par :

a) Le produit prévu au 4° de l'article 8 ;

b) Si nécessaire, une fraction du produit de la contribution sociale généralisée mentionné au 3° de l'article 8. Cette fraction, fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, ne peut être supérieure à 5 %.

Les projets de modernisation de l'aide à domicile sont agréés par le ministre chargé de l'action sociale et financés par la Caisse dans la limite des crédits disponibles ;

5° Les dépenses d'animation et de prévention dans les domaines d'action de la caisse en ce qui concerne les personnes âgées.

Ces charges sont retracées dans une section spécifique abondée par une fraction, fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, des ressources de la section mentionnée au 2° du I du présent article ;

6° Les frais de gestion de la Caisse.

La charge de ces frais est retracée dans une section spécifique, équilibrée par un prélèvement sur les ressources encaissées par la caisse réparti entre les sections mentionnées aux 2°, 3°, 4° et 5° du présent article, *au prorata* du montant des ressources qui leur sont affectées.

La caisse suit l'ensemble de ces opérations dans des comptes spécifiques ouverts au titre desdites sections.

II.- Le II de l'article 5 de la loi du 31 mars 2003 susmentionnée est abrogé.

**loi n° 2003-289 du 31 mars 2003
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**

Art. 5.-

II. - La charge et le
remboursement de l'emprunt

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>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.</p>	<p>—</p> <p>Article 10</p> <p>A compter de l'année 2005, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie répartit ses ressources en cinq sections distinctes selon les modalités suivantes :</p> <p>1° 40 % des produits des contributions prévues aux 1° et 2° de l'article 8, afin de financer des actions en faveur des personnes âgées ;</p> <p>2° 40 % des produits des contributions prévues aux 1° et 2° de l'article 8 afin de financer des actions en faveur des personnes handicapées ;</p> <p>3° 20 % des produits des contributions prévues aux 1° et 2° de l'article 8 et le produit de la contribution sociale généralisée mentionné au 3° de l'article 8 afin de financer les charges prévues au 3° du I de l'article 9 ;</p> <p>4° Le produit mentionné au 4° de l'article 8 et, si nécessaire, une fraction du produit de la contribution sociale généralisée mentionné au 3° de l'article 8 pour financer les charges prévues au 4° du I de l'article 9. Cette fraction, fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, ne peut être supérieure à 5 % des sommes en cause ;</p> <p>5° Un prélèvement sur les ressources encaissées par celle-ci <i>au prorata</i> de chacune de ces ressources finance les frais de gestion de la Caisse.</p>	<p>—</p> <p>Article 10</p> <p>Sans modification</p>
	<p>Article 11</p> <p>I.- Les biens, droits et obligations du fonds mentionné à l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles sont transférés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Ce transfert est effectué à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes, ni à</p>	<p>Article 11</p> <p>I.- Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code de la sécurité sociale Art. L. 135-1.- Le Fonds de solidarité vieillesse gère également le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie institué par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles.</p>	<p>aucun versement de salaires ou honoraires au profit des agents de l'Etat.</p> <p>II.- Le troisième alinéa de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale est abrogé.</p>	<p>II.- Non modifié</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles Art. L. 223-21. -</p>	<p>III.- Jusqu'au 30 juin 2004, les dispositions des six premiers alinéas du 3° du I de l'article 9 se substituent aux dispositions du 1° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles. Les dispositions de ce dernier article sont abrogées à compter du 1^{er} juillet 2004.</p>	<p>III.- Jusqu'au 30 juin 2004, les dispositions des onze premiers ...</p>
	<p>Article 12</p>	<p>... familles. Les ...</p>
	<p>Sous réserve des dispositions du III de l'article 11, les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2004.</p>	<p>...2004.</p>
	<p>I.- En ce qui concerne les dispositions du titre II :</p>	<p>Amendement n° 29</p>
	<p>A.- La première journée de solidarité intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 30 juin 2005 ;</p>	<p>Article 12</p>
	<p>B.- Les modifications prévues aux deux derniers alinéas de l'article 2 et aux articles 3 et 5 sont applicables aux périodes de référence annuelles à compter de celle incluant la première journée de solidarité.</p>	<p>Sans modification</p>
	<p>II.- En ce qui concerne les dispositions du titre III :</p>	
	<p>A.- La contribution instituée par le 1° de l'article 8 s'applique au plus tôt aux rémunérations versées à compter du 1^{er} juillet 2004 ;</p>	
	<p>B.- La contribution instituée par le 2° de l'article 8, en tant qu'elle constitue un prélèvement additionnel au prélèvement visé à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale, s'applique à compter de l'imposition des revenus de l'année 2003. Le taux de cette contribution est de 0,15 % pour l'exercice 2004 ;</p>	

Dispositions en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

C.- La contribution instituée par le 2° de l'article 8, en tant qu'elle constitue un prélèvement additionnel au prélèvement visé à l'article L. 245-15 du code de la sécurité sociale, s'applique aux produits de placement mentionnés au I et au II de l'article L. 136-7 du même code, au plus tôt à compter du 1^{er} juillet 2004. Pour l'année 2004, les dispositions du IV de ce dernier article ne sont pas applicables.

Propositions de la Commission

—

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

(Art. L. 116-3 du code de l'action sociale et des familles)

Amendement n° 6 présenté par M. François-Xavier Villain :

Après le premier alinéa de cet article, insérer l'article suivant :

« La notion de personne handicapée se fait par référence à l'article L. 114 du présent code. La notion de personne âgée se fait par référence à l'article L. 232-1 du présent code. »

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots : « le représentant de l'Etat dans le département », insérer les mots : « , le directeur de l'Agence régional de l'hospitalisation ».

(Art. L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles)

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Après les mots : « les communes », rédiger ainsi la fin du premier alinéa de cet article : « en coopération avec les coordinations gérontologiques, les CLIC et les maisons départementales du handicap par exemple, recueillent les éléments relatifs à l'identité, l'âge et le domicile des personnes âgées et des personnes handicapées dont la situation le justifie, sans que celles-ci soient nécessairement tenues d'en faire la demande. »

Amendement n° 4 présenté par M. François-Xavier Villain :

A la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les mots : « dont la situation le justifie et qui en font la demande ».

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Compléter le premier alinéa de cet article par les mots : « ou lorsque un membre de l'entourage les assistant au quotidien en fait la demande ».

Amendement n° 5 présenté par M. François-Xavier Villain :

Après le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Un registre contenant notamment l'identité, l'âge et le domicile des personnes âgées et handicapées est mis à jour annuellement par les communes et doit être présenté sur simple demande des services de l'Etat ou des conseils généraux. »

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots : « dans des conditions garantissant leur confidentialité », insérer les mots : « après avis de la CNIL ».

Après l'article 1^{er}

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

I. – Les établissements et services mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles pour les personnes âgées et au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique bénéficient d'un crédit d'impôt égal à 75 % des dépenses d'investissement qu'ils réalisent dans le but d'adapter les conditions de résidence des personnes âgées ou des personnes handicapées à des conditions climatiques exceptionnelles.

Le crédit d'impôt s'impute sur les sommes dues au titre de la taxe sur les salaires.

II. – La liste détaillée des dépenses pouvant être prises en compte au titre du crédit d'impôt visé au I est fixée par décret conjoint du ministre en charge des finances et du ministre en charge des personnes âgées et des personnes handicapées.

Avant l'article 2

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz :

• Au 1° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale, après les mots : « invalidités et décès », sont insérés les mots : « handicap-incapacité-dépendance ».

• Dans le titre II du livre III du code de la sécurité sociale, il est inséré, un chapitre 6 intitulé « Assurance handicap-incapacité-dépendance » ainsi rédigé :

« *Chapitre 6*

« *Assurance handicap-incapacité-dépendance*

« *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 handicap-incapacité-dépendance 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. »

Article 2

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz et Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer cet article.

(Art. L. 212-16 du code du travail)

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Dans la première phrase du troisième alinéa de cet article, après les mots : « ou un accord d'entreprise », insérer les mots : « , dont la validité est subordonnée à la signature d'une ou plusieurs organisations syndicales représentant une majorité de salariés. »

Amendements n° 3 et n° 2 présentés par M. François-Xavier Villain :

- Après le troisième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Toutefois, en application de l'article L. 221-5, cet accord ne peut avoir pour effet de fixer la journée de solidarité le dimanche. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« En revanche, les présentes dispositions ne s'appliquent pas aux salariés compris dans le champ d'application de l'article L. 222-22. »

Amendement présenté par M. Denis Jacquat, rapporteur :

Après le II de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« II *bis.*— Les dispositions des articles L. 222-2 à L. 222-4 ne sont pas applicables au jour férié éventuellement choisi comme journée de solidarité en vertu du I. »

(retiré en commission)

Article 3

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz et Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer cet article.

Article 4

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz et Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer cet article.

Article 5

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz et Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer cet article.

Article 6

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz et Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer cet article.

Amendement n° 7 présenté par M. Jean-Louis Christ :

Compléter cet article par les cinq alinéas suivants :

« Par dérogation au premier alinéa, cette journée de solidarité peut être fixée un autre jour que le lundi de pentecôte.

« Dans la fonction publique territoriale, la journée de solidarité peut prendre la forme d'une journée acquise en compensation de la réduction du temps de travail ou d'une journée fixée par délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente après avis du comité technique paritaire concerné.

« Pour la fonction publique hospitalière ainsi que pour les médecins, biologistes, odontologistes et pharmaciens mentionnés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique, cette journée de solidarité peut prendre la forme d'une journée acquise en compensation de la réduction du temps de

travail, ou d'une journée fixée par les directeurs des établissements de santé après avis du comité technique paritaire concerné.

« Dans la fonction publique d'Etat, cette journée peut prendre la forme d'une journée acquise en compensation de la réduction du temps de travail ou d'une journée fixée par arrêté du ministre compétent pris après avis du comité technique paritaire ministériel concerné.

« Dans l'éducation nationale, cette journée peut être fixée à l'initiative locale ou des académies. »

Avant l'article 7

Amendement présenté par M. Denis Jacquat, rapporteur :

I. – Dans l'intitulé du titre III, substituer aux mots : « de la caisse nationale », les mots : « du conseil national »

II. – En conséquence, procéder aux changements suivants dans l'ensemble du titre III :

- substituer aux mots : « la caisse nationale », les mots : « le conseil national » ;
- substituer aux mots : « une caisse nationale », les mots : « un conseil national » ;
- substituer aux mots : « la caisse », les mots : « le conseil » ;
- substituer aux mots : « à la caisse nationale », les mots : « au conseil national » ;
- substituer aux mots : « de la caisse nationale », les mots : « du conseil national ».

(retiré en commission)

Article 7

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Supprimer cet article.

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Rédiger ainsi cet article :

« Il est institué un Fonds national de solidarité pour l'autonomie qui a pour mission de contribuer au financement du droit à compensation pour l'ensemble des personnes en perte d'autonomie quelque soit leur âge, en particulier le financement d'une prestation handicap incapacité dépendance.

« Les représentants des partenaires sociaux, des associations représentatives des personnes âgées et des personnes handicapées et des collectivités locales sont étroitement liés à la gestion de ce fonds.

« La composition, l'organisation et le fonctionnement de ce fonds sont déterminées par décret ».

Après l'article 7

Amendement présenté par M. Denis Jacquat, rapporteur :

I. – Le Conseil national de solidarité pour l'autonomie est administré par un conseil d'administration de trente membres composé :

- 1° d'au plus un tiers de représentants des conseils généraux ;

2° d'au moins un tiers de représentants :

– des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national et, en nombre égal, des employeurs désignés par les organisations d'employeurs représentatives au plan national ;

– des conseils d'administration des organismes nationaux de sécurité sociale visés au titre II du livre II du code de la sécurité sociale ;

3° d'au plus un tiers de représentants des associations oeuvrant au niveau national en faveur des personnes en perte d'autonomie ;

4° trois personnalités qualifiées dans le domaine de la perte d'autonomie désignées par l'autorité compétente de l'Etat.

Ce conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires du conseil national de solidarité pour l'autonomie.

II. – Le Conseil national de solidarité pour l'autonomie est en outre doté d'un conseil de surveillance qui a notamment pour mission de vérifier l'adéquation des résultats aux objectifs visés, le respect de l'égalité de traitement. Lui sont à cet effet obligatoirement transmis chaque année un rapport sur l'égalité de traitement territoriale dans le domaine de la perte d'autonomie et son évolution ainsi que les résultats des contrôles et évaluations menées. Son avis annuel est transmis au Parlement.

Le conseil de surveillance est composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des retraités, des familles, des handicapés et accidentés du travail et des organisations oeuvrant dans le domaine économique et social ainsi que de personnalités qualifiées.

Les membres du conseil de surveillance sont désignés pour une durée de cinq ans. Le président est un membre du Parlement désigné d'un commun accord par les deux Assemblées.

III. – Le Conseil national de solidarité pour l'autonomie est assisté par un conseil scientifique notamment chargé de l'élaboration de référentiels d'évaluation, des recherches et des études relatives à la perte d'autonomie. Il est composé de personnalités ayant fait la preuve de compétences scientifiques nécessaires à son action. Ses membres sont désignés à raison d'un tiers chacun par :

- le conseil d'administration du Conseil national de solidarité pour l'autonomie ;
- le conseil de surveillance du Conseil national de solidarité pour l'autonomie ;
- l'Etat.

(retiré en commission)

Article 8

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz :

- Rédiger ainsi cet article :

« Les produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont constitués une contribution de solidarité pour le financement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

« 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. »

- Rédiger ainsi cet article :

« Les produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont constitués par un quadruplement du montant de l'impôt de la solidarité sur la fortune calculé dans les conditions prévues à l'article 885 U du code général des impôts. »

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Supprimer le deuxième alinéa (1°) de cet article.

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Dans la première phrase du deuxième alinéa (1°) de cet article, substituer au taux : « 0,3 % » le taux : « 1,2 % ».

Amendement présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

I. – Après le deuxième alinéa (1°) de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 2005, la dotation globale de fonctionnement des communes, départements et régions est majorée d'un montant équivalent à 0,3 % de leur masse salariale ».

II. – La perte de recettes résultant de l'application de cette disposition est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement n° 1 présenté par M. François-Xavier Villain :

Compléter le 1° de cet article par la phrase suivante :

« Toutefois, en cas de contentieux, les décisions rendues par les tribunaux des affaires de sécurité sociale sont susceptibles d'appel quel que soit le montant du litige ».

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Après le deuxième alinéa (1°) de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1°*bis* Une contribution de 0,3 % due par les travailleurs indépendants, les professions libérales et les exploitants agricoles recouvrées selon des modalités déterminées par décret. ».

Article 9

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz :

- Dans le sixième alinéa (3°) du I de cet article, substituer aux mots : « une partie du coût », les mots : « la part consacrée par chaque département au financement ».

- Dans le troisième alinéa (a) du 1° du I de cet article, substituer aux mots : « soixante-quinze », le mot : « soixante ».

- Compléter le cinquième alinéa (c) du 1° du I de cet article par les mots : « , le revenu moyen par habitant, le nombre de personnes âgées bénéficiaires du Fonds National de Solidarité ; ».

Après l'article 11

Amendement présenté par M. Francis Vercamer :

Au premier alinéa de l'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles, après les mots « Toute personne âgée résidant en France », sont insérés les mots : « et toute personne âgée ayant résidé dans un département frontalier qui n'a pu être accueillie dans un établissement français et qui réside dans un établissement d'un pays frontalier »

Article 12

Amendement présenté par M. Maxime Gremetz :

Supprimer cet article.

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 10 février 2004

- M. Claude Jarry, président de la Fédération nationale des associations des directeurs d'établissements et services pour personnes âgées (FNADEPA), et Mme Françoise Toursière, directrice
- M. Luc Broussy, délégué général du Syndicat national des établissements et résidences pour personnes âgées (SYNERPA)
- Mmes Desgoutes, directrice du secteur personnes âgées, et Mme Covin-Leroux, directrice du secteur personnes handicapées de la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés (FEHAP)
- Mme Brigitte Itziak, présidente du Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques (GIHP) national, et M. François-Xavier Debrabant, directeur
- M. Laurent Cocquevert, directeur général de l'Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (UNAPEI)
- Mme Maïté Baude, vice-présidente de Autisme de France, et Mme Karima Mahi
- M. Claude Meunier, directeur général de l'Association des paralysés de France (APF)
- M. Jean-François Veysset, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), et M. Georges Tissié, directeur
- M. Jean-Marie Spaeth, président de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Vendredi 27 février 2004

- M. Alain Villez, conseiller technique à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), chargé des personnes âgées

Lundi 1^{er} mars 2004

- M. Gérard Fuchs, conseiller confédéral de la Confédération générale des travailleurs (CGT)
- M. Alain Gubian, direction financière institutionnelle de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
- M. Alain Petitjean, secrétaire confédéral chargé des personnes âgées, M. Yves Vérollet, secrétaire confédéral chargé de la sécurité sociale et du financement de la protection sociale, et M. Christian Janin, secrétaire confédéral chargé des

personnes handicapées à la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- M. Patrick Hermange, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)
- Mme Danièle Karniewicz, conseillère nationale chargée du pôle protection sociale, et Mme Anne-Claude Levoyer, conseillère technique à la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Mercredi 3 mars 2004

- M. Verny, directeur général de l'Union nationale des associations de soins et services à domicile (UNASSAD)
- Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
- M. Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président du MEDEF, délégué général de l'UIMM, M. Bernard Caron, directeur de la protection sociale du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), M. Dominique Tellier, directeur des relations sociales, Mme Catherine Martin, directrice-adjointe des relations sociales, et M. Guillaume Ressot, chargé des relations avec le Parlement

**PRESENTATION PAR LE PREMIER MINISTRE
DE LA REFORME DE SOLIDARITE POUR LES PERSONNES DEPENDANTES¹**

1) Un besoin d'action

Notre pays s'est toujours efforcé de développer des politiques publiques innovantes et ambitieuses pour la famille, pour la santé, pour la retraite.

Mon gouvernement s'est attaché depuis 18 mois à consolider par la réforme les bases de notre protection sociale : celle du SMIC, celle des retraites, celle de la politique familiale, la décentralisation parce que les politiques sociales doivent être mises en œuvre au plus près du terrain.

Demain, celle de l'assurance maladie pour assurer son avenir. Aujourd'hui je vous présente une grande réforme sociale, celle de la dépendance.

Pourtant, l'été dernier, notre pays a été meurtri par les conséquences de la canicule.

Cet évènement a été très douloureux. Le drame que nous avons tous vécu a révélé un devoir d'action car nous avons pris du retard. Nous vivons plus longtemps et nous avons jusqu'ici – reconnaissons-le – insuffisamment pris en compte l'ensemble des conséquences humaines de ce vieillissement : perte d'autonomie, isolement, fragilité.

Notre devoir est de remettre la France au meilleur niveau européen pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Une autre forme de dépendance frappe la société française, celle qui touche les personnes handicapées et polyhandicapées. La loi fondatrice de 1975 a constitué un grand progrès car elle reconnaissait, pour la première fois, un ensemble cohérent de droits.

Mais nous voulons franchir une nouvelle étape.

C'est la volonté du Président de la République.

C'est la mienne et celle de tout mon Gouvernement. L'attente légitime des personnes handicapées a évolué. Avec leur famille, elles demandent à mieux participer aux décisions qui les concernent et à pouvoir mieux réaliser leur projet de vie.

C'est pour répondre à ces attentes qui sont aussi des souffrances, que mon gouvernement a décidé de mettre en œuvre de nouveaux droits et tout particulièrement le droit à la compensation du handicap en vue de garantir une égalité des chances et une citoyenneté pleine et entière aux personnes handicapées.

¹ Le 6 novembre 2003 – Source : [http : //www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr)

La dépendance est une interpellation quotidienne pour chacun d'entre nous. Il faut aujourd'hui y apporter des réponses ambitieuses qui vont nous engager durablement.

Je suis là aujourd'hui pour vous faire part des décisions que j'ai décidé d'engager. Cette grande réforme sociale repose sur deux programmes et un financement :

– cette réforme consacre pour la première fois une prise en charge globale de la dépendance.

Aux nouveaux besoins, nous répondons par de nouveaux droits et par la création d'une nouvelle branche de notre protection sociale.

– deux programmes car les besoins et les attentes sont spécifiques pour les personnes âgées d'une part et les personnes handicapées d'autre part.

– un financement sécurisé, faisant appel à la solidarité et à la fraternité des Françaises et des Français.

2) – Deux programmes d'actions sur 4 ans :

▸ Pour les handicapés, la réforme de la loi de 1975 préparée par Mme Marie-Thérèse Boisseau et qui sera prochainement débattue au Parlement affirmera trois priorités :

– créer un véritable droit à compensation du handicap : c'est-à-dire la prise en charge de façon personnalisée des surcoûts de toutes natures liés au handicap : livres scolaires en braille, chien d'aveugle, fauteuils spécialisés, présence d'auxiliaires de vie pour des personnes lourdement handicapées...

– renforcer l'intégration dans la cité : c'est-à-dire généraliser et rendre effectif l'accès à l'école, à l'université, aux transports, aux bâtiments, à l'emploi ..., en développant l'accompagnement et la personnalisation des aides.

Dans cet esprit mon gouvernement a déjà multiplié par 6 le nombre d'auxiliaires de vie scolaire pour l'accompagnement des enfants handicapés (6 000 AVS).

– simplifier l'accès aux droits : c'est-à-dire adapter les institutions et les procédures dans un souci de simplification et de clarification administratives, de transparence et d'efficacité, mais aussi de participation des intéressés et de leurs familles aux décisions qui les concernent, notamment en créant dans chaque département des « maisons des personnes handicapées ».

► Pour les personnes âgées : trois priorités également :

– Privilégier le maintien à domicile pour répondre à la première exigence des personnes âgées : vivre chez eux le plus longtemps possible (ne l'oublions pas, près de 90 % des personnes de 75 ans et plus vivent à domicile).

Pour y parvenir, nous mettrons en œuvre toute la gamme des services indispensables, notamment avec le développement des prestations médicalisées à domicile. Il s'agit également de protéger le cadre familial, puisque c'est l'entourage qui est aujourd'hui le premier lien de soutien ou, à l'inverse, de rompre l'isolement dont elles peuvent se retrouver les victimes.

Notre programme permettra donc d'augmenter et de diversifier l'offre de places en matière de services de soins infirmiers à domicile, d'hébergement temporaire et de formules d'accueil ou de services innovantes destinées à accompagner et soutenir les personnes âgées et leurs familles.

Sur 4 ans près de 30 000 places supplémentaires seront créées dont 17 000 places en soins infirmiers à domicile et 13 000 places d'hébergement temporaires et d'accueil de jour.

Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées nécessite également que soit mis en place un système de vigilance et d'alerte, le plan vermeil, pour être en mesure de faire face sans délai à des risques comme celui que nous avons connu l'été dernier.

Enfin le gouvernement développera toutes les filières professionnelles de l'aide à domicile (TVA à taux réduit...)

– moderniser nos 6 500 maisons de retraite en renforçant leur médicalisation par l'accroissement du nombre d'infirmières et d'aides-soignants. C'est un effort considérable que va réaliser le gouvernement : 15 000 personnels soignants recrutées d'ici 2007 dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées.

10 000 places nouvelles seront médicalisées en maisons de retraite soit l'équivalent de plus de 200 maisons de retraite nouvelles d'ici 2007.

A cet effort financier supplémentaire doit s'ajouter une amélioration de la qualité de l'organisation de ces établissements.

J'ai demandé à M. Falco, secrétaire d'Etat aux personnes âgées d'organiser une mission d'évaluation et de propositions.

La modernisation des maisons de retraite passera également par une modernisation des normes, notamment en matière de climatisation. D'ici 2007, toutes les maisons de retraite devront disposer d'au moins une pièce climatisée.

– Troisième priorité du gouvernement, améliorer la prise en charge sanitaire des personnes âgées par le développement des services gériatriques qui rassembleront toutes les compétences nécessaires.

Nous disposerons ainsi de pôles d'excellence, qui pourront diffuser les bonnes pratiques gériatriques sur l'ensemble des hôpitaux français.

Par ailleurs, le plan Hôpital 2007 notamment pour les urgences participera à cette action.

9 milliards d'euros pour les personnes dépendantes. Ces deux programmes nécessiteront des moyens financiers très importants.

Ils monteront en charge progressivement d'ici 2008, soit 9 milliards d'euros supplémentaires.

Ils s'ajouteront aux 660 millions d'euros déjà décidés dans le cadre du PLFSS 2004, pour la prise en charge de la dépendance des personnes âgées ou handicapées (création de places) et aux mesures fiscales décidées en faveur des personnes âgées dépendantes et des handicapés (extension du champ du crédit d'impôt).

Ces financements permettront enfin de sécuriser et de pérenniser le financement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) qui, je dois le rappeler, ne l'était absolument pas.

3) Ces financements nouveaux seront affectés en totalité à une nouvelle Caisse Nationale qui en garantira l'utilisation exclusive au profit des personnes âgées et des personnes handicapées :

Cette nouvelle Caisse nationale – la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – rassemblera les moyens mobilisés par l'Etat et l'assurance maladie pour prendre en charge la dépendance des personnes âgées et des personnes handicapées. Elle prendra progressivement en charge la totalité des financements de cette nouvelle branche de notre protection sociale.

Elle veillera à assurer l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et mènera les études, recherches et évaluations nécessaires sur les phénomènes de dépendance.

Elle n'a pas vocation à gérer le risque de la dépendance.

En cela elle sera différente des caisses de sécurité sociale, telle que la CNAM ou la CNAV.

Elle déléguera les moyens financiers aux départements qui seront responsables de la mise en œuvre globale de la politique de la dépendance (aides financières à la personne dépendante, aide technique, aide humaine, structures d'hébergement ou de travail).

Pour garantir la transparence de l'affectation des fonds issus de la solidarité et de la fraternité et son utilisation au profit des personnes âgées et handicapées, ses organes de surveillance associeront les élus, les partenaires sociaux et les représentants des milieux associatifs.

Vous l'avez bien compris : le dispositif est national mais sa gestion, qui doit être marquée par la proximité, sera décentralisée.

Bien entendu, beaucoup de travail reste à faire.

Pour cela deux personnalités reconnues, M. Raoul Briet, conseiller maître à la Cour des comptes, et M. Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône, travailleront ensemble à la création de cette Caisse, sa gouvernance et ses objectifs.

Ils animeront la nécessaire concertation avec les élus départementaux, les partenaires sociaux, les professionnels et les représentants des associations concernées. Cette caisse sera opérationnelle avant la fin 2004.

4) Le financement

Pour financer ces programmes, nous avons besoin de contributions qui fasse appel à la solidarité et à la fraternité.

J'ai beaucoup consulté. Il y a peu d'alternative ; c'est soit l'impôt par le biais de la CSG, mais il a le défaut de peser sur le pouvoir d'achat des salariés, soit de demander un engagement personnel des Français par leur travail.

Le gouvernement a choisi cette voie en leur demandant de travailler un jour de plus pour assurer une part du financement de ces programmes d'actions.

En contrepartie de cette journée de travail supplémentaire, les entreprises à l'exception des entreprises uni-personnelles mais aussi l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics paieront une contribution qui ira en totalité à la nouvelle caisse.

Cette cotisation sera de 0,3 %. Elle sera à la charge de leurs employeurs, public ou privé qui vont bénéficier de cette journée de travail supplémentaire. Ce montant correspond au surcroît de valeur ajoutée.

Ce financement sera solidaire.

C'est pourquoi les revenus du capital – à l'exception de l'épargne populaire tel que le livret A – seront soumis à la même contribution.

Pour cette journée de travail supplémentaire, cette journée d'engagement, l'Etat et les institutions qui en dépendent choisiront le lundi de Pentecôte.

Il en sera de même pour les autres secteurs d'activité sauf si les partenaires sociaux en disposent autrement.

En effet, soucieux du dialogue social et conscient de la diversité de situations professionnelles ou géographiques, des accords de branches ou d'entreprises pourront prévoir une autre date.

Cette réforme nécessitera des dispositions législatives nouvelles qui ne pourront intervenir qu'au premier semestre 2004.

Elle aura besoin également de temps pour la négociation dans les branches ou les entreprises.

J'ai écouté et entendu certaines réserves.

Je souhaite laisser le temps de s'organiser différemment à tous ceux qui ont d'ores et déjà pris des engagements personnels ou programmés des manifestations culturelles, religieuses, sportives ou touristiques.

C'est la raison pour laquelle, en ce qui concerne l'année prochaine, le lundi de Pentecôte 2004 continuera à être férié.

Ainsi le jour de travail supplémentaire devra être effectué pour la première année entre le 1er juillet 2004 et le 1er juillet 2005.

C'est pourquoi la contribution de solidarité de 0,3 % à la charge des employeurs et sur les revenus du patrimoine s'appliquera dès juillet 2004.

CONCLUSION

Au mois d'août dernier, j'avais évoqué mon souci d'engager les moyens nécessaires là où ils seraient utiles.

Nous y sommes parvenus.

Ces moyens nouveaux sont des moyens garantis dans le temps .

J'avais également souligné la nécessité de ne pas se limiter à des réponses techniciennes.

J'en appelais à un « surcroît de fraternité » : c'est le sens de cet engagement de solidarité demandé aux Français à travers l'instauration de ce qu'il convient bien d'appeler une véritable « journée de la solidarité et de la fraternité ».

– Face aux douleurs de la dépendance, n'oublions jamais cependant que la réponse à apporter ne pourra être collective.

Etat, collectivités locales, réseaux associatifs, réseaux de soins, établissements hospitaliers et d'hébergement des personnes âgées doivent concevoir et mettre en œuvre ensemble une chaîne de soutien du vieillissement , du simple accompagnement à la prise en charge et sanitaire et sociale.

– Face au phénomène de la dépendance, n'oublions jamais non plus que la seule réponse financière restera insuffisante.

Les attentes fortes qui s'expriment nous renvoient chacun à la question du lien social dans notre pays, du lien entre générations en particulier.

– Pour sa part, le gouvernement prend aujourd'hui ses responsabilités, il s'engage résolument et dans la durée et il appelle à une solidarité nationale.

N° 1540 – Rapport sur le projet de loi (n° 1350) relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (M. Denis Jacquat)